

Vergaderjaar 2009–2010

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2010

Op 15 april 2010 verscheen het jaarverslag over 2009 van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (hierna: CITT)¹. Hierbij reageer ik, mede namens mijn ambtsgenoot van Defensie, op de aanbevelingen uit het jaarverslag.

Alvorens dat te doen informeer ik u over de algemene ontwikkelingen inzake het terugkeerbeleid (paragraaf 1), blik ik terug op de eerdere jaarverslagen van de CITT en ga ik in op de stand van zaken ten aanzien van de eerder genomen maatregelen voor een effectievere terugkeer van vreemdelingen (paragraaf 2). De reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de CITT in het jaarverslag over 2009 volgt daarna (paragraaf 3). In een afzonderlijke bijlage (1) wordt nader ingegaan op alle aanbevelingen van de CITT over 2009.¹

1. Algemene ontwikkelingen terugkeerbeleid

In de afgelopen jaren heeft de terugkeer een prominente plek binnen het vreemdelingenbeleid gekregen. Als integraal onderdeel en sluitstuk van het Vreemdelingenbeleid mag het belang van een succesvol terugkeerbeleid niet onderschat worden. Centraal staat in het terugkeerbeleid het al dan niet zelfstandige vertrek van vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven. In illegaal verblijf wordt niet berust. Dit Kabinet heeft ingezet op de verdere verbetering van de terugkeerprocessen. Dit vindt zijn weerslag in een aantal verstrekkende maatregelen die zijn genomen waarmee knelpunten die al jarenlang speelden in het kader van het terugkeerbeleid, effectief zijn aangepakt.

Lange tijd waren er in beperkte mate manieren beschikbaar om invulling te geven aan de strategische aanpak van landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van de eigen onderdanen. In 2009 is deze aanpak naar een meer interdepartementaal niveau getild, waarbij landen van herkomst waarmee problemen bestaan voor wat betreft de gedwongen terugkeer van eigen onderdanen periodiek in de Ministerraad

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

worden besproken. Daarbij komen alle relaties die de verschillende departementen met het betreffende land onderhouden aan de orde, met het doel te bezien of en hoe deze relaties kunnen worden ingezet teneinde de samenwerking op het terrein van (gedwongen) terugkeer te verbeteren. Deze aanpak heeft er inmiddels toe geleid dat Nederland nu met meer landen en veelal op hoger (politiek) niveau in gesprek is over terugkeer dan daarvoor het geval was en de medewerking van verscheidene landen daadwerkelijk is toegenomen.

Ook is in 2009 besloten dat autoriteiten van landen van herkomst binnen de kaders van de relevante verdragsverplichtingen en de wettelijke mogelijkheden kunnen worden geïnformeerd over eventuele criminele antecedenten van eigen onderdanen die terug moeten keren. Dit is een belangrijke stap, aangezien een aantal landen van herkomst in het verleden niet wilde meewerken aan gedwongen terugkeer zolang zij niet konden worden geïnformeerd over eventuele in Nederland gepleegde strafbare feiten. De facto betekende dit dat criminele onderdanen van de betreffende landen niet konden worden uitgezet, ondanks het feit dat zij geen verblijfsrecht (meer) hadden in Nederland. In 2009 zijn in enkele zaken strafrechtelijke gegevens verstrekt, die bij de op dat moment nog verwijderbare vreemdelingen hebben geleid tot afgifte van een laissez-passer.

Het inzetten van het vertrektraject begint onder meer bij het staande houden van de illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling door de politie of de Koninklijke Marechaussee via het operationeel vreemdelingentoezicht. De kern van de politieke vreemdelingentaak is de identificatie van personen. De identiteit van de vreemdeling vormt de basis voor de processen binnen de vreemdelingenketen, waaronder het terugkeerproces. Zowel bij politie, Koninklijke Marechaussee als DT&V gaat zeer veel aandacht uit naar de vaststelling van identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. De politie en de Koninklijke Marechaussee zijn in 2009 doorgeslagen met verdergaande professionalisering van het identiteitsonderzoek. Bij de politie wordt in enkele regio's inmiddels gewerkt met een «identiteitsstraat» op het politiebureau. De politie evalueert in de komende periode het gebruik van deze «identiteitsstraat» en zal aan de hand daarvan besluiten of deze werkwijze landelijke navolging krijgt.

Daarnaast is, zoals in de brief van 27 maart 2009 aan Uw Kamer¹ vermeld, een wetswijziging in voorbereiding die ertoe moet leiden dat de bevoegdheden van opsporingsambtenaren tot doorzoeken van de woning van de aangetroffen illegaal worden uitgebreid. Dit moet ertoe leiden dat de opsporingsambtenaren van politie en de Koninklijke Marechaussee hun taken met betrekking tot de identificatie van vreemdelingen efficiënter en doelmatiger uit kunnen oefenen.

Sinds 1 februari 2008 is plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) niet langer beperkt tot gezinnen met minderjarige kinderen, maar verbreed naar alle vreemdelingen op wie een toezichtmaatregel artikel 56 Vw 2000 van toepassing is. Asielzoekers die na afloop van de vertrektermijn van 28 dagen het land nog niet hebben verlaten, worden in de VBL gedurende, in beginsel, maximaal twaalf weken verder gefaciliteerd bij het vertrek uit Nederland. Aldus kan in meer gevallen dan voorheen worden bewerkstelligd dat daadwerkelijk vertrek uit Nederland, in plaats van slechts vertrek uit de opvang, plaatsvindt na afloop van de asielprocedure.

Ook zijn de mogelijkheden om vreemdelingen te motiveren om te kiezen voor zelfstandig vertrek vergroot. De Herintegratie Regeling Terugkeer die door de IOM wordt aangeboden maakt een keuze voor zelfstandige

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 19 637, nr. 1260

terugkeer financieel aantrekkelijker voor afgewezen asielzoekers. Daarnaast zijn in 2009 afspraken gemaakt met het Platform Duurzame Terugkeer om in samenwerking met de DT&V vreemdelingen te ondersteunen bij zelfstandige terugkeer. Met ingang van februari 2010 is het Platform gestart met haar werkzaamheden. Daarbij kan gedacht worden aan onderwerpen als toegang tot werk, huisvesting, onderwijs, zorg, etc. in het land van herkomst.

De resultaten van het gevoerde beleid zijn in de terugkeercijfers zichtbaar. Zo is de zelfstandige terugkeer in de afgelopen drie jaar toegenomen van – in afgeronde cijfers – 1500 in 2007, naar bijna 1800 in 2008, tot bijna 2600 vreemdelingen in 2009.

Ook als het gaat om gedwongen terugkeer laten de cijfers in 2009 ten opzichte van 2008 weer een stijgende lijn zien: van – wederom afgerond – 6800 naar 7300 vreemdelingen.

2. Eerdere aanbevelingen en jaarverslagen van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

De CITT is ingesteld met als doel toezicht te houden op het totale terugkeerproces¹. De CITT rapporteert en adviseert de betrokken bewindslieden van Justitie, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het jaarverslag staan adviezen over het verbeteren van het terugkeerproces in de breedste zin. De CITT heeft in de afgelopen jaren een door het kabinet gewaardeerde, actieve en constructieve bijdrage geleverd aan de uitvoering van het beleid betreffende de terugkeer van vreemdelingen. De Commissie is met concrete voorstellen gekomen om een succesvolle terugkeer te bevorderen.

Ik vermeld in dit kader onder meer de aanbeveling die de CITT in het jaarverslag over 2007 heeft gedaan betreffende de bevoegdheden van de DT&V op het terrein van vreemdelingenbewaring. Inmiddels zijn de bevoegdheden van de DT&V in relatie tot vreemdelingenbewaring uitgebreid. In het jaarverslag over 2008 heeft de CITT onder meer geadviseerd om de politie ruimere bevoegdheden te geven tot vaststelling van de identiteit. Op dit punt is, zoals hierboven al gemeld, een wetswijzigingstraject gaande. Ook is door de CITT veel aandacht gegeven aan de problematiek rondom vervolgaanvragen die op het laatste moment worden ingediend en geplande uitzettingen kunnen verstoren. De eerder aan uw Kamer aangekondigde² en in oktober 2009 gestarte pilot tussen DT&V, IND en KMar om te komen tot een versnelde en meer effectieve afdoening van last minute aanvragen sluit hier bij aan. De herhaalde asielaanvragen die vlak voor vertrek zijn ingediend door de vreemdelingen die deel uit maakten van de pilot hebben tot op heden niet geleid tot annulering van de geplande uitzetting. Uiteraard dient de pilot verder uitgevoerd te worden alvorens verdere conclusies getrokken kunnen worden.

Andere eerdere aanbevelingen van de CITT, zoals die ten aanzien van de ketensturing, het identiteitsonderzoek, het LP-proces en het zogenaamde M118-formulier, komen dit jaar terug en worden hieronder besproken.

3. Reactie op de aanbevelingen van de CITT

Ook het jaarverslag over 2009 bevat een aantal bruikbare aanbevelingen waarmee ik graag verder aan de slag ga. Op de algemene conclusies en aanbevelingen over 2009 ga ik hieronder beknopt in. Een meer uitgebreide reactie op alle aanbevelingen uit het jaarverslag over 2009 treft u in de bijlage aan.

1. De commissie begint met de conclusie dat het terugkeerproces in al zijn facetten complex en weerbarstig blijft en spreekt zijn grote

¹ Instellingsbesluit van 22 juni 2007, Staatscourant 4 juli 2007, nr. 126/pag 7.

² Tweede Kamer, 2008–2009, 19 637, nr. 1263 .

waardering uit voor alle medewerkers die dagelijks te maken krijgen met de weerslag hiervan op hun werk.

Ik onderschrijf deze conclusie en voeg mijn waardering toe aan die van de commissie. Het vele goeds dat de medewerkers die in de terugkeerketen werkzaam zijn dagelijks verrichten blijft vaak onderbelicht. De in deze brief te bespreken vorderingen die we op vele plekken boeken om de succesvolle terugkeer van vreemdelingen te bevorderen maken hun inspanningen meer zichtbaar.

2. De commissie beveelt aan dat in Europees verband wordt gewerkt aan een gezamenlijk eenduidig terugkeerbeleid, nu recent de Europese Richtlijn Terugkeer tot stand is gekomen en daarbij gezamenlijke normen bij gedwongen uitzetting zijn gedefinieerd.
Met de commissie ben ik van oordeel dat een verdere Europese samenwerking op het gebied van terugkeer een positieve invloed zal hebben op het creëren van meer gelijkheid tussen de nationale stelsels van de lidstaten. In de Richtlijn Terugkeer zijn niet alleen afspraken gemaakt over vreemdelingenbewaring en het inreisverbod, maar ook over het terugkeerbesluit, vrijwillig vertrek en de opvang van kwetsbare groepen. De Richtlijn Terugkeer vormt een eerste stap op weg naar harmonisatie van het terugkeerbeleid. De Richtlijn Terugkeer dient aan het einde van dit jaar te zijn geïmplementeerd in het Nederlandse stelsel.
3. De commissie beveelt aan meer gebruik te maken van de door Frontex gecoördineerde en gefinancierde vluchten en geeft aan dat Frontex een coördinerende rol kan vervullen bij het organiseren van minicharters om onhandelbare vreemdelingen alsnog uit te zetten naar het land van herkomst.
Ten aanzien van deze aanbeveling merk ik op dat Nederland actief participeert in Frontex en in 2009 in totaal zes maal in gemeenschappelijke overheidsvluchten heeft geparticipeerd, waarvan Nederland zelf twee overheidsvluchten organiseerde. De aanbeveling om nog meer gebruik te maken van de door Frontex gecoördineerde vluchten pak ik graag verder op. De vraag in hoeverre Nederland hier uitvoering aan kan geven, zal primair aan de hand van doelmatigheidsoverwegingen moeten worden beantwoord. Elke vlucht van Frontex wordt door Nederland bezien op participatiemogelijkheden. Wat betreft de rol van Frontex bij het organiseren van minicharters kan ik mededelen dat Frontex, daar waar mogelijk, door Nederland wordt ingeschakeld bij het coördineren van overheidsvluchten, ook bij de kleinschalige vluchten.
4. De commissie concludeert dat de resultaten van het verkrijgen van vervangende reisdocumenten ten opzichte van vorig jaar nauwelijks verbeterd zijn en acht het in het belang van de effectiviteit van het terugkeerproces dat eerder gedane aanbevelingen worden opgevolgd, dan wel dat andere maatregelen worden getroffen om het aantal afgegeven LP's aanmerkelijk te vergroten.
Zoals de CITT zelf al in zijn jaarverslag concludeert en hierboven is aangehaald, is het terugkeerproces complex en weerbarstig. Nergens komt dit meer tot uiting dan in het proces tot het verkrijgen van vervangende reisdocumenten. Nederland is voor succesvolle terugkeer vaak niet alleen afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de vreemdeling, maar ook van de autoriteiten van de landen van herkomst. Zoals hierboven vermeld onder de algemene ontwikkelingen van het terugkeerbeleid (paragraaf 1) is de aanpak van landen die niet of niet voldoende meewerken aan de terugkeer van de eigen onderdanen naar een meer interdepartementaal niveau getild, met bespreking in de Ministerraad. Nederland toont hiermee aan intensiever en op hoger niveau te willen werken aan het wegnemen van de belemmeringen voor succesvolle terugkeer van vreemdelingen.

5. De commissie constateert bij de redenen van annulering (van een geplande vlucht ten behoeve van de uitzetting) een meer dan verdubbeling van de waarneming van het aantal gevallen waarbij verbaal of fysiek geweld door de vreemdeling wordt gebruikt om de uitzetting te frustreren. De commissie acht dit niet acceptabel en beveelt aan om geweld tegen overheidsdienaren niet onbestraft te laten.
- Met de CITT heb ik geconstateerd dat het verzet door vreemdelingen tegen uitzettingen toeneemt, inmiddels tot zo'n 13% van alle annuleringen. De doelgroep wordt steeds moeilijker en lastiger uit te zetten door het verbale of fysieke geweld dat er vaak bij komt kijken. Het is dan ook van belang dat de regievoerder DT&V een goede inschatting maakt tijdens het vertrekgesprek waarop geanticipeerd kan worden en dat deze informatie voor de KMar terug te vinden is op het M118-formulier ten behoeve van een juiste risico-inschatting. Er wordt ingezet op verbetering van de overdracht van gegevens in dit document. De KMar levert hier ook een bijdrage aan door regelmatig concrete feedback in individuele gevallen te geven en het verzorgen van voorlichting aan de regievoerders van de DT&V.
- Daarnaast heeft de Minister van Defensie geoordeeld dat de noodzaak bestaat een beschermingsmiddel in te zetten dat de begeleidende escorts beschermt tegen spugen en bijten. Dat heeft geleid tot de pilot «transparant gelaatsscherm», welke in overleg met de CITT is vastgesteld. De ervaringen met het gebruik van het transparante gelaatsscherm zullen in 2010 worden opgedaan.
- Ik ben het eens met de constatering dat ongewenst gedrag bij uitzettingen onacceptabel is en aanvullende consequenties voor de vreemdeling moet hebben.
- Het accepteren van het fysieke geweld en verzet tegen uitzettingen voedt de gedachte dat dit een middel is om de daadwerkelijke uitzetting te frustreren. Het is dus van groot belang dat Nederland zich niet door dit geweld laat intimideren maar gedecideerd, daadkrachtig en indien noodzakelijk met gebruik van alle gelegitimeerde middelen optreedt en uitzettingen ook effectief uitvoert.
- Het door de commissie voorgestelde programma «Uitzetten/vastzetten» biedt voor een effectieve reactie op het geweld echter geen ingang, zodat ik nader wil bezien of andere maatregelen, zoals het instrument ongewenstverklaring, beter benut kunnen worden.
6. De commissie spreekt haar zorg uit dat er minder vooruitgang is geboekt dan voorzien op het gebied van ketensturing. De commissie vertrouwt erop dat aan de cruciale rol van de sturing een aanmerkelijk hogere prioriteit wordt toegekend, waardoor binnen afzienbare tijd concrete resultaten kunnen worden bereikt.
- Ten aanzien van de geuite zorg van de CITT kan ik aangeven dat sturing van de Vreemdelingenketen constant prioriteit heeft. Dat moge blijken uit het feit dat in 2009 is geïnvesteerd in het meer praktisch toepasbaar maken, doorontwikkelen en duidelijk beleggen van de verschillende sturingsinstrumenten. Daarbij zijn de wensen van Uw Kamer, als verwoord in de brief van de Vaste Commissie voor Justitie aan de voormalige Staatssecretaris van Justitie van 6 juli 2009¹ betrokken. Keteninformatie zal aldus steeds beter worden afgestemd op het meerjarig beleidskader.
- Uw Kamer zal medio 2010, via de Rapportage Vreemdelingenketen, nader geïnformeerd worden naar aanleiding van de afronding van de implementatie van het besturingsmodel voor de vreemdelingenketen.

¹ 2009Z12439/2009D35046

4. Tot slot

De weerbaarheid en complexiteit van het terugkeerbeleid is in deze brief al enige malen aangehaald. Met de commissie ben ik van mening dat dit complexe proces het meest gebaat is bij humaan, correct en met respect -maar ook gedecideerd- handelen jegens de vreemdeling. Juist om die reden is in de afgelopen periode en wordt in de komende periode veel inspanning geleverd in het – verder – verbeteren van de kwaliteit van het terugkeerbeleid. De aanbevelingen van de commissie sluiten volledig aan bij dit continue proces van verbetering en ondersteunen dat proces.

Dit kabinet blijft investeren in een brede aanpak van de terugkeerproblematiek via onder andere een interdepartementale terugkeerstrategie, blijft werken aan verbetering van de processen waar nodig, blijft de samenwerking tussen ketenpartners verder stimuleren. Dit alles moet de effectiviteit van het terugkeerbeleid verder vergroten en zal zijn weerslag moeten vinden in een verdere (procentuele/verhoudingsgewijze) toename van het aantal personen dat uit Nederland vertrekt.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin