



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Periodiek beeld Toezicht op terugkeer 2019

# Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | <b>Voorwoord</b>   | <b>4</b>  |
|          | <b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>                                 | <b>5</b>  |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>   | <b>12</b> |
| 1.1      | Het terugkeerproces  | 12        |
| 1.2      | De wijze van inspecteren   | 13        |
| 1.2.1    | Algemeen   | 13        |
| 1.2.2    | Toezicht op nationale terugkeeroperaties   | 13        |
| 1.2.3    | Toezicht op internationale terugkeeroperaties                                    | 14        |
| 1.3      | Accenten in het toezicht   | 15        |
| 1.3.1    | Toezicht op de voorbereiding van de uitzetting                                   | 15        |
| 1.3.2    | Toezicht op de informatie-uitwisseling tussen uitvoerders in de terugkerketen    | 15        |
| 1.4      | Kwantitatieve aspecten   | 16        |
| 1.4.1    | Nationale terugkeeroperaties   | 16        |
| 1.4.2    | Internationale terugkeeroperaties  | 16        |
| 1.5      | Leeswijzer   | 17        |
| <b>2</b> | <b>Het vervoer naar de locatie van vertrek in de praktijk</b>                    | <b>18</b> |
| 2.1      | Inleiding  | 18        |
| 2.2      | Bevindingen  | 18        |
| 2.2.1    | De voorbereidingen op het vervoer en de overdracht aan de DV&O                   | 18        |
| 2.2.2    | Het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer                    | 19        |
| 2.2.3    | De toepassing van vrijheidsbeperkende middelen en het toezicht op de vreemdeling | 19        |
| 2.3      | Analyse en conclusie   | 19        |
| <b>3</b> | <b>Het grondproces op de luchthaven van vertrek in de praktijk</b>               | <b>21</b> |
| 3.1      | Inleiding  | 21        |
| 3.2      | Bevindingen  | 21        |
| 3.2.1    | De aankomst op de luchthaven   | 21        |
| 3.2.2    | De briefing  | 22        |
| 3.2.3    | De intake van de vreemdeling   | 22        |
| 3.2.4    | Het verblijf op het vertrekcentrum   | 22        |
| 3.2.5    | Het informeren van de gezagvoerder en het aan boord gaan                         | 22        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 3.2.6      | Het gebruik van dwangmiddelen  | 23        |
| 3.3        | Analyse en conclusie   | 23        |
| <b>4</b>   | <b>De vlucht en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten in de praktijk</b> | <b>24</b> |
| 4.1        | Inleiding  | 24        |
| 4.2        | Bevindingen  | 24        |
| 4.2.1      | Het informeren van het cabinepersoneel   | 24        |
| 4.2.2      | Het toezicht op de vreemdeling   | 24        |
| 4.2.3      | De (eventuele) transfer  | 25        |
| 4.2.4      | De overdracht aan de ontvangende autoriteiten                                    | 25        |
| 4.3        | Analyse en conclusie   | 25        |
| <b>5</b>   | <b>De uitwisseling van informatie gedurende het uitzetproces</b>                 | <b>26</b> |
| 5.1        | Inleiding  | 26        |
| 5.2        | Bevindingen  | 26        |
| 5.2.1      | Informatie over de advocaat van de vreemdeling                                   | 27        |
| 5.2.2      | Informatie over het gedrag van de vreemdeling                                    | 27        |
| 5.2.3      | Informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling                          | 27        |
| 5.2.4      | Informatie over de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling                   | 28        |
| 5.2.5      | Informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling                       | 28        |
| 5.2.6      | Samenvatting: informatie in het uitzetproces                                     | 30        |
| 5.3        | Analyse en conclusie   | 30        |
| <b>6</b>   | <b>Internationale samenwerking</b>   | <b>32</b> |
| 6.1        | Inleiding  | 32        |
| 6.2        | Samenwerking bij de uitvoering van terugkeeroperaties                            | 32        |
| 6.3        | Samenwerking bij het toezicht op terugkeeroperaties                              | 33        |
| 6.3.1      | Vorbereiding en instrumentatie   | 33        |
| 6.3.2      | Operationele samenwerking  | 33        |
| 6.4        | Bevindingen en conclusies ten aanzien van internationale terugkeeroperaties      | 34        |
| <b>7</b>   | <b>Ontwikkeling van het toezicht op terugkeer</b>                                | <b>35</b> |
| 7.1        | Inleiding  | 35        |
| 7.2        | Heroriëntatie toezicht op terugkeer  | 35        |
| 7.3        | Implementatie van een nieuw toezichtmodel  | 36        |
|            | <b>Bijlagen</b>  |           |
| <b>I</b>   | <b>Het terugkeerproces toegelicht</b>  | <b>37</b> |
| <b>II</b>  | <b>Afkortingen</b>   | <b>43</b> |
| <b>III</b> | <b>Wederhoortabel</b>  | <b>45</b> |



# Voorwoord

Ook in 2019 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid toegezien op situaties waarin vreemdelingen door overheidsorganisaties werden begeleid of gedwongen om Nederland te verlaten. Zoals in eerdere jaren heeft de Inspectie dit toezicht uitgevoerd door individuele gevallen van uitzetting te observeren en daarover te rapporteren. Dit document geeft u een overzicht van de bevindingen van de Inspectie tijdens dit toezicht.

De Inspectie houdt sinds 2014 toezicht op uitzettingen. In de afgelopen jaren is een bestendig beeld ontstaan dat een uitzetting een kwetsbare en ingrijpende uitvoeringstaak is die in de regel naar behoren, dat wil zeggen: zorgvuldig, veilig en humaan wordt uitgevoerd. Hier past waardering voor de medewerkers van de betrokken organisaties die deze moeilijke taak uitvoeren.

In 2019 is het beeld uit eerdere jaren bevestigd dat de wijze van toezicht op nationale uitzettingsprocedures zich inmiddels niet meer verhoudt tot de kwaliteit van de geïnspecteerde uitvoering: inspectie van individuele uitzettingen is een vorm van intensief toezicht die niet past bij een uitvoeringspraktijk die die taken kwalitatief goed uitvoert en (onverhoopte) risico's naar behoren beheerst. Om die reden heeft de Inspectie besloten het toezicht op uitzettingen in de jaren 2020 en 2021 aan te passen tot een vorm en intensiteit die bij de huidige taakuitvoering past.

Overigens is de Inspectie bij het toezicht op nationale uitzettingsprocedures voor een dilemma gesteld: de geïnspecteerde uitzettingen verlopen weliswaar in de regel naar behoren, maar de kwaliteit van de onderlinge informatie-uitwisseling tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties in het kader van de uitzetting voldoet, zo heeft de Inspectie vastgesteld, niet volledig aan de geldende norm. Dit in een situatie waarin sinds 2013 meerdere verbetermaatregelen zijn getroffen en – ook door de Inspectie, tezamen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd – aandacht is gevraagd voor de voorgeschreven informatie-uitwisseling. De Inspecties zijn om die reden met partijen die voor de informatie-uitwisseling verantwoordelijk zijn in gesprek over het belang van betrouwbare informatiedeling in situaties van uitzetting.

H.C.D. Korvinus  
*Inspecteur-generaal*



# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## Samenvatting

Vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijven zijn verplicht Nederland te verlaten. Indien een vreemdeling niet aan deze plicht voldoet kan hij worden uitgezet. De vreemdeling krijgt tijdens een uitzetting te maken met verschillende overheidsinstanties. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) onderzoekt de kwaliteit van de taakuitvoering van de overheidsinstanties die bij de uitzetting van vreemdelingen betrokken zijn. Zij doet dit door individuele gevallen van uitzetting in persoon te inspecteren. De Inspectie beoordeelt daarbij of de uitzetting van vreemdelingen zorgvuldig, veilig en humaan wordt uitgevoerd.

Bij het toezicht op door Nederland georganiseerde terugkeeroperaties gebruikt de Inspectie het toetsingskader Terugkeer en Vertrek. De normen daarin zijn gebaseerd op nationale en internationale wet- en regelgeving en werkinstructies van de uitvoeringsorganisaties.

Ten behoeve van het toezicht ontvangt de Inspectie van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) informatie over alle voorgenomen gevallen van terugkeer die door de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de DT&V worden begeleid. De Inspectie beslist, op basis van een risicoanalyse, welke individuele gevallen worden geïnspecteerd. In 2019 heeft dit geleid tot 99 inspecties.<sup>1</sup>

Op basis van de risicoanalyse wordt tevens bepaald welk deel of welke delen van de terugkeeroperatie wordt of worden geïnspecteerd. De volgende opties zijn mogelijk, alsmede combinaties daarvan:

- inspectie van het vervoer van de vreemdeling van de verblijfslocatie<sup>2</sup> naar de luchthaven van vertrek (het zogenoemde vervoersproces), uitgevoerd door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O);
- inspectie van de handelingen die medewerkers van de KMar op de luchthaven verrichten om het uiteindelijke vertrek voor te bereiden (het zogenoemde grondproces);

<sup>1</sup> De Inspectie heeft in 2019 op basis van de risicoanalyse 131 geplande uitzettingen voor inspectie geselecteerd. In 32 gevallen is de uitzetting voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering ervan geannuleerd, waardoor de inspectie geen doorgang kon vinden.

<sup>2</sup> In de meeste gevallen is de verblijfslocatie een detentiecentrum van de DJI. Ook is het mogelijk dat de vreemdeling vanuit een asielzoekerscentrum of bijvoorbeeld een psychiatrische kliniek vertrekt.



- inspectie van de reis naar het land van bestemming en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten, onder begeleiding van de KMar en/of de DT&V (het zogenoemde vluchtproces).

In 2019 heeft de Inspectie in totaal 57 vervoersprocessen, 93 grondprocessen en 19 vluchtprocessen geïnspecteerd.

De Inspectie houdt niet alleen toezicht op Nederlandse terugkeeroperaties, maar ook op zogeheten internationale terugkeeroperaties. Het gaat daarbij om vluchten die met ondersteuning van het Europese agentschap Frontex georganiseerd zijn door een Europese lidstaat, waarbij vreemdelingen vanuit verschillende Europese lidstaten gedwongen worden uitgezet naar het land van herkomst. In totaal heeft de Inspectie bijgedragen aan het toezicht op 33 internationale terugkeeroperaties. De bevindingen van de Inspectie ten aanzien van internationale terugkeeroperaties zijn in dit rapport verwerkt, voor zover Nederland deze operaties heeft georganiseerd of daaraan heeft deelgenomen.

### Bevindingen en conclusies

Ook in 2019 komt de Inspectie tot de conclusie dat in situaties van uitzetting het terugkeerbeleid in de regel zorgvuldig, veilig en humaan wordt uitgevoerd. De bij de uitvoering van uitzettingen betrokken overheidsorganisaties leven in het merendeel van de gevallen de geldende normen na. Hieronder worden ook de situaties begrepen waarin de betreffende organisatie welbewust haar professionele ruimte toepast om in een specifiek geval het door de norm beschermde belang zo goed als mogelijk te behartigen, ook als dat tot een niet-volledige naleving van de norm leidt. In incidentele gevallen heeft de Inspectie een niet-naleving van een geldende norm geconstateerd. Blijvend knelpunt in de uitvoering van het terugkeerbeleid zijn gebreken in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties.

De bevindingen ten aanzien van de drie eerder aangeduide delen van het terugkeerproces worden hieronder nader toegelicht. Per deel geeft de Inspectie een beknopte beschrijving van het proces en de daarbij geldende normen (zie bijlage I voor een volledige uiteenzetting van de normen). Vervolgens gaat de Inspectie in op het overkoepelende onderwerp informatie-uitwisseling binnen de terugkerketen. De behandeling van elk van deze vier onderwerpen wordt afgesloten met een conclusie.

### Het vervoersproces

Vreemdelingen die door de KMar en/of de DT&V worden begeleid bij hun vertrek uit Nederland worden vanaf hun verblijfslocatie, meestal een detentiecentrum, als regel naar Schiphol vervoerd. Vanuit de verblijfslocatie moet worden gewaarborgd dat de vreemdeling gereed is voor vervoer, dat diens bagage beschikbaar, goed verpakt en geregistreerd is, het eventuele medische dossier aan de vreemdeling beschikbaar wordt gesteld en gecontroleerd wordt dat de juiste vreemdeling wordt vervoerd. Voorafgaand aan het vervoer dient de vreemdeling gefouilleerd te worden. Wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan het vervoer en zich verzet, dan kunnen DV&O-medewerkers vrijheidsbeperkende middelen aanwenden in de vorm van handboeien, een broekstok of koppelboeien. Het vervoersproces eindigt als medewerkers van de DV&O de vreemdeling aanleveren bij het vertrekcentrum van de KMar, doorgaans op Schiphol. Deze aanlevering dient zodanig tijdig te zijn dat de KMar voldoende tijd heeft de daadwerkelijke uitzetting per vliegtuig voor te bereiden.



Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat het vertrek van de vreemdeling vanuit zijn verblijfslocatie en diens vervoer naar de locatie van vertrek op hoofdlijnen volgens de geldende normen verloopt. Dit beeld komt overeen met de bevindingen van de Inspectie in eerdere jaren.

De uitvoering schiet echter tekort ten aanzien van de tijdige voorbereiding van de vreemdeling op zijn vertrek vanuit de verblijfslocatie. In minder dan driekwart van de gevallen is de vreemdeling tijdig klaar voor vertrek. Deze situatie wordt naar het oordeel van de Inspectie veroorzaakt door het ontbreken van voldoende duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de medewerkers van de verblijfslocatie enerzijds en de DV&O medewerkers anderzijds. Met name in situaties waarin de vreemdeling vanuit een detentiecentrum met Extra Beveiligd Vervoer (EBV) wordt vervoerd is in de praktijk onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijk is voor het tijdig gereedmaken van de vreemdeling voor vertrek.

Een ander verbeterpunt betreft het tijdstip van aankomst van de DV&O op de verblijfslocatie. In een op de vijf gevallen arriveert de DV&O eerder of later dan de verblijfslocatie verwacht. Wanneer het tijdstip van aankomst zonder vooraankondiging afwijkt van de planning, wordt de verblijfslocatie feitelijk niet in staat gesteld de vreemdeling tijdig op het vervoer voor te bereiden.

De Inspectie stelt vast dat niet alleen de voorbereiding van de persoon van de vreemdeling, maar ook van diens bagage verbetering behoeft. De verpakking en de labeling van de bagage voldoet met name niet aan de geldende norm in situaties waarin de verblijfslocatie het vaststellen van de omvang en samenstelling van de bagage tot het moment van feitelijk vertrek uit de verblijfslocatie uitstelt.

De Inspectie heeft tenslotte verbetermogelijkheden vastgesteld bij de medische overdracht vanuit de verblijfslocatie aan de DV&O; niet in alle toepasselijke gevallen is de vreemdeling bij de overdracht van een medisch dossier en/of medicatie voorzien.

In de situaties van EBV is naar het oordeel van de Inspectie onvoldoende kenbaar dat de DV&O, op het moment van toepassing ervan, een expliciete afweging maakt over het al dan niet daadwerkelijk inzetten van vrijheidsbeperkende middelen. De Inspectie kan hierdoor niet vaststellen of de inzet van die middelen voldoet aan de vereisten van proportionaliteit of subsidiariteit, of dat de facto sprake is van – ongewenste – categorale inzet van vrijheidsbeperkende middelen bij EBV.

### Conclusie 1

De Inspectie concludeert dat het vervoersproces in het merendeel van de gevallen volgens de geldende normen verloopt. De taakverdeling en informatie-uitwisseling tussen de verblijfslocatie en de DV&O zijn echter in de praktijk op onderdelen onvoldoende duidelijk, met gevolgen voor de tijdige voorbereiding van de vreemdeling op het vervoer vanaf de verblijfslocatie. Ook in de voorbereiding van de bagage en bij de medische overdracht is verbetering aan de orde. Het ontbreekt aan een voldoende kenbare afweging door de DV&O voor het daadwerkelijke gebruik van vrijheidsbeperkende middelen in situaties van EBV.



### *Het grondproces*

Het grondproces begint op het moment dat de vreemdeling door de medewerkers van de DV&O aan de KMar wordt overgedragen op het vertrekcentrum, doorgaans op Schiphol. Na aankomst van de vreemdeling vindt direct een veiligheidscontrole plaats, bestaande uit fouillering en controle van de handbagage, en wordt de vreemdeling geïnformeerd over de procedure. Hierna wordt de vreemdeling naar een ophoudruimte gebracht, die veilig en discreet moet zijn. Voorafgaand aan de vlucht informeert de escortcommandant van de KMar de gezagvoerder en een vertegenwoordiger van de bemanning over de uitzetting. Wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting, dan kan de KMar dwangmiddelen inzetten en/of geweld toepassen.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat, net als in 2015, 2017 en 2018<sup>3</sup>, het grondproces als regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt.

Tijdens het grondproces worden in incidentele gevallen in de bagage gevaarlijke goederen aangetroffen; verbetering van deze uitvoeringspraktijk dient overigens niet in het grondproces te worden gerealiseerd, maar in de voorafgaande fasen van het uitzetproces. De toepassing van dwangmiddelen door de KMar voldoet naar het oordeel van de Inspectie aan de geldende eisen; onnodige of onnodig voortdurende toepassing van deze middelen is door de Inspectie niet geconstateerd.

#### **Conclusie 2**

De Inspectie concludeert dat het grondproces in de regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt.

### *Het vluchtproces*

Het vluchtproces begint op het moment dat de vliegtuigdeuren sluiten en het vliegtuig klaar is voor vertrek. Aan boord bespreekt de escortcommandant van de KMar de terugkeerprocedure met (een vertegenwoordiger van) de bemanning. De medewerkers van de KMar moeten gedurende de vlucht toezicht houden op de vreemdeling, zodanig dat de veiligheid van de vreemdeling, de eigen medewerkers, de bemanning en de overige passagiers zoveel mogelijk gewaarborgd is. Wanneer er sprake is van een overstap op een vliegveld in het buitenland hebben de escorts van de KMar geen bevoegdheden om bijvoorbeeld dwangmiddelen toe te passen. Zij blijven wel toezicht houden op de vreemdeling. Uiteindelijk wordt de vreemdeling bij aankomst in het bestemmingsland overgedragen aan de autoriteiten van dat land.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de normen die voor de uitvoering van het vluchtproces gelden in de regel worden nageleefd; de mate van naleving is ten opzichte van eerdere jaren op onderdelen met enkele procentpunten verbeterd.

#### **Conclusie 3**

De Inspectie concludeert dat het vluchtproces in de regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt.

<sup>3</sup> In 2016 heeft de Inspectie geen afzonderlijk periodiek beeld Terugkeer gepubliceerd.





### Informatie-uitwisseling

De informatie-uitwisseling in de vreemdelingenketen in het algemeen en in de terugkeerketen in het bijzonder is een continu aandachtspunt van de Inspectie en een regelmatig onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de verbetering van de informatie-uitwisseling zijn in het verleden, mede op basis van aanbevelingen van de Inspectie, meerdere maatregelen getroffen. Zo is onder meer de loketvoorziening SIGMA ingericht. Met dit knooppunt moeten medewerkers in de vreemdelingenketen real-time kunnen beschikken over juiste, volledige en actuele informatie die voor het uitvoeren van hun taken nodig is.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de informatie-uitwisseling op meerdere aspecten is verbeterd, vergeleken met vorige jaren.

Zo heeft de Inspectie een verbetering vastgesteld van de beschikbaarheid van informatie die via SIGMA over de *advocaat* die eerder de uit te zetten vreemdeling heeft bijgestaan. De beschikbaarheid van deze informatie dient onverminderd te worden bewaakt.

De Inspectie heeft vervolgens vastgesteld dat inmiddels in alle onderzochte zaken informatie over het *gedrag* van de vreemdeling beschikbaar is; de betrokken uitvoerders kunnen hierop hun handelingsperspectief bepalen, met inachtneming van de inherente mogelijkheid dat het feitelijke gedrag op specifieke momenten anders is dan eerder geregistreerd.

Ten aanzien van de informatie omtrent de *persoonskenmerken* concludeert de Inspectie dat dergelijke informatie weliswaar in een toenemend aantal gevallen beschikbaar is, maar dat de registratie ervan onvoldoende eenduidig en consistent is. De bruikbaarheid van die informatie voor het bepalen van een handelingsperspectief wordt daardoor beperkt. Het is de Inspectie niet gebleken dat effectief uitvoering is gegeven aan de in 2018 gedane aanbeveling om de verantwoordelijkheid voor informatie-elementen als persoonskenmerken exclusief bij aangewezen ketenpartners te beleggen, die beschikken over de kennis en de instrumenten om die gegevens te verzamelen en te registreren.

Een nieuw zorgpunt van de Inspectie is de ontwikkeling van de beschikbaarheid van tijdige en valide informatie omtrent de *persoonlijke bezittingen* van de vreemdeling. De Inspectie heeft vastgesteld dat die beschikbaarheid in 2019 is gedaald tot ruim onder de 50% van het aantal onderzochte gevallen. Naar het oordeel van de Inspectie is het tijdstip van de registratie van bezittingen waarmee de vreemdeling Nederland verlaat hier debet aan, in combinatie met het moment waarop de omvang en samenstelling van die bezittingen wordt vastgesteld<sup>4</sup>.

De Inspectie heeft nog steeds zorgen over de beschikbaarheid van bruikbare informatie over de *gezondheidskenmerken* van de vreemdeling. Weliswaar heeft de Inspectie vastgesteld dat in 2019 in nagenoeg alle gevallen gezondheidskenmerken via SIGMA beschikbaar zijn, maar de bruikbaarheid ervan voor het handelingsperspectief van de uitvoerders is – voor zover dit door de Inspectie kan worden beoordeeld – niet toegenomen. Door een veelheid aan registraties door zowel zorgprofessionals als niet-zorgprofessionals is de consistentie en juistheid van de beschikbare informatie naar de mening van de Inspectie onvoldoende geborgd.

<sup>4</sup> Zie ook hetgeen hiervoor onder *Het vervoersproces* is gesteld ten aanzien van het gereedmaken van de bagage van de vreemdeling.



#### Conclusie 4

De Inspectie concludeert dat het gebruik van de daartoe ingerichte loketvoorziening SIGMA ook in 2019 niet in alle gevallen heeft geleid tot het real-time beschikbaar zijn van juiste, volledige en actuele informatie voor uitvoerders in het terugkeerproces. Weliswaar is op onderdelen een toename van beschikbare informatie vastgesteld, maar dit leidt niet zonder meer tot een betere informatiepositie van de uitvoerders voor de uitvoering van hun taken.

#### Aanbevelingen

Op basis van het bovenstaande komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen.

##### Aanbevelingen

Met betrekking tot het vervoersproces beveelt de Inspectie het volgende aan:

- aan de DJI: maak sluitende afspraken over de taakverdeling tussen de medewerkers van de verblijfslocatie enerzijds en de DV&O medewerkers anderzijds ten aanzien van de voorbereiding van vreemdelingen op vervoer per EBV.
- aan de DV&O: meld onverhoopte afwijkingen van het geplande moment van aankomst op de verblijfslocatie tijdig, zodanig dat de verblijfslocatie de voorbereiding van de vreemdeling daarop kan afstemmen.
- aan de medewerkers van de verblijfslocaties: bereid de samenstelling en registratie van de door de vreemdeling tijdens de uitzetting mee te nemen bagage en andere persoonlijke bezittingen tijdig voor, zodanig dat deze niet pas op de dag van uitzetting worden vastgesteld en met de betrokken uitvoerders worden gecommuniceerd.
- aan de betrokken zorgprofessionals: waarborg in het geval van medische bijzonderheden dat bij het verlaten van de verblijfslocatie een medisch dossier en eventueel benodigde medicatie beschikbaar worden gesteld.
- aan de DV&O: waarborg dat in het geval van Extra Beveiligd Vervoer geen sprake is van categoriaal gebruik van vrijheidsbeperkende middelen; maak zoveel mogelijk de afweging van de daadwerkelijke inzet van vrijheidsbeperkende middelen aan de vreemdeling kenbaar.

Met betrekking tot het grond- en vluchtproces ziet de Inspectie geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

Met betrekking tot de informatie-uitwisseling in de terugkeerketen beveelt de Inspectie het volgende aan, aan de directie Regie Migratieketen van het Directoraat-generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, in samenspraak met de betrokken uitvoerders in de terugkeerketen:

- waarborg de beschikbaarheid van informatie over de advocaat van een vreemdeling tijdens het uitzetproces.
- verbeter de eenduidigheid van de informatie over de persoonskenmerken die via SIGMA beschikbaar is. Overweeg om de verantwoordelijkheid voor deze informatie exclusief bij ketenpartners te beleggen die beschikken over de instrumenten om die gegevens in exacte waarden te registreren.



### Aanbevelingen (vervolg)

- verbeter de tijdige beschikbaarheid van informatie over de persoonlijke bezittingen van een uit te zetten vreemdeling. Betrek hierbij de aanbeveling met betrekking de persoonlijke bezittingen in het vervoersproces.
- verbeter de eenduidigheid en bruikbaarheid van de gezondheidsinformatie die over uit te zetten vreemdelingen beschikbaar is. Voorkom dat een (uitgebreid) samenstel van gezondheidsgegevens ontstaat, afkomstig van zowel zorgprofessionals als niet-zorgprofessionals, dat als geheel niet leidt tot een duidelijk handelingsperspectief voor de uitvoerders.

### Overwegingen ten aanzien van het toegepaste toezichtmodel

De Inspectie heeft in 2019 vastgesteld dat er inmiddels meerjarig sprake is een zorgvuldige, veilige en humane uitvoering van uitzettingen. Daarbij is onverminderd aandacht nodig voor de uitwisseling van informatie tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties. Voor zover zich in de praktijk risico's voor het verloop van uitzettingen voordoen worden deze naar behoren beheerst.

In een dergelijke situatie is naar de mening van de Inspectie geen aanleiding om het huidige model van toezicht, dat als een vorm van verscherpt toezicht kan worden gekenmerkt, te handhaven. De Inspectie heeft daarom, na consultatie van zowel uitvoeringsorganisaties als betrokken NGO's, besloten het model van toezicht aan te passen. In het nieuwe model, dat in de jaren 2020 en 2021 gefaseerd wordt ingevoerd, wordt het bestaande model van toezicht op individuele terugkeeroperaties aangevuld met thematische onderzoeken en monitoring van uitzettingen via rapportages van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Het aantal inspecties van individuele terugkeeroperaties wordt beperkt. Met deze aanpassing wordt het toezichtmodel in overeenstemming gebracht met de geconstateerde risico's en met de elders binnen de Inspectie gehanteerde wijze van verzamelen van informatie over de kwaliteit van de taakuitvoering.



# 1

## Inleiding

### 1.1 Het terugkeerproces

Vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijven zijn verplicht Nederland te verlaten. Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht zelf verantwoordelijk zijn om uit Nederland te vertrekken. Indien een vreemdeling niet aan deze plicht voldoet, kan hij of zij worden uitgezet<sup>5</sup> naar het land van herkomst of een ander land waar de toelating is geborgd.

De vreemdeling krijgt bij uitzetting uit Nederland te maken met verschillende overheidsorganisaties die elk een eigen rol en taak hebben. De belangrijkste organisaties zijn:

- De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: de DT&V): regisseert en organiseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland.
- De Koninklijke Marechaussee (hierna: de KMar): is onder andere verantwoordelijk voor de begeleiding van vreemdelingen die gedwongen worden uitgezet.
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI): huisvest vreemdelingen die voorafgaand aan de uitzetting in bewaring zijn gesteld in detentiecentra.
- De Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: de DV&O): is een onderdeel van de DJI en draagt onder meer zorg voor het vervoer van de detentielocatie naar de locatie van vertrek (in de meeste gevallen de luchthaven Schiphol).
- De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie (hierna: AVIM): heeft taken op het gebied van handhaving en identiteitsonderzoek.
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND): behandelt toelatingsaanvragen van vreemdelingen.
- Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA): is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers.

---

<sup>5</sup> Begrippenlijst DT&V: bij een uitzetting wordt de vreemdeling onder begeleiding van de KMar overgebracht naar zijn land van herkomst of naar een ander land waar zijn toelating is gewaarborgd.



## 1.2 De wijze van inspecteren

### 1.2.1 Algemeen

De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering van overheidsdiensten die bij de uitzetting van vreemdelingen betrokken zijn. Daarbij bekijkt de Inspectie of de uitzetting van vreemdelingen zorgvuldig, veilig en humaan wordt uitgevoerd. De diensten handelen in de ogen van de Inspectie in beginsel *zorgvuldig* als ze de processen uitvoeren overeenkomstig de normen, beschreven in wetgeving, beleid en interne werkinstructies. Deze regelgeving bevat waarborgen om de uitzetting veilig en humaan te laten verlopen. Bij het beoordelen van het *veilig* verloop van de uitzetting beziet de Inspectie niet alleen eventuele bedreigingen van de veiligheid van de uit te zetten vreemdeling, maar ook van de bij de uitzetting betrokken uitvoerende medewerkers en eventuele derden (bijv. medereizigers). Van een *humaan* verloop van een uitzetting is naar het oordeel van de Inspectie sprake als de uitzetting – gegeven de gedwongen setting waarin deze plaatsvindt – met respect voor de menselijke waardigheid wordt uitgevoerd.

### 1.2.2 Toezicht op nationale terugkeeroperaties

Bij het toezicht op door Nederland georganiseerde terugkeeroperaties gebruikt de Inspectie het toetsingskader Terugkeer en Vertrek dat in 2014 is opgesteld en gepubliceerd op de website van de Inspectie. De normen daarin zijn gebaseerd op nationale en internationale wet- en regelgeving en werkinstructies van de uitvoeringsorganisaties. Dit toetsingskader is in januari 2018 geactualiseerd<sup>6</sup>.

Ten behoeve van het toezicht ontvangt de Inspectie van de DT&V informatie over alle voorgenomen gevallen van uitzetting die door de KMar en/of de DT&V worden begeleid. De logistieke gegevens van deze casussen worden vermeld in een zogenoemde escortopdracht.<sup>7</sup> Aspecten als houding en gedrag, eventuele medische omstandigheden en de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling zijn raadpleegbaar via de loketvoorziening SIGMA.<sup>8</sup> De Inspectie ontvangt op het moment dat de vlucht geboekt is zowel de escortopdracht als een overzicht met SIGMA-informatie. Deze informatie wordt beoordeeld op risico's voor het zorgvuldige, veilige en humane verloop van de uitzetting, waarna de Inspectie bepaalt welke uitzettingen geïnspecteerd zullen worden. Bij deze risicoanalyse speelt onder andere het (eerdere of voorspelde) gedrag van de vreemdeling een rol, maar ook wordt gekeken of de vreemdeling tot een kwetsbare groep behoort, zoals minderjarigen of vreemdelingen met medische klachten.

<sup>6</sup> Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toetsingskaders/2018/01/08/toetsingskader-terugkeer-en-vertrek---versie-2.0>

<sup>7</sup> De begeleiders van de KMar tijdens een uitzetting worden escorts genoemd. De escortopdracht, die door de DT&V aan de KMar wordt gezonden, bevat naast de namen van de escorts en de vreemdeling ook de vluchtgegevens.

<sup>8</sup> Sigma is de gemeenschappelijke voorziening van de partners in de migratieketen waarmee 24/7 actuele gestructureerde gegevens over vreemdelingen opgevraagd kunnen worden; het zogenaamde vreemdelingenbeeld. Dit werkt volgens het principe van "halen bij de bron", wat wil zeggen dat de gegevens niet in Sigma worden opgeslagen, maar in de informatiesystemen van de ketenpartners. Sigma fungeert als een loket waaraan, op basis van het V-nummer, een vraag over het vreemdelingenbeeld gesteld kan worden. Sigma bevraagt de achterliggende ketenpartnerssystemen, verzamelt de antwoorden en geeft het gecombineerde antwoord terug aan de vraagsteller. Oorspronkelijk werd Sigma – als opvolger van TISOV – vooral gebruikt voor informatie-uitwisseling over het gedwongen vertrekproces, tegenwoordig kan ook informatie over andere processen opgevraagd worden. SIGMA is sinds 1 oktober 2016 operationeel.



De Inspectie beslist, op basis van de risicoanalyse, welk deel of welke delen van het uitzetproces wordt/worden geïnspecteerd. De volgende opties zijn mogelijk, alsmede combinaties daarvan:

- inspectie van het vervoer van de verblijfslocatie<sup>9</sup> van de vreemdeling naar, in de meeste gevallen, het vertrekcentrum van de KMar op Schiphol (het zogenoemde vervoersproces);
- inspectie van de handelingen die medewerkers van de KMar op Schiphol verrichten om de uiteindelijke uitzetting voor te bereiden (het zogenoemde grondproces);
- inspectie van de reis naar het land van bestemming en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten (het zogenoemde vluchtproces).

De uitzettingen worden in persoon door een inspecteur geobserveerd, waarna een verslag wordt opgesteld. Afhankelijk van de duur van de terugkeeroperatie en/of het aantal uit te zetten vreemdelingen kunnen meerdere inspecteurs op eenzelfde uitzetting worden ingezet. Aan de hand van het verslag van de inspecteur rapporteert de Inspectie kort na de uitzetting haar bevindingen aan de DT&V, de regisseur van het terugkeerproces. Dit gebeurt door middel van zogenoemde afloopberichten. De DTenV deelt het afloopbericht met de betrokken uitvoeringsorganisaties. In het afloopbericht wordt het oordeel van de Inspectie weergegeven over het verloop van de terugkeeroperatie en worden zo nodig aanbevelingen gedaan. Hiermee ontvangen de uitvoerende diensten binnen korte termijn na afloop van de casus – waar nodig – handreikingen om verbeteringen in hun taakuitvoering door te voeren.

Naast deze eigen observaties ontvangt en analyseert de Inspectie KMar-rapportages over uitzettingen die door de KMar zijn begeleid. Deze verslagen, mutaties genoemd, stellen de Inspectie in staat zich een beeld te vormen van het verloop van (onderdelen van) uitzettingen waarbij geen inspecteur aanwezig was. Ook bieden de mutaties de Inspectie de mogelijkheid te bezien op welke wijze uitzettingen waarbij wel een inspecteur aanwezig was door de KMar zelf zijn beschreven en geëvalueerd. In 2019 zijn circa 675 mutaties ontvangen van door de KMar begeleide uitzettingen.

Dit rapport bespreekt alleen uitzettingen waar de Inspectie bij aanwezig was. De Inspectie heeft op basis van een vergelijking tussen de eigen bevindingen enerzijds en de rapportages van KMar-mutaties anderzijds de indruk dat uitzettingen waarbij de Inspectie niet aanwezig is niet wezenlijk anders verlopen dan de uitzettingen waarbij zij wel aanwezig is.

### 1.2.3 Toezicht op internationale terugkeeroperaties

De Inspectie houdt niet alleen toezicht op Nederlandse, maar ook op internationale terugkeeroperaties. Het gaat daarbij om vluchten die georganiseerd zijn door één of meerdere Europese landen, waarbij vreemdelingen vanuit die landen worden uitgezet naar het land van herkomst.

In het geval een internationale terugkeeroperatie door Nederland zelf wordt georganiseerd, komt de voorbereiding en de uitvoering van de Inspectie op hoofdlijnen overeen met die van de nationale terugkeeroperaties, met dat verschil dat de Inspectie alle door Nederland georganiseerde internationale

<sup>9</sup> In de meeste gevallen is de verblijfslocatie een Detentiecentrum van de DJI. Ook is het mogelijk dat de vreemdeling vanuit een Asielzoekerscentrum of bijvoorbeeld een psychiatrische kliniek vertrekt.



terugkeeroperaties inspecteert en geen selectie maakt aan de hand van een risicoanalyse.

In het geval een internationale terugkeeroperatie door een andere lidstaat wordt georganiseerd, ontvangt de Inspectie, samen met de toezichthouders van andere Europese lidstaten, van de European Border and Coast Guard Agency (Frontex) een verzoek (open call) om een inspecteur (monitor) beschikbaar te stellen. Dit kan ook betrekking hebben op internationale terugkeeroperaties waaraan Nederland niet deelneemt. De Inspectie geeft vervolgens de beschikbaarheid van Nederlandse monitors aan, waarna Frontex uit de binnen Europa beschikbare monitors een keuze maakt.

De uitvoering van de internationale terugkeeroperatie wordt getoetst aan het daarvoor geldende Europese normenkader. Rapportage over het verloop van internationale terugkeeroperaties vindt plaats via een specifiek daarvoor ingericht rapportageformat en wordt door de Inspectie gezonden aan Frontex. In de gevallen waarin Nederland een internationale terugkeeroperatie heeft georganiseerd of daaraan heeft deelgenomen zendt de Inspectie tevens een rapportage aan de DT&V.

Voor een nadere toelichting op internationale terugkeeroperaties en de inzet van de Inspectie daarop wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

## 1.3 Accenten in het toezicht

### 1.3.1 Toezicht op de voorbereiding van de uitzetting

De Inspectie heeft in de periode 2014 – 2018 geconstateerd dat risico's voor een zorgvuldig, veilig en humaan verloop van een uitzetting zich met name in de voorbereiding ervan voordeden (in het vervoers- en grondproces) en in mindere mate in de fase van de daadwerkelijke overbrenging van de vreemdeling naar het land van herkomst (het vluchtproces).

Om die reden heeft de Inspectie in 2019 het toezicht vooral gericht op die voorbereidingsfase en in mindere mate op het vluchtproces. Zoals hierna is weergegeven in tabel b is het aantal gevallen waarin de Inspectie (mede) het vluchtproces heeft geïnspecteerd afgenomen van 34 casussen in 2018 naar 19 casussen in 2019.

### 1.3.2 Toezicht op de informatie-uitwisseling tussen uitvoerders in de terugkeerketen

Uit het stelselmatig toezicht op terugkeer in de afgelopen jaren is gebleken dat de informatie-uitwisseling tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties in de terugkeerketen een belangrijke randvoorwaarde is voor het goed functioneren van het uitzetproces. Tegelijkertijd is uit eerdere onderzoeken<sup>10</sup> gebleken dat deze informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners verbetering behoeft. Om die reden heeft de Inspectie ook in 2019 in het toezicht op terugkeer specifieke aandacht aan de informatie-uitwisseling besteed.

<sup>10</sup> Zie onder meer het onderzoek 'Informatieoverdracht in de asielketen', Inspectie Justitie en Veiligheid / Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2019.



## 1.4 Kwantitatieve aspecten

### 1.4.1 Nationale terugkeeroperaties

In 2019 zijn door de Inspectie 131 individuele gevallen<sup>11</sup> geselecteerd voor inspectie, op basis van een risicoanalyse. In 32 gevallen is de uitzetting voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering ervan geannuleerd, waardoor de inspectie geen doorgang kon vinden. In 99 gevallen heeft de Inspectie daadwerkelijk een inspectie uitgevoerd, waarbij in 6 gevallen de uitzetting tijdens de uitvoering ervan werd geannuleerd, waarna de inspectie werd afgebroken.

In tabel a is aangegeven hoe vaak de Inspectie een bepaald onderdeel of bepaalde onderdelen van het uitzetproces heeft geïnspecteerd.

**Tabel a.** Gekozen combinaties van processen tijdens inspecties

| Uitgevoerde inspecties                                   | Aantal 2018 | Aantal 2019 |
|--|-------------|-------------|
| Vervoer naar Schiphol                                    | 19          | 6           |
| Vervoer naar Schiphol en grondproces                     | 17          | 43          |
| Vervoer naar Schiphol, grondproces, vlucht en overdracht | 9           | 8           |
| Grondproces  | 28          | 31          |
| Grondproces, vlucht en overdracht                        | 25          | 11          |
| Totaal   | 98          | 99          |

Zoals uit tabel a blijkt wordt er in de praktijk in het merendeel van de gevallen voor gekozen om tijdens een inspectie meerdere onderdelen van het uitzetproces te inspecteren. Hieronder, in tabel b, is een overzicht opgenomen van het aantal geïnspecteerde onderdelen van het uitzetproces. In de volgende hoofdstukken wordt uitgegaan van deze aantallen.

**Tabel b.** Aantal geïnspecteerde onderdelen van het uitzetproces

| Proces-onderdeel                                     | Aantal 2018 | Aantal 2019 |
|--|-------------|-------------|
| Vervoer naar Schiphol                                | 46          | 57          |
| Grondproces  | 79          | 93          |
| Vlucht naar en overdracht in het land van bestemming | 34          | 19          |

### 1.4.2 Internationale terugkeeroperaties

In 2019 heeft de Inspectie 33 internationale terugkeeroperaties geïnspecteerd. Onderstaande tabellen geven inzicht in de landen die internationale terugkeerorganisaties hebben georganiseerd en in de typen terugkeeroperaties.

<sup>11</sup> Waarbij geldt dat een uitzetting waarbij een gezin betrokken is wordt geteld als één uitzetting, ongeacht het aantal personen.





Voor een nadere toelichting op internationale terugkeeroperaties en de inzet van de Inspectie daarop wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

**Tabel c.** Aantal geïnspecteerde internationale terugkeeroperaties, naar organiserende lidstaat

| Organiserende lidstaat |    |
|------------------------|----|
| België                 | 1  |
| Duitsland              | 29 |
| Frankrijk              | 1  |
| Ierland                | 1  |
| Nederland              | 1  |

**Tabel d.** Aantal geïnspecteerde internationale terugkeeroperaties, naar type<sup>12</sup>

| Type terugkeeroperatie      |    |
|-----------------------------|----|
| Joint return operation      | 16 |
| Collecting return operation | 4  |
| National return operation   | 13 |

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport geeft een beeld van het toezicht op terugkeer in het jaar 2019.

In de samenvatting van het rapport wordt een overzicht gegeven van de bevindingen en zijn tevens de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Hoofdstuk 1 bevat informatie over het terugkeerproces in het algemeen, over de inrichting van het toezicht daarop en kwantitatieve gegevens.

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de bevindingen in de verschillende deelprocessen toegelicht, geanalyseerd en van conclusies voorzien.

Vervolgens is hoofdstuk 5 gewijd aan de informatie-uitwisseling tussen de diverse ketenpartners in het uitzetproces.

Hoofdstuk 6 bevat tenslotte een toelichting op de inzet van de Inspectie op internationale terugkeeroperaties.

Een gedetailleerde beschrijving van de delen van het terugkeerproces, inclusief de in die deelprocessen geldende uitvoeringsnormen, is opgenomen in bijlage I.

Bijlage II bevat een overzicht van de gehanteerde afkortingen.

Bijlage III bevat in tabelvorm een overzicht van de reacties die van de betrokken organisaties in wederhoor zijn ontvangen, alsmede van de wijze waarop deze reacties in het rapport zijn verwerkt.

<sup>12</sup> Zie paragraaf 6.2.



# 2

## Het vervoer naar de locatie van vertrek in de praktijk

### 2.1 Inleiding

Hieronder schetst de Inspectie haar bevindingen bij het vervoer van vreemdelingen van de verblijfslocatie naar de locatie van vertrek. Dit op basis van 57 inspecties van vervoersprocessen in 2019.<sup>13</sup> Achtereenvolgens worden bevindingen tijdens de volgende onderdelen van het vervoerproces in beeld gebracht:

- de voorbereiding op het vervoer en overdracht aan de DV&O;
- het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer;
- de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen en het toezicht op de vreemdeling;

In de onderstaande weergave van de bevindingen is het vervoersproces op hoofdlijnen beschreven. Voor een gedetailleerde toelichting op het gehele uitzetproces en het toepasselijke normenkader wordt verwezen naar bijlage I.

### 2.2 Bevindingen

#### 2.2.1 De voorbereidingen op het vervoer en de overdracht aan de DV&O

In 72% van de door de Inspectie geobserveerde gevallen stond de vreemdeling tijdig klaar voor het vervoer naar de vertreklocatie. Dit is een verslechtering ten opzichte van de situatie in 2018; in dat jaar was in 91% van de gevallen de vreemdeling klaar voor vertrek. In 2019 was in 84% van de gevallen de bagage van de vreemdeling deugdelijk verpakt en gelabeld (tegenover 85% in 2018). In 79% van de gevallen was de DV&O op tijd aanwezig op de ophaallocatie, dat wil zeggen: op het tijdstip dat door de ophaallocatie op basis van voorafgaande informatie werd verwacht. Dit is een verbetering met vier procentpunten ten opzichte van 2018 (75%). Als laatste stap in de voorbereiding op het vervoer en de overdracht dient gecontroleerd te worden of degene die voor vervoer wordt aangeboden dezelfde persoon is als waarvoor het vervoer is aangevraagd. In 2019 heeft in alle gevallen die de Inspecteur heeft kunnen observeren deze controle plaatsgevonden. In 41 van de 57 gevallen heeft de Inspectie op basis van de via SIGMA bekende gegevens

<sup>13</sup> De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 57 vervoersprocessen, tenzij anders aangegeven.



geconstateerd dat er sprake was van medische bijzonderheden.<sup>14</sup> Daarbij zijn in 78% van de gevallen een medisch dossier en/of medicatie voor de reis en de eerste periode van verblijf in het land van bestemming aan de vreemdeling of diens begeleiders beschikbaar gesteld.

### 2.2.2 Het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer

De Inspectie heeft geconstateerd dat in 88% van de gevallen sprake is geweest van enige vorm van fouillering voorafgaand aan het vervoer, hetzij door medewerkers van de locatie van verblijf, hetzij door medewerkers van de DV&O. In twee gevallen heeft geen fouillering plaatsgevonden, gezien de bijzondere omstandigheden van dat geval. In de overige gevallen heeft de Inspectie niet vast kunnen stellen of fouillering heeft plaatsgevonden, doordat de inspecteur niet bij die fase van de voorbereiding van het vervoer aanwezig kon zijn.

Bij fouillering voorafgaand aan het vervoer zijn in één geval voorwerpen aangetroffen die een gevaar konden vormen voor de veiligheid van de vreemdeling of de betrokken uitvoerders. Deze voorwerpen zijn door de DV&O medewerkers (tijdelijk) in beslag genomen.

### 2.2.3 De toepassing van vrijheidsbeperkende middelen en het toezicht op de vreemdeling

Als een vreemdeling niet meewerkt aan het vervoer en zich fysiek verzet, dan kunnen medewerkers van de DV&O vrijheidsbeperkende middelen aanwenden, onder andere in de vorm van koppelboeien. In 2019 is deze bevoegdheid in 40% van de geïnspecteerde terugkeerprocessen toegepast.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in de gevallen waarin vrijheidsbeperkende middelen werden toegepast als regel sprake was van Extra Beveiligd Vervoer (EBV).

## 2.3 Analyse en conclusie

Uit de inspecties in 2019, in combinatie met de inspectie-uitkomsten in eerdere jaren, ontstaat een bestendig beeld dat het vertrek van de vreemdeling vanuit zijn verblijfslocatie en diens vervoer naar de locatie van vertrek op hoofdlijnen volgens de geldende normen verloopt.

Op één aspect is in 2019 echter een duidelijke verslechtering in de uitvoering geconstateerd. In dat jaar stond immers slechts in 72% van het aantal gevallen de vreemdeling tijdig klaar voor vertrek vanuit de verblijfslocatie (ten opzichte van 91% in 2018). Het betrof als regel situaties waarin vreemdelingen in een observatiecel in een detentiecentrum verbleven en met EBV werden vervoerd. In die situaties is de geldende werkwijze dat de vreemdeling door de EBV-medewerkers uit de cel wordt gehaald en verder op het daadwerkelijke vervoer wordt voorbereid. In 14 gevallen troffen de EBV-medewerkers de vreemdeling echter niet gereed voor vertrek, maar slapend en/of niet aangekleed in de cel aan, waardoor de uitsluiting

<sup>14</sup> In 12 gevallen was geen sprake van medische bijzonderheden, in 4 gevallen heeft de aanwezige inspecteur niet alle onderdelen van de voorbereiding en overdracht kunnen observeren, om verschillende redenen.



uit de cel vertraging opliep. De Inspectie concludeert dat het hier in de praktijk aan voldoende duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de medewerkers van de verblijfslocaties enerzijds en de DV&O / EBV-medewerkers anderzijds ontbreekt, met vertragingen in het vertrek vanaf de verblijfslocatie tot gevolg.

Na in eerdere jaren aandacht te hebben gevraagd voor een duidelijke taakverdeling ten aanzien van het *fouilleren* van personen voorafgaand aan het vervoer, heeft de Inspectie in 2019 op dit punt in de uitvoeringspraktijk geen onduidelijkheden meer aangetroffen.

Gerelateerd aan het voornoemde verbeterpunt is de tijdige aankomst van de DV&O op de verblijfslocatie. Waar het bepalen van het tijdstip van aankomst de verantwoordelijkheid van de DV&O is, stelt de Inspectie vast dat het tijdstip vooraf met de verblijfslocatie moet worden gecommuniceerd en – zonder tegenbericht – moet worden nagekomen. Dit opdat de verblijfslocatie kan zorgen dat de vreemdeling tijdig – niet te laat én niet te vroeg – klaar staat voor vertrek. De tijdigheid van aankomst van de DV&O is in 2019 verbeterd, maar verdere verbetering is naar het oordeel van Inspectie mogelijk, met name door de verblijfslocatie bij eerst mogelijke gelegenheid te informeren over onverhoopte wijzigingen in de aanvankelijk geplande en bij de verblijfslocatie bekende aankomsttijd.

Een ander verbeterpunt in de voorbereiding van de vervoersfase constateert de Inspectie bij het gereedmaken van de bagage. Op dit punt is in 2019 geen verbetering gerealiseerd. De Inspectie heeft vastgesteld dat de gebreken in de voorbereiding van de bagage zich met name voordoen als de omvang en de samenstelling van de bagage pas op de dag van vertrek, al dan niet in samenspraak met de vreemdeling, worden bepaald.

De Inspectie is op basis van de geldende privacyregels<sup>15</sup> beperkt in staat vast te stellen in hoeverre er in individuele gevallen sprake is van *actuele* medische aandachtspunten. Binnen dit gegeven stelt de Inspectie vast dat niet in alle gevallen waarin dat op basis van de wel bekende informatie wordt verwacht, sprake was van een vorm van medische overdracht vanuit de verblijfslocatie aan de DV&O.

Ten aanzien van het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen tijdens de vervoersfase, dat als regel in situaties van EBV voorkomt, onderkent de Inspectie dat de omstandigheden die in de *voorbereiding* van het vervoer aanleiding geven om voor vervoer per EBV te kiezen tevens aanleiding kunnen geven om tijdens de *daadwerkelijke uitvoering* van het vervoer vrijheidsbeperkende middelen toe te passen. De Inspectie verwacht echter in de uitvoeringspraktijk enige vorm van afweging te zien dat op het moment van daadwerkelijke toepassing ervan de inzet van vrijheidsbeperkende middelen voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Categorieel gebruik van vrijheidsbeperkende middelen dient immers te worden voorkomen.

---

<sup>15</sup> Dit betreft zowel de algemene privacyregels, als het medisch beroepsgeheim.



# 3

## Het grondproces op de luchthaven van vertrek in de praktijk

### 3.1 Inleiding

In 2019 heeft de Inspectie 93 keer<sup>16</sup> het grondproces op de luchthaven van vertrek (als regel: Schiphol) geïnspecteerd, vanaf het moment dat de vreemdeling wordt overgedragen aan de KMar op de betreffende luchthaven. Tijdens het grondproces worden de laatste voorbereidingen voor de vlucht getroffen. Hieronder zijn de bevindingen van de Inspectie tijdens de volgende onderdelen van het grondproces weergegeven:

- de aankomst op Schiphol (of andere luchthaven van vertrek);
- de briefing;
- de intake van de vreemdeling;
- het verblijf op het vertrekcentrum;
- het informeren van de gezagvoerder van het vliegtuig en de begeleiding van de vreemdeling naar het vliegtuig;
- het gebruik van dwangmiddelen.

In de onderstaande weergave van de bevindingen is het grondproces op hoofdlijnen beschreven. Voor een gedetailleerder toelichting op het gehele terugkeerproces en het toepasselijke normenkader wordt verwezen naar bijlage I.

### 3.2 Bevindingen

#### 3.2.1 De aankomst op de luchthaven

In 2018 kwam 81% van de vreemdelingen tijdig (niet te vroeg en niet te laat) op Schiphol aan. In 2019 was in 86% van de gevallen sprake van tijdige aankomst. In een enkel geval heeft de Inspectie een terugkeeroperatie geïnspecteerd waarbij de betrokken (minderjarige) vreemdelingen door een bevriende familie naar Schiphol zijn gebracht en vervolgens door medewerkers van de directie Internationale Aangelegenheden van de DT&V naar hun bestemmingsland zijn begeleid.

<sup>16</sup> De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 93 grondprocessen, tenzij anders aangegeven.



Van de 12 gevallen waarin de Inspectie niet-tijdige aanlevering heeft vastgesteld was er 10 maal sprake van te late aanlevering (tot 1 uur te laat) en 2 maal sprake van een te vroege aanlevering (tot 1 uur te vroeg).

### 3.2.2 De briefing

In 2018 verliep de briefing in 96% van de geïnspecteerde gevallen volgens de geldende normen, in 2019 was hiervan sprake in 95% van de gevallen. In twee gevallen werd de uitzetting geannuleerd voordat de briefing werd gehouden. In de overige gevallen was de betreffende inspecteur niet in de gelegenheid de briefing te inspecteren, omdat hij op het moment van de briefing de inspectie van de voorafgaande vervoersfase afrondde.

### 3.2.3 De intake van de vreemdeling

De intake van de vreemdeling door de KMar bestaat uit verschillende onderdelen. De Inspectie heeft voor deze onderdelen vastgesteld<sup>17</sup> dat de KMar:

- in 98% van de toepasselijke gevallen<sup>18</sup> de vreemdelingen overeenkomstig de geldende normen heeft gefouilleerd, als onderdeel van de intake;
- in 97% van de toepasselijke gevallen de bagage van de vreemdeling heeft gecontroleerd; in meerdere gevallen reisde de vreemdeling zonder bagage;
- in 22% van de toepasselijke gevallen leidde de fouillering van de vreemdeling en/of de controle van de handbagage tot het onderbrengen van goederen in de ruimbagage of tot inbeslagname van goederen;
- in 98% van de toepasselijke gevallen de vreemdeling op een begrijpelijke wijze over het verloop van de komende uitzetting heeft geïnformeerd.
- in 98% van de toepasselijke gevallen de KMar de identiteit van de vreemdeling heeft gecontroleerd.

### 3.2.4 Het verblijf op het vertrekcentrum

De Inspectie heeft vastgesteld dat in alle geïnspecteerde gevallen de uit te zetten vreemdelingen na de intake, in afwachting van het daadwerkelijk vertrek, tijdelijk zijn ondergebracht in een veilige, discrete en passende ophoudruimte. Medewerkers van de KMar hebben op het verblijf in de ophoudruimte steeds toezicht gehouden overeenkomstig de geldende normen. Dit beeld komt overeen met de bevindingen van de Inspectie in het jaar 2018.

### 3.2.5 Het informeren van de gezagvoerder en het aan boord gaan

De Inspectie heeft in alle geïnspecteerde gevallen vastgesteld dat de gezagvoerder van het vliegtuig volgens de geldende normen is geïnformeerd over de uit te zetten vreemdeling en de procedures die de KMar daarbij aan boord van het vliegtuig kan hanteren. De Inspectie heeft daarnaast vastgesteld dat de begeleiding van de vreemdeling naar het vliegtuig in alle geïnspecteerde gevallen volgens de geldende normen is verlopen.

<sup>17</sup> In twee gevallen heeft de Inspectie niet alle onderdelen van de intake kunnen observeren, om verschillende redenen.

<sup>18</sup> In enkele gevallen is een uitzettingsprocedure geannuleerd vóór aanvang van de intake door de KMar.



### 3.2.6 Het gebruik van dwangmiddelen

Tijdens de inspectie van 93 grondprocessen heeft de Inspectie vastgesteld dat de KMar in 16 gevallen (17%) is overgegaan tot het gebruik van dwangmiddelen. Hierbij is door de Inspectie zowel reactief als preventief gebruik van dwangmiddelen vastgesteld. Bij reactief gebruik worden dwangmiddelen toegepast nadat de vreemdeling zich feitelijk tegen zijn uitzetting verzet. Bij preventief gebruik worden dwangmiddelen toegepast ter voorkoming van dergelijk verzet, als de vooraf beschikbare informatie over de houding en het gedrag van de vreemdeling daar aanleiding toe geeft.

In vier gevallen volstond bij het gebruik van dwangmiddelen de bodycuff (een stoffen band om de middel, waaraan de handen met behulp van klittenband worden gefixeerd), in drie gevallen werd naast de bodycuff ook de beenband toegepast (waarbij de benen met een stoffen/Velcro band worden gefixeerd), in twee gevallen werd de bodycuff met tie-wraps (kunststof strips waarmee de ledematen van een persoon bij elkaar kunnen worden gehouden) gecombineerd en in vier gevallen werden zowel de bodycuff, de beenband als de tie-wraps toegepast. In twee gevallen werd in aanvulling op de bodycuff, beenband en tie-wraps ook een kaakfixatie toegepast, een handeling die de vreemdeling belemmert bij het schreeuwen, bijten en spugen. In één geval werden bodycuff, beenband en tie-wraps gecombineerd met een spuugmasker (dat het risico dat omstanders door spug worden geraakt beperkt).

## 3.3 Analyse en conclusie

Uit de bevindingen van de Inspectie is gebleken dat, net als in 2015, 2017 en 2018<sup>19</sup>, het grondproces als regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt. De Inspectie ziet mogelijkheden om de voorbereiding van de bagage van de uit te zetten vreemdeling op de locaties waar de vreemdeling voorafgaand aan de uitzetting verblijft verder te verbeteren. De inzet dient daarbij in elk geval op te zijn gericht dat bij de bagagecontrole op Schiphol geen goederen (in de handbagage) worden aangetroffen die een gevaar kunnen vormen voor de vreemdeling, het bij de uitzetting betrokken personeel of voor de overige reizigers.

Naar het oordeel van de Inspectie heeft de KMar alleen in die gevallen besloten tot het toepassen van dwangmiddelen wanneer daarvoor een redelijke aanleiding bestond. Het preventief toepassen van dwangmiddelen blijft daarbij precair. Dit vergt immers een actuele inschatting van de betrokken KMar functionaris in hoeverre eerdere gedragingen van de vreemdeling toepassing van dwangmiddelen rechtvaardigen voordat van feitelijk verzet van de vreemdeling sprake is.

De Inspectie heeft vastgesteld dat toegepaste dwangmiddelen werden verwijderd zodra de omstandigheden daartoe aanleiding gaven.

---

<sup>19</sup> In 2016 heeft de Inspectie geen afzonderlijk periodiek beeld Terugkeer gepubliceerd.



# 4

## De vlucht en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten in de praktijk

### 4.1 Inleiding

In 2019 heeft de Inspectie 19 keer<sup>20</sup> de vlucht en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten geïnspecteerd. De bevindingen van de Inspectie omtrent de vlucht en de overdracht zijn hieronder opgenomen, onderverdeeld naar de volgende delen:

- het informeren van het cabinepersoneel;
- het toezicht op de vreemdeling;
- de (eventuele) overstap;
- de overdracht aan de ontvangende autoriteiten

In de onderstaande weergave van de bevindingen is het vlucht- en overdrachtsproces op hoofdlijnen beschreven. Voor een gedetailleerder toelichting op het gehele terugkeerproces en het toepasselijke normenkader wordt verwezen naar bijlage I.

### 4.2 Bevindingen

#### 4.2.1 Het informeren van het cabinepersoneel

In eerdere jaren van het toezicht op terugkeer vormde de voorafgaande informatieverstrekking door de KMar aan het cabinepersoneel over de procedure en voorwaarden rondom de terugkeer van de vreemdeling een verbeterpunt. In 2019 heeft de Inspectie vastgesteld dat de KMar in alle geïnspecteerde gevallen het cabinepersoneel volgens de geldende normen heeft geïnformeerd.

#### 4.2.2 Het toezicht op de vreemdeling

De vreemdeling dient tijdens de gehele vlucht onder toezicht van het escortteam te staan. Zoals in 2018 heeft de Inspectie ook in 2019 vastgesteld dat er in alle geïnspecteerde vluchten sprake was van toezicht op de vreemdeling tijdens de begeleiding naar het vliegtuig. Ook de 'positionering van de vreemdeling in het vliegtuig' is in alle gevallen door de KMar volgens de daarvoor geldende normen uitgevoerd. In één geval heeft de Inspectie toezicht gehouden op de terugkeer van

<sup>20</sup> De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 19 vlucht- en overdrachtsprocessen, tenzij anders aangegeven.





twee minderjarigen die door twee medewerkers van de DT&V werd begeleid. In die casus is door de DT&V voor een afwijkende positionering van de kinderen in het vliegtuig gekozen, zodat zij naast elkaar konden zitten.

#### **4.2.3 De (eventuele) transfer**

Wanneer er niet voor een directe vlucht naar het land van bestemming kan worden gekozen, dient er een overstap op een transferluchthaven plaats te vinden. In 3 geïnspecteerde vluchten was er sprake van een dergelijke overstap. Deze overstappen zijn in alle geïnspecteerde gevallen volgens de normen verlopen.

#### **4.2.4 De overdracht aan de ontvangende autoriteiten**

In 95% van de geïnspecteerde vluchten kon de betreffende vreemdeling succesvol en overeenkomstig de geldende normen aan de ontvangende autoriteiten worden overgedragen. In één geval werd de betreffende vreemdeling na aankomst in het bestemmingsland door de ontvangende autoriteiten geweigerd, kennelijk omdat de autoriteiten alsnog twijfelden aan de identiteit en herkomst van de vreemdeling. In die situatie is de vreemdeling door de KMar weer teruggebracht naar Nederland. Deze terugreis is eveneens volgens de geldende normen verlopen.

### **4.3 Analyse en conclusie**

Uit de bevindingen van de Inspectie is gebleken dat, als in voorgaande jaren, het vluchtproces als regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt. De realisaties zijn daarbij op onderdelen enkele procentpunten beter dan in voorgaande jaren. De Inspectie ziet daarmee het eerdere oordeel bevestigd dat in de fasen direct voorafgaand aan het feitelijke vertrek, de risico's door de wijze van voorbereiding van het vertrek zijn beperkt en eventueel alsnog optredende risico's naar behoren worden beheerst.



# 5

## De uitwisseling van informatie gedurende het uitzetproces

### 5.1 Inleiding

Bij de uitzetting van een vreemdeling zijn meerdere (overheids-)partijen betrokken. In het merendeel van de gevallen vormt de feitelijke uitzetting het sluitstuk van eerdere vreemdelingrechtelijke toelatingsprocedures. Zowel tijdens de toelatingsprocedures, als tijdens de (voorbereiding van) de uitzetting komt de vreemdeling met verschillende medewerkers van uitvoeringsorganisaties in contact. Al deze medewerkers verzamelen tijdens die contacten informatie die van belang is om de uitzetting zorgvuldig, veilig en humaan te laten verlopen. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over de fysieke kenmerken van de vreemdeling, diens gedrag en persoonlijke eigenschappen en ook over de gezondheidssituatie van de vreemdeling.

Van medewerkers in de vreemdelingenketen wordt verwacht dat ze deze informatie vastleggen en actief delen met collega's. Hiervoor is in de vreemdelingenketen de loketvoorziening SIGMA ingericht. Doelstelling is dat medewerkers in de vreemdelingenketen via SIGMA real-time over juiste, volledige en actuele informatie kunnen beschikken die voor het uitvoeren van de taken nodig zijn.<sup>21</sup> Adequate informatieverzameling en –overdracht voorzien de betrokken uitvoerders van handelingsperspectief en vormen daarmee een basis voor een kwalitatief goede taakuitvoering.

### 5.2 Bevindingen

In alle (99) geïnspecteerde casussen heeft de Inspectie beoordeeld of de informatie die voor het terugkeerproces was vastgelegd juist, volledig en actueel was en tussen de betrokken medewerkers in de terugkerketen is gedeeld. Daarbij is aan de hand van observaties en bestudering van dossierstukken beoordeeld of de feitelijke situatie tijdens het terugkeerproces overeenkomt met de voor de medewerkers via SIGMA beschikbare gegevens. Hieronder zijn de bevindingen weergegeven ten aanzien van enkele significante informatie-elementen die via SIGMA worden gedeeld.

<sup>21</sup> Zie: TK 2014–2015, 19 637, nr. 1892; TK 2015-2016, 19637, nr. 2186.



### 5.2.1 Informatie over de advocaat van de vreemdeling

Via SIGMA dient in voorkomende gevallen contactinformatie van de advocaat van de vreemdeling beschikbaar te zijn. Hiermee wordt gewaarborgd dat de vreemdeling desgewenst zijn advocaat kan benaderen en – waar nodig – door de medewerkers in de vreemdelingenketen de advocaat kan worden geïnformeerd.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 97% van de gevallen (tegenover 92% in 2018) via SIGMA gegevens over de advocaat van de vreemdeling konden worden geraadpleegd. In zes gevallen was geregistreerd dat er in de betreffende casus geen sprake was van een advocaat, mede omdat de betreffende vreemdeling voorafgaand aan het vertrek geen toelatings- of andere procedures had doorlopen. In drie gevallen is verzuimd contactgegevens van de advocaat te registreren.

### 5.2.2 Informatie over het gedrag van de vreemdeling

Een belangrijk informatie-element dat via SIGMA binnen de terugkeerketen wordt gedeeld ziet op het gedrag van de vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland. Met deze informatie kunnen uitvoerders in de terugkeerketen een handelingsperspectief bepalen voor hun inzet en voor de omgang met de vreemdeling in het terugkeerproces. Een complicerende factor daarbij is dat informatie over eerder gedrag slechts een beperkte voorspellende waarde heeft voor toekomstig gedrag. Zo heeft de Inspectie ervaren dat een vreemdeling die zich in de voorbereidingsfase tegen uitzetting verzet, in de uitvoeringsfase alsnog kan berusten, en omgekeerd. Dit maakt dat de verschillende uitvoerders weliswaar zorgvuldig het voorafgaande gedrag van de vreemdeling moeten registreren, maar daarnaast te allen tijde alert moeten blijven of de actuele situatie nog aanpassing van inzet of van de omgang met de vreemdeling vergt.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in alle gevallen via SIGMA relevante en actuele informatie over het gedrag van de vreemdeling kon worden geraadpleegd, waar dit in 2018 98% was. Gezien de hiervoor genoemde geconstateerde veranderlijkheid van het gedrag heeft de Inspectie op basis van het tijdens de uitzetting geconstateerde gedrag overigens niet kunnen vaststellen of eerder geregistreerde gedragskenmerken op het moment van registreren juist waren.

### 5.2.3 Informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling

Voor het bepalen van de personele inzet en van de omgang met de vreemdeling is voor uitvoerders als de DV&O en de KMar tevens informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling (waaronder begrepen postuur, lengte, gewicht en conditie) van belang. Betrouwbare informatie op dit punt beperkt het risico op zowel ontoereikende, als ook 'overmaatse' inzet en aanpak.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 88% sprake was van juiste registratie van persoonskenmerken. In 4 gevallen ontbrak de registratie; in 8 gevallen bleek sprake van onjuiste of inconsistente registratie. Bij het laatste valt te denken aan registraties waarbij ten aanzien van dezelfde vreemdeling door de ene partij een lengte en/of gewicht werd geregistreerd dat onverklaarbaar afweek van een eerdere of latere registratie door de andere partij. Eerder, in 2018, heeft de Inspectie aanbevolen om de verantwoordelijkheid voor informatie-elementen als



persoonskenmerken exclusief bij die ketenpartners te beleggen die beschikken over de kennis en de instrumenten om die gegevens te verzamelen en te registreren. De Inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat aan deze aanbeveling op effectieve wijze uitvoering is gegeven.

#### 5.2.4 Informatie over de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling

Ook in 2019 heeft de Inspectie de beschikbaarheid van informatie over bagage en (andere) persoonlijke bezittingen van de vreemdeling in beeld gebracht. Daarbij is onverkort gebleken dat juiste, volledige en actuele informatie over de bagage en andere persoonlijke bezittingen van de vreemdeling van wezenlijke invloed is op het verloop van de uitzettingsprocedure. Allereerst bevordert dergelijke informatie dat een vreemdeling tezamen met zijn persoonlijke bezittingen kan worden uitgezet. Daarnaast kunnen met deze informatie discussies met de vreemdeling over het al dan niet missen van persoonlijke bezittingen in de kritische eindfase van de uitzettingsprocedure – zo kort voorafgaand aan het vertrek uit Nederland – worden beperkt. En voor zover de discussie niet kan worden voorkomen, maakt goede documentatie en registratie van de persoonlijke bezittingen het voor de uitvoerders mogelijk deze discussies met vreemdelingen op basis van feiten te voeren.

De Inspectie heeft in 2019 vastgesteld dat in 44% van de gevallen sprake was van een correcte registratie van de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling (tegenover 68% in 2018). In 23% van de gevallen was via SIGMA weliswaar informatie over de persoonlijke bezittingen raadpleegbaar, maar bleek deze incorrect en/of onvolledig. In 33% van de gevallen was via SIGMA in het geheel geen informatie over de persoonlijke bezittingen beschikbaar.

#### 5.2.5 Informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling

Een aspect van het veilig verloop van een uitzetting is dat een uitzetting kan worden uitgevoerd met inachtneming van de gezondheidskenmerken van de betreffende vreemdeling. De Inspectie beziet het veilige verloop van de terugkeer hierbij overigens niet alleen vanuit het perspectief van de vreemdeling, maar ook vanuit het perspectief van de betrokken uitvoerders, van het luchtvaartpersoneel en van overige reizigers.

Een eerder door de Inspectie benoemd dilemma daarbij is welke informatie over de gezondheid van de vreemdeling – en daarmee over de eventuele medische behoeften van de vreemdelingen gedurende de terugkeer – aan de betrokken uitvoerders beschikbaar kan worden gesteld met inachtneming van de betreffende privacyregels.<sup>22</sup> In situaties waarin de vreemdeling geen toestemming geeft om medische informatie te delen, is het aan de zorgprofessional om te bepalen welke informatie voor de (andere) uitvoerders in situaties van uitzetting noodzakelijk is om hen een bruikbaar handelingsperspectief te bieden en risico's voor een onveilig of inhumain verloop van de terugkeer zoveel mogelijk te beperken.

<sup>22</sup> Dit betreft zowel de algemene privacyregels, als het medisch beroepsgeheim.



#### *Gezondheidsinformatie beschikbaar*

De Inspectie heeft in 99% van de gevallen vastgesteld dat door medewerkers van de vreemdelingenketen via SIGMA informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling kon worden geraadpleegd (tegenover 97% in 2018). In één geval was de Inspectie niet in gelegenheid de beschikbaarheid van gezondheidskenmerken via SIGMA vast te stellen. In de 99 onderzochte gevallen heeft de Inspectie in totaal 243 verschillende registraties van gezondheidskenmerken aangetroffen, waarvan 76 (zie hierna) afkomstig van zorgprofessionals. In 81 van de 99 gevallen heeft de Inspectie gezondheidsinformatie van meer dan één uitvoeringsorganisatie aangetroffen.

De genoemde percentages en aantallen zien overigens uitsluitend op de aanwezigheid van informatie over de gezondheid van de betrokken vreemdeling; de kwaliteit (juistheid, volledigheid en actualiteit) van dit type informatie is door de Inspectie Justitie en Veiligheid niet vast te stellen. Het beoordelen van de kwaliteit van gezondheidsinformatie is voorbehouden aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

#### *Bronnen van gezondheidsinformatie*

In circa 50% van de gevallen hebben drie verschillende betrokken organisaties gezondheidsinformatie over dezelfde vreemdeling via SIGMA beschikbaar gesteld, in de overige gevallen hebben – gelijkelijk verdeeld – één, twee of vier organisaties gezondheidsinformatie via SIGMA gedeeld.

#### *Gezondheidsinformatie van zorgprofessionals*

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 85 van de 99 onderzochte gevallen (86%) bij de uitzetting een zorgprofessional was betrokken die in de gelegenheid was gezondheidsinformatie aan SIGMA aan te bieden, te weten: de Medische Dienst (MD) van de detentielocaties van de DJI. In 76 gevallen heeft de MD die informatie ook daadwerkelijk beschikbaar gesteld, in de resterende 9 gevallen (11%) was via SIGMA geen gezondheidsinformatie van de MD raadpleegbaar. In 2018 ontbrak in 15% van de gevallen gezondheidsinformatie van zorgprofessionals.

#### *Actualiteit van de gezondheidsinformatie van zorgprofessionals*

De Inspectie heeft vervolgens vastgesteld dat van de 76 gevallen waarin via SIGMA gezondheidsinformatie van de MD raadpleegbaar was, in 41 gevallen (54%) deze informatie actueel was, in de overige 35 gevallen (46%) was de informatie niet actueel. De Inspectie heeft hierbij informatie die zeven kalenderdagen of meer voorafgaand aan de daadwerkelijke uitzetting is geregistreerd als niet-actueel gekwalificeerd.<sup>23</sup>

#### *Gezondheidsinformatie van anderen dan zorgprofessionals*

Zoals hierboven aangegeven hebben naast zorgprofessionals ook andere uitvoerders gezondheidsinformatie van de uit te zetten vreemdeling via SIGMA beschikbaar gesteld. De Inspectie heeft daarbij geconstateerd dat deze anderen in toenemende mate de bron van de gezondheidsinformatie expliciet hebben geregistreerd, zoals “de betrokken vreemdeling heeft verklaard dat ...”. Of: “... volgens de behandelend

<sup>23</sup> De Inspectie heeft zich bij de kwalificatie van de actualiteit van de door de MD's geregistreerde informatie gebaseerd op de *Invulinstructie Sigma en VB Groepsrapportage vreemdelingen* van de MD's, waarin onder meer is opgenomen dat een MD onder meer een SIGMA rapportage invult “...bij aanstaande overplaatsing, uitzetting of opheffing”. De Inspectie heeft daarbij als uitgangspunt genomen dat een rapportage ouder dan zeven dagen niet kan worden beschouwd als een voldoende actuele rapportage in geval van een aanstaande uitzetting.



psychiater ...". In een enkel geval heeft de Inspectie via SIGMA een registratie van gezondheidskenmerken door het COA aangetroffen, waarin expliciet werd verwezen naar een diagnose van de zorgprofessional GezondheidsZorg Asielzoekers / GZA.

#### *Actualiteit van de gezondheidsinformatie van anderen dan zorgprofessionals*

In 15 van de 99 onderzochte gevallen bleek de gezondheidsinformatie van vreemdeling die door niet-zorgprofessionals via SIGMA beschikbaar was gesteld verwerkt actueel. In de andere gevallen was sprake van gezondheidsinformatie niet actueel, dat wil zeggen 7 kalenderdagen oud of ouder.

### 5.2.6 Samenvatting: informatie in het uitzetproces

In onderstaande tabel is de beschikbaarheid van informatie tijdens uitzettingsprocedures samengevat, waar mogelijk vergeleken met de situatie in de jaren 2015 tot en met 2018.

Tabel e. Percentage juiste, volledige en actuele informatie

|      | Advocaat-gegevens | Gedrags-kenmerken | Persoons-kenmerken | Persoonlijke bezittingen | Gezondheids-kenmerken <sup>24</sup> |
|------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 2015 | -                 | -                 | 70%                | 65%                      | 72%                                 |
| 2016 | -                 | -                 | 95%                | 53%                      | 81%                                 |
| 2017 | -                 | -                 | 83%                | 55%                      | 88%                                 |
| 2018 | 92%               | 98%               | 80%                | 68%                      | 97%                                 |
| 2019 | 97%               | 100%              | 88%                | 44%                      | 99%                                 |

## 5.3 Analyse en conclusie

De beschikbaarheid van gegevens omtrent de *advocaat* van de uit te zetten vreemdeling is in 2019 zichtbaar verbeterd. Met name in de fase direct voorafgaand aan de feitelijke uitzetting – wanneer op Schiphol de laatste voorbereidingen voor de vlucht worden getroffen – is het van belang dat de vreemdeling zonder tijdverlies zijn advocaat kan benaderen. Als tot dusver geen advocaat bij het verblijf van de vreemdeling in Nederland betrokken is, dient ook dit gegeven via SIGMA voor alle uitvoerders bekend te zijn.

De wijze waarop en de mate waarin via SIGMA informatie beschikbaar wordt gesteld over het *gedrag* van de vreemdeling geeft naar de mening van de Inspectie de betrokken uitvoerders voldoende handelingsperspectief bij het uitvoeren van terugkeertaken. De uitvoerders dienen daarbij tijdens de feitelijke uitzettingsprocedure alert te blijven op mogelijke veranderingen in het gedrag, die niet zonder meer uit de voorafgaande informatie verklaard kunnen worden.

De inspectie concludeert dat de beschikbaarheid van valide informatie over de *persoonskenmerken* via SIGMA in 2019 is verbeterd. Overigens doen zich nog steeds situaties voor waarin onduidelijkheid over de persoonskenmerken kan

<sup>24</sup> Voor de gezondheidskenmerken geldt dat het aangegeven percentage uitsluitend aangeeft in welke mate gezondheidskenmerken via SIGMA beschikbaar waren; de juistheid, volledigheid en actualiteit kan de Inspectie JenV niet beoordelen.



ontstaan omdat meerdere partijen in de terugkeerketen op verschillende wijzen (concreet/feitelijk, dan wel indicatief) en verschillende momenten persoonskenmerken registreren. Dit terwijl naar het oordeel van de Inspectie een enkele meting en concrete registratie van persoonskenmerken volstaat. Persoonskenmerken als lengte en gewicht zijn immers – anders dan gedragskenmerken – relatief stabiel.

De kwaliteit van de registratie van *persoonlijke bezittingen* is in 2019 aanzienlijk verslechterd ten opzichte van de situatie in 2018. De Inspectie heeft daarbij vastgesteld dat het ontbreken van betrouwbare informatie met name wordt veroorzaakt door het feit dat de aard en de omvang van de persoonlijke bezittingen (bagage, geld en andere waardevolle bezittingen) nog tot het moment van feitelijke uitzetting kunnen wijzigen. Van vreemdelingen die voorafgaand aan de uitzetting in een detentiecentrum hebben verbleven, registreert dit centrum de persoonlijke bezittingen om die reden niet eerder dan na het moment waarop de vreemdeling het centrum heeft verlaten. Door deze werkwijze is valide informatie over de persoonlijke bezittingen niet tijdig beschikbaar voor opvolgende uitvoerders als de DV&O en de DT&V.

In 2019 is de beschikbaarheid van informatie over *gezondheidskenmerken* via SIGMA weliswaar procentueel verbeterd, maar de kwetsbaarheid van deze informatie is naar de mening van de Inspectie niet verbeterd. Als eerste moet worden vastgesteld dat de informatie over gezondheidskenmerken slechts in iets meer dan de helft van de gevallen actueel was. Daarnaast heeft de Inspectie geconstateerd dat het aantal registraties van gezondheidskenmerken via SIGMA weliswaar is toegenomen, maar dat deze toename hoofdzakelijk is toe te schrijven aan de registratie door niet-zorgprofessionals. Deze partijen geven daarbij niet in alle gevallen aan wat of wie de bron van de informatie is, waardoor de waarde van de informatie voor het bepalen van het handelingsperspectief van de uitvoerders wordt beperkt. In situaties waarin meerdere partijen in dezelfde casus gezondheidsinformatie beschikbaar stellen heeft de Inspectie vervolgens vastgesteld dat niet is gewaarborgd dat de gezondheidsinformatie van de betreffende vreemdeling als geheel in alle gevallen consistent is. Ook dit beperkt de bruikbaarheid van de gezondheidsinformatie voor het handelingsperspectief.



# 6

## Internationale samenwerking

### 6.1 Inleiding

Het terugkeerproces is een proces dat naar zijn aard internationale aspecten kent en bij de uitvoering ervan samenwerking van autoriteiten van verschillende landen vergt, in elk geval samenwerking tussen het land van waaruit de vreemdeling wordt uitgezet en het ontvangende land. Daarnaast is er sinds enkele jaren sprake van internationale samenwerking bij het uitvoeren van toezicht op terugkeer. De beide vormen van internationale samenwerking worden hieronder nadere toegelicht.

### 6.2 Samenwerking bij de uitvoering van terugkeeroperaties

Een bijzondere vorm van internationale samenwerking in de uitvoering vindt plaats bij terugkeeroperaties die door het Europese agentschap Frontex worden gefaciliteerd. Frontex biedt in die gevallen onder meer organisatorische en financiële ondersteuning aan terugkeeroperaties. Daarbij zijn drie typen terugkeeroperaties te onderscheiden:

1. Joint Return Operations (JRO's). Hierbij werken verschillende lidstaten – onder coördinatie en met ondersteuning van Frontex – samen in de gedwongen terugkeer van groepen vreemdelingen naar één of enkele specifieke bestemmingslanden. Een van de lidstaten treedt hierbij op als 'Organizing Member State (OMS); andere lidstaten nemen aan de operatie deel als Participating Member State (PMS). Voor het vervoer van de vreemdelingen wordt als regel gebruikt gemaakt van een speciaal voor dat doel gecharterd vliegtuig; op de betreffende vlucht zijn geen andere (reguliere) passagiers aanwezig.
2. National Return Operations (NRO's). Hierbij is sprake van een specifieke lidstaat die met Europese ondersteuning groepen vreemdelingen naar één of enkele lidstaten uitzet, als regel via een chartervlucht.
3. Collecting Return Operations (CRO's). Bij dit type terugkeeroperatie reizen vertegenwoordigers van het ontvangende land naar de OMS. De overdracht van de uit te zetten vreemdelingen vindt feitelijk plaats direct voorafgaand aan de vlucht vanaf de OMS naar het ontvangende land. Het toezicht tijdens de uitzettingsvlucht op de vreemdelingen wordt uitgevoerd door vertegenwoordigers van het ontvangende land. Vertegenwoordigers van





Frontex en monitors vanuit de Europese pool blijven op de uitzettingsvlucht aanwezig tot aan het moment van aankomst in het ontvangende land.

## 6.3 Samenwerking bij het toezicht op terugkeeroperaties

De Inspectie neemt sinds de start deel aan Europese Forced Return Monitoring (FReM) projecten. Deze projecten hebben tot doel 'te komen tot een goed functionerende Europese pool van terugkeer monitors, met een gemeenschappelijk toetsingskader en een geharmoniseerde werkwijze' en worden georganiseerd<sup>25</sup> door het International Center for Migration Policy Development, op verzoek van het EU-agentschap Frontex.

Inspecteurs uit de EU-pool van Forced Return Monitors worden ingezet op verzoek van een lidstaat dat een Europese terugkeeroperatie organiseert en zelf niet over (voldoende) toezichtscapaciteit beschikt om de operatie conform de Europese regels te laten inspecteren.<sup>26</sup>

### 6.3.1 Voorbereiding en instrumentatie

In 2019 hebben twee inspecteurs van de Inspectie de training voor Forced Return Monitors gevolgd, als onderdeel van het FREM III project. In totaal waren aan het einde van het jaar 2019 acht inspecteurs van de Inspectie gekwalificeerd om Europese terugkeeroperaties te monitoren.

Daarnaast heeft de Inspectie in 2019 met betrekking tot het toezicht op internationale terugkeeroperaties een expliciete bijdrage geleverd in het doorontwikkelen van een Europees rapportage-instrument. De Nederlandse werkwijze, waarbij gebruik wordt gemaakt van een rapportageprogramma dat gedurende de uitzettingsprocedure zowel kan worden gebruikt voor het vastleggen van bevindingen als het raadplegen van de toepasselijke normen, is daarbij als 'goed voorbeeld' gebruikt. Inzet bij de doorontwikkeling was niet alleen het verder uniformeren van de vorm van rapporteren, maar tevens het harmoniseren van het gebruik van het Europese toetsingskader in de praktijk.

### 6.3.2 Operationele samenwerking

In 2019 heeft de Inspectie aan 32 internationale terugkeeroperaties die door andere lidstaten waren georganiseerd één of meer monitors geleverd. Het betrof 16 Joint return operations, 4 Collecting return operations en 13 National return operations.

Nederland heeft zelf één JRO georganiseerd, met Nigeria als bestemmingsland. Op het moment van daadwerkelijke uitvoering bleken er overigens geen vanuit Nederland uit te zetten Nigeriaanse vreemdelingen beschikbaar te zijn. De operatie is alsnog uitgevoerd ten behoeve van de uitzetting van twee Nigeriaanse vreemdelingen vanuit de deelnemende lidstaat Spanje.

<sup>25</sup> Ter uitvoering van artikel 29 van de EU Verordening 2016/1624, betreffende Europese grens- en kustwacht.

<sup>26</sup> Artikel 28, 6e lid EU Verordening 2016/1624, betreffende Europese grens- en kustwacht: "Op iedere terugkeeroperatie wordt toezicht uitgeoefend overeenkomstig artikel 8, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG."



## 6.4 Bevindingen en conclusies ten aanzien van internationale terugkeeroperaties

Ook in 2019 heeft de Inspectie rapportages over het verloop van internationale terugkeeroperaties overeenkomstig de geldende afspraken gezonden aan Frontex. Voor zover bij een dergelijke operatie ook vanuit Nederland uit te zetten vreemdelingen waren betrokken is een afschrift van de rapportage gezonden aan de DT&V.

In dit rapport, in de hoofdstukken 2 tot en met 4, zijn de bevindingen van de Inspectie ten aanzien van internationale terugkeeroperaties verwerkt, voor zover Nederland deze operaties heeft georganiseerd of daaraan heeft deelgenomen. Dit betrof, zoals eerder aangegeven, in 2019 één operatie. De Fundamental Rights Officer van Frontex heeft in 2019 het verloop van de andere internationale terugkeeroperaties, voor zover door andere lidstaten zijn georganiseerd, in beeld gebracht in halfjaarlijkse overzichtsrapportages.



# Ontwikkeling van het toezicht op terugkeer

## 7.1 Inleiding

In het periodiek beeld Terugkeer 2018 is geconstateerd dat de kwaliteit van de uitvoering van terugkeeroperaties in de loop van de jaren is verbeterd en dat inmiddels een stabiel beeld is ontstaan. Daarbij geldt enerzijds dat de uitvoering als regel zorgvuldig, veilig en humaan plaatsvindt en anderzijds dat er op onderdelen nog verbeteringen mogelijk blijven in de uitwisseling van relevante informatie tussen de organisaties die bij de uitvoering van terugkeeroperaties zijn betrokken. De tekortkomingen in de informatie-uitwisseling leiden daarbij, zo heeft de Inspectie vastgesteld, in de praktijk niet tot incidenten, omdat eventueel ontstane risico's naar behoren worden beheerst.

Ten aanzien van de inrichting van het toezicht op terugkeeroperaties is vervolgens vastgesteld dat de situatie waarin de uitvoering bestendig naar behoren verloopt aanleiding geeft om de vorm en de intensiteit van het toezicht te herzien. In het najaar van 2019 is daartoe een heroriëntatie op het toezicht op terugkeer uitgevoerd.

## 7.2 Heroriëntatie toezicht op terugkeer

De heroriëntatie op het toezicht op terugkeer is gevoerd door middel van documentstudie en gesprekken met bij de terugkeer betrokken organisaties. Hierbij is zowel gesproken met vertegenwoordigers van de verantwoordelijke beleidsdirectie, met uitvoeringsorganisaties, NGO's en belangenorganisaties (in totaal 14 partijen). Daarbij is de stelling besproken dat het huidige toezicht, dat in hoofdzaak bestaat uit het in persoon onderzoeken van individuele terugkeeroperaties, zich - gezien de uitgangspunten van het risico gestuurd toezicht - niet meer verhoudt tot de geconstateerde risico's. Het bestaande model heeft kenmerken van verscherpt toezicht, terwijl de geconstateerde risico's daartoe geen aanleiding (meer) geven. De geconsulteerde partijen onderschreven deze stelling en ondersteunden - al dan niet met aandachtspunten - het voorstel van de Inspectie om het toekomstige toezicht op terugkeer te baseren op drie pijlers:

1. het incidenteel inspecteren van terugkeeroperaties tijdens de uitvoering ervan (overeenkomstig het huidige model);
2. het uitvoeren van thematische onderzoeken op het gebied van terugkeer;



3. het monitoren van het verloop van terugkeeroperaties aan de hand van rapportages die door de betrokken uitvoerders zelf worden opgesteld.

Met deze inrichting wordt niet alleen de intensiteit van het toezicht op terugkeer in overeenstemming gebracht met de gebleken risico's, maar sluit de inrichting van het toezicht op terugkeer tevens aan op het toezicht van de Inspectie op de uitvoering van andere taken die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid worden uitgevoerd. Ook bij dat toezicht wordt gebruik gemaakt van de drie pijlers incidenteel onderzoek, themaonderzoek en monitoring.

### 7.3 Implementatie van een nieuw toezichtmodel

De Inspectie heeft besloten het huidige model van toezicht op terugkeer in de jaren 2020 en 2021 om te vormen naar het model waarbij in aanvulling op incidenteel onderzoek ook themaonderzoek en monitoring worden ingezet. In de praktijk houdt dit tevens in dat de frequentie van de inspectie van terugkeeroperaties tijdens de uitvoering (in 2019: 99 keer, zie paragraaf 1.4) wordt beperkt.

De bijdrage van de Inspectie aan de monitoring van internationale terugkeeroperaties die door Frontex worden gefaciliteerd, wordt in het nieuwe toezichtmodel niet gewijzigd: de Inspectie blijft onverkort bijdragen aan de Europese pool van terugkeermonitors.



# Bijlage

## Het terugkeerproces toegelicht

### 1. Inleiding

Deze bijlage bevat een gedetailleerde beschrijving de verschillende delen van het terugkeerproces: het vervoersproces, het grondproces en het vluchtproces van deze deelprocessen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de geldende uitvoeringsnormen, die door de Inspectie ook zijn opgenomen in het eerdergenoemde toetsingskader Terugkeer en Vertrek.

### 2. Het vervoer naar de luchthaven van vertrek

Vreemdelingen die door de KMar en/of de DT&V worden begeleid bij hun vertrek uit Nederland, worden vanaf hun verblijfslocatie als regel naar Schiphol<sup>27</sup> vervoerd. De verblijfslocatie is in de meeste gevallen een detentiecentrum (hierna: DC), maar het kan ook een asielzoekerscentrum (hierna: AZC) of een psychiatrische kliniek zijn. Hierna wordt de situatie toegelicht waarbij een vreemdeling vanuit een detentiecentrum vertrekt. Eventueel afwijkende situaties bij het vertrek vanuit een andere verblijfslocaties worden in voorkomende gevallen afzonderlijk benoemd.

De DV&O is het onderdeel van de DJI dat verantwoordelijk is voor het vervoer van vreemdelingen van verblijfslocaties naar de locatie vanwaar het vertrek wordt gerealiseerd.<sup>28</sup> Voor het vervoer van vreemdelingen heeft de DV&O verschillende typen voertuigen beschikbaar. De keuze voor het in te zetten voertuig wordt door de DV&O gemaakt aan de hand van de specifieke kenmerken van de casus. Zo kan desgewenst een voertuig worden ingezet, ingericht voor bijzonder sociaal-medisch vervoer, of – bij een hoger risico op verzet – Extra Beveiligd Vervoer (EBV).

De belangrijkste handelingen binnen het vervoerproces zijn:

- de voorbereiding op het vervoer en overdracht aan de DV&O;
- het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer;
- de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen en het toezicht op de vreemdeling.

<sup>27</sup> In de meeste gevallen vinden uitzettingen door de lucht plaats vanaf het vertrekcentrum van de KMar op Schiphol, maar ook andere manieren van reizen, bijvoorbeeld over de weg, zijn mogelijk.

<sup>28</sup> Leidraad Terugkeer en Vertrek, 16 januari 2015.



## 2.1. De voorbereiding op het vervoer en de overdracht aan de DV&O

De voorbereidingen op het vervoer van vreemdelingen naar Schiphol worden uitgevoerd door de medewerkers van het DC waar de vreemdeling verblijft. Onderdeel van de voorbereiding door de medewerkers van het DC is dat de vreemdeling op tijd klaar staat en dat alle bagage verpakt en gelabeld is. Bij vertrek van andere locaties dan een DC is het primair de verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf dat hij/zij tijdig gereed is voor vertrek.

De betrokken medische diensten zijn er voor verantwoordelijk dat – waar nodig – een medisch dossier van de vreemdeling wordt samengesteld en aan de vreemdeling beschikbaar wordt gesteld. Ook zorgen de medische diensten er voor dat de vreemdeling kan beschikken over medicatie die tijdens de reis en de eerste periode na aankomst in het land van bestemming noodzakelijk is.

Bij vertrek vanuit een DC zijn medewerkers van die locatie ervoor verantwoordelijk dat ze de juiste vreemdeling overdragen aan de medewerkers van de DV&O die het vervoer gaan realiseren.<sup>29</sup> De wagencommandant van de DV&O controleert vervolgens of de vreemdeling ook degene is voor wie het vervoer is aangevraagd.

Een zorgvuldige voorbereiding op de verblijfslocatie is van belang voor het goede verloop van de uitzetting. Zo kan het niet compleet zijn van de bagage de gemoedstoestand van de vreemdeling negatief beïnvloeden en daarmee ook het verloop van de uitzetting.<sup>30</sup> Ook is het belangrijk dat de vreemdeling met zijn bezittingen op tijd klaar staat voor het vervoer naar Schiphol; bij een te late aankomst op de luchthaven ontstaan risico's voor de zorgvuldigheid van de voorbereiding op de vlucht.

## 2.2. Het fouilleren van een vreemdeling voorafgaand aan het vervoer

Als een vreemdeling vanuit een DC naar Schiphol wordt vervoerd, is de medewerker van het DC verantwoordelijk voor de foullering van de vreemdeling. Tegelijkertijd is het de verantwoordelijkheid van de wagencommandant van de DV&O om zich er van te overtuigen dat de te vervoeren persoon gefouilleerd is. In de praktijk wordt de foullering bij voorkeur door medewerkers van de inrichting uitgevoerd in aanwezigheid van de DV&O-wagencommandant. Bij vervoer vanaf niet-DJI-locaties is het primair aan de medewerkers van de DV&O om de vreemdeling te fouilleren. Doel van de foullering is te waarborgen dat de vreemdeling geen zaken bij zich draagt die de veiligheid van hem-/haarzelf en van het DV&O personeel in gevaar kunnen brengen. Foullering geschiedt door medewerkers van hetzelfde geslacht als de vreemdeling.

Nadat de Inspectie eerder had vastgesteld dat er geen grondslag bestond voor voorafgaande foullering bij vervoer vanaf een niet-DJI-locatie is er door de DV&O – in afwachting van een definitieve regeling – voorzien in een voorlopige grondslag<sup>31</sup>, zodat dat ook bij vertrek vanaf COA-locaties of klinieken de DV&O de bevoegdheid

<sup>29</sup> Art. 15 van de Circulaire van 1 juli 2014, nr. ZD20140000955/14/DJI.

<sup>30</sup> Voor de behandeling van bagage en persoonlijke bezittingen gedurende het terugkeerproces hebben de samenwerkende uitvoerders in de terugkerketen een set afspraken opgesteld: de 'Procedure en verantwoordelijkheden bagage bij terugkeer', laatstelijk herzien in januari 2018.

<sup>31</sup> DV&O heeft vastgesteld dat medewerkers op basis van hun generieke bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) bevoegd zijn ook buiten toestemming van de betreffende persoon een foullering kunnen uitvoeren, bij vermoeden van aanwezigheid van gevaarlijke voorwerpen. Van de toepassing van deze bevoegdheid wordt door de betreffende medewerker een rapportage opgemaakt.



heeft om vreemdelingen te fouilleren te behoeve van de veiligheid tijdens het vervoer.

### *2.3. De toepassing van vrijheidsbeperkende middelen en het toezicht op de vreemdeling*

Als een vreemdeling niet meewerkt aan het vervoer en zich fysiek verzet, dan kunnen DV&O-medewerkers vrijheidsbeperkende middelen aanwenden.<sup>32</sup> De vreemdeling wordt dan met behulp van koppelboeien aan de voorkant van zijn lichaam geboeid. Deze boeien zitten vast aan een band die om de middel van de vreemdeling wordt bevestigd.

Het al dan niet gebruik van vrijheidsbeperkende middelen is een afweging die door de betrokken DV&O-medewerkers wordt gemaakt op basis van de kenmerken van de vreemdeling en de locatie vanwaar deze wordt vervoerd. De omstandigheden die aanleiding geven om EBV in te zetten, geven veelal ook aanleiding om vrijheidsbeperkende middelen toe te passen; van standaard toepassing van vrijheidsbeperkende middelen bij EBV is echter geen sprake. Als een vreemdeling met gebruikmaking van vrijheidsbeperkende middelen wordt vervoerd, zien DV&O-medewerkers er regelmatig op toe dat de middelen nog op de juiste wijze zijn aangebracht.

## *3. Het grondproces op de luchthaven van vertrek*

Het zogenoemde grondproces op de luchthaven van vertrek begint op het moment dat de vreemdeling door de medewerkers van de DV&O aan de KMar wordt overgedragen op het vertrekcentrum op Schiphol. De medewerkers van de KMar gaan op dat moment de laatste voorbereidingen treffen die noodzakelijk zijn voor de vlucht. Zo wordt de vreemdeling onderworpen aan een fouillering, zoals voorgeschreven in de Luchtvaartwet, worden reisdocumenten gecontroleerd en wordt de bagage klaar gemaakt voor vertrek.

De belangrijkste onderdelen van het grondproces zijn:

- de aankomst op Schiphol;
- de briefing;
- de intake van de vreemdeling;
- het verblijf op het vertrekcentrum;
- het informeren van de gezagvoerder van het vliegtuig en het begeleiden van de vreemdeling naar het vliegtuig;
- het eventuele gebruik van dwangmiddelen.

### *3.1. De aankomst op Schiphol*

De medewerkers van de DV&O dienen de vreemdeling tijdig aan te leveren bij het vertrekcentrum van de KMar op Schiphol. Onder tijdig wordt daarbij in elk geval verstaan: tenminste 2,5 uur voorafgaand aan het vertrek. Deze termijn biedt de KMar de gelegenheid om de feitelijke uitzetting zorgvuldig voor te bereiden. Onder tijdige aanlevering wordt tevens begrepen dat een vreemdeling niet te vroeg wordt aangeleverd. Onder een te vroege aankomst verstaat de Inspectie de situatie waarin de overdracht door de DV&O aan de KMar niet direct na aankomst op Schiphol kan plaatsvinden en de vreemdeling in het voertuig moet wachten op de overdracht. Dit wachten kan leiden tot spanning bij de vreemdeling, waardoor de uitzetting onrustig, met risico's voor veiligheid en humaniteit, kan verlopen.

<sup>32</sup> Art. 6 van de Circulaire van 1 juli 2014, nr. ZD20140000955/14/DJI



### 3.2. De briefing

Vóór aanvang van het feitelijke vertrek wordt door de verantwoordelijke escortcommandant van de KMar nagegaan of alle voorwaarden aanwezig zijn om de terugkeeroperatie effectief uit te voeren. Dat gebeurt tijdens de operationele briefing, waarin de escorts door een medewerker van Bureau Proces Begeleiding van de KMar<sup>33</sup> worden geïnformeerd over de kenmerken van de uitzetting.

Hierbij is tenminste aandacht voor:

- de taakverdeling van de escorts;
- de aanpak bij het gebruik van dwangmiddelen in Nederland en in het buitenland;
- het wijze van opstelling in het vliegtuig;
- het evacuatieplan;
- de aanpak bij het fouilleren van de vreemdeling;
- de wijze van toezicht tijdens het verblijf op het vertrekcentrum;
- de wijze waarop het vliegtuig betreden zal worden;
- de overdracht van de vreemdeling in het land van bestemming.

### 3.3. De intake van de vreemdeling

Na aankomst van de vreemdeling op het vertrekcentrum vindt direct een veiligheidscontrole plaats, uitgevoerd door medewerkers van de KMar. Bij de veiligheidscontrole wordt naast de fouillering ook de handbagage van de vreemdeling gecontroleerd. Daarna spreken de medewerkers van de KMar kort met de vreemdeling. In dit gesprek wordt onder andere uitgelegd hoe de uitzetting zal verlopen. Ook wordt de identiteit gecontroleerd aan de hand van het beschikbare reisdocument en wordt samen met de vreemdeling bevestigd of alle bagage en andere eigendommen aanwezig zijn. Dit alles moet in een taal plaatsvinden die de vreemdeling machtig is. Als het nodig is wordt de tolkentelefoon gebeld.

### 3.4. Het verblijf op het vertrekcentrum

Na de intake wordt de vreemdeling naar een ophoudruimte gebracht. Deze ophoudruimte moet veilig en discreet zijn. Vreemdelingen worden altijd in een individuele ophoudruimte ingesloten, voor gezinnen met kinderen zijn specifieke ruimtes beschikbaar. Er blijft altijd ten minste één medewerker van de KMar bij de vreemdeling om toezicht te houden. De deur van de ophoudruimte blijft daarbij open.

### 3.5. Het informeren van de gezagvoerder en het begeleiden van de vreemdeling naar het vliegtuig

De escortcommandant informeert de gezagvoerder – als hoogst verantwoordelijke aan boord van het vliegtuig - en eventueel een vertegenwoordiger van de bemanning in ieder geval over het volgende:

- hoeveel KMar-escorts de vreemdeling begeleiden en waarom;
- wie de vertrekkende vreemdeling is en wat zijn gemoedstoestand is;
- welke dwangmiddelen gebruikt zijn of mogelijk gebruikt gaan worden;
- de gang van zaken bij instappen (op welk moment, aan de voor- of achterzijde van het vliegtuig);

<sup>33</sup> Bureau Proces Begeleiding is het team van de KMar dat de uitzetting voorbereidt en ervoor zorgt dat alle relevante informatie en documentatie voor de begeleidende KMar-functionarissen beschikbaar is.





- wat van de bemanning verwacht wordt tijdens het instappen van de vreemdeling;
- wat de bemanning gedurende de vlucht van de begeleiders mag verwachten;
- dat de escortcommandant het aanspreekpunt voor de bemanning is;
- dat de gezagvoerder te allen tijde door de escortcommandant geïnformeerd wordt als daartoe aanleiding bestaat.

Als de gezagvoerder is geïnformeerd en toestemming geeft om het vliegtuig te betreden, brengen de escorts de vreemdeling aan boord. Als er ook reguliere passagiers vervoerd worden, wordt de vreemdeling in de regel als eerste of als laatste aan boord gebracht.<sup>34</sup> Bij het opgaan van de vliegtuigtrap houden de medewerkers van de KMar continue contact met de vreemdeling om te voorkomen dat hij zich kan verwonden door zich bijvoorbeeld van de trap af te laten vallen.

### *3.6. Het gebruik van dwangmiddelen*

Als een vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting, dan kan de KMar dwangmiddelen inzetten om de bewegingsvrijheid van de vreemdeling te beperken.<sup>35</sup> De KMar maakt dan gebruik van een bodycuff (een stoffen band om de middel, waaraan de handen met behulp van klittenband worden gefixeerd), zo nodig aangevuld met tie wraps. Ook kunnen medewerkers van de KMar de zogenoemde kaakfixatie toepassen, een handeling waarbij voorkomen wordt dat de vreemdeling kan schreeuwen, bijten en/of spugen, terwijl de ademhaling niet wordt belemmerd. Voorwaarde voor toepassing van een dwangmiddel is dat de betreffende medewerker van de KMar in het gebruik van de middelen is getraind. Het is niet toegestaan om vreemdelingen te sederen of dwangmiddelen toe te passen die de ademhaling belemmeren.

## *4. De vlucht en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten*

Het vluchtproces begint op het moment dat de vliegtuigdeuren sluiten en het vliegtuig klaar is voor vertrek. De KMar-escorts zijn, onder leiding van de escortcommandant, verantwoordelijk voor het zorgvuldig, veilig en humaan begeleiden tijdens het vervoer van de vreemdeling naar het land van bestemming. In het land van bestemming wordt de vreemdeling overdragen aan de grensbewakingsautoriteiten. Afhankelijk van de omstandigheden kan voorafgaand aan de uitzetting door de DT&V besloten worden dat ook overdracht aan een medisch professional of – bij minderjarigen – aan een familielid of jeugdzorginstelling dient plaats te vinden. In situaties waarin de nadruk ligt op ondersteuning van de vreemdeling (en minder op het uitzetten tegen de wil van de vreemdeling), kan ervoor gekozen worden om de vreemdeling tijdens zijn vertrek (ook) te laten begeleiden door een regievoerder van de DT&V.

De belangrijkste onderdelen van het vluchtproces zijn:

- het informeren van de bemanning;
- het toezicht op de vreemdeling;
- de (eventuele) overstap;
- de overdracht aan de ontvangende autoriteiten.

<sup>34</sup> Het zogenoemde pre- of late boarden.

<sup>35</sup> Art. 23a van de ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.



#### *4.1. Het informeren van het cabinepersoneel*

Aan boord bespreekt de escortcommandant onder meer de volgende punten met (een vertegenwoordiger van) de bemanning:

- waar de escorts en de vreemdeling plaatsnemen in het vliegtuig;
- het (eventuele) gebruik van dwangmiddelen;
- wat de procedure met betrekking tot toiletbezoek is;
- dat communicatie met de vreemdeling altijd via de begeleiders loopt;
- op welk moment en op welke wijze de vreemdeling en begeleiders het vliegtuig verlaten op de plaats van bestemming.

#### *4.2. Het toezicht op de vreemdeling*

De medewerkers van de KMar houden gedurende de vlucht toezicht op de vreemdeling, op een wijze die de veiligheid van de vreemdeling, de eigen medewerkers, de bemanning en de overige passagiers zoveel mogelijk waarborgt. De escortcommandant beslist waar de vreemdeling in het vliegtuig plaatsneemt. Een begeleider neemt plaats direct naast de vreemdeling; de vreemdeling zit nooit aan het gangpad of bij een nooduitgang. Bij het opstijgen en tijdens de vlucht draagt de vreemdeling een veiligheidsgordel, ook als er een bodycuff is aangebracht. Om bij toiletbezoek van de vreemdeling zoveel mogelijk het risico op incidenten te beperken, wordt hij bij dat bezoek altijd begeleid door de escorts van de KMar. De deur van het toilet mag niet worden afgesloten en moet op een kier open blijven staan. Dit wordt de toiletprocedure genoemd.

#### *4.3. De (eventuele) transfer*

Tijdens een overstap op een vliegveld in het buitenland hebben de escorts van de KMar geen bevoegdheden om bijvoorbeeld dwangmiddelen toe te passen. Ze blijven echter wel verantwoordelijk voor de vreemdeling; de vreemdeling wordt niet tijdelijk overgedragen aan de plaatselijke autoriteiten. De medewerkers van de KMar houden toezicht op de vreemdeling; er blijven altijd minimaal twee escorts in de directe nabijheid van de vreemdeling.

#### *4.4. De overdracht aan de ontvangende autoriteiten*

De vreemdeling wordt bij aankomst in het bestemmingsland overgedragen aan de autoriteiten van dat land. Daarbij wordt het reisdocument van de vreemdeling aan de ontvangende autoriteiten overhandigd. Als regel worden de eventueel aangebrachte dwangmiddelen bij de vreemdeling voorafgaand aan de overdracht verwijderd. Dat is alleen anders als op basis van het gedrag van de vreemdeling wordt verwacht dat het verwijderen van de dwangmiddelen tot risico's leidt voor de vreemdeling, de begeleiders, de bemanning of andere passagiers.

Bij de uitzetting van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: AMV) zorgt de DT&V er vooraf voor dat er adequate opvang beschikbaar is.<sup>36</sup> Dat wil onder meer zeggen dat er op de luchthaven ouders, familieleden, een voogd of een lokale opvanginstelling aanwezig moet zijn. Bij vreemdelingen met medische klachten vindt, zo nodig, overdracht aan een medisch professional plaats. Ook dit wordt vooraf geregeld door de DT&V. In sommige gevallen begeleidt de regievoerder van de DT&V de vreemdeling tijdens de uitzetting, om zorg te kunnen dragen voor een medische overdracht, dan wel de overdracht van een AMV aan familie of een instantie in het herkomstland.

---

<sup>36</sup>Vreemdelingencirculaire 2000 A3/6.1



# Bijlage

## Afkortingen

Tabel f. *Afkortingen*

| Afkorting | Betekenis   |
|-----------|---|
| AMV       | Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling                                      |
| AVIM      | Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie |
| AZC       | Asielzoekerscentrum   |
| CRO       | Collecting Return Operation   |
| COA       | Centraal orgaan opvang asielzoekers   |
| DC        | Detentiecentrum   |
| DJI       | Dienst Justitiële Inrichtingen  |
| DT&V      | Dienst Terugkeer en Vertrek   |
| DV&O      | Dienst Vervoer en Ondersteuning   |
| EBTL      | Extra Beveiliging en Toezichtlocatie  |
| EBV       | Extra Beveiligd Vervoer   |
| FReM      | Forced Return Monitoring  |
| GZA       | GezondheidsZorg Asielzoekers  |
| ICMPD     | International Center for Migration Policy Development                       |
| IND       | Immigratie- en Naturalisatiedienst  |
| JCS       | Justitieel Complex Schiphol   |
| JRO       | Joint Return Operation  |
| KMar      | Koninklijke Marechaussee  |
| LP        | Laissez Passer  |
| MD        | Medische Dienst van de dienst Justitiële Inrichtingen                       |
| NRO       | National Return Operation   |





# Bijlage Wederhoortabel

Tabel g. *Wederhoor*

| Nr. | Inzage-partij | Hst / paragraaf | Te corrigeren tekst (eerste ... laatste woord)         | Argumentatie/onderbouwing van uw reactie   | Reactie Inspectie                       |
|-----|---------------|-----------------|--|--|---|
| 1   | COA           | §1.1            | Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (hierna: het COA): | Centraal Orgaan opvang asielzoekers is de juiste schrijfwijze.   | De aangegeven correctie is verwerkt.    |
| 2   | COA           | §1.2.2          | voetnoot nr. 8: Sigma ... zijn                         | De omschrijving van Sigma in deze voetnoot is niet geheel juist. Sigma is de gemeenschappelijke voorziening van de partners in de migratieketen waarmee 24/7 actuele gestructureerde gegevens over vreemdelingen opgevraagd kunnen worden. Sigma bevat ook gegevens van vreemdelingen die Nederland (nog) niet hoeven te verlaten en wordt breder gebruikt dan alleen voor het gedwongen | De omschrijving van Sigma is aangepast. |



|   |          |   |  |  |   |
|---|----------|---|--|--|---|
|   |          |   |  | <p>vertrekproces. Tevens is informatie in Sigma niet te wijzigen door medewerkers. Gegevens worden niet opgeslagen in Sigma maar in de informatiesystemen van de ketenpartners.</p> <p>De gegevens worden vastgelegd, en dus ook indien nodig gewijzigd, in de eigen systemen van de betreffende diensten en zijn te raadplegen via Sigma.</p> |   |
| 3 | DJI/DV&O | gehele document   | 'dwangmiddelen' vervangen in 'vrijheidsbeperkende middelen'  | Bij wet kent DV&O alleen de term 'vrijheidsbeperkende middelen', dit zijn de handboeien, broekstok en koppelboeien.  | In de passages in het rapport waarin het gebruik van bedoelde middelen door de DV&O is aangegeven, is de term 'dwangmiddelen' vervangen door 'vrijheidsbeperkende middelen' |
| 4 | DJI/DV&O | pag. 6 (o.a.), het vervoersproces, 1e alinea                                | 'Wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan het vervoer en zich fysiek verzet, dan kunnen DV&O-medewerkers dwangmiddelen aanwenden in de vorm van zogeheten koppelboeien' | <p>Naast (koppel)boeien kan er ook gebruik worden gemaakt van een broekstok.</p> <p>Zie geweldsinstructie PI art. 10: De ambtenaar of medewerker kan een gedetineerde ten behoeve van het vervoer, een broekstok, of ten behoeve van het vervoer of interne verplaatsing, handboeien aanleggen.</p>  | De betreffende passage op pagina 6 is dienovereenkomstig aangepast.   |
| 5 | DJI/DV&O | gehele document o.a. 2 <sup>e</sup> alinea pag. 7, §2.3. pag. 20, bijlage 1 | Verzoek is om op deze plekken DJI-medewerkers aan te passen in medewerkers van de inrichting.  | Er staat nu DJI medewerkers enerzijds en DV&O medewerkers anderzijds maar DV&O is immers ook DJI personeel.  | Het rapport is overeenkomstig de opmerking in wederhoor aangepast.  |



|   |          |  |  |  |   |
|---|----------|--|--|--|---|
| 6 | DJI/DV&O | gehele document                              | o.a.:<br>"In een op de vijf...dan de DJI verwacht", vervangen door 'de inrichting verwacht'. Later in alinea nog een keer.   | Er dient kritisch gekeken te worden naar de noemer 'DJI'.  | Het rapport is overeenkomstig de opmerking in wederhoor aangepast.  |
| 7 | DJI/DV&O | pag. 7 laatste alinea<br>Het vervoers-proces | 'In de situaties van EBV is – naar het oordeel van de Inspectie onvoldoende kenbaar dat de DV&O, op het moment van toepassing ervan, een expliciete afweging maakt over het al dan niet inzetten van dwangmiddelen.' | Ditgeen is onjuist. Bij een EBV classificatie is er in de regel sprake van een beheers- dan wel veiligheidsrisico en wordt derhalve altijd de overweging gemaakt om vrijheidsbeperkende middelen (geen dwangmiddelen) in te zetten. Dit is onlosmakelijk verbonden met de classificatie 'EBV' waar altijd een schriftelijke onderbouwing (classificatie door Risico-analist) onder ligt. | Deze opmerking in wederhoor leidt niet tot correctie van het rapport, maar tot verduidelijking van de betreffende passages. Het betreft hier het Inspectie-oordeel dat op het moment van daadwerkelijke toepassing van vrijheidsbeperkende middelen in vervoerssituaties met de classificatie 'EBV' een kenbare / zichtbare afweging mag worden verwacht over het al dan niet gebruik van het middel. De Inspectie is bekend met de systematiek van (voorafgaande) classificatie van een casus door een risico-analist, die op basis van de dan bekende informatie (onder andere vanuit de loketvoorziening SIGMA) kan leiden tot een classificatie 'EBV'. De Inspectie verwacht in dergelijke gevallen dat de voertuigbemanning van de |



|   |     |          |                    |   |  |
|---|-----|----------|--------------------|---|--|
|   |     |          |                    |   | DV&O een kenbare / zichtbare afweging maakt of de inzet van die middelen die op basis van de vooraf gemaakte risicoanalyse geïndiceerd is op het moment van daadwerkelijke toepassing ervan voldoet aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit ter voorkoming van categoriaal gebruik van vrijheidsbeperkende middelen in EBV situaties. |
| 8 | DRM | algemeen | Omschrijving Sigma | <p>Zoals ook eerder in het rapport 'Informatiedeling in de asielketen' is aangegeven is Sigma een loketvoorziening die informatie op basis van specifieke vragen ophaalt uit de systemen van de ketenpartners en niet een systeem waarin informatie wordt geregistreerd en actief wordt gepushed. Sigma is ook niet exclusief voor het terugkeerproces, maar het terugkeerproces is het eerste proces dat via Sigma is ontsloten. Om misverstanden te voorkomen graag de omschrijving van Sigma aanpassen en een aantal specifieke verwijzingen in de lopende teksten daarop aanpassen.</p> <p>Sigma is de gemeenschappelijke voorziening van de partners in de migratieketen waarmee 24/7 actuele gestructureerde gegevens over vreemdelingen opgevraagd kunnen worden; het zogenaamde vreemdelingenbeeld. Dit werkt volgens</p> | De omschrijving van Sigma is aangepast, incl. een aantal specifieke verwijzingen in de teksten van het periodieke beeld.   |





|    |     |         |                           |   |   |
|----|-----|---------|---------------------------|---|---|
|    |     |         |                           | <p>het principe van “halen bij de bron”, wat wil zeggen dat de gegevens niet in Sigma worden opgeslagen, maar in de informatiesystemen van de ketenpartners. Sigma fungeert als een loket waaraan, op basis van het V-nummer, een vraag over het vreemdelingenbeeld gesteld kan worden. Sigma bevraagt de achterliggende ketenpartnerssystemen, verzamelt de antwoorden en geeft het gecombineerde antwoord terug aan de vraagsteller. Oorspronkelijk werd Sigma – als opvolger van TISOV – vooral gebruikt voor informatie-uitwisseling over het gedwongen vertrekproces, tegenwoordig kan ook informatie over andere processen opgevraagd worden.</p> |   |
| 9  | DRM | pag. 9  | Zo ... ingericht          | Zo is onder meer de loketvoorziening Sigma ingericht.   | “informatieknooppunt” vervangen door “loketvoorziening” |
| 10 | DRM | pag. 9  | De ... bijgestaan         | Van belang is dat de ketenpartners informatie over advocaten registreren in hun eigen systeem, zodat deze opgevraagd kan worden via de loketvoorziening Sigma. Er wordt niets in Sigma zelf geregistreerd.  | De tekstpassage is dienovereenkomstig aangepast.        |
| 11 | DRM | pag. 10 | Conclusie: De ... toename | Loketvoorziening Sigma  | “informatieknooppunt” vervangen door “loketvoorziening” |



|    |      |  |   |   |   |
|----|------|--|---|---|---|
| 12 | DRM  | pag. 13  | Aspecten ... zijn vastgelegd in het informatieknooppunt Sigma | Zijn opvraagbaar via de loketvoorziening Sigma. Er wordt niets vastgelegd in Sigma  | Passage gewijzigd in: "Aspecten als houding en gedrag, eventuele medische omstandigheden en de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling zijn raadpleegbaar via de loketvoorziening SIGMA."   |
| 13 | DRM  | pag. 13  | Voetnoot 8  | Algemene tekst Sigma overnemen  | Algemene tekst m.b.t. Sigma is overgenomen  |
| 14 | DRM  | pag. 26  | Van ...collega's. Hiervoor is ..ingericht.                    | Ketenpartners leggen informatie vast in hun eigen systemen. De loketvoorziening Sigma (en de andere mogelijkheden van digitale informatie-uitwisseling zoals de BVV en CDD+) zorgen ervoor dat de ketenpartners over de voor hun werkproces relevante informatie kunnen beschikken.   | Passage gewijzigd in: "Van medewerkers in de vreemdelingenketen wordt verwacht dat ze deze informatie in eigen systemen vastleggen en actief delen met collega's. Hiervoor is in de vreemdelingenketen onder meer de loketvoorziening SIGMA ingericht." |
| 15 | DT&V | samen-<br>vatting,<br>pag. 9, 4 <sup>e</sup><br>alinea | "Het – registreren"   | De in 2018 gedane aanbevelingen zijn door de keten opgepakt en vervat in de vernieuwde gegevensset SIGMA, waarin schematisch is weergegeven welke ketenpartner op welk moment verantwoordelijk is voor het vullen van persoonskenmerken. Momenteel werken de partijen eraan om deze afspraken technisch in te regelen in de systemen. | Deze reactie ziet niet op eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en leidt om die reden niet tot aanpassing ervan.  |
| 16 | DT&V | samen-<br>vatting,<br>pag. 9, 6 <sup>e</sup><br>alinea | "weliswaar – geborgd"   | Zie ook punt 1. Ketenbreed is dit opgepakt. Om te borgen dat er van fouten wordt geleerd doet DT&V geregeld   | Deze reactie ziet niet op eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en leidt om   |



|    |      |                                 |  |  |  |
|----|------|---------------------------------|--|--|--|
|    |      |                                 |  | lijncontroles omwille van een juiste registratie.  | die reden niet tot aanpassing ervan.   |
| 17 | DT&V | inleiding, §1.2, pag. 13        | "Aspecten – Sigma"                         | De zin suggereert dat Sigma een op zichzelf staande database is, wat het niet is. Het is een applicatie die de data 'streamt' vanuit IBIS/ISTV/Indigo/Tulpect. Onze suggestie is om het als volgt op te schrijven: "...de persoonlijke bezittingen van vreemdelingen worden via het informatieknooppunt SIGMA gedeeld."  | De beschrijving van Sigma is op deze pagina en elders in het rapport aangepast.  |
| 18 | DT&V | §5.2.1, pag. 27 / §5.3, pag. 30 | 'In – registreren'(27)<br>'Als- zijn" (30) | Graag wil DT&V meegeven dat vreemdelingen soms geen advocaat hebben. Mochten de genoemde 8 zaken niet op dossierniveau geanalyseerd zijn, dan kan niet goed vastgesteld worden dat er sprake is van 'verzuimd'.<br><br>Wel deelt DT&V de analyse dat het vreemdelingbeeld hier helder in moet zijn: het moet vastgelegd zijn wanneer er geen advocaat is. Dit zal opgepakt worden.   | Omwille van de duidelijkheid is de eerste zin van par. 5.2.1. aangepast tot "Via SIGMA is in voorkomende gevallen contactinformatie van de advocaat van de vreemdeling beschikbaar." Voor het overige ziet de reactie niet op eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en leidt om die reden niet tot verdere aanpassing ervan. |
| 19 | DT&V | §5.2.3, pag. 28 (eerste alinea) | "De – gegeven"                             | DT&V onderschrijft de bevinding, maar wil meegeven dat er aanpassingen zijn ingezet om de registratie van persoonskenmerken zodanig in te kleden dat wordt voorkomen dat men oneigenlijk invult. (registratie door rv Bijzonder Vertrek uitgezonderd). De kaders (gegevensset SIGMA en procesprotocollen) zijn ook op dit punt aangepast/verduidelijkt. De interne controles (onlangs uitgevoerd) laten een kleine verbetering zien. | DT&V geeft hier aan de bevindingen te onderschrijven; van feitelijke onjuistheden die zouden moeten leiden tot aanpassing het rapport is daarmee geen sprake.  |



|    |         |   |  |   |   |
|----|---------|---|--|---|---|
| 20 | DT&V    | §5.2.5, pag. 29 / §5.3 pag. 31 (laatste alinea) | “In – aangetroffen” (pag. 29 eerste alinea)<br>“In – is” (pag .31) | DT&V onderschrijft de bevinding dat regievoerders soms gezondheidskenmerken registreren, terwijl dit in beginsel niet onder hun verantwoordelijkheid valt. De kaders zijn onderwijl bijgesteld (de gegevensset SIGMA en het procesprotocol) om deze registratie te beperken tot die gevallen waarin de verantwoordelijke ketenpartner geen informatie heeft geleverd. Om deze werkwijze te laten landen, zijn onlangs presentaties gegeven aan de afdelingen. Hierin zijn alle gestelde eisen aan dataregistratie in het vreemdelingenproces ('SIGMA') behandeld. Interne controles (onlangs uitgevoerd) laten een kleine verbetering zien. | DT&V geeft hier aan de bevindingen te onderschrijven; van feitelijke onjuistheden die zouden moeten leiden tot aanpassing het rapport is daarmee geen sprake.   |
| 21 | DT&V    | §5.3, pag. 31                                   | “Als-was” (laatste alinea)   | DT&V onderschrijft de bevindingen, en is reeds bezig met oplossingen. Op dit moment is een wijzigingsverzoek ingediend waarmee regievoerders in ISTV (en daarmee Sigma) aan kunnen geven dat er op dat moment geen wijzigingen zijn. Hiermee wordt geborgd dat het vreemdelingenbeeld aangeeft of informatie actueel is.  | DT&V geeft hier aan de bevindingen te onderschrijven; van feitelijke onjuistheden die zouden moeten leiden tot aanpassing het rapport is daarmee geen sprake.   |
| 22 | Politie | pag. 10   | Conclusie 4 “De ... taken.”  | Voor deze conclusie ontbreekt een analyse naar de oorzaken van de ontbrekende informatie en de eisen die gesteld worden aan die informatie. Dat is nodig om te weten tot wie de conclusie en in een later stadium de aanbevelingen gericht zijn. Dat speelt des te meer omdat het over informatie gaat die over veel verschillende  | De opmerking betreft geen feitelijke onjuistheid en heeft daarom niet geleid tot een aanpassing van de aangegeven teksten. Overigens wordt voor een nadere analyse van de oorzaken van het ontbreken van informatie |



|    |         |               |   |  |   |
|----|---------|---------------|---|--|---|
|    |         |               |   | onderwerpen gaat (bezittingen, gedrag, persoonskenmerken, gezondheid etc). Zie hiervoor ook de opmerkingen gemaakt door DRM over de werking van SIGMA. | en de aan de informatie gestelde eisen verwezen naar hoofdstuk 5 van dit rapport. |
| 23 | Politie | §5.3, pag. 31 | “Daarnaast heeft de Inspectie heeft geconstateerd dat het aantal registraties van ... zorgprofessionals.” | 2 maal “heeft”   | De aangegeven correctie is verwerkt.  |

De KMar en de IND hebben afgezien van een inhoudelijke reactie in wederhoor.



### **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 rechtvaardige en veilige 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](http://www.inspectie-jenv.nl)

Mei 2020

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