



Gedwongen vertrek in beeld

*Een nadere beschouwing van het gedwongen vertrek
uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfsrecht*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	Samenvatting, inclusief conclusie en aanbevelingen	4
1	Inleiding	9
1.1	Algemeen	9
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	10
1.3	Doelstelling van het onderzoek	11
1.4	Onderzoeksvragen	11
1.5	Afbakening en uitvoering van het onderzoek	11
1.6	Toelichting gebruikte begrippen	12
1.7	Leeswijzer	13
2	Het verloop van het vertrekproces	14
2.1	Algemeen	14
2.2	De belangrijkste overheidsorganisaties	14
2.3	De start van het vertrekproces	15
2.4	De behandeling van een vertrekdossier	16
2.5	De afsluiting van het vertrekproces	16
2.6	De uitkomsten van het vertrekproces	18
3	Taakuitvoering en samenwerking organisaties	20
3.1	Taakuitvoering en samenwerking organisaties	20
3.2	Informatiedeling	23
4	Medewerking van de vreemdeling	26
4.1	Algemeen	26
4.2	Vrijwillige terugkeer	26
4.3	Terugkeer onder dwang	27
5	Procedures en rechtsmiddelen	29
5.1	Verblijfsaanvragen en andere procedures	29
5.2	Vervangende reisdocumenten	30
I	Bijlage	
	Afkortingen	34



Voorwoord

Het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben om in Nederland te verblijven is belangrijk voor de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Op onderdelen heeft mijn Inspectie in de afgelopen jaren het vertrek al onderzocht. Het is dus mogelijk dat de lezer soms met een blik van herkenning kennisneemt van dit rapport. In dit onderzoek heeft mijn Inspectie voor het eerst in beeld gebracht hoe het volledige vertrekproces in de praktijk verloopt. Door daarbij de stappen in onderlinge samenhang te bezien levert de Inspectie een bijdrage aan de kwaliteit van het terugkeerproces.

Dit onderzoek richt zich op de gevallen waarin de vertrekplichtige vreemdeling Nederland niet op eigen gelegenheid verlaat en de overheid gebruik maakt van de bevoegdheid om een vreemdeling vervolgens (gedwongen) uit Nederland te verwijderen. Uitvoeringsorganisaties als de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Koninklijke Marechaussee hebben in het gedwongen vertrekproces een belangrijke rol. Dit onderzoek richt zich dan ook primair op de kwaliteit van de taakuitvoering door deze organisaties. Door deze focus en de keuze om het onderzoek vooral op gedwongen vertrek te richten komen de (non-gouvernementele) organisaties die het vertrek van vreemdelingen op eigen gelegenheid faciliteren in dit onderzoek minder in beeld. Dit doet niets af aan het belang van de taakuitvoering van deze organisaties.

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat de uitvoering van het vertrekproces door de verschillende betrokken organisaties – onder de regie van de Dienst Terugkeer & Vertrek - over het algemeen goed verloopt. De samenwerking is verbeterd. Wel blijft de onderlinge uitwisseling van informatie onverminderd een aandachtspunt.

Die betere samenwerking leidt niet tot betere vertrekresultaten. Het aandeel aantoonbaar vertrek op eigen gelegenheid is in het afgelopen jaar afgenomen tot ongeveer een kwart van het totaal. En van meer dan de helft van de vertrekplichtige vreemdelingen is niet bekend of ze Nederland daadwerkelijk hebben verlaten. Een belangrijke oorzaak voor deze laatste ontwikkeling vormen de (beperkte) mogelijkheden die de overheid heeft om binnen de geldende nationale en internationale juridische kaders gedwongen vertrek te realiseren.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting, inclusief conclusie en aanbevelingen

Gedwongen vertrek in beeld

Een vreemdeling¹ die geen recht (meer) heeft om in Nederland te verblijven omdat zijn asielaanvraag of andere toelatingsaanvragen niet zijn gehonoreerd, moet Nederland verlaten. Het uitgangspunt daarbij is dat de vreemdeling eerst de gelegenheid heeft om Nederland uit eigen beweging te verlaten.² Indien de vreemdeling geen gehoor geeft aan zijn vertrekplicht kan hij³ gedwongen worden.

Sinds 2014 houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) stelselmatig toezicht op situaties waarin vertrekplichtige vreemdelingen met ondersteuning of onder dwang van overheidsorganisaties Nederland verlaten. Uit dit toezicht bleek dat er regelmatig sprake was van annuleringen van geplande uitzettingen en dat vertrekprocedures jaren in beslag kunnen nemen. Ook heeft de Inspectie eerder geconstateerd dat de voorbereiding van uitzettingen en de informatie-uitwisseling tussen betrokken organisaties direct voorafgaand aan de uitzetting niet in alle gevallen voldeed aan de daarvoor geldende vereisten.⁴

In dit onderzoek kijkt de Inspectie voor het eerst naar het vertrekproces van vertrekplichtige vreemdelingen als geheel. Waar het toezicht tot dusver met name op de slotfase van het vertrekproces gericht was (de feitelijke uitzetting) beschrijft de Inspectie in dit rapport het vertrekproces vanaf de start. Daarbij beoordeelt de Inspectie of betrokken organisaties en professionals handelen in overeenstemming met de norm dat het vertrekproces zorgvuldig uitgevoerd moet worden en veilig en humaan moet verlopen⁵. Vervolgens brengt de Inspectie in beeld in welke mate het vertrekproces leidt tot een daadwerkelijk en tijdig vertrek van vreemdelingen en welke factoren hierop van invloed zijn.

In de volgende paragrafen is zichtbaar dat het onderzoek naar het vertrekproces als geheel een voor de Inspectie herkenbaar beeld heeft opgeleverd: de uitvoering van

¹ In deze rapportage wordt gesproken over 'vreemdeling' tenzij nadrukkelijk 'asielzoeker' wordt bedoeld.

² Artikel 61 Vreemdelingenwet 2000 e.v..

³ Waar in deze rapportage 'hij' staat kan ook 'zij' worden gelezen.

⁴ Zie hiervoor de Inspectie-onderzoeken: Het overlijden van Alexander Dolmatov (2013) en Onderzoek uitzetting ziek Georgisch meisje (2013), Begeleide gedwongen terugkeer van vreemdelingen (2014) en het Jaarbeeld Terugkeer 2015.

⁵ Zie voor een toelichting op deze begrippen en de primaire bronnen van waaruit deze eisen voortvloeien het door de Inspectie voor dit onderzoek gehanteerde toetsingskader terugkeer en vertrek: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toetsingskaders/2014/12/15/toetsingskader-terugkeer-en-vertrek---versie-1.1---15-december-2014> Inmiddels is dit toetsingskader geactualiseerd.



het vertrekproces voldoet als regel aan de eisen die daaraan zijn gesteld, waarbij verbetering mogelijk en noodzakelijk blijft in de uitwisseling van informatie tussen de verschillende betrokken partijen en de onderlinge samenwerking. In meer dan de helft van de gevallen leidt het vertrekproces niet aantoonbaar tot het daadwerkelijke vertrek van de vreemdeling zonder verblijfsrecht. Dit is in een beperkt aantal gevallen toe te schrijven aan een gebrekkige uitvoering van het vertrekproces.

Verloop en uitkomsten van het vertrekproces

De Dienst terugkeer & vertrek (DT&V) vervult een rol als regisseur en mede-uitvoerder van het vertrekproces. De regievoerders van de DT&V passen een maatwerkbenadering toe. Afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling wordt ingeschat of ondersteuning nodig is bij het realiseren van een zelfstandig vertrek. Of dat stappen genomen moeten gezet om een gedwongen vertrek te realiseren. Hierbij werkt de DT&V samen met andere overheidsorganisaties. Ook spelen non-gouvernementele organisaties (NGO's), intergouvernementele organisaties, gemeenten en beroepsgroepen als medici en advocaten een rol in het terugkeerproces.

Een beschouwing van de kwantitatieve uitkomsten van het vertrekproces levert het beeld op dat op dit moment van bijna de helft van het aantal vertrekplichtige vreemdelingen niet vaststaat dat dezen Nederland daadwerkelijk hebben verlaten. Voor deze categorie is een 'ongecontroleerd vertrek' geregistreerd, ook wel genoemd een vertrek 'met onbekende bestemming'. In deze gevallen is onbekend waar en onder welke omstandigheden de vreemdelingen nu verblijven.

Uit het onderzoek blijkt dat in 2017 twee derde van het aantal geplande uitzettingen voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering geannuleerd moest worden. Daarnaast zijn er vertrekdossiers die een lange doorlooptijd kennen.

Taakuitvoering en samenwerking organisaties

De Inspectie constateert dat de samenwerking tussen de overheidsorganisaties die zich met het vertrek van vreemdelingen bezig houden in belangrijke mate op orde is. De rollen van de belangrijkste overheidsorganisaties binnen het vertrekproces sluiten op elkaar aan, mede door de regiefunctie die de DT&V in het vertrekproces vervult.

Hoewel de randvoorwaarden voor informatiekwaliteit en informatiedeling tussen organisaties zijn verbeterd, constateert de Inspectie op deze punten aanhoudende knelpunten in de taakuitvoering. Op de inhoudelijke juistheid en volledigheid van de informatiesystemen in de terugkerketen kan niet zonder meer worden vertrouwd. Zo blijkt regelmatig dat informatie over de persoonlijke bezittingen en de medische situatie van de vreemdeling die gedwongen wordt uitgezet niet correct of incompleet in de systemen is vastgelegd. Hierdoor ontstaan risico's voor de zorgvuldige, veilige en humane uitvoering van de uitzetting. Gebrekkige informatiedeling kan tot gevolg hebben dat de uitzetting geannuleerd wordt. In andere gevallen kunnen met de nodige inzet van uitvoerders in de laatste fasen van het feitelijk vertrek, zoals de Dienst Vervoer & Ondersteuning en de Koninklijke Marechaussee (KMar), gebreken in de voorbereiding worden hersteld en de uitzetting alsnog met voldoende waarborgen worden uitgevoerd.



Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de DT&V binnen het vertrekproces steeds meer samenwerkt met belangenorganisaties, advocaten en gemeenten. Hoewel de belangen die door de genoemde partijen worden behartigd niet altijd gelijk zijn, wordt in diverse (lokale) overleggen de verbinding gezocht, waarbij de zaken van de betrokken vreemdeling in multidisciplinair verband besproken worden. Betrokken (overheid)organisaties ervaren het als positief dat zij steeds vaker op een constructieve wijze met elkaar overleggen. De Inspectie constateert wel dat het voor de vreemdeling niet altijd duidelijk is wat de rol van de verschillende (belangen-)organisaties is ten opzichte van de DT&V.

Grenoverschrijdende terugkeerondersteuning door NGO's en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) kan veel betekenen voor vreemdelingen die na terugkeer hulp nodig hebben om een toekomst op te bouwen. Daarbij kunnen deze organisaties maatwerk leveren, afgestemd op de behoeften van de vreemdeling. Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat de vele internationale activiteiten ter ondersteuning van terugkeer niet altijd bekend zijn bij de functionarissen van de diverse organisaties en dat er sprake is van een zekere concurrentieverhouding tussen de NGO's. Hierdoor is de vreemdeling niet altijd op de hoogte van de vertrekmogelijkheden die er zijn.

Medewerking van de vreemdeling

De Inspectie constateert verschillende aandachtspunten gericht op het vergroten van de medewerking van vreemdelingen en maatregelen die in het kader van gedwongen terugkeer ingezet kunnen worden. Uit de vertrekcijfers⁶ blijkt dat van de vreemdelingen die in 2017 uit het vertrekproces zijn uitgestroomd (totaal 15.120) 22% medewerking verleent aan de door de overheid gewenste vorm van vertrek, namelijk: gecontroleerd en zelfstandig. Van de overige vreemdelingen vertrekt 18% alleen onder dwang; 60% onttrekt zich aan het toezicht van de overheid, waardoor niet vaststaat of men Nederland verlaten heeft.

Een belangrijk aandachtspunt in het huidige vertrekproces is dat de DT&V al vroeg in dat proces met de vreemdeling contact zoekt om een (mogelijk) vertrek af te stemmen. Dit gebeurt al in het stadium dat de vreemdeling nog in afwachting is van een rechterlijk oordeel over een eerdere afwijzing van zijn toelatingsprocedure. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat vreemdelingen die de hoop hebben dat nog lopende procedures tot een verblijfsvergunning leiden, in deze fase van hun toelatingsprocedure minder ontvankelijk zijn voor een gesprek over terugkeer naar hun land van herkomst.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het instrument van vreemdelingenbewaring in de praktijk beperkt wordt toegepast. Op basis van het geldende beleid kan vreemdelingenbewaring alleen worden toegepast als gemotiveerd kan worden dat minder ingrijpende maatregelen (zoals het opleggen van een meldplicht of een borgsom) niet mogelijk zijn. Deze motiveringseisen leiden er ook toe dat het voorbereiden en nemen van een besluit tot inbewaringstelling de betrokken uitvoerders meer tijd kost dan in het verleden. In voorkomende gevallen wordt om die reden van inbewaringstelling afgezien.

De genoemde minder ingrijpende maatregelen garanderen in de praktijk niet dat de vreemdeling op het moment van de geplande uitzetting beschikbaar is. In 2017 zijn

⁶ www.data.overheid.nl



ca. 2.000 geplande uitzettingen geannuleerd omdat de vreemdeling niet meer beschikbaar bleek.

Juridische procedures

Uit dit onderzoek blijkt dat het opstarten van nieuwe juridische procedures invloed heeft op het vertrekproces. De meest recente cijfers maken zichtbaar dat in de periode januari tot en met november 2017 in 14% van de gevallen een geplande uitzetting geannuleerd moest worden vanwege (wettelijke) procedures⁷. Ook leiden nieuwe juridische procedures tot langere doorlooptijden tussen het moment van het ontstaan van de vertrekplicht enerzijds en het daadwerkelijk vertrek anderzijds. Het gaat hierbij niet alleen om door de vreemdeling gestarte verblijfsprocedures, maar bijvoorbeeld ook om procedures om vervangende reisdocumenten aan te vragen. Voor deze laatste procedures geldt dat hierbij niet alleen de medewerking van de vreemdeling vereist is, maar ook die van de autoriteiten van het land van herkomst.

Wanneer juridische procedures kort voor een geplande uitzetting gestart worden kan dit aanleiding zijn tot annulering van de uitzetting. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen is in de uitvoering een versnelde procedure ontwikkeld die onder voorwaarden toegepast kan worden om last-minute verblijfsaanvragen te beoordelen. Dit laat onverlet dat in de praktijk de opeenvolging van juridische procedures kan uitmonden in een vertrekproces dat een aanzienlijke tijd in beslag kan nemen. Dit betekent dat de betrokken vreemdeling lange tijd zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijft.

Medewerking landen van herkomst

Als regelmatig terugkerend knelpunt komt in het onderzoek naar voren dat de autoriteiten van een aantal herkomstlanden niet meewerken aan de afgifte van een (vervangend) reisdocument aan de vreemdeling. Bovendien is medewerking van de vreemdeling zelf in veel gevallen een vereiste om de afgifte van een reisdocument te doen slagen. Hoewel de Nederlandse overheid in haar diplomatieke betrekkingen veel investeert in de medewerking van bestemmingslanden aan het vertrek van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, blijft een aantal landen (zeer) terughoudend als het gaat om het terugnemen van de eigen onderdanen die niet uitgezet willen worden. De mate waarin de vreemdeling in deze fase van het terugkeerproces meewerkt is veelal niet goed vast te stellen.

⁷ Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek, Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek / IS-TV.



De conclusie van de Inspectie JenV

De wijze waarop het vertrekproces van vreemdelingen zonder verblijfsrecht onder de regie van de DT&V wordt uitgevoerd, verloopt over het algemeen goed. De samenwerking tussen de betrokken overheidsorganisaties binnen de vreemdelingenketen verloopt steeds beter.

De informatiedeling en -overdracht in de terugkeerketen, die voor de uitvoering van het terugkeerproces noodzakelijk is, blijft nog steeds een aandachtspunt.

Van de vertrekplichtige vreemdelingen heeft in 2017 40% Nederland onder toezicht verlaten, van 60% staat niet vast dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

Het daadwerkelijk realiseren van de terugkeer is complex, door de mogelijkheden die het Nederlandse rechtsbestel biedt om het vertrek op te schorten door (opeenvolgend) aanvragen om een verblijfsvergunning in te dienen en doordat de toepassing van vreemdelingenbewaring in de praktijk moeilijker en tijdsintensiever is geworden. Daarbij is ook de procedure voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten in de praktijk complex, met name wanneer daarbij de niet alleen de medewerking van de landen van herkomst, maar ook die van de vreemdeling noodzakelijk is.

De complexiteit van de uitvoering van het terugkeerbeleid is in het huidige Regeerakkoord ook onderkend.

Aanbevelingen

Aan de DT&V als regievoerder in de terugkeerketen:

1. Blijf onverminderd investeren in de samenwerking en de verbetering van de uitwisseling van voor de terugkeer relevante informatie binnen de terugkeerketen. Heb daarbij nadrukkelijk aandacht voor de uitwisseling van medische- en gezondheidsinformatie betreffende de vreemdeling, mede gericht op het bieden van voldoende handelingsperspectief voor de bij de uitzetting betrokken medewerkers.
2. Verbeter de samenwerking met de andere organisaties die de vreemdeling in het terugkeerproces begeleiden (zoals NGO's, IOM), zodat een eenduidiger en duidelijker beeld ontstaat over de begeleidingsmogelijkheden, zodat de vreemdeling, vaker dan nu het geval is, kiest voor gecontroleerd vertrek.

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

Betrek de uitkomsten van dit onderzoek bij de uitwerking van het Regeerakkoord bij de volgende daarin opgenomen onderdelen:

- de inzet om stapeling van verblijfsaanvragen zoveel mogelijk te verminderen,
- het verruimen van de mogelijkheden om vertrekplichtige vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen en
- het aanwenden van zowel positieve als negatieve prikkels om landen van herkomst te bewegen tot het terugnemen van onderdanen.



1

Inleiding

1.1 Algemeen

In artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 staat beschreven wanneer een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft. Hiervan is als regel sprake als zij uit de Europese Unie (EU), Noorwegen, IJsland of Zwitserland komen, als ze in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning hebben aangevraagd en in afwachting zijn van een besluit op de aanvraag. Vreemdelingen die in Nederland zijn en niet onder een van de in artikel 8 opgesomde bepalingen vallen verblijven illegaal in Nederland. Als een verblijfsvergunning wordt aangevraagd⁸, maar niet verleend, krijgen vreemdelingen in de regel een vertrektermijn van 28 dagen opgelegd.⁹ In die periode moet het vertrek uit Nederland voorbereid worden. Het beleid is om vreemdelingen zo veel mogelijk zelfstandig te laten terug keren. Als de vreemdeling geen gehoor geeft aan de plicht om Nederland zelfstandig en vrijwillig te verlaten is de overheid bevoegd de vreemdeling te dwingen Nederland te verlaten.

Bij het vertrekproces spelen verschillende belangen een rol. Het vertrek uit Nederland is voor de vreemdeling een ingrijpende gebeurtenis die dikwijls gepaard gaat met onzekerheid. Het maatschappelijk belang is om het vertrek van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten zorgvuldig en tijdig te laten verlopen. Het is belangrijk om ook de belangen van de vreemdelingen binnen het vertrekproces en de rechten die hij heeft te respecteren. Het belang van de vreemdeling is onder meer een humane behandeling tijdens het vertrekproces.¹⁰ De Inspectie spreekt daarom in dit verband van een terugkeerproces dat veilig, zorgvuldig en humaan¹¹ verloopt, waarbij zowel de belangen van de vreemdeling als het maatschappelijk belang in het oog worden gehouden.

De Inspectie analyseert in deze rapportage het vertrekproces van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en de uitkomsten van dat vertrekproces. Vervolgens

⁸ Een verblijfsvergunning is nodig bij verblijf langer dan drie maanden. Voor verblijf korter dan drie maanden is voor vreemdelingen afkomstig uit bepaalde landen een visum nodig.

⁹ Deze vertrektermijn volgt uit artikel 62, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

¹⁰ De DT&V stelt zichzelf ten doel het vertrekproces 'zorgvuldig, waardig en tijdig' te laten verlopen. Zie missie van de DT&V: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Organisatie/Missie.

¹¹ Zie voor een toelichting op deze begrippen het door de Inspectie gehanteerde toetsingskader terugkeer en vertrek:

<https://www.inspectievenj.nl/toezichtgebieden/m/migratie/documenten/toetsingskaders/2018/01/08/toetsingskader-terugkeer-en-vertrek---versie-2.0---6-januari-2018>.



worden de aandachtspunten beschreven die uit het onderzoek naar de uitvoering van het vertrekproces naar voren zijn gekomen.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De Inspectie houdt structureel toezicht op het vertrek van vreemdelingen. Dat doet de Inspectie onder andere door de verschillende fasen van het door de overheid begeleide gedwongen vertrek in individuele cases te inspecteren en daarover te rapporteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inspecteren van de manier waarop vreemdelingen vanuit een detentiecentrum door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) worden overgebracht naar de luchthaven van vertrek. Ook houdt de Inspectie toezicht op de werkzaamheden van de KMar op het vertrekcentrum Schiphol als een gedwongen vertrek (een uitzetting) wordt voorbereid. Tot slot houdt de Inspectie ook toezicht op de feitelijke uitzetting, door in voorkomende gevallen met de vreemdeling en de begeleidende KMar medewerkers mee te vliegen naar het land van bestemming. Zo wordt geïnspecteerd of de uitzetting en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten¹² op een veilige en humane manier plaatsvindt. Door continue aandacht te besteden aan het vertrekproces draagt de Inspectie bij aan verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

De Inspectie rapporteert regelmatig over het structurele toezicht dat zij houdt op het vertrekproces. In de Jaarbeelden 2014, 2015 en 2016 constateert de Inspectie dat er verbeterpunten zijn te benoemen. Het gaat daarbij vooral om de verbetering van het voorbereiden van het begeleid gedwongen vertrek. Zo constateert de Inspectie dat in vertrekdossiers dikwijls¹³ belangrijke informatie ontbreekt of niet is overgedragen aan ketenpartners. De aard en omvang van de ontbrekende informatie verschilt daarbij. In het kader van het structurele toezicht op vertrek constateerde de Inspectie eerder ook dat geplande uitzettingen vaak worden geannuleerd. Het aandeel geannuleerde vluchten is hoog en stijgend, zo bleek uit de antwoorden van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer op schriftelijke vragen hierover.¹⁴ In de periode januari – november 2017 moest bijna de helft van het aantal geplande uitzettingsvluchten vóór uitvoering worden geannuleerd, in totaal in bijna 3.000 gevallen.¹⁵ Daarbij is het de Inspectie bekend dat het aantal zaken waarin een eenmaal gestart vertrekproces niet leidt tot vertrek uit Nederland feitelijk hoger is dan 3.000, omdat er ook situaties zijn waarin het vertrekproces is gestart, maar moet worden afgebroken nog voordat een uitzettingsvlucht is geboekt.¹⁶ Laatstgenoemde situaties maken geen onderdeel uit van de annuleringscijfers.

Deze constatering vormden voor de Inspectie aanleiding om het volledige vertrekproces omvang te onderzoeken.

¹² De hoofdregel is dat een vreemdeling terugkeert naar zijn land van herkomst. Maar het is ook mogelijk om naar een land van 'bestendig verblijf' te gaan. Dat houdt in dat de vreemdeling toegang moet hebben tot dat derde land, bijvoorbeeld omdat hij daar een verblijfsvergunning heeft. Ook is het mogelijk dat de vreemdeling op grond van de 'Dublin-overeenkomst' aan een ander Europees land wordt overgedragen. Het ontvangende land is dan verantwoordelijk voor het asiilverzoek van de vreemdeling.

¹³ In de periode januari tot en met november 2017 was in 64% van de geïnspecteerde uitzettingen sprake van ontbrekende of onjuiste informatie over de medische situatie van de vreemdeling, diens bagage, diens gedrag etc.

¹⁴ Kamervragen TK 2015-2016, 2653. 'Wat mis kan gaan bij een uitzetting; 3.165 vluchten geboekt 1.225 geannuleerd. Uitzetten vreemdelingen mislukt steeds vaker. Ingezonden 26 mei 2016.

¹⁵ Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek, Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek / IS-TV.

¹⁶ Bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid uit het stelselmatig toezicht op terugkeer.



1.3 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om het vertrekproces van vertrekplichtige vreemdelingen in beeld te brengen. De Inspectie beoordeelt hierbij of betrokken organisaties en professionals handelen in overeenstemming met de norm dat het vertrekproces zorgvuldig uitgevoerd moet worden en veilig en humaan moet verlopen. Daarnaast brengt de Inspectie in beeld in welke mate het vertrekproces leidt tot een daadwerkelijk en tijdig vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht en welke factoren van invloed zijn op het vertrekproces. In gevallen waarin niet (volledig) aan de norm wordt voldaan benoemt de Inspectie factoren die een belemmering vormen, wat daarvan de oorzaken zijn en welke verbeteringen, in de uitvoering of anderszins, mogelijk zijn. Daarbij besteedt de Inspectie aandacht aan de vooruitgang die geboekt is met betrekking tot verbeterpunten die zij eerder in haar jaarbeelden heeft gesignaleerd. Op die manier draagt de Inspectie bij aan het bevorderen van de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van het vertrekproces.

1.4 Onderzoeksvragen

De Inspectie beantwoordt in dit onderzoek de volgende vragen:

De centrale onderzoeksvraag

Hoe verloopt het vertrekproces, wat zijn daarvan de uitkomsten, en waar is ruimte voor verbetering van het vertrekproces?

Onderzoeksvragen

1. Hoe is het vertrekproces ingericht?
2. Hoe verloopt het vertrekproces in de praktijk en wat zijn daarvan de uitkomsten?
3. Zijn er factoren die aan een zorgvuldig, veilig en humaan vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de weg staan en zo ja, welke zijn dat?
4. Welke mogelijke verbeterpunten zijn te benoemen voor de realisatie van een zorgvuldig, veilig en humaan vertrek van vreemdelingen?

1.5 Afbakening en uitvoering van het onderzoek

Afbakening

Het onderzoek is langs drie lijnen afgebakend.

1. Doelgroep: het onderzoek richt zich primair op het vertrek van vreemdelingen die de plicht om Nederland te verlaten niet zelfstandig zijn nagekomen;
2. Fasen in het proces: het onderzoek richt zich op vreemdelingen waarvan het verblijfsdossier overgedragen is (geweest) aan de DT&V;
3. Periode: het (dossier-)onderzoek heeft zich met name gericht op de situatie in het jaar 2016. Ook zijn bevindingen uit 2017 met betrekking tot het stelselmatig toezicht op terugkeer van de Inspectie bij dit onderzoek betrokken.



Uitvoering van het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn ruim dertig interviews afgenomen. De Inspectie heeft gesproken met medewerkers van de DT&V, de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en mensenhandel (AVIM). Ook zijn medewerkers van de IOM, van het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, advocaten vreemdelingenrecht en medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland geïnterviewd.

De opbrengsten van de afzonderlijke interviews zijn in twee expertsessies met medewerkers uit de vreemdelingenketen besproken.

Ook heeft de Inspectie onderzoek verricht naar DT&V twintig dossiers van vreemdelingen waarvan in 2016 de uitzetting is geannuleerd.

Het onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze' van de Inspectie. Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag is gemaakt, dat ter verificatie aan de geïnterviewden is voorgelegd.

1.6 Toelichting gebruikte begrippen

Vreemdeling

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

Vertrekplichtige vreemdeling

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

Vertrekproces

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

Zorgvuldig (vertrek)

De voorgeschreven procedures, normen en regels zijn in acht genomen; alle relevante feiten en omstandigheden om te komen tot een beslissing of handelen zijn bij de partners in de vreemdelingenketen bekend en worden betrokken.

Veilig (vertrek)

Er is geen sprake van lichamelijke of geestelijke schade die kan worden vermeden, bij de vreemdeling, de uitvoerders en eventuele derden.



Humaan (vertrek)

Het lichamelijk en geestelijk welzijn van de vreemdeling wordt bij de uitvoering van het vertrek in acht genomen.

Vorbereidende fase vertrekproces

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

Uitvoeringsfase vertrekproces

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

1.7 Leeswijzer

In dit rapport worden in hoofdstuk twee, in antwoord op de eerste onderzoeksvraag, de wijze waarop het vertrekproces in Nederland wordt uitgevoerd, de rol van de betrokken overheidsorganisaties en de verschillende fases in het vertrekproces en de procedures die daarbij horen beschreven. Hoofdstuk twee wordt afgesloten met een bespreking van de uitkomsten van het vertrekproces.

In de daarop volgende hoofdstukken worden de factoren besproken die de uitkomsten van het vertrekproces verklaren, in antwoord op de overige onderzoeksvragen. Hoofdstuk drie beschrijft de feitelijke taakuitvoering van en samenwerking tussen de organisaties die betrokken zijn bij het vertrekproces. Hoofdstuk vier beschrijft factoren die gerelateerd zijn aan de medewerking van de vreemdeling bij het vertrekproces. In hoofdstuk vijf worden juridische procedures beschreven, met nadruk op de praktische toepassing en uitwerking. De conclusie van de Inspectie is, tezamen met de aanbevelingen, opgenomen in de samenvatting van dit rapport.



2

Het verloop van het vertrekproces

2.1 Algemeen

Zoals hiervoor in paragraaf 1.1. is aangegeven moet een vreemdeling die rechtmatig in Nederland wil verblijven, als regel beschikken over een geldige verblijfsvergunning. Er bestaan verschillende verblijfsdoelen op grond waarvan een aanvraag kan worden ingediend om een verblijfsvergunning te verkrijgen. Naast een asielaanvraag kunnen vreemdelingen ook een aanvraag indienen om bijvoorbeeld in Nederland te mogen werken of bij hun familie te mogen blijven.

Een vreemdeling die geen geldige verblijfsvergunning heeft – bijvoorbeeld omdat nooit een verblijfsvergunning is aangevraagd of omdat de aangevraagde vergunning is afgewezen – moet Nederland verlaten. De hoofdregel is daarbij dat de vreemdeling eerst zelf de gelegenheid krijgt om het vertrek uit Nederland te regelen. Met andere woorden: in het terugkeerbeleid staat vrijwillig vertrek voorop. Als de vreemdeling geen gehoor geeft aan zijn vertrekplicht, kan de overheid dwang toepassen. Dan is sprake van gedwongen terugkeer.

2.2 De belangrijkste overheidsorganisaties

De vreemdeling krijgt bij zijn vertrek te maken met verschillende overheidsorganisaties die ieder hun eigen rollen en taken hebben. De belangrijkste organisaties zijn:

- De Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, die als het gaat om terugkeer van vreemdelingen taken heeft op het gebied van handhaving en toezicht, identificatie en identiteitsonderzoek en de opsporing van migratiecriminaliteit, zoals mensenhandel en mensensmokkel.
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die verantwoordelijk is voor het behandelen van alle toelatingsaanvragen die door vreemdelingen gedaan worden.
- Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (het COA); de organisatie die verantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers.
- De DT&V; verantwoordelijk voor de regie op het daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en voor de uitvoering daarvan.



- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI); huisvest de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in detentiecentra om uitgezet te worden.
- De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), een onderdeel van DJI, die onder meer zorg draagt voor het vervoer van vreemdelingen, bijvoorbeeld als ze naar Schiphol reizen om uitgezet te worden.
- De KMar, die toezicht houdt op vreemdelingen en vreemdelingen begeleidt die gedwongen worden uitgezet. Tevens levert de KMar een belangrijke bijdrage aan het bewaken van de Europese buitengrenzen en de binnengrenzen van het Schengengebied door Mobiel Toezicht Veiligheid, aan de opsporing van gevallen van mensenhandel en -smokkel en de bestrijding van identiteitsfraude.

2.3 De start van het vertrekproces

Als de IND een aanvraag om een verblijfsvergunning afwijst, wordt het digitale dossier van de vreemdeling aan de DT&V verzonden.¹⁷ Dit wordt een overdrachtdossier genoemd. Niet alleen de IND, maar ook de Nationale Politie¹⁸ en de KMar¹⁹ dragen zaken van vreemdelingen over aan de DT&V. Het merendeel van de zaken die aan de DT&V worden overgedragen zijn afkomstig van de IND. Tot slot kunnen vreemdelingen zich zelfstandig, of op advies van bijvoorbeeld hun advocaat of andere belangenbehartiger, melden bij de DT&V als ze hulp nodig hebben bij het organiseren van hun terugkeer naar het land van herkomst. Nadat het dossier van de vreemdeling is ingestroomd in de caseload van de DT&V, wordt de zaak toegewezen aan een medewerker van de DT&V, een regievoerder. De regievoerder is verantwoordelijk voor de regie op het vertrekproces van de vreemdeling. De regievoerder is het aanspreekpunt voor de vreemdeling en voor de (keten)partners waarmee de DT&V samenwerkt.

Tabel a. instroom DT&V²⁰

jaartal	totale instroom DT&V	vanuit KMar	vanuit politie	vanuit IND	overig
2015	13.040	1.010	2.250	8.040	Nb
2016	21.550	1.270	2.270	15.590	2.420
2017	19.860	1.060	2.780	14.470	1.550

In 2016 was ten opzichte van het voorgaande jaar een stijging te zien in het aantal vreemdelingen dat niet gerechtigd was om in Nederland te verblijven en waarvan de DT&V de opdracht heeft het vertrek uit Nederland te regisseren. Het ging in 2016 om een 'instroom' van ruim 21.000 vreemdelingen bij de DT&V. De stijging in 2016 was een gevolg van de stijging van het aantal asielaanvragen sinds het najaar van 2015. In 2017 is de instroom van vreemdelingen in het vertrekproces licht gedaald ten opzichte van 2016. Voor een overzicht van de uitstroom bij de DT&V wordt verwezen naar tabel b. op pagina 20.

¹⁷ <https://www.zichtopvreemdelingenketen.nl/vreemdelingenketen/IND>.

¹⁸ AVIM treft in het kader van haar toezichtstaak illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen aan.

¹⁹ Vanuit de KMar betreft dit vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd en vreemdelingen die zijn aangehouden in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV).

²⁰ Bron: Rapportage Vreemdelingenketen / www.data.overheid.nl



2.4 De behandeling van een vertrekdossier

Vreemdelingen van wie het dossier is ontvangen door de DT&V worden benaderd door een regievoerder. Door persoonlijk contact met de vreemdeling en overleg met de ketenpartners²¹ beoordeelt de regievoerder hoe het vertrek, bij voorkeur zelfstandig, kan worden gerealiseerd. De vreemdeling kan zich zo tijdig voorbereiden op de mogelijkheid dat hij het land moet verlaten. De DT&V werkt op basis van casemanagement. Dit betekent dat de aanpak specifiek op de desbetreffende vreemdeling gericht is.

Regievoerders vervullen de centrale regie in het vertrekproces, met als doel een zorgvuldig, waardig en tijdig vertrek van de vreemdeling te organiseren.

Een regievoerder:

- bestudeert en analyseert het overdrachtdossier;
- stelt een vertrekplan op;
- beoordeelt vertrekmogelijkheden;
- voert vertrek-, vervolg- en eindgesprekken;
- zorgt zo nodig voor een vervangend reisdocumenten, ook wel laissez-passer genoemd;
- verstrekt voortgangsinformatie aan de rechtbank in situaties waarin een vreemdeling in bewaring verblijft;
- onderhoudt contacten met (keten)partners.

De werkwijze van de DT&V in de verschillende fasen van het vertrekproces is beschreven in zogeheten procesprotocollen.

2.5 De afsluiting van het vertrekproces

Een dossier wordt bij de DT&V afgesloten als:

- de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland is vertrokken,
- de vreemdeling alsnog in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning,
- de vreemdeling in Nederland overlijdt,
- de vreemdeling niet meer beschikbaar blijkt te zijn voor het vertrekproces, terwijl niet bekend is waar de vreemdeling nu verblijft. Dit wordt in de uitvoeringspraktijk ook genoemd: met onbekende bestemming (MOB) vertrokken.

Ten slotte besluit de DT&V een vertrekdossier af te sluiten als de beschikbare vertrekmogelijkheden voor de vreemdeling zijn uitgeput, zonder dat de vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken.

Voor het vertrek van vreemdelingen uit Nederland worden drie situaties onderscheiden (figuur 1):

- Zelfstandig vertrek: dit betreft de situatie waarin een vreemdeling zelf gevolg geeft aan zijn vertrekplicht en vrijwillig, zonder toepassing van dwang, naar het land

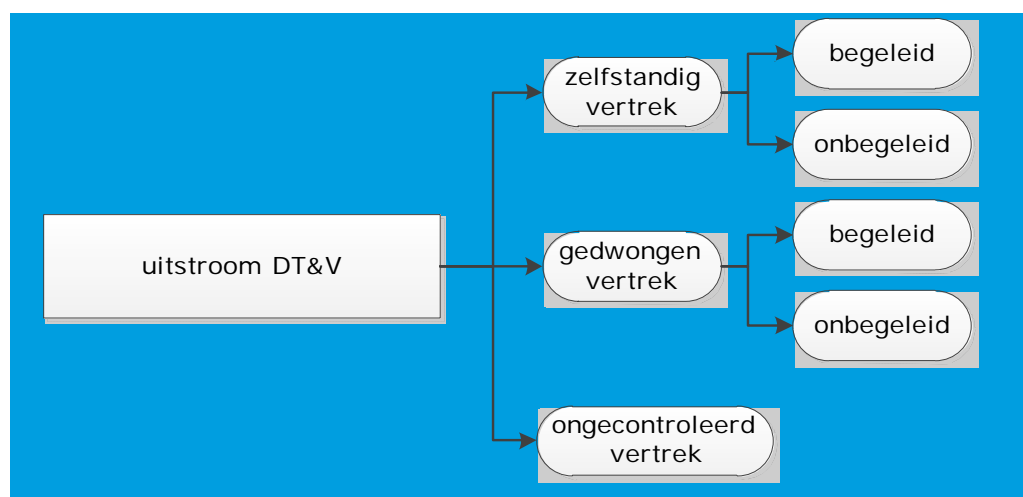
²¹ Volgens de Leidraad Terugkeer en Vertrek zijn de DT&V, de IND, de politie en het COA ketenpartners in het vertrekproces. Bron: <https://www.dienststerugkeerenvertrek.nl/VertrekuitNederland/LeidraadTerugkeerenVertrek/index.aspx>



van herkomst vertrekt. Bij deze vorm vertrekt de vreemdeling veelal zonder begeleiding. Als de vreemdeling bijvoorbeeld ziek of minderjarig is, is het mogelijk dat hij tijdens zijn vrijwillige vertrek wordt begeleid door medewerkers van de DT&V of, indien er sprake is van een medische bijzonderheid, een medische escort. Beleidsmatig heeft zelfstandig vertrek de voorkeur.

- Gedwongen vertrek: bij gedwongen vertrek heeft de vreemdeling geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om Nederland vrijwillig te verlaten en is besloten dat enige vorm van dwang moet worden toegepast. Wanneer een risico-inschatting uitwijst dat de betrokken vreemdeling zich mogelijk aan de geplande uitzetting zal onttrekken kan de vreemdeling onder voorwaarden voorafgaand aan zijn uitzetting in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Als regel wordt de vreemdeling in situaties van gedwongen vertrek geëscorteerd door speciaal daarvoor getrainde medewerkers van de KMar. Ook komt het voor dat een medewerker van de DT&V of een medisch professional de vreemdeling bijstaat tijdens de uitzetting.
- Ongecontroleerd vertrek: bij bovenstaande twee vormen van vertrek staat vast dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten, omdat het vertrek door de overheid is gecontroleerd en geregistreerd. Daar staat het ongecontroleerd vertrek van een vreemdeling tegenover. Hiervan is sprake indien een vreemdeling niet meer aanwezig is op het bij de overheid laatst bekende adres. Het daadwerkelijk vertrek is dan niet aantoonbaar. Gedacht kan worden aan een vreemdeling die niet voldoet aan een opgelegde meldplicht of een vreemdeling waarvan bij een adrescontrole blijkt dat hij daar niet meer verblijft, de vreemdeling blijkt met onbekende bestemming (MOB) vertrokken. Bij deze vorm van vertrek is niet vastgesteld dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten. Nu niet alleen onbekend is waar de vreemdeling verblijft, maar ook onder welke omstandigheden, heeft ongecontroleerd vertrek beleidsmatig niet de voorkeur.

Figuur 1: Schematische weergave uitstroom DT&V – vertrekmogelijkheden





2.6 De uitkomsten van het vertrekproces

Een van de signalen die voor de Inspectie aanleiding was voor het uitvoeren van dit onderzoek betrof de (beperkte) mate waarin het vertrekproces tot daadwerkelijk vertrek van de vreemdeling uit Nederland leidt. In dat verband zijn hieronder cijfers opgenomen over de wijze waarop de uitstroom uit het vertrekproces plaatsvindt. Met betrekking tot de vraag of vertrek tijdig plaats vindt zijn de doorlooptijden van vertrekprocedures en het aantal annuleringen van geplande uitzettingen ook relevant.

Uitstroom

Uit de gerapporteerde cijfers blijkt dat de door de DT&V geregistreerde uitstroom van vreemdelingen uit het vertrekproces in 2016 is toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor (tabel b). In 2016 gaat het om een uitstroom van ruim 17.000 vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel.

In de geregistreerde uitstroom worden drie verschillende manieren waarop vreemdelingen uit het vertrekproces vertrekken onderscheiden, zoals omschreven in paragraaf 2.5. In de cijfers over 2015 en 2016 valt op dat het aandeel vreemdelingen dat zelfstandig uit Nederland is vertrokken groter is geworden; binnen deze categorie is tussen 2015 en 2016 de grootste toename te zien. In de cijfers over 2017 is echter een daling zichtbaar.²²

De uitstroomcijfers leiden daarmee tot de vaststelling dat de wijze van vertrek die beleidsmatig en in de missie van de DT&V de voorkeur heeft, zelfstandig vertrek uit Nederland, weliswaar in 2016 is toegenomen, maar vooralsnog niet meer dan een derde van de totale uitstroom uit het vertrekproces uit maakt.

De Inspectie stelt vast dat het aantal vreemdelingen dat ongecontroleerd uit het vertrekproces uitstroomt substantieel is. In 2015 en 2016 bestaat bijna de helft van de uitstroom uit het vertrekproces uit vreemdelingen die 'zelfstandig vertrokken zonder toezicht'. In 2017 valt 60% onder deze categorie, in de uitvoeringspraktijk genoemd: 'met onbekende bestemming' (MOB) vertrokken.

Voor deze categorie staat dus niet vast of de betrokken vreemdelingen Nederland daadwerkelijk hebben verlaten. Bovendien maken deze vreemdelingen geen gebruik van ondersteuning bij het vertrek en is niet duidelijk waar naartoe zij al dan niet vertrekken. Voor deze categorie geldt daarom het risico dat vreemdelingen toch in Nederland blijven, of met doormigreren naar een ander land.

Voor de vreemdelingen die in 2016 zonder toezicht zijn vertrokken geldt dat in meer dan de helft van de gevallen de DT&V wel één of meerdere gesprekken heeft gevoerd met de betrokken vreemdeling over vertrek, maar dat dit niet heeft geleid tot aantoonbaar zelfstandig dan wel gedwongen vertrek.

²² Bron: www.data.overheid.nl

Tabel b. uitstroom uit het vertrekproces²³

jaartal	totale uitstroom	gedwongen vertrek	zelfstandig vertrek	zelfstandig vertrokken zonder toezicht
2015	10.300	1.850 (18%)	3.340 (32%)	5.100 (50%)
2016	17.090	2.220 (13%)	6.760 (40%)	8.100 (47%)
2017	15.120	2.700 (18%)	3.400 (22%)	9.020 (60%)

Annuleringen

Bij gedwongen vertrek is vaak sprake van annulering van de geplande uitzettingsvluchten. In de periode januari tot en met november 2017 betrof het bijna 3.000 annuleringen op ruim 6.300 geplande gedwongen uitzettingsvluchten, wat neer komt op 47% van het totale aantal. In bijna 2.000 (van de 3.000) gevallen was de reden van de annulering gelegen in het feit dat de vreemdeling zich aan het toezicht had onttrokken en onbekend was waar hij/zij nu verbleef.²⁴

Dit annuleringspercentage betekent dat een aanzienlijk beroep wordt gedaan op de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties in de terugkeerketen, zonder dat dit tot daadwerkelijk terugkeerresultaat leidt.

²³ Bron: Rapportage Vreemdelingenketen / www.data.overheid.nl

²⁴ Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek, Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek / IS-TV.



3

Taakuitvoering en samenwerking organisaties

3.1 Taakuitvoering en samenwerking organisaties

Het vertrekproces is een proces waarin verschillende uitvoeringsorganisaties uiteenlopende taken hebben, waarbij zij moeten samenwerken met elkaar, maar ook met gemeenten, belangenorganisaties en beroepsgroepen als medici en advocaten. Waar in het vorige hoofdstuk wordt geconstateerd dat in 2017 in 60% van de gevallen het vertrekproces niet tot de zekerheid leidt dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten, roept de vraag op of de taakuitvoering van en samenwerking tussen de organisaties en professionals die betrokken zijn bij het vertrekproces op orde is.

Taakuitvoering belangrijkste overheidsorganisaties

De DT&V is de regisseur van de uitvoering van het vertrekproces; de overheidsinstantie die de vertrekondersteuning organiseert en coördineert. De DT&V werkt op basis van casemanagement, waarbij de werkwijze wordt afgestemd op de behoeften van de individuele vreemdeling. Sinds eind 2015 werkt de DT&V in haar gesprekken met de vreemdeling volgens de methode 'Werken in gedwongen kader'. Door het toepassen van 'motivational interviewing' wordt gestreefd naar een goede werkrelatie met de vreemdeling door alle facetten van het vertrekproces zorgvuldig te bespreken. Het uitgangspunt daarbij is dat de motivatie van de vreemdeling beïnvloedbaar is en dat de vreemdeling een andere visie krijgt op zijn mogelijkheden om terug te keren.

De Inspectie constateert dat de regievoerders die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van het terugkeerproces de verschillende processtappen consequent en zorgvuldig doorlopen. Daarbij maken zij inschattingen van de motivaties en behoeften van vreemdelingen en streven zij naar maatwerk en samenwerking met ketenpartners. Mede door de regiefunctie van de DT&V sluiten de rollen van de belangrijkste overheidsorganisaties in de terugkerketen beter op elkaar aan.

De Inspectie constateert dat de individuele taakuitvoering bij de organisaties in de vreemdelingenketen in belangrijke mate op orde is. Uit het stelselmatige toezicht van de Inspectie en de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn blijkt dat de bejegening van vreemdelingen door betrokken uitvoeringsorganisaties in overeenstemming is met het uitgangspunt van humane behandeling. De Inspectie heeft daarbij geen structurele knelpunten of tekortkomingen in de individuele taakuitvoering van betrokken organisaties geconstateerd die een risico opleveren



voor de veiligheid. Binnen het kader van gedwongen terugkeer is de veiligheid van vreemdelingen, personeel en omgeving in de procedures voldoende gewaarborgd. Over de eerste 11 maanden van 2017 is bekend dat in 286 gevallen een geplande uitzetting moest worden geannuleerd, omdat de uitzetting onvoldoende zorgvuldig was voorbereid; dit betreft minder dan 5% van het totaal aantal geplande uitzettingen.

Wel heeft de Inspectie in dit onderzoek – en eerder in het stelselmatige toezicht – geconstateerd dat de uitwisseling van informatie gedurende het vertrekproces verbetering behoeft. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.2. (Informatiedeling).

Andere betrokken organisaties

Er zijn verschillende andere organisaties en professionals betrokken bij het vertrekproces. Belangengroeperingen en betrokken beroepsgroepen, zoals advocaten en artsen, hebben in het vertrekproces een zelfstandige rol met daarbij behorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook gemeenten spelen een rol in het vertrekproces, omdat een vertrekplichtige vreemdeling voorafgaand aan zijn vertrek uit Nederland ook altijd bewoner van een gemeente is en daar deel uitmaakt van een sociale omgeving. Medische professionals hebben eveneens een belangrijke rol in het vertrekproces. Te denken valt aan medewerkers van de medische dienst van een detentiecentrum of het gezondheidscentrum voor asielzoekers op een AZC. Of verpleegkundigen en artsen in een regulier ziekenhuis of een psychiatrische kliniek, in het geval de vreemdeling voorafgaand aan zijn vertrek daar wordt verpleegd of behandeld.

De rijksoverheid ondersteunt verschillende projecten en organisaties (waaronder NGO's) die vreemdelingen bij hun terugkeer bijstaan. Die zijn voor een deel actief in grensoverschrijdende terugkeerprojecten (gericht op re-integratie in het land van herkomst) en internationale samenwerkingsverbanden. Zo werkt het IOM²⁵ vanuit Nederland samen met IOM-kantoren in landen van herkomst om vreemdelingen te begeleiden bij hun terugkeer en is VluchtelingenWerk Nederland (VWN) lid van het netwerk van European Reintegration Support Organisations (ERSO). Deze projecten hebben als doel de vreemdeling te faciliteren bij herintegratie, bijvoorbeeld door het aanbieden van tijdelijke huisvesting of hulp bij het opzetten van een klein bedrijf.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze grensoverschrijdende terugkeerondersteuning veel betekent voor vreemdelingen die hulp nodig hebben om een toekomst op te bouwen en hun toekomstperspectief te bieden in het herkomstland. Daarbij kan maatwerk geleverd worden, afgestemd op de wensen van de vreemdeling. Ook blijkt dat de vele internationale activiteiten ter ondersteuning van de terugkeer niet altijd bekend zijn bij de functionarissen van de diverse organisaties. Hierdoor ontstaat het risico dat vreemdelingen niet altijd op de hoogte worden gesteld van de bestaande mogelijkheden om vrijwillige terugkeer te realiseren.

Waar de Nederlandse overheid terugkeerprojecten financiert die door anderen worden uitgevoerd, stelt zij ook de kaders vast waarbinnen gebruik kan worden gemaakt van deze projecten. Zo heeft de overheid voor terugkeer van

²⁵ De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een intergouvernementele organisatie. Sinds 19 september 2016 heeft IOM zich als 'related agency' verbonden aan de Verenigde Naties (VN) als 'IOM - the United Nations Migration Agency'; met wereldwijd een taak op het gebied van migratie. Sinds 1991 heeft de Nederlandse overheid een overeenkomst met de IOM om het zelfstandige vertrek van vreemdelingen te ondersteunen.



vreemdelingen naar bepaalde landen bepaald dat zij niet (meer) in aanmerking komen voor de ondersteuningsprogramma's van de IOM. De afgelopen jaren zijn daarbij steeds meer nationaliteiten uitgesloten. Dit is bepaald vanwege het vermoeden dat de verstrekking van (financiële) terugkeerondersteuning voor die nationaliteiten een belangrijke reden was om in Nederland asiel aan te vragen en op die wijze de asielpcedure te misbruiken. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat het in de praktijk een probleem vormt dat niet van deze (strakke) kaders en richtlijnen kan worden afgeweken. Als vreemdelingen uit bepaalde landen worden uitgesloten van deelname aan specifieke ondersteuning binnen de projecten, geldt dit voor alle personen met die nationaliteit, ongeacht de duur van het verblijf in Nederland en andere (persoonlijke) omstandigheden die een dergelijke ondersteuning soms wel effectief en gerechtvaardigd zouden maken. De strakke kaders beperken de mogelijkheden tot maatwerk en daarmee het bereiken van daadwerkelijk vertrek.

Samenwerking tussen overheids- en andere organisaties

Om ervoor te zorgen dat het werk van de DT&V en de inspanningen van de NGO's en de IOM goed op elkaar aansluiten, is het van belang dat zij op zaaksniveau nauw samenwerken. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de lijnen tussen medewerkers kort zijn en de samenwerking over het algemeen goed verloopt.

De DT&V verwijst in voorkomende gevallen vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren door naar de IOM en/of naar een andere organisaties die terugkeerprojecten aanbieden. Aan de vreemdeling wordt uitgelegd dat deze organisaties kunnen faciliteren bij het organiseren van vrijwillige terugkeer. Hoewel de DT&V zich presenteert als dé terugkeerorganisatie blijkt uit dit onderzoek dat het in de praktijk voor vreemdelingen niet altijd duidelijk is wat het verschil is tussen de DT&V, de NGO's en de IOM. De DT&V is als overheidsinstantie verantwoordelijk voor de regie op het vertrek van vreemdelingen naar het land van herkomst. In dat kader kan de DT&V ondersteuning bieden bij bijvoorbeeld het aanvragen van een reisdocument en het boeken van een vlucht naar het land van bestemming. De IOM, een non-gouvernementele organisatie, biedt als basisregeling het programma Return and Emigration Assistance from the Netherlands (hierna: REAN-programma) aan aan vreemdelingen die hulp nodig hebben bij het organiseren van hun (vrijwillige) vertrek uit Nederland. In dat kader wordt ook ondersteuning geboden bij het aanvragen van reisdocumenten en het organiseren van de vlucht. Het gaat hierbij dus (deels) om dezelfde ondersteuning die door de DT&V gegeven wordt. NGO's daarentegen bieden deze diensten niet, maar bieden programma's aan waarbij de vreemdeling andersoortige ondersteuning wordt geboden bij het voorbereiden van het (vrijwillige) vertrek uit Nederland, en ondersteuning bij aankomst in het land van herkomst.

Het is van belang dat de vertrekplichtige vreemdeling de (verschillende) rollen van terugkeerondersteunende partijen kent, zodat hij zo goed mogelijk gebruik kan maken van de ondersteuningsmogelijkheden die de respectievelijke organisaties hem kunnen bieden. De primaire taak van de DT&V is om de terugkeer van een vreemdeling te realiseren. De niet-overheidsorganisaties zijn sterker op het belang van de vreemdeling gericht en kunnen daardoor eenvoudiger contact leggen met de vreemdeling dan de DT&V, zo blijkt uit dit onderzoek. De DT&V heeft dit punt onderkend, en financiert om die reden terugkeerprojecten van de IOM en diverse NGO's.



Er zijn circa vijftien verschillende projecten, waar vreemdelingen die vrijwillig willen vertrekken gebruik van kunnen maken.²⁶ Vooral kleinere NGO's zijn voor de financiering van terugkeerprojecten voor een belangrijk deel afhankelijk van subsidiestromen. Tijdens de interviews binnen dit onderzoek is een aantal keren aangegeven dat dit leidt tot een 'concurrentieverhouding' tussen NGO's en ook tot een zekere terughoudendheid om vreemdelingen naar elkaars projecten door te geleiden. Geïnterviewden zien als mogelijk risico van deze concurrentieverhouding tussen NGO's dat een project van een andere organisatie weliswaar beter aansluit op de wensen en behoeften van de vreemdeling, maar de vreemdeling hier niet naar verwezen wordt.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de DT&V steeds meer samenwerking zoekt binnen het vertrekproces met bijvoorbeeld belangenorganisaties, advocaten en gemeenten. Hoewel genoemde partijen dikwijls verschillende belangen dienen, wordt in diverse (lokale) overleggen de verbinding gezocht, waarbij de zaken van de betrokken vreemdeling in multidisciplinair verband besproken worden. Het lukt daarbij niet in alle gevallen om tot een voor alle partijen bevredigend resultaat te komen, maar het wordt door betrokkenen als positief ervaren dat organisaties – met inachtneming van de verschillende belangen en verantwoordelijkheden – steeds vaker op een constructieve wijze met elkaar overleggen. Het multidisciplinair overleg maakt een vertrekproces mogelijk waarin zoveel mogelijk met alle relevante omstandigheden, inclusief de belangen van de vreemdeling, rekening wordt gehouden en draagt om die reden bij aan een zorgvuldig, veilig en humaan vertrekproces.

3.2 Informatiedeling

De vreemdeling heeft gedurende het doorlopen van de processen in de vreemdelingenketen met functionarissen van diverse overheidsinstanties contact. Tijdens deze contactmomenten wordt informatie verzameld die relevant is voor een goed verloop van het terugkeerproces. Deze informatie wordt vastgelegd in diverse systemen. Dikwijls moet informatie met andere instanties worden gedeeld, omdat ook zij die informatie nodig hebben om hun taak goed te kunnen uitoefenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie die de regievoerder van de DT&V krijgt tijdens de vertrekgesprekken met de vreemdeling. De regievoerder moet deze informatie overdragen aan de medewerkers van de KMar die de vreemdeling tijdens zijn reis begeleiden. Informatie over reisbescheiden, het gedrag van de vreemdeling, eventuele medische bijzonderheden, fysieke kenmerken en persoonlijke eigendommen zijn voor een goede begeleiding door de KMar essentieel.

ICT systemen

Omdat de terugkeerketen uit veel verschillende organisaties bestaat, is het van belang om te zorgen dat informatie correct en compleet wordt overgedragen. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat er in de afgelopen jaren stappen voorwaarts zijn gezet in de automatisering van deze informatiestromen.

In het verleden hadden de diverse overheidsinstanties ieder hun eigen informatiseringssysteem. Dit bemoeilijkte het delen van informatie. Na de invoering van een voorlopige voorziening TISOV²⁷ in 2014 zorgt sinds 2016 het systeem

²⁶ <https://www.infoterugkeer.nl/terugkeerprojecten/overzicht-projecten>, stand medio februari 2018.

²⁷ Tijdelijk Informatiesysteem Overdracht Vreemdelingen



'Sigma' er voor dat alle overheidsorganisaties binnen de terugkeerketen de benodigde informatie aan elkaar kunnen overdragen.

De gegevensuitwisseling via Sigma is mede gebaseerd op de gegevensregistratie in een centrale informatiseringsvoorziening in de vreemdelingenketen, de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). De BVV is een centrale database waar organisaties met name persoonsgegevens van vreemdelingen invoeren, onderhouden en raadplegen. De BVV is daarmee een belangrijke informatiebron voor overheidsorganisaties binnen de vreemdelingenketen. In eerdere onderzoeken²⁸ stelde de Inspectie vast dat de informatie in de BVV niet altijd betrouwbaar is. Uit dit onderzoek blijkt dat de medewerkers in de vreemdelingenketen er nog altijd niet zonder meer van uit kunnen gaan dat de informatie uit de BVV correct is. Het gaat dan vooral om procedurele informatie, waaruit moet blijken of de vreemdeling 'verwijderbaar' is, of dat er nog toelatingsprocedures lopen die in Nederland mogen worden afgewacht. Bij inbewaringstellingen is het bijvoorbeeld van cruciaal belang dat de informatie over de verwijderbaarheid van een vreemdeling correct in de BVV vermeld staat.

Daarom is in werkafspraken met de IND vastgelegd dat medewerkers van de DT&V en de AVIM telefonisch contact opnemen met de zogeheten 'ketenpartnerlijn' van de IND om te verifiëren of de informatie in de BVV correct is of niet.

Incorrecte en/of ontbrekende informatie

Algemeen

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat medewerkers in de vreemdelingenketen over het algemeen tevreden zijn over de werking van het systeem Sigma. Wel heeft de Inspectie tijdens dit onderzoek vastgesteld dat Sigma bij gebruik in vertrekprocedures regelmatig geen of geen actuele informatie bevat over voor de terugkeer relevante feiten. Er blijkt dan informatie te ontbreken over bijvoorbeeld mee te nemen bagage, gedrag, fysieke kenmerken en medische gesteldheid van een vreemdeling. Deze bevindingen sluiten aan bij de bevindingen van de Inspectie tijdens het stelselmatig toezicht op individuele terugkeercases.

Informatie over bagage

Ontbrekende of onjuiste informatie over bagage is een probleem bij vreemdelingen die gedwongen worden uitgezet. Dergelijke informatie heeft tot gevolg dat de KMar op het moment van het feitelijke vertrek alsnog zaken rondom de bagage moet organiseren. Voor de vreemdeling kan onduidelijkheid over bagage die meegenomen wordt, leiden tot verzet van de vreemdeling tegen de geplande uitzetting. In 2017 is een 'Taskforce bagage' opgericht. In deze taskforce hebben diverse uitvoerders zitting die onder leiding van de DT&V organiseren dat de juiste (hoeveelheid) bagage op de juiste wijze voor het vertrek beschikbaar komt. Als resultaat van de taskforce is in december 2017 een nieuwe ketenbrede werkinstructie verschenen over de voorbereiding en aanlevering van bagage van vertrekkende vreemdelingen.

Informatie over gedrag en fysieke kenmerken

Ook is regelmatig sprake van informatie over gedrag en fysieke kenmerken van de vreemdeling die niet correct of incompleet is. Hierdoor hebben medewerkers in de

²⁸ Zie hiervoor onder andere: <https://www.inspectievenj.nl/Publicaties/rapporten/2013/04/12/het-overlijden-van-alexander-dolmatov>.



vreemdelingenketen niet altijd zicht op essentiële informatie die bepalend kan zijn voor de te volgen aanpak (ook wel 'handelingsperspectief' genoemd). Bij het bepalen welke en hoeveel KMar-begeleiders (escorts genoemd) worden ingezet bij een uitzetting van een vreemdeling wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het gedrag van de vreemdeling, maar ook met zijn fysieke kenmerken. Als deze informatie niet voldoende zorgvuldig is vastgelegd of wordt overgedragen, kan de veiligheid tijdens een uitzetting in het geding komen.

Medische informatie

In het Jaarbericht 2016 constateert de Inspectie: 'in bijna 20% van de zaken bleek de informatie over de medische situatie van de betrokken vreemdeling(en) in meer of mindere mate onjuist of onvolledig. In 2016 is ingezet op het verbeteren van de registratie van informatie en de koppeling van informatiesystemen en is de *Handreiking uitwisseling medische informatie in de vreemdelingenketen* uitgebracht. Ondanks deze maatregelen is de informatie-uitwisseling in terugkeercases in 2016 nog niet optimaal.'

De uitwisseling van medische informatie wordt begrensd door het medisch beroepsgeheim van artsen en verpleegkundigen. Als gevaar voor de patiënt of anderen kan worden voorkomen kan evenwel een geheimhouder besluiten om zonder toestemming van de patiënt het beroepsgeheim te doorbreken. Het is voor medewerkers die werkzaam zijn in het terugkeerproces in ieder geval essentieel om op de hoogte te zijn van eventuele medische bijzonderheden die de gezondheid van de vreemdeling betreffen. Zonder informatie op dat punt kan de veiligheid van de vreemdeling, de betreffende medewerkers, maar bijvoorbeeld ook van andere passagiers tijdens uitzettingsvluchten in het geding komen.

De Inspectie heeft in dit onderzoek niet kunnen vaststellen dat de in 2016 uitgebrachte Handreiking heeft geleid tot een situatie waarin de uitvoerders in het vertrekproces in alle situaties voldoende duidelijkheid hebben hoe te handelen in het geval van mogelijke medische aandachtspunten tijdens een vertrekproces.

Uit de registratie van de Inspectie JenV van het stelselmatige toezicht op terugkeer blijkt over de periode januari tot en met december 2017 dat:

- in circa 45% van de uitzettingsvluchten informatie over persoonlijke eigendommen (o.a. bagage/geld) niet beschikbaar of niet correct is.
- in circa 17% van de gevallen informatie over fysieke kenmerken niet beschikbaar of niet correct is.
- in circa 12% van de gevallen medische informatie niet beschikbaar of niet correct is.

In 66% van de door de Inspectie onderzochte uitzettingen is er sprake van enig gebrek in de informatievoorziening²⁹.

²⁹ De Inspectie heeft beoordeeld in hoeverre de informatie over medische aspecten, persoonlijke eigendommen, het gedrag en de fysieke kenmerken van een vreemdeling in Sigma zijn genoteerd en waar mogelijk of deze informatie correct was.



4

Medewerking van de vreemdeling

4.1 Algemeen

Eén van de uitgangspunten waarop het vertrekproces is ingericht is dat de vreemdeling op wie een vertrekplicht rust in eerste instantie de gelegenheid heeft om zelfstandig uit Nederland te vertrekken. In de afgelopen jaren was een stijging zichtbaar van het aandeel vreemdelingen dat voor zelfstandig vertrek koos: in 2015 was het aandeel circa 32%, in 2016 was dit aandeel gestegen naar circa 40%. Het jaar 2017 laat evenwel een daling zien tot 23% zelfstandig vertrek. Hieruit kan worden afgeleid dat de vreemdeling in beperkte mate er voor kiest om in samenspraak met en al dan niet ondersteund door de Nederlandse overheid Nederland te verlaten. Een consequentie van de inrichting van het Nederlandse vertrekproces is dat de vreemdeling de gelegenheid heeft om zich aan de ondersteuning en het toezicht van uitvoeringsorganisaties te onttrekken.

Om het aandeel vreemdelingen dat ongecontroleerd uit het vertrekproces uitstroomt terug te dringen beschikt de overheid in grote lijnen over twee opties. Eén daarvan is om de vreemdeling een toekomstperspectief te bieden in het land van herkomst en de belemmeringen voor vertrek zoveel mogelijk weg te nemen, op een zodanige wijze dat zij in samenspraak met de overheid, al dan niet met ondersteuning, kiezen voor zelfstandig vertrek. De andere optie is het toepassen van dwang. Bij deze optie is de overheid minder afhankelijk van de medewerking van de vreemdeling. Toepassing van dwang heeft beleidsmatig niet de voorkeur; voor de toepassing ervan gelden expliciete juridische kaders (zie hiervoor hoofdstuk 5).

4.2 Vrijwillige terugkeer

Overeenkomstig het geldende beleid gaan de regievoerders van de DT&V kort na afwijzing van het asielverzoek met de vreemdeling in gesprek over terugkeer. De regievoerder voert zo mogelijk meerdere zogenoemde vertrekgesprekken, waarbij samen met de vreemdeling wordt gekeken wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn ten aanzien van het vertrek uit Nederland.

De eerste gesprekken die de DT&V met de vreemdeling volgens de geldende procedures over terugkeer moet voeren, vinden als regel feitelijk plaats in een situatie waarin de vreemdeling (bezwaar en/of) beroep heeft ingesteld tegen de afwijzing van de verblijfsaanvraag en dat de beslissing op die procedure in Nederland mag worden afgewacht. Afhankelijk van de ingestelde procedure kan de



beslissing op die procedure langer dan een jaar op zich laten wachten; tot die tijd staat de afwijzing van de aanvraag nog niet in rechte vast. Tijdens het onderzoek bleken zowel vertegenwoordigers van de overheidsorganisaties als de andere bij de terugkeer betrokken organisaties van mening dat het van belang is om de vreemdeling in een vroeg stadium te informeren over de kans dat hij niet in Nederland mag blijven en zich op terugkeer moet voorbereiden. Tegelijkertijd achtte men het begrijpelijk dat het perspectief van de vreemdeling tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure vooral gericht is op verblijf in Nederland en nog niet op vertrek. De kans dat de DT&V als overheidsorganisatie het perspectief van de vreemdeling in deze fase kan ombuigen naar medewerking aan de terugkeer wordt daarmee klein geacht. Wel ontstaat aldus de geïnterviewden het risico dat het vertrouwen van de vreemdeling in de DT&V blijvend wordt beschadigd, waardoor latere vertrekgesprekken, nadat de vertrekplicht in rechte is vastgesteld, niet of minder effectief zijn. Amnesty International beschreef het in haar rapport 'Uitgezet'³⁰ als volgt: 'Opvallend is dat ook het gevoel een eerlijke kans en procedure gehad te hebben en tevredenheid met de rechtsgang en bejegening een rol spelen bij de bereidheid om over terugkeer na te denken.'

Een en ander laat onverlet dat andere partijen dan de DT&V de vreemdeling bij de start van toelatingsprocedures en ook na de afwijzing van de toelatingsaanvraag in eerste aanleg kunnen informeren over verblijf en vertrek.

4.3 Terugkeer onder dwang

De overheid is onder bepaalde voorwaarden ook gerechtigd de vertrekplichtige vreemdeling te dwingen Nederland te verlaten. Als eerste stap kan de overheid de vreemdeling in zijn bewegingsvrijheid beperken.³¹ De vrijheidsbeperking vindt plaats in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) en zal in beginsel uiterlijk twaalf weken worden opgelegd. Vreemdelingen in een VBL mogen de locatie verlaten, maar zijn verplicht binnen de grenzen van de gemeente te blijven. Vanuit de VBL vindt intensieve facilitering van (zelfstandige) terugkeer plaats. Zo snel mogelijk na aankomst op de VBL voert een regievoerder van de DT&V gesprekken met de vreemdeling. De vreemdeling en de regievoerder bespreken eventuele belemmeringen en opties die de vreemdeling heeft bij het organiseren van zijn vertrek uit Nederland. Er worden concrete afspraken gemaakt over de acties die de vreemdeling moet ondernemen om het vertrek te organiseren. Deze maatregel kan worden opgelegd in combinatie met een meldplicht. De meldplicht is een toezichtsmaatregel waarbij de vreemdeling zich periodiek moet melden bij de AVIM.

De Minister van Justitie en Veiligheid is daarnaast onder bepaalde voorwaarden gerechtigd een vreemdeling met het oog op de uitzetting zijn vrijheid te ontnemen. Het gaat dan om bestuursrechtelijke vrijheidsontneming, in de uitvoeringspraktijk vreemdelingenbewaring genoemd.³² Het doel van vreemdelingenbewaring is het realiseren van het vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, wanneer er aanwijzingen zijn dat het waarschijnlijk is dat de vreemdeling zich aan de vertrekprocedure wil onttrekken. De Vreemdelingenwet bepaalt dat vreemdelingenbewaring niet mag worden toegepast wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Bewaring mag alleen als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling zich tijdens een gedwongen vertrekprocedure zal onttrekken aan

³⁰ Amnesty International Nederland, juli 2017.

³¹ Artikel 56 van de Vw 2000.

³² Artikel 59 van de Vw 2000.



het toezicht van de overheid en als de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek ontwijkt of belemmert. De overheid moet voorrang geven aan alternatieven voor detentie en het risico op onderduiken moet van geval tot geval worden vastgesteld. Vreemdelingenbewaring is een administratieve maatregel die alleen mag worden opgelegd als het vertrek niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd. Het is met andere woorden een ultimum remedium; een laatste middel. De vreemdelingenbewaring wordt tenuitvoergelegd in speciaal daarvoor bestemde detentiecentra.

De afgelopen jaren is mede onder invloed van de Europese wetgeving en jurisprudentie het gebruik van het instrument vreemdelingenbewaring aangescherpt, onder andere doordat er inmiddels moet worden getoetst of er geen alternatieven voor inbewaringstelling mogelijk zijn. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat, door de aanscherping van de eisen waaraan de motivering voor inbewaringstelling van vreemdelingen moet voldoen, vreemdelingen minder in bewaring worden gesteld en alternatieven voor vreemdelingenbewaring vaker worden toegepast. De beperktere toepassing van vreemdelingenbewaring vindt echter niet alleen om inhoudelijke redenen plaats. De hierboven geschetste ontwikkeling resulteert, zo is gebleken, in een aanmerkelijk zwaardere werkbelasting voor de uitvoerders die tot inbewaringstelling willen overgaan. Niet alleen moet een voorgenomen inbewaringstelling aan meer inhoudelijke criteria worden getoetst, ook moeten meer administratieve handelingen worden verricht. Dit kan er toe leiden dat de betrokken uitvoerders (primair: de KMar en de politie) na een afweging van de uitvoeringsprioriteiten niet aan de oplegging van vreemdelingenbewaring toekomen. Overigens is de bevoegdheid tot het in bewaring stellen van uitgeprocedeerde asielzoekers die tot de caseload van de DT&V behoren inmiddels ook toegekend aan specifiek daartoe getrainde medewerkers van de DT&V.³³

³³ Kamerstukken TK 2017-2018, 19637, nr. 2367



5

Procedures en rechtsmiddelen

5.1 Verblijfsaanvragen en andere procedures

Toelatingsprocedures

Binnen het Nederlandse rechtsbestel kunnen gedurende het vertrekproces verschillende juridische procedures gevoerd worden door de vreemdeling, in de vorm van verblijfsaanvragen en eventueel daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures. Uit de bestudering van dossiers en interviews met betrokkenen blijkt dat de opeenvolging van afzonderlijke juridische procedures voor een belangrijk deel de verklaring zijn voor het gegeven dat er jaren kunnen verstrijken tussen het eerste moment dat de vreemdeling voor het eerst hoort dat hij/zij Nederland moet verlaten én het moment dat hij/zij Nederland daadwerkelijk verlaat. Of dat bekend wordt dat hij zich aan het toezicht heeft onttrokken of dat alsnog een verblijfsvergunning wordt toegekend.

De Vreemdelingenwet bepaalt dat een asielaanvraag die een vreemdeling indient altijd in Nederland mag worden afgewacht. Hiermee is het rechtmatig verblijf van de vreemdeling gedurende de periode waarin de asielaanvraag door de IND wordt beoordeeld gegarandeerd. Dit geldt ook als een illegale vreemdeling in Nederland wordt aangetroffen die nooit eerder een verblijfsaanvraag heeft ingediend en bijvoorbeeld een uur voor het geplande gedwongen vertrek een eerste asielaanvraag indient. In dat geval wordt het geplande gedwongen vertrek geannuleerd. Bij een herhaald asielverzoek kan de IND op grond van het Vreemdelingenbesluit bepalen dat het recht om de behandeling van het verzoek in Nederland te mogen afwachten wordt beëindigd.

Meer in het algemeen geldt dat een vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken, alsnog een aanvraag kan indienen om verlening van een vergunning tot verblijf. Na afwijzing van een verblijfsaanvraag staat de mogelijkheid van bezwaar en/of beroep en hoger beroep open.

In spoedeisende gevallen, zoals bij een op handen zijnde uitzetting, kan de vreemdeling de rechtbank vragen een voorlopige voorziening te treffen. De betrokken uitvoeringsorganisaties schorten dan als regel de uitzetting op tot de rechter in voorlopige voorziening heeft beslist. Ook kan de vreemdeling aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. Dit heet een interim measure. De door het EHRM te Straatsburg opgelegde en gemotiveerde interim measure (Rule 39) is een tijdelijke



maatregel, die inhoudt dat de vreemdeling tijdens zijn procedure bij het EHRM niet mag worden uitgezet.

Binnen het geldende rechtsbestel heeft de vreemdeling de mogelijkheid om verblijfsaanvragen achtereenvolgens in te dienen. Afhankelijk van de omstandigheden waaronder de verblijfsaanvraag wordt ingediend mag de beslissing erop in Nederland worden afgewacht. Een verblijfsaanvraag kan ook worden ingediend op het moment dat de vreemdeling zich als vertrekplichtige in het vertrekproces bevindt. Dit kan leiden tot het opschorten of annuleren van een geplande uitzetting. In de periode januari tot en met november 2017 is ca. 3% van de geannuleerde uitzettingen toe te schrijven aan verblijfsaanvragen die gedurende het vertrekproces zijn ingediend. Dit percentage maakt onderdeel uit van de 14% annuleringen die worden geregistreerd met 'Reden gelegen in (wettelijke) procedures'. Andere voorbeelden van deze categorie annuleringen zijn: wegens 'Voorlopige voorziening' en wegens 'Medische redenen'.

Snelle afhandeling van toelatingsaanvragen

Onder bepaalde voorwaarden voorziet de wet- en regelgeving in versnelde afhandeling van de opvolgende verblijfsaanvragen. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat het in januari 2014 ingestelde team van de IND dat aanvragen in behandeling neemt die door vreemdelingen direct voorafgaand aan de uitzetting worden ingediend, het zogenoemde Last Minute Aanvragen-team (LMA-team), een duidelijke meerwaarde heeft. De medewerkers van dit team werken op Schiphol, in de nabijheid van het vertrekcentrum van de KMar en de betrokken afdeling van de DT&V. Daardoor zijn de lijnen kort en wordt op zaaksniveau overleg gevoerd. Het team kan daardoor slagvaardig optreden en snel duidelijkheid geven over het verblijfsrecht van de vreemdeling.

Informereren over vluchtgegevens

Onderdeel van de geldende vertrekprocedure is dat de regievoerder van de DT&V de vreemdeling en zijn eventuele gemachtigde zo spoedig mogelijk, maar minimaal 48 uur voorafgaand aan de uitzettingsvlucht op de hoogte stelt van het tijdstip van vertrek en van de vluchtgegevens.³⁴ Dit geldt niet alleen voor vreemdelingen die in een detentiecentrum verblijven, maar ook voor vreemdelingen die niet in bewaring zijn gesteld en bijvoorbeeld in een AZC verblijven. Uit het onderzoek blijkt de vreemdelingen die niet in vreemdelingenbewaring gesteld zijn zich met regelmaat na de aankondiging van de vlucht aan het toezicht onttrekken: van de ca. 3.000 annuleringen van geplande uitzettingen die in de periode januari-november 2017 zijn genoteerd, werden ca. 2.000 annuleringen veroorzaakt tot het feit dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrokken was en daardoor niet langer voor de uitzetting beschikbaar was.

5.2 Vervangende reisdocumenten

Het terugkeerproces is een proces waarbij in verschillende gevallen moet worden samengewerkt met andere landen om de terugkeer van vreemdelingen te organiseren en uit te voeren. Om Nederland te kunnen verlaten, moet een vreemdeling in het bezit zijn van een geldig reisdocument, bijvoorbeeld een paspoort. Als een vreemdeling niet over een geldig reisdocument beschikt (en niet

³⁴ Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) art. 13, Rapport Nationale Ombudsman (2012/081) en Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 201202050/4/V4.



bereid is zelfstandig uit Nederland te vertrekken) moet er internationaal worden samengewerkt om de terugkeer van een vreemdeling te bewerkstelligen.³⁵ Samenwerking met de herkomstlanden van vreemdelingen is cruciaal, omdat de DT&V bij een vreemdeling die niet meewerkt aan zijn vertrek de medewerking nodig heeft van de autoriteiten van het herkomstland, bijvoorbeeld voor de afgifte van een reisdocument. Zonder reisdocument kan de vreemdeling immers niet vertrekken. De DT&V onderhoudt daarom contacten met de diplomatieke vertegenwoordigingen en autoriteiten van zo'n 160 landen.³⁶

Proces afgifte vervangende reisdocumenten

Als een vreemdeling zelfstandig wil terugkeren, maar niet (meer) in het bezit is van een geldig reisdocument, kan hij zelf, of met behulp van de IOM of de DT&V, naar de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land gaan om een nieuw reisdocument aan te vragen. Ook bij gedwongen terugkeer gaat de Nederlandse overheid uit van het standpunt dat herkomstlanden hun eigen onderdanen terugnemen en meewerken aan de afgifte van een nieuw reisdocument. De autoriteiten van de herkomstlanden hebben daardoor een belangrijke rol in het vertrekproces als in eerste instantie een geldig reisdocument ontbreekt. Bij de aanvraag van een nieuw reisdocument stellen zij vast of een vreemdeling daadwerkelijk een onderdaan van hun land is en of een vervangend reisdocument wordt afgegeven, dat noodzakelijk is om de vreemdeling te laten terugreizen naar dit land.

Een veel gebruikte mogelijkheid is het aanvragen van een vervangend eenmalig reisdocument, een zogeheten laissez-passer.³⁷ De autoriteiten van het herkomstland geven een onderdaan hiermee toestemming terug te reizen naar het land. Ook voordat een dergelijk document wordt afgegeven, stellen de autoriteiten van het herkomstland of de diplomatieke vertegenwoordiging vast of de vreemdeling een onderdaan is van dat land. Om te bewijzen wat zijn nationaliteit is, kan de vreemdeling ondersteunende documenten overleggen, zoals een rijbewijs of een identiteitskaart. Ook kan een vreemdeling gedetailleerde verklaringen afleggen over zijn herkomstland, waardoor hij een indicatie geeft daadwerkelijk uit dat land afkomstig te zijn. Sommige ambassades volstaan niet met het vaststellen van de nationaliteit en willen ook de identiteit van de vreemdeling vaststellen. Dat betekent dat de DT&V meer onderzoek moet verrichten, en maakt ook dat de DT&V in meerdere mate afhankelijk is van de medewerking van de vreemdeling. Als de vreemdeling namelijk geen verklaringen aflegt over zijn identiteit, en het betreffende land niet werkt met biometrische registers, dan wordt het achterhalen van de identiteit van de vreemdeling erg moeilijk.

Een aantal diplomatieke vertegenwoordigingen vindt het belangrijk om in het kader van de aanvraag van de laissez-passer ook een gesprek met de vreemdeling te voeren. Dit wordt een 'presentatie in persoon' genoemd. Op grond van de aanvraag voor afgifte van een laissez-passer besluiten deze autoriteiten of zij al dan niet instemmen met de overdracht van de vreemdeling aan het herkomstland. Als niet

³⁵ Onder internationale coördinatie en afstemming wordt hier verstaan: de wijze waarop tussen nationale en internationale organisaties, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wederzijdse belangen op elkaar worden afgestemd.

³⁶ <https://www.dienstterugkeer-en-vertrek.nl/organisatie/Internationale-relaties>

³⁷ Een laissez-passer is een tijdelijk reisdocument afgegeven door een vertegenwoordiging van een land, i.c. een ambassade of een consulaat(-generaal), om bijvoorbeeld na verlies, diefstal of verdwijning van het reguliere reisdocument (paspoort, identiteitskaart), een inwoner van dat land in de gelegenheid te stellen te reizen over landsgrenzen. In de regel is het laissez-passer bedoeld om de houder in de gelegenheid te stellen huiswaarts te reizen.



wordt ingestemd met de overdracht kunnen daar verschillende redenen aan ten grondslag liggen, zoals:

- de nationaliteit van de vreemdeling kan niet afdoende worden vastgesteld;
- de vreemdeling wordt niet erkend als onderdaan;
- de vreemdeling wordt erkend als onderdaan, maar heeft te kennen gegeven niet te willen terugkeren naar zijn land van herkomst en dit wordt gehonoreerd (zie hierna).

Ook komt het voor dat ambassades geen reactie geven naar aanleiding van een verzoek om een laissez-passer af te geven voor een bepaalde vreemdeling.

Rol autoriteiten land van herkomst

Zoals hierboven is aangegeven vervullen de autoriteiten van de landen van herkomst een belangrijke rol in het terugkeerproces, met name in de gevallen waarin de vertrekplichtige vreemdeling niet meer beschikt over een geldig reisdocument. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de DT&V investeert in de samenwerking met de herkomstlanden als het gaat om afgifte van reisdocumenten. Door het geven van uitleg over de reden van het gedwongen vertrek tracht de DT&V de autoriteiten meer inzicht te geven in het vertrekproces. Er zijn reguliere contacten (ook op directieniveau) met ambassadeurs, consuls en hun plaatsvervangers. Nieuwe ambassadeurs worden geïntroduceerd bij de DT&V. Op deze manier wordt geïnvesteerd in relatiebeheer zodat de vertegenwoordigers van deze herkomstlanden het Nederlandse vreemdelingenbeleid leren kennen en er constructief kan worden samengewerkt

Afspraken met herkomstlanden (of landen waar de betreffende migrant eerder heeft verbleven) kunnen worden vastgelegd in een terug- en overname-overeenkomst (T&O) of een Memorandum of Understanding (MoU). Een MoU bevat werkafspraken tussen de Nederlandse overheid en een land inzake de terugkeer van de onderdanen. In een MoU worden afspraken gemaakt over onder meer het verkeer van onderdanen van beide landen, samenwerking op het gebied van de preventie en bestrijding van illegale migratie, vrijwillige terugkeer en de (procedures voor) terugname van onderdanen.

Een aantal landen is terughoudend als het gaat om het verlenen van medewerking aan gedwongen terugkeer van haar eigen onderdanen.³⁸ Als de betreffende onderdaan zegt niet te willen terugkeren naar het herkomstland, dan geven deze autoriteiten van het herkomstland geen laissez-passer af. Hiermee laten deze landen de wens van de eigen onderdaan zwaar wegen. Gedwongen vertrek naar deze landen is daarmee alleen mogelijk als er een ander reisdocument beschikbaar is. Het ontbreken van een paspoort vormt daarmee in dergelijke gevallen dikwijls een onoverkomelijk knelpunt voor het vertrek van de vreemdeling.

Rol vreemdeling

De vreemdeling speelt een belangrijke rol als het gaat om de afgifte van reisdocumenten. Hij is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn vertrek uit Nederland en moet zelf zorgen voor een reisdocument waarmee hij Nederland kan verlaten, door bij de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst een (vervangend) reisdocument aan te vragen.

³⁸ Op de website: www.dienstterugkeerenvertrek.nl onder 'Landeninformatie' staat per land beschreven in hoeverre gedwongen terugkeer tot de mogelijkheden behoort.



Of een vreemdeling op dit punt daadwerkelijk zijn verantwoordelijkheid neemt, is door de overheid in verschillende gevallen niet vast te stellen. Dit geldt in elk geval als de DT&V medewerker die de vreemdeling begeleidt bij de aanvraag van het vervangende reisdocument niet wordt toegelaten tot het gesprek tussen de diplomatieke vertegenwoordiger en de betreffende vreemdeling over de aanvraag. Als de DT&V medewerker wel bij het gesprek aanwezig is, maar niet de taal beheerst die door de vreemdeling en de diplomatieke vertegenwoordiger wordt gesproken, is de daadwerkelijke rol van de vreemdeling evenmin vast te stellen.



Bijlage

Afkortingen

Tabel c. afkortingen

afkorting	betekenis
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning van DJI
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
ERSO	European Reintegration Support Organisations
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LMA	Last Minute Aanvragen team van de IND
MoU	Memorandum of Understanding
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
NGO	Non-gouvernementele organisatie



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

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

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

April 2018

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