

Jaarverslag 2013



Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

Jaarverslag 2013

COMMISSIE INTEGRAAL TOEZICHT TERUGKEER

H. Gualthérie van Weezel

J. Wilzing

R. Loudon

H. van der Leek

H. Jansen

R. Yorks

E. van Ankum

Secretariaat

N. Haspels

E. van Lingen

M. Piras-Van der Horst

Bezoekadres

Turfmarkt 147

2511 EM DEN HAAG

www.commissieterugkeer.nl

Voorwoord

Voor U ligt het laatste jaarverslag van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer over het verslagjaar 2013.

Terugblikkend op de afgelopen zes jaar constateert de commissie dat het terugkeerproces een weerbarstige materie is, waarbij de marges – los van de verschillende regeringscoalities – buitengewoon smal zijn.

Als constante blijft echter de waarneming dat met name door de bij de terugkeer betrokken medewerkers zorgvuldig wordt geopereerd en dat hierbij de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren. Nederland kan voor zover het de humane behandeling betreft zowel ten aanzien van de opvang als de uitzetting van vreemdelingen de vergelijking met andere Europese landen met glans doorstaan.

Hier tegenover staat dat de effectiviteit van het terugkeerproces de afgelopen jaren verder onder druk is komen te staan, niet alleen door een aantal moeilijk te beïnvloeden factoren zoals bijvoorbeeld de medewerking van landen van herkomst, maar ook door politieke besluitvorming rond het zogenaamde kinderpardon en de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Ook de breed uitgemeten incidenten zoals de ongelukkige dood van de Russische asielzoeker Dolmatov hebben het vele goede werk dat in de vreemdelingenketen op de werkvloer wordt verricht overschaduwd.

Ter verduidelijking, het kinderpardon leidde niet alleen tot vergunningverlening aan circa 1500 uitgeprocedeerde minderjarigen en hun familieleden, maar had ook tot gevolg dat gezinnen die hier ook voor in aanmerking dachten te komen minder snel bereid bleken mee te werken aan hun vrijwillige duurzame terugkeer.

Daarnaast werd in 2013 een begin gemaakt met de uitvoering van alternatieven voor vreemdelingenbewaring, waarbij de eerste indicaties zijn dat dit er toe leidt dat het aantal uitgeprocedeerde vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt stijgt. Te meer daar ingevolge de inmiddels geïmplementeerde Terugkeerrichtlijn niet alleen vreemdelingen in bewaring, maar ook vreemdelingen die in volle vrijheid vertoeven, minimaal 48 uur voor vertrek op de hoogte moeten worden gesteld van de voorgenomen uitzetting. In de praktijk is het überhaupt de vraag of laatstgenoemden nog wel voor hun vertrek op komen dagen. Dit leidt tot onnodige annuleringen.

Als positief element voor de uitvoering van de vreemdelingenketen ziet de commissie de vorming van de Nationale Politie. Dit zal ook z'n pendant moeten krijgen in de vreemdelingenketen, door samenvoeging van uitvoeringsdiensten, waardoor de centrale aansturing binnen deze keten wordt versterkt en de doelgerichtheid wordt bevorderd. In dit geval kan gedacht worden aan een herintegratie van de Dienst Terugkeer en Vertrek in de Immigratie- en Naturalisatiedienst, met als bijkomend voordeel dat zowel de vreemdelingrechtelijke voor- als achterdeur in de toekomst gezamenlijk worden bewaakt.

Na ruim zes jaar is de commissie tot het oordeel gekomen dat bij de huidige stand van zaken het effectief uitzetten van vreemdelingen – mede door alle waarborgen, rechtsregels en rechtshulp – een schier onmogelijke opgave is geworden voor alle bij de uitzetting betrokken medewerkers. Ter illustratie diene de als bijlage opgenomen casus van een Guineese asielzoeker die binnen een kort tijdsbestek van zes weken maar liefst zeven – overwegend kansloze – juridische procedures heeft weten aan te spannen, hetgeen bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet nimmer de bedoeling is geweest. Dit riekt naar misbruik van procedures.

Zou dit er toe leiden dat ten principale geen vreemdelingen meer gedwongen worden uitgezet, dan zou dit niet alleen een aanzuigende werking hebben, maar ook de mensensmokkelaars en mensenhandelaren in de kaart spelen met als gevolg dat het onderscheid tussen vreemdelingen die recht op bescherming hebben en vreemdelingen die om economische en sociale redenen naar Nederland komen verder zal vervagen.

Het beeld van de hulpeloze vreemdeling dient naar het oordeel van de commissie in zoverre te worden bijgesteld, dat er onder vreemdelingen zich ook personen bevinden die met minder goede bedoelingen naar ons land komen of reeds hier verblijven, waar eerdergenoemde casus een illustratief voorbeeld vormt. Vandaar de nadruk die de commissie vanaf het begin heeft gelegd op het aanpakken en successievelijk uitzetten van criminele en overlast gevende vreemdelingen.

Een onderwerp dat de commissie de afgelopen jaren bij herhaling op de agenda heeft gezet is dat van de annuleringen van uitzettingen. Niet alleen vanwege de daarmee verbonden nodeloze personele en financiële kosten, maar vooral vanwege de geloofwaardigheid van het terugkeerproces. In 2013 zijn 1400 vluchten minder geboekt dan in 2012, maar het percentage annuleringen blijft nog steeds boven de 30 %.

De inspanning van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op het gebied van de terugname van eigen onderdanen van landen van herkomst zal er op gericht moeten zijn waar mogelijk gezamenlijk binnen Europees c.q. Schengenverband tot een gemeenschappelijke afstemming te komen. Zo bepleit de commissie al jaren zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken in Europees verband. Deze vorm van uitzetten met gezamenlijke charters van FRONTEX, het Europees grensbewakingsagentschap, heeft in de praktijk aangetoond effectief te zijn in het uitzetten van uitgeprocedeerde vreemdelingen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft besloten de taken van de commissie met ingang van 1 januari 2014 onder te brengen bij de Inspectie Veiligheid en Justitie met dien verstande dat bij het observeren van het fysieke uitzetproces voorlopig een beroep wordt gedaan op de voormalige leden van de kamer Uitzetproces van de CITT. Inmiddels is dit werk overgedragen aan de Inspectie, maar het is naar het oordeel van de commissie nog te vroeg om van een integrale benadering door de Inspectie te kunnen spreken. Met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ziet de commissie een bredere rol voor de toezichthouder: 'Een toezichthouder dient voorbij de grenzen van wet- en regelgeving te kijken, naar risico's en bedreigingen voor het hele systeem.'

Uitgangspunt bij dit alles was en blijft het gegeven dat de commissie slechts mogelijkheden aandraagt om tot verbeteringen te komen, maar dat het niet alleen aan de politieke leiding maar ook aan de verantwoordelijken binnen de vreemdelingenketen is om daaraan uitvoering te geven. Het blijft een kwestie van vallen en opstaan.

Namens de commissie,
mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel
voorzitter



Inhoudsopgave

Voorwoord

1	Terugblik op eerder gedane aanbevelingen en conclusies en aanbevelingen over 2013	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Eerder gedane aanbevelingen	9
1.3	Conclusies en aanbevelingen 2013	10
2	Specifieke Thema's 2013	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Guinee onderzoek	13
2.2.1	Aanleiding	13
2.2.2	Onderzoeksvragen	13
2.2.3	Bevindingen	13
2.2.4	Conclusies en aanbevelingen	15
2.3	Medische overdracht	15
2.3.1	Inleiding	15
2.3.2	Bevindingen	16
2.3.3	Conclusies en aanbevelingen	19
2.4	Vreemdelingenpolitie	19
2.4.1	Inleiding	19
2.4.2	Bevindingen	19
2.4.3	Conclusies en aanbevelingen	20
3	Algemene bevindingen	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Vrijwillige terugkeer via IOM	21
3.2.1	Conclusies en aanbevelingen	21
3.3	FRONTEX	22
3.3.1	Conclusies en aanbevelingen	24
3.4	Identiteitsvaststelling en LP proces	24
3.4.1	Conclusies en aanbevelingen	24
3.5	Ketensamenwerking en -sturing	25
3.5.1	Ketensamenwerking	25
3.5.2	Ketensturing	27
3.5.3	Conclusies en aanbevelingen	29
3.6	Annuleringen	30
3.6.1	Conclusies en aanbevelingen	32
3.7	Uitzetproces	32
3.7.1	Inleiding, aspecten van aandacht	32
3.7.2	Selectie van vluchten	33
3.7.3	Bevindingen chartervluchten en individuele uitzettingen	33
3.7.4	Conclusies en aanbevelingen	38

4	Aandachtspunten voor de Inspectie Veiligheid en Justitie	41
	Bijlage 1	
	Zaak B.	45
	Bijlage 2	
	Overzicht werkbezoeken en gesprekken	49
	Bijlage 3	
	Lijst met afkortingen	51

1 Terugblik op eerder gedane aanbevelingen en conclusies en aanbevelingen over 2013

1.1 Inleiding

Dit laatste jaar grijpt de commissie terug op eerder gedane aanbevelingen die hun relevantie nog niet hebben verloren en die om verschillende redenen (nog) niet zijn opgevolgd. Ook trekt de commissie een aantal conclusies over het verslagjaar 2013 en doet zij aanbevelingen.

1.2 Eerder gedane aanbevelingen

- Het M118-formulier met achtergrondinformatie over de te verwijderen vreemdeling dient vanaf het moment van inbewaringstelling tot aan het moment van vertrek zo volledig mogelijk te worden ingevuld. Dit is zowel van belang om het profiel van een te verwijderen vreemdeling te optimaliseren, als ook om een adequate risicoanalyse uit te kunnen voeren. Zo kan worden beoordeeld of escortering gewenst is en zo ja op welke wijze dit dient te worden uitgevoerd. De commissie heeft er de afgelopen jaren bij herhaling op aangedrongen om de invulling van dit formulier te verbeteren en op afzienbare termijn een uniform elektronisch M118-formulier in de keten in te voeren. Het verbaasde de commissie niet dat ook de Inspectie Veiligheid en Justitie bij het diepgaand onderzoek naar het overlijden van de heer Dolmatov hierop stuitte. De commissie stelt vast dat, kennelijk onder invloed van de bevindingen uit het Dolmatov-onderzoek, in het verslagjaar plots wél sprake was van een substantiële verbetering van het invullen en het gebruik van het M118-formulier. De commissie merkt daarbij op, dat voor dit onderwerp blijvende aandacht een vereiste is, vooral omdat werkprocessen in de vreemdelingenketen op gescheiden locaties en tijdstippen door medewerkers van verschillende organisaties worden uitgevoerd. Daarbij is er sprake van meerdere overdrachtsmomenten. Het is dan ook essentieel om de medewerkers te doordringen van het feit, dat hun inspanning op dit terrein bij een adequate en complete informatieoverdracht bijdraagt aan een succesvolle, humane terugkeer van vreemdelingen, en dat het nalaten van de overdracht van informatie kan resulteren in fouten bij de uitzetting van de vreemdeling of zelfs een annulering van de uitzetting.
- Reeds in het jaarverslag 2009 heeft de commissie aanbevolen de door het agentschap voor grensbewaking van de Europese Unie, FRONTEX gecoördineerde en gefinancierde vluchten ten volle te benutten door in de terugkeerketen de processen veel meer proactief op elkaar af te stemmen. Zo zou in de gehele keten (toezicht, toelating en terugkeer) structureel vooraf kunnen worden bezien of er vreemdelingen zijn uit een bepaald land van herkomst (waarheen een gezamenlijke terugkeeroperatie wordt georganiseerd) die uitzetbaar zijn of voor de geplande overheidsvlucht uitzetbaar worden. Hoewel opeenvolgende bewindspersonen hebben aangegeven dat wel degelijk optimaal gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten van FRONTEX, is de commissie daarvan niet overtuigd. De commissie wordt in haar mening gesterkt door de achterblijvende participatie van Nederland bij FRONTEX vluchten en het geringe aantal vreemdelingen dat wordt uitgezet middels deze vluchten, ook in vergelijking met andere EU-landen. De commissie beveelt derhalve andermaal aan vaker en effectiever gebruik te maken van FRONTEX vluchten, Nederlandse charters en charters van andere Europese landen. Vooral voor wat betreft de uitzetting van extreem verzet plegende of overlast veroorzakende vreemdelingen. Ook beveelt de commissie aan de Vreemdelingenpolitie (VP)

eerder te betrekken bij de planning en voorbereiding van Joint Return Operations (JRO) van FRONTEX-vluchten, Nederlandse charters en charters van andere EU-landen.

- De commissie heeft in verschillende jaarverslagen aandacht gevraagd voor de cruciale rol van ketensturing en de noodzaak van afstemming en gegevensuitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen. Hoewel op het gebied van Vreemdelingen in de Strafrechtketen de afgelopen jaren enige vooruitgang is geboekt, blijkt onder meer uit een stijging van het aantal uitgezette criminele, illegale vreemdelingen, blijft het noodzakelijk de vinger aan de pols te houden door te investeren in een betrouwbaar Keten Management Informatiesysteem (KMI), maar ook door regelmatig direct contact met de medewerkers in de uitvoering.
- Een onderwerp waar de commissie telkenmale aandacht voor heeft gevraagd betreft het hoge percentage van de annuleringen van uitzettingen. Hoewel in de loop der jaren de redenen van annulering zijn veranderd, blijft het percentage annuleringen op meer dan 30 procent liggen. Gelet op de aan annulering verbonden personele en financiële kosten, is dit een naar het oordeel van de commissie te hoog percentage. Ook het afgelopen jaar zag de commissie een verschuiving van redenen van annulering. Tegenover een daling van annuleringen wegens herhaalde asielaanvragen en voorlopige voorzieningen ziet de commissie een stijging van het aantal annuleringen om medische redenen en een gestage procentuele stijging van het aantal vreemdelingen dat met onbekende bestemming

1.3 Conclusies en aanbevelingen 2013

1. De commissie is ten aanzien van in de media opgeworpen vragen betreffende de Taskforces uit Guinee van oordeel dat, hoewel bij bepaalde uitgaven door delegatieleden vraagtekens gezet kunnen worden, er geen sprake is van buitensporige vergoedingen. Mede gelet op de geringe omvang van deze vergoedingen zijn ze naar het oordeel van de commissie te billijken. Wel is de commissie van oordeel dat nadere afspraken gemaakt zouden moeten worden tussen de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en buitenlandse delegaties over eventuele kosten die naast de dagvergoeding worden vergoed. Ten slotte zij opgemerkt dat een terugkeerfunctionaris, zoals door de commissie eerder voorgesteld, bij dit alles een controlerende en reflecterende rol zou kunnen vervullen. Te denken valt aan de beoordeling of de medewerking van ambassades zodanig is dat het uitnodigen van een delegatie meerwaarde heeft, het begeleiden van de afspraken leidend tot een Memorandum of Understanding (MoU) en het begeleiden van de delegaties gedurende hun verblijf in Nederland.
2. De commissie acht het van groot belang dat samen met medische zorgverleners een document medische informatieoverdracht wordt opgesteld ten behoeve van andere medische zorgverleners gericht op de uitzetfase, waarbij uiteraard het medisch beroepsgeheim gewaarborgd dient te zijn. Aanbevolen wordt om hierbij niet alleen zorgverleners in de vreemdelingenketen te betrekken, maar ook die van de externe diensten waarvan zorgverleners ingehuurd worden. Hiermee wordt het draagvlak vergroot.
3. De commissie concludeert dat, indien de hoofden VP met voorrang worden benoemd, en er snel duidelijkheid wordt verschaft over de andere functies binnen de Vreemdelingenpolitie, de VP zich dan weer te volle kan richten op haar kerntaken.
4. De commissie stelt tot tevredenheid vast dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), na herhaald advies van de CITT, het afgelopen jaar steeds vaker een piketfunctionaris met dossierkennis beschikbaar had om kansloze herhaalde asielaanvragen op Schiphol

onmiddellijk in behandeling te kunnen nemen en af te kunnen doen als blijkt dat door de aanvrager op dat laatste moment geen nieuwe feiten worden aangedragen. De toezegging om deze beslisambtenaar van de IND in het verwijdercentrum van de Koninklijke Marechaussee een vaste plek te geven, heeft de IND door technische verbindingproblemen in het verslagjaar helaas niet kunnen waarmaken. Inmiddels is bekend dat deze IND-ambtenaar met ingang van januari 2014 alsnog een vaste plek heeft in het verwijdercentrum op de G-Pier.

5. Ten aanzien van complexe, of politiek gevoelige uitzettingen pleit de commissie voor een meer projectmatige aanpak, zoals bij de inzet van Teams Grootschalige Opsporing (TGO's), die binnen de politie bij dit soort operaties gebruikelijk is. De commissie adviseert, zolang nog zoveel verschillende partners binnen de vreemdelingenketen actief zijn, deze projectmatige aanpak te protocolleren. Om draagvlak binnen de keten te bewerkstelligen zou het initiatief daartoe op het niveau van de DG Vreemdelingenzaken moeten worden genomen.
6. Vreemdelingenbewaring vormt naar het oordeel van de commissie een belangrijk onderdeel van de gedwongen terugkeer en is daarbij vaak onmisbaar. Zo heeft volgens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie negenenzestig procent van alle uitgeprocedeerde asielzoekers die in 2013 in vreemdelingenbewaring werden gesteld, uiteindelijk Nederland verlaten. De meesten gedwongen. Dat betekent volgens de Staatssecretaris dat detentie een effectief instrument is om terugkeer mogelijk te maken. De commissie komt tot dezelfde conclusie. Het eind 2013 uitgebrachte wetsontwerp Terugkeer en vreemdelingenbewaring biedt naar het oordeel van de commissie een stevig fundament voor een eigen detentieregime gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Dit – overigens lichtere – regime onderscheidt zich van het strafrechtelijke regime op basis van de Penitentiaire Beginselenwet, doordat dit laatste regime uiteindelijk tot re-integratie in de Nederlandse samenleving moet leiden.
7. Alternatieven voor bewaring kunnen in een beperkt aantal gevallen waarbij er weinig of geen risico bestaat op onttrekking aan het toezicht een bijdrage leveren aan terugkeer. Deze alternatieven kunnen – indien het gevaar op onttrekking aan het toezicht reëel is – echter ook leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal annuleringen als gevolg van het met onbekende bestemming vertrekken van uit te zetten vreemdelingen. In dit verband beveelt de commissie aan dat de DT&V en de VP intensiever samenwerken met betrekking tot de vervolgstappen bij het identiteitsonderzoek. Dit geldt ook voor de meldplicht als één van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring, zoals in de pilot in de eenheid Rotterdam Rijnmond kennelijk al gebeurt.
8. De commissie is van oordeel dat het terugbrengen van het aantal overdrachtsmomenten in de vreemdelingenketen niet alleen tot minder risico's op fouten bij de overdracht van het vreemdelingendossier leidt, maar ook tot verbetering van de efficiency in de keten leidt en daarmee kostenbesparing oplevert. Nu bij de politie is gekozen voor een centraal aangestuurde nationale politie pleit de commissie er voor ook binnen de vreemdelingenketen tot samenvoeging van uitvoeringsdiensten te komen en tot centrale aansturing.

2 Specifieke Thema's 2013

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteedt de commissie aandacht aan drie onderwerpen, waar de commissie het afgelopen jaar extra aandacht aan heeft besteed. Dit betreft:

- Guinee-onderzoek
- Medische overdracht
- Vreemdelingenpolitie

2.2 Guinee onderzoek

2.2.1 Aanleiding

Aanleiding was een uitzending van Nieuwsuur van medio 2013, waarin op basis van verkregen documenten van declaraties van de Guineese delegatie werd gesteld dat de kosten wel erg hoog waren (in totaal meer dan honderdduizend euro). Bovendien werd getwijfeld aan de door de Guineese delegatie afgegeven reisdocumenten, aangezien een van de Guineese vreemdelingen niet werd toegelaten tot Guinee.

De voorzitter van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) heeft desgevraagd gemeld dat de commissie een onderzoek zou instellen naar de aard en status van de delegaties en de geldigheid van de reisdocumenten. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer gemeld dat de resultaten van het onderzoek in het jaarverslag over 2013 zouden worden opgenomen.

2.2.2 Onderzoeksvragen

De commissie onderscheidt naar aanleiding van het bovenstaande drie onderzoeksvragen:

1. Zijn de onkostenvergoedingen aan delegatieleden en de gemaakte kosten voor het verkrijgen van reisdocumenten buitensporig te noemen?
2. Wat is de aard en status van de Guineese delegaties?
3. Wat is de status van de afgegeven reisdocumenten?

2.2.3 Bevindingen

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag heeft de commissie de vele declaraties en facturen die de Dienst Terug en Vertrek (DT&V) openbaar heeft gemaakt bestudeerd en hieruit komt het volgende naar voren.

De delegatieleden (onder leiding van een delegatieleider) declareren de kosten voor het verkrijgen van een visum voor Nederland. Dit visum moet in Senegal in persoon worden opgehaald. Dit betekent voor één delegatielid, de delegatieleider, een retourvlucht van Guinee naar Senegal. De delegatieleider vraagt de benodigde visa voor alle delegatieleden aan.

Daarna vliegt de delegatie via Parijs naar Amsterdam, of stapt de delegatie in Parijs over op de hogesnelheidstrein naar Rotterdam. De delegatieleider vliegt businessclass, de andere delegatieleden economyclass.

In Nederland ontvangen de delegatieleden honderd euro per dag (de delegatieleider honderdvijftig euro). Daarenboven worden officiële diners en sommige overige consumpties hen aangeboden. Over het algemeen wordt overnacht in een middenklasse hotel. Er is een enkele keer ook een declaratie vergoed voor aangeschafte kleding en medicijnen.

Voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten wordt vijfhonderd euro betaald ten behoeve van onderzoek met betrekking tot het vaststellen van de nationaliteit en, in geval van een positieve

match, vijftig euro voor nader onderzoek en maximaal zestig euro legeskosten per verkregen 'titre de voyage' (een vervangend reisdocument).

De voorganger van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (II&A), heeft in oktober 2012 al in antwoord op Kamervragen aangegeven dat de bedragen van vergoedingen niet ongewoon zijn en internationaal worden gehanteerd. Ook heeft hij gemeld dat voor ongeveer honderd vreemdelingen een laissez passer (LP) is afgegeven. De Staatssecretaris van VenJ heeft in een Algemeen Overleg (AO) gemeld dat hij geen aanwijzingen heeft dat de kosten buitensporig zijn, maar dat de kosten zorgvuldig worden gemonitord. Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag constateert de commissie dat de aanleiding voor het inzetten van delegaties uit Guinee volgens voormalig Minister voor II&A gelegen is in het feit dat de Guineese ambassade te Brussel 'niet in staat bleek structureel mee te werken aan de afgifte van (vervangende) reisdocumenten'. Ook uit onderzoek van de commissie (onder andere door het bijwonen van presentaties) is gebleken dat de vaststelling van de nationaliteit en afgifte van LP's door de Guineese ambassade moeizaam verliep. Bijna alle verzoeken om een LP moesten door de ambassade voorgelegd worden aan de autoriteiten in Conakry. Er is naar het oordeel van de commissie dan ook sprake van een substantiële meerwaarde voor het uitnodigen van een delegatie uit Guinee. Andere EU-landen hanteren overigens dezelfde methode.

De DT&V heeft met de Guineese autoriteiten afspraken gemaakt over de afvaardiging van delegaties, welke afspraken zijn vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU). De Guineese delegaties bestaan uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Burgerbescherming van Guinee. Nederland heeft geen invloed op de samenstelling van de delegaties. Volgens voormalig Minister voor II&A werden alle presentaties van vreemdelingen aan de Guineese delegaties ook gemeld aan de Guineese ambassade te Brussel. De ambassade is ook uitgenodigd om bij de presentaties aan de Guineese delegaties aanwezig te zijn, maar hiervan is geen gebruik gemaakt. De delegatieleden moeten voor hun komst naar Nederland beschikken over een visum. De procedure voor een visum houdt onder meer in dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden gecontroleerd of deze delegatieleden voorkomen op sanctielijsten van de Verenigde Naties.

De derde onderzoeksvraag naar de status van de verstrekte reisdocumenten is niet eenduidig te beantwoorden. Voorop staat dat de status van door Guineese autoriteiten afgegeven vervangende reisdocumenten primair door Guinee zelf wordt bepaald en onthoudt de commissie zich van een oordeel ter zake. Uit de antwoorden van de Staatssecretaris van VenJ op Kamervragen en uit de Nieuwsuur uitzending blijkt dat een aantal Guineeërs niet tot dat land is toegelaten op basis van de door een Guineese delegatie verstrekte vervangende reisdocumenten. De Staatssecretaris van VenJ heeft de Tweede Kamer vertrouwelijk ingelicht over de weigering in een individueel geval. Aangezien de meerderheid van de Guineeërs zonder problemen tot Guinee is toegelaten, twijfelt de commissie niet aan de status van de afgegeven reisdocumenten in z'n algemeenheid. Enige kanttekening is dat in 2012 circa honderd vervangende reisdocumenten zijn verstrekt, maar dat nog niet alle vreemdelingen waarvoor deze documenten waren afgegeven daadwerkelijk zijn uitgezet. Medio 2013 waren met deze documenten vijfendertig vreemdelingen aantoonbaar vertrokken. Niet valt uit te sluiten dat meer Guineeërs met door delegaties afgegeven vervangende reisdocumenten de toegang tot Guinee zou kunnen worden ontzegd.

2.2.4 Conclusies en aanbevelingen

De commissie is van oordeel dat, hoewel bij bepaalde uitgaven zoals voor kleding en medicijnen vraagtekens kunnen worden gezet, er geen sprake is van buitensporige vergoedingen en deze zijn – gelet op de geringe omvang – te billijken. Wel is de commissie van oordeel dat nadere afspraken gemaakt zouden moeten worden tussen de DT&V en de buitenlandse delegaties over welke kosten uit de dagvergoeding betaald dienen te worden.

Uit hetgeen de voormalige Minister voor Immigratie en Asiel heeft gemeld ten aanzien van de status van de delegaties maakt de commissie op dat de Guineese delegaties geen politiedelegaties zijn, hoewel niet valt uit te sluiten dat vertegenwoordigers van het Ministerie van Veiligheid en Burgerbescherming een politieachtergrond hebben. Dat maakt de delegatie echter nog niet tot een politiedelegatie. Aangezien de Nederlandse overheid geen invloed heeft op de samenstelling van de delegaties, moet er volgens de commissie van worden uitgegaan dat de Guineese overheid de juiste personen in de delegatie afvaardigt met mandaat om de twee belangrijkste taken, te weten de identiteitsvaststelling en afgifte van vervangende reisdocumenten, te kunnen uitvoeren.

De commissie is van oordeel dat, hoewel sinds begin 2012 een aantal Guineeërs niet is toegelaten met door de Guineese delegaties verstrekte vervangende reisdocumenten, maar tientallen anderen wel, er op dit moment onvoldoende grond is om te twijfelen aan de status van door de Guineese delegaties verstrekte documenten.

Ten slotte zij opgemerkt dat een terugkeerfunctionaris, zoals door de commissie eerder in haar jaarverslag 2012 is voorgesteld, bij alle voorgaande punten een controlerende en reflecterende rol zou kunnen vervullen, zoals het beoordelen of de medewerking van ambassades zodanig is dat het uitnodigen van een delegatie meerwaarde heeft, het begeleiden van de afspraken leidend tot een MoU en het begeleiden van de delegaties gedurende hun verblijf in Nederland.

2.3 Medische overdracht

2.3.1 Inleiding

In het Jaarverslag 2012 heeft de CITT in haar vooruitblik 2013 aangegeven dat de commissie zich in 2013 op de hoogte laat stellen van de voortgang van onder andere de medische gegevensuitwisseling. In het jaarverslag onder Uitzettingen met een medisch component, is gedetailleerd ingegaan op de waarnemingen van de CITT. Het uitgangspunt is dat het noodzakelijk is dat bij een uitzetting van een vreemdeling, waarbij medische aspecten een rol spelen, de medicare,¹ die meereist met het escortteam, tijds beschikt over informatie betreffende de aard van de medische aandoening in de vorm van de diagnose, de voorgeschreven medicatie en therapietrouw van de uit te zetten vreemdeling en de medische toestand op de dag van vertrek en enige dagen daarvoor. Tevens dient te worden vermeld welke medicijnen de vreemdeling meekrijgt en/of hij tijdens de reis medicijnen moet innemen en onder welk regiem. Met deze informatie kan de medicare zich adequaat voorbereiden op zijn of haar taak.

De medische diensten van de detentiecentra en andere inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), achten zich gehouden aan het medisch beroepsgeheim, maar zijn in voorkomende gevallen wel bereid op verzoek van de regievoerder van de DT&V medisch inhoudelijke informatie met betrekking tot een vreemdeling te verschaffen. De commissie adviseerde dan ook op korte termijn een procesprotocol medisch overdrachtsdocument op

¹ De term medicare wordt gebruikt voor een (psychiatrisch)verpleegkundige of arts die een vreemdeling begeleidt tijdens diens vervoer vanuit een detentiecentrum tot aan de overdracht in het land van bestemming. Dit zijn vreemdelingen die met onbekende bestemming verdwijnen (MOB). In internationaal verband wordt niet het begrip 'observer' gebruikt, maar de term 'monitor'.

te laten stellen door de DT&V, de medische diensten van de detentiecentra en de firma's die medische functionarissen leveren (MediPrevent, Dutch Medical Services, forensische artsen bij politie-eenheden, of defensieartsen).

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 7 mei 2013 heeft de Staatssecretaris van VenJ aangegeven de conclusies en aanbeveling van de commissie ter zake te onderschrijven. Mede naar aanleiding van het onderzoek inzake het overlijden van de heer Dolmatov door de Inspectie VenJ, geeft hij in zijn reactie aan dat de overdracht van medische gegevens binnen de vreemdelingenketen bijzondere aandacht verdient.

2.3.2 *Bevindingen*

De commissie heeft in 2013 een aantal werkbezoeken afgelegd waarbij medische aspecten aan de orde zijn gekomen. Zo heeft de commissie een werkbezoek gebracht aan de Algemene Inspectie (Aigpol), en aan de Eenheid Toezicht Verwijdering op het vliegveld Zaventem, van de Belgische Politie. Deze laatste dienst maakt gebruik van een Psychologisch Maatschappelijk Ondersteunend Team (PMOT) bestaand uit drie psychologen en ca. tien maatschappelijk werkers, die als taak hebben de uit te zetten vreemdeling op zijn of haar gemak te stellen. Daarnaast is er een Commissaris Toezicht Verwijdering van de politie (vergelijkbaar met een Nederlandse hulpofficier van Justitie) die over een compleet dossier van de vreemdeling beschikt.

De commissie heeft gesproken met medewerkers van de firma MediPrevent en de hoofden van de medische dienst in twee detentiecentra.

Mede naar aanleiding van de zaak Dolmatov heeft DJI besloten om medicares uit te nodigen bij de jaarlijks georganiseerde verplichte scholingsdagen van de Medische Diensten van de detentiecentra, waarbij de informatieoverdracht ten aanzien van medische zorg wordt besproken. Dit moet uiteindelijk leiden tot een medisch overdracht protocol.

Bij een uitzetting bleek kort voor vertrek dat de medicare behoefte had aan basale medische informatie, welke informatie ontbrak op het M118 formulier. Dit werd hersteld via telefonisch contact met de medische dienst van het Uitzetcentrum.

De commissie heeft in het najaar een workshop georganiseerd waaraan naast de CITT, KMar, DT&V, IND, Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) en de Vreemdelingenpolitie (VP) deelnamen. De workshop stond in het teken van "De laatste dagen voor vertrek", door middel van het presenteren en delen van ervaringen opgedaan op het terrein van complexe, risicovolle uitzettingen. Het belang van deze bijeenkomst werd onderstreept door het feit dat de Staatssecretaris van VenJ de workshop opende, waarbij hij bijzondere aandacht vroeg voor het belang van samenwerking in de keten.

Het aspect medische informatie overdracht in relatie tot het M118-formulier riep discussie op over privacy wetgeving in het algemeen en het medisch beroepsgeheim in het bijzonder. Overigens waren alle deelnemers het er over eens dat de medische zorg voor de (uit te zetten) vreemdeling in de gehele vreemdelingenketen gegarandeerd dient te worden, waarbij de overdracht van medische informatie tussen de verschillende schakels in de keten essentieel is. Uitgangspunt daarbij is dat de vreemdeling te allen tijde recht heeft op goede medische zorg, minimaal tot aan de overdracht in het land van herkomst.

Door vertegenwoordigers van de kamer Uitzetproces van de CITT werd in 2013 enkele malen overleg gevoerd met diverse zorgmedewerkers van DJI en het bedrijf MediPrevent in Haarlem, dat voorziet in medische ondersteuning bij een aantal uitzettingen. Dit overleg, geïnitieerd door

de commissie in 2012, leidde ertoe dat deze problematiek uitdrukkelijk aan de orde kwam tijdens de scholingsdagen die DJI al jaarlijks organiseert. Het afgelopen jaar is de commissie verzocht een bijdrage te leveren aan genoemde scholingsdagen. Bij een tweetal scholingsdagen heeft de commissie naast andere partners in de vreemdelingenketen en een medicare een inhoudelijke bijdrage geleverd. Het doel van de scholingsdagen was de medewerkers te informeren welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende ketenpartners hebben, onder welke tijdsdruk deze taken verricht moeten worden en met welke ongeplande aspecten een ketenpartner geconfronteerd kan worden. Centraal hierbij stond het belang van goede informatieoverdracht, in het bijzonder van de medische informatie. Het resultaat hiervan is dat tijdens deze scholingsdagen besloten is dat de leiding van de detentiecentra van de DJI met de leiding van MediPrevent werkafspraken maken over de overdracht van medische informatie.

Voorts is het belang onderschreven van schriftelijke terugkoppeling aan de DT&V dan wel de KMar, als opdrachtgever van een uitzetting waaraan een medicare heeft deelgenomen. Dit zal de kwaliteit van de medische informatieoverdracht ten goede komen. De DT&V en de KMar dienen als opdrachtgevers dit aspect in hun opdracht aan de firma MediPrevent of een andere gecontracteerde zorgaanbieder nadrukkelijk op te nemen.

In het verslagjaar heeft de commissie in het bijzonder uitzettingen geobserveerd waarbij om medische redenen een medische escort aan het escortteam was toegevoegd. De negen uitzettingen waren verspreid over het hele jaar en de observaties zijn verricht door vijf verschillende observers.

Zes uitzettingen waren vanuit medisch perspectief goed voorbereid. Dat wil zeggen dat de M118 correct was ingevuld. De medicare beschikte over medische informatie met betrekking tot de vreemdeling, de vreemdeling beschikte over voldoende medicatie voor de reis en de weken daarna.

Een geobserveerde uitzetting was onvoldoende voorbereid. Vlak voor vertrek werd bekend dat de vreemdeling medicatie gebruikte die niet genoemd was op het M118-formulier, noch in een apart medisch dossier en ook niet bekend was bij de medicare. Deze medicatie kon niet meer via een andere wijze verkregen worden. Dit leidde tot annulering van de uitzetting.

Ook bij het onderzoek naar het overlijden van de heer Dolmatov, werd door de Inspectie V&J geconstateerd dat het bij deze gebeurtenis schortte aan adequate informatieoverdracht.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Staatssecretaris op 12 april 2013 toezeggingen gedaan met name op het gebied van het gebruik van het M118-formulier. Hij verwoordde de toezegging als volgt:

- a. Uiteenzetten doel en belang van het M118-formulier. De betrokken diensten (politie, DT&V, DJI, KMar) is gevraagd om medewerkers blijvend te instrueren ten aanzien van gebruik van het M118-formulier waarbij het belang van juiste en volledige informatieoverdracht wordt benadrukt.
- b. Borgen dat door een ieder de meeste recente versie van het model wordt gebruikt. Uit het rapport van de Inspectie blijkt dat niet alle organisaties het meest recente model M118 gebruiken. Ik heb opdracht gegeven aan de diensten om het meest recente model in hun werkproces op te nemen, en toekomstige wijzigingen meteen door te voeren. Binnen de vreemdelingenketen is sprake van de volgende ketenpartners: Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA),

Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Nationale Politie, en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is er sprake van de volgende partners van de keten: de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State.

- c. Waarborgen van de juiste interpretatie door vergroten kennis van het werk van ketenpartners en persoonlijk contact. Inmiddels wordt een training ontwikkeld voor de medewerkers die met het M118-formulier werken. De ervaring van de CITT met workshops op de werkvloer wordt hierbij betrokken. Deze training zal als doel hebben het belang van het formulier te onderstrepen. Zoals aangegeven is goed gebruik van het model alleen mogelijk als iedere medewerker in de keten begrijpt waarvoor het model dient én zich bewust is van de informatiebehoefte van de ketenpartner die na hem verantwoordelijk is voor de zorg voor de vreemdeling. In de training zal ook aandacht worden besteed aan het belang van persoonlijk contact bij de overdracht. Dit contact kan een belangrijke aanvulling zijn op de informatie in het model M118 om zeker te stellen dat de informatie in het model door de opvolgende ketenpartner juist wordt geïnterpreteerd. De training wordt opgenomen als verplicht onderdeel in het reguliere opleidingsprogramma van de betrokken organisaties, en zal in ketenverband worden gegeven, zodat medewerkers leren over de grenzen van hun organisaties te kijken en nog meer in ketenbelang te denken.
- d. Borgen dat het formulier conform het rapport van de Inspectie een groeidocument is. Vooruitlopend op de realisatie van de digitalisering van het model in de keten, zal de informatie in het formulier reeds nu worden overgedragen en aangevuld op een wijze die borgt dat eerder opgenomen informatie niet verloren gaat, doch slechts wordt geactualiseerd of aangevuld. Dat betekent heel praktisch dat de medewerkers worden geïnstrueerd steeds alle beschikbare M118-informatie door te geleiden naar de volgende ketenpartner.”

Hoewel, mede door deze tragische gebeurtenis het invullen van het M118-formulier merkbaar beter en vollediger wordt uitgevoerd, blijft de gang van zaken vooral met betrekking tot de overdracht van medische informatie, de commissie zorgen baren. Het betreft dan medische informatie gericht op de uitzetting van de vreemdeling. Vaak staat medicijngebruik wel in de M118 vermeld, maar werden geen medicijnen bij de persoonlijke bezittingen van uit te zetten vreemdelingen aangetroffen, soms was de hoeveelheid aangetroffen medicijnen minder dan in de M118 gemeld, dan weer werden er medicijnen aangetroffen waarover niets was vermeld. Het moge duidelijk zijn dat de diensten die omgang hebben met de uit te zetten vreemdeling ook op de hoogte moeten zijn van adequate informatie betreffende medicijngebruik en dat een ingeschakelde medicare op de hoogte dient te zijn van adequate medische informatie.

Bij een uitzetting ontbrak vrijwel alle medische informatie: de in dit geval noodzakelijke ‘fit to fly’ verklaring ontbrak en er was geen juiste informatie met betrekking tot medicatie verstrekt. Een plastic tas met medicijnen moest doorgenomen worden om vast te kunnen stellen welke medicatie nog van belang was. Bovendien was de medicare niet vooraf geïnformeerd door de medische dienst van het Uitzetcentrum. Dit alles leidde direct tot annulering van de uitzetting.

2.2.3 Conclusies en aanbevelingen

Er is een start gemaakt met het verstrekken van medische informatie in de keten, maar er is nog geen sprake van een vastgelegd en daardoor geborgd proces. De inhoud van de medische informatie varieert van een korte samenvatting van de belangrijkste aandoeningen tot en met een volledig afschrift van het medisch dossier van de uit te zetten vreemdeling. Er zijn geen afspraken gemaakt op welke wijze noodzakelijke informatievoorziening vlak voor vertrek van de vreemdeling plaatsvindt.

De indruk bestaat dat er door zorgverleners soms snel een beroep wordt gedaan op het medisch beroepsgeheim, als gevolg waarvan geen medische informatie wordt verschaft. Niet altijd wordt onderzocht of er andere mogelijkheden zijn om medische informatie goed over te dragen.

Het M118-formulier is naar het oordeel van de commissie slechts geschikt om melding te maken van medische bijzonderheden, op basis waarvan kan worden besloten een arts of verpleegkundige toe te voegen aan het escortteam.

De commissie adviseert om medische zorgverleners een document medische informatieoverdracht op te laten stellen ten behoeve van andere medische zorgverleners gericht op de uitzetfase, waarbij het medisch beroepsgeheim maximaal geborgd wordt. Aanbevolen wordt om hierbij niet alleen zorgverleners in de vreemdelingenketen te betrekken, maar ook die van de externe diensten waarvan zorgverleners ingehuurd worden, om daarmee het draagvlak te vergroten.

2.4 Vreemdelingenpolitie

2.4.1 Inleiding

Evenals in voorgaande jaren heeft de commissie in 2013 een aantal eenheden van de nationale politie bezocht, in het bijzonder de VP in Noord-Nederland, Oost-Brabant, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast heeft de commissie een gesprek gevoerd met de voormalig portefeuillehouder vreemdelingenzaken en met het hoofd Expertisecentrum Vreemdelingen en Mensenhandel.

De commissie is positief over de nationale politie waar het de centrale aansturing betreft, met meer doorzettingsmacht en een directe lijn naar de bewindslieden, waar ook de VP van profiteert. Hoewel de commissie in 2011 had aanbevolen om binnen de nationale politie een eigenstandige VP in te richten, is ervoor gekozen de VP in te bedden in de Dienst Regionale Recherche (DRR) van de tien regionale politie-eenheden.

De VP kent naast de opsporing van criminele vreemdelingen drie werkgebieden, te weten Toezicht en Handhaving, Identiteitscontrole en Mensensmokkel/ Mensenhandel. In het kader van de terugkeer zijn de belangrijkste werkgebieden Toezicht en Handhaven en Identiteitscontrole. Binnen de eenheden en binnen de DRR wordt nog gezocht naar een goede balans tussen Toezicht en Handhaven, Identiteitscontrole aan de ene kant en mensensmokkel/ mensenhandel / uitbuiting aan de andere kant. In het gesprek met de voormalige portefeuillehouder vreemdelingenzaken is de commissie duidelijk geworden dat bij de VP, ondanks de hiërarchische inbedding in de DRR, in de praktijk nog heel veel geregeld dient te worden voordat de VP weer optimaal functioneert. Daarbij speelt mede een rol dat de personele reorganisatie binnen de nationale politie nog moet worden afgerond. Bij de eenheden kan men zich dan weer ten volle richten op de taak indien duidelijk is wie op welke functie geplaatst wordt.

2.4.2 Bevindingen

Tijdens de werkbezoeken heeft de commissie kunnen constateren dat de huidige werkzaamheden van de VP nagenoeg dezelfde zijn als bij de voormalige regiokorpsen. Doordat er nu tien regionale eenheden zijn in plaats van vijftientig regiokorpsen, moet binnen een eenheid worden

samengewerkt met verschillende voormalige korpsen. De samenwerking tussen die voormalige korpsen komt inmiddels wel beter op gang, maar de samenwerking van de VP met de wijkteams als het gaat om de identiteitscontrole verloopt nog niet optimaal. De agenten in de wijkteams moeten in principe een begin maken met het identiteitsonderzoek, maar missen daartoe vaak nog de noodzakelijke expertise.

Voor wat betreft de samenwerking binnen de vreemdelingenketen constateert de commissie dat de communicatie tussen de VP en de DT&V vaak te wensen overlaat, met uitzondering van de eenheid Rotterdam Rijnmond. Zo is er niet of nauwelijks overleg, is er onvoldoende communicatie over de voortgang van identiteitsonderzoeken en is er nog veel onduidelijkheid over de voortgangsbewaking bij toepassing van de meldplicht als alternatief voor inbewaringstelling. Immers, indien een uitgedeede vreemdeling als alternatief voor inbewaringstelling een meldplicht bij de VP opgelegd krijgt, dan blijft de DT&V (indien de vreemdeling tot de caseload van de DT&V behoort) verantwoordelijk voor de voortgang van het terugkeerproces. De DT&V heeft aangegeven met een pilot te starten in de eenheid Rotterdam Rijnmond om tijdens de meldplicht door regievoerders terugkeergesprekken met vreemdelingen te laten plaatsvinden. Doel van de pilot is alternatieven voor vreemdelingenbewaring te implementeren, zonder dat dit de effectiviteit van het terugkeerproces schaadt.

Een ander aandachtspunt voor de VP blijft de criminele en overlast gevende Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS), (zie verder onder paragraaf 3.4.1) en het tijdig betrekken van de VP bij de voorbereiding van gezamenlijke terugkeeroperaties in FRONTEX verband of met een Nederlandse of buitenlandse charter, waarbij het werken met risicoprofielen een ondersteuning kan betekenen (zie verder paragraaf 3.3).

2.4.3 Conclusies en aanbevelingen

De commissie concludeert dat, indien de hoofden VP met voorrang worden benoemd, en er snel duidelijkheid wordt verschaft over de andere functies binnen de VP, de VP zich dan weer te volle kan richten op haar kerntaken.

Daarnaast beveelt de commissie aan dat de DT&V en de VP intensiever samenwerken met betrekking tot de vervolgstappen bij het identiteitsonderzoek en de meldplicht als alternatief voor vreemdelingenbewaring, zoals in de pilot in de eenheid Rotterdam Rijnmond kennelijk al gebeurt.

3 Algemene bevindingen

3.1 Inleiding

De commissie beschouwt het tot haar kerntaak ieder jaar aandacht te besteden aan ketenprocessen, omdat die van invloed zijn op het resultaat van de terugkeer. In 2013 heeft de commissie aandacht besteed aan:

- Vrijwillige terugkeer via IOM
- Participatie in FRONTEX
- Identiteitsvaststelling en het laissez passer (LP) proces
- Ketensamenwerking en -sturing
- Annuleringen
- Uitzetproces.

3.2 Vrijwillige terugkeer via IOM

De commissie besteedt ieder jaar aandacht aan de vrijwillige terugkeer, met name omdat vrijwillige terugkeer één van de speerpunten is van het terugkeerbeleid van de overheid. De commissie heeft met de chief of mission in Nederland van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) gesproken over de vrijwillige terugkeer via deze organisatie. Ook heeft de commissie de cijfers van de IOM over 2013 bestudeerd.

Aantal vrijwillige terugkeer	2011	2012	2013
	3470	2905	2489

Bron IOM

Uit de cijfers blijkt dat de IOM de afgelopen jaren minder vreemdelingen heeft begeleid bij vrijwillige terugkeer. IOM noemt hier een aantal redenen voor: zo leidt het zogenaamde kinderpardon er toe dat met name gezinnen (nog) niet kiezen voor vrijwillige terugkeer. Ook spelen problemen met gedwongen terugkeer naar bepaalde landen een rol. Indien gedwongen terugkeer niet mogelijk is, dan is er immers geen stok achter de deur en heeft dit een negatieve invloed op de besluitvorming rondom vrijwillige terugkeer. Ten slotte gaf de chief of mission van IOM aan dat ook deze organisatie ervaart dat bij sommige landen het LP proces moeizamer verloopt, ondanks het feit dat het om vrijwillige terugkeer gaat en de IOM een intergouvernementele organisatie is, die onafhankelijk van de nationale staten opereert en bij de bemiddeling vrijwilligheid garandeert.

3.2.1 Conclusies en aanbevelingen

De commissie vindt het zorgelijk dat ook de IOM van sommige ambassades moeilijker vervangende reisdocumenten verkrijgt en beveelt het kabinet aan deze landen van herkomst in Europees verband aan te spreken.

3.3 FRONTEX

In het jaarverslag over 2012 deed de commissie de aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre door Nederland kan worden deelgenomen aan gezamenlijke lijnvluchten die in EURINT verband worden uitgevoerd. EURINT is een Europees samenwerkingsverband van eenentwintig landen op het gebied van Migratiemanagement en in dat kader kunnen ook gezamenlijk terugkeeroperaties worden uitgevoerd. In zijn reactie op het Jaarverslag 2012 van de commissie ondersteunde de Staatssecretaris deze aanbeveling en verzocht één en ander nader uit te werken. Daartoe werd door een delegatie van de CITT in maart 2013 een bezoek gebracht aan de Europese uitvoeringsorganisatie FRONTEX in Warschau. Tijdens dit bezoek werd vastgesteld dat deelneming van Nederland aan gezamenlijke lijnvluchten in EURINT verband zeker tot de mogelijkheden behoort naast deelname aan FRONTEX vluchten. Sindsdien zijn door de commissie evenwel geen merkbare initiatieven waargenomen om deze mogelijkheid daadwerkelijk ruimer te benutten.

Voorts kan ieder bij FRONTEX aangesloten land deelnemen aan, en dus inschrijven op gezamenlijke vluchten (de zogenaamde Joint Return Operations) die onder auspiciën van dit agentschap van de Europese Unie worden georganiseerd en gefinancierd. Deze vluchten en de bestemmingen worden ruim van tevoren bekend gemaakt. Reeds eerder heeft de commissie aanbevolen om meer proactief te reageren op geplande FRONTEX vluchten. Vooral door de VP tijdig te activeren en te faciliteren met gegevens over niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die met een FRONTEX vlucht kunnen worden verwijderd. De VP zou daartoe met behulp van risicoprofielen een voorselectie kunnen maken, waardoor al veel eerder dan kort voor een dergelijke vlucht een start kan worden gemaakt met de voorbereiding van potentiële kandidaten op het vertrek. De commissie heeft in 2013 geen merkbare verbetering kunnen waarnemen. De commissie constateert dat Nederland niet optimaal gebruik maakt van de door FRONTEX geboden faciliteiten en vindt in de internationale vergelijking steun voor deze constatering. Uit onderstaand overzicht blijkt dat Nederland de afgelopen jaren zowel wat betreft participatie als aantallen uitgezette vreemdelingen niet tot de top van Europese landen behoort en in 2013 minder participeert dan ons omringende landen.

Participatie 2011	vluchten	vreemdelingen	Participatie 2012	vluchten	vreemdelingen	Participatie 2013	Vluchten	vreemdelingen
1 Spanje	14	533	Duitsland	28	644	Spanje	20	631
2 Duitsland	17	382	Spanje	15	460	Duitsland	25	457
3 Noorwegen	22	202	Zweden	22	202	Zweden	17	195
4 Oostenrijk	17	182	Oostenrijk	19	184	Italië	8	165
5 Zweden	23	140	Italië	10	158	Frankrijk	19	105
6 Ierland	6	118	Ierland	9	101	Griekenland	12	84
7 Engeland	6	113	Noorwegen	10	79	Oostenrijk	7	81
8 Italië	3	104	Frankrijk	22	62	Ierland	8	64
9 Frankrijk	19	48	Malta	5	48	Noorwegen	6	52
10 Nederland	8	39	Hongarije	10	46	België	6	60
11 Finland	8	39	Luxemburg	3	33	Bulgarije	15	44
12 Zwitserland	7	32	Nederland	6	25	Engeland	1	42
13 België	4	26	Griekenland	5	19	IJsland	2	38
14 Polen	8	22	Polen	4	18	Polen	5	29
15 Griekenland	3	20	Finland	4	10	Hongarije	8	28
16 Portugal	7	16	Zwitserland	3	6	Finland	6	26
17 Hongarije	7	14	Roemenië	4	6	Nederland	4	24
18 Malta	5	12	Bulgarije	3	5	Zwitserland	3	6
19 Denemarken	4	9	België	1	5	Portugal	5	6
20 Bulgarije	2	3	Portugal	3	5	Denemarken	3	5
21 Luxemburg	1	1	Engeland	1	2	Roemenië	3	4
22 Tsjechië	1	1	Tsjechië	1	1	Slovenië	2	2
23 Roemenië	1	1				Montenegro	2	2
24 Slowakije	1	1						
25 SK	1	1						
		2059			2119			2150

Bron FRONTEX

Uit dit overzicht blijkt naar het oordeel van de commissie dat Nederland in veel te geringe mate gebruik maakt van de door FRONTEX geboden faciliteiten.

Bij de wederzijdse relatie FRONTEX - Nederlandse terugkeerorganisaties doet zich naar het oordeel van de commissie overigens iets merkwaardigs voor. Tijdens de werkbezoeken van de commissie aan de directie Terugkeer van FRONTEX in Warschau is steeds gebleken dat de Nederlandse diensten er zeer goed op staan: de door FRONTEX gefinancierde Nederlandse chartervluchten in Europees verband worden volgens FRONTEX uitstekend georganiseerd en staan model voor andere landen. Datzelfde geldt voor wat betreft professionaliteit van de escorts. Nederland is uitermate coöperatief, altijd tot samenwerking en extra ondersteuning bereid. Nederland stelt ook expertise beschikbaar, zoals training van escorts en escortcommandanten, waarbij gebruik gemaakt wordt van ervaringen, docenten en lesprogramma's uit Nederland. Daarnaast levert Nederland expertise op het gebied van de grensbewaking, waar FRONTEX zich primair mee bezig houdt. Ook participeert Nederland in ruime mate in het ATTICA project in Griekenland, bedoeld om Griekenland te ondersteunen bij de grensbewaking en terugkeer van illegale vreemdelingen.

Daar staat tegenover dat Nederland in slechts geringe mate gebruikt maakt van de Joint Return Operations die door andere landen worden georganiseerd. Ook bij de planning voor nieuwe FRONTEX vluchten in 2014 heeft de commissie kunnen constateren dat wederom onvoldoende afstemming plaatsvindt in de vreemdelingenketen om te kunnen komen tot bezetting van plaatsen en tijdige aanvulling van openvallende plaatsen. Hierdoor zullen naar verwachting ook in 2014 deze vluchten maar beperkt worden benut.

3.3.1 Conclusies en aanbevelingen

Dat de Nederlandse diensten, belast met het terugkeerproces bij de Europese organisatie FRONTEX een goede naam hebben is de commissie bekend. De commissie blijft niettemin van oordeel dat de faciliteiten van FRONTEX op het gebied van terugkeer (met name JRO's) onvoldoende worden benut. De commissie beveelt aan dat de VP eerder wordt betrokken bij de planning en voorbereiding van Nederlandse charters en Joint Return Operations (JRO) van FRONTEX, gezamenlijke vluchten in EURINT-verband, Nederlandse charters en charters van andere EU-landen.

3.4 Identiteitsvaststelling en LP proces

De identiteitsvaststelling van een vreemdeling is een essentieel onderdeel van het toezichtproces en noodzakelijk voor een effectief terugkeerproces. De commissie heeft de vorige jaren al gewezen op het belang van kwalitatief goed onderzoek, ter vaststelling van de identiteit, om vooral ten behoeve van de terugkeer een vervangend reisdocument te kunnen verkrijgen. Zoals de commissie bij herhaling heeft geconstateerd, is het wetsvoorstel ter verruiming van de bevoegdheden van de politie om de identiteit te kunnen vaststellen nog steeds niet in werking getreden. Dit wetsvoorstel lag ultimo 2013 bij de Eerste Kamer ter behandeling. Invoering zal op z'n vroegst medio 2014 plaatsvinden, ruim vijf jaar nadat de commissie een aanbeveling ter zake heeft gedaan. Meer over de VP als onderdeel van de Nationale Politie is terug te vinden in paragraaf 2.4.

De commissie heeft in 2013 een tiental keer LP-presentaties bijgewoond, zowel bij de ambassades van landen van herkomst als bij de DT&V waar de taskforce Armenië is geobserveerd. Tijdens deze presentaties stelden de medewerkers van de DT&V zich professioneel op. Wel heeft de commissie net als vorige jaren geconstateerd dat niet alle buitenlandse vertegenwoordigingen optimaal meewerkten aan vaststelling van de identiteit of verstrekking van een LP en dat veel aanvragen om een LP ter behandeling naar het eigen land worden gezonden. Bij de Taskforce Armenië is de commissie gebleken dat door een goede voorbereiding in korte tijd relatief veel toezeggingen voor een vervangend reisdocument werden verkregen.

Het aantal LP aanvragen is van ruim 7000 in 2011 afgenomen tot ruim 5000 in 2012 tot bijna 3900 in 2013. Net als in 2012 is in ruim 1600 gevallen het LP proces positief afgesloten omdat een LP of reisdocument is verkregen of een positieve verklaring over de nationaliteit is ontvangen. Het aantal gevallen dat het LP proces negatief werd afgesloten omdat geen LP of reisdocument werd verkregen of de nationaliteit niet kon worden vastgesteld, is verder gedaald: van meer dan 2000 in 2011 tot ruim 1000 in 2012 en ruim 800 in 2013. Zorgpunt blijft dat in meer dan 2400 zaken geen antwoord is ontvangen.

3.4.1 Conclusies en aanbevelingen

Zoals de commissie in hoofdstuk 2 al heeft opgemerkt acht zij de presentatie van vreemdelingen bij delegaties van landen van herkomst (de zogenaamde Taskforces) gelegitimeerd, mits er sprake is van adequate begeleiding van deze delegaties.

Ten aanzien van het LP-proces concludeert de commissie dat sprake is van enige verbetering in zowel de resultaten als de efficiency van het LP- proces. Kennelijk hebben de in de terugkeerbrief aangekondigde maatregelen om het LP- proces te verbeteren en vereenvoudigen effect gesorteerd.

3.5 Ketensamenwerking en -sturing

3.5.1 Ketensamenwerking

De commissie heeft de afgelopen jaren kunnen constateren dat de samenwerking van de partners in de vreemdelingenketen een belangrijke voorwaarde is om succesvol te zijn in het terugkeerproces. Zo heeft de commissie in het vorig jaarverslag aangegeven dat de samenwerking op de vrijheid beperkende locatie (VBL) aanzienlijk is verbeterd maar dat op een aantal gezinslocaties (GL) nog aanloopproblemen werden geconstateerd. De commissie heeft in 2013 de GL Burgum, het Justitieel Complex Schiphol (JCS), het Forensisch Psychologisch Centrum Veldzicht en de Penitentiaire Inrichting (PI) Ter Apel (in het masterplan DJI aangewezen als VRIS-locatie) bezocht.

Het Forensisch Psychologisch Centrum Veldzicht zou volgens het Masterplan DJI per 1 januari 2016 haar deuren moeten sluiten. De commissie is verheugd dat volgens het gewijzigde Masterplan ter beschikking gestelde vreemdelingen en gedetineerde vreemdelingen met psychische problemen centraal in Veldzicht zullen worden behandeld, zodat de daar opgebouwde expertise niet verloren gaat.

Tijdens het werkbezoek aan de gezinslocatie Burgum heeft de commissie kunnen constateren dat de samenwerking tussen de ketenpartners is verbeterd. Op deze GL past men het samenwerkingsmodel “terugkeerprogramma” toe, waarbij de bewoners meer initiatief kunnen ontplooiën gericht op vrijwillige terugkeer. Wel is het de commissie opgevallen dat verschillende doelgroepen op één locatie worden geplaatst, terwijl de aanpak van deze doelgroepen verschillend is. Van de circa driehonderdveertig bewoners zijn er circa dertig in de AA-procedure (asielprocedure), circa tien in de VA (verlengde asielprocedure), circa veertig voormalige tentenkampers en zijn circa honderdzeventig personen minderjarig.

De commissie heeft tevens het JCS bezocht. In dit relatief nieuwe centrum zijn nagenoeg alle ketenpartners gehuisvest hetgeen ten goede komt aan de samenwerking. Hoewel de commissie constateert dat alle ketenpartners elkaar beter weten te vinden, zijn de aanwezige diensten binnen het JCS vaak nog niet goed op de hoogte van elkaars werkzaamheden. De commissie heeft wel vastgesteld dat de samenwerking tussen DT&V, KMar en IND op Schiphol heeft geleid tot betere bereikbaarheid van een piketambtenaar van de IND, met goede dossierkennis. Dit levert een waarneembare verbetering op in het afdoen van zogenaamde ‘last minute’ asielverzoeken, die vaak enkel tot doel hebben het uitzetproces te frustreren.

Vreemdelingen in de strafrechtketen

Het Masterplan DJI gaat uit van één inrichting voor vreemdelingen in de strafrechtketen, te weten: Ter Apel. De commissie heeft dit voormalige Huis van Bewaring (HvB) in het verslagjaar bezocht. De keuze om Ter Apel aan te wijzen als VRIS-inrichting is een keuze waar de commissie niet in treedt. Wel bevreemdt het de commissie dat de PI Alphen a/d Rijn, die oorspronkelijk aangewezen was als centrale VRIS-locatie voor kortgestrafte vreemdelingen, wordt omgebouwd tot gewoon HvB terwijl er zowel op het gebied van logistiek als expertise grote voordelen zijn bij behoud van deze inrichting als VRIS-locatie. Tijdens het werkbezoek aan Ter Apel is de commissie gebleken dat het personeel bij de PI nu te maken krijgt met criminele vreemdelingen die dienen terug te keren naar het land van herkomst zodra zij hun straf hebben uitgezeten, terwijl zij tot voor kort met gedetineerden werkten die moeten worden voorbereid op terugkeer in de Nederlandse samenleving, wat een andere aanpak vereist.

Zoals de commissie ook al in 2012 tijdens de werkbezoeken heeft geconstateerd blijft uitvoering van het VRIS-protocol een punt van zorg. Zo kwam de commissie eerder tot het oordeel dat

met name in de strafrechtketen de aandacht voor criminele vreemdelingen nog onvoldoende prioriteit heeft. Als reactie op het jaarverslag 2011 concludeerde de toenmalige Minister voor II&A dat er wel degelijk vorderingen waren geboekt door de Taskforce VRIS. Zo heeft de Taskforce de aanzet gegeven voor een nieuwe versie van het VRIS-protocol en zijn per ketenpartner acties en verbeteringen op onder andere het gebied van registratie en dossieroverdracht doorgevoerd. Uit de gesprekken op de werkvloer blijkt inderdaad dat er een lichte verbetering van de uitvoering van het VRIS-protocol valt waar te nemen, hetgeen wordt bevestigd doordat meer VRIS-ers zijn uitgezet. In de laatste jaren is het percentage uitgezette VRISers gestegen tot 77% van de ruim 1200 VRISers in 2013.

Positief is ook dat belangrijke aandachtspunten, zoals het doorgeven van vreemdelingsnummers bij de overdracht van dossiers door de politie aan het Openbaar Ministerie (OM), in het Operationeel VRIS-overleg worden besproken. Hoewel aandachtspunten uit dit overleg breder gedragen worden indien zij akkoord worden bevonden door zowel het Deelberaad Toegang en Toezicht en het Topberaad, is een minpunt dat verbetervoorstellen waar de uitvoering op wacht hierdoor kunnen worden vertraagd. Speciale aandacht blijft nodig voor het op de juiste wijze koppelen van de strafrechtketen met de vreemdelingenketen, zodat criminele vreemdelingen als herkenbare doelgroep daadwerkelijk in de aangewezen inrichting in Ter Apel terecht komen.

CITT Workshop ketenpartners

In het jaarverslag van de commissie over 2012 heeft de commissie aanbevolen om, vanwege de positieve ervaringen met de workshops die met de KMar werden gehouden, te komen tot verbreding daarvan door deelname van andere betrokken diensten, waardoor er meer onderwerpen aan de orde kunnen worden gesteld. In een reactie op dat jaarverslag onderschreef de Staatssecretaris van VenJ deze aanbeveling en vroeg de commissie daarbij dit in overleg met de diensten en het ministerie verder uit te werken en praktische vorm te geven. In het najaar heeft de commissie een workshop georganiseerd waaraan door alle bij het terugkeerproces betrokken diensten en het departement werd deelgenomen.

Deze eerste integrale workshop, geopend door de Staatssecretaris VenJ, stond geheel in het teken van "De laatste dagen voor vertrek". Vooral omdat in de praktijk telkens opnieuw blijkt dat na de aanzegging van een gedwongen vertrek, door de vreemdeling en diens omgeving vaak alle (juridische) middelen worden aangewend om dit vertrek alsnog te voorkomen. Daarom zijn de laatste dagen voor vertrek vaak cruciaal voor het welslagen van de terugkeeroperatie en is een nauwe samenwerking tussen de betrokken diensten er op gericht om niets aan het toeval over te laten. Is de samenwerking optimaal, dan wordt daarmee de kans op annulering aanzienlijk verkleind.

Aan de hand van een aantal casussen, waaronder die van een ongewenst verklaarde vreemdeling (zie de bijlage bij dit jaarverslag) en uitzettingen met een medische component, kwam een zinvolle discussie tussen de vertegenwoordigers van de verschillende diensten op gang. Daarbij werden vooral de wederzijdse verantwoordelijkheden van de diensten benadrukt. Ook werd tijdens de workshop opnieuw duidelijk hoe ingewikkeld het is om in het bijzonder in het geval van zeer complexe, risicovolle uitzetprocessen, te komen tot een effectieve ketensamenwerking, waarbij één van de diensten een coördinerende taak heeft.

3.5.2 Ketensturing

De commissie heeft in haar vorige jaarverslag al positief gerapporteerd over geïntegreerde jaarplannen van de IND, DT&V en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Deze gang van zaken heeft geleid tot een efficiëntere en goedkopere procesbehandeling binnen de keten. De commissie heeft kennis genomen van het ketenplan 2013-2017, dat voor alle ketenpartners alsook voor partners gelieerd aan de keten (zoals de rechtbanken) een handvat biedt om gezamenlijk te werken aan inhoudelijke doelen van de vreemdelingenketen. De door de commissie eerder aanbevolen uitbreiding van het Keten Management Informatiesysteem (KMI) kan een nog completer beeld geven van de deelprocessen in de keten. Het heeft de commissie bevreemd dat het eigenaarschap van de diensten IND en DT&V van de Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken is overgegaan naar de Secretaris-Generaal van het departement. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en aansturing van ketenpartners niet meer in één hand zijn, waardoor het risico bestaat dat de ketendoelen niet afgestemd zijn op de middelen voor de bedrijfsvoering die de ketenpartners ter beschikking worden gesteld.

Ten aanzien van de resultaten van het terugkeerproces ziet men in 2013 het volgende beeld:

Categorie	2012	%	2013	%
Zelfstandig vertrek uit Nederland	2050	13 %	2164	14 %
Gedwongen vertrek uit Nederland	3590	22 %	2839	19 %
Zelfstandig vertrek zonder toezicht ¹	6020	36 %	4730	32 %
Overige uitstroom	3500	21 %	2698	17 %
Vergunning verleend	1330	08 %	2793	18 %
Totaal	16490	100%	15224	100%

Bron DT&V

De grootste uitstroom van de DT&V bestaat de laatste jaren uit vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken (meer dan 30%). In 2013 is men ook begonnen met het toepassen van alternatieven voor vreemdelingenbewaring wat er naar alle waarschijnlijkheid toe zal leiden dat dit percentage alleen maar zal stijgen. Het verslagjaar werd ook gekenmerkt door het zogenaamde kinderpardon, waarbij circa 1500 vreemdelingen alsnog verblijf hebben gekregen, wat mede de stijging van 8 procent in 2012 naar 18 procent in 2013 van de categorie vergunning verleend kan verklaren.

De commissie heeft vanaf het begin van haar toezichtstaak gekeken naar de meerwaarde van een aparte terugkeerorganisatie binnen de vreemdelingenketen en de positionering daarvan binnen de terugkeerketen. Hoewel die meerwaarde er in het begin naar het oordeel van de commissie wel bestond, aangezien de IND de terugkeertaak niet altijd de aandacht gaf die nodig was om een geloofwaardig terugkeerbeleid te kunnen voeren, is de commissie nu van oordeel dat er een meerwaarde bestaat om voor een integrale benadering te kiezen, waarbij de verantwoordelijkheid voor toegang, toelating (opvang) en terugkeer van vreemdelingen alsmede de daaraan verbonden dossieropbouw in één hand liggen. De commissie verwijst hierbij naar een ontwikkeling die bij de centraal aangestuurde Nationale Politie ook zichtbaar is.

Het toelatingsproces is naar het oordeel van de commissie onlosmakelijk verbonden met het terugkeerproces. Zo heeft de commissie gewezen op geconstateerde problemen met annuleringen van uitzettingen, waarbij vaak herhaalde asielaanvragen (HASA) en voorlopige voorzieningen

² Dit zijn vreemdelingen die met onbekende bestemming verdwijnen (MOB)

(VOVO) belangrijke annuleringsgronden waren. Deze procedures zijn door de DT&V moeilijk te beïnvloeden, aangezien de IND hier eerstverantwoordelijke voor is. Overigens moet bij iedere nieuwe procedure weer een nieuw overdrachtdossier worden gemaakt, met alle risico's op verlies van informatie bij die overdracht.

Ook ten aanzien van de taakverdeling binnen de terugkeerketen ziet de commissie voordelen bij centralisatie. Zo heeft de commissie reeds eerder geadviseerd het voortouw bij vrijwillige terugkeer te leggen bij de IOM. De overheid maakt zich enerzijds sterk voor het maximaal ondersteunen bij duurzame vrijwillig terugkeer. Anderzijds spreekt diezelfde overheid vreemdelingen aan op hun eigen verantwoordelijkheid om zelfstandig te vertrekken (en in de meerjarenbegroting wordt al met 50 % MOB rekening gehouden). Dit betekent dat de aandacht in het terugkeerproces door de verantwoordelijke diensten in de vreemdelingenketen kan worden gericht op de gedwongen terugkeer van criminele en overlast gevende vreemdelingen. Omdat deze groep, waaronder de zogenaamde VRIS-ers, gelukkig de minderheid van vreemdelingen betreft die moeten terugkeren, is de vraag gerechtvaardigd of hiervoor een aparte terugkeerorganisatie wel nodig of wenselijk is.

Incidententafel

Zoals bekend heeft de commissie in voorgaande verslagen herhaaldelijk gepleit voor meer sturing op processen in de vreemdelingenketen. Dit omdat telkens weer werd waargenomen dat vermijdbare “missers” op overdrachtmomenten in de keten zorgden voor onnodige ruis met veelal als gevolg annulering van vluchten. De commissie realiseert zich terdege dat dit niet eenvoudig is. Het gaat hier immers om sturing op overheidsdiensten, die naast elkaar opereren. Deze diensten onderscheiden zich van elkaar door verschillende bedrijfsdoelen en -culturen en kennen ten opzichte van elkaar geen hiërarchie. Sturing op de keten, zeker in geval van calamiteiten, kan alleen succesvol zijn, wanneer een overkoepelend functionaris op het strategische niveau stuurt. Daarnaast kan een gemandateerde gezaghebbende vertegenwoordiger uit de keten bij concrete operationele zaken, coördineren en operationele beslissingen nemen. Leden van de commissie namen op uitnodiging van de DG Vreemdelingenzaken een enkele maal deel aan de zogenaamde “Incidententafel”, waarbij op strategisch niveau door de DG Vreemdelingenzaken afstemming in de keten plaatsvond over complexe, vaak ook politiek gevoelige zaken. De commissie was aanwezig omdat zij processen had waargenomen en vanuit haar onafhankelijke positie en expertise met adviezen behulpzaam kon zijn. Er bleek sprake van een constructieve samenwerking waarbij genoemde onafhankelijke positie van de leden van de commissie ten volle werd gerespecteerd. De commissie kan zich voorstellen dat bij genoemde zaken een meer projectmatige aanpak, zoals bij de inzet van Teams Grootschalige Opsporing (TGO's), die binnen de politie bij dit soort operaties gebruikelijk is, geboden kan zijn. Kenmerk van dergelijke teams is dat zij samengesteld worden uit de meest ervaren specialisten op diverse kennisgebieden en geleid door een professionele teamleider op basis van afspraken die zijn vastgesteld op het strategisch niveau van de organisatie. De commissie constateerde ook bij deze waarnemingen dat er op koppelvlakken in de keten, ondanks de energieke inzet van de betrokken medewerkers, toch sprake was van gebreken in de informatieoverdracht en soms moeizame afstemming.

Ook bij transfers in Nairobi, Kenia met Somalische vreemdelingen met bestemming Mogadishu, deden zich tweemaal complicerende feiten voor, omdat de Keniaanse luchtvaartmaatschappij die op Mogadishu vliegt geen escortteam uit Nederland accepteert. De uit te zetten vreemdelingen werden wel “begeleid” door een Keniaanse air marshal. In Mogadishu konden de vreemdelingen, niet gecorrigeerd door Nederlandse escorts, hun verhaal aanpassen aan een andere identiteit of een andere afkomst. Dit zorgde er vervolgens voor dat zij niet tot Somalië werden toegelaten. Deze vreemdelingen moesten weer teruggevlogen worden naar Nairobi, waar zij door het escortteam werden opgewacht en terug naar Nederland moesten worden gebracht. De rapportage van de observers van de commissie resulteerde in een constructief overleg onder leiding van de DG Vreemdelingenzaken en bemoeienis van de Staatssecretaris van VenJ. Inmiddels wordt bezien of uitzettingen naar Somalië via een andere, minder risicovolle, route kunnen worden gerealiseerd.

3.5.3 Conclusies en aanbevelingen

De commissie betwijfelt of plaatsing van verschillende doelgroepen binnen één opvanglocatie wel efficiënt is aangezien iedere doelgroep een andere aanpak vereist. Dit kan tot verwarring bij de bewoners leiden, hetgeen de (vrijwillige) terugkeer kan schaden. De commissie beveelt daarom aan om zo min mogelijk verschillende doelgroepen, ongeacht in welk opvanglocatie voor terugkeer, bij elkaar te plaatsen.

Ten aanzien van de samenwerking binnen een nieuw complex als het JCS zijn aanlooppromen te verwachten. Daarom dienen de ketenpartners zo snel mogelijk op de hoogte te zijn welke werkzaamheden door welke dienst worden uitgevoerd. Bij een nieuwe of gewijzigde werkwijze van één van de ketenpartners dient ketengericht te worden gedacht en tijdig en transparant naar de andere ketenpartners te worden gecommuniceerd. Hierbij vervult de regievoerder van de DT&V een centrale rol. Daarnaast beveelt de commissie aan om - meer dan tot nu toe het geval is - medewerkers van de ketenpartners bij elkaar in de keuken te laten kijken, zodat meer begrip voor elkaars werk ontstaat en men met een meer gezamenlijk ketendoel voor ogen opereert.

De commissie is van mening dat de aanwezigheid van een IND-ambtenaar bij het verwijdercentrum op de G-pier op Schiphol nog meer rendement oplevert voor wat betreft het afdoen van zogenaamde ‘last minute’ aanvragen. De commissie stelt met voldoening vast dat die aanwezigheid begin 2014 is geregeld, ook tot tevredenheid van de andere ketenpartners. Ondanks de geringe toename van uitzettingen van VRIS-ers, blijft er een kloof bestaan tussen de (soms trage besluitvorming ten aanzien van beslispunten uit het Operationeel VRIS-overleg) ambtelijke leiding en de medewerkers op de werkvloer.

De commissie is positief gestemd dat er een meerjarig ketenplan ligt waarin gezamenlijke doelen worden geformuleerd. Om de ambities waar te kunnen maken is de commissie van oordeel dat eerst dient te worden geïnvesteerd in een goede relatie op werkvloerniveau zodat meer begrip en waardering ontstaat voor andermans werk binnen de keten.

Om te sturen in de keten is het belangrijk dat er een cijfermatig totaalbeeld beschikbaar is van alle kernprocessen in de vreemdelingenketen (Toegang en grensbewaking, Toelating, Toezicht en handhaving, Terugkeer, Opvang en Bewaring). De commissie heeft in 2012 aanbevolen om naast het deelproces Terugkeer ook de andere deelprocessen gefaseerd in het KMI op te nemen en beveelt thans aan de mogelijkheid van het koppelen van het KMI aan het informatiesysteem van de IND (INDiGO), te onderzoeken.

De commissie is van oordeel dat het terugbrengen van het aantal overdrachtsmomenten in de vreemdelingenketen niet alleen tot minder risico's op fouten bij de overdracht van het vreemdelingendossier leidt, maar ook tot verbetering van de efficiency in de keten en daarmee

kostenbesparing oplevert. Nu bij de politie is gekozen voor een centraal aangestuurde Nationale Politie pleit de commissie er voor ook binnen de vreemdelingenketen tot samenvoeging van uitvoeringsdiensten te komen.

Omdat het nut van de ketenbrede workshop door alle deelnemers wordt erkend, pleit de commissie voor continuering van de workshop ook zonder de rol van de CITT.

Ten aanzien van de incidententafel pleit de commissie voor een meer projectmatige aanpak, zoals bij de inzet van Teams Grootschalige Opsporing (TGO's), die binnen de politie bij dit soort operaties gebruikelijk is. De commissie adviseert, zolang nog zoveel verschillende partners binnen de vreemdelingenketen actief zijn, deze projectmatige aanpak te protocolleren. Om commitment binnen de keten te bewerkstelligen zou het initiatief daartoe op het niveau van de DG Vreemdelingenzaken moeten worden genomen.

3.6 Annuleringen

De commissie besteedt, zoals ieder jaar, aandacht aan de annuleringen bij uitzettingen die bijna altijd onnodige extra kosten met zich meebrengen.

	2011	2012	2013	Vershil tot 2012
Geboekte uitzettingen*	5530	5531	4131	1400
Geannuleerde uitzettingen	2144	2001	1331	670
Percentage annuleringen	39%	36%	32%	4%

*Dit betreft het aantal vreemdelingen waarvoor een vlucht is geboekt (Bron DT&V)

	2011	2012	2013
REDEN GELEGEN IN (WETTELIJKE) PROCEDURES			
Asielverzoek/ reguliere aanvraag	285	259	209
Beleidsbeslissing	70	25	41
Medische redenen	99	115	153
Opheffing vreemdelingenbewaring	101	87	59
Voorlopige voorziening	281	276	174
Wegens verblijf strafrecht	25	21	15
TOTAAL	861	783	651
REDEN NIET BEÏNVLOEDBAAR DOOR NED. OVERHEID			
Autoriteiten Dublin niet akkoord	99	111	44
Autoriteiten niet akkoord	67	48	15
Geen toestemming transitluchthaven	29	38	17
Geweigerd door gezagvoerder	35	36	16
Geweigerd door luchtvaartmaatschappij	20	18	6
Reisdocumenten niet afgegeven	46	52	34
Reisdocumenten niet tijdig afgegeven	19	5	3
Verzet begeleide vreemdeling	27	19	8
Verzet onbegeleide vreemdeling	215	193	54
Vlucht geannuleerd door luchtvaartmaatschappij	35	30	17
TOTAAL	592	550	214
REDEN GELEGEN IN DE KETEN			
Administratieve fouten	31	59	58
Geen goede reisdocumenten	6	8	12
Geen vervoer geregeld	11	11	6
Omboeking	184	159	77
Vlucht niet bekend bij UC	2	3	1
Vreemdeling niet compleet aangeleverd	13	10	6
Vreemdeling niet op tijd bij gate	8	7	6
Vreemdeling niet tijdig aangeleverd	11	12	7
TOTAAL	266	269	173
REDEN ANDERE WIJZE VERTROKKEN			
Alsnog vertrokken via IOM	118	75	56
Escorts eerder beschikbaar	15	9	1
Met eigen ticket vertrokken	9	8	3
MOB	262	305	233
Wegens overheidsvlucht	21	2	0
TOTAAL	425	399	293

Bron DT&V

3.6.1 *Conclusies en aanbevelingen*

Wat vooral opvalt is dat er 1400 vluchten minder zijn geboekt dan in 2012. Verder valt op dat gedurende de laatste drie jaar het aantal annulering wegens een beroep op medische gronden gestaag groeit, van 99 in 2011 tot 115 in 2012 en 153 in 2013. Daar tegenover staat een daling van het aantal annuleringen als gevolg van een (herhaald) asielverzoek of VOVO. Dit kan naar het oordeel van de commissie, zoals in paragraaf 3.5.1 in dit jaarverslag al is geconstateerd, deels worden toegeschreven aan de verbeterde samenwerking van DT&V, KMar en IND op Schiphol.

3.7 **Uitzetproces**

3.7.1 *Inleiding, aspecten van aandacht*

In voorgaande jaarverslagen is reeds aangegeven dat Nederland als één van de eerste lidstaten in Europa het onafhankelijk toezicht op gedwongen terugkeer van vreemdelingen op professionele wijze gestalte heeft gegeven met de instelling van de commissie. In de afgelopen zes jaar heeft dit toezicht zich doorontwikkeld tot een integraal systeem, dat zich vooral richt op de manier waarop door de medewerkers op de werkvloer uitvoering aan de terugkeertaak wordt gegeven.

Het verslagjaar kenmerkte zich vooral als een uitdagend jaar. Daarbij speelde allereerst de wens van de Staatssecretaris van VenJ om extra inspanning te leveren op een aantal specifieke aspecten binnen het terugkeerproces, die de commissie eerder had aangekaart, zoals de aanbeveling van de commissie om meer gebruik van FRONTEX vluchten te maken, de aanbeveling tot verbetering van de invulling en het gebruik van het M118-formulier en de aanbeveling tot verbreding van de door de Staatssecretaris van VenJ als positief beoordeelde workshops met alle diensten die betrokken zijn bij het terugkeerproces.

De effectiviteit van participerend toezicht

De leden van de kamer Uitzetproces zijn de eersten die belast zijn met het toezicht op het operationele werk, dat vaak als intensief en zwaar wordt ervaren. Deze observers namen deel aan het vervoer van de uit te zetten vreemdelingen naar het Verwijdercentrum van de KMar op Schiphol, hielden toezicht op de procedure bij de intake van de vreemdeling in dit centrum, alsmede het oponthoud en zagen vervolgens toe op de boardingprocedure in het vliegtuig. Deze observers vlogen bovendien regelmatig mee naar de landen van herkomst om ook daar toezicht te houden op de overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van het betreffende land. De selectie van de inzet van de observers vindt plaats volgens criteria die in eerdere jaarverslagen zijn beschreven.

Het meevliegen en observeren in internationaal verband, met name in FRONTEX verband, stelt de observers ook in de gelegenheid de kwaliteit van de Nederlandse terugkeerorganisatie te vergelijken met die van andere EU-landen. Zo kunnen bovendien 'best practices' meegenomen worden in het overleg met de diensten.

In het verslagjaar zijn de bevindingen van de observers op verschillende niveaus en manieren gedeeld met de bij de terugkeer betrokken diensthouders en medewerkers. Allereerst is daar het moment van de 'debriefing', waarbij direct na terugkomst van een uitzetting de operatie met alle deelnemers wordt besproken. Deze regel wordt zo strak gehanteerd dat escorts hun dienst pas na de debriefing mogen beëindigen. Tijdens deze debriefing geeft naast de escortcommandant de observer zijn oordeel over de wijze waarop de escorts hun taak hebben uitgeoefend. Indien tijdens de observatie van het uitzetproces tekortkomingen eerder in de keten wordt vermoed, worden nadere vragen in de keten gesteld of wordt door de commissie een onderzoek ingesteld. Vervolgens worden de bevindingen met de leidinggevende binnen de betreffende dienst doorgesproken. Op deze wijze is naar het oordeel van de commissie op alle niveaus sprake van participerend toezicht.

Twee maal per jaar worden in workshopsessies geselecteerde verslagen van operaties voorgelegd, gericht op verbetertrajecten en/of 'best practices.' Hieraan is eerder in dit verslag uitgebreid aandacht besteed.

Ten slotte in dit verband, spreekt de commissie periodiek individueel met de hoofden van dienst, waarbij de leden van de commissie in grote lijnen de bevindingen van de commissie kenbaar maken. Het zijn vooral de concrete en directe gesprekken met medewerkers op de werkvloer die in belangrijke mate hebben bijgedragen tot verbeteringen in het fysieke uitzetproces.

Desondanks is het de commissie in de afgelopen jaren opgevallen dat de ene dienst meer ontvankelijk bleek voor de bevindingen en de daaraan gerelateerde aanbevelingen van de commissie dan de ander. De commissie betreurt dat, maar realiseert zich dat het exclusief tot de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement behoort van deze aanbevelingen al dan niet gebruik te maken.

Per saldo is de commissie tevreden over een aantal bereikte verbeteringen in de achterliggende jaren, en is van oordeel dat de systematiek van participerende observatie daar in belangrijke mate toe heeft bijgedragen.

3.7.2 Selectie van vluchten

Bij de selectie en risicoanalyse in het verslagjaar speelden de bijzondere, maatschappelijke en politieke druk die op het terugkeerproces kwamen te liggen door een aantal complexe uitzettingen met zowel publicitair, politiek en personeel gevoelige aspecten een belangrijke rol. Deze uitzettingen die direct verband hielden met hongerstakingen door een aantal uitgeprocedeerde illegale vreemdelingen, kenden een hoog afbreukrisico, vooral door voortdurende negatieve aandacht in de media. Extra belastend waren deze processen voor de betrokken medewerkers van de verschillende diensten omdat sommige actievoerders niet schroomden het personeel van deze diensten in hun privé omgeving te confronteren met dreiging en intimidatie. Een vorm van strafwaardig gedrag die ten sterkste te veroordelen valt. De commissie heeft er voor gekozen om één van die uitzettingen in een tijdlijn te beschrijven om daarmee te verduidelijken hoe moeizaam en complex het werken in een keten soms is. Ten slotte mag in dit verband niet onvermeld blijven het overlijden van de heer Dolmatov, die in de nacht van 16 op 17 januari van het verslagjaar in het Detentiecentrum van Rotterdam ten gevolge van suïcide overleed. Het zeer omvangrijke en indringende onderzoek van de Inspectie V&J bracht een aantal tekortkomingen aan het licht (zoals de onvolledige informatieoverdracht middels het M118-formulier) die in eerdere jaarverslagen van de commissie reeds aan de orde waren gesteld. Het onderzoek naar het overlijden van de heer Dolmatov en het handelen van de verschillende diensten heeft aantoonbaar bijgedragen tot extra druk (zowel in positieve zin in de vorm van "awareness" als negatieve zin met name de angst om fouten te maken) op de medewerkers van de diensten die betrokken zijn bij de gedwongen terugkeer van vreemdelingen die in Nederland geen verblijfsstatus (meer) hebben.

3.7.3 Bevindingen chartervluchten en individuele uitzettingen

Overheidsvluchten

Gedurende het verslagjaar werd toezicht gehouden op twee door Nederland georganiseerde FRONTEx-vluchten naar Nigeria. Ook werd een door Frankrijk georganiseerde FRONTEx-vlucht naar Albanië geobserveerd.

Op de tweede vlucht naar Nigeria vlogen zowel een delegatie van the Committee for the Prevention of Torture (CPT) als een film team mee dat een voorlichtingsfilm voor FRONTEx maakte.

De leden van de CPT hebben alle aspecten van deze FRONTEx vlucht intensief geobserveerd.

Van het moment dat de vreemdelingen werden vervoerd van een detentiecentrum tot aan

de overdracht van de vreemdelingen aan de Nigeriaanse autoriteiten, respectievelijk tot aan de overdracht aan een lokale psychiater in Lagos. Gevoegd bij de al aanwezige tolk, medici en observers, was hier wel sprake van erg veel ‘overhead’ in relatie tot het relatief geringe aantal uit Nederland te verwijderen vreemdelingen. Vooral door het soms hinderlijk gedrag van de film crew ontstonden gedurende het uitzetproces herhaaldelijk irritaties. Deze door Nederland georganiseerde FRONTEX-charter heeft vervolgens op de luchthaven van Madrid een tussenlanding gemaakt ten behoeve van de boarding van een aantal uit andere landen uit te zetten vreemdelingen.

FRONTEX heeft voor zijn gecoördineerde JRO's een Code of Conduct vastgesteld. Deze Code of Conduct bevat belangrijke gemeenschappelijke principes en procedures die, door alle lidstaten die deelnemen aan een JRO, in acht moeten worden genomen. Tijdens een conferentie “Forced Return Monitor”, bleek dat vooral (beoogde) monitors³, afkomstig van diverse non-gouvernementele organisaties, de genoemde Code of Conduct als minimumnorm zagen, vooral voor wat betreft de rechten van de uit te zetten vreemdelingen. Ondanks deze uitvoerige codificatie van regels, valt nog regelmatig vast te stellen dat zowel organiserende landen, als vertegenwoordigers van FRONTEX zelf, zich ondanks zorgvuldige voorbereiding niet altijd houden aan de door hen gestelde regels. Zo kon tijdens een FRONTEX-vlucht worden vastgesteld dat enkele (lastige) uit te zetten vreemdelingen geplaatst werden op stoelen die grensden aan nooduitgangen in het vliegtuig (in strijd met het hoofdstuk ‘procedures on board’ van het Implementatieplan) en dat er door escorts werd gefotografeerd op het platform van een vliegveld van bestemming (in strijd met de Code of Conduct). Omdat tussentijdse bemerkingen hierover, door zowel de Nederlandse observer (monitor), als de Nederlandse escortcommandant niet leidden tot ingrijpen van zowel de Franse Algemeen Commandant, als de vertegenwoordiger van FRONTEX, werden deze constateringingen zowel ingebracht bij de debriefing aan het einde van de vlucht (met erkenning van fouten door betrokkenen), als bij FRONTEX

Ten slotte werden twee vluchten geobserveerd met door de Nederlandse overheid georganiseerde minicharters naar respectievelijk Tripoli in Libië en Conakry in Guinee. Beide minicharters werden door de DT&V georganiseerd omdat het hier personen betrof die zich tijdens drie eerdere pogingen om hen uit te zetten zodanig fysiek en verbaal in een vliegtuig hadden verzet, dat de captains van de opeenvolgende commerciële vluchten weigerden hen mee te nemen. Voor wat betreft de omstandigheden die hebben geleid tot de minicharter naar Conakry, wordt korthedshalve verwezen naar de bijlage betreffende de vreemdeling B., die aan dit jaarverslag is toegevoegd.

Individuele uitzettingen en grondprocessen

De commissie heeft het afgelopen jaar toezicht gehouden op het fysieke uitzetproces van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Vermeldenswaardige casussen zijn verspreid over dit jaarverslag ingekaderd. Bijzondere vluchten met medische aspecten zijn in paragraaf 2.3.2 terug te vinden.

De commissie was voornemens twintig grondprocessen bij uitzettingen met commerciële vluchten te observeren. Vier van deze vluchten werden tijdens de observatie alsnog geannuleerd. Enkele van deze annuleringen werden veroorzaakt doordat op het oog kansloze eerste asielaanvragen door vreemdelingen (crimineel, ongewenst verklaard, zwaar inreisverbod) werden ingediend. In het Nederlandse systeem geldt dat elke asielaanvraag altijd in behandeling wordt genomen, maar dat alleen van tweede of meerdere asielaanvragen de behandeling niet altijd in Nederland

³ In internationaal verband wordt niet het begrip ‘observer’ gebezigd, maar de term ‘monitor’.

mag worden afgewacht. De commissie pleit er in dit verband voor de ‘Belgische variant’ waarbij iedere asielaanvraag op de vliegtuigtrap niet meer in behandeling worden genomen omdat deze aanvragen naar Belgisch standpunt te laat en op de verkeerde plek bij de verkeerde instantie worden ingediend, nader op zijn haalbaarheid te onderzoeken.

Eén annulering werd veroorzaakt doordat op het M118-formulier onduidelijke gegevens rond medicijngebruik stonden vermeld en ook niet duidelijk was vermeld of de illegale vreemdeling, zoals in de M118 werd gesteld, ‘fit to fly’ was gekeurd. Op deze casus is in paragraaf 2.3.1 nader ingegaan.

De commissie heeft veertien individuele uitzettingen met commerciële vluchten geselecteerd voor observatie, met en zonder transfers via andere luchthavens. De commissie staat uitvoeriger stil bij deze vluchten omdat deze uitzettingen, die veelvuldig door de escorts van de KMar worden uitgevoerd, zich kenmerken door een hoge moeilijkheidsgraad, met een hoog afbreukrisico en een gereede kans op annulering.

Van het hierboven genoemde aantal van veertien individuele vluchten per commerciële vlucht zijn er alsnog vijf afgebroken en geannuleerd tijdens de uitzetting. De waarnemers hebben geconstateerd dat vooral voor vluchten met een transfer via andere luchthavens een verhoogd risico geldt op het alsnog afbreken van de uitzetting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door vaak lange wachttijden met toenemende irritatie bij de vreemdelingen. Maar ook de vaak, vergeleken met het Verwijdercentrum op Schiphol, schaarse voorzieningen voor opvang van escortteams op luchthavens elders dragen daar aan bij. Een factor is tenslotte de vaak gebrekkige opvang en begeleiding door buitenlandse collega’s op de luchthavens waar moet worden overgestapt. Hierdoor komt het voor dat de vreemdelingen niet rechtstreeks via het platform naar het vliegtuig of de transferbalie worden getransporteerd maar via de publieke ruimten (taxfree area’s) naar de transferbalie moeten worden gebracht. Het is de observers meerdere malen opgevallen dat de vreemdelingen in die omstandigheden hun kans inschatten, om in het bijzijn van grote groepen passagiers amok te maken, in de hoop dat de passagiers zich met de uitzetting gaan bemoeien wat continuering van de uitzetting wellicht belemmert. Dit gedrag vindt in toenemende mate plaats op vluchten met een Afrikaanse bestemmingen, waarbij de uit te zetten vreemdelingen naar de passagiers bij de incheckbalie, of bij binnenkomst in het vliegtuig roepen dat zij zijn mishandeld en worden ontvoerd door de Nederlandse politie. Zij roepen de passagiers op dit niet te accepteren en zich tegen die ‘ontvoering’ te verzetten door te blijven staan en zo het vertrek van het toestel te belemmeren. Hoewel de vreemdelingen volledig onder controle waren van het escortteam, bleek de angst en de verwarring die de vreemdelingen daarbij veroorzaakten regelmatig voldoende om de cabinecrew onzeker te maken. De cabinecrew bracht dit over op de captain die dan vaak besloot de vreemdeling niet mee te nemen, wat leidde tot een annulering.

Tijdens een commerciële vlucht met een zich onverwacht hevig verzettende vreemdeling, bij wie buiten het vliegtuig op Schiphol alsnog de bodycuff werd aangelegd, bleek dat deze impulsieve man bij de maaltijd in het vliegtuig een metalen bestek kreeg. In eerste instantie meende de escortcommandant dat de vreemdeling voldoende onder controle was om hem dit bestek te laten houden. Na een transfer kreeg de vreemdeling bij de tweede vlucht opnieuw dit soort bestek. Bij de debriefing leidde dit tot commentaar van de CITT-observer over de veiligheidsrisico’s. Bij FRONTEX-vluchten worden alle vreemdelingen (en overigens ook de escorts) bij maaltijden slechts voorzien van een plastic lepel.

Vreemdelingenvervoer

Bij een humaan vertrek past ook een strakke discipline bij het vervoer van de vreemdeling vanaf het detentiecentrum tot aan het verwijdercentrum op de luchthaven(s). Hierdoor wordt voorkomen dat de vreemdeling hetzij te vroeg, met lange wachttijden in de bus van de DV&O, hetzij te laat met te weinig tijd van voorbereiding voor het escortteam daar arriveert. Derhalve heeft de commissie in het verleden ook het vervoer van vreemdelingen betrokken bij haar toezicht. Het betrof met name observatie bij het vervoer van vreemdelingen van de plaats van detentie naar het verwijdercentrum op Schiphol door de DV&O.

De commissie was in het verslagjaar 2013 voornemens bij zeven uitzettingen ook het vervoer te observeren, maar op één uitzetting na werden alle uitzettingen om verschillende redenen geannuleerd. De commissie had eerder al vastgesteld dat het door omstandigheden tijdens het vervoer van uit te zetten vreemdelingen naar het verwijdercentrum op Schiphol kan voorkomen dat de DV&O te vroeg bij dit centrum aankomt. Dit betekent dat buiten het verwijdercentrum gewacht moet worden in het busje van de DV&O tot het escortteam gereed is om de te verwijderen vreemdeling over te nemen. Ook kan het zijn dat de bus van de DV&O als gevolg van verkeersintensiteit te laat arriveert en de vreemdeling, die veelal nog een lange reis te gaan heeft, last heeft van de soms onnodige vertraging en stress tijdens het vervoer naar het Verwijdercentrum (maar ook bij een presentatie bij een ambassade in Brussel). De commissie was in het voorgaande jaarverslag van oordeel dat dit uit humanitaire overwegingen niet hoort te gebeuren en deed de aanbeveling hiervoor een (eenvoudige) oplossing te vinden. In zijn reactie op het vorige jaarverslag liet de Staatssecretaris van VenJ weten deze aanbeveling te onderschrijven. De problemen met het vervoer van vreemdelingen naar het Verwijdercentrum kunnen voorkomen worden indien de uit te zetten vreemdelingen één á twee dagen voor vertrek worden ondergebracht in het JCS of, wanneer het vertrek vanaf Luchthaven Rotterdam-The Hague Airport plaatsvindt, op dezelfde wijze in het Detentiecentrum Rotterdam. Van daar uit kunnen de vreemdelingen dan tijdig worden vervoerd naar het Verwijdercentrum KMar of de Rotterdamse equivalent.

De commissie heeft moeten vaststellen dat de leiding van de DT&V uit efficiency overwegingen heeft besloten vreemdelingen vanaf meerdere, verder weg gelegen centra door de DV&O naar de luchthavens te laten vervoeren. De commissie heeft geconstateerd dat de DT&V hiermee wellicht efficiency bereikt, maar dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de oorspronkelijke doelstelling: een tijdige, correcte aanlevering van de vreemdeling, een zorgvuldige voorbereiding op het vertrek en het voorkomen van inhumane wachttijden bij het Verwijdercentrum van de KMar. Voor de commissie geldt dat het oorspronkelijke doel voorop moet blijven staan. De DV&O heeft hiervoor een tussenoplossing gevonden door binnen het JCS een transitieruimte in te richten waar de uit te zetten vreemdeling kan verblijven alvorens vervoerd te worden naar het verwijdercentrum van de KMar. Daarmee wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de door de commissie gesignaleerde problematiek.

Vanaf begin 2014 vindt derhalve vanuit iedere bewaringslocatie het feitelijk vertrek plaats. DV&O haalt uit te zetten vreemdelingen op vanuit de locaties in het land zoals Zeist en Ter Apel en brengt deze over naar de G-pier op Schiphol. Vreemdelingen uit de verder weg gelegen locaties worden – indien gewenst – 24 uur van tevoren in JCS geplaatst (als een soort “transferium”). DV&O had al langere tijd – vanuit haar eigen visie op bedrijfsvoering – de wens geuit om op Schiphol een steunpunt in te richten. Eén van de redenen hiervoor ligt in het feit dat DV&O op Schiphol moet kunnen wisselen van voertuig om toegang te krijgen tot de G-pier (wel/niet herkenbare voertuigen, transportbegeleiders die wel/niet een autorisatiepas hebben voor de G-pier etc.). Een beperkt aantal medewerkers, dat daartoe aanvullend is opgeleid en is ingevoerd in het veiligheidsprotocol van Schiphol, zal worden belast met deze specifieke vervoerstaak.

Vreemdelingen worden dus niet onevenredig belast met lange reistijden, nachtelijke ophaaltijden etc. en zijn altijd op tijd aanwezig op de G-pier op Schiphol.

De commissie merkt op dat dit systeem staat of valt met een strakke discipline. Die wordt naar het oordeel van de commissie alleen bereikt indien de vreemdelingen, die moet worden uitgezet, vanaf de twee op de luchthavens gevestigde detentiecentra naar de verwijdercentra worden overgebracht. Op die plaatsen kan de strakke 'final check' plaatsvinden op de aanwezigheid van alle vereiste documenten, privébezittingen, eventuele medische informatie en is er bovendien nog tijd om eventuele omissies te herstellen. In dit verband is vermeldenswaard dat door de commissie medio 2013 werd deelgenomen aan een door de DT&V (Bureau boekingen) op de G-pier van Schiphol georganiseerde voorlichtingsdag voor regievoerders van de DT&V. Door vertegenwoordigers van het Bureau Boekingen werd een uitvoerige presentatie gegeven betreffende het boekingsproces ten behoeve van uit te zetten vreemdelingen. Hierbij werd niet alleen dit complexe proces geschetst, maar vooral de invloed die daarop door regievoerders in zowel positieve als negatieve zin kan worden uitgeoefend. Het moge duidelijk zijn dat daarbij de zorgvuldige invulling van het M118-formulier, de zorg voor de complete bagage, inclusief persoonlijke bezittingen, alsook de medische informatie en de daarbij behorende medicatie en de tijdige aanlevering van de vreemdeling drie uur voor vertrek, uitgebreid aan de orde kwamen. Missers in de keten, die 's-morgens vroeg bij het verwijdercentrum worden geconstateerd (op tijdstippen waarop regievoerders of piketambtenaren ook niet meer kunnen ingrijpen), zijn nauwelijks te herstellen. Dat kan leiden totodeloze annuleringen.

Bij een uitzetting naar Erbil, Irak, bleek dat een Koerdische vreemdeling zich bij aankomst op het vliegveld aldaar plotseling voorwendde de Koerdische taal niet machtig te zijn en dus ook niet uit Irak afkomstig te zijn. Dat creëerde in eerste instantie verwarring bij de immigratieautoriteiten, omdat zij niet met de vreemdeling konden communiceren. Pas bij het tonen door de escortcommandant van een e-mail, afkomstig van een hoge immigratie functionaris in Erbil, waaruit bleek dat de vreemdeling als Iraakse Koerd werd erkend, werd hij zonder problemen ter plekke tot Irak toegelaten.

Opleidingen KMar

In 2013 zijn er door het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee in totaal elf opleidingen gegeven waarvan acht cursussen Escort Begeleidingen (CEB) en drie Leergang Escort Commandant Begeleidingen (LECB) opleidingen.

Per opleiding voor escorts worden er tien KMar-medewerkers en voor de opleiding voor escortcommandant acht KMar-medewerkers per keer opgeleid.

In 2013 zijn er tachtig KMar-medewerkers CEB opgeleid; hiervan hebben er twee herexamen gedaan in de vaardigheidsproeve en twee in de digitale toets.

Voor de LECB zijn er in 2013 totaal tweeëntwintig KMar-medewerkers opgeleid. Hiervan hebben er drie herexamen gedaan in de vaardigheidsproeve en zijn er twee om privéomstandigheden vroegtijdig gestopt.

In de maand september 2013 heeft de commissie bezoeken gebracht aan het KMar Opleidingscentrum (Border Security Training Center) om een les en enkele examens (proeve van bekwaamheid) te kunnen bijwonen.

Voor een indruk van inhoud en vorm van de lessen CEB werd gekozen voor het vak "Professionele Vaardigheden". De docente maakte gebruik van een aantal stellingen waarmee dilemma's uit de praktijk aan de cursisten werden voorgelegd en waarover werd gestemd en gediscussieerd. Inhoud en vorm sluiten daarbij goed aan op het niveau en de belevingswereld van de cursisten.

Voor een indruk van de 'Proeve van Bekwaamheid' van de cursisten van de CEB opleiding werd meegedaan met drie examens. Deze examens werden groepsgewijs afgenomen (2x 2 personen en

1x 3 personen) met medewerking van een acteur. Nagespeeld werden de briefing en vervolgens de aanlevering, overdracht en intake van een uit te zetten vreemdeling tot het moment van vertrek uit het vertrekcentrum.

Het examen geeft een realistische indruk van houding, gedrag en vaardigheden van de geëxamineerden en daarmee een goede test van bekwaamheid voor de escortfuncties.

Een onverwachte gebeurtenis vond plaats, toen een vreemdeling met vlieg angst tijdens zich voordoende turbulentie in paniek opsprong, over de benen van enkele escorts sprong, om daarna een passagier uit een nog net geopend toilet te trekken. In de kleine ruimte achter in het vliegtuig waar dit gebeurde, zorgde dat direct voor consternatie bij passagiers in de directe omgeving, die direct werd gesust door adequaat ingrijpen van de escorts.

Bezoek aan de Belgische terugkeerorganisatie

Leden van de commissie hebben ten behoeve van bijzondere aspecten gerelateerd aan het fysieke uitzetproces in het verslagjaar een aantal werkbezoeken gebracht.

Op 19 april 2013 bracht een delegatie van de commissie een bezoek aan zowel de Algemene Inspectie (Aigpol), als aan het uitzetcentrum op het vliegveld Zaventem van de Federale Politie in België. Dit instructieve werkbezoek bracht een aantal thema's verhelderend in beeld. Dit kan ook voor de werkprocessen in Nederland op diverse punten zeer bruikbaar zijn:

- Vreemdelingen die het moment van uitzetting naderen, worden daarop voorbereid onder meer door het vertonen van een DVD (in zestien talen), waarin wordt uitgelegd op welke wijze zij kunnen worden uitgezet. Dat varieert tussen het volstrekt vrijwillige vertrek met behulp van de IOM, via vertrek met enige drang, tot en met het geboeid, desnoods gedragen door escorts via de achteruitgang van het vliegtuig. De boodschap daarbij is duidelijk: "U hebt zelf de keuze, maar weet dat als van overheidswege eenmaal besloten is u te verwijderen, dit ook daadwerkelijk gebeurt". De beelden die nadrukkelijk gebruikt worden om verzet tevoren te ontmoedigen zijn volgens de Belgische collega's effectief gebleken. Op voorspraak van de commissie heeft de Staatsecretaris van VenJ deze DVD via collegiale weg bij de Belgische politie opgevraagd en gekregen. Deze DVD is aan de medewerkers van verschillende diensten, die zijn betrokken bij het uitzetproces, vertoond en is daar, voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, positief ontvangen.
- De Belgische politie heeft zoals eerder in dit verslag gemeld op het kritieke moment waarop de fysieke uitzetting een aanvang neemt de beschikking over een Psychologisch Maatschappelijk Ondersteunend Team (PMOT) dat bestaat uit drie psychologen en ongeveer 10 maatschappelijk werkers waarvan medewerkers zich voegen bij de uit te zetten vreemdeling met als doel de-escalerend op te treden richting de vreemdeling. Zij zijn voortdurend in contact met de uit te zetten vreemdeling en weten volgens de Belgische collega's geregeld de 'spanningsboog' te breken. (Zie ook paragraaf 2.3.2)

3.7.4 Conclusies en aanbevelingen

Medewerkers in de vreemdelingenketen die belast zijn met de gedwongen terugkeer van vreemdelingen, toonden zich, bij het soms onvermijdelijke gebruik van drang en dwang, professioneel en gaven blijk van grote terughoudendheid, alsmede gevoel voor proportionaliteit en subsidiariteit. Met name de escortteams van de KMar kunnen naar het oordeel van de commissie de vergelijking met de uitzetfunctionarissen van andere landen in alle opzichten doorstaan. Aandacht voor humaan, correct en empathisch gedrag zijn voor de Nederlandse escorts daarbij leidend. Maar de commissie hoort, gezien haar taakstelling, niet alleen toe te zien op humaan, correct en integer gedrag. Ook effectiviteit, efficiency en veiligheid in de keten zijn

onderdeel van het toezichtdomein van de commissie. Op die terreinen kan naar haar mening nog de nodige winst geboekt worden, vooral omdat sturing in die keten nog steeds een kwetsbaar punt blijkt.

Regelmatig blijkt dat vreemdelingen op het allerlaatste moment, bij overdracht aan de autoriteiten in landen van herkomst, verwarring stichten door hun identiteit, of op hen betrekking hebbende identificatie- of overdrachtsdocumenten ter discussie te stellen. Om dit soort problemen te voorkomen is het wenselijk de afspraken van de DT&V met de betrokken grensautoriteiten schriftelijk aan de escortcommandant mee te geven.

De commissie heeft beide door Nederland georganiseerde minicharters naar respectievelijk Tripoli en Conakry geobserveerd en daarbij vastgesteld dat de hogere kosten en de efficiency met elkaar in balans waren. In beide gevallen waren de uit te zetten vreemdelingen er namelijk meerdere malen in geslaagd door excessief gedrag (geweld en intimidatie in het vliegtuig) hun uitzetting te frustreren. De kosten van de uitzetting met een minicharter (die in de regel niet wordt geannuleerd) wogen naar het oordeel van de commissie op tegen de kosten van het tevergeefs inplannen van vluchten, het inzetten van personeel en andere bijkomende kosten. In beide gevallen kwamen de vreemdelingen tot de conclusie dat verzet zinloos zou zijn en berustten zij in de uitzetting. Annulering van reguliere vluchten kan een aanmoediging zijn voor andere nog uit te zetten vreemdelingen om ook verzet te plegen. Mogelijk kunnen in FRONTEX verband ook minicharters met bijzondere uitzettingen vanuit verschillende landen worden georganiseerd en gecoördineerd, waarmee de kosten kunnen worden gedeeld en daarmee beperkt.

De commissie heeft moeten vaststellen dat in 2013 om verschillende interne redenen nog geen stappen zijn gezet om een Nederlandse variant van de door de Belgen ontwikkelde DVD, waarin wordt uitgelegd wat het uitzetproces inhoudt te maken. De commissie acht dit, gezien het positieve effect op het dempen van verzet, ronduit een gemiste kans.

4 Aandachtspunten voor de Inspectie Veiligheid en Justitie

Het takenpakket van de CITT is per 1 januari 2014 overgegaan naar de Inspectie VenJ. Dit takenpakket betreft het toezicht op alle actoren in (de voorbereiding van) het gehele terugkeerproces. In de tweede helft van het verslagjaar is in samenwerking met de Inspectie VenJ gewerkt aan de continuering van de toezichtstaken op het fysieke uitzetproces door de commissie, maar dan nu onder verantwoordelijkheid van het Hoofd van de Inspectie VenJ in een nieuwe vorm: als extern-deskundige. Inmiddels is de transitie van de voormalige leden van de CITT naar de Inspectie VenJ nagenoeg afgerond.

Naast het uitzetproces acht de commissie het toezicht op de terugkerketen en de ketensturing en de internationale aspecten zoals het LP-proces, de samenwerking met internationale organisaties als FRONTEX en IOM en de Terug- en Overnameovereenkomsten met landen van herkomst evenzeer van belang. De commissie gaat er van uit dat de Inspectie VenJ deze aspecten van het terugkeerproces ook snel ter hand zal nemen.

De commissie veroorlooft zich ook een aantal onderwerpen onder de aandacht van de Inspectie VenJ te brengen, hetzij als follow up van eerdere bevindingen of nieuwe thema's waar de commissie niet (meer) aan toe is gekomen.

Effectiviteit Hulpofficieren van Justitie

De Staatssecretaris van VenJ heeft de commissie gevraagd een uitspraak te doen over de effectiviteit van de Hulpofficieren van Justitie en de onderlinge vergelijking in effectiviteit tussen de hulpofficieren van politie en die van de KMar, dit mede in verband met de aanpak van VRIS-ers. De commissie heeft dit verzoek van de Staatssecretaris VenJ nog niet op kunnen pakken. De commissie heeft bij herhaling gekeken naar het functioneren van de politie en in het bijzonder de VP met name ten aanzien van de identiteitsvaststelling, het toezicht op vreemdelingen en de vreemdelingenbewaring. Met de komst van de nationale politie had de commissie het voornemen de gevolgen hiervan op het terugkeerproces te bezien. Echter, door vertraging bij de invoering van de Nationale Politie is dit onderzoek nog niet afgerond. Hier ligt naar het oordeel van de commissie een taak voor de Inspectie VenJ.

Forced Return Monitoring

Door een lid van de kamer Uitzetproces van de CITT en de Directeur Toezicht van de Inspectie VenJ, werd op 20 november 2013 deelgenomen aan het door "The International Centre for Migration Policy Development" (ICMPD) georganiseerde openingscongres van het project "Forced Return Monitoring" (FReM) te Wenen. Het doel van dit congres was om de partners die bij het project betrokken zijn bijeen te brengen om de doelen en activiteiten daarvan te communiceren en om waardevolle ervaringen uit het uitzetproces met elkaar te delen. Dit alles in het kader van Artikel 8, zesde lid van de Return Directive van de EU, waaruit wordt voorgeschreven dat alle lidstaten een "effective forced-return monitoring system" in het leven roepen, om toe te zien op gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Het uitgangspunt daarbij is dat dwangmaatregelen gerechtvaardigd, redelijk, noodzakelijk en proportioneel worden toegepast. Een onafhankelijk monitoringsysteem dient daarbij de balans tussen het toezicht op mensenrechten en op de veiligheid van uit te zetten vreemdelingen en de hen begeleidende escorts in het oog te houden. Tijdens de presentaties door vertegenwoordigers van verschillende deelnemende landen, vertegenwoordigers van de EU, van het FReM en van FRONTEX, bleek al spoedig dat er grote verschillen bestonden in wijze van organisatie van het toezicht, het

niveau van ervaring en van de opvatting over hoe het toezicht zou moeten worden ingevuld. In sommige landen is het toezicht belegd bij non gouvernementele organisaties NGO's (kerkelijke en juridische organisaties), bij vertegenwoordigers van de Ombudsman, bij meer algemene inspectiediensten binnen de overheid, of ontbreekt specifiek toezicht, omdat die landen er van uitgaan dat humaniteit en proportionaliteit bij gedwongen terugkeer voldoende zijn geborgd in de dagelijkse werkprocessen.

In het kader van het FReM wordt gekeken naar:

- Het ontwerpen van een Europese pool van monitors;
- Het ontwikkelen van een door een ieder geaccepteerde set van 'guidelines';
- Het selecteren van een groep monitors die de lidstaten kunnen ondersteunen;
- Het ontwikkelen van een Forced Return Manual en een trainingsprogramma;
- Het ontwikkelen van pilotprogramma's voor de opgeleide monitors.

De commissie geeft de Inspectie in overweging dit nauwlettend te blijven volgen.

Ketenbrede Workshop

De commissie acht het van belang het voortbestaan van de keten brede workshop te borgen. De commissie adviseert de Inspectie VenJ in de toekomst toe te zien op continuering van de keten brede workshop.

Gezien het grote belang dat de commissie om meerdere redenen hecht aan een goede informatieoverdracht tussen ketenpartners en de in de loop der jaren ervaren weerbarstigheid daarvan, beveelt de commissie met nadruk aan om bij de toekomstige inspecties van de uitzetketen, de toezeggingen naar aanleiding van de zaak Dolmatov op hun uitwerking nauwlettend te blijven volgen. Dit betreft met name de trainingen voor alle medewerkers in de terugkeerketen en de verdere digitalisering van het overdrachtsformulier M118. Voorts adviseert de commissie de Inspectie VenJ de overdracht van medische informatie in 2014 te blijven monitoren en er op toe te zien dat de eerstverantwoordelijke in de vreemdelingenketen, de DG Vreemdelingenzaken, op korte termijn zorgt dat deze overdracht afdoende wordt geregeld.

Code of Conduct

Op 8 oktober 2013 is bij besluit van de Directeur van FRONTEX, in overeenstemming met regelgeving van de Raad van Europa, een gedragscode ten behoeve van door FRONTEX gecoördineerde JRO's ingegaan. Deze Code of Conduct bevat de belangrijkste gemeenschappelijke principes en procedures die, door alle lidstaten die deelnemen aan een JRO, in acht moeten worden genomen. Belangrijke thema's die daarin zijn opgenomen zijn de fundamentele rechten van vreemdelingen, hun recht op informatie, een fatsoenlijke bejegening en medische voorzieningen. Daarnaast is in de Code of Conduct voorgeschreven dat overheden terughoudend en proportioneel gebruik maken van drang en dwang bij de uitzetting van vreemdelingen. Voorts bevat deze gedragscode regels met betrekking tot rechten en plichten van de escorts, de tolken, meevliegende medici alsook andere betrokkenen.

Een apart en uitvoerig hoofdstuk in deze Code is gewijd aan het toezicht door onafhankelijke monitors, die in bezit moeten worden gesteld van alle relevante documenten betreffende een JRO, die toegang moeten hebben tot alle plaatsen waar het uitzetproces wordt uitgeoefend, en die bij geconstateerde overtreding van regels verzocht worden deze overtredingen aan FRONTEX te rapporteren. Deze Algemene Code of Conduct, vormt samen met het door FRONTEX opgestelde concrete Implementatieplan per FRONTEX vlucht een stelsel van regels, normen en waarden, waarmee beoogd wordt zowel de effectiviteit en veiligheid alsmede de humaniteit gedurende deze vluchten te waarborgen. Aangezien de commissie een groot voorstander is van de verdere

professionalisering en standaardisering van processen en protocollen voor monitors in de vaak kwetsbare uitzetprocessen, beveelt zij de Inspectie VenJ aan ook in de toekomst een bijdrage aan de verwezenlijking daarvan te blijven leveren.

Alternatieven voor bewaring

Sommige alternatieven voor vreemdelingenbewaring kunnen naar het oordeel van de commissie in een beperkt aantal gevallen waarbij er weinig of geen risico bestaat op onttrekking aan het toezicht, een bijdrage leveren aan terugkeer, onder voorwaarde dat het M118 wordt geactualiseerd, maar kunnen –indien het gevaar op onttrekking aan het toezicht reëel is– ook leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal (onnodige) annuleringen als gevolg van het met onbekende bestemming vertrekken van uit te zetten vreemdelingen. De commissie geeft de Inspectie VenJ in overweging dit nader te onderzoeken.

Bijlage 1: Zaak B

Zoals eerder reeds is aangegeven, wordt dit verslag aangevuld met een bijlage waarin, sterk verkort, de processtappen bij de gedwongen uitzetting van de Guineese vreemdeling B. in de zomer van het verslagjaar, worden beschreven. Deze uitzetting werd door de commissie intensief gemonitord. Niet alleen omdat de uitzetting doorlopend in de publiciteit werd gebracht, maar ook omdat het proces werd gekenmerkt door hongerstaking en frequent fysiek en verbaal verzet van de betrokken vreemdeling. Mede als gevolg van verschillende Kamervragen hierover, kreeg deze uitzetting bovendien een politieke dimensie.

De waarnemingen van de commissie waren ditmaal niet alleen gericht op het fysieke uitzetproces, maar ook op waarheidsvinding in een casus waarin de overheid stelselmatig werd beticht van inhumaan, gewelddadig, onrechtmatig en zelfs frauduleus handelen bij de uitzetting van een zeer kwetsbaar persoon: een vreemdeling, die als gevolg van honger- en dorststakingen aan het einde van zijn krachten zou zijn. Dit, terwijl diezelfde overheid aangaf zich in te spannen om te komen tot een respectvolle, humane uitvoering van een rechterlijke beslissing, getoetst aan geldende regelgeving en vigerend beleid. Van belang daarbij was het gegeven, dat het hier ging om een vreemdeling, met een meervoudig strafrechtelijke achtergrond, ongewenst verklaard met een inreisverbod en zonder uitzicht op een verblijfstitel.

Hierna volgt een zeer beknopte beschrijving van de opeenvolgende gebeurtenissen in het uitzetproces van de vreemdeling B.

Datum	Gebeurtenis
2012	B. in detentie i.v.m. veroordeling voor gepleegde misdrijven.
jan. 2013	B. dient asielaanvraag in. Wordt afgewezen.
jan. 2013	B. in vreemdelingenbewaring in het Detentiecentrum Rotterdam (DCR).
mei 2013	B. samen met andere asielzoekers in hongerstaking in het DCR.
mei 2013	B. overgebracht naar het Penitentiair Medisch Centrum (PMC) te Scheveningen. B. weigert bezoek en controles door de huisarts van het PMC. Hij oogt fit, komt niet als verzwakt over en vertoont geen uitdrogingsverschijnselen. Heeft een personeelslid bespuugd en met de dood bedreigd. Zijn vertrouwens arts bezoekt hem meermalen.
mei 2013	Vertrouwensarts doet aangifte van mishandeling van B bij de politie Rotterdam, gepleegd door personeel van het DCR.
13-6-2013	Eerste Voorlopige Voorziening (VOVO) n.a.v. geplande uitzetting. Spoed procedure. B. blijkt iedere medewerking aan een keuring door een arts te hebben geweigerd. Wordt beschouwd als frustratie van het onderzoek. Het verzoek wordt door de rechter afgewezen.
14-6-2013	Poging uitzetting B. KL: Amsterdam-Parijs, daarna via Parijs naar Conakry. B. verzet zich in het KLM vliegtuig door te spuwen en in de hand van een escort te bijten. Schreeuwt dat hij mishandeld wordt. Klaagt op luide toon over hartproblemen, maar weigert hulp van de begeleidende medische escort. B. bedreigt escorts met de dood tijdens de transit op vliegveld Parijs. B. verzet zich opnieuw in het Franse toestel. Hij schreeuwt te worden mishandeld en ontvoerd door de Nederlandse politie en roept passagiers in het Frans op om hem te helpen Er ontstaat onrust onder de passagiers. De captain weigert daarna B. te vervoeren. Vlucht geannuleerd. Retour Amsterdam.
24-6-2013	Tweede VOVO n.a.v. volgende voorgenomen uitzetting. Ditmaal via Brussel. Dossier gescreend op recente stukken door de IND. Geen beletsel tegen uitzetting. Ook deze VOVO wordt door de rechter afgewezen.
25-6-2013	Tweede poging uitzetting B. nu via Brussel naar Conakry. B. wordt, ter vermindering van enig risico tijdens een vlucht vanaf Amsterdam, over de weg naar Brussel vervoerd. B. wordt gelet op zijn criminele verleden preventief de bodycuff omgedaan. Wordt kwaad en bedreigt escorts. Kondigt aan dat hij aangifte van mishandeling in Guinee zal doen. Weigert mee te werken aan terugkeer naar Guinee. Zegt niet uit Guinee te komen en stelt dat het toelatingsdocument Guinee niet geldig is. Hij wil € 1500,- hebben. In Brussel bezoeken de security-officer en een vliegveldarts B tijdens het wachten voor de boarding. De Nederlandse medicare verklaart dat de conditie B. vliegen toelaat. B. klaagt tegen de vliegveldarts over zijn gezondheid na langdurige hongerstaking. Na oppervlakkige controle verklaart de vliegveldarts dat B. niet 'fit to fly' is. Vlucht wordt weer geannuleerd. Na onderzoek blijkt dat de vertrouwensarts de dag ervoor de balie van de vliegtuigmaatschappij heeft gebeld met mededeling dat passagier B. in zeer slechte conditie verkeert en dat het voor hem riskant is te vliegen. Zij heeft aangedrongen op een medische keuring.
juli 2013	Derde voornemen uitzetting B. via Parijs op 8 juli 2013.
7-7-2013	Derde spoed VOVO met verzoek uitzetting op te schorten. Wordt toegewezen o.g.v. het feit dat B. na Brussel opnieuw in hongerstaking is gegaan en er een nieuwe 'fit to fly' verklaring moet worden afgegeven. De vertrouwensarts heeft verklaard dat diens gezondheid zeer zwak is en zijn bloeddruk problematisch. Zij heeft van B. bloed afgenomen dat echter bij onderzoek zeer goed blijkt te zijn. De vertrouwensarts verklaart mogelijk het buisje met bloed van B. verwisseld te hebben met dat van een andere hongerstaker, die veel gezonder zou zijn. De rechter oordeelt dat B. vooralsnog niet mag worden uitgezet, totdat opnieuw over zijn bezwaarschrift is beslist. De geplande vlucht wordt geannuleerd.
17-7- 2013	B. gaat in beroep bij de Rechtbank tegen zijn inbewaringstelling. De rechtbank wijst de bewering van de vertrouwensarts op You Tube, dat het 'titre de voyage' een vervalst document zou zijn, af. Het beroep wordt ongegrond verklaard.
17-7-2013	Vierde spoed VOVO m.b.t. geplande vlucht op 18 juli 2013. Uit nader onderzoek blijkt dat het buisje met bloed van B door de vertrouwensarts niet met het bloed van een gezondere patiënt verwisseld kán zijn en wel degelijk van B. is. De uitslag van dit bloedonderzoek bleek zeer goed te zijn. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt door de rechter afgewezen.

18-7-2013	<p>Vierde poging uitzetting B. via Parijs naar Conakry. Gezien de gezondheidsproblematiek van B en de eerdere ervaring in Brussel, vliegen zowel een arts van Medicare, als een defensiearts mee naar Parijs. Gedurende het gehele uitzetproces constateren zij dat de conditie van B. niet in de weg staat om te vliegen. Tijdens het inchecken blijkt ook de vertrouwensarts te hebben geboekt op de vlucht naar Parijs. Om een confrontatie te voorkomen wordt door de KMar twee maal omgeboekt. B. verzet zich op Schiphol bij boarding opnieuw en roept de passagiers op hem te steunen tegen zijn mishandeling en ontvoering. Er ontstaat geen onrust en de vlucht vangt aan. Na boarding in het Air France toestel in Parijs doet B. een beroep op de binnenkomende passagiers en laat schreeuwend weten onmenselijk te worden behandeld en te worden ontvoerd door de Nederlandse politie. Er ontstaat geen onrust, waarna B zich omhoog werkt en zich hevig verzet tegen de escorts, die hem trachten te kalmeren. B. blijkt fysiek zeer sterk en de escorts slagen er met grote moeite in om B. liggend over drie stoelen te fixeren. B. roept dan dat hij wel vrijwillig wil vertrekken als hij € 3000,00 krijgt. Volgens de purser wil de captain niet meer dat B. meevliegt en dus wordt ook deze vlucht geannuleerd.</p> <p>Na terugkeer op Schiphol van B. stelt de vertrouwensarts zich in verbinding met de behandelend Hulpofficier van Justitie van de KMar en laat weten dat B. bereid is te vertrekken mits daar een financiële vergoeding tegenover staat.</p>
juli 2013	<p>B. belt zelf met de DT&V en geeft aan dat hij onder bepaalde financiële condities vrijwillig wil vertrekken. De DT&V deelt B. mee dat, gezien zijn historie en status, niet op zijn voorstel zal worden ingegaan. Tevens wordt hem een vlucht ter uitzetting op 1-8-2013 aangezegd.</p>
31-7-2013	<p>Vijfde Spoed VOVO ter opschorting uitzetting. o.b.v. Art 3 EVRM, gevaarstelling gezondheid B. in Guinee, omdat hij niet zou zijn ingeënt tegen hepatitis en gele koorts en omdat zijn zwakke gezondheid vliegen niet toelaat.</p> <p>De arts heeft zich bij PMC gemeld om B. te keuren. B. weigert iedere medewerking. B. wordt boos en agressief en eist dat de arts zijn cel verlaat. Deze arts verklaart dat B. een heldere en alerte indruk maakt, lijkt goed georiënteerd in plaats en tijd.</p> <p>Eis tot opschorting wordt door de rechter afgewezen omdat B. zich aan medische controle heeft onttrokken.</p> <p>Dezelfde dag (31-7-2013) volgt nog de uitspraak van de Rechtbank: een beroep van B. tegen zijn inbewaringstelling wordt opnieuw afgewezen.</p>
1-8-2013	<p>B. wordt per Nederlandse charter uitgezet naar Guinee, samen met een andere Guineeër. De meevliegende arts ziet beide vreemdelingen en constateert dat beiden zonder bezwaar kunnen vliegen. Beide vreemdelingen wordt, gezien hun agressieve verleden, preventief een bodycuff aangelegd. Het aanbod aan B. om na het opstijgen de bodycuff af te doen en te gaan zitten, wordt door hem afgeslagen. Hij blijft uit vrije wil de hele vlucht op een lederen bank liggen en weigert nog te spreken. Tijdens de vlucht is ook een vertegenwoordiger van de DT&V aanwezig, die in Conakry met de Franse liaison officer de overdracht naar de Pasteur kliniek regelt. De behandeling voor drie maanden zal, zoals afgesproken met de directeur van de kliniek, door de Nederlandse staat worden betaald. Ter plaatse staat voor beide mannen een airportbus en een ambulancebusje gereed. Zij worden zonder verdere problemen overgedragen aan de autoriteiten van Guinee.</p>
6-8-2013	<p>Kliniek Pasteur meldt aan de DT&V, dat betrokkene op eigen initiatief en tegen medisch advies in, de kliniek twee dagen na aankomst heeft verlaten. De kliniek blijft nog steeds bereid betrokkene te behandelen.</p>

Bevindingen van de commissie

De commissie stelt vast dat in de anderhalve maand, voorafgaand aan het definitieve vertrek van de vreemdeling B. door de advocaat van B. zeven (!) maal een procedure is aangespannen bij de rechter. Hiervan wees de rechtbank in een beroepszaak tweemaal een verzoek om opheffing van de inbewaringstelling af. Vijf maal werd een beslissing van de voorzieningenrechter gevraagd ter voorkoming van de uitzetting van B. Vier keer werd het verzoek van de advocaat afgewezen. Eén maal wees de rechter het verzoek toe mede op basis van, wat later zou blijken, onjuiste informatie, verstrekt door de vertrouwensarts.

Waarnemers van de commissie hebben het gehele uitzetproces vanaf 24 juni tot en met 1 augustus 2013 langdurig en nauwgezet gemonitord, zowel in de verwijdercentra op de luchthavens van Schiphol, Brussel/Zaventem en Parijs, als in de diverse vliegtuigen. Ook is de vlucht per charter, vanaf Airport Rotterdam-The Hague tot en met de eindbestemming Conakry, geobserveerd. Deze intensieve waarnemingen resulteerden in een breder en dieper inzicht in het verwijderingsproces van de heer B. dan uitsluitend de observatie van het fysieke uitzetproces. Zo werden de waarnemers van de CITT geconfronteerd met (de gevolgen van) acties van de vertrouwensarts van vreemdeling B. Haar inzet bleef niet beperkt tot de discipline van haar (medisch) beroep maar overschreed naar het oordeel van de commissie herhaalde malen de grenzen, ook van het betamelijke.

Eveneens konden door 'actievoerders' kenbaar gemaakte aantijgingen in perspectief worden geplaatst. Een aantal van deze uitingen gingen veel verder dan de ruimte die de vrije meningsuiting biedt. Er was sprake van harde, regelrechte bedreigingen en vernielingen, gericht aan het adres van diensten en medewerkers, die op enigerlei wijze betrokken waren/zijn bij de terugkeer- en uitzetketen. In enkele gevallen schroomden 'actievoerders' niet strafbare feiten te plegen jegens functionarissen in hun persoonlijke levenssfeer. De commissie acht deze vorm van actie voeren laakbaar.

Door de intensieve observaties was de commissie tevens in staat het optreden van vele medewerkers van de betrokken diensten, van hoog tot laag, alsmede de reacties daarop van de vreemdeling B, af te zetten tegen het door sommige media geschetste beeld van een falende, hardvochtig en verwijtbaar optredende overheid. Waargenomen werd dat de betrokken functionarissen met veel inzet, professioneel en op humane wijze, uitvoering gaven aan het uitzetproces, ondanks het doorlopend fysieke en verbale geweld van de zijde van B. De planning van de processen door de verschillende diensten, de zorg voor voortdurende medische begeleiding en de inzet van de meest ervaren escorts van de KMar, kunnen als zorgvuldig en adequaat worden gekenschetst. Daarbij hebben de leden van de commissie kunnen waarnemen dat B. een persoon met twee profielen bleek: enerzijds in de publiciteit zwak, hulpbehoevend en aan het einde van zijn krachten en anderzijds buiten de publiciteit, in de omgang met medewerkers van de betrokken diensten, zeer bedreigend, agressief en fysiek gewelddadig. Waargenomen werd tevens dat annulering van vluchten nimmer werd veroorzaakt door in de media beschreven tekortkomingen van de overheid, maar geheel en al te wijten was aan discutabele, externe interventies (zie hierboven) en misdragingen van B. zelf, op goed door hem gekozen kwetsbare momenten tijdens interacties met de passagiers in de cabine van een vliegtuig. Tenslotte: van een slechte fysieke conditie van de heer B. was op die momenten niets te merken.

Bijlage 2: Overzicht werkbezoeken en gesprekken

Januari

-

Februari

Gesprek AD DT&V mevr. R. Maas
Werkbezoek KMar MTV
Werkbezoek GL Emmen
Gesprek Cdt. KMar Lt. Gen. H. Leijtens
Werkbezoek DV&O Zoetermeer
LP-presentatie consulaat Marokko

Maart

Werkbezoek FRONTEx
Gesprek directeur DCM dhr. W.A. van Ee
LP- presentatie Marokko

April

Gesprek DGVZ mevr. L. Mulder
Workshop met KMar (Uitzettingen)
Werkbezoek Aigpol (België)
Gesprek staatssecretaris F. Teeven
Gesprek IOM
LP-presentatie Marokko

Mei

Werkbezoek JCS

Juni

Gesprek Medicare
Gesprek Hoofdinspecteur Inspectie VenJ dhr. J.G. Bos

Juli

Gesprek COA-directeur dhr. J.C. Goet
Gesprek Portefeuillehouder Vreemdelingenzaken dhr. H. van Essen
Werkbezoek KMar MTV
Werkbezoek VP-eenheid Noord-Nederland
Werkbezoek GL Burgum
Werkbezoek TBS Veldzicht

Augustus

Gesprek DGVZ mevr. L. Mulder
Gesprek Hoofd Medische Dienst JCS/DCR

September

Werkbezoek PV Brussel
Werkbezoek HvB Schiphol
Werkbezoek Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee
Bijeenkomst NPM
Taskforce Armenië

Oktober

Werkbezoek VP-eenheid Oost-Brabant
LP-presentatie Afghanistan & Angola
Workshop met Ketenpartners

November

Werkbezoek IOM

Gesprek met de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Werkbezoek VP-eenheid Amstelland

Werkbezoek VP-eenheid Haaglanden

Gesprek RSJ

LP presentatie Guinee

Bijeenkomst ICMPD (Wenen)

December

Werkbezoek Vrislocatie P.I. Ter Apel

In januari en februari 2014 hebben nog gesprekken en een werkbezoek in het kader van het Jaarverslag 2013 plaatsgevonden

Gesprek HDT&V mevr. R. Maas

Gesprek met de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Werkbezoek VP Rotterdam

Gesprek ECVM dhr. W. Scheepers

Gesprek Cdt. KMar Lt. Gen. H. Leijtens

Bijlage 3: Lijst met afkortingen

Aigpol	Algemene Inspectie/ Inspection General Politie (België)
AO	Algemeen overleg
CEB	Cursus Escort Begeleidingen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CPT	Committee for the Prevention of Torture
DG Vz	Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken
(H)DIJ	(Hoofd) Dienst Justitiële Inrichtingen
DRR	Dienst Regionale Recherche
(AD) DT&V	(algemeen directeur) Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EU	Europese Unie
FReM	Forced Return Monitoring
FRONTEX	Frontières extérieures
GL	Gezinslocatie
HASA	Herhaalde asielaanvraag
HvB	Huis van Bewaring
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
(H)IND	(Hoofddirecteur) Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JCS	Justitieel Complex Schiphol
JRO	Joint Return Operations
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMI	Keten Management Informatiesysteem
LECB	Leergang Escort Commandant Begeleidingen
LP	Laissez passer
Minister II&A	Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
Minister VenJ	Minister van Veiligheid en Justitie
MOB	met onbekende bestemming (vertrokken)
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	non gouvernementele organisatie
NP	nationale politie
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PMOT	Psychologisch Maatschappelijk Ondersteunend Team
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
Staatssecretaris VenJ	Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
TGO	Teams Grootschalige Opsporing
UC	Uitzetcentrum
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VOVO	Voorlopige voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdeling in de Strafrechtketen

