

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1526

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2012

Hierbij ontvangt u mijn reactie op de aanbevelingen uit het jaarverslag over 2011 van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT).¹

Aan het begin van het jaarverslag zijn negen algemene conclusies en aanbevelingen te vinden. Hieronder zal ik op deze aanbevelingen ingaan. Vervolgens zal ik ingaan op enkele aanbevelingen die in de tekst van het jaarverslag te vinden zijn.

Reactie op algemene conclusies en aanbevelingen over 2011

Conclusie/aanbeveling 1

De Commissie geeft aan af te zien van een overzicht van de stand van zaken in relatie tot de uitvoering van eerdere aanbevelingen en suggesties.

Reactie:

Ik neem dit voor kennisgeving aan.

Conclusie/aanbeveling 2

De Commissie geeft aan met vertrouwen de aanpak op het gebied van ketenregie te volgen.

Reactie:

Ketensturing is voor mij inderdaad een belangrijke prioriteit. Het verheugt mij dan ook dat de CITT de inspanningen op dit terrein waardeert.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Conclusie/aanbeveling 3

De Commissie acht het tempo waarin met name uitvoeringsregels op het gebied van toezicht en terugkeer tot stand worden gebracht niet in overeenstemming met de urgentie die in de praktijk wordt gevoeld. Dit wordt naar het oordeel van de Commissie mede veroorzaakt door vertragingen bij de totstandkoming van hogere regelgeving.

Reactie:

De totstandkoming van wet- en regelgeving is veelal een ingewikkeld proces met veel actoren en waarin tal van belangen moeten worden afgewogen. Dat kost tijd. Het streven is er constant op gericht om nieuwe regelgeving zo spoedig mogelijk in te voeren.

Met betrekking tot de implementatie van de terugkeerrichtlijn wijs ik er overigens op dat de vertraging niet is ontstaan door de overgang van de verantwoordelijkheid voor de vreemdelingenwetgeving van het ministerie van Justitie naar het ministerie van BZK. Het wetgevingstraject inzake de implementatie van de terugkeerrichtlijn was in 2011 een van de topprioriteiten op het gebied van de vreemdelingenwetgeving. De schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer was eind maart 2011 afgerond. Doordat de Kamer daarop volgend gebruik maakte van haar recht om voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de strafbaarbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod, kon de plenaire behandeling in de Tweede Kamer eerst op 1 november 2011 worden afgerond. De behandeling in de Eerste Kamer kon binnen zes weken worden afgerond, waarmee de implementatiewetgeving op 31 december 2011 in werking kon treden.

Conclusie/aanbeveling 4

De Commissie is van mening dat beperkende regels ten aanzien van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), die zijn opgesteld na onverwachte rechterlijke uitspraken, vooraf grondiger hadden moeten worden getoetst aan criteria als uitvoerbaarheid, administratieve extra belasting en gevolgen op de lange termijn, alsmede de consequenties voor de criminaliteitsbestrijding in het grensgebied.

Reactie:

Deze conclusie deel ik niet. Een formele ex ante uitvoeringstoets heeft inderdaad niet plaatsgevonden, aangezien door de urgentie de tijd daarvoor ontbrak. Daar staat evenwel tegenover dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) van begin tot eind intensief betrokken is geweest bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit en daarop een grote invloed heeft kunnen uitoefenen. Een nieuwe regeling was alleen maar mogelijk met meer beperkingen dan de oude, door de Raad van State in strijd met het Europese recht geachte regeling, teneinde te voorkomen dat de Raad van State wederom tot het oordeel zou komen dat het MTV het karakter van (verboden) grenscontrole zou hebben. In dat verband verwijs ik ook naar de zeer recente uitspraak van het Gerechtshof Den Bosch van 11 mei 2012. De precieze gevolgen van deze uitspraak worden op dit moment bestudeerd.

De Commissie stelt in het jaarverslag vast dat er na de wijziging van de regelgeving minder staandehoudingen hebben plaatsgevonden dan voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 december 2010. Dit is het geval en was ook verwacht. Tijdens de periode waarin de reparatiewetgeving werd voorbereid heeft tijdelijk op

een andere wettelijke basis beperkt mobiel toezicht plaatsgevonden. De beperkingen die nu aan het MTV worden gesteld hebben hoogstens effect op de intensiteit en de frequentie van de uit te voeren controles, niet op de kwaliteit ervan.

In het hoofdstuk over het MTV wordt veelvuldig verwezen naar de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de bijdrage die MTV daaraan levert. Dit verdient nuancering. Het MTV is in de eerste plaats een vreemdelingrechtelijk instrument dat wordt gebruikt in het vreemdelingtoezicht binnen de beperkingen van de Schengengrenscodex. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat daarnaast bij de controles tevens mogelijke strafbare feiten worden onderkend. Dit is aanleiding geweest voor het verbreden van MTVvreemdelingen naar MTVveiligheid. @migoboras, het camerasysteem van de KMar, wordt vooralsnog primair ingezet om de uitvoering van het MTV op basis van de Vreemdelingenwet te ondersteunen. De beperkingen die aan het MTV zijn gesteld bepalen de inzet van het camerasysteem voor de uitvoering van de vreemdelingenwet. De mogelijkheden voor inzet van @migoboras in het kader van strafrecht worden nog nader uitgewerkt.

Conclusie/aanbeveling 5

De Commissie constateert dat de wijze waarop, en het tempo waarin wordt omgegaan met bestrijding van procedurestapelings nog tot weinig concreet resultaat heeft geleid, en refereert daarbij aan de pilot last minute aanvragen.

Reactie:

Ik maak een onderscheid tussen het probleem rond de «last-minute-aanvragen» en de meer algemene problematiek van het «procedurestapelen».

Ten aanzien van de genoemde pilot moet gemeld worden dat het indienen van last-minute aanvragen nooit geheel kan worden voorkomen. De pilot heeft tot doel gehad om last minute aanvragen waar mogelijk te voorkomen, om daarmee annuleringen zoveel mogelijk te vermijden.

De pilot heeft er inmiddels toe geleid dat de samenwerking tussen de DT&V, de IND en de KMar sterk is verbeterd om zo het indienen van last minute aanvragen die annuleringen veroorzaken terug te dringen. Op dit moment is een daarop gebaseerde werkwijze ingevoerd, waarmee deze samenwerking is verankerd. Om de werkwijze goed uit te voeren wordt extra IND beslisbaarheid beschikbaar gesteld.

Het doorprocederen in brede zin pak ik aan met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures. Uw Kamer zal hier binnenkort uitgebreid over worden geïnformeerd. Eén van de maatregelen uit dit programma betreft de zogenaamde ééndagstoets, in het kader waarvan binnen 1 dag een beoordeling plaatsvindt van een tweede of volgende aanvraag en, indien mogelijk, een (voornemen tot) afwijzing of inwilliging volgt.

Conclusie/aanbeveling 6

De Commissie komt tot het oordeel dat met name in de strafrechtketen de aandacht voor criminele vreemdelingen nog onvoldoende prioriteit heeft.

Reactie:

Deze conclusie doet onvoldoende recht aan de vorderingen die zijn geboekt door de Task Force Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS). Op 26 januari 2010 is de Task Force van start gegaan. Sinds de oprichting van de Task Force is door alle betrokken ketenpartners onophoudelijk gewerkt aan het zo precies mogelijk achterhalen waar knelpunten zich voordoen en daarvoor doelgerichte en werkbare oplossingen aan te dragen.

Het eerste jaar van de Task Force was met name gericht op het inzichtelijk maken de tekortkomingen in het VRIS-protocol en de problemen met de uitvoering daarvan. In 2011 is er een nieuwe versie van het VRIS-protocol opgesteld en is begonnen om per ketenpartner acties en verbeteringen op onder andere het gebied van registratie en dossieroverdracht door te voeren. Deze verbeteracties zullen doorlopen in 2012 en 2013.

Conclusie/aanbeveling 7

De Commissie concludeert dat het probleem van annuleringen van uitzettingen nog altijd niet onder controle is.

Reactie:

De problematiek rondom annuleringen is inderdaad bijzonder weerbarstig, en kan niet geheel los gezien worden van het terugdringen van het procedure-stapelen. Dit neemt niet weg dat daar waar mogelijkheden bestaan om annuleringen aan te pakken, dit ook gebeurt. Zoals onder aanbeveling 5 aangegeven, worden met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures maatregelen getroffen om de doorlooptijden van procedures te verkorten en stapeling van procedures te voorkomen. Ik verwacht dat dit een positieve bijdrage zal leveren aan het terugdringen van het aantal annuleringen, aangezien een deel van de annuleringen veroorzaakt wordt door nieuwe procedures die door de vreemdeling op het laatste moment (last-minute) worden opgestart.

Overigens is het goed te realiseren dat een annulering niet per definitie betekent dat de betreffende vreemdeling helemaal niet vertrekt. De oorzaak van een annulering kan bijvoorbeeld zijn dat het vertrek van de vreemdeling met een eerdere vlucht kan worden gerealiseerd of toch via de IOM.

Conclusie/aanbeveling 8

De Commissie blijft van oordeel dat tegen uitgeprocedeerde vreemdelingen die door agressief gedrag annulering van hun uitzetting hebben veroorzaakt, waar mogelijk strafrechtelijk moet worden opgetreden en in ieder geval proces-verbaal moet worden opgemaakt.

Reactie:

Graag ga ik nader in op de werkwijze ten aanzien van vreemdelingen die geweld plegen jegens medewerkers van de KMar en/of andere betrokken overheidsdiensten, mede ook naar aanleiding van mijn toezegging op dit punt tijdens het Algemeen Overleg van 8 juni jl. over onder meer de reactie op het jaarverslag over 2010 van de CITT.

Door de KMar wordt het protocol Agressie en Geweld gehanteerd, waaruit volgt dat er door de betrokken ambtenaren in principe aangifte wordt gedaan in die gevallen waarin sprake is van verwonding als gevolg van

fysiek geweld van de uit te zetten vreemdeling tegen een escort van de KMar. Ook de DT&V hanteert een soortgelijke handelwijze. Ik vind dit, gelet op de negatieve werking bij onvoldoende handhaving en de voorbeeldfunctie die van een strafvervolgung uitgaat, een goed uitgangspunt en wil hieraan vasthouden.

Een aangifte dient, waar mogelijk, tot een strafrechtelijke reactie te leiden. Het beleid van het OM inzake de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak is sinds 1 april 2010 neergelegd in de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA). Uw Kamer is hierover op 8 juli 2011 door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie geïnformeerd.

Dit beleid houdt in dat, in gevallen van aangifte van geweld tegen politiebeambten en indien de zaak bewijsbaar en de verdachte strafbaar is, altijd een strafrechtelijke reactie volgt (dagvaarding of transactie). Bij geweld tegen politiebeambten wordt door het OM op voorhand aangenomen dat opportuniteit aanwezig is. De beslissing tot een beleidsepot wordt in deze gevallen dan ook met grote terughoudendheid genomen. Dit neemt echter niet weg dat er in uitzonderingsgevallen redenen van opportuniteit kunnen zijn om niet te vervolgen.

Aldus zal richting vreemdelingen die geweld plegen tegen personeel van de KMar duidelijk de boodschap worden afgegeven dat hun gedrag onaanvaardbaar is en ook strafrechtelijke consequenties kan hebben. Vorenstaande geldt vanzelfsprekend ook bij geweld tegen andere medewerkers van de vreemdelingenketen, zoals DT&V-medewerkers.

Zoals ik ook in de kabinetsreactie op het jaarverslag van de CITT over 2010 meldde is het van primair belang dat niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet zelfstandig vertrekken zo spoedig als mogelijk worden uitgezet.

Het toepassen van bijvoorbeeld snelrecht, voor zover dat inhoudt dat er eerst een gevangenisstraf moet worden uitgezeten wegens een geweldsdelict jegens de medewerkers van de KMar, acht ik in de meeste gevallen ondergeschikt aan dit primaire belang. Uitzetting gaat in principe dus voor directe bestraffing, maar waar mogelijk zal door het doen van aangifte ingezet worden op strafrechtelijke vervolging van plegers van geweldsdelicten jegens KMar-personeel, ook in gevallen dat de uitzetting is gelukt.

Een strafrechtelijke veroordeling wegens geweldpleging kan ertoe leiden dat de vreemdeling een inreisverbod voor een langere duur krijgt. Die vreemdeling kan dan op grond van dit inreisverbod de toegang tot Nederland en de EU ontzegd worden.

Conclusie/aanbeveling 9

De Commissie concludeert dat de uitzetting van gezinnen met minderjarige kinderen, mede door maatschappelijke weerstand tegen deze uitzettingen, steeds moeilijker wordt. De Commissie stelt daarbij onder meer dat vrijwillige terugkeer de enige manier lijkt om te voorkomen dat langdurig onderdak moet worden geboden.

Reactie:

Het realiseren van vertrek van gezinnen met minderjarige kinderen is inderdaad weerbarstig. Mede om die reden wordt hieraan prioriteit gegeven. Dat komt onder meer op de volgende manieren tot uitdrukking:

- Per 1 maart 2012 is het aantal regievoerders van de DT&V dat wordt ingezet op de totale doelgroep (gezinnen met minderjarige kinderen) uitgebreid.
- In het Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) wordt door de ketenpartners, binnen de wettelijke kaders, (pro)actief informatie uitgewisseld met betrekking tot terugkeermogelijkheden, houding, en gedrag en gewijzigde of aankomende gezinssamenstellingen.
- Aanvullend worden terugkeerbijeenkomsten georganiseerd waarin voorlichting wordt gegeven over vertrek naar het land van herkomst en terugkeerprojecten. In 2011 zijn bijeenkomsten door de DT&V (in samenwerking met IOM Den Haag en een NGO uit Armenië) georganiseerd voor Armeense en Afghaanse gezinnen. Inmiddels hebben ook andere nationaliteiten kunnen deelnemen. Door de bijeenkomsten zijn de gezinnen meer geprikkeld om over terugkeer na te denken. Dit vertaalt zich in het aantal IOM-gesprekken dat is gestegen.

Voorts wijs ik op het IOM project voor vrijwillige terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen dat ook in het jaarverslag van de CITT wordt genoemd.

Overige aanbevelingen in het jaarverslag

Tegengaan van misbruik van regelingen vrijwillige terugkeer

Op pagina 20 van het jaarverslag beveelt de CITT aan om te blijven monitoren of misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van regelingen voor vrijwillige terugkeer

Reactie

Deze aanbeveling ondersteunt de bestaande praktijk. Er wordt constant door de betrokken partijen (IOM en DT&V, maar ook COA en IND) gemonitord of er mogelijk sprake is van eventueel misbruik van regeling en de nodige acties worden ondernomen. Ik zal blijven bewaken dat de regelingen alleen worden gebruikt door diegenen waarvoor ze bedoeld zijn.

Effectievere risicoanalyse door betrokken ketenpartners voorafgaand aan uitzettingen

Op pagina 26 concludeert de Commissie, op basis van het onverminderd hoge aantal annuleringen wegens verzet van de vreemdeling en het kort voor de uitzetting met onbekende bestemming vertrekken, dat vooraf effectievere risicoanalyse door betrokken ketenpartners zou moeten plaatsvinden.

Reactie

Hiertoe zijn reeds de nodige stappen gezet. Door de DT&V en de KMar wordt thans een gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar geannuleerde vluchten door verzet van de vreemdeling. Een en ander heeft reeds geleid tot aanpassing van de werkwijze over het al dan niet inzetten van escorts, indien hier afwijkende meningen over bestaan tussen de KMar en de DT&V. De KMar zal in dergelijke gevallen contact opnemen met de betreffende regievoerder om nadere informatie te vernemen. Daarnaast vindt een uitwisseling van medewerkers tussen de organisaties plaats ter verbetering van het proces. Hierdoor is meer inzicht in de processen bij de medewerkers ontstaan hetgeen reeds heeft geleid tot kwaliteitsverbeteringen van de inhoud van het M118-formulier¹. Overigens moet hierbij wel worden opgemerkt dat een goede analyse vooraf geen garantie geeft

¹ Dit is een formulier door middel waarvan aan de KMar vooraf alle omstandigheden worden gemeld, waaronder het gedrag van de vreemdeling en medische omstandigheden, die van belang kunnen zijn voor de veiligheid van de ambtenaren belast met de begeleiding van de vlucht.

dat annuleringen wegens verzet of vertrek met onbekende bestemming kan worden voorkomen. Een vreemdeling kan immers onverwachts op het laatste moment een gedragsverandering laten zien die een annulering van de vlucht tot gevolg kan hebben.

Afvallers van overheidsvluchten vervangen

Op pagina 29 beveelt de Commissie aan meer vreemdelingen te boeken rond een overheidsvlucht, zodat een reservelijst met mogelijke kandidaten voor de overheidsvlucht ontstaat.

Reactie

Bij een overheidsvlucht werkt de DT&V al met een dergelijke aanpak. Alle vreemdelingen van een bepaalde nationaliteit die verwijderbaar zijn, worden aangemeld voor de overheidsvlucht zodra bekend is dat deze plaats zal vinden. De DT&V reserveert vooraf een aantal stoelen op een dergelijke vlucht maar soms kunnen deze niet bezet worden omdat er geen verwijderbare vreemdelingen met die nationaliteit zijn of niet tijdig kan worden beschikt over een reisdocument. Daarnaast dienen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zo spoedig mogelijk na het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument te worden uitgezet. Dit kan op gespannen voet staan met een geplande overheidsvlucht in de verdere toekomst. Indien de uitzetting tot dat moment zou worden uitgesteld, zou het gevolg hiervan zijn dat vreemdelingen onnodig langer in detentie verblijven.

Tot slot

Zoals in het jaarverslag van de CITT gelezen kan worden was 2011 een bewogen jaar wat betreft de beleidsonderwerpen rond de terugkeer van vreemdelingen. Gedurende het afgelopen jaar is intensief en op vele fronten door de Vreemdelingenketen gewerkt aan de taak om vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, zo snel en zo goed mogelijk te laten terugkeren. Dagelijks zijn honderden medewerkers bezig om vertrekprocessen voor vreemdelingen die niet langer in Nederland mogen verblijven, met oog voor de menselijke aspecten en met respect voor het individu, in te richten en uit te voeren.

Niet in alle gevallen verloopt vertrek uit Nederland zoals vooraf gepland. Soms moet gezocht worden naar (tijdelijke) alternatieven om tot vertrek te komen.

Ik meen echter dat het terugkeerproces in het afgelopen jaar efficiënter en kwalitatief beter is geworden.

Het werk is zeer zeker nog niet klaar, zoals ook in het jaarverslag valt te lezen. In de komende periode blijft voorop staan dat een zorgvuldige uitvoering van het terugkeerproces zal plaatsvinden en waar mogelijk de verbetering van de uitvoering doorgevoerd wordt.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers