

Vergaderjaar 2012–2013

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1698

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2013

Bij het Algemeen Overleg Asiel en Vreemdelingenzaken van 19 juni jongstleden, heb ik toegezegd u over een aantal onderwerpen schriftelijk nader te informeren. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand ten aanzien van enkele daarvan.

Dossiers van vreemdelingen in de (voormalige) Vluchtkerk

Het lid Voordewind (CU) vroeg mij uw Kamer te informeren over het aantal dossiers van vreemdelingen uit de voormalige Vluchtkerk dat is overgedragen aan de IND of de DT&V. Ik kan uw Kamer melden dat daarvan tot op heden geen sprake is geweest. De betrokken vreemdelingen zijn tijdens hun verblijf in de Vluchtkerk herhaalde malen uitgenodigd om het gesprek aan te gaan met de DT&V en hun dossier te bespreken. Geen enkele vreemdeling is op deze uitnodiging ingegaan. De vreemdelingen is nu door de gemeente Amsterdam de mogelijkheid geboden om hun dossier aan te bieden aan VluchtelingenWerk. VluchtelingenWerk (VWN) bespreekt dan samen met de individuele vreemdeling zijn dossier. Het doel hiervan is na te gaan of de vreemdeling nog informatie heeft waardoor, zoals deze vreemdelingen vaak zelf stellen, toelating aan de orde zou kunnen zijn dan wel dat de focus eenduidig op terugkeer moet worden gericht. VWN kan ook een beroep doen op de IND of de DT&V om, mits met instemming van de betrokken vreemdeling, hun bevindingen te bespreken met de IND en de DT&V. Naar aanleiding hiervan heeft met drie vreemdelingen – in aanwezigheid van VWN en DT&V – een gesprek plaatsgevonden. Hierin is advies gegeven hoe de vreemdelingen aan documenten ten behoeve van terugkeer kunnen komen. Bij één vreemdeling is een traject opgestart om een laissez-passer te verkrijgen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst. Deze gesprekken hebben tot op heden geen vervolg gekregen. Van belang voor het goede verloop van het proces is dat de vreemdeling zelf relevante informatie snel aanlevert. In de praktijk blijkt dit vaak niet te gebeuren.

Ik heb uw Kamer tevens toegezegd te reageren op de uitzending van «De vijfde dag» van 19 juni 2013. Naar aanleiding van hetgeen in deze uitzending werd getoond over het onderzoek aan het lichaam van een ingeslotene die verbleef in Detentiecentrum Zeist (DC Zeist), zijn door leden van uw Kamer ook een aantal concrete vragen gesteld. Zo heeft het lid Voortman (GL) gevraagd of het klopt dat de betreffende ingeslotene een beenklem aangelegd heeft gekregen en zo ja, waarom dat nodig was. En het lid Gesthuizen (SP) heeft mij gevraagd waarom de ingeslotene geïnterviewd moest worden terwijl zij vanuit een andere inrichting kwam, te weten het Justitieel Complex Schiphol (JCS), waar vreemdelingen volgens een eerdere verklaring van de directeur niet in aanraking komen met ingeslotenen die gedetineerd zijn op grond van een andere insluitingstitel. Het lid Gesthuizen vraagt zich voorts af of er een aanwijzing was dat de ingeslotene voornemens was contrabande in te voeren en waarom het onderzoek aan het lichaam, gelet op de omstandigheid dat er op dat moment niet voldoende vrouwelijk personeel aanwezig was, niet kon wachten tot de volgende dag of een later moment.

Ik wijs met betrekking tot dit onderwerp in de eerste plaats op de beantwoording van de Kamervragen over het Nederlandse visitatiebeleid van 5 juni 2013.¹ In deze antwoorden ben ik ingegaan op de rechtsgang in deze zaak en de uitspraak van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbeleid (RSJ). Het oordeel in de zaak was dat de uitvoering van het onderzoek aan het lichaam rechtmatig heeft plaatsgevonden en ook behoorlijk is uitgevoerd. In juridisch opzicht hebben de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aldus gehandeld in overeenstemming met de wettelijke voorschriften en geldende regels. Over de concrete vragen die uw leden hebben gesteld over eerder genoemde uitzending merk ik het volgende op. Het beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) houdt in dat onderzoek aan het lichaam plaatsvindt bij binnenkomst vanuit een inrichting anders dan een justitiële inrichting. De reden dat de directeur het onderzoek in dit geval noodzakelijk achtte, is gelegen in de omstandigheid dat de ingeslotene niet vanuit een andere inrichting kwam, maar vanuit het aanmeldcentrum in Schiphol. Dit is een omgeving die wordt beheerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en niet onder de verantwoordelijkheid valt van DJI. Hoewel het een gesloten setting betreft wordt in de aanmeldcentra geen onderzoek aan het lichaam uitgevoerd. De betreffende ingeslotene is meermalen geweest op de consequenties van het weigeren van het onderzoek aan het lichaam bij binnenkomst, dat volgens de gebruikelijke gang van zaken inhield een schouw van het lichaam door twee vrouwelijke medewerkers. Na volharding in haar weigering mee te werken, is zij naar de afzonderingscellen geleid en zijn de medewerkers in overeenstemming met de geldende procedure, overgegaan tot een gedwongen onderzoek aan het lichaam. Het verzet van de vrouw was van dien aard dat dit de medewerkers aanleiding heeft gegeven een beenklem aan te leggen en twee mannelijke medewerkers te betrekken. Bij plaatsing in afzondering is het voorschrift om eerst een onderzoek aan het lichaam uit te voeren. Dit is tevens de reden dat het onderzoek niet op een later moment heeft plaatsgevonden of kon worden uitgesteld.

Ik kan mij voorstellen dat een aantal van uw leden desalniettemin vraagtekens plaatst bij de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het onderzoek aan het lichaam in dit individuele geval. Over de toepassing van procedures en regels en de uitkomst daarvan in individuele gevallen

¹ Aanhangsel Handelingen 2012/13, nr. 2584.

hebben uw leden en ik uitvoerig gesproken tijdens het debat van 18 april jl. Bij deze gelegenheid heb ik uw Kamer een wetsvoorstel toegezegd waarmee het regime van de vreemdelingenbewaring uit de Penitentiaire beginselenwet wordt gehaald en een eigen bestuursrechtelijke regeling krijgt. Ik heb hierbij aangegeven mij sterk te maken voor een regime met oog voor de menselijke maat en de specifieke situatie van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven.

Over de contouren van de nieuwe wet zal ik u nader informeren in mijn brief «toekomstvisie inzake toezichtmaatregelen en bewaring bij terugkeer», die ik binnenkort aan uw Kamer zal sturen. Met betrekking tot het onderwerp «onderzoek aan het lichaam», ofwel «visitatie», kan ik u alvast het volgende melden.

Ik heb de kritiek van onder meer de Nationale ombudsman en Amnesty International over onderzoek aan het lichaam in vreemdelingenbewaring ter harte genomen. Met onderzoek aan het lichaam wordt beoogd te voorkomen dat niet toegestane voorwerpen en middelen zoals wapens en drugs de centra worden ingebracht en voor een onveilige situatie zorgen. Het kunnen beschikken over dit instrument acht ik noodzakelijk voor de veiligheid van zowel (mede)ingeslotenen, als het personeel.

Het voorgaande neemt niet weg dat onderzoek aan het lichaam – gelet op de impact en het ingrijpende karakter – voor betrokkenen erg belastend kan zijn. Daar komt bij dat bij de toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de kwetsbaarheid van ingeslotenen binnen de detentiecentra. Met het oog hierop zal ik bezien welke alternatieven voorhanden zijn voor de toepassing en huidige uitvoering van visitatie. Kostenoverwegingen spelen daarbij ook een rol.

Onafhankelijke commissie voor landenberichten

Het lid Maij (PvdA) verzocht de regering in overweging te nemen een onafhankelijke commissie voor landeninformatie in te stellen. Zoals ik ook in de kabinetsreactie op het ACVZ Rapport *Expertise Getoetst* heb aangegeven ben ik – alles afwegend – geen voorstander van de instelling van een onafhankelijke commissie voor landeninformatie. Een dergelijke aanbeveling is ook gedaan in het ACVZ-advies *Transparant en Toetsbaar*, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid uit 2006.

Als belangrijkste reden hiervoor geldt dat in de Nederlandse context een duidelijke en strikte scheiding bestaat tussen de verantwoordelijkheid voor informatieverschaffing over herkomstlanden van asielzoekers en de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het vreemdelingenbeleid. Bij het opstellen van ambtsberichten is de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) die van een onafhankelijke deskundige. Verder worden ambtsberichten geregeld getoetst door een onafhankelijke instantie, namelijk door de Nederlandse rechter, die alle onderliggende stukken bij het ambtsbericht, inclusief de vertrouwelijke bronnen kan inzien en beoordelen. Deze toetsing gebeurt door de vreemdelingenkamers van de rechtbanken en in hoogste instantie door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de ambtsberichten ook nadrukkelijk als deskundigenberichten heeft gekwalificeerd.

Daarnaast hebben relevante maatschappelijke organisaties – waaronder Amnesty International, VluchtelingenWerk Nederland, Unicef, het COC en UNHCR – de mogelijkheid om input te leveren voor de Terms of Reference (ToR) van de ambtsberichten. Ook wordt de ToR thans tegelijk met het ambtsbericht gepubliceerd op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verder vindt er periodiek overleg plaats met maatschappelijke organisaties, de vreemdelingenadvocatuur en vertegenwoordigers vanuit de rechterlijke macht die gebruik maken van de ambtsberichten. Deze

aanvullende procedures hebben bijgedragen aan het vergroten van de transparantie en het draagvlak van de ambtsberichten.

Voorts ziet het kabinet praktische bezwaren die eerder ook kenbaar zijn gemaakt. De commissie zou uit veel leden moeten bestaan om de ambtsberichten adequaat inhoudelijk te kunnen beoordelen. De commissie dient over voldoende landenexpertise en buitenlandervaring te beschikken voor zo'n dertig landen. Daarnaast weegt voor het kabinet het beginsel van bronbescherming bijzonder zwaar. Dit heeft niet te maken met een gebrek aan openbaarheid van overheidsdocumenten of aan openheid, maar met de toezegging aan bronnen dat hun identiteit niet bekend zal worden gemaakt. Deze personen werken veelal onder moeilijke omstandigheden in de herkomstlanden van asielzoekers. Zou hun identiteit bekend worden, dan kan dit voor hen grote risico's opleveren. Een dergelijke werkwijze waarbij vertrouwelijke bronnen worden gebruikt is niet ongebruikelijk. Ook mensenrechtenorganisaties als Human Rights Watch en Amnesty International maken gebruik van vertrouwelijke bronnen.

De adviescommissies die in andere landen zijn ingesteld, kennen een andere taak dan de inhoudelijke toetsing van ambtsberichten. Het zijn hoofdzakelijk panels van gebruikers (UNHCR, rechterlijke macht, IOM, vluchtelingenexperts, enzovoort) die terugkoppelen hoe zij de uitgebrachte landenrapportages hebben ervaren: bevatten ze het soort informatie waar behoefte aan bestaat, zijn ze gebruikersvriendelijk, is gebruik gemaakt van degelijke onderzoeksmethoden, enzovoort. Tegen dergelijke feedback heeft het kabinet geen bezwaar.

De Britse *Independent Advisory Group on Country Information* (IAGCI) heeft wel als taak het beoordelen van de inhoud van de landenrapportages en van de geraadpleegde bronnen. Belangrijk verschil met het Nederlandse systeem is echter dat in de Britse landenrapportages (feitelijk opsommingen van gepubliceerde gebeurtenissen) slechts informatie uit openbare bronnen mag worden opgenomen. Het probleem van de toetsing van vertrouwelijk verkregen informatie doet zich dus niet voor, evenmin als het risico dat vertrouwelijke bronnen bekend worden.

Ongedocumenteerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Het lid Maij (PvdA) vroeg mij een identiteitsbewijs te verschaffen aan ongedocumenteerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Op 22 juni 2012² en 17 mei jl.³ is uw Kamer bericht over de herijking van het amv-beleid. Hierin is beschreven waarom het verstrekken van een identiteitsbewijs aan amv's onwenselijk is. Ik begrijp dat er zorgen bestaan over minderjarigen zonder identiteitsbewijs in de Nederlandse samenleving. Ik zal hier kort nogmaals uiteenzetten welke afwegingen ik heb gemaakt om amv's zonder vergunning geen identiteitsbewijs toe te kennen.

Allereerst wijs ik er op dat amv's niet zonder identiteitsbewijs hoeven te zijn. Indien zij niet in het bezit zijn van een geldig reis- en identiteitsdocument kunnen zij immers altijd naar de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst om daar een identiteitsbewijs aan te vragen. Aangezien hun asielaanvraag is afgewezen, staat niets daaraan in de weg.

Het verschaffen van een identiteitsdocument aan amv's zou daarbij ook indruisen tegen de kern van de herijking. De kern van de herijking is immers dat er eerder duidelijkheid is over het verblijfsperspectief en,

² Kamerstuk 27 062, nr. 75

³ Kamerstuk 27 062, nr. 88

indien bescherming niet aan de orde is, een snelle terugkeer naar het land van herkomst kan worden bewerkstelligd. Dubbele signalen, zoals voorheen de amv-vergunning, dienen te worden voorkomen. Amv's die niet in Nederland mogen blijven, moeten terugkeren naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd.

De amv-vergunning is met de inwerkingtreding van de herijking van het amv-beleid komen te vervallen omdat van deze vergunning een tegenstrijdig signaal uit ging en de prikkel tot vertrek verminderde. Het verstrekken van een identiteitsbewijs aan uitgeprocedeerde amv's zou alsnog een ongewenst dubbel signaal afgeven. Daarnaast biedt de Vreemdelingenwet geen grondslag voor het verstrekken van een identiteitsbewijs aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het is ook onwenselijk een wettelijke grondslag te creëren voor een identiteitsbewijs aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen omdat dit de schijn van legaliteit creëert.

De situatie van amv's wordt niet opgelost door het verstrekken van een identiteitsbewijs. Het ontbreken van een identiteitsbewijs staat amv's bovendien niet in de weg aan het uitoefenen van hun rechten; amv's hebben, ook indien zij onrechtmatig in Nederland verblijven, tot het vertrek uit Nederland of het bereiken van de meerderjarigheid recht op opvang, scholing en medische zorg. Scholen kunnen een amv niet weigeren voor een opleiding wegens het ontbreken van een identiteitsbewijs. Om bovenstaande redenen zal ik niet overgaan tot het verstrekken van een identiteitsbewijs aan deze jongeren.

Kosten INDiGO

Het lid Schouw (D66) vroeg inzicht in de kosten van INDiGO. In de vijfde voortgangsrapportage INDiGO van 17 juni 2013 is uw Kamer geïnformeerd over de kosten van INDiGO. Dit betreft de direct aan het project INDiGO gerelateerde kosten (de directe projectkosten), de kosten na afloop van de formele projectperiode die ook samenhangen met INDiGO (doorontwikkeling en beheer) en de indirecte kosten die onder meer samenhangen met de vertraagde invoering van INDiGO.

Bij de start van het project INDiGO is op basis van een afgebakende business case uitgegaan van een projectbudget van 68 miljoen euro om de functionaliteit van het oude INDIS-systeem te vervangen.

De directe projectkosten die zijn gemaakt om INDiGO te ontwerpen, te bouwen en de infrastructuur voor het systeem neer te zetten, zijn opgenomen in de rapportage grote en risicovolle ICT projecten. Deze directe projectkosten gedurende de projectperiode bedroegen 83,5 miljoen euro, en aan het eind van 2012 95,5 miljoen euro. De stijging van de projectkosten met 15,5 miljoen euro ten opzichte van het initiële budget van 68 miljoen euro zijn te verklaren doordat meer functionaliteit is meegenomen in INDiGO. Het gaat onder meer om de klantdienstwijzer⁴ en twee grote wetwijzigingen te weten Modern Migratiebeleid en de verbeterde Asielprocedure.

De overige 12 miljoen euro zijn extra kosten voor het technisch beheer die zijn gemaakt in 2011 en 2012 voor de INDiGO Technische Beheerorganisatie (ITBO).

⁴ Met de Klantdienstwijzer kan de klant informatie vinden over verblijf in Nederland en over verblijfsvergunningen. Deze informatie is op de situatie van de klant toegespitst. Ook kan hij of zij via de Klantdienstwijzer een aanvraagset op maat downloaden waarin alleen nog die gegevens worden gevraagd die in die specifieke situatie nodig zijn.

Na afloop van de formele projectperiode eind 2010 zijn in de jaren 2011 en 2012 nog andere kosten gemaakt die samenhangen met INDiGO:

- ongeveer 22,5 miljoen euro voor de doorontwikkeling van het systeem en de inbouw van wetgeving die in de tussenliggende periode in werking is getreden.
- ongeveer 28,6 miljoen euro voor het functioneel en technisch beheer van INDiGO en ondersteuning bij nieuwe versies van INDiGO. Afschrijvingskosten en licentiekosten zijn in dit bedrag overigens niet meegenomen.

Genoemde kosten voor doorontwikkeling en beheer van INDiGO zijn geen meerkosten op de eerdergenoemde projectkosten. Het zijn kosten die gemaakt zijn in het kader van reguliere activiteiten van de IND. Deze kosten zijn dan ook opgenomen in de reguliere begroting. Deze kosten zijn het gevolg van bijvoorbeeld wetswijzigingen en functionele wensen en eisen.

In de rapportage grote ICT projecten is aangegeven dat de verwachte jaarlijkse beheerkosten voor INDiGO na ingebruikname circa 30 miljoen euro per jaar bedragen. Dit is vanaf 2013 het geval.

Ten slotte zijn er ook kosten gemaakt die indirect samenhangen met INDiGO. Hierbij moet u onder meer denken aan de kosten die samenhangen met de vertraagde invoering van INDiGO, zoals het langer in beheer houden van het oude systeem (voor 2011 en 2012 waren de kosten voor het langer in beheer houden van INDIS in totaal 20 miljoen euro). Deze kosten worden niet gezien als INDiGO-kosten.

De heer Schouw heeft tijdens het algemeen overleg tevens opgemerkt dat INDiGO het duurste systeem van de overheid is. Ik concludeer op basis van het vorenstaande dat het project INDiGO duurder is uitgevallen dan initieel geraamd. Zoals uit de bovenstaande tekst volgt, heeft dit onder andere te maken met een uitbreiding van de initiële scope van het project. Daarnaast maakt de IND uiteraard ook kosten voor haar reguliere ICT-activiteiten, bijvoorbeeld voor het implementeren van nieuwe wetgeving in het systeem.

Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen en het inreisverbod

Door enkele van uw leden zijn vragen gesteld over de brief die wordt toegezonden aan vreemdelingen die een beroep doen op de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen, waarin wordt gesproken van het eventueel opleggen van een inreisverbod. Bij de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag op grond van een regulier verblijfsdoel (waaronder de speciale regeling voor langdurig verblijvende kinderen), bekijkt de IND of de aanvraag kans van slagen heeft of niet. Als de aanvraag wordt afgewezen, dan hoort bij die afwijzing een terugkeerbesluit en mogelijk ook een inreisverbod.

Wanneer de IND van oordeel is dat in een individuele zaak mogelijk een inreisverbod moet worden uitgevaardigd, verstuurt zij voordat de verblijfsaanvraag wordt afgewezen de aanvrager een brief waarin staat dat de mogelijkheid om een inreisverbod op te leggen nader wordt bestudeerd. Het zorgvuldigheidsbeginsel – vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht – schrijft voor dat een maatregel als een inreisverbod pas kan worden uitgevaardigd nadat de aanvrager de mogelijkheid is geboden zijn zienswijze te geven. Deze zienswijze wordt betrokken bij het uiteindelijke besluit. Als deze zienswijze niet noopt tot het afzien van het opleggen van een inreisverbod zal de IND in één beschikking de verblijfs-

aanvraag afwijzen, een terugkeerbesluit nemen en een inreisverbod opleggen. Minderjarige kinderen krijgen nooit een inreisverbod.

Ik zie geen reden om mensen vanwege het indienen van een aanvraag voor de regeling langdurig verblijvende kinderen buiten de werking van de terugkeerrichtlijn te plaatsen. Wel zal ik de brief die aan de betreffende vreemdelingen wordt gestuurd zodanig aanpassen dat de bedoeling duidelijker wordt, en tevens helder is dat hiermee absoluut niet vooruit gelopen wordt op de beslissing op de verblijfsaanvraag.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven