Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Periodiek beeld Terugkeer 2018

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**4**
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	**5**
1	**Inleiding**	**11**
1.1	Het terugkeerproces	11
1.2	De wijze van inspecteren	12
1.2.1	Algemeen	12
1.2.2	Toezicht in nationale terugkeeroperaties	12
1.2.3	Toezicht in internationale terugkeeroperaties	13
1.3	Ontwikkelingen toezicht op terugkeer	14
1.4	Kwantitatieve aspecten	14
1.4.1	Nationale terugkeerprocessen	14
1.4.2	Internationale terugkeerprocessen	15
1.5	Leeswijzer	16
2	**Het vervoer naar de locatie van vertrek in de praktijk**	**17**
2.1	Inleiding	17
2.2	Bevindingen	17
2.2.1	De voorbereiding op het vervoer en de overdracht aan de DV&O	17
2.2.2	Het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer	18
2.2.3	De toepassing van dwangmiddelen en het toezicht op de vreemdeling	18
2.2.4	De aankomst op Schiphol	19
2.3	Analyse en conclusie	19
3	**Het grondproces op de luchthaven van vertrek in de praktijk**	**21**
3.1	Inleiding	21
3.2	Bevindingen	21
3.2.1	De briefing	21
3.2.2	De intake van de vreemdeling	22
3.2.3	Het verblijf op het vertrekcentrum	22
3.2.4	De mogelijkheid om een (herhaalde) asielaanvraag in te dienen	23
3.2.5	Het informeren van de gezagvoerder en het aan boord gaan	23
3.2.6	Het gebruik van dwangmiddelen	23
3.3	Analyse en conclusie	23

4	**De vlucht en de overdracht aan de ontvangende autoriteiten in de praktijk**	**24**
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	25
4.2.3	De (eventuele) transfer	25
4.2.4	De overdracht aan de ontvangende autoriteiten	25
4.3	Analyse en conclusie	26
5	**De uitwisseling van informatie gedurende het vertrekproces**	**27**
5.1	Inleiding	27
5.2	Bevindingen	27
5.2.1	Informatie over de advocaat van de vreemdeling	28
5.2.2	Informatie over het gedrag van de vreemdeling	28
5.2.3	Informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling	28
5.2.4	Informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling	29
5.2.5	Informatie over de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling	31
5.3	Analyse en conclusie	31
5.4	Informatieregistratie en –deling in de vreemdelingenketen nader in beeld	33
6	**Internationale samenwerking**	**35**
6.1	Inleiding	35
6.2	Deelname EU-pool Forced Return Monitors	35
6.3	Internationale terugkeeroperaties	36
6.3.1	Typen internationale terugkeeroperaties	36
6.3.2	Bevindingen en conclusies ten aanzien van de internationale terugkeeroperaties	36
	Bijlagen	
I	**Het terugkeerproces nader toegelicht**	**38**
II	**Afkortingen**	**45**

Voorwoord

Hierbij treft u een overzicht aan van de bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid tijdens de inspecties die in 2018 zijn uitgevoerd in gevallen waarin een vreemdeling begeleid of gedwongen is om Nederland te verlaten.
Mijn ambitie is om u dit overzicht steeds binnen korte tijd na afloop van het uitvoeringsjaar aan te bieden. Door omstandigheden is dat voor het jaar 2018 niet mogelijk gebleken.

Mijn Inspectie voert het toezicht op terugkeer sinds 2014 uit. In 2018 heeft de Inspectie dit toezicht uitgebreid en worden, als onderdeel van de samenwerking binnen de Europese Unie, ook verschillende vormen van *forced return operations* geïnspecteerd, die door andere EU-lidstaten worden georganiseerd of gefaciliteerd.

Het beeld dat uit vijf jaren toezicht ontstaat is inmiddels stabiel en bestendig. Zo concludeert de Inspectie opnieuw dat er op onderdelen verbeteringen zijn te realiseren in de wijze waarop de terugkeer wordt voorbereid, met name als het gaat om het uitwisselen van relevante informatie tussen de betrokken organisaties. Tegelijkertijd stel ik vast dat de uitvoering van het terugkeerbeleid ook in 2018 als regel op een zorgvuldige, veilige en humane wijze heeft plaatsgevonden en risico's naar behoren worden beperkt. Om die reden ben ik voornemens het toezicht op terugkeer in de toekomst te beperken tot een vorm en intensiteit die past bij de risico's.

Mijn Inspectie heeft het terugkeerproces geïnspecteerd in het besef dat terugkeer voor de betrokken vreemdelingen, maar ook voor de medewerkers van uitvoeringsorganisaties die met terugkeertaken zijn belast, ingrijpend kan zijn en diepe indrukken kan maken. Ik spreek dan ook mijn waardering uit voor de medewerkers van de betrokken organisaties die deze moeilijke taak uitvoeren.

J.G. Bos
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijven, zijn verplicht Nederland te verlaten. Indien een vreemdeling niet aan deze plicht voldoet, kan deze worden uitgezet naar zijn land van herkomst of een ander land waar zijn toelating is geborgd. De vreemdeling krijgt in geval van uitzetting te maken met verschillende overheidsinstanties. De belangrijkste organisaties zijn de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering van deze overheidsdiensten die bij de terugkeer van vreemdelingen betrokken zijn. Daarbij bekijkt de Inspectie of het vertrek van vreemdelingen zorgvuldig, veilig en humaan wordt uitgevoerd.

Bij het toezicht op door Nederland georganiseerde terugkeeroperaties gebruikt de Inspectie haar 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 DT&V informatie over alle voorgenomen gevallen van terugkeer die door de KMar en/of de DT&V worden begeleid. In 2018 betrof dat 1.450 gevallen. De Inspectie beslist, op basis van een risicoanalyse, welke gevallen worden geïnspecteerd. In 2018 heeft dit geleid tot 98 inspecties.[1]

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

- inspectie van het vervoer van de verblijfslocatie[2] van de vreemdeling naar de luchthaven van vertrek (het zogenoemde vervoersproces);

[1] De Inspectie heeft op basis van de risicoanalyse 120 zaken voor inspectie geselecteerd. In 22 gevallen is de uitzetting geannuleerd, waardoor de inspectie geen doorgang kon vinden.
[2] 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 handelingen die medewerkers van de KMar op de luchthaven verrichten om het uiteindelijke vertrek 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).

In 2018 heeft de Inspectie in totaal 46 vervoersprocessen, 79 grondprocessen en 34 vluchtprocessen geïnspecteerd.

De Inspectie houdt niet alleen toezicht op het Nederlandse terugkeerproces, maar ook op internationale terugkeeroperaties. Het gaat daarbij om vluchten die georganiseerd zijn door één of meerdere Europese landen, waarbij vreemdelingen vanuit diverse Europese landen gedwongen worden uitgezet naar het land van herkomst. In totaal heeft de Inspectie 30 internationale terugkeeroperaties geïnspecteerd. De bevindingen ten aanzien van deze internationale terugkeeroperaties zijn in dit rapport verwerkt, voor zover Nederland deze operaties heeft georganiseerd of daaraan heeft deelgenomen.

Bevindingen en conclusies

De Inspectie concludeert dat de uitvoering van het terugkeerbeleid als regel op een zorgvuldige, veilige en humane wijze plaatsvindt. De binnen het terugkeerproces geldende normen worden in het merendeel van de gevallen gevolgd. Wanneer nodig wordt maatwerk toegepast om het terugkeerproces zo goed mogelijk te laten verlopen. Hieronder gaat de Inspectie nader in op de bevindingen ten aanzien van de drie eerder aangeduide delen van het terugkeerproces. 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). Aanvullend gaat de Inspectie in op het overkoepelende onderwerp informatie-uitwisseling binnen de terugkeerketen. De behandeling van elk van deze vier aspecten wordt afgesloten meteen 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. Bij de voorbereiding op dit vervoer dient bagage goed verpakt te zijn, het eventuele medische dossier aan de vreemdeling beschikbaar te worden gesteld en gecontroleerd te worden 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 fysiek verzet, dan kunnen DV&O-medewerkers dwangmiddelen aanwenden in de vorm van koppelboeien. Als laatste dienen medewerkers van de DV&O de vreemdeling tijdig aan te leveren bij het vertrekcentrum van de KMar, doorgaans op Schiphol.

De gegevens rondom het vervoersproces geven een beeld dat het proces in het merendeel van de gevallen volgens de normen verloopt. Hiermee sluiten de bevindingen aan op de eerder door de Inspectie gepubliceerde periodieke beelden van 2015 en 2017. Een terugkerend punt van aandacht in 2018 is de informatievoorziening aan DV&O medewerkers. De informatie die DV&O medewerkers ontvangen is niet altijd toereikend voor de zorgvuldige uitvoering van hun taak. De gevolgen hiervan zijn onder andere zichtbaar in de cijfers rondom de aankomst op Schiphol. De vreemdeling dient 2,5 uur voor vertrek op de vertreklocatie aanwezig te zijn, zodat er voldoende tijd is om het grondproces zorgvuldig te laten verlopen. Tevens dient het vervoer niet te vroeg te arriveren om

onnodig lang wachten op de overdracht naar het grondproces te voorkomen. Uit de gegevens blijkt dat in 2018 in 19% van de geïnspecteerde vervoersprocessen de vreemdeling niet tijdig op Schiphol aanwezig was. Hierdoor ontstaat het risico dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om het grondproces zorgvuldig uit te voeren.

De Inspectie heeft in drie gevallen geconstateerd dat DV&O met inachtneming van de 2,5-uursnorm de vreemdeling aanleverde, terwijl het bureau Verwijderingen van de KMar op Schiphol op dat moment nog niet geopend was. Hierdoor moet de vreemdeling in het DV&O voertuig wachten tot de KMar beschikbaar is om de vreemdeling over te nemen. Dit leidt tot risico's op spanning bij de vreemdeling en daarmee op een onrustig verloop van de uitzetting.

Daarbij signaleert de Inspectie dat uitvoerders die betrokken zijn bij het vervoersproces niet altijd goed zijn geïnformeerd over onderlinge taakafspraken. Dit is met name van toepassing wanneer de vreemdeling verblijft op een niet-DJI locatie, zoals een psychiatrische kliniek. Anders dan met de vaste partners in de terugkeerketen, zijn met deze partijen geen sluitende afspraken gemaakt over de voorbereiding van de vreemdeling over de terugkeer.

Conclusie 1

De Inspectie concludeert dat het vervoersproces in het merendeel van de gevallen volgens de normen verloopt. De informatievoorziening aan DV&O medewerkers is echter niet altijd toereikend. Uitvoerders die betrokken zijn bij het vervoersproces, maar geen vaste partner zijn de terugkeerketen, zijn niet altijd goed geïnformeerd over onderlinge taakafspraken.

Het grondproces

Het grondproces begint op het moment dat de vreemdeling door de medewerkers van 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 – als hoogst verantwoordelijke aan boord van het vliegtuig - en eventueel een vertegenwoordiger van de bemanning over de terugkeerprocedure. Wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting, dan kan de KMar dwangmiddelen inzetten, onder andere in de vorm van een bodycuff.

Direct voorafgaand aan de uitzetting kan een vreemdeling nog een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen bij de IND. Om een dergelijke aanvraag direct in behandeling te kunnen nemen is een medewerker van het Last Minute Aanvraag-team van de IND op het vertrekcentrum aanwezig of telefonisch bereikbaar.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de normen die voor de uitvoering het grondproces gelden in het overgrote deel van de zaken worden nageleefd. Tijdens de intake van de vreemdelingen werd in alle gevallen gefouilleerd en geïnformeerd, werden de vreemdelingen in veilige en discrete ruimtes ondergebracht, waren er geen belemmeringen voor het indienen van een asielaanvraag op het laatste moment en werd in 96% van de gevallen de gezagvoerder volgens de normen

geïnformeerd. In het Periodiek Beeld Terugkeer 2015 en 2017 kwam de Inspectie tot een vergelijkbare conclusie.

Conclusie 2

De Inspectie concludeert dat het grondproces als 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, net als in 2015 en 2017, de normen die voor de uitvoering van het vluchtproces gelden in het overgrote deel van de zaken worden nageleefd. Het cabinepersoneel werd in 94% van de gevallen geïnformeerd, in alle gevallen was er toezicht op de vreemdeling tijdens de begeleiding naar het vliegtuig. In één geval vond de eventuele overstap niet volgens de normen plaats. Hierbij merkt de Inspectie op dat wanneer er tijdens het vluchtproces niet (strikt) volgens de normen werd gewerkt, er sprake bleek te zijn van het toepassen van maatwerk. De uitvoering van de overdracht vergde in vijf gevallen de nodige flexibiliteit van de KMar, hetzij door ontoereikende informatie vooraf over het te verwachten verloop van de overdracht, hetzij doordat de ontvangende autoriteiten afweken van geldende gebruiken of gemaakte afspraken.

Conclusie 3

De Inspectie concludeert dat het vluchtproces en de overdracht als regel volgens de daarvoor geldende normen verlopen. De informatiepositie van de KMar omtrent de overdracht en de omstandigheden waaronder deze dient plaats te vinden, kan verder worden verbeterd.

Informatie-uitwisseling
Sinds 2013 onderzoekt de Inspectie met enige regelmaat de informatie-uitwisseling in de vreemdelingenketen. Eerdere onderzoeken hebben geleid tot het treffen van verbetermaatregelen en het implementeren van instrumenten, waaronder het informatieknooppunt SIGMA. Doelstelling is dat medewerkers in de vreemdelingenketen via SIGMA real-time over juiste en volledige informatie kunnen beschikken die voor het uitvoeren van de taken nodig zijn.

Met betrekking tot de overdracht van informatie binnen de terugkeerketen constateert de Inspectie, net als in 2015 en 2017, dat deze verbetering behoeft. Het gebruik van het daartoe ingerichte informatieknooppunt SIGMA leidt niet tot de gewenste situatie, waarin medewerkers in de vreemdelingenketen real-time over

juiste, volledige en actuele informatie kunnen beschikken die voor het uitvoeren van de taken nodig is.

Via SIGMA dient informatie beschikbaar te zijn over onder andere kenmerken van de vreemdeling en over de door de vreemdeling doorlopen toelatingsprocedure. De in de praktijk beschikbare informatie over de advocaat en het gedrag van de vreemdeling geeft naar het oordeel van de Inspectie de betrokken uitvoerders voldoende handelingsperspectief. Persoonskenmerken van de vreemdeling (zoals lengte en postuur) worden daarentegen met beschrijvende termen aangeduid of ontbreken in 20% van de gevallen volledig. De Inspectie is tevens van oordeel dat de wijze waarop via SIGMA gezondheidskenmerken beschikbaar komen risicovol is. De huidige situatie, waarin zowel zorgprofessionals als niet- zorgprofessionals gezondheidskenmerken via SIGMA beschikbaar kunnen stellen, leidt naar het oordeel van de Inspectie tot onduidelijke en inconsistente beelden van de gezondheid van de vreemdeling.

De informatie over persoonlijke bezittingen via SIGMA beoordeelt de Inspectie als ontoereikend. Het is de Inspectie bekend dat de aard en de omvang van de bezittingen gedurende het vertrekproces regelmatig kunnen wijzigen. De Inspectie is van oordeel dat ook in die situatie gewaarborgd kan en moet worden dat bij elke overdracht van de vreemdeling aan een volgende uitvoerder in het terugkeerproces de registratie van bezittingen klopt.

Conclusie 4

De Inspectie concludeert dat het gebruik van het daartoe ingerichte informatieknooppunt SIGMA niet in alle gevallen leidt tot het real-time beschikken over juiste, volledige en actuele informatie voor uitvoerders in het terugkeerproces.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen:

Met betrekking tot het vervoersproces beveelt de Inspectie het volgende aan, aan de samenwerkende uitvoerders in het terugkeerproces:

- Borg de tijdige aankomst op de locatie van vertrek, in overeenstemming met de hiervoor geldende norm.
- Verbeter daartoe de informatiepositie van DV&O medewerkers die het vervoersproces ten uitvoer leggen.
- Maak sluitende afspraken tussen DV&O en KMar, zodanig dat vreemdelingen direct na aankomst op Schiphol door de KMar kunnen worden overgenomen, ook in situaties waarin het vertrek vanaf Schiphol in de vroege ochtend is gepland.
- Zie toe op naleving van de bestaande afspraken tussen de ketenpartners over de taakverdeling in het kader van (de voorbereiding van) het vervoersproces.
- Maak afspraken met niet-ketenpartners over de taakverdeling in het kader van (de voorbereiding van) het vervoersproces.

Met betrekking tot het vluchtproces beveelt de Inspectie aan, aan de DT&V en de KMar:

- Beschrijf voorafgaand aan de uitzetting de eventuele bijzonderheden bij de overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van het ontvangende land en waarborg dat deze beschrijving tijdens de uitzetting voor de KMar beschikbaar is.

Met betrekking tot de informatie-uitwisseling binnen de keten 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 uitvoerende ketenpartners:

- Verbeter het functioneren van het informatieknooppunt SIGMA; maak daartoe één ketenpartner verantwoordelijk voor de bruikbaarheid van de via SIGMA beschikbare terugkeergegevens als geheel.
- Leg de verantwoordelijkheid voor bepaalde gegevensbestanddelen exclusief bij aangewezen ketenpartners, die beschikken over de kennis en – waar nodig – de instrumenten om die gegevens te verzamelen en te registreren.
- Verbeter de registratie van gezondheidskenmerken die via SIGMA beschikbaar komen zodanig dat uitvoerders in het terugkeerproces een duidelijk handelingsperspectief wordt gegeven.
- Maak met uitvoerders die geen ketenpartner zijn afspraken over de informatie-uitwisseling in het terugkeerproces; waarborg dat relevante informatie van deze uitvoerders ook via SIGMA beschikbaar komt voor de uitvoerders in het terugkeerproces.
- Stimuleer het gebruik van SIGMA door alle ketenpartners en in alle fasen van het terugkeerproces.
- Waarborg dat uitvoerende medewerkers eenzelfde beeld hebben van het doel en belang van de vastlegging van gegevens die via SIGMA beschikbaar zijn voor het terugkeerproces.
- Stimuleer en faciliteer contacten tussen medewerkers van verschillende ketenpartners, zodat zij kennis kunnen nemen van elkaars werkprocessen en de informatie-uitwisseling die voor de uitvoering van die processen noodzakelijk is.

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 deze worden uitgezet[3] naar zijn land van herkomst of een ander land waar zijn toelating is geborgd.

De vreemdeling krijgt bij de terugkeer te maken met verschillende overheidsorganisaties die elk een eigen rol en taken hebben. De belangrijkste organisaties zijn:

- De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V): regisseert en organiseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland.
- De Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar): is onder andere verantwoordelijk voor de begeleiding van vreemdelingen die gedwongen worden uitgezet.
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI): huisvest vreemdelingen die voorafgaand aan het vertrek in bewaring zijn gesteld in detentiecentra.
- De Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O): is een onderdeel van 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: IND): behandelt toelatingsaanvragen van vreemdelingen.
- Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (hierna: COA): is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers.

[3] 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 terugkeer van vreemdelingen betrokken zijn. Daarbij bekijkt de Inspectie of het vertrek 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 terugkeer *veilig en humaan* te laten verlopen. De Inspectie signaleert risico's die kunnen ontstaan als niet overeenkomstig de geldende normen wordt gehandeld.

1.2.2 Toezicht in 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.[4]

Ten behoeve van het toezicht ontvangt de Inspectie van de DT&V informatie over alle voorgenomen gevallen van terugkeer die door de KMar en/of de DT&V worden begeleid. In 2018 betrof dat circa 1.450 gevallen. De logistieke gegevens van deze casussen worden vermeld in een zogenoemde escortopdracht.[5] Aspecten als houding en gedrag, eventuele medische omstandigheden en de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling zijn vastgelegd in het informatieknooppunt SIGMA.[6] 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.

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

- Inspectie van het vervoer van de verblijfslocatie[7] van de vreemdeling naar, in de meeste gevallen, het vertrekcentrum van de KMar op Schiphol (het zogenoemde vervoersproces);

[4] https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toetsingskaders/2018/01/08/toetsingskader-terugkeer-en-vertrek---versie-2.0

[5] De begeleiders van de KMar tijdens een uitzetting worden escorts genoemd. De escortopdracht, die door de DT&V aan de KMar wordt verzonden, bevat de namen van de escorts en de vreemdeling ook de vluchtgegevens.

[6] SIGMA is een informatiesystematiek voor de uitwisseling van gegevens van vreemdelingen die gedwongen Nederland dienen te verlaten. Informatie is te raadplegen en te wijzigen door medewerkers van verschillende diensten die bij het uitzetproces betrokken zijn. De systematiek is sinds 1 oktober 2016 operationeel.

[7] 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 handelingen die medewerkers van de KMar op Schiphol verrichten om het uiteindelijke vertrek 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. 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. 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 hoe uitzettingen waarbij wel een inspecteur aanwezig was door de KMar zelf zijn beschreven en geëvalueerd. In 2018 zijn circa 650 mutaties ontvangen van door de KMar daadwerkelijk begeleide uitzettingen. Het verschil met het hiervoor genoemde aantal van circa 1.450 voorgenomen begeleide uitzettingen wordt onder meer gevormd door het aantal gevallen waarin een voorgenomen uitzetting is geannuleerd. Daarnaast is er ook sprake van uitzettingen die niet door de KMar, maar door de DT&V zijn begeleid. Van die gevallen is geen rapportage beschikbaar.

Dit rapport bespreekt alleen de uitzettingen waar de Inspectie bij aanwezig was. Echter, op basis van een vergelijking van KMar-mutaties heeft de Inspectie geen aanwijzingen dat de uitzettingen waarbij zij niet aanwezig was anders verliepen dan de uitzettingen waarbij zij wel aanwezig was.

In één geval heeft een KMar-mutatie aanleiding gegeven tot het uitvoeren van een nader onderzoek naar het verloop van procedures tijdens het verblijf van de betreffende vreemdeling en Nederland en tijdens zijn uitzetting naar het land van herkomst. Dit betreft het incidentonderzoek Terugkeer Bangladesh, waarvan het rapport in PM is gepubliceerd. Dit betrof een uitzetting die niet door de Inspectie was geïnspecteerd.

1.2.3 Toezicht in internationale terugkeeroperaties

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

In het geval een internationale terugkeeroperatie door Nederland 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

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 zien 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 Ontwikkelingen toezicht op terugkeer

De Inspectie had het voornemen[8] om zich in 2018 bij het toezicht op terugkeer (meer) te richten op de voorbereiding van het vertrek van vreemdelingen, zoals door de DT&V wordt uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan taken als het voeren van vertrekgesprekken van vertegenwoordigers van de DT&V (de zogenoemde regievoerders) met de vreemdeling en het door de DT&V opstellen van vertrekdossiers.

In de praktijk heeft de Inspectie in 2018 andere prioriteiten moeten stellen, waardoor het toezicht op het DT&V-voorbereidingsproces nog niet plaats heeft kunnen vinden. Deze ambitie is nu verplaatst naar het uitvoeringsjaar 2020.

1.4 Kwantitatieve aspecten

1.4.1 Nationale terugkeerprocessen

Zoals eerder genoemd heeft de Inspectie in 2018 van de DT&V informatie ontvangen over circa 1.450 gevallen van voorgenomen begeleid vertrek. De Inspectie heeft hieruit 98 individuele casussen[9] geselecteerd om te inspecteren.

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

[8] Zie Werkprogramma 2018-2020 van de Inspectie.
[9] Waarbij geldt dat een uitzetting waarbij een gezin betrokken is wordt geteld als één uitzetting, ongeacht het aantal personen.

Tabel a. *Gekozen combinaties van processen tijdens inspectie*

Uitgevoerde inspecties	Aantal
Vervoer naar Schiphol	19
Vervoer naar Schiphol en grondproces KMar	17
Vervoer naar Schiphol, grondproces KMar, vlucht en overdracht	9
Grondproces KMar	28
Grondproces KMar, vlucht en overdracht	25
Totaal	98

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 vertrekproces te inspecteren. Hieronder, in tabel b, is een overzicht opgenomen van het aantal malen dat onderdelen van het vertrekproces zijn geïnspecteerd. In de volgende hoofdstukken wordt uitgegaan van deze aantallen.

Tabel b. *Aantal geïnspecteerde onderdelen van het vertrekproces*

Proces-onderdeel	Aantal inspecties
Vervoer naar Schiphol	46
Grondproces van de KMar op Schiphol	79
Vlucht naar en overdracht in het land van bestemming	34

1.4.2 Internationale terugkeerprocessen

In 2018 heeft de Inspectie 30 internationale terugkeeroperaties geïnspecteerd. Onderstaande tabellen geven inzicht in de landen die internationale terugkeerorganisaties hebben georganiseerd en in de typen terugkeeroperaties.

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	
Duitsland	19
Frankrijk	9
Oostenrijk	1
Nederland	1

Tabel d. *Aantal geïnspecteerde internationale terugkeeroperaties, naar type*[10]

Type terugkeeroperatie	
Joint return operation	9
Collecting return operation	16
National return operation	5

1.5 Leeswijzer

Dit rapport geeft een beeld van het toezicht op terugkeer in het jaar 2018.

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 vertrekproces. Aan dit aspect is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd omdat uit het stelselmatig toezicht op terugkeer in de afgelopen jaren is gebleken dat de informatie-uitwisseling een belangrijke randvoorwaarde is voor het goed functioneren van het terugkeerproces en dat het goede verloop ervan voortdurende aandacht van alle ketenpartners vergt.

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.

[10] Zie paragraaf 7.3.1.

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 46 inspecties van vervoersprocessen in 2018.[11] 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 dwangmiddelen en het toezicht op de vreemdeling;
- de aankomst op Schiphol.

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

2.2 Bevindingen

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

In 91% van de door de Inspectie geobserveerde gevallen stond de vreemdeling tijdig klaar voor het vervoer naar de vertreklocatie; bij 85% was ook de bagage van de vreemdeling deugdelijk verpakt en gelabeld. In 75% van de gevallen was DV&O op tijd aanwezig op de ophaallocatie. 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. De Inspectie heeft geconstateerd dat in 2018 in 98% van de gevallen deze controle heeft plaatsgevonden. In één enkel geval heeft een afzonderlijke controle van de identiteit niet plaatsgevonden, omdat door voorafgaande brede maatschappelijke aandacht voor de uitzetting de betreffende personen genoegzaam bekend waren.

[11] De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 46 vervoersprocessen.

Uitzondering op de regel:

Expliciete controle van de identiteit voorafgaand aan het vervoer is achterwege gebleven in het geval van de uitzetting van een gezin (vader, moeder en drie minderjarige kinderen) vanuit de Gesloten Gezinsvoorziening te Zeist. De voorgenomen uitzetting van het gezin was eerder onder de aandacht gekomen van politiek en media, onder meer door inzet vanuit de voormalige woonplaats van het gezin en de school van de kinderen. Het gezin had hierdoor bekendheid gekregen. Ook vond op de dag van de uitzetting op de locatie Zeist een protestactie tegen de uitzetting van het gezin plaats. In die omstandigheden is een expliciete controle van de identiteit van de uit te zetten personen voorafgaand aan het vervoer achterwege gebleven, nu er feitelijk geen gevaar voor persoonsverwisseling bestond.

2.2.2 Het fouilleren van de vreemdeling voorafgaand aan het vervoer

De Inspectie heeft geconstateerd dat in 78% 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. De Inspectie heeft daarbij vastgesteld dat ook bij vertrek vanaf niet DJI-locaties inmiddels fouillering wordt toegepast, door DV&O medewerkers.[12] In twee casussen heeft geen fouillering plaatsgevonden. In de overige gevallen heeft de Inspectie niet vast kunnen stellen dat 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 twee gevallen 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 dwangmiddelen 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 dwangmiddelen aanwenden, onder andere in de vorm van koppelboeien. In 2018 is deze bevoegdheid in 54% van de geïnspecteerde terugkeer processen toegepast. Daarvan was in 60% van de gevallen sprake van Extra Beveiligd Vervoer (EBV).

De Inspectie heeft vastgesteld dat nog niet in alle gevallen is gewaarborgd dat de betreffende DV&O medewerkers tijdig over informatie beschikken om een gefundeerde afweging te maken om dwangmiddelen al dan niet toe te passen. Dit geldt met name als vreemdelingen worden vervoerd vanaf locaties die niet zijn aangesloten op de uitwisseling van informatie met gebruikmaking van SIGMA, zoals psychiatrische klinieken.

[12] Dit nadat de Inspectie in 2017 had geconstateerd dat er geen bevoegdheid tot fouillering bestond bij het vervoer van vreemdelingen vanaf andere dan DJI-locaties en DV&O vervolgens in een voorlopige bevoegdheid had voorzien, zie ook bijlage I, onderdeel 2.2

Geen dwangmiddelen tijdens EBV

In één casus heeft de Inspectie vastgesteld dat medewerkers van DV&O tijdens een extra beveiligd vervoer hebben afgezien van het aanbrengen van koppelboeien bij de betrokken vreemdeling. Dit terwijl dit bij EBV de gebruikelijke procedure is. Aanleiding voor de niet-toepassing van dwangmiddelen vormde de informatie over de vreemdeling die de medewerkers van de DV&O ter plekke kregen van de zorgprofessionals van de kliniek waar de vreemdeling verbleef. Zij meldden dat verwacht kon worden dat het toepassen van dwangmiddelen op de vreemdeling een escalerend effect zou hebben. De medewerkers van DV&O hebben daarop besloten om de vreemdeling in dit specifieke geval zonder gebruik van dwangmiddelen per EBV te vervoeren.

2.2.4 De aankomst op Schiphol

In het Periodiek Beeld Terugkeer 2015 en 2017 constateerde de Inspectie dat respectievelijk 66% en 95% van de vreemdelingen tenminste 2,5 uur voorafgaand aan het vertrek op Schiphol werd gebracht door de medewerkers van DV&O. In 2018 kwam 81% van de vreemdelingen aldus bezien op tijd op Schiphol aan. Dit jaar heeft de Inspectie bij het beoordelen van de tijdigheid van de aankomst niet alleen beoordeeld of de vreemdeling niet te laat werd aangevoerd, maar is ook gekeken naar situaties waarin de vreemdeling te vroeg door DV&O werd aangeleverd, zodanig dat de vreemdeling niet direct na aankomst op Schiphol aan de KMar kon worden overgedragen.

Een situatie waarin een te vroege aanlevering bij uitstek kan ontstaan, is de situatie waarin de vreemdeling via een vlucht in de vroege ochtenduren[13] wordt uitgezet. De Inspectie heeft in 2018 in drie gevallen geconstateerd dat DV&O met inachtneming van de 2,5-uursnorm de vreemdeling aanleverde, terwijl het bureau Verwijderingen van de KMar op Schiphol op dat moment nog niet geopend was.[14] De vreemdeling moet in die situatie in het DV&O voertuig moet wachten tot de KMar beschikbaar is om de vreemdeling over te nemen.

2.3 Analyse en conclusie

De gegevens rondom het vervoersproces geven, net als het Periodiek Beeld Terugkeer 2015 en 2017, een beeld dat het proces in het merendeel van de gevallen volgens de normen verloopt. Uit de gegevens komen echter enkele aspecten naar voren die naar oordeel van de Inspectie verbetering behoeven.

Een eerste aspect betreft de informatievoorziening aan DV&O uitvoerders. In 2018 heeft de Inspectie bij herhaling geconstateerd dat de kwaliteit van de uitvoering van vervoerstaken werd belemmerd door de voorafgaande informatievoorziening aan de DV&O uitvoerders. In sommige gevallen was sprake van ontoereikende informatie, omdat voorafgaande aan het vervoer relevante informatie niet of onvoldoende (al dan niet via SIGMA) aan de DV&O beschikbaar was gesteld. In andere gevallen werkte de informatievoorziening binnen de DV&O naar het oordeel van de Inspectie

[13] Hieronder wordt verstaan: een vlucht die vóór 08.30u vanaf Schiphol vertrekt.
[14] Binnen de reguliere bedrijfsvoering van de KMar opent het bureau Verwijderingen van de KMar dagelijks om 06.00 uur.

belemmerend. In 2018 is een laatste (plannings-) onderdeel van ‘Drife’, het logistieke systeem van de DV&O, geïmplementeerd. De implementatie van het planningsonderdeel kende aanloopproblemen; het in de praktijk werken met dit onderdeel vergde vervolgens gewenning, ook van het uitvoerend personeel. De genoemde implementatie heeft mede bijgedragen aan de mate waarin DV&O in 2018 te laat op de vertreklocatie arriveerde (25%) en/of de vreemdeling te laat op Schiphol arriveerde (19%). De Inspectie merkt hierbij op dat ook in 2015 en 2017 is geconstateerd dat de aankomsttijden op de vertreklocatie verbetering behoefde. In de betreffende periodieke beelden lag de oorzaak vooral in de vertraging die werd opgelopen door een noodgedwongen overstap op een ander voertuig om toegelaten te kunnen worden tot het platform van Schiphol. Van dit knelpunt was in 2018 geen sprake.

De Inspectie constateert dat in specifieke gevallen het tijdig (niet te vroeg en niet te laat) aanleveren leidt tot een dilemma voor de DV&O. Wanneer er sprake is van een vroege ochtendvlucht zal het door de DV&O naleven van de eerdergenoemde 2,5 uursnorm leiden tot een aankomst van de vreemdeling op Schiphol voordat het bureau Verwijderingen van de KMar geopend is. De vreemdeling moet vervolgens geruime tijd in het voertuig wachten totdat de overdracht aan de KMar kan plaatsvinden. Deze situatie is niet alleen vanuit de optiek van de vreemdeling onwenselijk; in dergelijke gevallen blijft er voor de betrokken organisaties slechts beperkte tijd over voor de uitvoering van het grondproces, wat met name bij complexere zaken kan leiden tot risico’s voor de zorgvuldigheid, veiligheid en humaniteit.

Als laatste signaleert de Inspectie dat uitvoerders niet altijd goed zijn geïnformeerd over onderlinge taakafspraken. Dit is met name van toepassing wanneer er de vreemdeling verblijft in een niet-DJI locatie, zoals een psychiatrische kliniek. Deze locaties zijn niet rechtstreeks betrokken bij ketenafspraken, waardoor deze niet vanzelfsprekend van toepassing zijn. Voor het zorgvuldige en veilige verloop van het vervoersproces is het noodzakelijk dat uitvoerders goed op de hoogte zijn van wat zij van voorgangers en opvolgers in de terugkeerketen kunnen en mogen verwachten. Zo dient vooraf bekend te zijn welke uitvoerder (een vertegenwoordiger van de verblijfslocatie of van de vervoerder) de vreemdeling vanuit de verblijfslocatie geleidt naar het voertuig en wie de vreemdeling fouilleert. Dit is thans onvoldoende het geval.

3 Het grondproces op de luchthaven van vertrek in de praktijk

3.1 Inleiding

In 2018 heeft de Inspectie 79 keer[15] 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 briefing;
- de intake van de vreemdeling;
- het verblijf op het vertrekcentrum;
- de mogelijkheid om een (herhaald) asielverzoek in te dienen;
- het informeren van de gezagvoerder van het vliegtuig en het aan boord gaan;
- 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 briefing

In 2015 en 2017 constateerde de Inspectie dat tijdens de briefing de toepassing van dwangmiddelen meer aandacht behoefde. In 2018 heeft de Inspectie vastgesteld dat de briefing in 96% van de geïnspecteerde gevallen volgens de geldende normen is verlopen, met voldoende aandacht voor de toepassing van dwangmiddelen. 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.

[15] De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 79 grondprocessen.

3.2.2 De intake van de vreemdeling

De intake van de vreemdeling door de KMar bestaat uit verschillende onderdelen. De Inspectie heeft voor deze onderdelen vastgesteld dat de KMar:

- in alle geïnspecteerde gevallen de vreemdelingen overeenkomstig de geldende normen heeft gefouilleerd, als onderdeel van de intake. Net als in het Periodiek Beeld Terugkeer 2017 constateert de Inspectie dat tijdens of na deze fouillering meerdere malen gevaarlijke voorwerpen zijn aangetroffen, ondanks dat de vreemdeling eerder tijdens het vervoersproces was gefouilleerd.
- in alle toepasselijke gevallen de bagage van de vreemdeling heeft gecontroleerd; in 5 gevallen reisde de vreemdeling zonder bagage.
- in alle gevallen de vreemdeling op een begrijpelijke wijze over het verloop van de komende uitzetting heeft geïnformeerd.
- in alle gevallen de KMar de identiteit van de vreemdeling heeft gecontroleerd.

Bijzonderheden tijdens de intake:

In één geval heeft de Inspectie geconstateerd dat tijdens de intake door de KMar alsnog een scherp voorwerp in de bagage van de vreemdeling werd aangetroffen: in de portemonnee van de vreemdeling bleek zich, gewikkeld in een papiertje, een deel van een scheermesje te bevinden. In een ander geval werd door de KMar pas in het vliegtuig een gevaarlijke voorwerp aangetroffen, in een situatie waarin de betrokken vreemdeling eerder door de DJI en de KMar overeenkomstig de geldende normen was gefouilleerd. Betrokkene bleek in een lichaamsholte een klein mes te hebben verstopt dat enkel met een metaaldetector ontdekt had kunnen worden. In het betreffende geval is geen gevaarlijke situatie ontstaan doordat betrokkene het voorwerp zelf aan het escortteam heeft overhandigd.

In drie gevallen is tijdens de intake van de vreemdeling vastgesteld dat de vreemdeling bij de uitzetting niet kon beschikken over (al) zijn persoonlijke bezittingen, zoals kleding of een identiteitsdocument. Dit heeft in die gevallen niet geleid tot het afbreken van de uitzetting, doordat de ontbrekende bezittingen alsnog konden worden aangeleverd, of doordat de KMar met de vreemdeling afspraken kon maken over het nazenden van de ontbrekende bezittingen. Deze voorvallen illustreren enerzijds het belang van een zorgvuldige omgang met persoonlijke bezittingen van de vreemdeling in het terugkeerproces en anderzijds het belang van de beschikbaarheid van voldoende tijd voor de KMar voor de voorbereiding van het daadwerkelijke vertrek.

3.2.3 Het verblijf op het vertrekcentrum

De Inspectie heeft vastgesteld dat in alle geïnspecteerde gevallen de uit te zetten vreemdeling 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.

3.2.4 De mogelijkheid om een (herhaalde) asielaanvraag in te dienen

De Inspectie heeft tijdens de 79 geïnspecteerde zaken geen belemmeringen voor de uit te zetten vreemdeling aangetroffen om desgewenst een (herhaalde) asielaanvraag in te dienen. In één geval heeft een in deze fase van het terugkeerproces ingediende asielaanvraag geleid tot het annuleren van de geplande uitzetting. In andere gevallen leidde de behandeling van een dergelijke asielaanvraag door het LMA team van de IND tot afwijzing van de aanvraag en voortzetting van het terugkeerproces.

3.2.5 Het informeren van de gezagvoerder en het aan boord gaan

De Inspectie heeft in 96% van de 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. In de overige gevallen heeft de Inspectie het informeren van de gezagvoerder niet (volledig) kunnen observeren, omdat de betreffende inspecteur op dat moment aspecten van de voorbereiding van de uitzetting inspecteerde.

De Inspectie heeft daarnaast vastgesteld dat procedure voor het aan boord gaan van het vliegtuig in alle geïnspecteerde gevallen volgens de geldende normen is verlopen. In twee gevallen is die boarding (en daarmee: de uitzetting) afgebroken, eenmaal wegens verzet van de vreemdeling en eenmaal om procedurele redenen.

3.2.6 Het gebruik van dwangmiddelen

Tijdens de inspecties van 79 grondprocessen heeft de Inspectie vastgesteld dat de KMar in 18 gevallen (23%) is overgegaan tot het – al dan niet preventief – gebruik van dwangmiddelen. In vier gevallen volstond daarbij de bodycuff (een stoffen band om de middel, waaraan de handen met behulp van klittenband worden gefixeerd), in vijf 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 zeven gevallen werden zowel de bodycuff, de beenband als de tie wraps toegepast. In geen van de gevallen heeft de KMar naar het oordeel van de Inspectie dwangmiddelen toegepast zonder dat daarvoor een redelijke aanleiding bestond. De toepassing van de dwangmiddelen vond daarbij (alleen) plaats indien en zolang de omstandigheden daartoe aanleiding gaven.

3.3 Analyse en conclusie

Uit de bevindingen van de Inspectie is gebleken dat, net als in 2015 en 2017, het grondproces als regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt. In de situaties waarin de KMar heeft besloten tot het toepassen van dwangmiddelen bestond daartoe naar het oordeel van de Inspectie een redelijke aanleiding. De toepassing van de dwangmiddelen vond daarbij (alleen) plaats indien en zolang de omstandigheden daartoe aanleiding gaven.

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

4.1 Inleiding

In 2018 heeft de Inspectie 34 keer[16] 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 het Periodiek Beeld 2017 constateerde de Inspectie dat het informeren van het cabinepersoneel door de KMar verbetering behoefde. In 2018 heeft de Inspectie vastgesteld dat het cabinepersoneel in 94% van de geïnspecteerde vluchten door de KMar voorafgaand aan de vlucht is geïnformeerd over de procedure en voorwaarden rondom de terugkeer van de vreemdeling. In de overige gevallen heeft de inspecteur ervoor gekozen tijdens het contact tussen de KMar en de gezagvoerder het toezicht op de vreemdeling voort te zetten, waardoor het moment waarop de KMar de gezagvoerder informeerde niet is geïnspecteerd.

[16] De percentages die in dit hoofdstuk worden genoemd hebben daarmee betrekking op 34 vluchtprocessen.

4.2.2 Het toezicht op de vreemdeling

De vreemdeling dient tijdens de gehele vlucht onder toezicht van het escortteam te staan. In alle geïnspecteerde vluchten was er toezicht op de vreemdeling tijdens de begeleiding naar het vliegtuig. De 'positionering van de vreemdeling in het vliegtuig' is in één geval niet volgens de daarvoor geldende normen uitgevoerd. Het is de Inspectie gebleken dat in die casus de KMar de werkwijze weloverwogen heeft aangepast aan de specifieke uitzettingssituatie.

Positionering in het vliegtuig

Bij de uitzetting van twee minderjarige broers die zonder hun ouders in Nederland verbleven pasten de escorts tijdens het grondproces en de vlucht maatwerk toe. Zo onderhielden de marechaussees tijdens de intake en het verblijf in de ophoudruimte op ongedwongen en informele wijze contact met de broers. Tijdens de vlucht mochten de broers, anders dan voorgeschreven, naast elkaar in het vliegtuig zitten. De werkwijze van de KMar werd daarmee afgestemd op de specifieke situatie, hetgeen bijdroeg aan het probleemloze verloop van de uitzetting.

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 plaats te vinden. Tijdens de overstap blijft het escortteam verantwoordelijk voor de vreemdeling. In 29% van de geïnspecteerde vluchten was er sprake van een dergelijke overstap. Deze overstap is in één geval niet strikt volgens de normen verlopen. Ook hier is het de Inspectie gebleken dat er sprake was van een maatwerkbenadering door de KMar, erop gericht om de overstap in het specifieke geval goed te laten verlopen.

Toezicht tijdens transfer in de praktijk

Een uit te zetten vreemdeling bracht de nacht op het transfervliegveld door. Hij werd door medewerkers van de vliegmaatschappij en van de immigratiedienst van het betreffende land naar een ophoudplaats gebracht. Anders dan voorgeschreven werd het toezicht op de vreemdeling gedurende de nacht niet uitgevoerd door Nederlandse escorts, maar door functionarissen van het transferland. Dit overeenkomstig de in het transferland geldende normen.

4.2.4 De overdracht aan de ontvangende autoriteiten

In alle van de door de Inspectie geobserveerde gevallen is de overdracht aan de ontvangende autoriteiten overeenkomstig de geldende normen verlopen. Wel vergde het juiste verloop van de overdracht in vijf gevallen de nodige flexibiliteit van de KMar. De redenen hiervoor bleken tweeledig: de omstandigheden waaronder de overdracht zou plaatsvinden waren niet voldoende bij de KMar bekend, dan wel: de omstandigheden rondom de overdracht kwamen in de praktijk niet volledig overeen met de verwachtingen. Het betrof in het laatste geval hier situaties waarin de ontvangende autoriteiten zich tijdens de overdracht niet hielden aan geldende gebruiken of gemaakte afspraken.

4.3 Analyse en conclusie

Uit de bevindingen van de Inspectie is gebleken dat, net als in 2015 en 2017, het vluchtproces als regel volgens de daarvoor geldende normen verloopt. Wanneer dat niet het geval is, blijkt er veelal sprake te zijn van het toepassen van maatwerk. Het strikt volgen van het geldende normenkader zou daarbij naar de mening van de betrokken uitvoerders leiden tot risico's voor het zorgvuldige, veilige en humane verloop van de terugkeer. In de geïnspecteerde gevallen deelt de Inspectie die mening.

In de situaties waarin al tijdens de voorbereiding van de terugkeer onvoldoende duidelijk was welke omstandigheden tijdens de overdracht konden worden verwacht, ligt er een taak voor uitvoerders als de DT&V en de KMar om vooraf voldoende duidelijkheid over die overdracht te organiseren. De Inspectie is zich er daarbij van bewust dat, afhankelijk van de lokale omstandigheden in de landen van bestemming, niet in alle gevallen volledige voorafgaande duidelijkheid kan worden bereikt. In die gevallen blijft het aan de KMar om op de plaats van bestemming te beoordelen of de overdracht met voldoende waarborgen voor zorgvuldigheid, veiligheid en humaniteit kan worden uitgevoerd.

5 De uitwisseling van informatie gedurende het vertrekproces

5.1 Inleiding

Een vertrekproces is als regel een sluitstuk van in Nederland doorlopen vreemdelingrechtelijke procedures, wanneer geen verblijfsvergunnning wordt toegekend. Het komt slechts incidenteel voor dat een vreemdeling voorafgaand aan de terugkeer geen enkele procedure heeft doorlopen. In die procedures heeft de vreemdeling contact met medewerkers van diverse overheidsinstanties. Zo is er in het kader van de toelatingsprocedure contact met de IND. Als een vreemdeling een asielprocedure doorloopt zijn er daarnaast ook contacten met KMar-, AVIM- en COA-functionarissen. Zodra het terugkeerproces start gaat de vreemdeling in gesprek met de regievoerders van de DT&V en als de vreemdeling voorafgaand aan het vertrek in bewaring wordt gesteld is er contact met DJI- en DV&O-medewerkers. Al deze medewerkers beschikken over 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 eigendommen 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 het informatieknooppunt SIGMA ingericht. Doelstelling is dat medewerkers in de vreemdelingenketen via SIGMA real-time over juiste en volledige informatie kunnen beschikken die voor het uitvoeren van de taken nodig zijn.[17] 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 (98) 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 terugkeerketen is gedeeld. Daarbij is aan de hand van observaties en bestudering van dossierstukken beoordeeld of de feitelijke situatie tijdens het terugkeerproces overeen komt met de voor de medewerkers via SIGMA beschikbare gegevens. Hieronder zijn de bevindingen weergegeven ten aanzien van enkele significante informatie-elementen.

[17] 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 is contactinformatie van de advocaat van de vreemdeling beschikbaar. 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 92% van de gevallen via SIGMA gegevens over de advocaat van de vreemdeling konden worden geraadpleegd. In één geval is gebleken dat was verzuimd contactgegevens van de advocaat te registreren. In de overige gevallen was geen sprake van een advocaat, omdat de betreffende vreemdeling voorafgaand aan het vertrek geen toelatings- of andere procedures had doorlopen. In die gevallen heeft de Inspectie er in eerdere afloopberichten op aangedrongen om te registreren dat er geen advocaat bekend was (en niet er voor te kiezen het betreffende informatieveld leeg te laten). Die aanbeveling is nog niet in alle gevallen opgevolgd.

5.2.2 Informatie over het gedrag van de vreemdeling

Informatie over het gedrag van de vreemdeling is van groot belang voor het handelingsperspectief van de verschillende medewerkers in de terugkeerketen. Op grond van het geregistreerde gedrag kunnen de betrokken organisaties hun inzet en aanpak bepalen, om risico's voor een veilig en humaan verloop van het terugkeerproces te beperken. Zo is het eerdere gedrag van de vreemdeling voor de medewerkers KMar in de fase van de daadwerkelijke uitzetting een belangrijke indicator voor het bepalen van het aantal in te zetten escorts en het al dan niet inzetten van dwangmiddelen. Overigens is het de ervaring van de Inspectie dat eerder gedrag van een vreemdeling slechts in beperkte mate kan voorspellen hoe de daadwerkelijke uitzetting verloopt. Om verschillende redenen kan een vreemdeling die zich in de voorbereidingsfase tegen terugkeer verzet, in de uitvoeringsfase alsnog berusten, en omgekeerd. Dit maakt dat de verschillende uitvoerders zich weliswaar zorgvuldig over het voorafgaande gedrag van de vreemdeling moeten (kunnen) informeren, maar daarnaast ten alle tijden alert moeten blijven of de actuele situatie nog aanpassing van inzet of aanpak vergt.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 98% van de gevallen via SIGMA relevante en actuele informatie over het gedrag van de vreemdeling kon worden geraadpleegd. 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. In één geval is verzuimd informatie over het gedrag van de vreemdeling te registreren.

5.2.3 Informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling

Naast gedragsinformatie is informatie over de persoonskenmerken van de vreemdeling (waaronder begrepen postuur, lengte, gewicht en conditie) voor de betrokken organisaties van belang om inzet en aanpak te bepalen. Het doel is hierbij niet alleen te voorkomen dat het optreden van de uitvoerders ontoereikend is, maar ook om 'overmaatse' inzet en aanpak te voorkomen.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 80% sprake was van juiste registratie van persoonskenmerken. In overige gevallen bleek sprake van ontbrekende of inconsistente registratie. Bij het laatste valt te denken aan registraties waarbij ten aanzien van dezelfde vreemdeling door de ene partij een lengte of gewicht werd geregistreerd dat onverklaarbaar afweek van een eerdere of latere registratie door de andere partij. Opvallend bij de registratie van persoonskenmerken is overigens dat sommige partijen kenmerken als lengte en gewicht in exacte eenheden (kilogrammen en centimeters) vastleggen, terwijl andere partijen beschrijvende termen als ‘gedrongen’ en ‘gemiddeld’ hanteren.

5.2.4 Informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling

Wezenlijk voor een veilig en humaan verloop van het terugkeerproces is dat de betrokken uitvoerders beschikken over informatie over de gezondheid van de vreemdeling en daarmee over de eventuele medische behoeften van de vreemdelingen gedurende de terugkeer. 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.

De Inspectie heeft in de onderzochte casussen bij de betrokken uitvoerders een toenemende aandacht voor het registreren en delen van gezondheidsinformatie vastgesteld. Daarbij zijn voor de Inspectie ook de complexe omstandigheden zichtbaar geworden waaronder in deze belangrijke informatiebehoefte moet worden voorzien. Voor het registreren en delen van gezondheidsinformatie geldt – naast de meer algemene privacyregels – voor betrokken medische professionals het medisch beroepsgeheim. In situaties waarin de vreemdeling geen toestemming geeft om medische informatie te delen, is het aan de medische professional om te bepalen welke informatie voor de (andere) uitvoerders in terugkeercasussen noodzakelijk is om hen een bruikbaar handelingsperspectief te bieden en risico’s voor een onveilig of inhumaan verloop van de terugkeer te beperken. In 2016 is hiertoe de Handreiking uitwisseling medische informatie in de vreemdelingenketen gepubliceerd, als laatste geactualiseerd in 2018.[18]

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 97% van de gevallen door medewerkers van de vreemdelingenketen via SIGMA informatie over de gezondheidskenmerken van de vreemdeling kon worden geraadpleegd. Het doen van uitspraken over de juistheid van deze informatie is daarbij voorbehouden aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), zie ook hierna par. 6.4. Het voornoemde percentage geeft daarmee uitsluitend aan óf via SIGMA informatie over de gezondheid van de vreemdeling beschikbaar was.

Wanneer uitsluitend wordt gekeken naar gezondheidsinformatie die door zorgprofessionals is vastgelegd ontstaat het volgende beeld: in 81 van de onderzochte 98 gevallen waren zorgprofessionals betrokken die regulier onderdeel zijn van de vreemdelingenketen en in staat zijn gezondheidsinformatie via SIGMA beschikbaar te stellen. De Inspectie heeft vastgesteld dat in 12 van die 81 gevallen (15%) de zorgprofessionals hebben verzuimd enige gezondheidsinformatie te

[18] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/05/01/handreiking-uitwisseling-medische-informatie-in-de-vreemdelingenketen

registreren, waar dat op basis van de geldende richtlijnen[19] mocht worden verwacht. In de gevallen waarin uitsluitend zorgprofessionals waren betrokken die geen regulier onderdeel zijn van de vreemdelingenketen is begrijpelijkerwijs geen gezondheidsinformatie van zorgprofessionals via SIGMA aangetroffen; deze zorgprofessionals hebben geen toegang tot SIGMA. Het betreft hier met name zorgpersoneel van psychiatrische klinieken.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de uitvoerders die geen zorgprofessional zijn in toenemende mate (impliciete) gezondheidsinformatie via SIGMA beschikbaar stellen. In die gevallen registreren zij bijvoorbeeld wat de vreemdeling zelf over zijn gezondheidsinformatie verklaart of wat zij in de uitvoeringspraktijk de zorgprofessionals over de gezondheid van de vreemdeling hebben horen verklaren. Hierbij wordt door de uitvoerder expliciet aangegeven dat het hier een eigen verklaring van de vreemdeling of een verklaring van een zorgprofessional over de vreemdeling betreft. In de laatstgenoemde situatie kan tot op zekere hoogte de situatie worden ondervangen dat bijvoorbeeld zorgprofessionals vanuit psychiatrische klinieken thans geen eigen informatie via SIGMA kunnen aanbieden. De Inspectie heeft (echter) geconstateerd dat het door uitvoerders via SIGMA weergeven van verklaringen van zorgprofessionals zich niet beperkt tot die gevallen. Er zijn ook situaties aangetroffen waarin uitvoerders verklaringen van zorgprofessionals registreerden, waar deze zorgprofessionals ook zelf toegang tot SIGMA hebben.

Praktijkvoorbeeld:

Een zorgprofessional uit de vreemdelingenketen heeft een patiënt die Nederland moet verlaten en geen toestemming verleend voor de overdracht van medische gegevens. De zorgprofessional bepaalt op grond van diagnose van de patiënt enerzijds en het medisch beroepsgeheim anderzijds dat er geen sprake is van informatie die via SIGMA bij gezondheidsaspecten als *'lichamelijke beperkingen', 'medicatie' en 'ziek'* zichtbaar moet / kan worden gemaakt. Dit omdat er geen sprake is van een wettelijke verplichting/recht, noch van een noodtoestand, noch van een zwaarwegend belang bij overdracht van gegevens.
Tegelijkertijd ervaart de medewerker van de DT&V, die het vertrek van de vreemdeling voorbereidt, dat de vreemdeling in de vertrekgesprekken regelmatig melding maakt van gezondheidsklachten die zich tegen de gedwongen terugkeer zouden verzetten of die specifiek aandacht tijdens het vertrekproces noodzakelijk zouden maken. Ten behoeve van het handelingsperspectief van de collega's in latere fasen van het terugkeerproces registreert de DT&V medewerker de uitlatingen van de vreemdeling, met de aantekening dat het hier een eigen verklaring van de vreemdeling betreft (en dus geen vastgestelde diagnose).
Een KMar-medewerker die de daadwerkelijke uitzetting van de vreemdeling voorbereidt, treft via SIGMA zowel vermeldingen aan dat er geen sprake is van medische bijzonderheden (geregistreerd door een zorgprofessional), als aantekeningen over de gezondheid van de vreemdeling (geregistreerd door een DT&V-medewerker), met de opmerking dat aantekeningen op grond van eigen verklaringen van de vreemdeling betreft.

[19] Zie: Handreiking uitwisseling medische informatie in de vreemdelingenketen

5.2.5 Informatie over de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling

Het laatste informatie-element dat in dit rapport wordt uitgelicht ziet op informatie over bagage en (andere) persoonlijke bezittingen van de vreemdeling. Waar deze informatie in eerste instantie wellicht triviaal lijkt, heeft de Inspectie bij herhaling vastgesteld dat juiste, volledige en actuele informatie over de bagage van wezenlijke invloed kan zijn op het verloop van het vervoersproces. Daarbij is het niet alleen van belang dat alle betrokken uitvoerders weten hoeveel en welke bezittingen in het terugkeerproces moeten worden 'afgehandeld'. Het is – begrijpelijkerwijs – van belang dat de vreemdeling er op kan vertrouwen dat hij/zij tezamen met zijn/haar persoonlijke bezittingen wordt uitgezet naar zijn/haar land van bestemming. Daarbij geldt dat de omvang van de bagage die een vreemdeling mee kan nemen niet onbeperkt is, en de vreemdeling zo nodig tijdig keuzes moet maken tussen wat wel en wat niet meegaat. Voor een rustig verloop van het terugkeerproces is het cruciaal dat het proces van selecteren / bepalen van de reisbagage en de bezittingen op het juiste moment en zorgvuldig gedocumenteerd plaatsvindt. Alleen dan kan het aantal discussies over het missen van persoonlijke bezittingen in de kritische eindfase van het terugkeerproces – zo kort voorafgaand aan het vertrek uit Nederland – worden beperkt. En voor zover de discussie niet kan worden voorkomen, maakt goede documentatie en registratie het voor de uitvoerders mogelijk deze discussies op basis van feiten te voeren.

De Inspectie heeft vastgesteld dat in 68% van de gevallen sprake was van een correcte registratie van de persoonlijke bezittingen van de vreemdeling. In 18% van de gevallen was via SIGMA weliswaar informatie over de persoonlijke bezittingen raadpleegbaar, maar bleek deze incorrect. In 14% van de gevallen was via SIGMA in het geheel geen informatie over de persoonlijke bezittingen beschikbaar.

Tabel e. *Percentage juiste, volledige en actuele informatie*

	Advocaat-gegevens	Gedrags-kenmerken	Persoons-kenmerken	Gezondheids-kenmerken[20]	Persoonlijke bezittingen
2015	-	-	70%	72%	65%
2016	-	-	95%	81%	53%
2017	-	-	83%	88%	55%
2018	92%	98%	80%	97%	68%

5.3 Analyse en conclusie

De wijze waarop en de mate waarin via SIGMA informatie beschikbaar wordt gesteld over de *advocaat* en het *gedrag* van de vreemdeling geven naar de mening van de Inspectie de betrokken uitvoerders voldoende handelingsperspectief bij het uitvoeren van terugkeertaken.

[20] 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.

Met betrekking tot de informatie over de *persoonskenmerken* constateert de Inspectie dat deze verbetering behoeft. In 20% van de gevallen ontbreekt informatie volledig. In andere gevallen zijn de persoonskenmerken aangegeven met beschrijvende termen (bijvoorbeeld: 'kort' of 'gezet'), waarbij niet is gegarandeerd dat in gelijke gevallen dezelfde beschrijvende term wordt gehanteerd.

De Inspectie beoordeelt, net als in 2015 en 2017, de wijze waarop via SIGMA *gezondheidskenmerken* beschikbaar worden gesteld als risicovol. In de huidige situatie kunnen zowel zorgprofessionals als niet-zorgprofessionals gezondheidskenmerken via SIGMA beschikbaar stellen. Daarnaast zijn er zorgprofessionals die geen toegang tot SIGMA hebben. Dit kan leiden tot een beeld van de vreemdeling op basis waarvan het voor uitvoerders van het terugkeerproces niet goed mogelijk is om te bepalen hoe met de betrokken vreemdeling, gezien diens gezondheid, tijdens de terugkeer moet worden omgegaan.

In de huidige situatie kan het voorkomen dat een zorgprofessional geen mogelijkheid of noodzaak ziet om gezondheidsinformatie over de vreemdeling te registreren, terwijl tegelijkertijd een uitvoerder/niet-zorgprofessional via SIGMA eigen verklaringen van de vreemdeling of verklaringen van een zorgprofessional over de gezondheid van een vreemdeling beschikbaar stelt. Hierdoor ontstaat een reëel risico dat via SIGMA een onjuist of inconsistent beeld van de gezondheid van de vreemdeling ontstaat en daardoor geen duidelijke handvatten bevat voor de omgang met de vreemdeling in met name de laatste fasen van het terugkeerproces (de feitelijke terugkeer). Een complicerende factor hierbij is dat de vreemdeling in het terugkeerproces niet altijd zelf belang heeft bij het delen van juiste en volledige gezondheidsinformatie. Dit geldt specifiek in gevallen wanneer de vreemdeling vermoedt dat in geval van een onduidelijke gezondheidssituatie de overheid niet tot zijn of haar gedwongen uitzetting over zal gaan.

De registratie van *persoonlijke bezittingen* beoordeelt de Inspectie als ontoereikend, net als in 2015 en 2017. De Inspectie is zich bewust van de veranderlijkheid van de situatie tijdens het verloop van het terugkeerproces; de kans dat de omvang van bagage en bezittingen gedurende dat proces feitelijk wijzigt is aanzienlijk. Dat laat onverlet dat bij elke overdracht van de vreemdeling aan een volgende actor in het terugkeerproces gewaarborgd kan en moet worden dat de registratie van de bezittingen klopt. De tot nu toe bestaande afspraken[21] tussen de ketenpartners over de omgang met bagage en persoonlijke bezittingen worden onvoldoende gehandhaafd. Daarnaast zijn er situaties waar een vreemdeling wordt overgedragen door een uitvoerder die tot dusver niet door de afspraken in de vreemdelingenketen is gebonden (zoals bijvoorbeeld door een psychiatrische kliniek).

Meer in het algemeen concludeert de Inspectie ten aanzien van de informatie-uitwisseling het volgende. SIGMA is gebaseerd op een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de aangesloten ketenpartners op het realiseren van een te allen tijde actueel, juist en volledig beeld van de voor de terugkeer relevante informatie over een vreemdeling. De Inspectie beoordeelt dit uitgangspunt als begrijpelijk en kwetsbaar tegelijkertijd. Begrijpelijk omdat een vreemdeling voorafgaand aan het vertrek in contact komt met meerdere uitvoerders in de vreemdelingenketen, die ieder op zich over relevante informatie (kunnen) beschikken. Kwetsbaar, omdat door het uitgangspunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid de relevante informatie-elementen niet van een 'eigenaar' zijn

[21] Procedure en verantwoordelijkheden bagage bij terugkeer, januari 2018

voorzien, anders dan: de keten als geheel. Het gewenste ‘volledige beeld’ over een vertrekkende vreemdeling ontstaat nadat iedere ketenpartner informatie in het eigen primair-processysteem verwerkt en via een expliciete bevraging door SIGMA een overkoepelend beeld wordt samengesteld. De Inspectie heeft bij deze werkwijze geen ketenactor aangetroffen die voor de volledigheid en consistentie van het ‘volledige beeld’ dat SIGMA biedt verantwoordelijk is of zich daarvoor verantwoordelijk voelt. De gevolgen daarvan zijn zichtbaar in de praktijk: er kan niet worden uitgesloten dat SIGMA een brede verzameling van *gegevens* presenteert, die tegelijkertijd niet voldoet als bruikbare *informatie* ter bepaling van het handelingsperspectief van de uitvoerder.

De Inspectie heeft wel een toename van de vastlegging van gegevens ten behoeve van de terugkeer vastgesteld, al dan niet naar aanleiding van de continue aandacht daarvoor vanuit de betrokken organisaties en vanuit de Inspectie. Het risico ontstaat echter dat het vastleggen van gegevens een doel op zich wordt, zonder dat vaststaat dat de gegevens een bijdrage leveren aan de informatie die voor een zorgvuldige, veilige en humane uitvoering van de terugkeer noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn onder meer situaties waarin uitvoerders feiten als lichaamslengte en gewicht registreren als schatting, omdat zij niet beschikken over de noodzakelijke meetinstrumenten (resp. meetlat en weegschaal). En situaties waarin uitvoerders (niet-zorgprofessionals) ‘omwille van de volledigheid’ en zonder afstemming met zorgprofessionals gezondheidsinformatie registreren, op basis van eigen verklaringen van de vreemdeling. Een risico is ook hier dat er vooral een omvangrijke set aan gegevens ontstaat die niet bruikbaar is als voor de terugkeer relevante informatie.

5.4 Informatieregistratie en –deling in de vreemdelingenketen nader in beeld

Aandacht van de Inspectie voor de informatie-uitwisseling in de vreemdelingenketen is niet nieuw. Sinds 2013[22] onderzoekt de Inspectie met enige regelmaat dit aspect van het functioneren van de verschillende organisaties in de vreemdelingenketen. Eerdere onderzoeken hebben geleid tot het treffen van verbetermaatregelen en het implementeren van instrumenten, waaronder het eerder genoemde informatieknooppunt SIGMA.

In 2018 heeft de Inspectie met de IGJ besloten tot een gezamenlijk onderzoek, waarin wordt vastgesteld welk effect hebben de getroffen maatregelen hebben gehad op het verbeteren van de informatiedeling, in dit geval specifiek in de asielketen. Voor een meer gedetailleerd beeld van de ontwikkeling van de informatiedeling in de vreemdelingenketen wordt verwezen naar het rapport Informatiedeling in de Asielketen, dat op basis van het bovengenoemde onderzoek door de gezamenlijke inspecties is gepubliceerd.

[22] https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2013/04/12/het-overlijden-van-alexander-dolmatov

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. Ook op het gebied van het *toezicht* op het terugkeerproces is sprake van internationale samenwerking.

Zo heeft de Inspectie in 2018 haar deelname aan het zogeheten Forced Return Monitoring (FReM) II project afgerond en haar deelname aan het FReM III project bevestigd. Deze projecten hebben tot doel 'te komen tot een goed functionerende Europese pool van terugkeer monitors, met een gemeenschappelijk toetsingskader en een geharmoniseerde werkwijze.' De projecten worden georganiseerd[23] door het International Center for Migration Policy Development, op verzoek van Frontex.

6.2 Deelname EU-pool Forced Return Monitors

Als deelnemer aan de Europese pool van terugkeermonitors heeft de Inspectie in 2018 aan 30 internationale terugkeeroperaties één of meer monitors geleverd. Bij deze operaties wordt een specifiek toetskader gehanteerd, de Guidelines and Monitoring Tools for Forced Return Monitoring.[24] Rapportages over het verloop van internationale terugkeeroperaties worden door de betrokken monitors gezonden aan de Fundamental Rights Officer van Frontex, dat op basis van alle ontvangen individuele rapportages halfjaarlijkse overzichtsrapportages opstelt.

In 2018 hebben drie inspecteurs van de Inspectie de Europese training binnen het FReM II project voor monitor afgerond; daarmee kwam het aantal Nederlandse inspecteurs dat voor Europese toezichtstaken beschikbaar was op acht. Met deelname aan het FReM III project heeft de Inspectie kennis en capaciteit beschikbaar gesteld voor de verdere uitbouw van de Europese monitorpool in de jaren 2018-2021.

[23] Ter uitvoering van artikel 29 van de EU Verordening 2016/1624, betreffende Europese grens- en kustwacht.
[24] Zie: https://www.icmpd.org/fileadmin/2017/Guidelines_and_Monitoring_Tools_for_FRM_SOFT.PDF

6.3 Internationale terugkeeroperaties

6.3.1 Typen internationale terugkeeroperaties

In 2018 waren drie typen internationale 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. In 2018 heeft de Inspectie negen JRO's geïnspecteerd.
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. In 2018 heeft de Inspectie vijf NRO's geïnspecteerd.
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. In 2018 heeft de Inspectie 16 CRO's geïnspecteerd. In één geval was deze CRO georganiseerd door Nederland, met Albanië als bestemmingsland.

6.3.2 Bevindingen en conclusies ten aanzien van de internationale terugkeeroperaties

Rapportages over het verloop van internationale terugkeeroperaties zijn door de Inspectie overeenkomstig de geldende afspraken gezonden aan Frontex.

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.

Voor een beeld van het verloop van de andere internationale terugkeeroperaties, voor zover door andere lidstaten zijn georganiseerd, wordt verwezen naar de eerdergenoemde halfjaarlijkse overzichtsrapportages van de Fundamental Rights Officer van Frontex. Het algehele beeld van de Inspectie van het verloop van deze terugkeeroperaties, vanuit de inzet in de Europese monitorpool, is dat deze operaties als regel zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd, met aandacht voor zowel de humane bejegening van de betrokken vreemdelingen, als voor de veiligheid van de vreemdelingen en het begeleidende personeel.

In 2018 zijn zichtbaar stappen gezet in het harmoniseren van de uitvoering van terugkeeroperaties in Europa, waarbij overigens nog steeds sprake is van nationale verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van de inzet van dwangmiddelen tijdens

terugkeeroperaties. De ervaringen met het gebruik van het gemeenschappelijk toetsingskader zijn in dit jaar verder uitgebreid. Daarbij vraagt het rapporteren op basis van het kader nog de nodige aandacht, wegens de complexiteit en omvang van het geldende rapportageformat. De Inspectie heeft hiervoor in Europees verband aandacht gevraagd.

Bijlage
Het terugkeerproces nader 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[25] vervoerd. De verblijfslocatie is in de meeste gevallen een detentiecentrum (hierna: DC), maar het kan bijvoorbeeld ook een asielzoekerscentrum (hierna: AZC) of een psychiatrische kliniek zijn. Hierna wordt primair 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.

DV&O is het onderdeel van DJI dat verantwoordelijk is voor het vervoer van vreemdelingen van verblijfslocaties naar de locatie vanwaar het vertrek wordt gerealiseerd.[26] 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).

[25] 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.
[26] Leidraad Terugkeer en Vertrek, 16 januari 2015.

De Inspectie heeft in 2018 46 maal dit zogenoemde vervoersproces geïnspecteerd. 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 dwangmiddelen en het toezicht op de vreemdeling;
- de aankomst op Schiphol.

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 DJI-medewerkers van het DC waar de vreemdeling verblijft. Onderdeel van de voorbereiding door de DJI-medewerkers 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 DJI ervoor verantwoordelijk dat ze de juiste vreemdeling overdragen aan de medewerkers van de DV&O die het vervoer gaan realiseren.[27] 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.[28] 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 DJI-medewerker van het DC verantwoordelijk voor de fouillering 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 daarom de fouillering bij voorkeur door DJI 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 fouillering 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

[27] Protocol Identificatie en Labeling van 4 januari 2016, circulaire van 1 juli 2014, nr. ZD20140000955/14/DJI; art. 15.
[28] Voor de behandeling van bagage en persoonlijke bezittingen gedurende het terugkeerproces hebben de samenwerkende uitvoerders in de terugkeerketen een set afspraken opgesteld: de 'Procedure en verantwoordelijkheden bagage bij terugkeer', laatstelijk herzien in januari 2018.

kunnen brengen. Fouillering geschiedt door medewerkers van hetzelfde geslacht als de vreemdeling.

Nadat de Inspectie eerder had vastgesteld dat er geen grondslag bestond voor voorafgaande fouillering bij vervoer vanaf een niet-DJI-locatie is er door de DV&O – in afwachting van een definitieve regeling – voorzien in een voorlopige grondslag[29], zodat dat ook bij vertrek vanaf COA-locaties of klinieken de DV&O de bevoegdheid heeft om vreemdelingen te fouilleren te behoeve van de veiligheid tijdens het vervoer.

2.3. De toepassing van dwangmiddelen en het toezicht op de vreemdeling

Als een vreemdeling niet meewerkt aan het vervoer en zich fysiek verzet, dan kunnen DV&O-medewerkers dwangmiddelen aanwenden.[30] 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 dwangmiddelen 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 dwangmiddelen toe te passen; van standaard toepassing van dwangmiddelen bij EBV is echter geen sprake. Als een vreemdeling met gebruikmaking van dwangmiddelen wordt vervoerd, zien DV&O-medewerkers er regelmatig op toe dat de middelen nog op de juiste wijze zijn aangebracht.

2.4. De aankomst op de luchthaven van vertrek

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.

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 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

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

[30] Art. 6 van de Circulaire van 1 juli 2015, nr. ZD20140000955/14/DJI

voorgeschreven in de Luchtvaartwet, worden reisdocumenten gecontroleerd en wordt de bagage klaar gemaakt voor vertrek.

De Inspectie heeft in 2018 79 maal een grondproces van de KMar geïnspecteerd. De belangrijkste onderdelen van het grondproces zijn:

- de briefing;
- de intake van de vreemdeling;
- het verblijf op het vertrekcentrum;
- de mogelijkheid om een (herhaald) asielverzoek in te dienen;
- het informeren van de gezagvoerder van het vliegtuig en het aan boord gaan;
- het eventuele gebruik van dwangmiddelen.

3.1. 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[31] worden geïnformeerd over de (eventuele) bijzonderheden 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.

3.2. 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 bezien 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.

3.3. 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

[31] 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.

vreemdeling om toezicht te houden. De deur van de ophoudruimte blijft daarbij open.

3.4. De mogelijkheid om een (herhaalde) asielaanvraag in te dienen

Ook direct voorafgaand aan de uitzetting kan een vreemdeling een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen bij de IND. Dit wordt een last minute aanvraag genoemd. Om een dergelijke aanvraag direct in behandeling te kunnen nemen is een medewerker van het Last Minute Aanvraag-team van de IND (hierna: LMA team) op het vertrekcentrum aanwezig of telefonisch bereikbaar. Deze medewerker beslist of de aanvraag direct kan worden behandeld, of dat nader onderzoek noodzakelijk is.

3.5. Het informeren van de gezagvoerder en het aan boord gaan

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 (welk moment, voor- of achterzijde van het vliegtuig);
- 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.[32] 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.[33] 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.

[32] Het zogenoemde pre- of late boarden.
[33] Art. 23a van de ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

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 Inspectie heeft in 2018 34 keer een vluchtproces geïnspecteerd. 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.

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.[34] 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.[35] 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.

[34] Vreemdelingencirculaire 2000 A3/6.1
[35] www.dienstterugkeerenvertrek.nl/VertrekuitNederland/Bijzonderecategorieenvreemdelingen/medischeindicatie.aspx

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
ICMPD	International Center for Migration Policy Development
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JCS	Justitieel Complex Schiphol
JRO	Joint Return Operation
KMar	Koninklijke Marechaussee
LMA	Last Minute Asielaanvraag
LP	Laissez Passer
NRO	National Return Operation

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

Augustus 2019

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