

Vergaderjaar 2016–2017

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2264

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Tijdens de beantwoording van de mondelinge vraag van het lid Voorde-wind (CU) (Handelingen II 2016/17, nr. 25, Vragen van het lid Voordewind gesteld tijdens het mondelinge vragenuur) en in de regeling van werkzaamheden d.d. 22 november 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 25, Regeling van werkzaamheden) hebben meerdere fracties aangegeven meer informatie te willen over het verloop van de onderhandelingen over een bestuursakkoord met betrekking tot het oprichten van Lokale Vreemdelingenvoorzieningen (LVV's) en het sluiten van bed, bad en broodvoorzieningen. In deze brief zal ik nader toelichten hoe ik tot de conclusie ben gekomen dat een akkoord op dit moment niet binnen bereik ligt.

De belangrijkste reden voor het staken van de onderhandelingen over een akkoord is dat mij steeds indringender duidelijk werd dat weliswaar op papier een afspraak binnen bereik leek, maar dat de interpretatie hiervan tussen de partijen op een cruciaal onderdeel teveel verschilde. Dit zag met name op de vraag of het openen van de LVV's ook echt gepaard zou gaan met het beëindigen van de huidige gemeentelijke bed, bad en broodvoorzieningen.¹ Ik benadruk dat tot in de laatste fase nog geen daadwerkelijke overeenstemming bestond over zowel de formulering van de hiermee samenhangende bepalingen in het akkoord als de feitelijke uitwerking daarvan. In de formulering van de bepalingen had dit verschil wellicht kunnen worden overbrugd, maar naar mijn stellige overtuiging zou dit het verschil van opvatting niet hebben weggenomen, hooguit gemaskeerd. Mijn verwachting was dat in de praktijk een parallel systeem van structurele opvang in stand zou blijven. Dat er in het akkoord geen ondubbelzinnige teksten konden worden geformuleerd om partners tot daadwerkelijke overeenstemming te brengen over gemeentelijke opvangvoorzieningen, versterkte dit gevoel. Als gevolg hiervan achtte ik

¹ Zoals ook afgesproken in mijn brief over dit onderwerp d.d. 22 april 2015 met Kamerstuk 19 637, nr. 1994

de keus om het akkoord ondanks dit verschil van interpretatie te ondertekenen niet juist; een getekend akkoord zou al gauw een wassen neus blijken.

Sinds april 2015 heb ik in wisselende mate van intensiteit onderhandeld over het beoogde bestuursakkoord. Hierbij was sprake van periodes waarin de gesprekken zijn opgeschort om juridische helderheid af te wachten. Dit was noodzakelijk omdat het om – voor dit onderwerp – bepalende jurisprudentie ging. Bij aanvang van het onderhandelingsproces was nog geen helderheid over de vraag of het rijk voor de opvang van gemeenten moest betalen. Een ordemaatregel van de Centrale Raad voor Beroep zorgde tijdelijk voor een situatie waarin gemeenten onderdak moesten bieden. Om die reden volgde tijdelijke tegemoetkoming door het Rijk, voor de duur van de ordemaatregel. Deze situatie verviel met de gelijktijdige uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 november 2015 waar uit bleek dat vreemdelingen met vertrekplicht zich voor onderdak tot de Staatssecretaris moesten wenden. Daarna heb ik aangegeven de tegemoetkoming door te laten gaan zolang de onderhandelingen over het akkoord nog doorgingen.

In de periode die hierop volgde is er informeel en formeel overleg geweest, waarna op 1 april 2016 bleek dat er wederom een belangrijke zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou plaatsvinden waar het bieden van voorzieningen aan uitgeprocedeerden door de gemeente – in dit geval de gemeente Amsterdam – aan de orde zou komen. Op 29 juni 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervolgens dat gemeenten niet gehouden zijn op grond van enige internationale of wettelijke verplichting om onderdak te bieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. Uit de uitspraak volgt niet dat gemeenten geen onderdak mógen bieden, maar dat wat aan onderdak wordt geboden buitenwettelijk begunstigend beleid is. De ontwikkelingen in de jurisprudentie hebben daarmee stap voor stap duidelijk gemaakt dat uitgeprocedeerde vreemdelingen zich voor onderdak kunnen wenden tot de Staatssecretaris, dat gevraagd mag worden dat de vreemdeling meewerkt aan terugkeer en dat dit niet strijdig is met artikel 3 van het EVRM².

Toen de laatste uitspraak van de Raad van State op 29 juni 2016 de gewenste helderheid bood zijn de informele en formele overleggen weer geïntensiveerd, waaronder een uitgebreid bestuurlijk overleg op 27 oktober jl. In en rond alle gesprekken heb ik politieke, bestuurlijke en ambtelijke gesprekspartners voortdurend meegenomen in mijn voorgenomen stappen en voortschrijdende inzichten. Ook de gemeentelijke delegatie heeft vanzelfsprekend op verschillende momenten ruggenspraak gehouden met haar achterban. Ik heb in het proces iedere keer bewust de voorkeur gegeven aan weloverwogen en houdbare keuzes boven een snelle uitkomst. Dit alles verklaart waarom het proces ruim anderhalf jaar heeft geduurd.

Ik kies er voor om in deze brief alleen in algemene zin te spreken over de laatste stappen in de onderhandeling. Een volledige uiteenzetting hiervan acht ik niet integer naar mijn gesprekspartners, die net zoals ik zijn uitgegaan van de beslotenheid van de onderhandelingsstafel.

Zoals ik reeds beschreef in mijn brief van 21 november jl.³, zijn beide delegaties gedurende het onderhandelingsproces in hun opvattingen naar

² Op 28 juli 2016 gaf een beslissing van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verdere duidelijkheid dat de meewerkplicht voor de VBL niet strijdig is met artikel 3 EVRM.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2259

elkaar toegegroeid en zijn veel gedeelde beelden ontstaan over de contouren van de gewenste oplossing, de LVV's. Helaas is het niet gelukt om tot een volledig gedeelde beeld te komen omtrent de mogelijkheden die gemeenten wilden behouden om alsnog onderdak te kunnen bieden aan personen die niet via de LVV's kunnen of willen werken aan vertrek. Toen in de dagen voorafgaand aan een bestuurlijk overleg op 21 november gepoogd werd om het over dit fundamentele element eens te worden, bleek ook voor mij nog eens hoe stevig de verankering van de beide posities was.

Burgemeesters hebben vanuit hun ambt de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in hun gemeente. Als dat in het gedrang komt, wat hier soms het geval kan zijn, vind ik het redelijk dat in een individueel geval een tijdelijk bed wordt geboden als de burgemeester dat nodig vindt. Uit de gesprekken die ik deze dagen met meerdere politieke, bestuurlijke en ambtelijke partners voerde werd mij echter steeds indringender duidelijk dat gemeenten meer dan dat wilden en veeleer beoogden om structurele opvangvoorzieningen voor dezelfde doelgroep als van de LVV in stand te houden. Dan creëer je in mijn optiek een parallel systeem.

Uiteindelijk heb ik hieruit opgemaakt dat een werkbaar akkoord niet haalbaar was. Hierop heb ik de delegatieleider van de VNG en andere partners op zondagmiddag 20 november geïnformeerd over deze conclusie. Daarbij heb ik tevens medegedeeld dat ik verder onderhandelen niet zinvol achtte. Voor hen kon deze conclusie niet als een verrassing komen, omdat we naar elkaar steeds open zijn geweest over de twijfel of we in staat zouden zijn om tot een werkbaar akkoord te komen. Vervolgens is het bestuurlijk overleg, dat voor 21 november gepland stond met de bestuurders van de VNG en de gemeenten waar een LVV was voorzien, op zondag 20 november aan het einde van de middag geannuleerd. Wel heb ik de ochtend van 21 november nog een bespreking met de VNG delegatieleider gehad, waarbij we kort gesproken hebben over de uitkomst en de communicatie daarover, alsmede over de afwikkeling van de financiële tegemoetkoming aan gemeenten voor de huidige bed, bad en brood-voorzieningen. Vervolgens heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd (Kamerstuk 19 637, nr. 2259).

Tot slot, van beide kanten hebben de onderhandelingspartners de afgelopen anderhalf jaar met regelmaat grote inspanningen geleverd met de intentie om dit proces tot een goed einde te brengen. Daarbij is aan beide kanten bereidheid getoond om elkaar te naderen en compromissen te sluiten. Ik betreur dat dit niet tot een akkoord heeft geleid. Ik ben de onderhandelaars van de VNG niettemin dankbaar. De kennis en inzichten die we gewisseld hebben over het vormgeven van de beoogde LVV's acht ik waardevol om in te zetten bij toekomstige initiatieven die het terugkeer-beleid zullen pogen te versterken. Wanneer gemeenten bereid zijn om als onderdeel van een akkoord ondubbelzinnig af te spreken om geen parallelle, structurele opvangvoorzieningen meer te blijven bieden aan uitgeprocedeerden met een vertrekplicht ben ik bereid om de gesprekken met het oog op het sluiten van een bestuursakkoord over LVV's te hervatten.

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