Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak "knelpunten in het vertrekproces"

Een onderzoek naar de knelpunten in het vertrekproces van vertrekplichtige vreemdelingen

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**3**
1.1	Aanleiding	4
1.2	Afbakening	6
2	**Doel- en probleemstelling**	**7**
2.1	Doelstelling	7
2.2	Probleemstelling	7
2.3	Onderzoeksvragen	7
2.4	Toelichting van enkele gebruikte begrippen	7
3	**Onderzoeksaanpak**	**9**
4	**Samenhang met overige onderzoeken**	**10**
5	**Communicatie**	**11**
	Bijlagen	
I	**Afkortingen**	**12**

1 Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) houdt onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) toezicht op de organisaties binnen het gehele domein van veiligheid en justitie, waaronder ook de vreemdelingenketen.

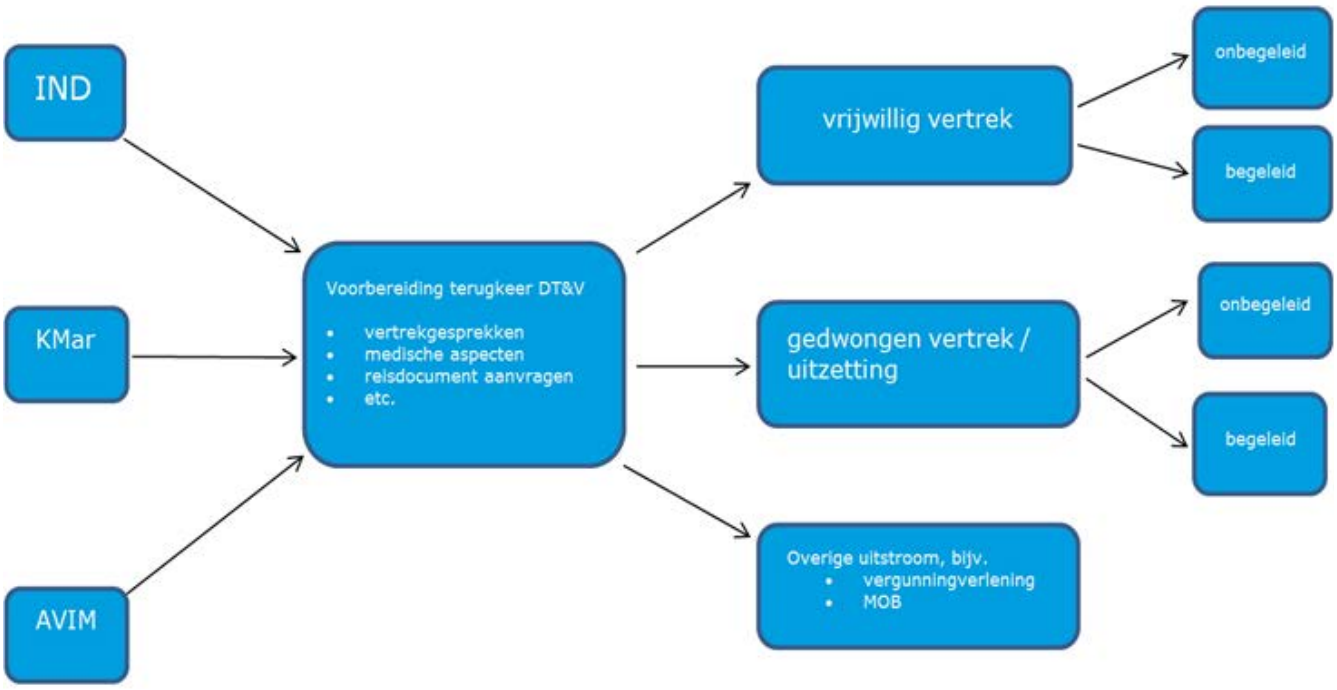
De vreemdelingenketen bestaat uit diverse organisaties. Deze hebben, op hoofdlijnen, de volgende taken:

- De Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (hierna: AVIM), onderdeel van de nationale politie, houdt toezicht op vreemdelingen in Nederland.
- De Koninklijke Marechaussee (hierna: de KMar) controleert het buitengrensverkeer van personen en houdt in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (hierna: MTV) toezicht op personen die vanuit een ander Schengenland Nederland inreizen. Ook is de KMar belast met de feitelijke uitvoering van het gedwongen vertrek van vreemdelingen.
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) beoordeelt alle verblijfsaanvragen van mensen die in Nederland willen wonen.
- De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: de DT&V) regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland.

Een vreemdeling die legaal in Nederland wil verblijven, moet een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen bij de IND. Indien deze aanvraag wordt afgewezen, dient een vreemdeling Nederland te verlaten.

Dossiers van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten worden door de IND, de AVIM of de KMar overgedragen aan de DT&V.

Afbeelding 1. *Schematische weergave van het vertrekproces*



Vreemdelingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun vertrek uit Nederland. De DT&V begeleidt en ondersteunt hierbij. Als vreemdelingen niet binnen de gestelde termijn aan hun vertrekplicht hebben voldaan, kunnen ze worden uitgezet. Bij zowel zelfstandig als gedwongen vertrek kan sprake zijn van begeleiding door de KMar en/of de DT&V. Na het vertrek van de vreemdeling uit Nederland sluit de DT&V het dossier af.

Het dossier van de vreemdeling kan ook om andere redenen afgesloten, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling niet meer woont op het laatst bekende adres. De vreemdeling is dan 'zelfstandig vertrokken zonder toezicht'. Ook de dossiers van vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen, worden door de DT&V afgesloten.

Eerder onderzoek[1] heeft uitgewezen dat er knelpunten zijn in de uitvoering van het vertrekproces. Deze knelpunten zorgen ervoor dat het vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen niet altijd wordt gerealiseerd. Dit onderzoekt richt zich op de knelpunten in het vertrekproces van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

1.1 Aanleiding

Eerdere onderzoeken
Tussen 2006 en 2014 heeft de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (hierna: CITT) toezicht gehouden op het vertrekproces. In haar laatste jaarverslag blikt de CITT terug op haar periode van toezicht en wijst onder andere op "moeilijk te beïnvloeden factoren" zoals de medewerking van de landen van herkomst en

[1] Jaarverslagen van de CITT 2006 – 2013.

politieke besluitvorming op het gebied van het zogenoemde kinderpardon en de alternatieven voor vreemdelingenbewaring, waardoor de effectiviteit van het terugkeerproces steeds meer onder druk is komen te staan. In de Jaarbeelden 2014 en 2015[2] constateert de Inspectie dat er ook verbeterpunten zijn te benoemen waarop de medewerkers in de vreemdelingenketen zelf invloed op hebben. Het gaat daarbij vooral om de verbetering van het voorbereiden van uitzettingen. Zo constateert de Inspectie dat in veel gevallen[3] in vertrekdossiers relevante informatie ontbreekt of niet wordt overgedragen aan ketenpartners, terwijl de staatssecretaris van Veiligheid van Justitie in 2013 al een omvangrijk pakket aan maatregelen heeft aangekondigd om de informatie-uitwisseling binnen de Vreemdelingenketen te verbeteren.

Politieke en media aandacht
Ook recent is er politieke-[4] en media[5] aandacht geweest voor het hoge percentage annuleringen van geboekte vluchten voor uitzettingen. In een brief aan de Tweede Kamer van 12 augustus 2016 geeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, naar aanleiding van Kamervragen, aan dat er verschillende factoren zijn die het (gedwongen) vertrek bemoeilijken. Onvoldoende medewerking van de landen van herkomst maar ook Europese regelgeving maken het voor de uitvoering lastig. Ook benoemt de Staatssecretaris in genoemde brief enkele verbetermaatregelen.

Het valt de Inspectie op dat, ondanks de aandacht voor het onderwerp en de voorgestelde verbetermaatregelen, het aantal annuleringen van geboekte vluchten voor uitzettingen niet daalt. Zie hiertoe onderstaande tabel.

Tabel a. *Percentage annuleringen van geboekte vluchten voor uitzettingen*

Jaar	Aantal uitzettingen	Aantal annuleringen	Percentage
2013	4130	1330	33%
2014	3490	1380	40%
2015	3165	1225	40%

[2] Jaarbeeld Terugkeer, IVenJ, 2014 en 2015.

[3] In 2015 ontbrak in 73% van de geïnspecteerde uitzettingen informatie over de medische situatie van de vreemdeling, bagage etc.

[4] VVD 9 mei 2016 en CDA 12 mei 2016.

[5] NRC next, 4 mei 2016 en http://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2016/Uitgeprocedeerde-asielzoekers-jarenlang-in-vertrekcentrum--.html

1.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de oorzaken van de knelpunten in de uitvoering van het vertrekproces. Het onderzoek is langs drie lijnen afgebakend.

Categorieën
Het onderzoek richt zich op twee categorieën vreemdelingen:

1. Vreemdelingen waarbij een reeds geboekte vlucht voor feitelijk vertrek wordt geannuleerd.
2. Vreemdelingen waarbij het vertrek reeds in de voorbereidende fase stagneert, waardoor het niet komt tot het feitelijk vertrek en een vlucht dus niet wordt geboekt. Deze groep bevindt zich nog in de werkvoorraad van de DT&V of is uitgestroomd in de categorie zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Doelgroep
Het onderzoek richt zich op vreemdelingen waarvan het dossier zich bevindt of heeft bevonden in de werkvoorraad van de DT&V.

Vreemdelingen die uit Nederland vertrekken zonder hulp van de DT&V, maken geen onderdeel uit van dit inspectieonderzoek.

Periode
De Inspectie betrekt in haar dossieronderzoek uitsluitend gegevens uit het jaar 2016.

2 Doel- en probleemstelling

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek:

Door het in beeld brengen van de oorzaken van de knelpunten in de uitvoering van het vertrekproces wil de Inspectie met dit onderzoek bijdragen aan het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het vertrekproces.

2.2 Probleemstelling

Gelet op bovenstaande doelstelling luidt de probleemstelling van dit onderzoek als volgt:

Wat zijn de oorzaken van de knelpunten in de uitvoering het vertrekproces?

2.3 Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling van het onderzoek te beantwoorden, moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

- Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van het vertrekproces?
- Wat zijn de oorzaken van deze knelpunten?
- Welke mogelijke verbeterpunten zijn te benoemen voor de uitvoering van het vertrekproces?

2.4 Toelichting van enkele gebruikte begrippen

Om de probleemstelling te beantwoorden, is het van belang om een aantal begrippen toe te lichten.

Vreemdeling: Een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.

Vertrekplichtige vreemdelingen: een vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven en op wie een zogenoemde vertrekplicht rust.

Vertrekproces: Het vertrekproces begint bij het moment waarop de IND, de AVIM of de KMar een dossier van de vreemdeling naar de DT&V zendt en eindigt bij de aankomst en eventueel de overdracht van de vreemdeling in het land van bestemming.

Voorbereidende fase vertrekproces: alle voorbereidende handelingen die moeten leiden tot het realiseren van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. De voorbereidende fase begint bij het moment waarop de IND, de AVIM of de KMar een dossier van de vreemdeling naar de DT&V zendt en eindigt op het moment dat de vreemdeling op de plaats van feitelijk vertrek[6] aankomt.

Uitvoeringsfase vertrekproces: de fase van het daadwerkelijk realiseren van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. De uitvoeringsfase vangt in de meeste gevallen aan als de vreemdeling op het vertrekcentrum van de KMar op Schiphol aankomt. De uitvoeringsfase eindigt bij de aankomst en eventueel de overdracht in het land van bestemming.

Begeleid vertrek: als de vertrekkende vreemdeling tijdens zijn reis wordt bijgestaan door een professional, zoals een medewerker van de KMar, van de DT&V of een medisch deskundige.

Knelpunten: Factoren die er toe leiden dat het vertrek van een individuele vreemdeling niet wordt gerealiseerd. Deze factoren kunnen verschillende oorzaken hebben.

[6] In de meeste gevallen Schiphol.

3 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksactiviteiten die uitgevoerd dienen te worden om de onderzoeksvragen – en daarmee de probleemstelling – te kunnen beantwoorden.

Documentstudie

Eerder onderzoek naar het vertrekproces van vreemdelingen wordt bestudeerd. Ook vraagt de Inspectie cijfermateriaal op over het vertrekproces.

Interviews

Het onderzoek richt zich op de taakuitvoering van medewerkers in de vreemdelingenketen die zich bezig houden met de voorbereiding en uitvoering van zelfstandig en gedwongen vertrek van vreemdelingen. Interviews met medewerkers vormen een belangrijke bron van informatie. Interviews worden gepland met medewerkers van de DT&V, de KMar, de IND en AVIM. Ook worden interviews afgenomen bij niet overheidsorganisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM), een Non Gouvernementele Organisatie op het gebied van terugkeer (hierna: NGO) en VluchtelingenWerk.

Groepsinterviews

De Inspectie neemt een aantal groepsinterviews af. Mogelijk worden deze groepssessies begeleid door een externe begeleider. De groepen zullen wisselende samenstellingen hebben.

Dossieronderzoek

Door het toezicht op de feitelijk vertrek van vreemdelingen is de Inspectie bekend met individuele casuïstiek van begeleid gedwongen vertrek. Deze casuïstiek vormt een aanvulling op de afgenomen interviews. Daarom doet de Inspectie tevens onderzoek naar de bij de Inspectie bekende individuele casuïstiek.

4 Samenhang met overige onderzoeken

Dit Inspectieonderzoek heeft mogelijk raakvlakken met het volgende onderzoek:

Onderzoek Asielketen, Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de asielketen. De Algemene Rekenkamer schrijft in haar plan van aanpak “dat de overheid gehouden blijft aan een correcte en efficiënte behandeling van asielaanvragen en zo snel mogelijk zekerheid moet bieden aan de asielzoeker. Daarnaast moet zij voorbereid zijn om zo nodig opvangmogelijkheden snel op te schalen of af te bouwen. Het is wenselijk een onderzoek naar de asielketen uit te voeren en daarin de werking van de asielprocedure en de gevolgen van de beleidswijzigingen vanaf 2014 centraal te stellen.”

De publicatie van dit onderzoek is voorzien in september 2017.

5 Communicatie

De Inspectie stelt een rapport op met daarin de bevindingen, analyse, conclusies en eventuele aanbevelingen. De bevindingen uit het conceptrapport worden voor wederhoor voorgelegd aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

Na vaststelling van het rapport vindt bestuurlijke bespreking plaats met de (eind)verantwoordelijken van de betrokken organisaties. Doel van dit gesprek is om te bepalen of de conclusies en aanbevelingen het gewenste effect hebben bij de publicatie van het rapport. Na aanbieding aan de minister en staatssecretaris van VenJ wordt het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden en via de reguliere kanalen gepubliceerd.

Alle geïnterviewde personen ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie.

Bijlage
Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
Inspectie	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
NGO	Non Gouvernementele Organisatie

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.inspectievenj.nl
contactformulier

December 2016

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.