

## Jaarverslag 2011

CITT  
Kamer TN2G02,  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Bezoekadres  
Terminal Noord  
Schedeldoekshaven 131  
2511 EM Den Haag

COMMISSIE INTEGRAAL TOEZICHT TERUGKEER  
Voorzitter: mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel  
Leden: mr. J. Vrolijk en J. Wilzing

[www.commissieterugkeer.nl](http://www.commissieterugkeer.nl)

## Voorwoord

Voor U ligt het jaarverslag van de CITT over 2011. Medio volgend jaar loopt de benoemingstermijn af van de commissieleden die vanaf het begin de commissie hebben bemand met een ongekend mandaat: onafhankelijk, vrij en (naar men zegt) onverveerd.

Het parlement heeft in 2006 -kamerbreed- aangedrongen op instelling van onafhankelijk toezicht op de samenwerking tussen- en functioneren van de partners in de vreemdelingenketen. Er ging destijds veel mis in de keten en met name op de koppelvlakken tussen de onderscheiden organisaties. De CITT heeft sindsdien jaarlijks positiefkritisch verslag daarover uitgebracht. De commissie heeft in 2010 aangekondigd in dit verslag speciale aandacht te besteden aan bijzondere onderwerpen zoals de terugkeer van gezinnen en het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Het is de moeite waard op deze plaats nog enkele waarnemingen nader te belichten.

Onverwachte rechterlijke uitspraken en niet voorziene Europese bemoeienissen, alsmede de soms vergaande betekenis die daaraan wordt toegekend, leiden tot complexe (uitvoerings)regels waaraan met spoed door de praktijk invulling moet worden gegeven. Voorbeelden daarvan zijn de drastische beperkingen die het mobiel veiligheidstoezicht in de grensregio's zijn opgelegd en de gang van zaken rond de plotselinge verplichting uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen onderdak te bieden zolang die kinderen minderjarig zijn. Dat is geen gemakkelijke opgave voor de minister en zijn ambtenaren, maar ook de uitvoerende lokale medewerkers worden daardoor verrast en soms in een moeilijk parket gebracht.

De CITT spreekt op hoog ambtelijk niveau in Den Haag, maar volgt tevens nauwlettend de gang van zaken in de regio en op locatie - en spreekt met individuele medewerkers zonder aanwezigheid van leidinggevenden. Dat leidt, vinden wij, tot een realistischer beeld van de werkelijkheid. Dat leidt ook tot constatering van perceptieverschillen tussen beide niveaus. Dat leidt vervolgens tot grote waardering voor de wijze waarop medewerkers als regel hun taak uitvoeren: met respect, met mededogen, maar vooral correct, humaan en als het moet gedecideerd.

Tot slot herhaling van wat meerdere keren eerder is verzocht: Er worden teveel vluchten geannuleerd. Zowel begeleide-, als onbegeleide vluchten. Er is naar onze mening nog steeds onvoldoende oog voor de verspilde kosten, de demotiverende effecten en de verloren inspanningen die gepaard gaan met elke annulering. De tegenwerping, dat men dan de volgende keer wel weggaat, doet onrecht aan het feit dat een vertrek mislukt, terwijl dat door piketroosters en harde afspraken om misbruik van (gestapelde) procedures te voorkomen, had kunnen worden vermeden. Intensivering van de samenwerking tussen DT&V, IND en KMAR op dit punt is noodzakelijk. Overigens, omdat de definities van oorzaken van annulering ongeveer jaarlijks worden aanpast, kunnen de cijfers van achtereenvolgende jaren moeilijk eenduidig worden vergeleken. Maar verbetering kan en moet!

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





## Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Algemene conclusies en aanbevelingen over 2011	7
1. Voortgang regelgeving op het gebied van toezicht en terugkeer	9
1.1. Inleiding	9
1.2. Eerder gedane aanbevelingen	9
1.3. Overige voor het terugkeerproces relevante regelgeving	9
1.4. Conclusies	11
2. Specifieke Thema's 2011	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Doelgroepenbenadering	13
2.2.1. Inleiding	13
2.2.2. Gezinnen met minderjarige kinderen	13
2.2.3. VRIS	15
2.2.4. Conclusies en aanbevelingen	16
2.3. Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)	17
2.3.1. Conclusies en aanbevelingen	18
2.4. Vrijwillige terugkeer	18
2.4.1. Follow up Stichting Duurzame Terugkeer en 'Perspectief'	18
2.4.2. Vrijwillige terugkeer Internationale Organisatie voor Migratie	19
2.4.3. Conclusies	20
3. Algemene bevindingen	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Ketensamenwerking en -sturing	21
3.2.1. Ketensamenwerking	21
3.2.2. Ketensturing	22
3.2.3. Conclusies en aanbevelingen	22
3.3. ID vaststelling en LP proces	23
3.4. ISD en overlastgevendende vreemdelingen	23
3.5. Annuleringen	24
3.5.1. Pilot 'last minute' aanvragen	26
3.5.2. Conclusies en aanbevelingen	26
3.6. Uitzetproces	26
3.6.1. Inleiding, aspecten van aandacht	26
3.6.2. Selectie van vluchten	27
3.6.3. Bevindingen chartervluchten en individuele uitzettingen	27
3.6.4. Geweld tegen overheidsdienaren	28
3.6.5. Conclusies en aanbevelingen	29
4. Vooruitblik 2012	31
4.1. Inleiding	31
4.2. Vreemdelingtoezicht binnen de Nationale Politie	31
4.3. Het toezicht op terugkeer en de internationale samenwerking op dit gebied	31
4.4. Implementatie van de maatregelen in de terugkeerbrief	31
4.5. Bijzondere uitzettingen	31
BIJLAGE 1   Overzicht redenen observaties	33
BIJLAGE 2   Overzicht werkbezoeken en gesprekken	35
BIJLAGE 3   Lijst met afkortingen	37



## Algemene conclusies en aanbevelingen over 2011

- 1) De commissie ziet, in afwijking van eerdere verslagen, af van vermelding van een lijst van gedane aanbevelingen en suggesties in voorgaande jaren, alsmede een samenvatting en analyse van wat daarmee is gedaan of mee had kunnen worden gedaan.
- 2) De commissie is positief over de wijze waarop een aantal zaken wordt aangepakt, zeker als in aanmerking wordt genomen dat de wisseling van (voorheen) Justitie naar BZK, met alle praktische gevolgen daarvan een meer vertragende factor had kunnen zijn. Niet onvermeld mag blijven, dat de commissie met vertrouwen de aanpak volgt van de nieuwe ketenregisseur, de DGVZ. Het tempo, waarmee deze DG dwingende resultaatsafspraken en een aangepaste overlegstructuur vorm geeft, wekt vertrouwen.
- 3) De commissie acht het tempo, waarin met name uitvoeringsregels op het gebied van toezicht en terugkeer tot stand worden gebracht c.q. in draaiboeken en werkinstructies worden geïmplementeerd, niet in overeenstemming met de urgentie die in de praktijk wordt gevoeld. Dit wordt naar het oordeel van de commissie mede veroorzaakt door vertragingen bij de totstandkoming van hogere regelgeving.
- 4) De commissie is van mening dat beperkende regels ten aanzien van het Mobiel Toezicht Veiligheid, die zijn opgesteld na onverwachte rechterlijke uitspraken, vooraf grondiger hadden moeten worden getoetst aan criteria als uitvoerbaarheid, administratieve extra belasting en gevolgen op lange termijn, alsmede de consequenties voor de criminaliteitsbestrijding in het grensgebied.
- 5) De commissie heeft geconstateerd dat de wijze waarop - en het tempo waarin wordt omgegaan met bestrijding van procedurestapelings (uitgeprocedeerde vreemdelingen die keer op keer nieuwe procedures aanspannen, tot op de vliegtuigtrap aan toe) nog tot weinig concreet resultaat heeft geleid. Met name de door de commissie reeds jaren voorgestane en gevolgde pilot 'last minute' aanvragen blijkt te zijn verzand in voornemens voor de toekomst, aangaande samenwerking tussen de DT&V en de IND op dit punt. Gevolg daarvan is een geldverslindende gang van zaken, die aantoonbaar de betrokken medewerkers demotiveert, uitgeprocedeerde asielzoekers valse hoop geeft, weer extra verblijf en opvang oplevert en andere vreemdelingen kan aanzetten om hetzelfde te proberen.
- 6) De commissie komt tot het oordeel dat met name in de strafrechtketen (basispolitie - vreemdelingenpolitie - officier van justitie - gevangeniswezen) de aandacht voor criminele vreemdelingen nog steeds geen prioriteit heeft. De basispolitie is doorgaans weinig alert, in ieder geval waar het gaat om inschakeling van de vreemdelingenpolitie. Bij de vreemdelingenpolitie wordt de noodzaak om waar mogelijk de identiteit vast te stellen en het belang daarvan voor de volgende partners in de keten, niet altijd voldoende onderkend. Het OM stelt er weinig of niets aan te kunnen doen als de vreemdeling niet eerder in de keten is herkend als criminele vreemdeling. Het gevangeniswezen weet niet precies wie VRIS-er (Vreemdeling In de Strafrechtsketen) is in hun instellingen. De problemen met betrekking tot samenbrengen van VRIS-ers in één locatie, tegen de achtergrond van de langdurige bouwkundige problemen na de ingebruikneming van de nieuwe (beoogde) VRIS-locatie Alphen a/d Rijn, zijn nog niet opgelost.

- 7) De commissie concludeert dat het probleem van annuleringen van uitzettingen nog altijd niet onder controle is. Bijna 40 % van de geplande uitzettingen wordt om verschillende redenen geannuleerd.
- 8) De commissie blijft van oordeel dat tegen uitgeprocedeerde vreemdelingen, die door hun agressieve gedrag, zoals obstructie, verzet, of geweld annulering van hun uitzetting hebben veroorzaakt, waar mogelijk strafrechtelijk moet worden opgetreden en in ieder geval procesverbaal moet worden opgemaakt. Dergelijk gedrag van de vreemdeling door de vingers zien is uitermate demotiverend voor de betrokken ambtenaren en stimuleert ten onrechte als voorbeeldgedrag zonder strafrechtelijk gevolg.
- 9) De commissie concludeert dat de uitzetting van gezinnen met minderjarige kinderen, mede door maatschappelijke weerstand tegen deze uitzettingen, steeds moeilijker wordt. Vrijwillige terugkeer lijkt de enige manier om te voorkomen dat langdurig (zonder uitzicht op uitzetting of verblijf) onderdak moet worden geboden. Overigens heeft de commissie vastgesteld dat de voorbereidingen op geplande vluchten met gezinnen met minderjarige kinderen zeer zorgvuldig zijn uitgevoerd. De commissie realiseert zich niettemin dat in de ogen van velen dergelijke uitzettingen nimmer humaan kunnen zijn, maar gegeven het feit dat deze uitzettingen plaats hebben moeten vinden, heeft de commissie geconstateerd dat deze met veel empathie zijn uitgevoerd. Ten slotte zij vermeldt dat vrijwillige terugkeer alleen tot resultaat leidt, zolang ook gedwongen uitzetting mogelijk is.



## 1. Voortgang regelgeving op het gebied van toezicht en terugkeer

### 1.1 Inleiding

Ieder jaar kijkt de commissie systematisch terug op de ontwikkelingen met betrekking tot gedane aanbevelingen. Dit jaar ziet de commissie daarvan af en richt zich met name op de voortgang van regelgeving, waarvan de voorbereiding, al dan niet naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie, in gang is gezet. Reden voor deze bijzondere aandacht is dat wijzigingen van regelgeving of het uitblijven daarvan (negatieve) invloed heeft op de uitvoering van het terugkeerbeleid. Een voorbeeld hiervan is dat een deel van de tegenvallende terugkeercijfers is veroorzaakt door vertraging bij de implementatie van de Europese Terugkeer Richtlijn van 16 december 2008 in de Nederlandse regelgeving.

### 1.2 Eerder gedane aanbevelingen

- In het jaarverslag 2007 heeft de commissie aanbevolen om op zo kort mogelijke termijn een juridische oplossing te vinden ertoe leidende dat de formele bevoegdheden van de hulpofficieren van Justitie, werkzaam voor de DT&V uitgeoefend zouden kunnen worden. De desbetreffende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is uiteindelijk in het verslagjaar 2010 in werking getreden.
- In het jaarverslag 2008 heeft de commissie geadviseerd dat de politie op korte termijn ruimere bevoegdheden tot vaststelling van de identiteit zou moeten krijgen. Op 27 maart 2009 heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer gemeld dat een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in voorbereiding was. In juni 2010 heeft de ministerraad ingestemd met de voorgestelde wetswijziging. De inwerkingtreding is voorzien op 1 juli 2012, meer dan drie jaar nadat de eerste voorbereidingen voor de wetswijziging zijn gestart.

### 1.3 Overige voor het terugkeerproces relevante regelgeving

- De vertraging van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de al op 16 december 2008 van kracht geworden Europese Terugkeerrichtlijn heeft volgens de minister voor Immigratie en Asiel (verder te noemen minister voor Immigratie, Integratie en Asiel) gevolgen voor het terugkeerproces. In de Rapportage Vreemdelingenketen over de eerste helft 2011 schrijft de minister aan de Tweede Kamer:

*“De te late implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft een ongunstige uitwerking op de ontwikkelingen in de jurisprudentie. Ook is er een effect op de bewaringscijfers voor het eerste halfjaar van 2011 en dit zal naar verwachting ook consequenties hebben voor de terugkeercijfers. De neergaande trend zal zich versterkt voortzetten totdat de wet is aangenomen door uw Kamer en daarna de Eerste Kamer.*

*Oorzaak is dat sinds het verstrijken van de implementatietermijn op 24 december 2010, rechters rechtstreeks aan de richtlijn toetsen, terwijl de Nederlandse wet en dus de uitvoering daarmee niet overeenstemmen. Er wordt zoveel mogelijk getracht de bestaande wet uit te leggen in lijn met de richtlijn. Echter in een aantal gevallen wordt de geïmproviseerde oplossing niet geaccepteerd en is vreemdelingenbewaring niet meer mogelijk. Dit doet zich met name voor als er geen vertrektermijn wordt gegeven aan de vreemdeling in het zogenoemde terugkeerbesluit. In deze zaken is hoger beroep ingesteld, maar er dient rekening mee te worden gehouden dat vreemdelingen, die niet al eerder waren aangetroffen in de illegaliteit (en dus niet eerder een vertrektermijn hebben gekregen), veel vaker op last van de rechter zullen worden vrijgelaten en dus niet kunnen worden uitgezet.”*

Hoewel de vreemdelingenregelgeving met de wisseling van het kabinet is overgegaan van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daardoor mogelijk enige vertraging heeft opgelopen, was de implementatietermijn al op 24 december 2010 verstreken. Zeker gelet op de complicaties die aan invoering van de voor Nederland nieuwe juridische figuren van het terugkeerbesluit en het inreisverbod waren verbonden, had hier naar het oordeel van de commissie in ieder geval meer vaart achter kunnen worden gezet. De wetswijziging is overigens inmiddels in werking getreden.

- In het kader van de identiteitsvaststelling is de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 met nadere regels betreffende de verwerking van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen van belang. Deze wetswijziging treedt naar verwachting uiteindelijk op 1 januari 2013 in werking.
- De wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van illegaal verblijf was in het gedoogakkoord voorzien en is eind 2011 in de adviesprocedure bij de Raad van State geweest. De inwerkingtreding is echter pas voorzien op 1 januari 2013, terwijl het inreisverbod volgend uit de Terugkeerrichtlijn al is ingevoerd. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft een duidelijke link gelegd tussen beide sancties op illegaal verblijf, aangezien de uitgeprocedeerde vreemdeling die het terugkeerbesluit overtreedt wel strafbaar is en de illegaal die zich nimmer heeft gemeld straffeloos blijft. In het AO van 6 oktober 2011 formuleerde de minister het als volgt:

*“Ik heb net gezegd dat behalve de signaalfunctie en de preventieve werking, er ook een concrete effectieve aanpak moet zijn. Daarvoor is die boete, die strafbaarstelling van illegaliteit, het instrument. Het zou naar mijn gevoel zeer onrechtvaardig zijn als we voor degenen die wel in beeld zijn en die aan het eind van een procedure zijn, in het kader van de Terugkeerrichtlijn wel een strafmaat hebben. Als we iemand niet in beeld hebben mag hij rustig blijven zitten. Dat is totaal onevenwichtig. De Kamer moet het in die samenhang zien.”*

- Het kabinet heeft in de terugkeerbrief maatregelen aangekondigd om het stapelen van procedures en herhaalde aanvragen terug te dringen. Een van de maatregelen die in wetgeving wordt omgezet is het wijzigingsbesluit rechtsbijstand in herhaalde asielprocedures waar de minister van Veiligheid en Justitie voor verantwoordelijk is. Hoewel de werkzaamheden in 2011 zijn gestart, vinden de consultaties van het concept pas plaats medio 2012. In 2011 heeft al wel een ex ante uitvoeringstoets plaatsgevonden, maar inwerkingtreding is toch pas voorzien op 1 juli 2013. Gelet op de urgentie om adequate maatregelen te treffen tegen het stapelen van procedures, reflecteert het uitblijven van deze wetgeving naar het oordeel van de commissie deze urgentie niet.
- Op 8 juli 2011 heeft de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer de zogenaamde Illegalenbrief verzonden (TK, 19 637, nr. 1435). Hierin zijn maatregelen voorgesteld ter bestrijding van illegaal verblijf en de aanpak van criminele vreemdelingen. Onder meer is in genoemde brief aangekondigd dat de glijdende schaal wordt aangescherpt. Dit houdt in dat criminele vreemdelingen sneller hun verblijfsvergunning kwijtraken, ook al hebben ze langer legaal in Nederland verbleven. De wijziging van de regelgeving zal voorjaar 2012 in werking treden.

- Nadat de Raad van State in december 2010 oordeelde dat een deugdelijke wettelijke basis ontbrak voor de uitoefening van het MTV (Mobiel Toezicht Veiligheid), heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel binnen zes maanden het Vreemdelingenbesluit 2000 gewijzigd. De wijziging omvat nadere regels ten aanzien van het toezicht na grensoverschrijding. Voor deze AMvB is geen voorhangprocedure<sup>1</sup> bij de Tweede Kamer voorgeschreven.

#### 1.4 Conclusies

De commissie realiseert zich dat het wetgevingstraject vaak een langdurig en taai proces is en dat de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in enkele gevallen afhankelijk is van regelgeving die door het ministerie van Veiligheid en Justitie moet worden gerealiseerd.

De implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft naar de mening van de commissie te veel tijd gekost, wat ten koste is gegaan van de resultaten in het terugkeerproces. Ook de trage realisatie van uitbreiding van bevoegdheden voor de politie om identiteitsonderzoek te doen heeft negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het terugkeerproces.

De noodzakelijke wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ten aanzien van het Mobiel Toezicht Veiligheid is weliswaar binnen zes maanden tot stand gekomen, maar gelet op de impact van deze regelgeving op de uitvoering en de gevolgen voor de resultaten in het terugkeerproces, had de TK hier (vooraf) bij betrokken kunnen worden, wat naar het oordeel van de commissie wel voor de hand had gelegen.

---

<sup>1</sup> De voorhangprocedure is een procedure in het Nederlandse parlementaire systeem, die een extra controlekans aan het parlement geeft bij de invoering van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of een Ministeriële regeling.



## 2. Specifieke Thema's 2011

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteedt de commissie aandacht aan drie onderwerpen, die in het jaarverslag over 2010 zijn benoemd als punten van extra aandacht. Dit betreft:

- Doelgroepenbenadering met name van gezinnen met minderjarige kinderen en Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (VRIS)
- Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)
- Vrijwillige terugkeer: follow up Stichting Duurzame Terugkeer (SDT) en het project '*Perspectief*'

### 2.2 Doelgroepenbenadering

#### 2.2.1. Inleiding

Het kabinet heeft in het regeer- en gedoogakkoord gemeld hoge prioriteit te geven aan de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen, met name omdat de terugkeer van minderjarige kinderen problematischer wordt naarmate langer in Nederland wordt verbleven. Ook zou het kabinet hoge prioriteit geven aan de terugkeer van criminele vreemdelingen, in het bijzonder aan Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (VRIS).

#### 2.2.2. Gezinnen met minderjarige kinderen

Gezinnen met minderjarige kinderen die in Nederland asiel aanvragen worden na een onherroepelijke negatieve beslissing in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) opgevangen dan wel in bewaring gesteld. Op 11 januari 2011 heeft het Gerechtshof Den Haag bepaald dat het bieden van onderdak aan een gezin met minderjarige kinderen in de VBL in Ter Apel niet mocht worden beëindigd zolang het jongste kind in het gezin nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Als gevolg van deze uitspraak van het Gerechtshof kan de overheid geen onderdak beëindigen van gezinnen met minderjarige kinderen als die gezinnen niet meewerken aan hun uitzetting of wanneer vertrek uit Nederland nog niet heeft plaatsgevonden. De Minister voor I&A heeft op 28 februari 2011 cassatie bij de Hoge Raad aangetekend tegen het arrest van het Gerechtshof. In 2011 is er nog steeds geen uitspraak in cassatie gedaan. In de tussentijd kunnen uitgeprocedeerde gezinnen naast de VBL Ter Apel en Vught ook worden ondergebracht in twee speciaal voor gezinnen ingerichte locaties, de gezinslocaties Gilze-Rijen en Katwijk. Deze locaties zijn door de commissie bezocht.

### Opvang gezinnen

In Ter Apel kan iedere afgewezen vreemdeling na aankomst op de VBL zich aanmelden bij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De vreemdeling kan dan via de bestaande Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) of de REAN regeling (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) vrijwillig terugkeren (zie over vrijwillige terugkeer verder paragraaf 2.4.1). Ook de DT&V kan de vreemdeling financieel tot 2000 euro of in natura ondersteunen. In sommige gevallen kunnen de bedragen zelfs –na goedkeuring van de algemeen directeur DT&V- verder oplopen.

De commissie heeft tijdens haar bezoeken vastgesteld dat het voorzieningenniveau in de gezinslocaties Gilze-Rijen en Katwijk niet of nauwelijks afwijkt van die in de VBL Ter Apel. Zo is er een recreatieruimte, een open leercentrum, een ruimte met computers met internettoegang, sportvoorzieningen en jeugdactiviteiten. Voorts is er een peuterspeelzaal. Bewoners kunnen werkzaamheden verrichten tegen een kleine financiële vergoeding en kunnen, met uitzondering van de gezinslocatie Gilze, zelfstandig koken. Buiten de melduren bij de COA of de meldplicht bij

de vreemdelingenpolitie (VP), kunnen de vreemdelingen de vrijheidsbeperkende locatie verlaten, maar in beginsel niet de gemeente.

In Katwijk is het AZC ontruimd, met alle commotie van dien. De locatie is vervolgens ingericht voor gezinnen met minderjarige kinderen. De commissie heeft de indruk dat het concept “gezinslocatie” nog niet is uitontwikkeld. Tevens moet rekening worden gehouden met uitbreiding van het aantal gezinslocaties. De commissie zal in het jaarverslag over 2012 op deze materie terugkomen.

### Vrijwillige terugkeer gezinnen

In de terugkeerbrief wordt specifiek aandacht besteed aan de vrijwillige terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen. Er is een project gestart om het zelfstandig vertrek van gezinnen te stimuleren door middel van het bieden van financiële ondersteuning en in ondersteuning in natura.

Gezinnen met minderjarige kinderen die willen terugkeren naar het land van herkomst, krijgen extra herintegratieondersteuning.

IOM is op 15 augustus 2011 gestart met het project Assisted Voluntary Return for Families with underage Children (AVR FC-project), een project met een looptijd van 18 maanden.

Het AVR FC-project wil vooral bijdragen aan de duurzame terugkeer en herintegratie van gezinnen met minderjarige kinderen die momenteel in Nederland verblijven. Het project bestaat onder andere uit hulp bij de voorbereiding van het vertrek, het opstellen van een re-integratieplan, de reis terug naar huis en re-integratieondersteuning na terugkeer in het land van herkomst. In 2011 zijn 47 families via dit AVR FC project vertrokken.

Nationaliteit	Totaal
Irak	21
Rusland	15
Mongolië	7
Colombia	2
Egypte	1
Oekraïne	1
Totaal	47

Bron: IOM

In het AVR FC-project hebben de gezinnen recht op een financiële bijdrage en ondersteuning in natura. De ondersteuning in natura begint in de fase voorafgaand aan het vertrek tot maximaal 12 maanden na aankomst in het land van herkomst. IOM legt contact met de gezinnen in VBL Ter Apel, Vught en de gezinslocaties om voorlichting te geven en intakegesprekken te houden. Het is de commissie bij het bezoek aan een van de gezinslocaties opgevallen dat gezinnen, voor zover zij de bereidheid hebben terug te keren, vooral kiezen voor een financiële bijdrage en weinig fiducia hebben in ondersteuning in natura in het land van herkomst.

### Uitzetting van gezinnen

De ervaringen met de uitzetting van gezinnen waarvan minderjarige kinderen deel uitmaken, zijn wisselend.

In eerste instantie zijn met een overheidsvlucht zeven gezinnen naar Irak uitgezet. Bij een poging in november 2011 om vervolgens een aantal gezinnen collectief terug te brengen naar Irak, is volgens opgave van de DT&V een planning gemaakt voor tien gezinnen. Deze planning werd daarna teruggebracht naar vijf gezinnen met eenendertig gezinsleden en op 9 november zijn twee gezinnen, waarvan één met vier kleine kinderen, overgebracht naar het Uitzetcentrum Rotterdam.

Bij het overleg ter voorbereiding op de vlucht naar Irak bleek dat nog slechts één gezin, dat al was overgebracht naar Rotterdam, uitgezet kon worden. Uiteindelijk is de geplande vlucht op het laatste moment geannuleerd omdat de autoriteiten in Irak geen toestemming verleenden. Hieruit blijkt hoe moeizaam deze processen verlopen.

Tegen uitzettingen van gezinnen bestaat, zoals eerder gememoreerd, vaak grote maatschappelijke weerstand met name als gezinnen een plek in de lokale gemeenschap hebben gekregen en in meer of mindere mate zijn geïntegreerd. De commissie realiseert zich dat in de ogen van velen dergelijke uitzettingen nimmer humaan kunnen zijn, maar gegeven het feit dat deze uitzettingen plaats moeten vinden, constateert de commissie niettemin dat deze ondankbare taak door de medewerkers van alle betrokken diensten met veel empathie wordt uitgevoerd. Al vanaf het vertrek vanuit de VBL, tijdens de opvang in het UC, maar ook tijdens de aankomst in het verwijdercentrum van de KMar en in het vliegtuig is er bijzondere aandacht voor de –soms nog jonge– kinderen.

De vergeefse moeite en inzet die deze uitzettingen kosten benadrukken extra dat in een zo vroeg mogelijk stadium aan vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen moet worden gewerkt.

### 2.2.3 VRIS

In 2010 is de Taskforce VRIS van start gegaan onder leiding van een procureur-generaal van het Openbaar Ministerie. Doel van de Taskforce is het optimaliseren van de aanpak van criminele vreemdelingen, al dan niet illegaal, door een goede verbinding tussen de strafrechtketen en vreemdelingenketen tot stand te brengen en te waarborgen.

In het jaarverslag van de CITT 2010 schreef de commissie al over de noodzaak om consequenter uitvoering te geven aan het VRIS protocol:

*‘Zo acht de commissie het van belang dat de basispolitie zich intensiever bezighoudt met het vragen naar de identiteit of verblijfsstatus bij de staandehouding van een vreemdeling. Daartoe is het van cruciaal belang om de koppeling tussen de bestaande gegevens te realiseren.*

*Er zijn criminele- en de gemeenschap overlast bezorgende vreemdelingen die het presteren zich gedurende jaren aan uitzetting te onttrekken. De commissie beveelt aan, aan hun uitzetting prioriteit te geven. De commissie refereert hier aan de zogenaamde. persoonsgebonden aanpak (PGA) van veelplegers door politie en justitie.*

*Om incidenten, die mede hebben geleid tot de instelling van de Taskforce VRIS te voorkomen, zou DJI de populatie binnen de penitentiaire inrichtingen in samenwerking met de vreemdelingenpolitie met enige regelmaat moeten screenen op onjuist geplaatste criminele vreemdelingen, teneinde ervoor te zorgen dat dergelijke vreemdelingen in de juiste VRIS locatie worden geplaatst.*

*De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat door een betere gezamenlijke aanpak met meer ‘sense of urgency’ aanzienlijke overlast voor de gemeenschap kan en had kunnen worden voorkomen.’*

Uit de brief van de Minister voor Immigratie en Asiel van 7 oktober 2011, betreffende de uitzetting van criminele vreemdelingen, blijkt onder meer dat de randvoorwaarden voor uitzetting nog niet zijn ingebed in de werkprocessen van alle ketenpartners. In genoemde brief meldt de minister dat de Taskforce VRIS langer - tot eind 2012 - blijft bestaan.

## **Bevindingen**

De KMar Afdeling VI&A, (VRIS, Inbewaringstelling en Afhandeling inadmissibles) en KMar MTV verrichten bij staandhouding en nadere onderzoeken van geweigerden aan of achter de grens altijd een ID-onderzoek. Indien sprake is van een strafbaar feit van een vreemdeling wordt het VRIS-protocol gevolgd door standaard toekenning van een V-nummer, zodat in die gevallen een koppeling tussen de strafrechtsketen en de vreemdelingenketen wordt gelegd. Dit is bij de vreemdelingenpolitie nog niet het geval.

Ten aanzien van de politie heeft de commissie al eerder grote verschillen tussen de korpsen en in de samenwerking tussen basispolitie en vreemdelingenpolitie gesignaleerd waar het de identiteitsvaststelling betreft.

De commissie heeft geconstateerd dat DJI, mede door de verdere vertraging in herstellen van de bouwfouten in de beoogde 'centrale' VRIS locatie Alphen aan den Rijn, nog niet kan garanderen dat zoveel als mogelijk VRIS vreemdelingen in de voor deze vreemdelingen aangewezen VRIS locatie Zeist verblijven.

De commissie signaleert opnieuw dat de problemen met de identiteitsvaststelling vanuit de basispolitie niet zijn opgelost. Voorts zijn de informatiesystemen in de vreemdelingen- en strafrechtketen nog steeds niet volledig gekoppeld.

Ook binnen het OM wordt het VRIS-protocol niet volledig en consequent nageleefd. Het OM wil tijdens de verschillende stappen in het strafproces gaan waarborgen dat de identiteit van een vreemdeling alsnog wordt vastgesteld. Door VRIS in te bouwen in KMI (Ketenbrede Management Informatie) zal volgens de Taskforce VRIS beter inzicht kunnen worden verkregen in hoeverre het Protocol wordt nageleefd en waar hiaten in de uitvoering zitten.

De consequentie van de prioriteit die aan VRIS vreemdelingen wordt gegeven zou moeten zijn dat deze vreemdelingen met voorrang worden uitgezet. De commissie realiseert zich dat dit niet voor 100% haalbaar is, bijvoorbeeld omdat VRIS vreemdelingen niet binnen hun straftijd uitgezet kunnen worden. Deze vreemdelingen worden na het uitzitten van hun straf in vreemdelingenbewaring gesteld. Als de vreemdelingenbewaring door de rechter wordt opgeheven, bijvoorbeeld omdat tijdens de detentie onvoldoende voortgang is geboekt bij het verkrijgen van vervangende reisdocumenten, dan "vertrekken" deze vreemdelingen met onbekende bestemming. Ook weigeren autoriteiten van landen van herkomst soms criminele onderdanen terug te nemen. Niettemin heeft de commissie de indruk dat meer dan het huidige aantal VRIS vreemdelingen kan worden uitgezet.

### *2.2.4 Conclusies en aanbevelingen*

Ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen is de commissie van oordeel dat, gelet op de uitspraak van het Gerechtshof om volledig uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen onderdak te bieden ook als zij niet meewerken aan terugkeer, de opvang van deze doelgroep een voorziening met een open einde is. Dit betekent, gelet op de groeiende caseload van zaken van gezinnen met minderjarige kinderen, dat sprake is van een structureel probleem.

Hoewel in vorengenoemd project aan gezinnen met minderjarige kinderen hulp in financiële zin en in natura gecombineerd kan worden, is de vraag of gezinnen de ondersteuning in natura als stimulans zien om terug te keren.

De commissie zal in 2012 de samenwerking van IOM en DT&V in het kader van duurzame terugkeer voor gezinnen met minderjarige kinderen vanuit de gezinslocaties nauwgezet volgen.



### 2.3 Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)

Door het Verdrag van Schengen is de grenscontrole aan de landsgrenzen van Nederland met België en Duitsland vervallen. Ondanks het wegvallen van controles tussen de Schengenlanden, moet een ieder zich binnen het Schengengebied kunnen legitimeren met een geldig identiteitsdocument.

De MTV-controles, uitgevoerd door de KMar, richten zich op personen die vanuit een ander Schengenland Nederland in reizen. De controle vindt plaats in het gebied achter de grens en wordt uitgevoerd op auto- en waterwegen, in internationale treinen en op het intra Schengen luchtverkeer.

Met het uitvoeren van deze controles wordt naast illegaliteit ook migratiecriminaliteit, zoals mensensmokkel, mensenhandel en identiteitsfraude bestreden. Daarnaast wordt gecontroleerd op onder meer drugssmokkel, openstaande boetes, het witwassen van crimineel geld en terrorisme. Met andere woorden: het mobiel toezicht is veel breder dan toezicht op vreemdelingen.

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 28 december 2010 overwogen dat uit het arrest van het Europese Hof Melki en Abdeli tegen Frankrijk volgt dat een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een controlebevoegdheid wordt uitgeoefend, dient te voorzien in het noodzakelijke kader voor het uitoefenen van die bevoegdheid om te waarborgen dat de uitoefening ervan niet hetzelfde effect heeft als een grenscontrole.

De minister voor Immigratie en Asiel heeft bij besluit van 30 mei 2011 het noodzakelijke wettelijke kader gegeven, door aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000. In deze aanpassing zijn nadere (beperkende) regels gesteld voor het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensovergang. In het Vreemdelingenbesluit zijn vele beperkingen opgenomen. Zo mag het toezicht op wegen en vaarwegen niet langer duren dan 6 uren per dag en maximaal 90 uren per maand.

Het is de commissie uit de Nota van toelichting bij dit wijzigingsbesluit niet gebleken dat voorafgaande aan het voorstel tot wijziging een formele ex ante uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden bij de betrokken uitvoeringsdienst, of dat het ministerie van Veiligheid en Justitie is betrokken, nu genoemde beperkingen ook van toepassing zijn op het veiligheidstoezicht in de grensregio. Wel zijn de wijzigingen met de KMar besproken.

Bij brief van 23 december 2011 heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Tweede Kamer geïnformeerd over het cameratoezicht ter ondersteuning van het MTV. Het systeem, @MIGO-BORAS, bestaat uit vijftien vaste en zes mobiele camera's achter de grens. Dit systeem kan op basis van verkeerspatronen en doelgroeprofielen auto's selecteren voor controle. De KMar zal hier begin 2012 mee gaan testen. Uit deze brief maakt de commissie op dat ook het cameratoezicht valt onder de beperkingen van het MTV.

### Bevindingen

De commissie constateert dat het voor de medewerkers van de KMar een zware opgave is om het MTV op basis van de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 effectief uit te voeren. Zo mag slechts een aantal uren per dag op wegen en vaarwegen, op bepaalde trajecten, controle worden uitgevoerd. De MTV-controles op internationale treinen moet binnen 30 minuten na het passeren van de landsgrens met België of Duitsland uitgevoerd worden waarbij maximaal twee treincoupés mogen worden gecontroleerd. Ook mag het toezicht op de luchthavens voor wat betreft intra Schengen vluchten slechts beperkt worden uitgevoerd. De registratie van de uitgevoerde controles

dient minutieus te worden bijgehouden. De commissie vraagt zich af of door deze wijziging de uitvoering niet meer beperkingen zijn opgelegd dan door de jurisprudentie wordt geëist. Het effect is dat er ook na de wijziging van de regelgeving minder staandhoudingen hebben plaatsgevonden dan voor eerder genoemde uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

In de Rapportage Vreemdelingenketen over de eerste helft van 2011 is een afnemend aantal staandhoudingen van illegalen gemeld. Hieruit kan derhalve niet de conclusie worden getrokken dat er minder personen onrechtmatig in Nederland verblijven, wel dat er aanzienlijk minder werd en wordt gecontroleerd.

Als gevolg van genoemde uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft het mobiel toezicht bovendien een aantal maanden nagenoeg stilgelegen met alle risico's van dien. Uit de gesprekken die de commissie met medewerkers van de KMar heeft gevoerd is gebleken dat de criminaliteit achter de grens lijkt te zijn toegenomen. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft de Tweede Kamer eind 2011 in antwoord op Kamervragen over de criminaliteit achter de grens bericht dat het hier onder meer criminaliteit in het kader van de Opiumwet, de Wet Wapens en Munitie, documentfraude, mensensmokkel en mensenhandel betreft.

### 2.3.1 Conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert dat het Mobiel Toezicht Veiligheid, mede door de beperkingen die aan de uitvoering zijn opgelegd, zeer aan effectiviteit heeft ingeboet, waardoor ook de terugkeer van vreemdelingen aan de grens (door overdracht aan België of Duitsland) sterk is afgenomen. Dat er geen formele ex ante uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden acht de commissie, mede gelet op de administratieve last voor de KMar een omissie.

Gelet op de verwevenheid van vreemdelingtoezicht en het toezicht op de veiligheid, kan de ongewenste situatie ontstaan dat ook het veiligheidstoezicht wordt beperkt. Het opsporen van strafbare feiten (ook met behulp van cameratoezicht) zou niet in tijd en plaats beperkt mogen worden.

Door preventief cameratoezicht (*@migo-Boras*) toe te passen zouden criminele activiteiten gerichter kunnen worden aangepakt en kan personeel achter de grens flexibeler worden ingezet, onder meer bij de aanpak van migratiecriminaliteit zoals mensenhandel. De commissie vraagt zich af of door de beperkingen van het MTV, die blijkens de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 23 december 2011 ook gelden voor het cameratoezicht, verkeerspatronen en doelgroepenprofielen wel kunnen worden onderkend wanneer de camera's slechts maximaal zes uur per dag aan mogen staan met een maximum van 90 uur per maand.

De commissie zal zich in 2012 verder op de hoogte stellen van de resultaten van het cameratoezicht en de effectiviteit van het MTV.

## 2.4 Vrijwillige terugkeer

### 2.4.1 Follow up Stichting Duurzame Terugkeer en 'Perspectief'

Bij brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet in het voorjaar van 2011 besloten de subsidie aan de Stichting Duurzame Terugkeer (SDT) niet te continueren. De belangrijkste redenen waren:

- de oprichting van de SDT heeft niet geleid tot het realiseren van additionele terugkeer;
- de SDT heeft geen betrouwbaar en volledig beeld kunnen geven van het daadwerkelijk vertrek;
- de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen waren niet met elkaar in overeenstemming;
- de in een convenant vastgelegde samenwerking van SDT met de DT&V op het punt van gegevensuitwisseling was onvoldoende.

Gelet op de hoogte van de gevraagde subsidie in relatie tot de resultaten achtte het kabinet het onverantwoord om aan de SDT een aanvullende subsidie toe te kennen.

In de zogenaamde Terugkeerbrief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet een Nieuw Kader voor vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers aangekondigd. Kern daarbij is dat ex-asielzoekers die vrijwillig terugkeren, gebruik kunnen maken van een combinatie van financiële ondersteuning (HRT) en ondersteuning in natura. De middelen zijn afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het ministerie van BZ heeft in december 2011 een nieuwe subsidieregeling gepubliceerd op basis waarvan non gouvernementele organisaties (NGO's) projectvoorstellen kunnen indienen om de vrijwillige, duurzame terugkeer te faciliteren. In deze opzet wordt per projectvoorstel subsidie verleend. In de subsidieregeling is, in tegenstelling tot de subsidieregeling van SDT, onder meer voorwaarde dat het moet gaan om projecten gericht op landen van herkomst waar uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland vandaan komen. De HRT loopt door tot 1 oktober 2012 en wordt uitgevoerd door de IOM. De DT&V voert namens BZ het subsidiebesluit voor de ondersteuning in natura uit. Dit betekent dat de regierol van de DT&V bij zelfstandige terugkeer wordt versterkt. De uitvoering van het Nieuw Kader zal worden gemonitord door een Stuurgroep waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken zitting hebben. In de loop van 2012 zullen de eerste projecten starten.

Voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) bestond er het experiment 'Perspectief' om ex-amv's versneld vrijwillig te laten vertrekken, uit te zetten, of alsnog verblijf toe te staan.

De minister meldde aan de Tweede Kamer dat, gelet op de beperkte effectiviteit van de Perspectiefaanpak en het gebrek aan meerwaarde ten opzichte van het bestaande rijksbeleid ten aanzien van terugkeer, er geen aanleiding bestond om het experiment te continueren. Het aantal ex-amv's dat met onbekende bestemming is vertrokken, is volgens de minister overigens beperkt gebleven. Ex-amv's vallen onder het rijksbeleid ten aanzien van terugkeer. Ook voor deze doelgroep kunnen NGO's projectvoorstellen indienen voor zelfstandige terugkeer.

#### **2.4.2. Vrijwillige terugkeer Internationale Organisatie voor Migratie**

Los van de eerdergenoemde projecten, voerde de IOM in 2011 de HRT regeling en de REAN regeling uit. Dit betrof in 2011 3473 vreemdelingen, een stijging ten opzichte van 2010 (3064). Wat de commissie bij de cijfers is opgevallen is dat het overgrote deel van de vreemdelingen terugkeerde naar Irak (825), maar dat er ook relatief veel vreemdelingen vrijwillig terugkeerden naar Macedonië (316), Mongolië (200) en Brazilië (250), landen die momenteel niet bekendstaan als "asiellanden van herkomst", of landen waar veel illegalen vandaan komen. Ten aanzien van Macedonië is de HRT regeling inmiddels gestopt omdat er sprake bleek te zijn van misbruik van de regeling. De IOM heeft gemeld dat de terugkeercijfers van IOM regelmatig met de DT&V en de beleidsdirectie van het ministerie worden besproken en dat het aan de minister is om te bepalen of er mogelijk sprake is van misbruik.

### 2.4.3 Conclusies

Aangezien vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen verre de voorkeur geniet boven andere alternatieven, is het teleurstellend dat de twee projecten SDT en '*Perspectief*' wegens gebrek aan resultaat moesten worden beëindigd.

Positief is de mogelijkheid om ondersteuning in natura en geld te kunnen combineren, hetgeen bij de HRT regeling niet mogelijk was. De commissie acht het van belang dat blijvend wordt gemonitord of misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de terugkeerregelingen. De stopzetting van de HRT en REAN regeling voor vreemdelingen uit Macedonië was resultaat van deze monitoring.

## 3. Algemene bevindingen

### 3.1 Inleiding

De commissie besteedt ieder jaar aandacht aan ketenprocessen, omdat die van invloed zijn op het resultaat van de terugkeer. In 2011 heeft de commissie de ketensamenwerking op locatie, de ketensturing, de annuleringen, het LP proces en het uitzetproces geobserveerd.

De commissie stelt vast dat het toegang- en toezichtproces essentiële onderdelen vormen voor een succesvol terugkeerproces (zie o.a. paragraaf 2.3 MTV). Door optimale benutting van toegangscontrole aan de buitengrens (o.a. Schiphol) en MTV-controles in de grenszone, kan het aantal direct geweigerden worden vergroot. Hierdoor kan de werkvoorraad van onder meer de DT&V worden teruggedrongen evenals de werkdruk op de andere ketenpartners. Maar ook kan de belasting van de rechterlijke macht hierdoor worden gereduceerd. De praktijk leert nu eenmaal dat vreemdelingen, die in het toelatingsproces terechtkomen, door de vele procedurele mogelijkheden die de Vreemdelingenwet vervolgens biedt, veelal pas na een langdurig proces kunnen worden uitgezet naar het land van herkomst of een derde land.

### 3.2 Ketensamenwerking en -sturing

#### 3.2.1 Ketensamenwerking

Een belangrijke voorwaarde voor een effectief terugkeerproces is de samenwerking tussen de ketenpartners. De commissie heeft werkbezoeken afgelegd aan de Vrijheidsbeperkende locatie Ter Apel, Vught en de gezinslocaties in Gilze-Rijen en Katwijk. Daarbij zijn separaat gesprekken gevoerd met de directies en medewerkers van de meest betrokken diensten: regievoerders van de DT&V, casemanagers van het COA, medewerkers van IOM en medewerkers van de vreemdelingenpolitie. Overigens is de commissie verheugd over de open en constructieve wijze waarop de directie voorbereiding vertrek van de DT&V vorm geeft aan het proces.

De commissie heeft ook een bezoek gebracht aan het AC Ter Apel om te bezien hoe binnen de nieuwe asielprocedure wordt samengewerkt tussen IND en DT&V.

### Bevindingen

De samenwerking tussen de ketenpartners in de VBL Ter Apel is aanzienlijk verbeterd. Voor de ketenpartners blijkt de rolverdeling in het proces duidelijk en heeft het tweewekelijks Lokaal Terugkeer Overleg (LTO) duidelijk een meerwaarde.

De intake van de vreemdeling door de IOM gebeurt na het eerste vertrekgesprek dat de regievoerder met de vreemdeling voert, zodat de vreemdeling reeds dan met de IOM de mogelijkheden van vrijwillige terugkeer kan bespreken.

Medio 2011 is de VBL-locatie in Vught, geopend. De overplaatsing van personen vanuit Ter Apel naar Vught heeft de nodige weerstand opgeleverd bij de vreemdelingen maar is door de goede samenwerking tussen COA en de DT&V goed gelukt. Gezien de met Ter Apel vergelijkbare structuur die is toegepast in Vught, heeft de commissie het vertrouwen dat ook hier –na de gebruikelijk aanloopproblemen– een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken ketenpartners wordt afgesproken.

Naast de tweede VBL locatie Vught, zijn in 2011 de COA locaties Gilze-Rijen en Katwijk voor gezinnen met minderjarige kinderen ingericht. Op deze locaties is nog sprake van aanloopproblemen, zoals de afstemming tussen IOM en DT&V. Het terugkeerproject gezinnen verloopt daarom nog stroef. Achterliggend probleem lijkt ook te zijn dat IOM voorheen voor de financiële afwikkeling van de vrijwillige terugkeer verantwoordelijk was, terwijl de financiële

uitvoeringsverantwoordelijkheid nu bij de DT&V ligt. (zie tevens paragraaf 2.2.2)

De commissie heeft overigens kunnen waarnemen dat het voorzieningenniveau in Gilze-Rijen en Katwijk gelijkwaardig is aan dat in de VBL Ter Apel. Wel wordt stringent de hand gehouden aan de meldplicht voor volwassenen en de inhuysregistratie van het COA tussen 12.00-14.00 uur. Ook bestaat in Gilze-Rijen niet de mogelijkheid om zelfstandig te koken.

Zodra er zicht is op uitzetting en een vlucht is geboekt naar het land van herkomst, worden de gezinnen in de VBL en GL overeenkomstig wettelijk voorschrift staande gehouden. Dit proces vraagt om nauwgezette samenwerking binnen de keten. De uit te zetten personen worden voorgeleid aan een hulpofficier van Justitie (in aanwezigheid van een advocaat) en vervolgens in bewaring gesteld. Na aankomst in het UC worden gezinnen opgevangen in gezinscellen. (Zie voorts paragraaf 2.2.2)

### **3.2.2. Ketensturing**

De commissie is van mening dat de ketensturing door de Directeur Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ) voortvarend wordt opgepakt en daardoor duidelijk is verbeterd. Door het nieuw opgerichte Bureau R&B (regie en besturing), dat hiërarchisch rechtstreeks onder de DGVZ is geplaatst, wordt informatie vanuit de keten voor de ketenregisseur inzichtelijk gemaakt onder andere door middel van KMI (Ketenbrede Management Informatie). KMI is een applicatie waarbij over de zes afzonderlijke processen Toegang, Opvang, Toezicht, Toelating, Bewaring en Terugkeer managementinformatie wordt gegenereerd uit informatie welke door de ketenpartners maandelijks wordt aangeleverd. Indien KMI wordt gevoed met gegevens uit genoemde processen, kunnen de instroom, doorstroom en uitstroom van dossiers, worden gevolgd. Ook kan worden voorspeld hoeveel zaken de ketenpartners aan elkaar zullen leveren. Zo nodig kan de ketenregisseur bijsturen.

Vooralsnog zijn slechts twee van de zes processen, te weten het Toezichtproces en het Terugkeerproces in KMI opgenomen. Hierdoor ontbreekt nog volledige managementinformatie ten behoeve van de sturing.

De operationele inzet van account houderschap bij R&B, waarbij de medewerkers van R&B ketenpartners als account hebben, is medio 2011 van start gegaan. De accounthouders informeren de ketenregisseur. Indien processen niet optimaal verlopen, wordt aangegeven welke problemen zich in een bepaald proces voordoen, waarna de ketenregisseur de uitvoerende diensten gerichte aanwijzingen kan geven om de problemen op te lossen. Daarnaast is een eerste stap gezet om een ketenplan met de samenwerkende ketenpartners op te stellen. Dit ketenplan 2012-2015 is bedoeld om de onderlinge samenhang en afhankelijkheden in de vreemdelingenketen in beeld te brengen en om (meer) de samenwerking met elkaar te zoeken en betrokkenheid tussen de ketenpartners te bevorderen.

### **3.2.3. Conclusies en aanbevelingen**

De commissie concludeert dat de ketensturing aanzienlijk is verbeterd en dat aan verdere verbetering hard wordt gewerkt.

De ketensamenwerking tussen de IOM en de DT&V in het kader van de duurzame terugkeer voor gezinnen met minderjarige kinderen in de gezinslocatie Gilze-Rijen kan naar het oordeel van de commissie worden versterkt.

De commissie is, voor wat betreft de staandehouding, in bewaring stelling en het vervoer van gezinnen met minderjarige kinderen van de VBL naar het UC zeer positief over de professionaliteit van de medewerkers van de verschillende diensten en hun onderlinge samenwerking.

Duidelijk waarneembaar is de inzet van de ketenregisseur om trends en ontwikkelingen transparant te maken en verbeteringen door te voeren. Hierdoor wordt een draagvlak gecreëerd wat uiteindelijk de effectiviteit van het uitzetproces ten goede komt. Middelen, zoals KMI, kunnen

hierbij een belangrijke ondersteuning bieden. Suggesties voor verdere ontwikkeling en geleidelijke uitbreiding met de processen Toegang, Toelating, Opvang en Bewaring liggen derhalve voor de hand.

### 3.3 ID vaststelling en LP proces

De identiteitvaststelling van een vreemdeling is een essentieel onderdeel van het toezichtproces en noodzakelijk voor een effectief terugkeerproces. Gedurende de opvang- en detentieperiode vervult de regievoerder een cruciale rol. Naar aanleiding van verkregen informatie van de VP, de medewerker vreemdelingenzaken van DJI of de casemanager van het COA, geeft de regievoerder de verkregen informatie aan de Laissez Passer (LP) afdeling van de DT&V door ten behoeve van het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument. De commissie heeft de vorige jaren al gewezen op het belang van kwalitatief goed identiteitsonderzoek, ter vaststelling van de identiteit en om ten behoeve van de terugkeer een vervangend reisdocument te kunnen verkrijgen. Volgens de laatste gegevens (Rapportage Vreemdelingen Keten over de eerste helft van 2011) is het aantal ID onderzoeken in 2011 sterk gedaald, maar is het aantal ID onderzoeken dat aan de kwaliteitseisen voldoet wel gestegen. Zoals eerder gememoreerd, is het wetsvoorstel ter verruiming van de bevoegdheden van de politie om de identiteit te kunnen vaststellen nog steeds niet in werking getreden. Dit is voorzien medio 2012.

Ten aanzien van de LP aanvragen merkt de commissie nog geen verbetering in de resultaten van het LP proces. Het aantal LP aanvragen is gestegen tot ruim 7000 (in 2010 ruim 6100). In ruim 1150 gevallen is het LP proces positief afgesloten omdat een LP of reisdocument is verkregen of een positieve verklaring over de nationaliteit. Zorgelijk acht de commissie het aantal gevallen dat het LP proces negatief werd afgesloten omdat geen LP of reisdocument werd verkregen of de nationaliteit niet kon worden vastgesteld (meer dan 2000). Wel positief is te noemen dat in ruim 2200 gevallen, waarbij de vreemdeling niet meer in beeld is van de DT&V, de procedure ter verkrijging van een LP of reisdocument doorloopt, zoals door de CITT eerder is aanbevolen. Mocht een vreemdeling in een later stadium weer in beeld van de DT&V komen, dan hoeft het LP proces niet weer van begin af aan opgestart te worden.

In de terugkeerbrief is aangekondigd dat het LP proces zal worden verbeterd en vereenvoudigd. De verbetering ziet onder meer op het verstrekken van meer procedurele informatie aan de buitenlandse vertegenwoordigingen en het tegelijkertijd zenden van het aanvraagdossier naar de (gemachtigde van) de vreemdeling. De vereenvoudiging ziet op het niet meer vertalen van alle door de vreemdeling zelf aangedragen documenten, waarmee de identiteit of nationaliteit wordt onderbouwd en het niet meer uitwissen van gegevens uit door de vreemdeling zelf aangedragen stukken. De commissie zal in 2012 bezien in hoeverre deze verbeteringen en vereenvoudigingen in de praktijk tot betere resultaten leiden.

### 3.4 ISD en overlastgevende vreemdelingen

In 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de maatregel van plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) voor vreemdelingen aangekondigd. In 2009 en 2010 zijn door het OM geen of nauwelijks vorderingen tot plaatsing van vreemdelingen in een dergelijke inrichting gemeld.

De commissie heeft in juni 2011 de PI Hoogeveen, de aangewezen inrichting voor illegale vreemdelingen aan wie een ISD maatregel is opgelegd bezocht. Het werkbezoek beperkte zich tot een kennismakingsbezoek, aangezien daar op het moment slechts twee vreemdelingen waren geplaatst. Inmiddels blijken eind 2011 circa 10 personen geplaatst in de ISD inrichting. De commissie is voornemens om in 2012 de effectiviteit van het werkproces van de ISD maatregel extra aandacht te geven. Daarbij zal ook de bredere aanpak in het kader van de terugkeer van TBS-ers en overlastgevende vreemdelingen worden bezien.



De commissie beveelt aan zoals tevens voor VRIS vreemdelingen noodzakelijk, een scan uit te voeren in de DJI-inrichtingen om te bezien of er vreemdelingen aan wie een ISD maatregel is opgelegd in de juiste inrichting zijn geplaatst.

### 3.5 Annuleringen

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

	2010	2011	Vershil
Geboekte uitzettingen*	6610	5530	-1080
Geannuleerde uitzettingen	2404	2140	-264
Percentage annuleringen	36%	39%	

\*Dit betreft het aantal vreemdelingen waarvoor een vlucht is geboekt

Hoewel het aantal annuleringen is gedaald in vergelijking met 2010, geldt dit nog in veel sterkere mate voor het aantal geboekte uitzettingen, zodat het percentage annuleringen toch is gestegen.

Ook bij het observeren van uitzettingen is de commissie in 2011 nog regelmatig geconfronteerd met annuleringen van uitzettingen. Van de ruim 50 geplande observaties door de CITT is bijna de helft geannuleerd. Daarbij wordt opgemerkt dat de commissie vooral moeilijker zaken observeert, waardoor het hoge aantal annuleringen wordt verklaard. (Zie bijlage 1)



**(NB In onderstaande tabel zijn de redenen van annulering met een asterix nieuwe of gewijzigde redenen van annulering.)**

<b>Categorie 1</b>		<b>(wettelijke)procedures</b>
asiel verzoek/reguliere aanvraag		285
voorlopige voorziening		281
opheffing vreemdelingenbewaring		101
medische redenen		99
beleidsbeslissing		70
langer verblijf strafrecht		25
<b>Categorie 2</b>		<b>niet beïnvloedbaar door Ned overheid</b>
verzet ongeleide vreemdeling*		215
autoriteiten niet akkoord met Dublin overdracht*		99
autoriteiten niet akkoord*		67
reisdocumenten niet afgegeven		46
vlucht geannuleerd door vliegtuigmaatschappij		35
geweigerd door gezagvoerder		35
geen toestemming transitluchthaven		29
verzet begeleide vreemdeling		27
geweigerd door luchtvaartmaatschappij		20
reisdocumenten niet tijdig afgegeven		19
<b>Categorie 3</b>		<b>Keten</b>
omboeking*		184
administratieve fouten		31
vreemdeling niet compleet aangeleverd		13
vreemdeling niet tijdig aangeleverd		11
geen vervoer geregeld		11
vreemdeling niet op tijd bij gate		8
geen goede reisdocumenten		6
vlucht niet bekend bij UC		2
<b>Categorie 4</b>		<b>op andere wijze vertrokken</b>
met onbekende bestemming vertrokken		262
alsnog vertrokken via IOM		118
wegens overheidsvlucht		21
escorts eerder beschikbaar		15
met eigen ticket vertrokken		9

Bron:DT&V

Allereerst valt het op dat het aantal geboekte uitzettingen met 1080 is gedaald. Tegelijkertijd is het aantal annuleringen wegens een (herhaald) asielverzoek of reguliere aanvraag onverminderd hoog. Wel is het aantal annuleringen als gevolg van een VOVO afgenomen. Overigens is het aantal opheffingen van de bewaring gestegen, wat voor een deel voor de afname van VOVO's heeft gezorgd.

Opvallend is ook de meer dan halvering van het aantal annuleringen wegens een beleidsbeslissing (van 189 in 2010 tot 70 in 2011).

Omdat de definities van oorzaken van annulering ongeveer jaarlijks worden aanpast, kunnen de cijfers van achtereenvolgende jaren moeilijk eenduidig worden vergeleken, zoals blijkt uit het aantal annuleringen wegens verzet bij begeleide en onbegeleide vluchten. De commissie zal aan annuleringen wegens verzet bij onbegeleide vluchten het komend jaar extra aandacht besteden. Het grote aantal annuleringen als gevolg van vreemdelingen die voortijdig en met onbekende bestemming vertrekken wijst in de richting van een verkeerde inschatting. Positief te noemen is de verdubbeling van het aantal vreemdelingen dat alsnog via IOM zelfstandig vertrekt. Het aantal annuleringen wegens administratieve fouten is aanzienlijk afgenomen van 125 in 2010 tot 31 in 2011, hoewel dit deels komt door een andere wijze van registreren.

### **3.5.1 Pilot 'last minute' aanvragen**

De mogelijkheid voor een vreemdeling om op het allerlaatste moment vlak voor de uitzetting een asielaanvraag of reguliere aanvraag, een herhaalde asielaanvraag of een voorlopige voorziening aan te vragen is nog steeds een probleem dat de effectieve uitvoering van het terugkeerproces ernstig verstoort. Hierdoor worden niet alleen kostbare voorbereidingen teniet gedaan en hoge kosten voor de betrokken uitvoeringsorganisaties veroorzaakt, maar wordt daardoor vooral de effectiviteit van het uitzetproces onnodig gefrustreerd. Teneinde dit probleem op te lossen is in 2009 op aanbeveling van de commissie een pilot 'last minute' aanvragen van start gegaan, waarbij de uit te zetten vreemdeling tot 24 uur voor diens vertrek de mogelijkheid wordt geboden een rechtsmiddel aan te wenden dat in Nederland mag worden afgewacht. De CITT heeft getracht deze pilot te volgen. Medio 2011 is de pilot aangescherpt en uitgebreid met een soortgelijk regime voor het beroep op een VOVO. Het is de CITT in bijna twee jaar niet gelukt goed zicht op de resultaten van de pilot te krijgen. De commissie heeft, ondanks herhaald rappelleren, in het verslagjaar niet de beschikking gekregen over een inzichtelijke evaluatie. Wel heeft de commissie vernomen dat de DT&V in mei 2011 met de IND afspraken heeft gemaakt om adequater te kunnen reageren op te verwachten "last minute" asielverzoeken, door de tijdige inschakeling van een beslisambtenaar van de IND tijdens het verwijderproces op Schiphol. Ondanks deze afspraken constateert de commissie dat het nog geregeld voorkomt en soms meerdere keren op een dag, dat een vlucht geannuleerd moet worden omdat op het laatste moment een herhaalde aanvraag wordt ingediend, zonder dat daarop door de IND snel kan worden beslist.

### **3.5.2 Conclusies en aanbevelingen**

Uit de annuleringscijfers concludeert de commissie dat noch de pilot HASA, noch de in mei 2011 gemaakte afspraken tussen DT&V en IND hebben geleid tot een substantiële verbetering in de kennelijk zeer weerbarstige problematiek van kansloze herhaalde aanvragen, die al een aantal jaren om een oplossing vraagt. De CITT hecht er zeer aan dat deze problematiek in 2012 daadwerkelijk wordt aangepakt.

Het onverminderd hoge aantal annuleringen wegens verzet van de vreemdeling en het kort voor de uitzetting met onbekende bestemming vertrekken leidt de commissie tot de conclusie dat vooraf effectievere risicoanalyse door de betrokken ketenpartners zouden moeten plaatsvinden.

## **3.6 Uitzetproces**

### **3.6.1 Inleiding, aspecten van aandacht**

De KMar is de dienst die vreemdelingen die weigeren terug te keren, en die gedwongen worden uitgezet, escorteert naar het land van herkomst of het land binnen de EU waar het eerst asiel is aangevraagd. Om goed te kunnen beoordelen of escortering noodzakelijk is, wordt op grond van de informatie op het M118 formulier betreffende de vreemdeling, een risicoanalyse gemaakt. Het is daarom van essentieel belang dat de informatie, die de KMar wordt aangeleverd, volledig en 'up to date' is. De voortdurende optimalisering van het gebruik van het zogenaamde M118 formulier

en de opname van dit formulier in de Vreemdelingencirculaire moet een waarborg bieden voor verdere verbeteringen in het terugkeerproces.

Om de professionaliteit te vergroten heeft de Brigade Vreemdelingenzaken het verwijdercentrum opgesplitst in een afdeling PBG (Procesbegeleiding) en een afdeling BG (Begeleiding uitzetting). Daarom is de kwaliteitsbewaking van escortcommandanten inzichtelijker, wordt de 'span of control' verkleind en kan de operationele aansturing verder worden verbeterd.

Onzekerheden in de periode voor de uitzetting worden door PBG eerder gesignaleerd en teruggekoppeld naar de regievoerders van de DT&V zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden gesignaleerd. Een aspect van aandacht is dat PBG de escortcommandanten specifieke bijzonderheden ten aanzien van een uitzetting en bijzonderheden over het land van herkomst onder de aandacht brengt.

Daarnaast was een aandachtspunt het aanleggen van de bodycuff op Rotterdam The Hague Airport. De escorts hadden, door het geringere aantal vluchten, minder ervaring met het aanleggen van dit dwangmiddel. Inmiddels wordt voor iedere uitzetting vanuit Rotterdam geoefend met het aanleggen van de bodycuff. De commissie heeft vastgesteld dat het grondproces daardoor professioneler en effectiever wordt uitgevoerd.

Ook is aandacht besteed aan de samenwerking tussen KMar Schiphol en KMar Rotterdam The Hague Airport, met name waar het de boarding van vreemdelingen bij overheidsvluchten betreft. Deze problematiek is aan de orde gesteld tijdens workshops. De commissie stelt vast dat sprake is van een substantiële verbetering in de samenwerking tussen beide dienstonderdelen.

### **3.6.2 Selectie van vluchten**

De commissie hanteert bij de selectie van vluchten een toezichtkader dat op de website van de commissie openbaar is gemaakt ([www.commissieterugkeer.nl](http://www.commissieterugkeer.nl)). Daarbij betreft de commissie naast nut en noodzaak ook ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan. Daarbij is onder meer gebleken dat problemen tijdens de uitzetting zich vooral plegen voor te doen in de fase voor of tijdens de boarding. Gelet hierop worden sinds 2011 ook uitzettingen gemonitord door alleen het grondproces te volgen en niet meer mee te vliegen naar het land van herkomst.

De commissie heeft in 2011 in 52 gevallen het voornemen gehad de uitzetting te observeren. In 14 gevallen is de uitzetting vroegtijdig geannuleerd. Van de overgebleven 38 geobserveerde uitzettingen zijn nog eens 10 uitzettingen geannuleerd. De 38 gevallen betroffen een 13 tal grondobservaties waarbij niet is meegevlogen, 12 individuele observaties en een 13 tal observaties van Frontex of chartervluchten.

### **3.6.3 Bevindingen chartervluchten en individuele uitzettingen**

#### **Overheidsvluchten**

De commissie heeft 13 FRONTEx of chartervluchten geobserveerd. Nederland heeft in 2011 bij 9 FRONTEx vluchten geparticipeerd en daarbij 39 vreemdelingen uitgezet. In 2010 was dat bij 7 vluchten 52 vreemdelingen. Met meer vluchten zijn dus in totaal minder vreemdelingen uitgezet. De FRONTEx vluchten, waarbij Nederland in 2011 participeerde, hadden voornamelijk de bestemming DRC (Congo), Irak en Nigeria.

Wat de commissie in positieve zin is opgevallen betreft de uitstekende voorbereiding op deze vluchten, door alle bij het uitzetproces betrokken diensten. Op de vluchten met gezinnen met minderjarige kinderen wordt in paragraaf 2.2.2 apart ingegaan.

Hoewel de kans op annulering van een FRONTEx vlucht gering is, zijn desondanks twee FRONTEx vluchten toch geannuleerd. In één geval werden de landingsrechten in Congo, vlak voor de boarding in Dublin, ingetrokken waardoor de deelnemende landen, waaronder Nederland, met hun uit te zetten vreemdelingen weer moesten terugkeren. In het tweede geval is een door

Nederland georganiseerde FRONTEX vlucht geannuleerd omdat de autoriteiten in Irak, de eerder toegezegde acceptatie van vreemdelingen, alsnog hebben geweigerd.

De commissie zal zich in 2012 door FRONTEX laten informeren over de meest effectieve wijze waarop geparticipeerd kan worden bij deze uitzettingen.

Naast de FRONTEX vluchten heeft de commissie vier Nederlandse charteruitzettingen geobserveerd met bestemming Irak en Oekraïne. Ondanks de professionele voorbereiding is in één geval de uitzetting, vlak voor het moment van boarden, wegens een rechterlijke uitspraak geannuleerd.

Het is de commissie wederom opgevallen dat andere participerende lidstaten, in tegenstelling tot Nederland, bij het afvallen van uit te zetten vreemdelingen snel voor vervanging kunnen zorgen, zodat lege plekken zoveel mogelijk worden voorkomen.

### **Individuele uitzettingen en grondprocessen**

In het afgelopen jaar zijn twaalf individuele uitzettingen geobserveerd. Bij individuele uitzettingen wordt meegevloden bijvoorbeeld indien de commissie op voorhand problemen verwacht gedurende het grondproces, of onvoorspelbaar gedrag van de vreemdeling mogelijk gaat leiden tot frustratie van de uitzetting, of de overdracht in het land van herkomst problematisch lijkt. Ook wordt de samenwerking tussen de KMar en meereizende ketenpartners of derden, zoals medicare, geobserveerd.

De commissie constateert dat mede door de inzet van het Bureau Proces Begeleiding op voorhand mogelijke problemen worden voorkomen door tijdig een signaal af te geven aan de betrokken ketenpartner, die vervolgens hierop actie kan ondernemen. Van cruciaal belang blijft dat men elkaar goed informeert.

Van de twaalf individuele uitzettingen die de commissie heeft geobserveerd zijn drie uitzettingen geannuleerd. De redenen hiervan waren dat betrokkenen niet werden geaccepteerd in het land van herkomst, de vreemdeling de uitzetting zodanig wist te frustreren dat de gezagvoerder de vreemdeling sommeerde het toestel te verlaten en na het indienen van een herhaalde asielaanvraag op het laatste moment voor het boarden.

De commissie heeft in 2011 dertien keer een grondproces geobserveerd waarbij op voorhand te verwachten was dat veel problemen zich al zouden voordoen in het proces rondom boarding. Uit het M118-formulier bleek bijvoorbeeld dat een aantal vreemdelingen al meer dan tien jaar woonachtig in Nederland was. Andere vreemdelingen hadden een criminele achtergrond, of hadden bij eerdere uitzetpogingen verzet gepleegd. (Een totaaloverzicht van redenen van observatie is te vinden in bijlage 1)

Het is de taak van het Bureau Proces Begeleiding, alle bij het proces zijnde betrokkenen tijdig te informeren. Niettemin zijn van de dertien geobserveerde grondprocessen twee uitzettingen op het laatste moment geannuleerd doordat een HASA werd ingediend.

#### **3.6.4 Geweld tegen overheidsdienaren**

In het jaarverslag 2010 heeft de commissie in haar waarneming verwerkt dat de categorie uit te zetten illegale vreemdelingen steeds lastiger wordt en dat het tegenwerken van hun uitzetting soms gepaard gaat met excessief verbaal en/of fysiek geweld.

Geruime tijd werd de kans op geweld tegen een functionaris van de overheid als een 'bedrijfsrisico' gezien, waarbij de functionaris een ruim incasseringsvermogen werd toegedicht. Mede naar aanleiding van het kabinetsstandpunt om ambtenaren en hulpverleners beter te beschermen tegen gewelddadig en respectloos handelen van burgers, heeft de commissie dit onderwerp in haar vorig jaarverslag aangekaart. In 2011 heeft de commissie hierover onder meer gesproken met de leiding van de KMar.

Voor de stelling dat door het nalaten van maatregelen tegen weerspannige vreemdelingen, slecht

gedrag wordt beloond, met het risico dat de beloning van dat gedrag navolging zal uitlokken bij andere vreemdelingen bleek bij de leiding van de KMar begrip. Anderzijds bleef de vrees bestaan dat bij strafrechtelijk optreden tegen dergelijke vreemdelingen het uitzetproces zou kunnen worden vertraagd of gefrustreerd, waardoor de effectiviteit van uitzettingen in het gedrang zou kunnen komen.

Het hier bedoelde geweld is nagenoeg steeds gericht op het voorkomen van een uitzetting en doorgaans niet direct tegen de functionaris van KMar, DJI of DT&V als persoon. De commissie is van oordeel dat tegen vreemdelingen die aldus hun uitzetting weten te verhinderen proces-verbaal moet worden opgemaakt. Dit hoeft niet te betekenen dat een volgende uitzetting daardoor wordt vertraagd. In overleg met het OM kan de standaardprocedure immers zijn dat aan een effectieve uitzetting prioriteit gegeven wordt. Het proces-verbaal kan overigens, indien de uitgezette vreemdeling opnieuw naar Nederland komt, alsnog tot vervolging leiden. De vreemdeling weet dan dat hem in ons land nog een strafproces te wachten staat.

Voorts beveelt de commissie aan om vreemdelingen die om gegronde redenen beschouwd worden als potentiële amokmakers en geweldplegers kort voor hun uitzetting door middel van een flyer, gesteld in de landstaal, te informeren over consequenties van verzet tijdens de uitzetting. In het verleden is gebleken dat het tijdig verschaffen van duidelijkheid een de-escalerende werking kan hebben en de effectiviteit van de uitzetting kan bevorderen.

Inmiddels heeft het kabinet wel besloten dat in alle gevallen van fysiek verzet van een vreemdeling die leidt tot letsel bij een medewerker van de KMar, proces-verbaal tegen de vreemdeling zal worden opgemaakt.

### **3.6.5 Conclusies en aanbevelingen**

De commissie concludeert dat op één incident na de (voorbereiding van) de geobserveerde uitzettingen van vreemdelingen zorgvuldig en humaan zijn uitgevoerd. Dat incident (het betrof een vreemdeling met epilepsie die van de vliegtuigtrap viel) is voor de commissie aanleiding geweest de KMar nadere vragen te stellen. De KMar heeft aangegeven maatregelen te treffen, waaronder het opstellen van een werkinstructie, om herhaling te voorkomen.

De commissie adviseert, meer dan thans het geval, rondom de datum van overheidsvluchten naar een land ook individuele uitzettingen naar dat land te plannen, of in ieder geval uit te zetten vreemdelingen voor het land van bestemming beschikbaar te hebben. In geval er sprake is van afvallers van een overheidsvlucht of FRONTEX vlucht kunnen deze vreemdelingen, die oorspronkelijk individueel zouden worden uitgezet meevliegen met deze overheidsvluchten of FRONTEX vluchten.



## 4. Vooruitblik 2012

### 4.1 Inleiding

In dit deel wordt vooruitgekeken naar de onderwerpen waaraan de CITT in 2012 in het bijzonder aandacht zal besteden.

### 4.2 Vreemdelingentoezicht binnen de Nationale Politie

Nog onduidelijk is of de vreemdelingentaak binnen de nationale politie centraal zal worden aangestuurd of dat vanuit een gedecentraliseerd portefeuillehouderschap zal worden gewerkt. De commissie is met name benieuwd hoe de aanpak van ID onderzoek, VRIS (inclusief TBS en ISD) en overlastgevende vreemdelingen, waaronder de persoonsgebonden aanpak, binnen de nationale politie wordt geprioriteerd en afgestemd.

### 4.3 Het toezicht op terugkeer en de internationale samenwerking op dit gebied

De commissie heeft geconstateerd dat het nationale terugkeerbeleid in hoge mate wordt beïnvloed en bepaald door internationale afspraken. Dit geldt in het bijzonder voor de samenwerking in FRONTEX. De commissie zal aandacht besteden aan standaardisering van procedures en de uit de Terugkeerrichtlijn volgende verplichting observers mee te laten vliegen. Ook afspraken in Schengenverband, het verdrag van Dublin en de gezamenlijke opstelling ten opzichte van landen van herkomst met betrekking tot afgifte LP's en terugname van eigen onderdanen worden onder de loep genomen. Overigens ligt het gelet op het vorenstaande voor de hand om de komende maanden te bezien of deze en andere ontwikkelingen sinds de instelling van de CITT aanleiding geven tot aanpassing van opzet en werkwijze van de commissie.

### 4.4 Implementatie van de maatregelen in de terugkeerbrief

Het kabinet heeft een breed palet aan maatregelen in het vooruitzicht gesteld in de eerdergenoemde Terugkeerbrief. De commissie zal bezien of en zo ja in welke samenhang deze maatregelen vanaf begin 2012 hun beslag krijgen.

### 4.5 Bijzondere uitzettingen

De commissie zal in 2012 bijzondere aandacht besteden aan de uitzetting van vreemdelingen met een medische indicatie inclusief het vervoer uit het Penitentiair Psychiatrisch Centrum en vreemdelingen die door Medicare worden begeleid.

Daarnaast zal de commissie de annuleringen van uitzettingen als gevolg van verzet bij onbegeleide vluchten nader onderzoeken.





## BIJLAGE 1 Overzicht redenen observaties

	Individuele uitzetting
	EU of Ned-charter
	Grondprocesobservatie

Maand	Vlucht naar	Reden van observatie	Geannul	Reden annulering
<b>Jan</b>	Monrovia via Brussel	Betrokkene heeft vele antecedenten, Pilot HASA last minute, frustreren van de uitzetting verwacht, extra aandacht voor overdracht	Nee	
<b>Febr</b>	Bagdad via Ammam Bagdad	Gezin, vader en moeder en 2 kinderen. Doelgroepen beleid Gezin, vader en moeder met 2 kinderen extra aandacht voor overdracht		Vrouw niet in staat te reizen Moeder en 2 kinderen zijn niet geaccepteerd in Bagdad
	Ankara	Betrokken heeft langdurig illegaal in Nederland verbleven Wil vrouw en kinderen absoluut niet achterlaten in Nederland	Nee	
	Kameroen/Congo	EU charter, georganiseerd door NL, deelnemende landen: Irl,UK,BE,FL,CH Nederland heeft 3 vreemdelingen	Nee	Alle Nederlandse gegadigden in vroegtijdig stadium geannuleerd
	Bagdad	Betrokkenen (2) zijn recalcitrant en verbaal zeer agressief. Hebben aange- geven verzet te gaan plegen	deels	1 betrokkene geannuleerd wegens verzet
	Kabul	Grootvader (82jr) ziet slecht, slecht ter been en wil niet terugkeren, groot- moeder 67 jr en kleinkind 18 jaar willen niet terug. Reizen op EU doc	Ja	HASA ingediend
<b>Maart</b>	Casablanca via Rome	3e poging. Betrokkene heeft eerdere 2 uitzetting gefrustreerd.	Ja	Bewaring opgeheven
	Irak via Zweden	EU vlucht naar Bagdad, georganiseerd door Zweden Nederland heeft 7 vreemdelingen	Nee	
	Bagdad via Amman Belgrado	Beiden reizen op EU-staat, één is drugverslaafd en heeft vele antecedenten, is van van Koerdische afkomst. De ander komt uit Pilot HASA, weigert terug te keren Betrokkene is ex VRIS, verstandelijk beperkt en agressief. Heeft meerdere antecedenten	deels	een annulering wegens verzet
	Nigeria	EU vlucht naar Nigeria, georganiseerd door Oostenrijk Nederland heeft 2 vreemdelingen	Nee	
<b>April</b>	Irak	Nederlandse Charter 8 gezinnen + 13 individuen	Nee	
	Zanzibar via Addis Abeba	Van betrokkene wordt fysiek geweld verwacht. Is depressief en gestresst Schreeuwt of is volstrekt passief door roerloos op de grond te gaan liggen.	Nee	
	Nigeria	EU vlucht naar Nigeria, georganiseerd door Nederland, deelnemende landen: NO,ES,FR. Nederland heeft 13 vreemdelingen	Nee	
	Algiers via Brussel	Betrokkene woont al ruim 20 jaar illegaal in Nederland en Italië Is weggelopen bij terugkeergesprekken	Nee	
<b>Mei</b>	Kabul	Betrokkenen geven aan zich maximaal te zullen verzetten. Zij zullen aantoonbaar maken dat zij het land niet verlaten.	Ja	Staking vliegtuigmaatschappij
	Shanghai	2e poging. Vorige uitzetting mislukt wegens verzet. Is emotioneel en is bang voor de Chinese politie	Nee	
	Casablanca via Rome	3e poging, stelt alles in het werk om niet uitgezet te worden. Heeft zich vorige keer verwond	Ja	Nieuw medisch verzoek
	Nador	Betrokkene heeft vele antecedenten, zit sinds 2005 in hechtenis	Ja	VOVO ingewilligd
	Casablanca	Betrokkene is streng gelovig. Geeft aan absoluut niet terug te willen. Nieuwe maatschappij Air Arabia	Ja	Geen LP afgegeven
	Milaan	VRIS met medische achtergronden. Komt veeleisend en claimend over	Nee	
<b>Juni</b>	Irak	Nederlandse Charter 2 gezinnen + 20 individuen	Nee	
	Kabul	2 vreemdelingen. 2e poging, 1e keer gefrustreerd door bloed te spugen Andere vreemdeling heeft vorige vlucht verbaal en fysiek gefrustreerd	Nee	

Maand	Vlucht naar	Bijzonderheden	Geannul	Reden
<b>Juli</b>				
	Ulan Bator	3e poging, eerdere vluchten wegens ernstig verbaal verzet geannuleerd	Nee	
	Teheran	Maakt verwarde indruk, veel antecedenten	Ja	HASA ingediend
	Milaan	Getraumatiseerd gezin, medicare gaat mee	Ja	Nieuw medisch verzoek
<b>Aug</b>				
	Casablanca	Betrokkene heeft eerdere vlucht gefrustreerd en geeft aan Palestijn te zijn Nieuwe maatschappij AirArabia, rechtstreeks	Ja	Geweigerd door gezagvoerder
	Tel Aviv	Betr. is een druggebruiker, heeft in Israel een strafblad. Weigert mee te werken. Veel antecedenten.	Nee	
	Teheran	Moeder met 2 kinderen van 7jr. en 9jr. Vader blijft achter vanwege HASA. Willen echt niet vertrekken.	Ja	HASA ingediend
	Nigeria/Congo via Dublin	Frontexvlucht naar Nigeria en Congo. Georganiseerd door Ierland. Nederland heeft 4 vreemdelingen	Ja	Geen vereiste landingsrechten Congo
	Casablanca	2e poging, zegt Algerijn te zijn, vechtsporter, epilepsie, zware antecedenten	Ja	HASA ingediend
	Bogota via Lima	Betreft een gezin van 6 personen. Geven aan liever hier te sterven dan terug te gaan.	Nee	
	Casablanca	Betrokkene heeft vele antecedenten, werkt nergens aan mee.	Ja	VOVO ingewilligd
<b>Sept</b>				
	Belgrado	Betrokkene komt uit strafproces, OVR.	Nee	
	Nigeria via Wenen	Frontexvlucht naar Nigeria, georganiseerd door Oostenrijk Nederland heeft 3 vreemdelingen	Nee	
	Kabul via New Delhi	Betreft een gezin, emotioneel, eerdere Hasa's alle afgewezen	Nee	
	Lome	Betrokkene geeft al aan hoe een vlucht dient te worden gefrustreerd	Ja	Geen geldig reisdocument
	VBL Ter Apel	Staanhouding en IBS gezinnen Ter Apel/UC Rotterdam	Nee	
	Irak	Nederlandse Charter naar Bagdad Gezinnen	Nee	
	Paramaribo	Betrokkene heeft reeks van antecedenten, heeft ambtenaren in functie bedreigd, fysiek sterke man, OVR	Ja	Geen reisdocument afgegeven
<b>Okt</b>				
	Irak via Zweden	Frontexvlucht naar Bagdad via Zweden 9 vreemdelingen waarvan 1 gezin	Nee	
	Nigeria via Madrid	Frontexvlucht naar Nigeria georganiseerd door Nederland Deelnemende landen: FR,FL,ES,AU. Nederland heeft 8 vreemdelingen	Nee	
	Nador	Ex Vris (doodslag) heeft eerdere vlucht gefrustreerd, heeft Kmar personeel bedreigd	Ja	Val van de vliegtuigtrap
	Tanger	Be wil niet terug, geeft aan 4 jr. gevangenis open te hebben staan in Marokko en doet er alles aan om te blijven.	Ja	Betrokkene is isnog geweigerd door de luchtvaartmaatschappij
<b>Nov</b>				
	Dar es Salaam	Be geeft aan Somalier te zijn en heeft eerdere vlucht gefrustreerd. Claimt sexueel misbruikt te zijn in Nederland	Ja	HASA ingediend
	VBL Ter Apel	Staanhouding en IBS gezin Ter Apel/UC Rotterdam	Nee	
	Irak	Frontexvlucht naar Bagdad georganiseerd door Nederland Nederland heeft nog maar 1 gegadigde. Deelnemende landen: DK,BE,NO,FR.	Ja	Geen toestemming autoriteiten Irak
	Buenos Aires	Vader, moeder en dochter met medische problemen, medicare mee Willen niet terug	Nee	
	Cairo	Betrokkene woont al 21 jaar illegaal in Nederland en geeft aan absoluut niet te willen vertrekken	Ja	HASA ingediend
	Tunis	3e poging, betrokkene woont al 15 jaar illegaal in Nederland. Heeft Nederlandse vriendin en heeft 3 kinderen	Nee	
<b>Dec</b>				
	Oekraïne	Betreft man en vrouw/ Nederlandse Charter	Ja	VOVO ingewilligd
	Salvador	Autistische stoornis, smetvrees, dwangrituelen, achterdochtig. Medicare mee Betrokkene weigert medicatie	Nee	
	Perth via Kuala Lumpur	Geweldpleging, ongecontroleerd fysiek en verbaal geweld, bijten!, i.v.m. psychische klachten gaat medicare mee	Nee	
	Lagos	Simulatie epilepsie en fysiek en verbaal verzet. Medicare gaat mee.	ja	Betrokkene is niet Fit to Fly verklaard

## BIJLAGE 2      Overzicht werkbezoeken en gesprekken

### **Januari**

Gesprek met Nederlandse ambassadeur in Irak

### **Februari**

Deelname workshop KMar

Gesprek met BZ (platform en EHRM)

Werkbezoek aan Straatsburg (PV en plv. DG Raad van Europa, EHRM)

Gesprek met directeur en vz. Raad van Toezicht Stichting Duurzame terugkeer

Gesprek met directeur Bijzondere Voorzieningen DJI

### **Maart**

Werkbezoek Border Security Training Centre Schiphol

Workshop Assisted Voluntary Return IOM

### **April**

Workshop met KMar (Uitzettingen)

Gesprek met Minister I&A

Gesprek met Chief of Mission IOM

Deelname brainstormsessie Ist (OPCAT)

### **Mei**

Gesprek met SG van Binnenlandse Zaken

Gesprek met DGVZ van Binnenlandse Zaken

Werkbezoek KMar (grenscontrole)

Werkbezoek AC Schiphol

### **Juni**

Werkbezoek VBL Ter Apel

Werkbezoek PI Hoogeveen (ISD voor vreemdelingen)

### **Juli**

-

### **Augustus**

Werkbezoek KMar (uitzetcentrum)

### **September**

Gesprek met HDV&O

### **Oktober**

Gesprek met Minister I&A

Gesprek met Commandant KMar

Gesprek met Chief of Mission IOM

Werkbezoek KMar (MTV Oostgrens)

Gesprek met HIND

### **November**

Werkbezoek KMar (MTV Zuidgrens)

Terugkeerconferentie DT&V

Gesprek met ADDT&V

Gesprek met HDJI

Werkbezoek VBL Vught en Gilze-Rijen

Workshop met KMar (uitzettingen)

### **December**

Gesprek met Voorzitter TaskForce VRIS

Ambassadeursconferentie

Werkbezoek DV&O



## BIJLAGE 3      Lijst met afkortingen

AO	Algemeen overleg
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVRD	Assisted Voluntary Return from Detention
AVR FC	Assisted Voluntary Return for Families with underage Children
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse Zaken
DC	Detentiecentrum
(H)DIJ	(Hoofd) Dienst Justitiële Inrichtingen
(AD) DT&V	(algemeen directeur) Dienst Terugkeer & Vertrek
DMB	Directie Migratiebeleid
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EU	Europese Unie
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
FRONTEX	Frontières extérieures
GL	Gezinslocatie
HASA	Herhaalde Asielaanvraag
HRT	Herintegratieregeling Terugkeer
HvB	Huis van Bewaring
ID	Identiteitsonderzoek
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
(H)IND	(Hoofddirecteur) Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez passer
LS	Lidstaten
LTO	Lokaal Terugkeeroverleg
MOB	met onbekende bestemming vertrokken
MOU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PSHV	Politie Suite Handhaving Vreemdelingen
PV	Permanente Vertegenwoordiger
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
SLOT	Strategisch Landenoverleg Terugkeer
SDT	Stichting Duurzame Terugkeer
SKDB	Strafrechtsketen Database
TBS	Terbeschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
TOV	Taakorganisatie vreemdelingenzaken
UC	Uitzetcentrum
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VIP	Verwijs Index Personen
VOVO	Voorlopige Voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtsketen





