

19 637 Vreemdelingenbeleid

25 295 Infectieziektenbestrijding

Nr. 2690 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2021

Op 5 oktober jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de gevolgen van de COVID-19-pandemie op het migratiebeleid¹. De gevolgen van de tweede golf van coronabesmettingen en de lockdown die per 15 december jl. in heel Nederland geldt, zijn groot voor de gehele samenleving. Ook in de vreemdelingenketen is de impact sterk merkbaar. Reeds ingezette maatregelen in het kader van preventie en bescherming worden dan ook voortgezet dan wel uitgebreid. Met deze brief geef ik u inzicht in de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het migratiebeleid.

Veiligheidsmaatregelen in de keten

Uitzonderingspositie vitale deel asielketen

Het voornaamste verschil van de huidige lockdown ten opzichte van de vorige is dat processen in de asielketen inmiddels als vitaal zijn bestempeld. Het vitale deel van de asielketen bestaat uit de onderdelen van de keten die noodzakelijk zijn voor de continuering van essentiële werkzaamheden. Hierin wordt zoveel als mogelijk volgens de RIVM-richtlijnen gewerkt.

Maatregelen ter voorkoming van besmetting in de opvang

In mijn brief van 5 oktober ben ik reeds ingegaan op de preventieve maatregelen die in de vreemdelingenketen door alle partners worden genomen om de risico's op besmettingen zoveel mogelijk te beperken.

Er is een goede samenwerking tussen GGD, GZA en COA op het gebied van het geven van voorlichting aan asielzoekers, het testen bij klachten of naar aanleiding van bron- en contactonderzoek, het isoleren van besmette asielzoekers en het nemen van quarantainemaatregelen voor asielzoekers die mogelijk in contact zijn geweest met besmette personen. Door de GGD wordt in samenwerking met GZA en COA op locaties maatwerk geleverd. In de periode oktober – november 2020 is op de locaties Assen, Wageningen en Schalkhaar een uitbraak van besmettingen geweest. Bij een uitbraak op een locatie worden door de GGD, op basis van bron- en contactonderzoek, de bewoners van een centrum getest, indien nodig meerdere keren. Door het adequaat handelen van alle betrokken organisaties waren deze (in aantal beperkte) uitbraken relatief snel onder controle.

Besmettingen op COA-locaties

¹ Kamerstukken 19 637 en 25 295, nr. 2666.

Het aantal nieuwe besmettingen in de opvang was in oktober en in november respectievelijk 240 en 272, dit op ca. 28.000 opgevangen asielzoekers. Daarmee is het percentage besmettingen tijdens de tweede golf onder COA-bewoners –evenals bij de eerste golf- lager dan gemiddeld in Nederland.

Impact op de asielprocedure

Zoals ik ook in mijn kamerbrief van 18 november jl. heb aangegeven, heeft Covid-19 eveneens gevolgen op het beslis- en hoorproces bij asielzaken². Zo kunnen gehoren op het laatste moment geen doorgang vinden vanwege COVID-19 en/of quarantaineverplichtingen bij asielzoekers, advocaten en tolken en heeft de IND in enige mate te maken met uitval van medewerkers als gevolg van ziekteverzuim of de toepassing van stringente quarantainemaatregelen.

Dwangsommen overmachtssituatie

De IND heeft in ongeveer 700 asielaanvragen waarop de IND niet tijdig heeft beslist en waarin de rechtbank een beslistermijn met daaraan gekoppeld een dwangsom heeft opgelegd het standpunt ingenomen dat de IND gedurende de coronamaatregelen in overmacht verkeerde omdat niet gehoord kon worden. Deze overmachtsperiode is door de IND ingeroepen vanaf 16 maart 2020 tot en met uiterlijk 19 juli 2020 of zoveel eerder, indien de vreemdeling eerder gehoord werd. Het opschorten van de bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen vanwege overmacht heeft geleid tot juridische procedures over de vraag of de IND moet betalen en de hoogte van de dwangsommen.

Op woensdag 16 december 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat er sprake was van een overmachtssituatie. Omdat het horen van een asielzoeker een essentieel onderdeel is van de asielprocedure, is het annuleren van deze gehoren een abnormale en onvoorziene omstandigheid, die buiten het toedoen en de risicosfeer van de IND valt. Als gevolg van deze overmachtssituatie, heeft de IND terecht de bestuurlijke dwangsommen op kunnen schorten. Evenwel oordeelde de hoogste bestuursrechter dat de IND dwangsommen mocht opschorten tot 16 mei 2020, en dus niet tot en met 19 juli 2020.

De hoogte en vaststelling van rechterlijke dwangsommen hebben tevens tot een aantal civiele procedures geleid. In deze procedures en in een aantal andere zaken was derdenbeslag gelegd, niet alleen op de bankrekening van de IND, maar ook bij andere organisaties. De IND is tegen twee derdenbeslagen opgekomen bij de civiele rechter, die oordeelde dat er een andere procedure was voorgeschreven en is uiteindelijk niet toegekomen aan de vraag of de IND vanwege een overmachtssituatie voor een periode geen dwangsommen verschuldigd is. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingediend bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch. De IND committeert zich op voorhand aan de uitkomsten van het arrest van het Gerechtshof. In beginsel zal dan ook geen beroep in cassatie worden ingesteld, tenzij de uitkomst van de zaken bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch zodanig

² Kamerstuk 19 637, nr. 2682

principeel is dat deze ook andere overheidsinstanties raakt. Dit is ook zo gecommuniceerd met advocaten en deurwaarders en daarbij is door de IND, in afstemming met verschillende deurwaarders en de Nederlandse Orde van Advocaten, gezocht naar een praktische oplossing om de derdenbeslagen van de getroffen rekeningen op te laten heffen en mogelijke volgende beslagen te voorkomen.

Nareis

In nareiszaken wordt door de IND in individuele gevallen ook een beroep gedaan op overmacht indien nader onderzoek nodig is.

Het is nog steeds niet mogelijk om in alle nareiszaken waarin gezinsleden hun identiteit of gezinsbanden niet kunnen aantonen, een nader onderzoek uit te voeren via de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Daar waar de lokale omstandigheden het echter wel toelaten, is het ministerie van Buitenlandse Zaken weer begonnen met het opnieuw faciliteren van nadere onderzoeken. Inmiddels is op meerdere locaties in het buitenland de uitvoering van DNA-onderzoeken en interviews in het kader van nareis weer mogelijk. Omdat er op de consulaire vertegenwoordigingen binnen de daar geldende lokale en de Nederlandse rijksbrede coronamaatregelen wordt gewerkt, kan de capaciteit echter beperkt zijn. Ook zijn vreemdelingen niet altijd in staat om de diplomatieke vertegenwoordiging te bereiken vanwege lokale reisbeperkingen, maatregelen of omstandigheden. Het zal daarom enige tijd vergen om de opgelopen en nog immer groeiende voorraad van zaken waarin nader onderzoek moet worden uitgevoerd, in te lopen.

Om grip te houden op de vertraging die ten gevolge van deze omstandigheden in veel dossiers oploopt, wordt momenteel verkend of er samenwerking mogelijk is met IOM en UNHCR. In enkele landen waar veel nareizigers wachten op nader onderzoek, kan het nader onderzoek immers nog steeds niet plaatsvinden. Onderzocht wordt of er kan worden ondersteund bij de afname van DNA-samples en het opzetten van videoconferencing verbindingen, zodat enkele interviews weer doorgang kunnen vinden.

De afgelopen weken is de inzet van de Taskforce binnen nareis zichtbaar geworden. Zo is een stijging te zien in het aantal nieuwe nareisaanvragen door houders van een verblijfstatus asiel. Deze stijging is ingegeven door een toename in het aantal ingewilligde asielverzoeken. Door een toename van nieuwe aanvragen en de beperkingen bij het kunnen verrichten van nader onderzoek, is de voorraad nareiszaken bij de IND toegenomen en worden wettelijke beslistermijnen overschreden.

Door de COVID-19-pandemie heeft een aantal nareizigers niet tijdig de reeds aan hen verleende mvv kunnen ophalen bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Ook zijn er nareizigers die de mvv niet tijdig konden gebruiken om naar Nederland te reizen, in verband met beperkte reismogelijkheden. Naast de verlenging van de ophaaltermijn en geldigheidsduur voor alle mvv's, heb ik voor deze nareizigers een coulanceregeling getroffen. De gezinsleden die door deze

situatie van overmacht zijn getroffen, kunnen een vereenvoudigde nieuwe aanvraag indienen die versneld zal worden behandeld door de IND. Hierdoor kunnen deze nareizigers met een nieuwe geldige mvv alsnog spoedig Nederland inreizen, tenminste voor zover er voor hen niet langer sprake is van een praktische reisbelemmering.

Hervestiging

Sinds de vorige brief aan uw Kamer over de gevolgen van de pandemie voor het migratiebeleid is het aankomstproces van hervestigde vluchtelingen weer op gang gekomen. Eind oktober en november zijn de vluchtelingen uit de Libanon missie (december 2019) en de Egypte missie (januari 2020) in Nederland aangekomen. De betreffende vluchtelingen zijn na een quarantaineperiode direct overgebracht naar gemeenten die zich hebben aangemeld om hen te huisvesten.

Coulanceregeling

Tijdens het debat op dinsdagavond 15 december jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 37, Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus) over de coronamaatregelen heeft het lid Jetten gevraagd naar de herinvoering van de zogeheten coulanceregeling van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft toen toegezegd dat uw Kamer hierover schriftelijk geïnformeerd wordt.

Toen dit voorjaar de eerste coronamaatregelen van kracht werden, heb ik besloten tot het invoeren van een coulanceregeling voor onder andere afgewezen asielzoekers. De regeling hield in dat de opvang bij het COA werd gecontinueerd voor asielzoekers die een negatieve beslissing op hun asielaanvraag hadden gekregen, onderdeel uitmaakten van de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en waarvan de vertrektermijn van 28 dagen, om zelfstandig te vertrekken, was verstreken. De afbouw van de coulanceregeling hield gelijke tred met de afbouw van de coronamaatregelen in het algemeen en de hervatting van processen in de asielketen in het bijzonder.

Het voornaamste verschil nu ten opzichte van het voorjaar is dat de processen in de asielketen als vitaal zijn bestempeld. Werkzaamheden van bijvoorbeeld het COA en de DT&V vinden, voor zover nodig in aangepaste vorm, doorgang. Uitgangspunt is dat asielzoekers, zoals gebruikelijk, recht op opvang hebben gedurende hun asielprocedure en gedurende de beroepsfase. Verder hebben Dublinclaimanten tot aan hun overdracht in beginsel recht op opvang. Voor afgewezen asielzoekers geldt dat zij kunnen doorstromen naar onderdaklocaties van het COA, te weten de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) en de gezinslocaties. Zelfstandig vertrek naar alle landen is in beginsel mogelijk.

Vreemdelingen waarvan de 28-dagen vertrektermijn is verstreken en die moeten terugkeren, kunnen onder voorwaarden in de vbl worden geplaatst. Indien er tijdelijk vertrekbeletsen zijn, zoals beperkt vliegverkeer of het vereiste van een negatieve COVID-test, wordt hier rekening mee gehouden. Voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen geldt dat zij onderdak kunnen krijgen in een gezinslocatie. Aangezien er onderdakvoorzieningen zijn voor afgewezen

asielzoekers en de processen in de asielketen operationeel blijven, heb ik besloten de coulancregeling niet opnieuw in te voeren. Hierover heb ik uw Kamer op 24 december jl. geïnformeerd³. Wel heeft het COA de kerstcoullance voor kwetsbare groepen betracht en wordt ook, indien noodzakelijk, de gebruikelijke vorstcoullance betracht.

Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV's)

Op de pilot-LVV locaties zijn door de verantwoordelijke gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Groningen en Eindhoven waar nodig additionele maatregelen getroffen om inachtneming van de RIVM-maatregelen te kunnen borgen. Dit betekent in veel gevallen dat onderdaklocaties minder capaciteit kunnen bieden en/of dat additionele locaties moesten worden gerealiseerd. De pilotgemeenten die hiervoor extra kosten hebben moeten maken zijn financieel tegemoet gekomen door JenV. Tot nu toe zijn door gemeenten geen significante besmettingshaarden gerapporteerd op LVV-locaties.

Terugkeer

Er zijn nog steeds formele, als ook praktische belemmeringen, die een negatieve invloed hebben op de vertrekresultaten. Ondanks deze tijdelijke reisbeperkingen is er echter nog wel sprake van zicht op uitzetting en daarmee, als dat nodig mocht blijken te zijn, de mogelijkheid om een bewaringsmaatregel toe te passen. Waar mogelijk en nodig wordt dat toegepast.

Tot en met november 2020 zijn, zoals geregistreerd door de DT&V, ongeveer 2.420 vreemdelingen zelfstandig vertrokken en 1.470 vreemdelingen gedwongen. Het aantal vreemdelingen dat zelfstandig zonder toezicht is vertrokken ligt tot en met november 2020 op 6.340.

VRIS

De vele reisbeletselen en de overige beperkingen die voortvloeien uit COVID-19 hebben geleid tot minder vertrek van vreemdelingen, en gelden dus ook voor vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS-ers).

Ondanks de beperkingen vanwege COVID-19 zijn er in 2020 t/m november ca. 570 VRIS-ers gecontroleerd vertrokken en ca. 300 zelfstandig vertrokken zonder toezicht. Ter vergelijking, over heel 2019 zijn er ca. 970 VRIS-ers gecontroleerd vertrokken en ca. 260 zelfstandig zonder toezicht. In 2018 waren dit ca. 910 gecontroleerd vertrokken VRIS-ers en ca. 250 zelfstandig zonder toezicht. Hierbij dient tegelijkertijd vermeld te worden dat de instroomcijfers voor 2020 ook aanzienlijk lager zijn dan voorgaande jaren. In 2020 t/m november zijn er ca. 940 VRIS-ers ingestroomd bij de DT&V, over geheel 2019 waren dit er ca. 1.430 en over geheel 2018 betrof het een instroom van 1.450.⁴ De DT&V heeft VRIS-ers aangemerkt als prioriteitsgroep en verricht samen met de andere ketenpartners maximale inspanningen om het vertrek van deze doelgroep te effectueren. Om vertrek zoveel mogelijk doorgang te doen laten vinden is er ook gebruik gemaakt van creatieve uitzettingsmodaliteiten. Zo zijn er dit jaar vanwege het ontbreken van vluchten verschillende alternatieve en complexe terugkeeroperaties met succes

³ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1204

⁴ Bron: DT&V, afgerond op tientallen. Peildatum 1 december 2020.

uitgevoerd. Illustratief zijn de uitzettingen van Poolse overlastgevers waarvan het verblijfsrecht was ingetrokken die over Duits grondgebied met speciale bussen van DJI naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd.

Dublin

Zoals ik u in mijn brief van 19 juni 2020 heb gemeld⁵, biedt de huidige Dublinverordening geen ruimte voor toepassing van force majeure. Dit betekent dat voor Nederland en de andere Dublinlidstaten geen mogelijkheden bestaan om de uiterste overdrachtstermijnen op te schorten naar aanleiding van de COVID-19-pandemie en de maatregelen die als gevolg daarvan zijn genomen. De Dublinclaim vervalt dus, net als voorheen, wanneer de overdrachtstermijn verloopt. Dit heeft tot gevolg (gehad) dat inmiddels circa 1500 Dublinzaken waarvoor Nederland in eerste instantie niet verantwoordelijk was, in de Nederlandse asielprocedure zijn ingestroomd. Dit zorgt voor een zware extra belasting van het asielsysteem.

Sinds de hervatting van Dublinoverdrachten afgelopen zomer tot en met 29 november jl. hebben circa 600 Dublinoverdrachten plaatsgevonden, waarvan circa 370 gedwongen. Zoals reeds genoemd in de brief van 5 oktober jl., stellen verschillende lidstaten additionele voorwaarden aan het accepteren van Dublinoverdrachten naar hun grondgebied, zoals het overleggen van een recente negatieve COVID-19-test. Het aantal landen dat dergelijke additionele voorwaarden oplegt is sinds september toegenomen. Voor Nederland kan het vereiste van een negatieve COVID-19-test leiden tot een forse extra instroom in de asielprocedure vanwege de termijnen voor de Dublinprocedure.

Vreemdelingenbewaring

Op 5 oktober jl. is uw Kamer geïnformeerd over het aantal personen in vreemdelingenbewaring. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geeft aan dat op peildatum 1 december 2020, circa 300 personen in vreemdelingenbewaring waren gesteld. Op deze peildatum zaten geen alleenstaande minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Hoewel (tijdelijke) reisbeperkingen van kracht blijven, is er sprake van een zicht op uitzetting.

Gedurende de zomerperiode konden de genomen maatregelen ten gevolge van COVID-19 worden versoepeld of zelfs worden opgeheven. Gelet op de ontwikkelingen omtrent de verspreiding van COVID-19, zijn de maatregelen in de detentielocaties van DJI in oktober jl. wederom geïntensiveerd.⁶

Op 1 september 2020 heeft het lid Van Ojik (GroenLinks) vragen gesteld over klachten die zijn ingediend door ingesloten vreemdelingen betreffende de naleving van de RIVM-richtlijnen. In mijn beantwoording van 15 oktober 2020 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 480) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat deze klachten ongegrond zijn verklaard, behoudens een klacht over het verstrekken van zeep en dat de vestigingsdirecteur beroep heeft ingesteld tegen deze uitspraak. Hoewel de vestigingsdirecteur inderdaad voornemens was om beroep in te stellen tegen deze uitspraak, is hier later vanaf gezien. Voorts heeft de vestigingsdirecteur een nieuwe

⁵ Kamerstuk 32 317, nr. 625

⁶ Kamerstukken 24 587 en 25 295, nr. 784.

beslissing genomen ten aanzien van de betreffende klacht en vanaf 19 oktober 2020 zullen met desinfectiegel laten plaatsen binnen de verblijfsafdelingen van de vestiging.

Uitstel Schengenevaluatie

In de tweede helft van 2020 zou Nederland conform het reguliere meerjarenprogramma voor de Schengenevaluatie geëvalueerd worden op zes deelgebieden van het Schengenacquis, te weten Schengeninformatiesysteem (SIS), terugkeer, visa, politiesamenwerking, buitengrenzen en dataprotectie. Tijdens de Schengenevaluaties, waar de Europese Commissie een coördinerende rol heeft, beoordeelt een team van experts uit verschillende lidstaten in hoeverre een lidstaat voldoet aan het Schengenacquis. De Raad stelt vervolgens, conform Verordening 1053/2013, op basis van de evaluaties aanbevelingen op zodat lidstaten de implementatie van het Schengenacquis kunnen verbeteren. Vanwege de epidemiologische situatie en de maatregelen die Nederland heeft genomen, is in afstemming met de Europese Commissie besloten om de evaluaties (vooralsnog) te verplaatsen naar de eerste helft van 2021. Dit uitstel is nodig om de evaluaties op een veilige manier uit te kunnen voeren, waarbij tevens de kwaliteit wordt gewaarborgd. De precieze data waarop de evaluaties zullen plaatsvinden, is momenteel onderwerp van afstemming tussen Nederland en Europese Commissie.

Vervolgaanpak

De ontwikkelingen van de globale pandemie worden door de gehele vreemdelingenketen nauwlettend gevolgd. De maatregelen die binnen en buiten Nederland worden genomen om de algemene gezondheid te beschermen, worden in de vreemdelingenketen vanzelfsprekend met grote zorgvuldigheid in acht genomen. Vooralsnog bieden de in deze en in mijn voorgaande brief genoemde maatregelen en structuren voldoende houvast, om tijdig tot besluitvorming te kunnen komen. Gezien de grillige ontwikkelingen rondom de pandemie is het echter mogelijk dat er, naast de in deze brief beschreven aanpak en maatregelen, noodzaak ontstaat de maatregelen uit te breiden of te wijzigen. Indien het nodig is de huidige aanpak te wijzigen, zal ik uw Kamer daarover informeren.

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