

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2400

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2018

Door de Inspectie van Justitie en Veiligheid (verder Inspectie) zijn twee onderzoeken uitgevoerd inzake terugkeer en vertrek. Beide rapporten bied ik met deze brief aan uw Kamer aan. Met deze brief doe ik tevens twee toezeggingen gestand op het gebied van terugkeer, te weten m.b.t. de terugkeer van personen die aantoonbaar vertrokken zijn na een afwijzing onder de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen en de terugkeer na regulier verblijf.

Inspectierapporten «Gedwongen vertrek in beeld» en «Periodiek beeld Terugkeer 2017»

In «Gedwongen vertrek in beeld»¹ analyseert de Inspectie het vertrekproces van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en de uitkomsten van dat vertrekproces. Ook worden de aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen besproken in het kader van het toezicht op de vreemdelingenketen. In dat kader zijn in 2017 verschillende inspecties uitgevoerd. In het «Periodieke beeld Terugkeer 2017»² beschrijft de Inspectie op hoofdlijnen de bevindingen van de uitgevoerde inspecties.

Algemeen beeld

Uit beide rapporten komt naar voren dat de wijze waarop het vertrekproces onder regie van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt uitgevoerd over het algemeen goed verloopt. Ook de manier waarop de verschillende ketenpartners³ hun werk doen en omgaan met de vreemdelingen is zorgvuldig en goed. Dit neemt niet weg dat de Inspectie ook

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Koninklijke Marechaussee (KMar), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O),

tekortkomingen in het (terugkeer)proces constateert en enkele aanbevelingen doet.

Informatievoorziening

De belangrijkste aanbeveling die de Inspectie doet heeft betrekking op het uitwisselen van informatie. Zowel in «Gedwongen vertrek in beeld» als in «Periodiek beeld Terugkeer 2017» doet de Inspectie aanbevelingen op dit punt. Het goed en volledig uitwisselen van informatie helpt bij het bieden van voldoende handelingsperspectief en zorgt er voor dat bepaalde handelingen niet dubbel gedaan hoeven te worden. Het gaat hierbij in ieder geval om de uitwisseling van medische en gezondheidszorginformatie maar ook over informatie aangaande persoonlijke eigenschappen en fysieke kenmerken.

Informatie-uitwisseling binnen de keten is een onderwerp dat de continue aandacht van alle betrokken partners heeft en in de afgelopen jaren zijn hierop al vele stappen ter verbetering gezet. Daarbinnen vormt het uitwisselen van medische informatie een belangrijk aandachtspunt. Door de Inspectie wordt verwezen naar een Handreiking uit 2016. De ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben deze handreiking samengesteld, waarbij is samengewerkt met de Landelijke Huisartsenvereniging en verschillende zorgaanbieders. Deze handreiking is onlangs geactualiseerd. Daarnaast is sinds kort een toestemmingsformulier in gebruik dat zich richt op het delen van medische gegevens tussen zorgprofessionals binnen en buiten de vreemdelingenketen die betrokken zijn bij de medische behandeling van de vreemdeling. Het gaat om de overdracht van het medisch dossier naar een volgende zorgprofessional wanneer de vreemdeling vanuit de Centrale Orgaan opvang Asielzoekers (COA)-locatie overgaat naar vreemdelingenbewaring, wordt uitgezet, of als illegaal is aangetroffen en door de Nationale Politie (NP) of Koninklijke Marechaussee (KMar) in vreemdelingenbewaring is gesteld.

Voorts wordt momenteel een ketenbrede kwaliteitsmeting uitgevoerd naar de juistheid, correctheid en volledigheid van informatie die via de loketvoorziening Sigma vanuit de eigen systemen van de ketenpartners tussen ketenpartners wordt uitgewisseld. De uitkomsten van dit onderzoek zullen naar verwachting leiden tot verdere verbetering van de kwaliteit en volledigheid van de informatie.

DT&V heeft in de afgelopen maanden het interne proces reeds aangepast. Na afloop van de periode (december 2017) waarop het onderzoek van de Inspectie betrekking heeft, is er wederom aandacht besteed aan het correct invullen van de velden in het eigen systeem die via SIGMA gedeeld worden, waaronder het invullen van de fysieke kenmerken.

Rondom bagage kan ik aangeven dat in 2017 een ketenbrede instructie is vastgesteld over hoe om te gaan met de registratie van (de hoeveelheid) bagage. In december 2017 is aanvullend specifieke aandacht besteed aan de taakverdelingen tussen ketenpartners op dit gebied. Naar deze instructie verwijst de Inspectie ook. Deze instructie is onlangs (mei 2018) geactualiseerd. De processen rondom bagage zullen de aandacht houden van de betrokken ketenpartners en de instructie zal zo nodig worden geactualiseerd. Deze aandacht is noodzakelijk omdat de vreemdelingen in alle fases van de procedure nieuwe bagage kan verwerven. De verwachting is dat de meest recente instructie leidt tot verbeteringen op dit specifieke aspect.

Fouilleren

De Inspectie constateert dat alle vreemdelingen voorafgaand aan het vervoer tussen een DJI-locatie en Schiphol zijn gefouilleerd. Wel bleek dat in sommige gevallen bij een latere fouillering toch nog gevaarlijke voorwerpen werden aangetroffen. Fouilleren (onderzoek aan kleding) is voor de vreemdeling minder belastend dan onderzoek aan het lichaam. De inzet van dit – lichte – middel kan nimmer volledige garantie geven op de afwezigheid van contrabande. De constatering dat bij een tweede onderzoek aan kleding alsnog gevaarlijke voorwerpen worden aangetroffen, leidt tot de conclusie dat in de praktijk adequaat gehandeld wordt door voorafgaand aan vertrek een extra fouillering uit te voeren.

Daarnaast is gebleken dat bij vervoer tussen een COA-locatie en Schiphol, noch de COA-medewerkers noch de DV&O medewerkers de bevoegdheid hebben om te fouilleren. Gelet op de mogelijke risico's voor medewerkers en vreemdelingen vraagt de Inspectie hier aandacht voor.

In die gevallen dat DV&O een vreemdeling vervoert van een open COA-locatie naar een vliegveld voor vertrek, is er sprake van zelfstandig vertrek. Bij dergelijk vervoer is er vanuit het proportionaliteitsvereiste geen sprake van fouilleringsbevoegdheden of andere drang- en dwangbevoegdheden, zoals die wel kunnen worden ingezet bij gedwongen vertrek. Verder geldt dat DV&O altijd voorafgaand aan een vervoersbeweging een risicoschatting maakt en op basis daarvan noodzakelijke maatregelen treft, binnen de juridische kaders die in die situatie al van toepassing zijn. Desalniettemin neem ik de aanbeveling van de Inspectie ter harte en zal ik met betrokken partijen in gesprek gaan om de geschetste risico's in kaart te brengen op basis waarvan kan worden bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Verbetering van de samenwerking met andere organisaties

In «Gedwongen vertrek in beeld» gaat de Inspectie ook in op de samenwerking tussen de DT&V en andere organisaties (NGO's en IOM) die vreemdelingen begeleiden in het terugkeerproces. Volgens de Inspectie is niet altijd duidelijk welke begeleiding en ondersteuning kan worden geboden en hoe de verschillende organisaties zich verhouden tot de DT&V.

Wanneer iemand geen recht (meer) heeft om in Nederland te verblijven, dient hij of zij Nederland te verlaten. De vreemdeling is in beginsel zelf verantwoordelijk voor dit vertrek. Om praktische belemmeringen weg te nemen en het zelfstandig vertrek zoveel mogelijk te stimuleren financiert de overheid verschillende projecten en organisaties om dit vertrek te ondersteunen. Door hun onafhankelijke rol kunnen deze organisaties sommige groepen vreemdelingen mogelijk beter bereiken dan de DT&V. Zij spelen dan ook een belangrijke rol in het terugkeerproces. Een goede samenwerking waarbij kenbaar is wie wat kan bieden, vind ik net als de Inspectie belangrijk.

De DT&V heeft regelmatig contact met de verschillende organisaties. Om goed regie te kunnen houden op het terugkeerproces moeten de organisaties ook bij de DT&V de vreemdeling aanmelden wanneer een terugkeertraject wordt gestart. Daarnaast worden er verschillende bijeenkomsten georganiseerd waar de organisaties elkaar tegenkomen en ervaringen kunnen uitwisselen. Op de website van de DT&V (www.infotegterugkeer.nl) zijn ook alle projecten opgenomen en de medewerkers van de DT&V, vreemdelingen zelf en andere betrokkenen kunnen op die manier

eenvoudig informatie vinden over de verschillende mogelijkheden van ondersteuning.

Inzet om stapelen van verblijfsaanvragen te verminderen

De Inspectie geeft aan dat het kunnen opstarten van nieuwe juridische procedures van invloed is op het vertrekproces en dat daardoor in 14% van de gevallen een geplande uitzetting moest worden geannuleerd. Nieuwe juridische procedures leiden ook tot langere doorlooptijden tussen het ontstaan van de vertrekplicht en het daadwerkelijk vertrek. De Inspectie doet dan ook de aanbeveling aan het Kabinet om in te zetten op het verminderen van het stapelen van verblijfsaanvragen.

Zoals ook is neergelegd in het Regeerakkoord, streeft het kabinet naar een vermindering van de stapeling van verblijfsaanvragen. Ook wil het kabinet komen tot een snellere afhandeling van herhaalde aanvragen. Daartoe worden verschillende maatregelen genomen, zowel op korte als op langere termijn. Deze worden nader toegelicht in mijn een brief inzake flexibilisering van de asielketen, die ik binnenkort aan uw Kamer zal sturen. Waar relevant bepaalt de ambitie om vervolgaanvragen verder tegen te gaan ook mijn inzet bij de onderhandelingen over het GEAS.

Verruimen van de mogelijkheden tot inzet vreemdelingenbewaring

Zoals hiervoor aangegeven zet het Kabinet in op zoveel mogelijk zelfstandig vertrek. Dit sluit gedwongen vertrek echter geenszins uit. Om er voor te zorgen dat de vreemdeling ook beschikbaar is voor het daadwerkelijke vertrek kan de overheid vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen nemen, waaronder de inzet van vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring mag alleen worden ingezet wanneer er gegronde redenen zijn aan te nemen dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht waardoor de gedwongen vertrekprocedure niet kan worden afgerond of als de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert. Ook moet er sprake zijn van zicht op uitzetting. Zoals de Inspectie in het rapport «Gedwongen vertrek in beeld» ook aangeeft, is mede onder Europese wetgeving en jurisprudentie het gebruik van het instrument vreemdelingenbewaring aangescherpt.

In welke gevallen een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000. Een vreemdeling kan in bewaring worden gesteld op grond van het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, indien:
een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, of
de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert.

Bovendien is bewaring alleen mogelijk indien lichtere terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. In het Vreemdelingenbesluit is dit afwegingskader voor inbewaringstelling nader uitgewerkt met zware en lichte gronden, zodat duidelijk is in welke situaties sprake kan zijn van een risico op onttrekking of het niet actief werken aan terugkeer. Het afwegingskader voor inbewaringstelling zoals dat is opgenomen in de wet en het besluit is in overeenstemming met de relevante EU-wetgeving en de jurisprudentie hierover.

Hoewel zelfstandig vertrek de voorkeur heeft, blijft gedwongen terugkeer ook een reële mogelijkheid als de persoon in kwestie pertinent weigert om zelfstandig te vertrekken. Daarvoor is het van belang dat in ieder geval de

bestaande (wettelijke) mogelijkheden voor bewaring niet (verder) worden ingeperkt en waar nodig worden verruimd. Omdat een aantal belangrijke bepalingen over bewaring deel uitmaken van het GEAS, zal Nederland zich ook in dit verband hard maken voor verruiming.

Zoals de Inspectie aangeeft moet er de afgelopen jaren al, met name onder invloed van Europese wetgeving en jurisprudentie, meer terughoudend met de inzet van vreemdelingenbewaring worden omgegaan en moeten lichtere terugkeermaatregelen voor vreemdelingenbewaring nadrukkelijker worden meegewogen in het besluit tot inbewaringstelling. De Inspectie constateert dat dit ook leidt tot een grotere administratieve last.

Ik sluit niet uit dat, ondanks de opleiding en training die ambtenaren die bevoegd zijn tot inbewaringstelling krijgen, hierdoor in specifieke gevallen vreemdelingenbewaring niet kan worden opgelegd binnen de daartoe gestelde termijnen. Om hier meer ruimte te geven, bestaat er een werkinstructie voor het in bewaring stellen van grotere groepen vreemdelingen en in het wetsvoorstel Wet Terugkeer en Bewaring wordt de ophoudingstermijn verlengd naar maximaal 9 uur.

Bewegen van landen van herkomst tot terugname eigen onderdanen

Het Kabinet onderschrijft de aanbeveling om positieve en negatieve prikkels aan te wenden om landen van herkomst te bewegen tot het terugnemen van hun onderdanen. De strategische benadering waarvoor het Kabinet heeft gekozen vindt hierin zijn basis. Het aanwenden van negatieve prikkels in het EU-visumbeleid heeft, na de onderzoeksperiode waarop het rapport van de Inspectie zich met name richt (2016), geleid tot betere terugkeersamenwerking met Bangladesh en Ivoorkust. In bilateraal verband intensiverde het Kabinet de relaties met voor terugkeer prioritaire landen zoals Marokko, Algerije en Tunesië door bezoeken van bewindspersonen en het bespreken van de terugkeersamenwerking. Verbreding van de bilaterale relatie met bijvoorbeeld (pre-)operationele justitiële of politieke samenwerking, maar ook het aanbieden van studiebeurzen biedt daarbij aanknopingspunten om evenwichtig gevolg te geven aan de belangen van beide partijen. In alle gevallen staat maatwerk centraal en wordt Rijksbreed opgetrokken.

Toezeggingen op het gebied van terugkeer

Ik heb u toegezegd een update te geven van het aantal personen dat aantoonbaar is vertrokken na een afwijzing onder de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen.⁴ Van de vreemdelingen van wie het beroep op de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen niet tot een inwilliging heeft geleid, zijn er sinds de start van de regeling in februari 2013 tot en met maart 2018, 210 (met eventuele familieleden) aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Ongeveer 570 van hen zijn (met hun eventuele familieleden) zelfstandig vertrokken zonder toezicht.⁵ Deze cijfers bevatten kinderen én volwassenen die onder de overgangs- of de definitieve regeling vielen. In de beantwoording van de begrotingsvragen van november 2017 werd gesproken over kinderen. Dit verklaart waarom de aantallen genoemd in dit antwoord hoger zijn dan eerder verstrekte cijfers.

Ik heb ook toegezegd u te informeren over de mogelijkheden tot uitbreiding van de rol van de Dienst Terugkeer en Vertrek bij reguliere

⁴ Algemeen overleg Opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring d.d. 28 maart 2018, Kamerstuk 19 637, nr. 2383

⁵ Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid, afgerond op tientallen

zaken.⁶ Terugkeer vormt de sluitsteen van het toelatingsbeleid, ook bij reguliere migranten. Het is een noodzakelijk instrument om de integriteit van het reguliere toelatingsbeleid te garanderen. Om de inspanningen in dit kader te versterken wordt ingezet op intensivering van de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties in de migratieketen, in dit geval IND, DT&V en Nationale Politie. Ook gemeenten zullen hierbij betrokken worden. Intensivering van de samenwerking leidt tot beter toezicht en handhaving op het domein van reguliere migratie, wat uiteindelijk moet leiden tot intensivering van terugkeer van reguliere migranten. Daarbij ligt de focus op gevallen waarbij op toelating tot Nederland gerichte fraude is gepleegd.

Hierbij valt te denken aan het aangaan van schijnrelaties of het opzettelijk opgeven van onjuiste informatie bij het aanvragen van de verblijfsvergunning. Op basis van verdere prioriteitsstelling, kunnen hier specifieke doelgroepen aan worden toegevoegd. Ook zal nadrukkelijk gezocht worden naar best practices van andere EU-lidstaten op het gebied van terugkeer van reguliere migranten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

⁶ Algemeen overleg Partner- en gezinsmigratie d.d. 14 januari 2015, Kamerstuk 32 175, nr. 55