



Algemene Bestuursdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Het beste van twee werelden verbinden

**Een advies over het toezicht op
de terugkeer van vreemdelingen**

ABDTOPConsult

Johan de Leeuw

Colofon
ABDTOPConsult
februari 2013

Samenstelling projectteam:
Johan de Leeuw
Jan van Dommelen
Marcel van der Gaag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en vraagstelling	5
1.2	Aanpak	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Situatieschets	7
2.1	Historie CITT	7
2.2	Doel, taken en inrichting CITT	7
2.3	De organisaties waar toezicht op wordt gehouden	8
2.4	Context	9
3	Referentiekader	10
3.1	Principes van goed toezicht	10
3.2	Effecten van het toezicht	11
3.3	Relevante context	11
3.4	Kosten en transitielasten	12
4	Bevindingen	13
4.1	Principes van goed toezicht	13
4.2	Effecten van het toezicht	14
4.3	Relevante context	16
4.4	Kosten en transitielasten	17
4.5	De Inspectie Veiligheid en Justitie	18
5	Varianten voor de toekomst	20
5.1	Algemeen: gewenste veranderingen	20
5.2	Variant 1: continueren CITT	21
5.3	Variant 2: taken overhevelen naar de Inspectie Veiligheid en Justitie	22
5.4	Weging en advies	23
5.5	Consequenties	25
6	Samenvatting en slotbeschouwing	27
	Bijlage: overzicht gesprekspartners	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

- De directeur-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in december 2012 opdracht gegeven tot een verkenning c.q. advies over de vraag hoe in de toekomst de taken van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) het best belegd kunnen worden. Aanleiding voor deze vraag is het aflopen van de zittingstermijn van de huidige commissieleden per 1 juli 2013. Volgens de opdracht is dit 'een natuurlijk moment om te verkennen op welke wijze het integrale toezicht op terugkeer in de toekomst het meest efficiënt vorm gegeven kan worden.'
- Onderdeel van de opdracht zijn de volgende vragen:

- Is de huidige vormgeving van de CITT optimaal? Of is vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid een andere vorm te prefereren? Betrek bij de uitwerking in elk geval de volgende varianten:
 - de CITT ongewijzigd laten;
 - de CITT verkleinen van drie kamers naar één kamer;
 - de taken van de CITT onderbrengen bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid¹;
 - de taken van de CITT onderbrengen bij een andere toezichtsorganisatie of samenvoegen met een andere toezichtsorganisatie.
- Welke voor- en nadelen (kansen en risico's) zijn er aan de verschillende alternatieven verbonden (inclusief financiële en personele consequenties)?
- Welke invloed heeft elk alternatief op de samenwerking en positionering van de (andere) organisaties in de vreemdelingenketen?
- Welk effect heeft het al dan niet hebben van een eigen toezichtsorganisatie voor terugkeer op het terugkeerproces in brede zin binnen de vreemdelingenketen en bij internationale non-gouvernementele organisaties?
- Welke gevolgen hebben de te onderzoeken opties voor de relatie tussen het departement (VenJ), andere departementen zoals Defensie, en de CITT?

¹ De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid is inmiddels met de Inspectie voor de Sanctietoepassing opgegaan in de nieuwe Inspectie Veiligheid en Justitie. De vraag wordt dan of de taken van de CITT moeten worden ondergebracht bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.

1.2 Aanpak

- De verkenning is uitgevoerd door de opdrachtnemer (ABDTOPConsult), een project-leider (via ABD Interim) en een secretaris (uitgeleend door de beleidsdirectie DMB: Directie Migratiebeleid en Besturing Vreemdelingenketen). De uitvoerders werden ondersteund en van input voorzien door contactpersonen bij het secretariaat van de CITT, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Taakorganisatie Vreemdelingen van de nationale politie (TOV), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Bureau Regie en Besturing van het directoraal-generaal Vreemdelingenzaken en het stafbureau van de directeur-generaal Vreemdelingenzaken (ministerie van Veiligheid en Justitie).
- Er is een analyse uitgevoerd op relevante documenten en er zijn gesprekken op bestuurlijk, leidinggevend en operationeel niveau gevoerd met betrokkenen bij de organisaties waar de CITT toezicht op uitoefent. Er zijn enkele werkbezoeken afgelegd aan locaties die onder het toezicht vallen van de CITT (Schiphol en een detentie-centrum). Ook is enkele malen gesproken met de leden van de CITT, met het secretariaat van de CITT en met de leiding en ondersteunende medewerkers van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Op het ministerie van Veiligheid en Justitie is gesproken met vertegenwoordigers van diverse onderdelen die een rol spelen in de relatie tussen het departement en de CITT. Verder is gesproken met deskundigen en vertegenwoordigers van relevante organisaties buiten de overheid. De bijlage bij dit rapport bevat een overzicht van alle gesprekspartners.

1.3 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 geeft een situatieschets. Het gaat daarbij om de historie, het doel, de taken en de inrichting van de CITT. Ook wordt ingegaan op de relevante context voor deze opdracht.
- In hoofdstuk 3 presenteren we het referentiekader aan de hand waarvan we de opdracht hebben uitgevoerd: wat zijn relevante overwegingen bij beantwoording van de gestelde vragen?
- In hoofdstuk 4 presenteren we onze bevindingen. Het gaat hierbij om waarnemingen die relevant zijn voor de beantwoording van de vragen.
- Hoofdstuk 5 behandelt de mogelijke manieren om de taken van de CITT in de toekomst te beleggen. Bij elke variant wordt ingegaan op de voor- en nadelen, en de consequenties.
- In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies en aanbevelingen.
- De bijlage bevat een lijst van personen die meegewerkt hebben aan de verkenning.

2 Situatieschets

In dit hoofdstuk geven we een korte schets van het veld van deze verkenning. Na een beschrijving van de historie van de CITT (paragraaf 2.1) volgt een behandeling van doel, taken en inrichting van de CITT (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt aangegeven op welke organisaties toezicht wordt gehouden door de CITT. Paragraaf 2.4 gaat in op een aantal bredere ontwikkelingen die relevant zijn voor deze verkenning.

2.1 Historie CITT

- In december 2005 bracht de commissie 'Feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo' (commissie Havermans) verslag uit van een onderzoek naar de organisatie van het terugkeerproces van vreemdelingen die ons land dienen te verlaten. De commissie oordeelde dat er veel schortte aan de samenwerking en informatie-overdracht tussen de organisaties die betrokken zijn bij de terugkeer van deze vreemdelingen. Een van de aanbevelingen van de commissie had betrekking op het toezicht op het terugkeerproces. De commissie adviseerde een onafhankelijk toezicht in te stellen 'op alle actoren in het gehele verwijderingsproces inclusief de voorbereiding daarvan'.²
- Naar aanleiding van dit advies stelde de toenmalige minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie in 2006 de tijdelijke Commissie Toezicht Terugkeer in. In 2007 werd deze tijdelijke commissie opgevolgd door de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, CITT. Bij de oprichting van de CITT werd de aparte Commissie van Toezicht Uitzettingen KMar opgeheven. De taken van deze commissie gingen over naar de CITT.
- De leden van de CITT werden voor een periode van zes jaar benoemd. Hun zittings-termijn loopt per 1 juli 2013 af.

2.2 Doel, taken en inrichting CITT

- De CITT houdt toezicht op het gehele terugkeerproces vanaf de bewaring in een politiecel met als doel verwijdering tot en met de overdracht van vreemdelingen aan de autoriteiten in het land van herkomst. Het doel van het toezicht is het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het uitzetproces. Het toezicht richt zich op de correcte bejegening van de vreemdelingen en op de effectiviteit en efficiëntie van het proces. De commissie houdt zich niet bezig met het onderzoeken van individuele gevallen of het behandelen van klachten. Mensen met klachten worden verwezen naar de reguliere klachtenprocedures binnen de uitvoeringsorganisaties of naar de Nationale Ombudsman.
- De CITT houdt praktijkgericht toezicht. Ze beperkt zich niet tot gesprekken op landelijk niveau of met leidinggevenden, maar richt zich op de eerste plaats tot de werkvloer. Directe waarnemingen in de primaire processen en gesprekken met de uitvoerders op de werkvloer vormen de belangrijkste basis voor haar jaarverslagen.

² Rapport van de commissie Feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo, blz. 69.

- De CITT rapporteert en adviseert aan de betrokken bewindslieden van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. Jaarlijks brengt de CITT een schriftelijk verslag over haar werkzaamheden uit. De jaarverslagen van de CITT worden door de verantwoordelijke bewindspersoon (momenteel de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) aangeboden aan de Tweede Kamer.
- De CITT bestaat uit drie leden. Het toezicht is georganiseerd in drie kamers: de kamer Terugkeerfaciliteiten, de kamer Terugkeerketen en de kamer Uitzetproces. De kamer Terugkeerfaciliteiten richt zich op de zaken die terugkeer mogelijk moeten maken, zoals vervangende reisdocumenten, terug- en overname-overeenkomsten en dergelijke. De kamer Terugkeerketen houdt toezicht op de samenwerking van de ketenpartners op en tussen de diverse locaties, ter voorbereiding op de feitelijke uitzetting. De kamer Uitzetproces richt zich op de laatste fase in het proces, de feitelijke uitzetting. Deze kamer observeert het proces vanaf de overdracht van de vreemdeling door de Dienst Vervoer en Ondersteuning aan de KMar tot aan de overdracht van de vreemdeling door de KMar aan de autoriteiten van het herkomstland. Dit betekent dat in een aantal gevallen meegevoerd wordt, als de vertrekkende vreemdeling tijdens de vlucht geëscorteerd wordt door een medewerker van de KMar. Iedere kamer bestaat uit een lid van de commissie en twee tot vier (kamer)leden.
- De CITT is ingesteld bij ministeriële regeling. Er is geen grondslag in de wet voor de CITT.
- De CITT vervult een aantal in internationale afspraken vastgelegde toezichtstaken. De CITT is eind 2011 aangewezen als een van de nationaal preventiemechanismen in het kader van het Protocol bij het VN-verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (OPCAT). Ook vervult de CITT de taak van monitor van de terugkeer als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn.
- De CITT stemt haar activiteiten af op de werkzaamheden van de Inspectie Veiligheid en Justitie (vóór de totstandkoming van die nieuwe inspectiedienst vooral met de Inspectie voor de Sanctietoepassing) en de Commissie van Toezicht van de Dienst Vervoer en Ondersteuning, teneinde doublures te voorkomen.

2.3 De organisaties waar toezicht op wordt gehouden

- De commissie houdt toezicht op alle overheidsorganisaties die een rol spelen bij het vertrek van vreemdelingen van wie het verblijfsrecht is beëindigd: de politie (met name de Vreemdelingenpolitie), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), en in mindere mate de diplomatieke dienst (Buitenlandse Zaken), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). De hierboven genoemde Dienst Vervoer en Ondersteuning maakt onderdeel uit van DJI.
- Bij het terugkeerproces spelen ook organisaties een rol die niet tot de overheid behoren, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en Vluchtelingen-Werk Nederland (VWN). De CITT houdt geen toezicht op het werk van deze organisaties.

2.4 Context

- Bij de beantwoording van de vraag naar de gewenste inrichting van het toezicht op het terugkeerproces, is het van belang ons rekenschap te geven van de ontwikkelingen binnen het veld waarop toezicht wordt uitgeoefend, alsmede ontwikkelingen binnen de wereld van het toezicht.
- Het terugkeerproces bestaat uit een reeks werkprocessen, waarbij meerdere organisaties binnen de vreemdelingenketen betrokken zijn. Momenteel krijgt de onderlinge samenwerking en integratie van werkzaamheden binnen de vreemdelingenketen veel aandacht. Het is van belang om na te gaan welke rol het toezicht hierin kan vervullen.
- Ook op het terrein van het toezicht is een belangrijke ontwikkeling gaande. In 2012 zijn twee inspectiediensten van het ministerie van Veiligheid en Justitie samengevoegd. De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing zijn opgegaan in een nieuwgevormde Inspectie Veiligheid en Justitie. De nieuwe inspectie is erop gericht om het toezicht meer integraal vorm te geven, dat wil zeggen met oog voor de samenhang binnen de diverse ketens van het domein Veiligheid en Justitie. De Inspectie Veiligheid en Justitie is tot nu toe slechts incidenteel actief binnen het domein van de vreemdelingenketen. De vraag of dit moet veranderen, maakt expliciet deel uit van de opdracht.
- Een relevante ontwikkeling is ook de samenwerking die de diverse rijksinspecties zijn aangegaan om tot verdere professionalisering van hun werk te komen. Onder leiding van de Inspectieraad is een programma van activiteiten opgesteld, waarmee beoogd wordt het inspectiewerk nog beter te laten voldoen aan de principes van goed toezicht. In het kader van deze opdracht is relevant dat de inspecties ernaar streven om het toezicht meer aanvullend te maken op de kwaliteitsborging binnen de organisaties waar zij toezicht op houden.
- Een andere belangrijke afweging betreft de vraag naar de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming. De CITT kan haar kritiek op de geobserveerde werkprocessen krachtig verwoorden, omdat ze onafhankelijk is. Die onafhankelijkheid is een voorwaarde van de Europese Terugkeerrichtlijn: elke lidstaat moet een onafhankelijk toezicht op het terugkeerproces organiseren.
- Er hoeft weinig twijfel te bestaan over de erkenning van de Inspectie Veiligheid en Justitie als bevoegde instantie om toezicht te kunnen houden op grond van de Terugkeerrichtlijn. Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht heeft de inspectie toegang tot alle plaatsen die relevant kunnen zijn voor het toezicht. Ze voert ook inspecties uit op de plaatsen waar het vreemdelingenbeleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt. En in haar oordeelsvorming is de inspectie onafhankelijk. De minister kan in zijn beleidsreactie opvattingen formuleren over de conclusies van de inspectie, maar hij kan niet tornen aan de conclusies als zodanig. De Inspectie is al erkend als nationaal preventiemechanisme in het kader van het Protocol bij het VN-verdrag tegen foltering, OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture).

3 Referentiekader

- Om tot een antwoord te komen op de gestelde vragen is aan de hand van een aantal criteria nagegaan wat de voor- en nadelen zijn van mogelijke varianten voor de toekomstige inrichting van het toezicht zoals dat nu door de CITT wordt uitgeoefend. Die criteria worden in dit hoofdstuk toegelicht. Allereerst gaat het om de principes van goed toezicht, zoals benoemd in de tweede kaderstellende visie op toezicht (KVOT 2). Deze worden in het kort behandeld in paragraaf 3.1. Vervolgens is van belang of het toezicht leidt tot daadwerkelijke verbeteringen in de praktijk (paragraaf 3.2). Daarna wordt ingegaan op enkele overwegingen die voortvloeien uit de hiervoor benoemde relevante context (paragraaf 3.3). Tot slot wordt ingegaan op overwegingen van kosten en transitielasten (paragraaf 3.4).

3.1 Principes van goed toezicht

- Op 20 juni 2001 heeft het tweede kabinet-Kok een kaderstellende visie op toezicht (KVOT) aangeboden aan de Tweede Kamer. Het tweede kabinet-Balkenende kwam in 2005 met een actualisatie van deze visie, de KVOT 2. In deze herziene visie presenteerde het kabinet zes principes van goed toezicht. Goed toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.
- Selectief: de overheid stelt alleen regels en houdt alleen toezicht waar dat noodzakelijk is. In de geactualiseerde versie van 2005: "Het is een taak van de overheid om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk te laten in het handhaven van bepaalde regels". Toegepast op het toezicht op organisaties betekent dit ook dat het toezicht aansluit op interne procedures voor de bewaking van de kwaliteit bij die organisaties. Deze interne procedures worden in het algemeen aangeduid als interne kwaliteitszorg of interne kwaliteitsborging.
- Slagvaardig: toezichthouders stimuleren burgers, bedrijven en instellingen om zelf het gewenste resultaat te bereiken, maar ze grijpen in wanneer de situatie dat vereist. "Zacht waar het kan, hard waar het moet". Bij dit alerte toezicht past een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten.
- Samenwerkend: de samenwerking tussen toezichthouders dient te verbeteren om de toezichtlast bij burgers en bedrijven te verminderen. Toezichthouders maken meerjarenafspraken over vorm en inhoud van de samenwerking. Toezichthouders zullen niet tegelijkertijd of vlak na elkaar dezelfde informatie vragen.
- Onafhankelijk: toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële bevoegdheid. De onafhankelijkheid komt tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Toezichthouders moeten onafhankelijk in de openbaarheid kunnen treden met informatie over misstanden. Daartoe moet men in staat zijn onafhankelijk informatie te verzamelen en zich daarover onafhankelijk een eigen oordeel te vormen.

- **Transparant:** een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. De bevindingen worden zo veel mogelijk actief openbaar gemaakt. De transparante toezichthouder verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten.
- **Professioneel:** het toezicht opereert niet vanuit de departementale cultuur, maar vanuit de samenhangende bijdrage van het toezicht aan maatschappelijke regulering en ordening. Professionaliteit heeft betrekking op drie niveaus. De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en handelt integer. De toezichtsorganisatie houdt rekening met andere vormen van controle en zelfcontrole, bewaakt haar onafhankelijkheid, onderhoudt een stevige relatie met beleidsontwikkelaars, en gebruikt moderne middelen, onder meer op het gebied van ICT. En de beroepsgroep van toezichthouders zorgt ervoor dat de leden van de beroepsgroep zich blijven ontwikkelen en tijdig relevante opleidingen volgen.

3.2 Effecten van het toezicht

- Relevant is ook de vraag of het toezicht bijdraagt aan een betere uitvoering van de werkprocessen waarop toezicht wordt gehouden. Leidt het toezicht ertoe dat de uitvoering van de primaire processen beter wordt? 'Beter' dient in het geval van het terugkeerproces begrepen te worden als:
 - effectiever: meer vreemdelingen die niet in ons land mogen blijven, verlaten daadwerkelijk het land;
 - efficiënter: het vertrek wordt tot stand gebracht tegen lage kosten, en
 - op een meer humane wijze: er worden bij het verwijderen van vreemdelingen geen rechten geschonden en er wordt respectvol met de vreemdelingen omgegaan.
- Als toezicht voldoet aan alle principes van goed toezicht zoals behandeld in de vorige paragraaf, is dat nog geen garantie dat het bijdraagt aan daadwerkelijke verbetering van processen op de werkvloer. Omgekeerd kan toezicht dat niet een goede invulling is van alle principes van goed toezicht en dat past bij het domein waarop toezicht wordt uitgeoefend, ook effectief zijn in het bewerkstelligen van verbeteringen in de praktijk. Een toezichthouder dient te investeren in beide aspecten: het toezicht moet zo veel mogelijk worden ingevuld vanuit de principes van de KVOT 2, op een zodanige manier dat het bijdraagt aan verbeteringen in de praktijk.
- Die bijdrage aan verbeteringen krijgt in modern toezicht vorm in 'compliance assistance': gerichte ondersteuning en adviezen vanuit het toezicht, aansluitend op de behoeften en mogelijkheden van de organisatie waarop toezicht wordt gehouden. De kwaliteit van die 'compliance assistance' is van belang voor de beoogde effecten.

3.3 Relevante context

- Criteria voor de beoordeling kunnen ook voortkomen uit relevante ontwikkelingen in de omgeving, zoals beschreven in paragraaf 2.4.
- De intensivering van de samenwerking tussen de diverse organisaties die werkzaam zijn binnen de vreemdelingenketen, roept de vraag op welke rol het toezicht hierbij

kan vervullen. Een goed ingericht toezicht kan stimulerend werken op de verdergaande samenwerking tussen ketenpartners en de integratie van hun werkprocessen. Het is gericht op de werking van het systeem in zijn onderlinge samenhang. Dat kan overigens niet zonder afzonderlijke inspecties op onderdelen van het systeem.

- Ook de ontwikkelingen binnen de wereld van het (rijks)toezicht zijn relevant voor de beantwoording van onze onderzoeksvragen. De vorming van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de toenemende aandacht voor ketenprocessen bij inspecties in het algemeen, roepen de vraag op of het vanuit het oogpunt van consistentie met die ontwikkelingen niet beter is om het toezicht op het terugkeerproces op een vergelijkbare wijze te organiseren. Belangrijk is dan uiteraard of aan de condities voor een goede en effectieve wijze van toezicht houden door de Inspectie Veiligheid en Justitie kan worden voldaan. Ook de bijdrage die het werkprogramma van de Inspectieraad kan leveren aan professionalisering van het toezicht is in dit verband relevant.
- Onderdeel van die professionalisering van het toezicht bij de inspecties is bijvoorbeeld de groeiende aandacht voor informatievoorziening binnen ketens. De inspecties investeren daartoe in hun kennis en expertise op ICT-gebied.

3.4 Kosten en transitielasten

- Ook de kosten van het toezicht vormen een relevante factor bij afwegingen over de wijze waarop het toezicht het best te organiseren valt. Is het beleggen van de toezichttaak bij een onafhankelijke commissie van toezicht efficiënter of minder efficiënt dan bij een reguliere inspectiedienst?
- Indien gekozen wordt voor overdracht van de taak van de CITT naar een andere organisatie, dan dienen ook de transitielasten in ogenschouw te worden genomen. Transitielasten zijn te onderscheiden in het benodigde tijdsbeslag en de budgettaire gevolgen. Het benodigde tijdsbeslag betreft de eventueel noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving, de veranderopgave in de uitvoering (overdracht van taken en expertise, het 'inregelen' van nieuwe werkprocessen) en de inspanningen die geleverd moeten worden om de veranderingen voor organisatie en personeel in goede banen te leiden. De budgettaire gevolgen van de transitie zijn de kosten die voor de verandering gemaakt moeten worden. Zowel de extra inspanningen als de financiële kosten zijn incidenteel en moeten worden gerelateerd aan de structurele opbrengsten.

4 Bevindingen

- Op basis van de documenten, gesprekken en werkbezoeken komen we aan de hand van de geschetste criteria tot de volgende bevindingen. We gaan eerst in op het werk van de CITT. In de laatste paragraaf wordt ingezoomd op de Inspectie Veiligheid en Justitie.

4.1 Principes van goed toezicht

- Goed toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel, volgens de tweede Kaderstellende Visie op Toezicht, KVOT 2. Uit de informatie die wij verzameld hebben over het werk van de CITT komt het beeld naar voren van een commissie die haar onafhankelijkheid streng bewaakt, en hier ook om gewaardeerd wordt. De commissie kiest zelf de bewoordingen waarin ze haar bevindingen neerlegt, en toont zich naar eigen zeggen niet gevoelig voor pleidooien om bepaalde formuleringen aan te passen teneinde de situatie rooskleuriger voor te stellen dan ze is.
- Ook is de commissie te kenschetsen als selectief en slagvaardig. De commissie kiest er bewust voor om haar toezicht vooral te richten op risicovolle situaties op de werkvloer. Zo wordt bijvoorbeeld steeds afgewogen welke uitzettingen als risicovol moeten worden aangemerkt; het toezicht wordt daarop gericht. De commissie gaat hierbij consciëntieus en nauwgezet te werk. Waar sprake is van gevaarlijke situaties wordt snel feedback gegeven. Die feedback is bovendien effectief, in die zin dat de KMar op de luchthavens doorgaans snel maatregelen treft om geconstateerde gevaarlijke situaties veiliger te maken. Ook op de werkvloer van DT&V leidt de feedback in een aantal gevallen tot concrete aanpassingen in het werkproces.
- De relatie van de CITT met andere toezichthouders bestaat eruit dat ze overlap in activiteiten weet te voorkomen door concrete werkafspraken te maken. De samenwerking strekt zich niet uit tot inhoudelijke of methodische verdieping van het toezicht.
- Organisaties die onderwerp zijn van het toezicht van de CITT, geven aan geen helderheid te hebben over de criteria waarop ze beoordeeld worden. Wel geeft de CITT in algemene zin vooraf aan op welke thema's gelet gaat worden, maar ze is niet duidelijk over de normen die ze aanlegt. Overigens heeft de kamer Uitzetproces in 2008 een toezichtkader voor haar werkzaamheden opgesteld. In dit toezichtkader geeft deze kamer een verantwoording van haar werkwijze, en wordt naar ons oordeel voldoende duidelijk gemaakt wat haar referentiekader is. Dat kader is te vinden op de website van de commissie, dus voor dit deel van het werk van de commissie hadden de organisaties niet in het duister hoeven tasten. Voor het werk van de beide andere kamers is geen toezichtkader opgesteld.
- De oordelen van de CITT zijn gebaseerd op gesprekken en individuele waarnemingen, en op hun kennis en ervaring met vergelijkbare werkprocessen. Anders gezegd, zij baseren zich op 'expert judgement'. Dat kan op zich goed werken, maar de kracht van 'expert judgement' is sterk afhankelijk van de deskundigheid van de individuele

toezichthouders. Deze werkwijze biedt geen garantie voor een gelijkloidend oordeel van afzonderlijke toezichthouders in vergelijkbare situaties, zeker omdat een normenkader als referentie ontbreekt.

- Het laatste principe, de professionaliteit, heeft volgens de KVOT 2 betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder (flexibel in werkwijze en integer), de toezichtsorganisatie (positionering ten opzichte van andere vormen van controle en zelfcontrole, onafhankelijkheid, stevige relatie met beleidsontwikkelaars, gebruik van ICT) en de beroepsgroep (blijven ontwikkelen en opleiden). De CITT is professioneel op het niveau van de individuele toezichthouders. De toezichthouders opereren met kennis van zaken en beschikken over veel relevante werkervaring. Ze weten op de werkvloer (bij de primaire processen) de goede vragen te stellen, en geven daarbij blijk van inzicht in spanningen en andere problemen die zich in die primaire processen voordoen. Ze laten ook niet na om te wijzen op de problemen die de werkvloer ondervindt als gevolg van landelijke of internationale juridische beperkingen, zoals die bijvoorbeeld gelden rondom het mobiel toezicht veiligheid (MTV). De toezichthouders van de CITT zijn bovendien in staat hun werkwijze flexibel aan te passen en over hun integriteit bestaan geen twijfels.
- Op het niveau van de organisatie vraagt professioneel toezicht om het up-to-date houden van kennis over actuele ontwikkelingen op het terrein van toezicht. De werkwijze van de CITT is hier niet op afgestemd, wellicht ook omdat ze hiervoor capaciteit tekortkomt. Zo ontbreken bij de CITT cijfermatige analyses en ontbreekt het aan voldoende deskundigheid op het gebied van informatievoorziening. Juist op dit gebied zijn er in de terugkerketen belangrijke ontwikkelingen gaande.

4.2 Effecten van het toezicht

- De effecten van het toezicht van de CITT meten we af aan de gevolgen die de onder-toezicht-gestelden verbinden aan de conclusies en adviezen van de CITT. Die effecten zijn in de primaire processen op de werkvloer – in elk geval bij de door ons bezochte organisaties – groot.
- Tijdens onze werkbezoeken (aan de KMar op Schiphol en de afdeling VRIS van DT&V op een detentiecentrum), bleken leidinggevenden ter plaatse positief te zijn over de deskundigheid en het opereren van de CITT en de invloed van de CITT op hun eigen werkzaamheden. Zij waarderen de feedback die zij ontvangen van de CITT over de uitvoering van de taken in het primaire proces. Met die feedback wordt ook aantoonbaar iets gedaan. Regelmatig worden werkprocessen aangepast naar aanleiding van adviezen van de CITT.
- Een sterk punt in het optreden van de CITT is dat zij gesprekken voert en observaties doet op alle niveaus in de organisaties waar ze toezicht houdt. Ze beperkt zich niet tot het bestuderen van rapportages en het voeren van gesprekken met leidinggevenden, maar weet door te dringen tot de werkvloer, waar spanningen en andere problemen voelbaar zijn in de dagelijkse praktijk. Ze is bovendien in staat om met gerichte vragen die spanningen en andere problemen snel boven tafel te krijgen waar ze op het eerste gezicht minder zichtbaar zijn.
- De CITT levert regelmatig stevige kritiek op het primaire proces. Die kritiek wordt door de leidinggevenden ter plaatse ervaren als behulpzaam bij het verbeteren van de

werkprocessen. De CITT biedt de KMar op Schiphol workshops aan, waarin bevindingen worden doorgenomen. Hier wordt dankbaar gebruik van gemaakt.

- Hoewel tevredenheid van de organisatie waarop toezicht wordt gehouden een riskant criterium is voor de beoordeling van de kwaliteit van het toezicht, is er naar ons oordeel in een aantal gevallen sprake van vruchtbare werkrelaties tussen de CITT en (de leidinggevendenden op) de werkvloer. De CITT draagt dan daadwerkelijk bij tot verbetering van werkprocessen. De CITT biedt hier effectieve 'compliance assistance'.
- De CITT richt zich met haar conclusies en adviezen niet alleen tot de werkvloer. Elk jaarverslag bevat ook signalen, conclusies en aanbevelingen voor de ketenbrede inrichting, aansturing en coördinatie van de werkprocessen. Hiermee vervult de CITT een nuttige rol in de regievoering op de keten. Ze biedt een focus om de goede thema's te agenderen.
- Bepaalde tekortkomingen keren van jaar op jaar telkens terug in de rapportages van de CITT. De CITT is in de opvattingen van de uitvoerende organisaties weinig effectief in het formuleren van aanbevelingen die bruikbaar zijn en aansluiten bij de complexe inrichting en sturing van de vreemdelingenketen. In de beleving van de organisaties zit er een discrepantie tussen de aanbevelingen die de commissie doet en de eigen reële handelingsmogelijkheden. De organisaties geven aan dat de suggesties van de commissie geen houvast bieden om bepaalde problemen (zoals het grote aantal geannuleerde vluchten en het geringe succes bij het aanvragen van tijdelijke reisdocumenten) op te lossen. Overigens kan dit ook betekenen dat de organisaties tekortschieten bij het realiseren van oplossingen voor die problemen. In elk geval ervaren de organisaties de aanbevelingen van de CITT als onvoldoende oplossingsgericht. Het ontbreekt naar hun gevoel op het niveau van de ketenbrede samenhang aan 'compliance assistance', de ondersteuning van de werkprocessen met hanteerbare adviezen vanuit de toezichthouder.
- Daarnaast is er bij de uitvoerende organisaties onvrede over het ontbreken van een helder toezichtkader. Het is veel organisaties niet helder waarop de commissie hen beoordeelt en welke normen de commissie daarbij hanteert.
- De uitvoeringsorganisaties zijn wel positief over het feit dat er toezicht wordt uitgeoefend op de ketenprocessen over de grenzen van organisaties heen. In potentie heeft dit meerwaarde, omdat het de blik richt op werkprocessen die breder zijn dan het werkterrein van de afzonderlijke organisaties. Daarmee kan zichtbaar gemaakt worden welke bijdrage elke organisatie levert aan ketenbrede werkprocessen. In de praktijk vindt men dat dit aspect door de CITT onvoldoende wordt waargemaakt. De organisaties kunnen naar hun opvatting met de aanbevelingen van de CITT onvoldoende hun voordeel doen, omdat ze die aanbevelingen ervaren als te weinig gericht op oplossingen.
- Nogmaals: tevredenheid (of ontevredenheid) van organisaties over hun externe toezichthouder is een riskant criterium. De klachten van de uitvoeringsorganisaties binnen de vreemdelingenketen weerspiegelen ook de problemen binnen de keten om tot goed afgestemde werkprocessen te komen. Op dit punt wordt overigens de verandering ingezet. Er wordt nadrukkelijker gestuurd op ketenbrede processen, zoals een goede informatie-uitwisseling en concrete werkafspraken over de overdrachtsmomenten tussen organisaties.

4.3 Relevante context

Reikwijdte van het toezicht

- De mate waarin het lukt om vreemdelingen zonder verblijfsrecht het land te doen verlaten, is afhankelijk van de wijze waarop de werkprocessen bij de organisaties binnen de vertrekketen ingericht zijn. Elke organisatie is daarbij afhankelijk van de bijdrage van de andere organisaties. Handelingen in een eerdere fase van de keten kunnen gevolgen hebben voor het succes verderop in de keten, bijvoorbeeld op het gebied van een correcte identificatie. Het is belangrijk dat het toezicht rekening houdt met die samenhang en integraliteit van werkprocessen over de grenzen van organisaties heen. De CITT vraagt weliswaar regelmatig aandacht voor die samenhang, maar het ontbreekt aan de juiste aansluiting tussen haar aanbevelingen en de door de organisaties ervaren handelingsmogelijkheden.
- Bij de intensivering van de samenwerking tussen de organisaties in de vreemdelingenketen komen nieuwe thema's aan de orde, zoals de informatievoorziening en goede onderlinge afspraken over de inrichting van de processen op de koppelvlakken tussen de organisaties. Hier dienen zich nieuwe uitdagingen aan, ook voor het toezicht. Dat vraagt dan wel van het toezicht om bij te blijven op het terrein van bijvoorbeeld de ICT-infrastructuur. De inbedding van de Inspectie Veiligheid en Justitie binnen de rijksbrede professionaliseringsprogramma's van de rijksinspectiediensten biedt hiervoor een betere basis dan de kleinschaligheid van een kleine toezicht-houdende commissie.
- Vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt kritiek gegeven op het vermeende te brede karakter van het aandachtsveld van de CITT. Veel bevindingen van de CITT zouden niet in een onafhankelijk toezicht thuishoren, maar in de reguliere planning- en controlcyclus. Deze kritiek op het werk van de CITT achten wij niet terecht. Wij constateren dat de CITT nadrukkelijk een tweeledige taak heeft. Het instellingsbesluit waarmee de CITT formeel in het leven is geroepen, geeft de commissie als opdracht om niet alleen toezicht uit te oefenen op de humane bejegening van vreemdelingen, maar ook op de effectiviteit en efficiëntie van de werkprocessen. Dat de CITT bij herhaling constateert dat bepaalde werkprocessen weinig effectief verlopen, is geen reden om die werkprocessen niet langer aan toezicht te onderwerpen. Er kan kritiek zijn op de manier waarop de CITT er invulling aan geeft, maar naar onze mening niet op het principe als zodanig. Van de CITT mag wel verwacht worden dat ze duidelijk maakt welke normen ze hanteert.

Kwaliteitszorg bij de organisaties

- Een belangrijke ontwikkeling in de wereld van het toezicht is dat toezichthouders gebruik maken van kwaliteitsgegevens die door de organisaties zelf en door andere toezichthouders worden verzameld. Politie en KMar hebben niet alleen te maken met de CITT, maar ook met andere toezichthouders, zoals de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie SZW en internationale toezichthouders zoals OPCAT (Verenigde Naties). Zowel de politie als de KMar maakt gebruik van het INK-model voor interne kwaliteitszorg. De KMar bewaakt aan de hand van dit model actief de kwaliteit van het eigen handelen, onder andere met interne audits. Bij de politie (die hier al in de jaren '90 mee is gestart) is de toepassing van het INK-model wel enigszins verwaterd. Het enthousiasme voor deze wijze van interne kwaliteitsborging wordt minder bij een

al te rigide, bureaucratische toepassing. De vorming van de nieuwe Nationale Politie leidt tot nieuwe initiatieven. Elk van de tien regionale politie-eenheden in het land is verplicht om een interne kwaliteitsborging te organiseren. In de oude organisatiestructuur hadden sommige politiekorpsen een eigen bureau 'kwaliteit en innovatie'; in de nieuwe structuur krijgen alle regionale eenheden een eigen stafafdeling voor planning, monitoring, auditing en kwaliteit. Dat geldt ook voor de landelijke politieorganisatie. Hiermee is duidelijk dat de politie een nieuwe start probeert te maken met de borging van de eigen kwaliteit.

- Ook de andere uitvoeringsorganisaties (IND, COA, DT&V, DJI) hebben te maken met diverse toezichthouders, zoals de Voedsel- en Warenautoriteit (als ze maaltijden aanbieden, zoals COA en DJI), de Inspectie SZW en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Op DJI wordt ook toezicht uitgeoefend door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Ook binnen deze uitvoeringsorganisaties worden aanzetten gedaan om tot een meer systematische interne kwaliteitszorg te komen. Elk van deze uitvoeringsorganisaties heeft een of meer eigen afdelingen die interne audits uitvoeren. Daarbij wordt onderzocht of de diverse onderdelen van de organisaties hun werk uitvoeren zoals beschreven in de procesprotocollen. De IND heeft daarnaast een interne afdeling Kwaliteit en Dienstverlening, die een nieuw intern kwaliteitssysteem ontwikkelt, waarmee gestructureerd de kwaliteit van het beslisproces wordt gemeten. Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn alle inrichtingen HKZ-gecertificeerd (dat wil zeggen op hun aandacht voor zorgaspecten).
- Eerder hebben we vastgesteld dat er nog veel winst te boeken valt door de werkprocessen van IND, COA en DT&V te bezien in hun onderlinge samenhang. De toen geschetste veranderopgave vraagt ook om bijpassende afspraken over de bewaking van de kwaliteit van ketenbrede werkprocessen.
- Naar de mate waarin organisaties hun eigen kwaliteitszorg op orde hebben, kan het externe toezicht hier meer op aansluiten. Idealiter bestaat dat externe toezicht uit meerdere elementen: nagaan of de organisatie de eigen kwaliteitszorg op orde heeft, nagaan of de organisatie actief werk maakt van geconstateerde tekortkomingen, en een 'reality check' door rechtstreekse waarnemingen van de externe toezichthouder bij de primaire processen. Interne kwaliteitszorg maakt extern toezicht dus niet overbodig, maar kan wel tot een aanzienlijk efficiëntere uitvoering van dat extern toezicht leiden.
- De manier van werken van de CITT sluit hier onvoldoende op aan. De CITT ziet toe op de primaire processen zonder zich te laten leiden door eigen kwaliteitsgegevens van de organisaties. Daarmee beperkt ze haar mogelijkheden om effectief toezicht te houden. Modern toezicht vraagt om een professionalisering aan twee kanten, bij de toezichthouder en bij de onder-toezicht-gestelden. De uitdaging is om dat vorm te geven met oog voor de bijdrage van elke organisatie aan ketenbrede werkprocessen.

4.4 Kosten en transitielasten

- Wat betreft de kosten van het huidige toezicht zoals uitgeoefend door de CITT, valt op te merken dat de gekozen constructie voor- en nadelen heeft. Het feitelijke toezicht vindt plaats door drie categorieën medewerkers: leden van de commissie, leden van de kamers en medewerkers van het secretariaat. De leden van de kamers krijgen een vacatievergoeding van 200 euro per dag. De leden van de commissie krijgen een

vaste vergoeding voor zes uur per week (0,15 fte), schaal 18. Hun tijdsbesteding is echter aanzienlijk groter dan waar de vergoeding op gebaseerd is.

- De begroting van de commissie biedt ruimte voor een ondersteunend secretariaat van 3,5 fte. In de praktijk is hiervan 3 fte ingevuld: een secretaresse en twee inhoudelijke medewerkers (secretaris en adjunct-secretaris). De inhoudelijke medewerkers zijn ook betrokken bij de toezichttaken.
- Het totale budget van de commissie bedraagt ongeveer 500.000 euro per jaar. Omdat de formatieruimte voor het secretariaat niet helemaal gebruikt wordt en omdat de huisvestingskosten op een ander budget worden geboekt, wordt van het CITT-budget per jaar ongeveer 400.000 euro daadwerkelijk besteed.
- In termen van uren die aan daadwerkelijk toezicht worden besteed, komen wij (in totaal) tot een ruwe schatting van 2 à 3 voltijdsequivalenten aan formatie.
- In overleg met de Inspectie Veiligheid en Justitie is nagegaan hoe dit plaatje eruit komt te zien als het toezicht met hetzelfde budget bij deze inspectie ondergebracht wordt. Omdat de Inspectie aanzienlijke efficiëntiewinst denkt te kunnen boeken bij de ondersteunende taken, denkt men van het budget van 500.000 euro ongeveer vier inspecteurs te kunnen aanstellen (inclusief de huisvestingskosten). In termen van de beschikbare uren voor daadwerkelijk toezicht, zou dit een vergelijkbare, wellicht zelfs hogere inzet opleveren dan de CITT op dit moment levert. Overigens zien we in deze vergelijking nog even af van verschillen in werkwijze, die mogelijk ook een verschillend rendement van het toezicht opleveren.
- De transitielasten zijn beperkt als de CITT wordt gecontinueerd. Er kan dan immers voortgebouwd worden op de bestaande situatie. Transitielasten kunnen niettemin ontstaan als men bij voortzetting van de CITT toch bepaalde wijzigingen wil doorvoeren, zie hiervoor paragraaf 5.1. De transitielasten zijn groter, maar nog steeds beperkt als de taken worden overgedragen naar de Inspectie Veiligheid en Justitie. We komen hier in hoofdstuk 5 op terug.

4.5 De Inspectie Veiligheid en Justitie

- Is de Inspectie Veiligheid en Justitie in staat om het toezicht op de volle breedte en integraliteit van het terugkeerproces snel en adequaat over te nemen? Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar het functioneren van de Inspectie, zijn er wel een aantal zaken te benoemen waar rekening mee gehouden moet worden.
- Zo is de Inspectie in de huidige vorm een nieuwe organisatie. Ze is minder dan een jaar geleden ontstaan uit de samenvoeging van de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Er hoeft niet getwijfeld te worden aan de continuïteit waarmee het inspectiewerk wordt uitgevoerd, maar de samenvoeging vraagt wel energie in termen van afstemming van werkwijzen en ontwikkeling van nieuwe standaarden.
- Bovendien staat de Inspectie voor de grote uitdaging om het werkveld geleidelijk uit te breiden tot het volledige domein van Veiligheid en Justitie, al is nog niet duidelijk tot hoever het toezicht van de Inspectie zich uiteindelijk zal uitstrekken.

- Verder is relevant dat de Inspectie Veiligheid en Justitie een kleine inspectiedienst is, indien ze vergeleken wordt met de inspecties voor het onderwijs, de gezondheidszorg of het SZW-domein. In de praktijk betekent dit dat relatief minder tijd beschikbaar is voor inspecties in het veld op afzonderlijke werkprocessen, en dat een zwaarder accent ligt op systeemtoezicht. Hoewel de geringe omvang zorgen baart, kan men het als een pluspunt zien dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (wellicht noodgedwongen door haar geringe omvang) al flink heeft geïnvesteerd in systeemgericht toezicht op basis van risico-analyses en dergelijke.
- De genoemde zorgen over de geringe omvang van de Inspectie leven ook in (in elk geval een deel van) het werkveld van het terugkeerproces, waar waardering is voor de werkwijze en deskundigheid van de CITT. Men vreest dat een overdracht van de toezichtstaak van de CITT naar de Inspectie ten koste gaat van de praktische relevantie van het toezicht. Op zich ziet men wel voordelen in een bundeling van alle toezicht bij de Inspectie, maar men zou de huidige werkwijze en deskundigheid van de CITT dan graag terugzien bij de Inspectie. Als de Inspectie Veiligheid en Justitie toezicht gaat uitoefenen op het terugkeerproces, dan zullen goede afspraken gemaakt moeten worden om de continuïteit en kwaliteit van het toezicht te borgen. Werkwijze en deskundigheid van de CITT zullen onderdeel moeten worden van de werkwijze en deskundigheid van de Inspectie.
- Met name op het laatste, kwetsbare deel van het terugkeerproces, de feitelijke uitzettingen door de KMar, is het zaak snel helderheid te creëren. Indien de Inspectie Veiligheid en Justitie het toezicht overneemt, dienen er garanties te komen dat dat deel op vergelijkbare wijze ingericht blijft. Een mogelijke invulling is dat men hiervoor ervaren mensen op ad-hocbasis inhuurt.
- Verder constateren we dat de Inspectie Veiligheid en Justitie geen handhavingsbevoegdheid heeft: ze kan naleving van de wet- en regelgeving niet afdwingen door te dreigen met stillegging van werkzaamheden of sancties. Dit geldt overigens ook voor de CITT.

5 Varianten voor de toekomst

- In dit hoofdstuk behandelen we de wijze waarop het toezicht in de toekomst vormgegeven kan worden. Eerst gaan we in op een aantal verbeteringen die gewenst zijn ongeacht de gekozen variant (paragraaf 5.1). Daarna behandelen we in de paragrafen 5.2 en 5.3 twee varianten voor de toekomstige organisatie van het toezicht: het continueren van de CITT (al dan niet met aanpassing van het aantal kamers) respectievelijk overdracht van de taken naar de Inspectie Veiligheid en Justitie.³ Paragraaf 5.4 geeft een weging van de gepresenteerde voor- en nadelen van beide varianten. In paragraaf 5.5 gaan we in op de overige gestelde vragen. Deze gaan over de consequenties van de varianten.

5.1 Algemeen: gewenste veranderingen

- Op grond van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde bevindingen komen we tot drie hoofdthema's voor de gewenste veranderingen in het toezicht.
- Het eerste thema is de bijdrage die het toezicht kan leveren aan de intensivering van de samenwerking tussen de diverse organisaties die werkzaam zijn binnen het terugkeerproces. Eerder hebben we aangegeven dat hier veel winst te boeken valt. Het toezicht kan de intensivering van de samenwerking ondersteunen door met regelmaat te rapporteren over de vorderingen en problemen op de koppelvlakken tussen de organisaties (in elk geval voorzover relevant voor de volle breedte van het terugkeerproces).
- Het tweede thema is verdere ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg bij de uitvoerende organisaties. Het toezicht kan dan beter gebruik maken van de gegevens uit de interne kwaliteitsborging, waardoor het toezicht aan efficiëntie wint. Dat laat onverlet dat er altijd een vorm van toezicht op het primaire proces nodig zal blijven ('reality check'), om te voorkomen dat de interne kwaliteitszorg een eigen papieren werkelijkheid creëert. Wel kan dat toezicht minder intensief worden naarmate organisaties hun kwaliteitsborging op orde blijken te hebben. Vertaald naar de werkvloer van de organisaties waar we het in deze verkenning over hebben: een kritische reflectie op de eigen werkprocessen zou ook vorm kunnen krijgen met door de organisaties zelf opgezette visitatiecommissies of auditteams. Ook is denkbaar dat men zich laat visiteren door een commissie die is samengesteld uit deskundigen van andere organisaties. Dergelijke visitatiecommissies of audit-teams dienen zich te baseren op gedegen risico-analyses, niet alleen op het niveau van de afzonderlijke organisaties, maar ook op het niveau van de keten.
- Het derde thema betreft de noodzaak om te investeren in de kenmerken van goed toezicht zoals beschreven in de tweede kaderstellende visie op toezicht: het toezicht moet selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel zijn. Meer specifiek is er voor het toezicht op de volle breedte en integraliteit van

³ Hoewel de opdracht spreekt van een variant waarin de taken naar een andere dan de genoemde toezichtorganisaties worden overgeheveld, hebben wij geen andere toezichtorganisatie kunnen vinden waar deze taken een natuurlijke plek zouden kunnen krijgen.

het terugkeerproces behoefte aan een helder toezichtkader met transparante normen. Gezien de aard van de problemen in de vreemdelingenketen is een extra inspanning gewenst op de ontwikkeling van normen voor kwaliteit op de overdrachts- of schakel-momenten tussen de uitvoeringsorganisaties: daar gaat het meeste mis, en daar is dus ook de meeste winst te behalen. Ook de risico-analyses van het toezicht zullen zich vooral daarop moeten richten.

- Indien op deze thema's wordt ingezet, kan de bruikbaarheid van het toezicht voor de inrichting en verbetering van de primaire processen in het terugkeerproces nog verder toenemen. Uit onze beschrijving van de werkwijze van de CITT valt op te maken dat de rechtstreekse observaties op de werkvloer veel rendement opleveren voor (in elk geval een deel van) de bezochte organisaties. Het is van belang om de voordelen van deze werkwijze te borgen. Bovengenoemde thema's voor verandering dienen erop gericht te zijn om dat rendement verder te vergroten.
- Op deze wijze vormgegeven levert het toezicht niet alleen stimulansen voor het primaire proces, maar ook voor de ontwikkeling, het beheer en de borging van interne kwaliteitszorg bij de uitvoeringsorganisaties. Daar profiteert uiteindelijk ook het primaire proces weer van.
- Door de focus te leggen bij de schakel- en overdrachtsmomenten tussen de organisaties kan het toezicht bijdragen aan de ontwikkeling van een geïntegreerde vreemdelingenketen. De inspanningen die momenteel geleverd worden door de uitvoeringsorganisaties om hun werkprocessen op elkaar af te stemmen, vinden dan hun pendant in de kaders van het toezicht, zodat het toezicht de ontwikkelingen kan ondersteunen en waar nodig aanjagen.

5.2 Variant 1: continueren CITT

- De eerste variant voor de wijze waarop het externe toezicht in de toekomst georganiseerd kan worden, betreft de continuering van de CITT in de huidige vorm, dus als een aparte toezichthouder in de vorm van een bij ministeriële regeling ingestelde commissie. We gaan er hierbij van uit dat de hierboven geschetste veranderingen overgenomen worden: het toezicht ondersteunt de intensivering van de samenwerking tussen de ketenpartners, het maakt meer gebruik van eigen kwaliteitszorg binnen de organisaties en er wordt geïnvesteerd in de kenmerken van goed toezicht.

Voordelen variant 1

- Deze variant kent het voordeel dat er sprake is van continuïteit van de huidige werkwijze en vorm van het toezicht. Bij deze variant gaat er geen deskundigheid en kennis verloren (anders dan door het eventuele vertrek van de huidige leden). Ook in financiële zin zijn er geen noemenswaardige transitielasten.
- Op de werkvloer is er sprake van een constructieve vertrouwensrelatie tussen de CITT en degenen op wie toezicht gehouden wordt. Die vertrouwensrelatie zou in de andere variant opnieuw opgebouwd moeten worden.
- Daarnaast vervult de CITT op de terugkeervluchten, zowel charters als overheidsvluchten, de rol van onafhankelijke waarnemer. Zowel nationaal als internationaal gelden er verplichtingen ten aanzien van de monitoring van terugkeer, waaraan de CITT in haar huidige vorm voldoet.

Nadelen variant 1

- Er zijn ook nadelen verbonden aan continuering van de CITT in haar huidige vorm. De CITT constateert van jaar op jaar een aantal hardnekkige problemen in de ketenbrede afstemming van werkprocessen. Suggesties voor verbeteringen worden wel op de werkvloer van enkele betrokken organisaties opgevolgd, maar breder binnen de keten zijn de adviezen van de CITT naar het oordeel van de organisaties onvoldoende hanteerbaar om hardnekkige problemen op te lossen.
- Omvang en werkwijze van de CITT maken het lastig om te voldoen aan alle principes van goed toezicht zoals beschreven in de tweede kaderstellende visie op toezicht. Er is geen reden tot zorg over de deskundigheid van de individuele toezichthouders van de CITT, maar als geheel blijft men achter bij de ontwikkelingen die in het rijksbrede toezicht plaatshebben, en die belangrijk zijn bij het vormgeven van samenhangend en integraal toezicht op ketenbrede processen.
- Het handhaven van een aparte toezichthouder op het kleine deel van het vreemdelingenbeleid dat betrekking heeft op de terugkeer staat haaks op het kabinetsvoornemen om toezichttaken samen te voegen. Binnen het domein van Veiligheid en Justitie wordt dit vormgegeven door het toezicht binnen de Inspectie Veiligheid en Justitie te bundelen.

5.3 Variant 2: taken overhevelen naar de Inspectie Veiligheid en Justitie

- De tweede variant betreft het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van de CITT naar de Inspectie Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheden en de reikwijdte van het toezicht van de Inspectie zullen daartoe uitgebreid dienen te worden. Ook in deze variant gaan we uit van de in paragraaf 5.1 geschetste veranderingen.

Voordelen variant 2

- Het belangrijkste voordeel van deze variant is dat de Inspectie werkt volgens de principes van de Kaderstellende Visie Op Toezicht (KVOT, zie hoofdstuk 3), zodat de professionaliteit van modern toezicht gewaarborgd is.
- De Inspectie is in staat om systeemtoezicht te houden op de volle breedte en integraliteit van het terugkeerproces, gekoppeld aan kwaliteitsborging binnen de organisaties, in combinatie met toezicht op de werkvloer op basis van een goede risico-analyse.
- Een overheveling van de werkzaamheden van de CITT naar de Inspectie is consistent met het streven naar een bundeling van het toezicht op het gehele domein van het ministerie van Veiligheid en Justitie bij één toezichthouder, de Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Ook past een overheveling bij bredere ontwikkelingen binnen het rijksbeleid. Voor het toezicht betreft dat de groeiende aandacht voor de kwaliteit van ketenprocessen. Een Inspectie heeft meer mogelijkheden om bredere samenhangen in werkprocessen te bezien dan een commissie die zich richt op één onderdeel van de uitvoering van overheidsbeleid. Door de inbedding van de Inspectie Veiligheid en Justitie binnen de

rijksbrede structuur van inspectiediensten, profiteert de Inspectie van professionaliseringsinitiatieven die in dit kader vanuit de Inspectieraad worden ondernomen.

- De Inspectie heeft hierdoor meer mogelijkheden om een effectieve 'compliance assistance' te bieden op het niveau van de ketenbrede processen. In het huidige toezicht door de CITT ontbreekt het zoals aangegeven aan de effectieve aansluiting tussen haar aanbevelingen en de door de organisaties ervaren handelingsmogelijkheden. De bredere insteek die de Inspectie kan bieden, en haar grotere ervaring met ketenbrede processen (in andere ketens binnen het domein Veiligheid en Justitie) bieden meer perspectief op een effectieve 'compliance assistance' op dit ketenniveau.
- Overheveling van de taken naar de Inspectie zal naar verwachting zorgen voor een (beperkte) efficiencywinst doordat de ondersteunende taken van de CITT kunnen worden geïntegreerd in de staf van de Inspectie. Naar inschatting van de Inspectie is hiervoor nauwelijks uitbreiding van de staf nodig. Als gevolg van deze efficiencywinst kan - bij gelijkblijvende financiële middelen - de intensiteit van het toezicht gelijk blijven of wellicht zelfs nog iets toenemen.

Nadelen variant 2

- Een risico bij het uitbreiden van het takenpakket van de Inspectie Veiligheid en Justitie is de relatief beperkte omvang van de Inspectie. De Inspectie zit in een overgangsfase, waarin veel veranderingen doorgevoerd moeten worden. Het domein waarop de Inspectie toezicht moet houden, neemt snel in omvang toe. Daarbij staat de Inspectie voor de uitdaging om niet alleen de kwaliteit van afzonderlijke organisaties, maar ook de kwaliteit van ketenbrede processen te bewaken. Een risico hierbij kan zijn dat de inzet van de Inspectie te versnipperd raakt, waardoor de in paragraaf 5.1 geformuleerde ambities voor versterking van het toezicht op het terugkeerproces onvoldoende waargemaakt kunnen worden. In het kader van de jaarplancyclus zal voldoende aandacht voor de afzonderlijke domeinen (waaronder het terugkeerproces) geborgd moeten worden.
- Er zit veel expertise bij de CITT met betrekking tot het vertrekproces. Expertise die de Inspectie momenteel nog ontbeert. Overgang van de verantwoordelijkheden naar de Inspectie kan leiden tot discontinuïteit. Daarom is het in deze variant van belang om de werkwijze en deskundigheid van de CITT op te nemen in de aanpak van de Inspectie.

5.4 Weging en advies

- Een ongewijzigde voortzetting van de CITT is niet verstandig. Indien men kosten en risico's wil beperken, zou men nog kunnen overwegen om de CITT in te perken tot de activiteiten op de werkvloer van een aantal nader aan te duiden organisaties. In dit deel van het werk onderscheidt de CITT zich door een duidelijke meerwaarde. Nadeel van deze variant is dat het werkterrein dan nog kleiner wordt, en zich ontwikkelt tot een geïsoleerde activiteit die los staat van het toezicht dat elders in de samenleving wordt uitgeoefend. Ook zal het moeilijk zijn om toezicht te houden op primaire processen als niet tegelijk gekeken wordt naar de inbedding van die primaire processen binnen de uitvoeringsorganisaties. De mogelijkheden om te investeren in professionaliteit worden met een kleinere CITT ook geringer. Omdat ook een kleinere CITT behoefte zal hebben aan een ondersteuningseenheid, dreigt een ondoelmatige

verhouding te ontstaan tussen de primaire processen van de CITT (het toezicht) en de secundaire processen (de ondersteuning).

- Uit een oogpunt van consistentie met het bredere kabinetsbeleid ligt een overgang van de taken naar de Inspectie Veiligheid en Justitie voor de hand. Dit biedt betere waarborgen voor de professionaliteit waarmee de toezichtstaken in de toekomst uitgevoerd moeten worden. Ook is de Inspectie beter in staat om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de afstemming tussen de organisaties in de vreemdelingenketen, door de koppelvlakken tussen die organisaties als een speerpunt in het toezicht te nemen. Ze kan daardoor toezicht houden vanuit de volle breedte en integraliteit van het terugkeerproces.
- Een overdracht van de toezichtstaak van de CITT naar de Inspectie Veiligheid en Justitie vraagt wel aandacht voor de geschetste nadelen. Er dienen maatregelen genomen te worden om de continuïteit in het toezicht op het kwetsbare terugkeerproces te waarborgen. In de overgangsfase is het raadzaam de werkwijze en expertise van de CITT te benutten, in aanvulling op de reguliere werkwijze van de Inspectie. Daartoe dienen tijdig de daarvoor benodigde maatregelen te worden genomen. Het kan uiteraard niet zo zijn dat het toezicht zich beperkt tot oordeelsvorming op basis van documentenanalyse alleen. Er is een goede mix nodig van systeemgericht toezicht in aanvulling op (verbeterde) procedures voor kwaliteitsborging binnen de uitvoerende organisaties en daadwerkelijk fysiek toezicht op de werkplek.
- Specifiek voor het terugkeerproces betekent dit vooral: voldoende aandacht en inzet op het gevoelige uitzetproces, inclusief toezicht op de vluchten naar landen van herkomst. Daarbij kan het toezicht op de werkplek profiteren van de ervaring en deskundigheid bij de CITT.
- De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt (nu reeds) toezicht op een groot aantal politiek gevoelige terreinen. De afwegingen over de verdeling van de aandacht over die terreinen horen tot het reguliere proces van planning en control (P&C), met name de totstandkoming van het jaarplan van de Inspectie. Bij uitbreiding van het toezicht naar het terugkeerproces dient het belang hiervan een plek te krijgen binnen de P&C-cyclus, respectievelijk binnen de jaarplannen. De werkwijze die de Inspectie hanteert bij de totstandkoming van haar jaarplannen biedt voldoende mogelijkheden om dit te borgen.
- De essentie is dat met behoud van de werkwijze en expertise van de CITT het mogelijk is het beste van twee werelden te verbinden. De Inspectie kan aan de slag met het ontwikkelen van professionele standaarden voor het toezicht op het terugkeerproces, met gebruikmaking van de reeds aanwezige werkwijze en expertise. Er ontstaat dan in de uitvoering geen discontinuïteit: de uitvoerende organisaties (zoals KMar en DT&V) kunnen gebruik blijven maken van de expertise die de CITT levert.
- Een aandachtspunt voor de toekomst is het ontbreken van handhavende bevoegdheden bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. Bij een modern en effectief opererend toezicht hoort een passend handhavingsinstrumentarium. Juist bij gevoelige, kwetsbare processen is het belangrijk dat handhavend opgetreden kan worden indien de praktijk tekortschiet.

- Eerder hebben we een veranderopgave gepresenteerd, gericht op versterking en integratie van de processen binnen de vreemdelingenketen. Een groot deel van de benodigde veranderingen speelt zich (mede) binnen het terugkeerproces af. Dit deel van de veranderopgave kan de komende jaren leidend zijn bij de invulling van het toezicht op het terugkeerproces.

5.5 Consequenties

- Verzocht is om de consequenties van de onderzochte varianten in beeld te brengen: de consequenties in personele en financiële zin, de invloed van elke variant op de samenwerking en positionering van de (andere) organisaties in de vreemdelingenketen, de invloed op het terugkeerproces in brede zin en bij internationale non-gouvernementele organisaties, en de gevolgen voor de relatie met andere departementen, met name Defensie.
- In variant 1 wordt gekozen voor het versterken van de CITT en blijft de commissie in haar huidige vorm bestaan. Wel dient de werkwijze van de CITT meer aansluiting te vinden bij de werkwijze van andere rijkstoezichthouders. Met name is van belang dat meer transparantie ontstaat in de oordeelsvorming door de commissie en dat intensiever wordt samengewerkt met andere toezichthouders. Het doel moet zijn dat de effectiviteit van het werk van de commissie zich verbreedt naar meer onderdelen van de terugkeerketen.
- De consequenties van variant 1 voor andere organisaties zijn beperkt; er zal alleen sprake zijn van intensievere samenwerking met andere toezichthouders. Variant 1 heeft geen (noemenswaardige) invloed op samenwerking en positionering van de andere organisaties in de vreemdelingenketen. Aangezien de CITT ook nu al toezicht houdt op de Defensie-onderdelen van het terugkeerproces (cellen KMar op Schiphol, uitzettingen), hoeft er niets te veranderen aan het mandaat en dus de bevoegdheid van de CITT om toezicht op deze onderdelen van de vreemdelingenketen te houden. Ook treden er geen wijzigingen op in de formele relatie met de organisaties die actief zijn binnen het terugkeerproces of met internationale non-gouvernementele organisaties.
- In variant 2 wordt gekozen voor het beleggen van de taken van de CITT bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. Om die taken op een goede, gedegen en werkbare wijze over te dragen, zonder in te boeten op de kwaliteit van het feitelijke toezicht, zal de overgang zorgvuldig vormgegeven moeten worden. Daarbij moet gewaarborgd worden dat de expertise ten aanzien van het toezicht op het terugkeerproces behouden blijft en overgedragen wordt van de CITT naar de Inspectie.
- Het terugkeerproces kan niet louter met systeemtoezicht gemonitord worden. Met name op het kwetsbare en gevoelige terrein van de daadwerkelijke uitzettingen zal fysiek toezicht moeten (blijven) plaatsvinden, met de daarbij passende 'compliance assistance'. De werkwijze en expertise die hiervoor nodig is, is zeer specifiek en dient in eerste instantie betrokken te worden van de CITT.
- Gelet op het gevoelige karakter van het terugkeerproces dient in variant 2 een voldoende inzet van de Inspectie Veiligheid en Justitie geborgd te worden. De precieze vorm hiervoor dient tussen betrokkenen overeengekomen te worden. Het gaat erom dat er tussen de beleidsverantwoordelijken (staatssecretaris, DGVZ) en Inspectie

afspraken gemaakt worden die voldoende waarborgen bieden voor de kwaliteit en intensiteit van het toezicht op het terugkeerproces in de toekomst.

- Op basis van overeenstemming op dit niveau kan nadere invulling gegeven worden aan praktische zaken die in de overgang geregeld moeten worden, zoals de overgang van medewerkers van het secretariaat van de CITT naar de Inspectie. Ook de wijze waarop de werkwijze en expertise van de CITT ingebed worden in de Inspectie dient nader geconcretiseerd te worden.
- In variant 2 dient ook het budget dat nu jaarlijks beschikbaar is voor de CITT overgedragen te worden aan de Inspectie Veiligheid en Justitie. Het huidige budget (een half miljoen euro per jaar) schatten wij, op basis van de hierover gevoerde gesprekken met de Inspectie Veiligheid en Justitie, in als toereikend.
- Navolging van variant 2 heeft geen (noemenswaardige) invloed op samenwerking en positionering van de andere organisaties in de vreemdelingenketen. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft reeds een rol in het toezicht op werkzaamheden (i.c. de politietaken) van de KMar. De werkzaamheden in het terugkeerproces kunnen zonder aanpassing van wettelijk geregelde bevoegdheden onder dit toezicht gebracht worden.
- Ook is de Inspectie Veiligheid en Justitie reeds bevoegd voor het houden van toezicht op de uitvoerende organisaties binnen het terugkeerproces. Wij zien ook geen reden om te veronderstellen dat de verhoudingen met internationale non-gouvernementele organisaties in het nauw zouden kunnen komen. De Inspectie is in het kader van het VN-protocol ter bestrijding van foltering (OPCAT) aangewezen als nationaal preventiemechanisme en is als zodanig ook internationaal als (onafhankelijk) toezichthouder erkend. Sterker nog, de Inspectie Veiligheid en Justitie vervult de rol van coördinerende instantie binnen Nederland van alle organisaties die aangewezen zijn als nationaal preventiemechanisme. Rapportages die in dit verband worden opgesteld, worden door de Inspectie verzorgd, waarbij de andere organisaties (zoals de CITT) tekstvoorstellen aanleveren bij de Inspectie.

6 Samenvatting en slotbeschouwing

- De CITT levert een nuttige bijdrage aan verbetering van de werkprocessen op de werkvloer, in elk geval bij de door ons bezochte werkplekken. Op het niveau van de ketenbrede werkprocessen draagt de CITT thema's aan voor de regievoering op het terugkeerproces, maar ervaren de uitvoerende organisaties de (vaak herhaalde) kritiek van de CITT niet als een hanteerbare bijdrage aan het oplossen van de problemen.
- Omwille van de consistentie met rijksbrede ontwikkelingen is het beter om de taken van de CITT onder te brengen bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. Dit biedt op termijn betere garanties dat het werk gevoed wordt door nieuwe inzichten over adequaat toezicht en op hoog niveau uitgevoerd blijft worden. Ook is de Inspectie beter in staat om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de afstemming tussen en geïntegreerde werkwijze van de organisaties in de vreemdelingenketen, door gericht toezicht uit te oefenen op de koppelvlakken tussen die organisaties. Dit biedt nieuwe kansen voor het oplossen van hardnekkige problemen in de ketenbrede werkprocessen.
- Het is belangrijk om de overgang van de taken zorgvuldig vorm te geven, en daarbij garanties in te bouwen dat de continuïteit van het toezicht op de primaire processen niet in gevaar komt. De uitdaging is om het beste van twee werelden te verbinden. Zowel de CITT als de Inspectie Veiligheid en Justitie hebben voor het toezicht op het terugkeerproces een meerwaarde te bieden. De inbedding van de werkwijze en expertise van de CITT op het terugkeerproces binnen het bredere verband van de Inspectie Veiligheid en Justitie borgt de benodigde kwaliteit van het toezicht op het terugkeerproces.
- Gezien het aflopen van de zittingstermijn van de huidige leden van de CITT en de leden van de drie kamers van de CITT per 1 juli 2013, dient op korte termijn een plan van aanpak ontwikkeld te worden voor de vormgeving van deze overgang. Vanuit het departement dienen heldere eisen gesteld te worden aan de te bieden waarborgen voor het behoud van de kwaliteit en expertise. Het plan van aanpak voor de transitie moet aandacht besteden aan de kracht van beide organisaties, en hoe die te verbinden valt. Een overdracht per 1 juli 2013 is haalbaar, maar een absolute vereiste daarvoor is dat dit dan snel en volgens de lijnen van het voorliggende advies wordt opgepakt.
- Dat plan van aanpak zou vorm moeten geven aan een concreet inspectieprogramma voor het terugkeerproces. Daartoe zou het met meer precisie moeten omschrijven waar de toegevoegde waarde van de CITT en de Inspectie uit bestaat. Voor de CITT gaat het om het benoemen van de werkprocessen waarbij haar praktijkgerichte wijze van toezicht houden de meeste opbrengsten genereert. Die toegevoegde waarde is er zonder twijfel bij het uitzetproces op Schiphol, maar ook op enkele andere locaties in het land, en andere onderdelen van het terugkeerproces.

- De toegevoegde waarde van de Inspectie bestaat vooral uit haar ervaringen met systeemtoezicht en de ontwikkeling en concretisering van toezichtkaders en andere moderne inspectie-instrumenten en -werkwijzen. De Inspectie is beter in de positie om ketenbrede samenhangen te doorzien en daarop gericht te adviseren.
- Bij herhaling viel ons een zekere irritatie op bij de uitvoeringsorganisaties over bevindingen van de CITT. Zoals eerder opgemerkt, zit er een discrepantie tussen de aanbevelingen die de commissie doet en de mogelijkheden die de organisaties zien om de hardnekkige problemen in de keten op te lossen. Wij denken dat een krachtige voortzetting van de samenwerking tussen de ketenpartners (met verregaande integratie van werkprocessen als focus) mogelijkheden biedt om de effectiviteit van de keten als geheel te verbeteren. Naar de mate waarin dat succesvol is, kan het toezicht effectiever en efficiënter worden. Ook kan het toezicht een bijdrage leveren aan die ontwikkeling, door de eerder geschetste veranderopgave voor de organisaties in de vreemdelingenketen als uitgangspunt te nemen. Het toezicht kan hierdoor op ketenniveau effectievere 'compliance assistance' leveren: adviezen en ondersteuning voor de werkprocessen die aansluiten bij de veranderopgave voor de keten als geheel.
- Waar de huidige verkenning meer zicht op heeft geboden, is het belang van een goede interne kwaliteitsborging daarbij. Zowel binnen de uitvoeringsorganisaties als in de keten moet meer geïnvesteerd worden in die kwaliteitsborging. De precieze vormgeving daarvan kan variëren; organisaties die hun kwaliteitszorg op orde hebben, hanteren daarvoor uiteenlopende werkwijzen en instrumenten. Voor de Inspectie biedt deze kwaliteitszorg de basis om goed de risico's te kunnen analyseren en daar het benodigde toezicht op te baseren.
- Indien het toezicht op een goede manier wordt ingericht, kan de Inspectie Veiligheid en Justitie een stimulerende rol vervullen bij de verdere ontwikkeling van die kwaliteitszorg binnen de organisaties. De Inspectie kan de ontwikkeling op dit terrein monitoren en haar toezicht afstemmen op de kwaliteitszorg binnen de organisaties en de andere vormen van extern toezicht (van andere inspectiediensten en internationale toezichthouders).
- In eerste instantie kan dit vorm krijgen voor het toezicht op de volle breedte en integraliteit van het terugkeerproces. Geadviseerd wordt om het toezicht op termijn nog breder in te richten, zodat ook andere onderdelen van de vreemdelingenketen eronder vallen. Daarmee ontstaat een breder perspectief op de processen in deze keten, en kunnen zaken die mis gaan bij het terugkeerproces makkelijker gerelateerd worden aan processen die in een eerdere fase hebben plaatsgevonden. Daardoor kan beter aangesloten worden op de eerder genoemde veranderopgave voor de vreemdelingenketen.
- Een aandachtspunt voor de verdere ontwikkeling van de Inspectie zelf is het ontbreken van handhavingsbevoegdheid. Indien de praktijk ernstige tekortkomingen laat zien, is het belangrijk dat de toezichthouder over bevoegdheden en een instrumentarium (bijvoorbeeld sancties) beschikt om snelle verbeteringen te kunnen afdwingen.

Bijlage: overzicht gesprekspartners

Voor deze verkenning is met de volgende personen gesproken:

- Mevrouw L. van Alphen, Inspectie Veiligheid en Justitie
- Dhr. mr. R.A. Atminah, Bureau Regie en Besturing, directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. T. Bagchus, Dienst Justitiële Inrichtingen
- Dhr. J.L.L. de Bijl, Vreemdelingenpolitie
- Dhr. T. Boekhoudt, Commissie van Toezicht Penitentiaire Inrichting Hoogeveen
- Dhr. A. van Bommel, Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming
- Dhr. drs. J.W. Bongers, Bureau DGVZ, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mevrouw drs. M.K. Bootsma, Bureau Regie en Besturing, directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mevrouw K. Borsboom, Dienst Terugkeer en Vertrek
- Dhr. drs. E.J. de Borst, Dienst Vervoer en Ondersteuning
- Dhr. mr. G.J. Bos, Inspectie Veiligheid en Justitie
- Dhr. mr. J.J.H. Butselaar, Dienst Justitiële Inrichtingen
- Dhr. M.J. Colijn, Bureau DGVZ, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. M. Cramwinckel LLM MPA, Inspectie Veiligheid en Justitie
- Mevrouw mr. P.C. van Dorst, Nationale Ombudsman
- Dhr. R. van Duffelen, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- Dhr. mr. H.P. van Essen, hoofdcommissaris Politie Haaglanden
- Mevrouw C. Franssen, VluchtelingenWerk Nederland
- Dhr. mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel, voorzitter van de CITT
- Dhr. mr. drs. N.P. Haspels, secretaris van CITT
- Mevrouw drs. A.J.J.H. Heemskerk-van Wetten, Bureau DGVZ, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. mr. H.P. Heida, directie DMB, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. drs. P. Hennephof, Dienst Justitiële Inrichtingen
- Mevrouw D. van der Hoeven, Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming
- Dhr. E.J. Kasteel, MBA EMSD, Koninklijke Marechaussee
- Mevrouw mr. M.B. van der Kleij, Nationale Ombudsman
- Mevrouw E. Koornstra, International Organization for Migration
- Mevrouw drs. A.J.H. Kraakman, Bureau Regie en Besturing, directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. J. Kuipers, VluchtelingenWerk Nederland
- Generaal-majoor dhr. dr. J.A.J. Leijtens, Koninklijke Marechaussee
- Mevrouw M. Lenders, Dienst Terugkeer en Vertrek
- Dhr. A.E. van Lingen, adjunct-secretaris van CITT
- Dhr. T.A. Lodder, Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Mevrouw mr. R. Maas, Dienst Terugkeer en Vertrek

- Mevrouw drs. L. Mulder, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. R. Oost, Koninklijke Marechaussee
- Mevrouw drs. B.P.K. Rooijackers, Koninklijke Marechaussee
- Dhr. W.E. Schepers, Vreemdelingenpolitie
- Dhr. J. Schouten, Inspectie Veiligheid en Justitie
- Dhr. M. Schouten, oud-project-DG Vreemdelingenketen
- Mevrouw C.G. Tranca, International Organization for Migration
- Dhr. H. de Vries, Dienst Terugkeer en Vertrek
- Dhr. mr. J. Vrolijk, lid van de CITT
- Dhr. J. Wilzing, lid van de CITT
- Dhr. M.A. Wyss, International Organization for Migration