

Vergaderjaar 2013–2014

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 121

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2014

Bijgaand ontvangt u mijn reactie op de aanbevelingen en conclusies uit het jaarverslag over 2013 van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)¹. Zoals ik u in mijn brief van 17 april 2013 (Kamerstuk 19 637, nr. 1655) meldde, is dit het laatste jaarverslag van de CITT. Per 1 januari 2014 zijn de toezichthoudende taken van de CITT overgenomen door de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J).

Het jaarverslag begint met een terugblik op de eerder gedane aanbevelingen en conclusies. In mijn reactie ga ik op deze aanbevelingen en de acht conclusies in. Ik vervolg met de nog niet behandelde conclusies en aanbevelingen die de CITT in hoofdstuk 2 doet ten aanzien van de specifieke thema's 2013 en sluit af met de in hoofdstuk 3 genoemde algemene bevindingen, voor zover deze niet eerder bij de conclusies en aanbevelingen over 2013 aan bod zijn gekomen.

In hoofdstuk 4 richt de CITT zich met aandachtspunten voor het toezicht tot de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Alvorens op de aanbevelingen en conclusies in te gaan, reageer ik op het voorwoord van de voorzitter van de CITT.

In zijn voorwoord, net als in een interview op 7 juni 2014 in dagblad de Telegraaf, blikt de voorzitter van de CITT terug op de afgelopen zes jaren van toezicht op het terugkeerproces. Hij constateert dat de effectiviteit van het terugkeerproces de afgelopen jaren verder onder druk is komen te staan en verwijst daarbij naar een aantal moeilijk te beïnvloeden factoren, zoals de medewerking van de landen van herkomst, maar ook de politieke besluitvorming rond het kinderpardon en de alternatieven voor bewaring. De commissie komt tot het oordeel dat bij de huidige stand van zaken het effectief uitzetten van vreemdelingen – mede door alle waarborgen, rechtsregels en rechtshulp – een schier onmogelijke opgave is geworden voor alle bij de uitzetting betrokken medewerkers.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In reactie hierop wijs ik op de terugkeercijfers over 2013, zoals met uw Kamer eerder gedeeld en besproken via de Rapportage Vreemdelingenketen. In 2013 kwamen minder mensen in aanmerking voor terugkeer. De instroom in Nederland van «kansrijke» asielzoekers uit onder andere Syrië en Somalië was hoog en ook zijn er in 2013 minder mensen in het toezicht aangetroffen die geen legaal verblijf hadden. Dat heeft zijn effect op het aantal mensen dat het terugkeerproces instroomde en daarmee tot de caseload van de DT&V ging behoren. De instroom van cases daalde met 14%. Daarnaast had de uitvoering van het kinderpardon zijn impact op de uitstroom van cases bij de DT&V.

Daar staat tegenover dat het aandeel aantoonbaar vertrek van de vreemdelingen die wél moesten vertrekken, gestegen is, van 48% in 2012 naar 51% in 2013. De stijging werd vooral veroorzaakt door een stijging van het aantal personen dat zelfstandig vertrekt. Ook het aandeel aantoonbaar vertrek van zogenaamde VRIS-ers (Vreemdeling in de Strafrechtketen) steeg licht, van 76% in 2012 naar 77% in 2013.

Mijn conclusie luidt dat, hoewel het aantal mensen dat vorig jaar uitgezet moest worden afnam, Nederland wel beter in staat was om de mensen die moesten vertrekken, ook daadwerkelijk en aantoonbaar te laten vertrekken.

1. Reactie op eerder gedane aanbevelingen en de conclusies en aanbevelingen over 2013

De CITT geeft in haar jaarverslag aan terug te grijpen op eerder gedane aanbevelingen die hun relevantie nog niet hebben verloren en die om verschillende redenen nog niet zijn opgevolgd.

1.1. Eerder gedane aanbevelingen

1.1.1. Het M118-formulier

De CITT heeft er herhaaldelijk op aangedrongen de invulling van het M118-formulier te verbeteren en op termijn een uniform elektronisch formulier in te voeren. De Commissie merkt op dat voor dit onderwerp blijvende aandacht vereist is.

Reactie

In mijn reactie op het jaarverslag CITT over 2012 meldde ik al dat het afgelopen jaar geïnvesteerd zou worden in een betere informatieoverdracht binnen de terugkeerketen. In de Kabinetsreactie op het rapport «Veiligheid van vreemdelingen» en «Monitor Vreemdelingenketen»² ben ik ingegaan op de verbeteringen die inmiddels ten aanzien van het M118-formulier zijn aangebracht of in gang gezet. Zo zal de vreemdelingenketen digitaal gaan werken. Op de lange termijn zal dit gebeuren door middel van het integraal vreemdelingenbeeld, wat een blijvende prioriteit zal zijn zoals de Inspectie VenJ in de Monitor Vreemdelingenketen aanbeveelt. Om via een groeiemodel tot een integraal vreemdelingenbeeld te komen, zullen de relevante ketenpartners naar verwachting vanaf deze zomer in het *tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen* gegevens kunnen noteren in het kader van de gedwongen terugkeer van vreemdelingen, ter vervanging van het M118-formulier. Dit informatiesysteem biedt een oplossing voor een aantal problemen rond de informatie-uitwisseling. Zo kan informatie gestapeld worden waarbij oude informatie niet verloren gaat en is informatie online

² Brief van 23 mei 2014 met Kamerstuk 19 637, nr. 1822

beschikbaar voor de betrokken ketenpartners. Rond de introductie van deze oplossing zal nog expliciet aandacht besteed worden aan de informatiebehoefte en de wijze waarop dit informatiesysteem gebruikt moet worden. Ook met dit informatiesysteem blijft managementaandacht voor de volledige en juiste invoer van gegevens nodig. In 2013 is er veel tijd geïnvesteerd in het opleiden van de medewerkers en het benadrukken van het grote belang van goede en volledige informatieoverdracht.

In het jaarverslag over 2013 oordeelt de commissie dat het M118-formulier inmiddels merkbaar beter en vollediger wordt ingevuld.

1.1.2. Het gebruik van FRONTEX-vluchten

De commissie geeft aan niet overtuigd te zijn van het optimale gebruik, door Nederland, van de Joint Return Operations (JRO's) van FRONTEX. De commissie concludeert aan de hand van de cijfers over 2013 dat de participatie van Nederland in FRONTEX-vluchten en het aantal op deze wijze uitgezette vreemdelingen achterblijft in vergelijking met andere EU-landen.

Reactie

Ook vorig jaar was de commissie van oordeel dat Nederland meer zou moeten investeren in participatie in JRO's van FRONTEX. Ik heb naar aanleiding van deze aanbeveling uit 2012 de mogelijkheden nader onderzocht.

Daarbij is ook ambtelijk contact geweest met de uitvoerend directeur van FRONTEX. Deze heeft desgevraagd gemeld dat naar zijn mening Nederland als één van de meest actieve lidstaten bekend is. De inzet van Nederland in FRONTEX-verband werd als «zeer goed» bestempeld en wat betreft uitzettingen werd gemeld dat hij geen extra mogelijkheden zag voor Nederland.

Het proces rond het selecteren van kandidaten en het inschrijven op JRO's wordt geleid door de DT&V. Bij uitzettingen wordt door de DT&V altijd kritisch gekeken of Nederlandse deelname aan FRONTEX-vluchten kan worden vergroot. Dat Nederland niet altijd (voldoende) kandidaten kan aanleveren om meevliegen op een JRO de moeite waard te maken, is onder meer gelegen in de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn alvorens een vreemdeling kan worden aangemeld. Zo moet de vreemdeling in juridische zin uitzetbaar zijn en in het bezit zijn van reisdocumenten dan wel van een toezegging van de diplomatieke vertegenwoordiging dat er een laissez passer wordt afgegeven.

Ten slotte moge duidelijk zijn, dat Nederland vooral inzet op het zelfstandig vertrek van vreemdelingen. Wanneer zij zelfstandig vertrekken, of zonder escorts, vertrekken zij niet via een JRO. Nederland zal steeds kritisch blijven kijken om deelname aan JRO's te maximeren.

1.1.3. Ketensturing

De commissie heeft in verschillende jaarverslagen aandacht gevraagd voor de cruciale rol van ketensturing en de noodzaak van afstemming en gegevensuitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen.

De commissie acht het noodzakelijk de vinger aan de pols te houden door te investeren in een betrouwbaar Keten Management Informatiesysteem,

maar ook door regelmatig direct contact met de medewerkers in de uitvoering.

Reactie

Met de commissie constateer ook ik dat eerder genomen verbetermaatregelen op het gebied van VRIS (Vreemdeling in de Strafrechtketen) de afgelopen jaren hebben geleid tot vooruitgang op het proces. In 2013 lag het aantoonbaar vertrek van VRIS-vreemdelingen op 77%.

Zoals ik al onder 1.1.1. meldde zal ik blijven inzetten op de interne monitoring van gegevensoverdracht in de terugkeerketen. Het Ketenaanagement Informatiesysteem (KMI) is hierbij een belangrijk instrument.

1.1.4. Annuleringen

De commissie wijst op geconstateerde problemen met annuleringen van uitzettingen, waarbij vaak herhaalde aanvragen (HASA) en voorlopige voorzieningen (VoVo) of een beroep op medische gronden belangrijke annuleringsgronden zijn.

Reactie

Gegeven de regelgevingskaders waarbinnen gewerkt moet worden, wordt steeds optimaal gewerkt om annuleringen van vluchten te vermijden. Op de oorzaken van de door de commissie genoemde redenen voor annuleringen, zoals het doen van HASA's of VoVo's en een beroep om medische gronden, heeft de overheid minder direct invloed. Daar waar dat wel mogelijk is, zijn inmiddels maatregelen genomen om annuleringen zo veel mogelijk terug te dringen, zoals de procedure last-minute aanvragen. Door verbeterde samenwerking tussen DT&V, KMar en IND op Schiphol is het aantal annuleringen als gevolg van een HASA of Vovo gedaald. De werkwijze last minute aanvragen is uitgebreid naar reguliere aanvragen.

1.2. Conclusies en bevindingen over 2013

1.2.1. Taskforce Guinee

De commissie is van oordeel dat er geen sprake is van buitensporige vergoedingen. Volgens de commissie moet er van worden uitgegaan dat de Guineese overheid de juiste personen in de delegatie afvaardigt met mandaat om de twee belangrijkste zaken, te weten identiteitsvaststelling en afgifte van vervangende reisdocumenten, te kunnen uitvoeren. De commissie is dan ook van oordeel dat er op dit moment onvoldoende grond is om te twijfelen aan de status van de door de Guineese ambassades verstrekte documenten.

Reactie

Ik onderschrijf de bevindingen van de commissie. Het vergoeden van reizen verblijfskosten aan dit soort delegaties is gebruikelijk. De gemaakte onkosten worden door mij vergoed op basis van de daarvoor bestaande Europese normen en liggen dan ook in lijn met de vergoedingen van andere Europese landen. Met de commissie concludeer ook ik dat het grootste deel van de Guineeërs met de afgegeven reisdocumenten is toegelaten tot Guinee.

Ik zie dan ook geen aanleiding om de rechtsgeldigheid van de door de Guineese autoriteiten afgegeven documenten in twijfel te trekken.

1.2.2. Medische informatieoverdracht

De commissie acht het van groot belang dat samen met medische zorgverleners een document medische zorgverlening wordt opgesteld ten behoeve van de andere medische zorgverleners gericht op de uitzetfase, waarbij het medisch geheim gewaarborgd dient te zijn. Daarbij is het M118-formulier naar het oordeel van de commissie slechts geschikt om melding te maken van medische bijzonderheden.

Reactie

Aangezien medische informatie tussen medici onderling moet worden gedeeld, is het M118-formulier, dat informatieuitwisseling tussen *alle* betrokken ketenpartners beoogt, niet het primaire middel daartoe. De overdracht van medische informatie is complex en niet uitsluitend met een formulier op te lossen.

In mijn reactie op het vorige jaarverslag heb ik aangekondigd dat een verbeterprogramma gestart zou worden. In het kader van dit verbeterprogramma zijn inmiddels diverse verbeteracties uitgevoerd op het gebied van medische informatieoverdracht. In de eerder genoemde Kabinetsreactie op het rapport «Veiligheid van Vreemdelingen» en «Monitor Vreemdelingenketen» ben ik hierop verder ingegaan. Zoals daarin gemeld vindt er momenteel overleg plaats met het Ministerie van VWS over het medisch beroepsgeheim in relatie tot de overdracht van medische informatie tussen medici in de keten. Ten aanzien van de medische adviseurs worden de samenwerkingsovereenkomsten/contracten tegen het licht gehouden en waar nodig verbeterd.

Het bieden van een structurele oplossing is complex en krijgt maximale prioriteit. Zoals ik u al in de Kabinetsreactie op het rapport «Veiligheid van vreemdelingen» en «Monitor Vreemdelingenketen» meldde zullen de Minister van VWS en ik uw Kamer nog dit jaar informeren over de gevonden mogelijkheden en werkwijzen.

1.2.3. Benoeming hoofden Vreemdelingenpolitie

De commissie concludeert dat, indien de hoofden Vreemdelingenpolitie met voorrang worden benoemd, er snel duidelijkheid wordt verschaft over de andere functies binnen de Vreemdelingenpolitie.

Reactie

De benoeming van de leidinggevenden bij de politie, dus ook bij de Vreemdelingenpolitie, zullen nog vóór de zomer plaatsvinden, waarmee er vervolgens duidelijkheid komt over de overige functies.

1.2.4. Piketfunctionaris IND

De commissie stelt vast dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het afgelopen jaar steeds vaker een piketfunctionaris met dossierkennis beschikbaar had om kansloze herhaalde asielaanvragen op Schiphol onmiddellijk in behandeling te kunnen nemen en af te kunnen doen.

Reactie

Op de verbeterde samenwerking tussen KMar, DT&V en IND op Schiphol reageerde ik al onder 1.1.4.

Zoals de commissie meldt heeft de piketfunctionaris inmiddels per 1 januari 2014 een vaste plek op het verwijdercentrum op de G-pier op Schiphol. Naar verwachting zal daardoor de samenwerking en daarmee

de resultaten ten aanzien van het aantal annuleringen wegens herhaalde asielaanvragen verder verbeteren.

1.2.5. Incidententafels

De commissie pleit voor een meer projectmatige aanpak van complexe uitzettingen. Daarbij adviseert de commissie deze aanpak te protocolleren.

Reactie

Ook in de Kabinetsreactie op het rapport «Veiligheid van vreemdelingen» en «Monitor Vreemdelingenketen» ben ik hierop ingegaan. Inmiddels is de incidentenstrategie versterkt. Een ketenbreed incidentenprotocol is recent vastgesteld en zal stapsgewijs in de Vreemdelingenketen worden geïmplementeerd. In het vervolg hierop zijn twee maatregelen in gang gezet die eind 2014 gereed moeten zijn:

- Risico-inventarisatie: Er is een gezamenlijke risico-inventarisatie gemaakt met een overzicht van de risico's die zich binnen het werkveld van de vreemdelingenketen kunnen voordoen en waar nodig zullen verdere beheersmaatregelen worden genomen;
- Incidentenstrategie: Er wordt daarbij gewerkt aan een gemeenschappelijk overzicht- en registratiesysteem. Door dit incidentmanagementsysteem kunnen incidenten worden gearchiveerd, geraadpleegd voor een actueel beeld en geëvalueerd.

Bij complexe uitzettingen zal de vreemdelingenketen projectmatig werken, zodat een eenduidig overheidsoptreden is gewaarborgd.

1.2.6. Vreemdelingenbewaring

Vreemdelingenbewaring vormt naar het oordeel van de commissie een belangrijk onderdeel van de gedwongen terugkeer en is daarbij vaak onmisbaar.

Reactie

De commissie onderschrijft hiermee mijn conclusie dat bewaring een effectief middel is om terugkeer mogelijk te maken.

1.2.7. Alternatieven voor bewaring

De commissie wijst er op dat alternatieven voor bewaring weliswaar in een beperkt aantal gevallen waarbij er weinig of geen risico bestaat op onttrekking aan het toezicht een bijdrage kunnen leveren aan terugkeer, maar dat dit ook kan leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal annuleringen als gevolg van het met onbekende bestemming vertrekken van uit te zetten vreemdelingen.

Reactie

Sinds 13 september 2013 zijn de alternatieve toezichtmaatregelen bij terugkeer een vast onderdeel van het beleid. Een vreemdeling die actief werkt aan zijn terugkeer, krijgt de mogelijkheid om dit onder begeleiding van de DT&V te realiseren. Bewaring blijft echter mogelijk als ultimum remedium. Zoals de commissie oordeelt biedt het wetsontwerp Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring een stevig fundament voor een eigen regime voor vreemdelingenbewaring, gericht op het beschikbaar houden van de vreemdeling voor terugkeer.

1.2.8. Samenvoeging van uitvoeringsdiensten

De commissie pleit, teneinde het aantal overdrachtmomenten in de vreemdelingenketen te beperken en zo tot meer efficiency te komen, voor samenvoeging van uitvoeringsdiensten en tot centrale sturing.

Reactie

In afstemming met IND, DT&V en COA is inmiddels een zorgvuldig proces opgezet om gemeenschappelijk te onderzoeken wat de meest optimale organisatievorm voor de «kleine keten» is. Dit jaar wordt een onderzoek uitgevoerd naar de transitielasten als het COA een agentschap zou worden, alsmede naar de optimale en toetsbare criteria voor de beste samenwerkingsvorm van de kleine keten. Als de onderzoeken gereed zijn wordt, met behulp van de uitkomsten, een business-case gemaakt voor het optimale organisatie-model. Ondertussen investeren de drie uitvoeringsdiensten in een intensieve samenwerking. Zo wordt inmiddels met een gemeenschappelijk jaarplan gewerkt en vindt op gemeenschappelijk MT-niveau de dagelijkse aansturing plaats.

2. Specifieke thema's 2013

Vreemdelingenpolitie

De bevindingen van de commissie wijzen erop dat de samenwerking tussen de voormalige korpsen inmiddels beter tot stand komt, maar dat de samenwerking van de vreemdelingenpolitie met de wijkteams als het gaat om identiteitscontrole nog niet optimaal verloopt.

Reactie

De uitrol van MEOS (Mobiel Effectiever Op Straat), genoemd in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013³, bij de basispolitieszorg zal er voor zorgen dat de wijkteams hierbij in de toekomst beter worden ondersteund. Een brede uitrol in de basisteams start naar verwachting eind 2014 en zal doorlopen tot eind 2015.

De commissie constateert dat de communicatie tussen VP en DT&V vaak te wensen overlaat. Ik onderken dat de communicatie en samenwerking op deze onderwerpen nog verder verbeterd kan worden, maar ik zie vooruitgang in de samenwerking tussen de twee diensten. Er zijn naar mijn mening op zowel uitvoerend als op tactisch/strategisch niveau voldoende communicatiemomenten tussen politie en DT&V. De leiding van de nationale politie en de leiding van de DT&V hebben zich gecommiteerd aan de ketenbrede afspraken over samenwerking en resultaten van de keten als geheel. Dit zal op alle niveaus leiden tot versterking van de samenwerking.

3. Algemene bevindingen

3.1. Vrijwillige terugkeer via de IOM

De commissie heeft in het verslagjaar gesproken met de Chef de Mission van de IOM in Nederland.

Van hem heeft de commissie begrepen dat de IOM ervaart dat bij sommige landen het LP-proces moeizamer verloopt, ondanks het feit dat het om vrijwillige terugkeer gaat en de IOM een intergouvernementele organisatie is.

³ Kamerstuk 29 628, nr. 402

Reactie

IOM en DT&V werken nauw samen, waarbij naar derde landen toe goed wordt verduidelijkt wat ieders rol in dit proces is. Internationale samenwerking op het terrein van terugkeer is belangrijk en om die reden neemt Nederland deel aan verschillende projecten waarin op Europees niveau wordt samengewerkt. Op deze wijze verwacht ik de effectiviteit van (vrijwillige) terugkeer verder te kunnen verhogen.

3.2. Ketensamenwerking en -sturing

3.2.1. Vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS)

De commissie spreekt zijn bevreemding uit dat de PI in Alphen aan den Rijn is omgebouwd tot gewoon Huis van Bewaring, terwijl er zowel op het gebied van logistiek als expertise grote voordelen zijn bij behoud van deze locatie als VRIS-locatie.

Reactie

De keuze voor PI Ter Apel als locatie voor veroordeelde VRIS-vreemdelingen is onderdeel geweest van het besluitvormingsproces rond het Masterplan DJI 2013- 2018. Bij deze besluitvorming, met uw Kamer gedeeld in de brief van 19 juni 2013⁴, is onder meer rekening gehouden met de effecten van de sluiting op het DJI-personeel in relatie tot de regionale werkgelegenheidssituatie, bedrijfsvoeringsaspecten, de spreiding van inrichtingen over Nederland en de optimale inzet van specialismen in de strafrechtketen met het oog op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de uitvoering. Uiteraard blijft de ketensamenwerking rondom de specifieke groep die VRIS-ers vormen, gehandhaafd.

3.3. Herhaalde asielverzoeken op de vliegtuigtrap

De commissie pleit voor het onderzoeken op de haalbaarheid van het gebruik maken, door Nederland, van de door de commissie genoemde «Belgische variant», waarbij een (herhaalde) asielaanvraag op de vliegtuigtrap niet meer in behandeling wordt genomen, omdat de aanvraag te laat en bij de verkeerde instantie wordt ingediend.

Reactie

Met de commissie deel ik de zorg voor de belasting, die de zogenaamde «last-minute-HASA's» opleveren op het terugkeerproces. De door de commissie omschreven «Belgische variant» zal ik dan ook laten onderzoeken op haalbaarheid in Nederland. Daarbij wil ik goed kijken naar wat deze variant inhoudt en deze relateren aan de Europese regelgeving. Naar mijn mening zal binnen het raamwerk van de Europese regelgeving moeten worden gezocht naar werkwijzen en regelingen die maximaal gebruik maken van de mogelijkheden om vertraging van de terugkeeroperatie door misbruik van de asielprocedure te voorkomen. De verwerking van deze normen in de regelgeving zal onderdeel vormen van de implementatie van de Opvangrichtlijn (2013/33) en de Procedurerichtlijn (2013/32).

⁴ Kamerstuk 24 587, nr. 535

3.4. Vreemdelingenvervoer vanaf meerdere bewaringslocaties

De commissie merkt in haar jaarverslag op dat het systeem van aanleveren van vreemdelingen vanuit alle bewaringslocaties naar de luchthaven valt of staat met een strakke discipline. Voorkomen moet worden dat er nodeloos geannuleerd wordt.

Reactie

Ik onderschrijf deze conclusie van de commissie. In de uitvoering is dit tot uiting gebracht door het aanstellen van een piketmedewerker van de DT&V, die buiten de «normale» werktijden om bereikbaar is om eventuele knelpunten die zich op het laatste moment voordoen te herstellen.

4. Tot slot

Uit de conclusies en aanbevelingen over 2013 van de commissie blijkt eens te meer dat het werken aan verbeteringen in het terugkeerproces, zowel op humanitair gebied als wat betreft effectiviteit, nooit af is. Zoals blijkt uit het jaarverslag is op veel onderwerpen vooruitgang merkbaar, zoals bij de invuldiscipline op het M118-formulier, het aantal annuleringen wegens HASA, of ten aanzien van de ketensamenwerking en het uitvoeren van het VRIS-protocol. Een aantal zorgpunten blijft en vergt onverminderde aandacht.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven