Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Verantwoord vertrek vreemdelingen

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**
Samenvatting **4**
1. Doelstelling en onderzoeksvraag **10**
1.1 Inleiding 10
1.2 Doelstelling 11
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen 11
1.4 Afbakening 12
1.5 Gebruikte begrippen 12
1.6 Methoden van onderzoek 13
1.7 Leeswijzer 15
2. Het verloop van het vertrekproces **16**
2.1 Inleiding 16
2.1 Taken betrokken organisaties 16
2.2 Het verloop van een vertrekproces 17
3. Bevindingen **21**
3.1 Toerusting 21
3.2 Vertrekwensen van de vreemdeling 26
3.3 Toetsingsmomenten 28
3.4 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling 30
4. Analyse, conclusies en aanbevelingen **33**
4.1 Analyse en conclusies 33
4.2 Aanbevelingen 38

Voorwoord

Asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn moeten Nederland verlaten. Het is de taak van de medewerkers van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) om gesprekken met hen te voeren om hen te stimuleren zelfstandig uit Nederland te vertrekken. Daarbij moeten deze zogeheten regievoerders rekening houden met specifieke wensen die asielzoekers hebben ten aanzien van hun vertrek.

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de taakuitvoering in de migratieketen. De regie op het vertrekproces van asielzoekers is een belangrijk en kwetsbaar proces binnen deze keten. Op basis van indicaties, dat bijzondere omstandigheden van asielzoekers niet altijd werden meegenomen in het terugkeerproces, is de Inspectie dit onderzoek gestart.

Dit rapport bevestigt dat de taak van de DT&V, terugkeer en vertrek, haaks staat op de wens van de asielzoeker. Het belangrijkste doel van deze laatste is namelijk om rechtmatig in Nederland te verblijven. Zeker in de fase, waarin de asielzoeker nog niet volledig uitgeprocedeerd is, en de DT&V wel start met de vertrekgesprekken, staat de asielzoeker niet of nauwelijks open voor een gesprek over vertrek. Juist daarom is het van belang dat de medewerkers van de DT&V voldoende zijn toegerust voor hun taak en dat zij waar mogelijk rekening houden met de vertrekwensen van asielzoekers. Voor beide voorwaarden geldt dat dit niet altijd het geval is.

Dit onderzoek laat zien dat de medewerkers van de DT&V verschillend omgaan met vertrekwensen. Sommige regievoerders voeren procesmatig de verplichte vertrekgesprekken. Andere regievoerders proberen een band met de asielzoeker op te bouwen en willen het liefst nog meer dan de drie verplichte gesprekken voeren. Dit verschil blijkt ook uit de manier, waarop de medewerkers de vertrekstrategie bepalen en de mate waarin ze rekening houden met bijzondere omstandigheden bij de asielzoekers, zoals medische of schrijnende omstandigheden. Tot slot constateert de Inspectie dat de middelen om het vertrek te realiseren beperkt zijn, en niet altijd aansluiten op de wensen en behoeftes van asielzoekers.

Het terugkeerproces van vreemdelingen is complex en niet eenvoudig te realiseren. Nederlandse overheidsdiensten zijn in grote mate afhankelijk van de medewerking van de asielzoeker die moet vertrekken. Ook zijn ze afhankelijk van meewerkende autoriteiten in de landen van herkomst. Die zijn echter niet in alle gevallen bereid om hun onderdanen terug te nemen. Met het doen van praktische aanbevelingen beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan het verhogen van de kwaliteit van de taakuitvoering.

Mr. H.C.D. Korvinus

Inspecteur-Generaal

Samenvatting

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op de taakuitvoering in de migratieketen. De regie op het vertrekproces van vreemdelingen uit Nederland, uitgevoerd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: de DT&V), is een belangrijk proces binnen de migratieketen.

Uit de oriënterende fase van dit onderzoek kwam het beeld naar voren dat de regievoerders van de DT&V te werk gaan volgens vaste procedures en in mindere mate de vertrekwensen van vreemdelingen in overweging nemen bij het realiseren van vertrek uit Nederland. Daarnaast kwam naar voren dat regievoerders op een wezenlijk verschillende manier te werk gaan. Tenslotte waren er ook indicaties dat bijzondere omstandigheden van vreemdelingen niet altijd zouden worden meegenomen in het terugkeerproces.

Op basis van deze signalen is de Inspectie een onderzoek gestart naar de vraag of het belang van de vreemdeling in voldoende mate gewaarborgd is in het vertrekproces, binnen het gegeven dat hij Nederland moet verlaten. De Inspectie vindt het van belang dat de DT&V de menselijke maat in acht neemt bij het realiseren van vertrek. De centrale vraag van het inspectieonderzoek luidt:

> In welke mate houdt de DT&V, binnen de wettelijke en procedurele kaders, rekening met het belang van de vreemdeling bij het realiseren van verantwoord vertrek uit Nederland?

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag heeft de Inspectie in totaal 45 personen geïnterviewd en 3 zogeheten lokale keten overleggen (hierna: LKO's) bezocht. De Inspectie heeft daarnaast bij de DT&V 200 vertrekdossiers van vreemdelingen onderzocht.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de volgende thema's; de toerusting van de medewerkers van de DT&V, de mate waarin de vreemdeling de ruimte krijgt om de eigen wensen ten aanzien van het vertrek te onderzoeken en de mate waarin medewerkers van de DT&V rekening houden met bijzondere omstandigheden van de vreemdeling. Dit worden toetsingsmomenten genoemd. Ook heeft de Inspectie de ketensamenwerking en de informatie-uitwisseling bij dit onderzoek betrokken.

Toerusting

Om te kunnen beoordelen of het vertrekproces van vreemdelingen verantwoord en humaan wordt uitgevoerd, heeft de Inspectie gekeken naar de toerusting van de medewerkers van de DT&V. Om dit te onderzoeken heeft de Inspectie naar de volgende aspecten gekeken; het verloop van de vertrekgesprekken, de middelen die de regievoerders tot hun beschikking hebben en tot slot de opleiding van de regievoerders.

Uit het onderzoek blijkt dat regievoerders verschillende perspectieven en benaderingen hebben ten aanzien van de drie verplichte vertrekgesprekken. De

achtergrond, kennis en ervaring van regievoerders lijken te bepalen op welke manier regievoerders de vertrekgesprekken vormgeven. Uit het onderzoek blijkt dat die groep regievoerders het eerste en soms ook het tweede gesprek in de praktijk niet voeren omdat zij van mening zijn dat deze vertrekgesprekken nauwelijks effect hebben op het gedrag van vreemdelingen ten aanzien van het vertrek. Regievoerders merkten dat vreemdelingen in deze fase van hun toelatingsprocedure niet open staan voor vertrek. Zij mogen immers de behandeling van hun beroepschrift bij de rechtbank nog in Nederland afwachten, en in die zin is vertrek nog niet aan de orde. De vertrekgesprekken die in deze fase gevoerd worden zijn doorgaans procesmatig van aard en er is weinig interactie tussen de regievoerder en de vreemdeling. Om deze redenen blijft een diepgang in het vertrekgesprek in veel gevallen uit.

Uit het onderzoek blijkt dat een andere groep regievoerders juist voorstander is van het voeren van meer dan de drie verplichte vertrekgesprekken. Deze regievoerders zijn van mening dat drie vertrekgesprekken te weinig zijn om een vertrouwensband met de vreemdeling op te bouwen. De Inspectie constateert dat deze groep regievoerders een open en actieve houding heeft. Deze regievoerders willen het inhoudelijke gesprek met vreemdelingen aangaan en trachten de intrinsieke motivatie van de vreemdeling te achterhalen met als doel om zelfstandig vertrek te realiseren.

De Inspectie is van oordeel dat verschillen tussen regievoerders in sommige gevallen positief zijn, omdat daarmee ook maatwerk kan worden geleverd. Tegelijkertijd kan een andere aanpak het belang van de vreemdeling schaden, bijvoorbeeld als er minder vertrekgesprekken worden gevoerd en/of deze op een standaard wijze gevoerd worden en bijvoorbeeld alleen over de stand van zaken in de toelatingsprocedure gaan.

De Inspectie heeft ook verschillen tussen regievoerders geconstateerd als het gaat om de bekendheid met en het inzetten van terugkeerondersteuning bij zelfstandig vertrek door met name de non gouvernementele organisaties (hierna: de NGO's). Ook is niet voor alle regievoerders duidelijk welke financiële en materiële ondersteuningsmaatregelen de DT&V kan bieden aan vreemdelingen die mee willen werken aan vertrek. Tegelijkertijd heeft de Inspectie geconstateerd dat de hulp die aan vreemdelingen geboden wordt niet altijd aansluit bij de wensen van vreemdelingen. In sommige gevallen hebben vreemdelingen behoefte aan een veiligheidsgarantie als zij mee willen werken aan hun terugkeer. Hoewel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) het asielverzoek heeft afgewezen omdat de vreemdeling geen gevaar loopt in zijn land van herkomst en dit doorgaans getoetst is door de rechtbank, kan de vreemdeling toch een gevoel van onveiligheid hebben. Medewerkers van de DT&V kunnen dit gevoel niet wegnemen.

De Inspectie heeft geconstateerd dat regievoerders in een complexe werkomgeving opereren. De middelen die regievoerders tot hun beschikking hebben zijn beperkt. Ook het *gedwongen* vertrek van vreemdelingen uit Nederland is een ingewikkeld proces. De coronapandemie heeft het gedwongen vertrek nog ingewikkelder gemaakt. Sommige ontvangende landen eisen namelijk een negatieve coronatest, alvorens een vreemdeling bij terugkeer wordt geaccepteerd. De vreemdeling mag

op grond van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam een coronatest weigeren, waardoor de gedwongen terugkeer niet kan worden gerealiseerd.

De Inspectie heeft verder geconstateerd dat de opleiding van de regievoerders goed verloopt, vooral voor nieuwe regievoerders. Inspectie ziet een verbetermogelijkheid als het gaat om het aanbieden van meer vervolgopleidingen voor bestaande regievoerders.

Vertrekwensen van de vreemdeling

Uit de signalen tijdens de oriëntatiefase van dit onderzoek kwam naar voren dat de vertrekwensen van vreemdelingen onvoldoende zouden worden meegewogen bij het realiseren van vertrek. Dit onderzoek heeft tot een ander beeld geleid. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste regievoerders vreemdelingen de ruimte geven om hun vertrekwensen te onderzoeken. Realistische vertrekwensen, bijvoorbeeld het opstarten van een onderneming in het land van herkomst, worden door regievoerders serieus genomen en de vreemdelingen worden doorverwezen naar de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: de IOM) voor verdere verkenning. Regievoerders gaan ook, na toestemming te hebben gevraagd aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: het COA), flexibel om met het verlengen van de opvangtermijn op een asielzoekerscentrum (hierna: azc) als dat bijdraagt aan zelfstandig vertrek. Tegelijkertijd heeft de Inspectie kunnen constateren dat de opvangperiode op het azc in sommige gevallen te kort is om te voldoen aan de vertrekwensen van vreemdelingen en het vertrek vanuit het azc te realiseren.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat vreemdelingen nauwelijks vertrekwensen hebben gedurende deze fase op een azc. In de fase dat de vreemdelingen op een azc verblijven, wachten ze op de behandeling van hun beroepschrift bij de rechtbank en denken niet aan vertrek en terugkeer naar hun land van herkomst.

Wel merkt de Inspectie op dat regievoerders de regie op het vertrek naar eigen land dan wel vertrek naar een derde land regelmatig bij de vreemdeling zelf neerleggen. De Inspectie vraagt zich af of dat realistisch is gezien de context waarin vreemdelingen op een azc verblijven en in afwachting zijn van hun beroepsschrift bij de rechtbank. Vreemdelingen denken ook in deze fase niet aan terugkeer naar hun land van herkomst.

Toetsingsmomenten

Bijzondere omstandigheden, te weten schrijnende situaties, medische omstandigheden van de vreemdeling, buiten schuld aspecten[1] en mensenhandel, kunnen ervoor zorgen dat de regievoerder besluit om (tijdelijk) af te zien van het realiseren van het vertrek of om de casus van de vreemdeling voor te leggen bij de IND in het kader van een toelatingsaanvraag. Regievoerders moeten tijdens de vertrekgesprekken en bij het bepalen van de vertrekstrategie aandacht besteden aan eventuele bijzondere omstandigheden en gemotiveerd aangeven in het vertrekplan als er sprake is van deze gevallen. De Inspectie komt op basis van het dossieronderzoek tot de conclusie dat regievoerders te weinig de inhoudelijke

[1] Voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken is er een verblijfsvergunning: de buitenschuldvergunning. De regievoerder toetst tijdens het vertrekproces of er sprake is van een buiten schuld situatie.

afweging maken of er sprake is van omstandigheden waardoor het vertrek van de vreemdeling (tijdelijk) zou moeten worden uitgesteld. Ook ten aanzien van vastleggen en eenduidigheid van de toetsingsmomenten in de vertrekplannen ziet de Inspectie verbeterpunten. Een actievere houding van de regievoerder ten aanzien van de toetsingsmomenten zal ertoe leiden dat zo min mogelijk signalen worden gemist. Hierdoor is de kans kleiner dat de vreemdeling wordt geschaad in zijn belang.

Uit het dossieronderzoek blijkt wel dat regievoerders vaker aandacht besteden aan het toetsen van eventuele medische omstandigheden dan aan andere bijzondere omstandigheden ten aanzien van het vertrek. De Inspectie is van oordeel dat het goed is dat regievoerders het belang van de mogelijke bijzondere medische situatie van de vreemdeling in het oog houden. Tegelijkertijd dient de medische toetsing ook het belang van de DT&V. Zonder deze informatie kan de regievoerder het vertrek immers niet realiseren.

Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

Om het vertrekproces in goede banen te leiden wordt op verschillende niveaus samengewerkt. Op lokaal niveau is het LKO opgezet met vier vaste ketenpartners; de DT&V, het COA, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (hierna: de AVIM) en de IND. De samenwerking in het LKO-verband verloopt goed. De communicatielijnen zijn kort en ketenpartners vinden elkaar zowel binnen als buiten het LKO om. De besluiten die in het LKO-verband genomen worden moeten unaniem zijn. De voorzitter, doorgaans een regievoerder, zet de lijnen uit en heeft een bepalende rol bij het uitzetten van een (vertrek)strategie. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig tegenspraak is als het gaat om de ingezette strategie van de regievoerder. De Inspectie is van oordeel dat het gebrek aan discussie en tegenspraak kan leiden tot minder zorgvuldige aanpak van casussen van vreemdelingen. Mogelijk leidt dit ertoe dat bepaalde kansen in de vertrekstrategie gemist worden. Ook blijkt dat het weinig voorkomt dat een casus wordt opgeschaald naar een overleg op een hoger niveau. De Inspectie heeft ook een andere invalshoek geconstateerd. De managers van de diverse diensten hebben aangegeven dat ketenpartners een verschillend perspectief hebben op het vertrekproces, waardoor de samenwerking soms moeizaam verloopt. Organisaties zouden handelen vanuit hun eigen doelen en missies, terwijl een ketenbrede aanpak effectiever zou kunnen zijn.

Ten aanzien van het vastleggen van informatie constateerde de Inspectie dat niet van alle LKO's notulen worden gemaakt. Iedere deelnemer maakt zijn eigen notities en legt deze vast in het eigen informatiesysteem. Op dit punt constateert de Inspectie een verbeterpunt.

Op basis van dit onderzoek komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

De Inspectie constateert dat het werk van regievoerders complex is. De taak van de DT&V staat in de meeste gevallen haaks op het belang van de vreemdeling, die in Nederland wil blijven. De middelen die regievoerders hebben om het vertrek te realiseren zijn beperkt en sluiten niet altijd aan bij de wensen van de vreemdeling.

De Inspectie constateert dat er door in het algemeen twee categorieën regievoerders te onderscheiden zijn. Er is een groep regievoerders die de vreemdeling weinig open benadert. Andere regievoerders werken procesmatig. Dit heeft gevolgen voor het voeren van de vertrekgesprekken, het uitzetten van de vertrekstrategie en de inhoudelijke afweging omtrent de toetsingsmomenten. In sommige gevallen kan dit ertoe leiden regievoerders signalen missen en vreemdelingen daardoor in hun belangen geschaad worden.

De samenwerking op lokaal niveau is goed te noemen. De meerwaarde van het LKO zou versterkt kunnen worden als de deelnemers een vorm van professionele tegenspraak zouden organiseren.

Op basis van deze eindconclusie doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aan de DT&V:

1. Bewerkstellig een meer uniforme werkwijze van regievoerders als het gaat om het aantal en de inhoud van de te voeren vertrekgesprekken en de uit te voeren toetsingsmomenten. Laat over dit onderwerp een dialoog plaatsvinden tussen regievoerders. Koppel de uitkomsten van dialoogsessies terug aan de Inspectie.

2. Stimuleer dat regievoerders een actieve houding ten aanzien van hun taak aannemen en zich blijven ontwikkelen als het gaat om (vervolg)opleidingen. Betrek hierbij het ontwikkelen van kennis op het gebied van de projecten van NGO's en de eigen financiële bijdrage van de DT&V.

3. Draag zorg voor een eenduidige vastlegging van alle relevante informatie in het vertrekplan ten aanzien van onder andere de vertrekstrategie en de toetsingsmomenten. Waarborg de kwaliteitsmeting van vertrekplannen.

Aan de DT&V, het COA, de AVIM en de IND:

1. Organiseer tegenspraak binnen de kaders van het LKO, waardoor het inhoudelijke gesprek over de situatie van vreemdelingen gevoerd wordt. Bezie of het gebrek aan verslaglegging na LKO's een risico vormt.

1. Doelstelling en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: de DT&V) is verantwoordelijk voor de regie op het vertrekproces van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten. Regievoerders van de DT&V voeren vertrekgesprekken met de vreemdeling met als doel om deze te bewegen tot zelfstandig vertrek. Daarin moet de vreemdeling enerzijds worden voorgelicht over het vertrekproces en anderzijds moeten zoveel mogelijk belemmeringen bij de vreemdeling worden weggenomen. De informatie uit de vertrekgesprekken wordt verwerkt in vertrekdossiers[2].

Het heeft de voorkeur dat de vreemdeling zelfstandig vertrekt, al dan niet met de hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: de IOM) of een non-gouvernementele organisatie (hierna: een NGO) die vreemdelingen ondersteunt bij zelfstandige en duurzame terugkeer. Als de vreemdeling binnen de daarvoor gestelde termijn niet is vertrokken, kan de DT&V tot gedwongen terugkeer naar het herkomstland of een derde land overgaan[3].

De terugkeer van vreemdelingen is, gelet op de tegengestelde belangen die een rol kunnen spelen, een complex proces. Enerzijds is het uitgangspunt van het Nederlandse toelatingsbeleid dat vreemdelingen die geen recht hebben op een verblijfsvergunning moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Anderzijds kan de vreemdeling er belang bij hebben dat het vertrek niet gerealiseerd wordt omdat hij of zij een toekomst in Nederland wil opbouwen. Deze twee tegengestelde belangen zijn vaak lastig bij elkaar te brengen. Dat brengt spanning met zich mee in het vertrekproces. Dat neemt niet weg dat de vreemdeling, binnen het gegeven dat hij/zij tegen zijn/haar[4] zin Nederland moet verlaten, belang heeft bij een veilig, zorgvuldig en humaan vertrek. Ook is het goed denkbaar dat een vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek als met zijn wensen en belangen voldoende rekening wordt gehouden. Tot slot is het voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor de opvang en toelating van vreemdelingen van belang dat er sprake is van een zorgvuldig, humaan en effectief terugkeerproces.

Uit eerdere inspectieonderzoeken en uit oriënterende gesprekken die de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft gevoerd, is gebleken dat er mogelijk risico's zijn als het gaat om het waarborgen van het belang van de vreemdeling tijdens het vertrekproces. Er leken grote verschillen te zijn tussen de regievoerders als het gaat om de aanpak van terugkeertrajecten. Bovendien waren er op grond van de oriënterende gesprekken indicaties dat bijzondere omstandigheden van vreemdelingen niet altijd werden meegenomen in het

[2] Het vertrekdossier is het dossier van een individuele vreemdeling. Het dossier wordt samengesteld door de regievoerder(s) van de DT&V. Het dossier bevat informatie over de gegevens van de vreemdeling. De vertrekgesprekken met de vreemdeling en de ingezette vertrekstrategie worden ook opgenomen in het vertrekdossier.
[3] Voor meer uitleg zie hiervoor 2.3.
[4] Omwille van de leesbaarheid duidt de Inspectie de vreemdeling in de rest van dit rapport aan met hij/hem/zijn.

terugkeerproces. Dit was voor de Inspectie de aanleiding om een verdiepend onderzoek te doen.

1.2 Doelstelling

De Inspectie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken of de DT&V, binnen de wettelijke en procedurele kaders, in voldoende mate rekening houdt met de belangen van de vreemdeling bij het realiseren van verantwoord vertrek uit Nederland. De Inspectie vindt het van belang dat het vertrek van vreemdelingen op een menselijke manier wordt uitgevoerd. Daarom is het onder andere belangrijk dat de medewerkers die hiermee zijn belast voldoende zijn toegerust voor hun taak, werken volgens de geldende normen en protocollen en daarvan kunnen afwijken als dat nodig is.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

> In welke mate houdt de DT&V, binnen de wettelijke en procedurele kaders, rekening met het belang van de vreemdeling bij het realiseren van verantwoord vertrek uit Nederland?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden en het belang van de vreemdeling te specifiëren kijkt de Inspectie naar de wijze van gespreksvoering door regievoerders van de DT&V. De gespreksvoering is een belangrijk aspect in het terugkeerproces. Het doel van gespreksvoering is om de vreemdeling te motiveren tot terugkeer naar zijn land van herkomst of een derde land. De Inspectie wil dan ook weten hoe de vertrekgesprekken verlopen en wat aan de orde komt tijdens de vertrekgesprekken, maar ook welke opleiding en toerusting regievoerders hebben op dit vlak. Een tweede element dat van belang is, zijn de zogenaamde toetsingsmomenten. Regievoerders dienen actief rekening te houden met bijzondere omstandigheden, namelijk schrijnende zaken, medische omstandigheden van de vreemdeling, buiten schuld aspecten en zaken als mensenhandel.[5] Ten slotte meent de Inspectie dat het ook in het belang van vreemdelingen is om hun eigen vertrekwensen te kunnen onderzoeken, hetgeen ook het uitgangspunt is van het beleid hieromtrent. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de wens om naar een ander land terug te keren dan het land van herkomst of een onderneming op te starten in zijn land van herkomst. De Inspectie onderzoekt of deze zelf ingebrachte wensen voldoende worden meegewogen door regievoerders.

[5] Zie hiervoor hoofdstuk 2 voor meer uitleg.

De Inspectie beantwoordt de onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1) Hoe zijn de regievoerders van de DT&V opgeleid en toegerust als het gaat om gespreksvoering?
2) Hoe wordt invulling gegeven aan de toetsingsmomenten door de regievoerders?
3) Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de DT&V en andere netwerkpartners?
4) In hoeverre geven regievoerders vreemdelingen de ruimte om de zelfstandig vertrekwensen te onderzoeken?
5) Wordt er gewerkt conform het geldende beleid? Als dat niet het geval is, wat is hiervoor de reden?
6) Welke verbeterpunten zijn te benoemen?

1.4 Afbakening

De Inspectie richt zich in dit onderzoek op het vertrekproces van vreemdelingen die op een asielzoekerscentrum (hierna: het azc) wonen en van wie het asielverzoek is afgewezen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND). Het vertrekdossier van deze vreemdelingen is in behandeling bij de DT&V. Vreemdelingen die op grond van de Dublinverordening[6] moeten worden overgedragen aan een ander Europees land zijn niet bij dit onderzoek betrokken. Dit onderscheid is gemaakt om een heldere focus aan te brengen en omdat de zogenaamde Dublinclaimanten een ander werkproces en juridische status hebben dan andere vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd.

1.5 Gebruikte begrippen

Vreemdeling

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

Vertrekplichtige vreemdeling

Een vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven en op wie een wettelijke vertrekplicht rust. Hiervoor heeft de vreemdeling een terugkeerbesluit van de IND ontvangen en dient hij binnen vier weken het land te verlaten[7]. Tegen het terugkeerbesluit staat een beroep open bij de rechtbank.

Regievoerder DT&V

De regievoerder regisseert en bereidt op individueel niveau het daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen voor. De regievoerder motiveert vreemdelingen aan wie geen verblijf is toegekend en die de plicht hebben te vertrekken, bij voorkeur tot zelfstandig vertrek.

[6] De Dublinverordening is een Europese Verordening die duidelijkheid schept over welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Meestal is het land waar de vreemdeling binnenkomt verantwoordelijk.
[7] In sommige gevallen is een termijn van 0 dagen ook mogelijk. In dat geval moet de vreemdeling Nederland per direct verlaten.

Casemanager COA
De COA-casemanager begeleidt een vreemdeling individueel vanaf aankomst tot vertrek uit de opvang. De gesprekken gaan over het wonen en leven in het azc en over de voorbereiding op de toekomst in Nederland, het land van herkomst of een ander land.

Vertrekproces
Het vertrekproces begint bij het moment waarop de IND, de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (hierna: de AVIM) of de Koninklijke Marechaussee (hierna: de KMar) een dossier van de vreemdeling naar de DT&V zendt en eindigt als de vreemdeling al dan niet aantoonbaar is vertrokken uit Nederland.

Verantwoord vertrek
De voorgeschreven procedures, normen en regels zijn in acht genomen tijdens het voorbereiden en realiseren van het vertrek. Alle relevante feiten en omstandigheden zijn betrokken bij de vertrekstrategie van de DT&V. Bij het realiseren van het vertrek is rekening gehouden met de belangen van de vreemdeling.

1.6 Methoden van onderzoek

Deskresearch
De Inspectie heeft bij de DT&V relevante documenten opgevraagd en gekregen. Dit betreft procedures, richtlijnen en andere documenten, alsook verslagen van overleggen. De Inspectie heeft alle stukken bestudeerd en geanalyseerd.

Interviews
De Inspectie heeft in totaal 45 personen geïnterviewd. Vanwege de coronapandemie heeft een groot deel van de interviews online plaatsgevonden.

Ten eerste heeft de Inspectie een selectie gemaakt van vier azc's van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA). Er zijn 27 interviews afgenomen op AZC Assen, Dronten, Rijswijk en Maastricht. De Inspectie heeft deze locaties geselecteerd op grond van het aantal vreemdelingen van wie het vertrekdossier in behandeling van de DT&V was. Ook is gekeken naar geografische spreiding.

Onderstaande tabel laat zien welke medewerkers per azc zijn geïnterviewd.

Tabel a. *interviews AZC's*

	AZC Assen	AZC Dronten	AZC Rijswijk	AZC Maastricht
Manager DT&V	1	1	1	1
Regievoerder DT&V	3	2	1	1
Casemanager COA	1	3	1	1
Medewerker AVIM	1	1	1	1
Medewerker IND	1	0	1	1
Medewerker VWN	1	1	0	1
LKO bijgewoond	ja	nee	nee	ja
Totaal interviews	8	8	5	6

Daarnaast heeft de Inspectie tien algemene, niet locatie gebonden interviews afgenomen, die inzichtelijk zijn gemaakt in tabel b. De Inspectie achtte het van groot belang om ook het perspectief van de vreemdelingen bij het onderzoek te betrekken en heeft op verschillende manieren geprobeerd om met vreemdelingen in contact te komen om hen te interviewen. Helaas heeft hierop maar één persoon gereageerd. De Inspectie heeft het perspectief van vreemdelingen in beeld gebracht door belangenbehartigers te interviewen.

Tabel b. *niet locatie gebonden interviews*

	Aantal geïnterviewden
Directie DT&V	1
Beleidsdirectie DT&V	2
Directie bedrijfsvoering DT&V	1
Directeur NGO	2
IOM	2
Advocatuur	1
Vreemdeling	1

Tot slot heeft de Inspectie interviews afgenomen bij medewerkers die werkzaam zijn op een gezinslocatie (hierna: een gl) van het COA[8]. De bewoners van een gl hebben namelijk voorafgaand aan hun verblijf in een gl op een azc gewoond en hebben daar al te maken gehad met het vertrekproces van de DT&V. De interviews met de medewerkers van de gl waren derhalve reflectief. Deze interviews zijn inzichtelijk gemaakt in tabel c.

Tabel c. *interviews gl*

	Aantal geïnterviewden
Manager DT&V	1
Regievoerder DT&V	3
Casemanager COA	1
Medewerker AVIM	1
LKO bijgewoond	ja

Dossieronderzoek

De Inspectie heeft bij de DT&V 200 vertrekdossiers van vreemdelingen onderzocht. Het gaat daarbij om 100 dossiers van vreemdelingen die in de vier genoemde azc's wonen, en om 100 willekeurige andere vertrekdossiers.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport begint met de samenvatting, conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 1 beschrijft de Inspectie onder andere de doelstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 volgt een uitleg over het vertrekproces van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten. Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen van de Inspectie weer, gevolgd in hoofdstuk 4 door de analyse, conclusies en aanbevelingen.

[8] Uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen verhuizen indien nodig naar een gezinslocatie. Dit gebeurt als zij hun vertrek niet binnen 12 weken kunnen organiseren en geen ander onderdak hebben. Aan kinderen onder de 18 jaar dient onderdak geboden te worden indien minderjarige kinderen wegens ontbreken onderdak van Rijkswege in humanitaire noodsituatie dreigen te geraken.De DT&V begeleidt de gezinnen bij vertrek uit Nederland. De begeleiding van het COA is gericht op terugkeer en een toekomst in het land van herkomst.

2. Het verloop van het vertrekproces

2.1 Inleiding

De Inspectie geeft in dit hoofdstuk een korte beschrijving van het verloop van het vertrekproces van vreemdelingen. De Inspectie beschrijft hierbij de taken van de bij het vertrekproces betrokken organisaties die ze conform de geldende regelgeving en afspraken bij het vertrekproces hebben. Dit biedt bij de analyse van de bevindingen mede het kader voor de beoordeling of de DT&V het belang van de vreemdeling in voldoende mate in het oog houdt bij het voorbereiden en het realiseren van het vertrek van vreemdelingen.

2.1 Taken betrokken organisaties

In deze alinea beschrijft de Inspectie globaal de taken van de organisaties die een rol hebben in het vertrekproces van vreemdelingen en op een azc samenwerken in een zogenoemd Lokaal Keten Overleg (hierna: een LKO).

De Dienst Terugkeer en Vertrek

De DT&V regisseert het daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Het doel van de DT&V is om het vertrek zo zorgvuldig, waardig en zo snel mogelijk te laten verlopen. Om dit te bereiken werkt de DT&V samen met andere overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties. De directie Internationale Aangelegenheden (hierna: de DIA) van de DT&V is onder andere verantwoordelijk voor het realiseren van medische overdacht van vreemdelingen bij terugkeer naar het land van herkomst. Ook kunnen regievoerders de DIA benaderen als er bepaalde andere zaken in het land van herkomst moeten worden geregeld voor de vreemdeling. Te denken valt bijvoorbeeld aan scholing of het bieden van onderdak.

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het COA biedt opvang aan vreemdelingen die daar recht op hebben. De opvang bestaat uit huisvesting, het verschaffen van noodzakelijke middelen en begeleiding als voorbereiding op een toekomst in Nederland of het land van herkomst van vreemdelingen.

Politie: AVIM

De politie bestaat onder andere uit tien regionale eenheden. In elke regionale eenheid vervult de AVIM de politietaken in het kader van het vertrekproces van vreemdelingen. Op grond van haar bevoegdheden kan de AVIM toezichtsmaatregelen aan de vreemdeling opleggen, zoals een meldplicht en als uiterste middel een vrijheidsontnemende maatregel.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND is onder andere belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die een aanvraag om een verblijfsvergunning indienen of Nederlander willen worden.

2.2 Het verloop van een vertrekproces

Inleiding

In de volgende alinea's beschrijft de Inspectie het verloop van het vertrekproces in algemene zin en de rol van de organisaties daarbij aan de hand van normen die afkomstig zijn uit onderstaande wetgeving, beleidsregels en protocollen:

- Vreemdelingenwet 2000;
- Vreemdelingenbesluit 2000;
- Voorschrift Vreemdelingen 2000;
- Vreemdelingencirculaire 2000;
- De Leidraad Terugkeer en Vertrek;
- procesprotocollen van de DT&V;
- door organisaties afgesloten convenanten.

De start en het verloop van een vertrekproces

Als de IND een aanvraag om een verblijfsvergunning afwijst, dan wordt een deel van het IND-dossier van de vreemdeling digitaal naar de DT&V verzonden en start het vertrekproces. Na ontvangst van het dossier beoordeelt de regievoerder van de DT&V hoe het vertrek gerealiseerd kan worden. Hij of zij benadert de vreemdeling voor een vertrekgesprek[9] en gaat na of het nodig is om een tijdelijk reisdocument aan te vragen bij de autoriteiten van het herkomstland.[10] Er zijn drie vaste momenten waarop een vreemdeling wordt uitgenodigd voor een gesprek met de regievoerder. Het eerste gesprek vindt kort na het moment plaats dat de IND de asielaanvraag heeft afgewezen. Daarna heeft de vreemdeling de mogelijkheid om beroep bij de rechtbank in te stellen. Zodra de zittingsdatum van dat beroep bekend is, nodigt de regievoerder de vreemdeling nogmaals uit. Dit is het vaste tweede gespreksmoment. Het laatste en derde vaste gespreksmoment vindt plaats als de rechtbank het beroepschrift van de vreemdeling ongegrond heeft verklaard en de vreemdeling daarmee in de meeste gevallen vertrekplichtig is.

Toetsingsmomenten

Gedurende het vertrekproces controleert de regievoerder of er sprake is van bijzondere omstandigheden die het vertrek van de vreemdeling (tijdelijk) zouden moeten opschorten. Dit betreft medische omstandigheden van de vreemdeling, buiten schuld aspecten, schrijnende omstandigheden en mensenhandel. Deze bijzondere omstandigheden worden hieronder nader toegelicht. Structurele controles op de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden worden toetsingsmomenten genoemd.

Medische omstandigheden

Artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw) verbiedt uitzetting zolang het medisch gezien onverantwoord is om te reizen. op. Als een beroep op artikel 64 Vw wordt gehonoreerd, krijgt de vreemdeling tijdelijk rechtmatig verblijf in Nederland en wordt de vertrekplicht opgeschort Dit verblijf duurt tot de medische omstandigheden zijn gewijzigd en de vreemdeling medisch gezien Nederland kan verlaten. Tijdens het vertrekproces kan een regievoerder op grond van medische

[9] Procesprotocol DT&V A5, versie 2.9
[10] Procesprotocol DT&V C6.0, versie 2.0

omstandigheden besluiten om de zaak van een vreemdeling opnieuw voor te leggen aan de IND.[11]

Buiten schuld
Het kan voorkomen dat een vreemdeling er alles aan doet om terug te keren naar zijn land van herkomst, maar dat dit niet lukt. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn als zijn land van herkomst desondanks weigert een reisdocument te geven, waarmee toegang tot dat land wordt verleend. Voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken is er een speciale verblijfsvergunning: de buitenschuldvergunning. De regievoerder toetst tijdens het vertrekproces of er sprake is van een buiten schuld situatie.[12]

Schrijnende omstandigheden
In uitzonderlijke gevallen kunnen de omstandigheden van een vreemdeling dusdanig schrijnend zijn, dat wordt besloten een verblijfsvergunning te verlenen. De directeur-generaal van de IND heeft de bevoegdheid om tijdens de eerste aanvraagprocedure een verblijfsvergunning te verlenen op grond van schrijnende omstandigheden, voorkomend uit een samenloop van bijzondere omstandigheden. De regievoerder heeft hierin een signalerende functie als het gaat om schrijnende omstandigheden. Daarbij kan gedacht worden aan:

- medische problemen;
- overlijden in Nederland van een gezinslid;
- gender gerelateerde aspecten zoals eerwraak en huiselijk geweld;
- traumatiserende ervaringen die in Nederland hebben plaatsgevonden.[13]

Mensenhandel
Over het algemeen is van een vreemdeling al vóór hij met de DT&V in aanraking komt duidelijk of hij slachtoffer is van mensenhandel. Dat neemt niet weg dat de regievoerder altijd alert moet zijn op signalen van de betrokken vreemdeling, of van derden, waaruit zou kunnen blijken dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel. Slachtoffers die meewerken aan de strafrechtelijke vervolging van daders kunnen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek.[14]

Vertrekopties

In artikel 8 van de Vw is opgenomen wanneer een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft. Vreemdelingen die in Nederland zijn en niet onder een van de in artikel 8 Vw opgesomde bepalingen vallen hebben geen rechtmatig verblijf en zullen in de regel een vertrektermijn van 28 dagen hebben. In die periode moet het vertrek uit Nederland gerealiseerd worden. De hoofdregel is daarbij dat de vreemdeling eerst zelf de gelegenheid krijgt om het vertrek uit Nederland te realiseren, eventueel met hulp van de IOM of een NGO. In het vertrek van vreemdelingen uit Nederland worden drie situaties onderscheiden:

[11] Procesprotocol DT&V E1, versie 2.10
[12] Procesprotocol DT&V D2, versie 1.2
[13] Procesprotocol DT&V D4, versie 3.3
[14] Procesprotocol DT&V D9, versie 3.4

- Zelfstandig vertrek: de vreemdeling vertrekt zonder toepassing van dwang naar het land van herkomst. Hij vertrekt veelal zonder begeleiding. Bij deze vorm van vertrek staat vast dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten, omdat het vertrek door de overheid is gecontroleerd en geregistreerd. Dit wordt ook wel gecontroleerd zelfstandig vertrek genoemd.
- Gedwongen vertrek: bij gedwongen vertrek heeft de vreemdeling geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om Nederland zelfstandig te verlaten en is besloten dat dwang moet worden toegepast. Indien nodig wordt de vreemdeling begeleid door de KMar en/of de DT&V.
- Ongecontroleerd vertrek: de vreemdeling is niet meer aanwezig op het laatst bekende adres. Het staat niet vast dat hij Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

Casemanagement en ketensamenwerking

De DT&V werkt op basis van het principe van casemanagement. De regievoerder stelt een vertrekplan[15] op; dit is een persoonsgericht plan met als doel de vreemdeling Nederland te laten vertrekken. Het vertrekplan is een dynamisch document; bij gewijzigde omstandigheden zal ook de vertrekstrategie aangepast worden.

Tijdens het vertrekproces heeft de DT&V regelmatig contact met met name het COA, de AVIM en de IND. Deze organisaties zijn ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, maar in gezamenlijkheid, actief om onder regievoering van de DT&V het vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfsrecht te realiseren.

Het Lokaal Ketenoverleg

Het LKO[16] is een overleg tussen de diensten die samenwerken op een azc; de DT&V, het COA, de AVIM en in de meeste gevallen de IND. Het voorzitterschap kan rouleren. Het LKO kan andere relevante partijen uitnodigen, zoals de gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, de wijkagent, Nidos of Vluchtelingenwerk Nederland (hierna: VWN). Het doel van het overleg is om de strategie af te stemmen ten aanzien van een vreemdeling op basis van de aanwezige feiten en omstandigheden uit het dossier en de bespreking in het LKO. Dit kan een vertrekstrategie zijn, zoveel mogelijk binnen de wettelijke (vertrek)termijn, of een aanpak voor bijvoorbeeld een vreemdeling met overlastgevend gedrag. Het uitgangspunt is om toe te werken naar een toekomstbestendige oplossing. De leden voeren de bijbehorende acties uit, waarbij een ieder handelt vanuit diens eigen organisatieverantwoordelijkheid. De uitvoering wordt gemonitord door het LKO. Wanneer de voortgang stagneert, kan de strategie waar nodig worden herzien of

[15] Procesprotocol DT&V B1, versie 3.0
[16] Leidraad Terugkeer en Vertrek

opgeschaald worden naar het Regionaal afstemmingsoverleg (hierna: het RAO)[17] of het Deelberaad Asiel.[18]

Ondersteuning IOM en/of NGO's

Vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren kunnen hulp krijgen van diverse organisaties zoals de IOM en diverse NGO's.[19] De DT&V subsidieert de terugkeerprojecten van de IOM en de NGO's omdat vreemdelingen zich op die manier goed kunnen voorbereiden op herintegratie in hun land van herkomst. De ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit (om)scholing, herintegratietrajecten in het land van herkomst of het zoeken van een passende baan.

Toezicht en inbewaringstelling

De overheid kan met verschillende maatregelen bevorderen dat een vreemdeling vertrekt. De AVIM kan aan een vreemdeling als toezichtmaatregel bijvoorbeeld een meldplicht opleggen. Onder bepaalde voorwaarden kan een vreemdeling met het oog op zijn uitzetting de vrijheid worden ontnomen door middel van een inbewaringstelling (hierna: IBS)[20]. Een IBS is een bestuursrechtelijke maatregel die alleen mag worden opgelegd door de AVIM en de specifiek daartoe aangewezen ambtenaren van de DT&V als het vertrek niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd. Het toepassen van een IBS wordt als laatste middel gezien om het vertrek van een vreemdeling te kunnen realiseren.

Ten tijde van het opleggen van de bewaring moet er onder meer zicht op uitzetting bestaan. Op grond van de individuele feiten en omstandigheden van een casus toetst de rechtbank of hier sprake van is. Hierbij kunnen de volgende omstandigheden een rol spelen:

- de autoriteiten van het herkomstland verlenen medewerking aan gedwongen vertrek;
- de vreemdeling beschikt over een geldig reisdocument;
- er is niet gebleken dat het land van herkomst geen (vervangende) reisdocumenten zal verstrekken voor gedwongen vertrek;
- er kan op korte termijn een vlucht worden geboekt.

[17] Het RAO is een periodiek overleg per regio (één of twee provincies) tussen in ieder geval de afdelingsmanager van de DT&V, de Teamchef AVIM, de COA-regiomanager en de manager/senior medewerker IND.
[18] Het Deelberaad Asiel (bestaat uit vertegenwoordigers op directieniveau van de IND, COA en DT&V, aangevuld met vertegenwoordigers van Politie, Koninklijke Marechaussee en de directies Regie Migratieketen en Migratiebeleid (Ministerie Justitie en Veiligheid). Ook sluit er een ketenmarinier aan.
[19] Leidraad Terugkeer en Vertrek
[20] Artikel 59 Vreemdelingenwet

3. Bevindingen

Zoals hiervoor is aangegeven is het de taak van regievoerders die op een azc werken om door middel van de vertrekgesprekken de vreemdeling te motiveren om terug te keren naar hun land van herkomst. De bandbreedtes waarbinnen dit moet gebeuren zijn klein. Het belangrijkste doel van de meeste vreemdelingen is immers verblijf in Nederland. Als rechtmatig verblijf is uitgesloten en het vertrekproces daadwerkelijk gestart wordt, zijn vreemdelingen daardoor doorgaans weinig gemotiveerd om Nederland te verlaten. Toch kunnen regievoerders, zodra de fase van vertrek aanbreekt, tegemoetkomen aan specifieke omstandigheden en voorkeuren van vreemdelingen, binnen het gegeven dat zij uit Nederland moeten vertrekken. Regievoerders kunnen bijvoorbeeld materiële hulp bieden. Ook moeten zij toetsen of bijvoorbeeld medische omstandigheden van invloed zijn op het vertrek. De centrale onderzoeksvraag, namelijk of de DT&V voldoende rekening houdt met het belang van vreemdelingen, moet dus bezien worden in de context van het gegeven dat de vreemdeling in de meeste gevallen niet uit Nederland wil vertrekken. Juist daarom is het in het terugkeerproces voor de vreemdeling van belang dat regievoerders voldoende zijn toegerust voor hun taak, werken volgens de geldende normen en waar mogelijk rekening houden met vertrekwensen van de vreemdeling als die er wél zijn. Ook is het belangrijk dat regievoerders het vertrek op een menselijke en verantwoorde manier uitvoeren en daarbij rekening houden met bijvoorbeeld schrijnende omstandigheden of medische aspecten. In dit hoofdstuk schetst de Inspectie aan de hand van deze thema's hoe regievoerders omgaan met het belang van de vreemdeling.

3.1 Toerusting

In deze paragraaf schetst de Inspectie de bevindingen ten aanzien van de toerusting van regievoerders; het verloop van de vertrekgesprekken, de middelen die zij tot hun beschikking hebben en tot slot de opleiding van regievoerders.

Vertrekgesprekken

Regievoerders worden, zoals al beschreven, geacht tenminste drie vertrekgesprekken te voeren met vreemdelingen.

Uit de interviews blijkt dat er bij regievoerders over het algemeen een redelijk uniform beeld bestaat over de inhoud van en de voorwaarden voor een goed vertrekgesprek. Het is van belang om de vreemdeling te informeren over de stand van zaken in zijn procedure, de mogelijkheden om het vertrek te realiseren en over de consequenties van het niet meewerken aan het vertrek. Ondanks het gedeelde beeld van regievoerders over de inhoud van een vertrekgesprek blijkt dat er in de praktijk verschillende stijlen en benaderingen zijn. In deze alinea schetst de Inspectie deze verschillen.

Verloop van vertrekgesprekken

Het eerste vertrekgesprek vindt in het algemeen plaats als het beroep tegen de afwijzende beschikking van de IND nog loopt. De vreemdeling mag in de meeste gevallen de beroepsprocedure in Nederland afwachten en hoeft nog niet te vertrekken. Dat maakt het voor de regievoerder lastig om daadwerkelijk met de

vreemdeling te praten over terugkeer, omdat deze nog helemaal niet met vertrek bezig is. Voor hem is er immers nog een kans op een verblijfsvergunning in Nederland. Bovendien voeren vreemdelingen in deze fase ook gesprekken met andere diensten, zoals het COA of VWN. Terwijl die gesprekken gerelateerd zijn aan een mogelijk verblijf en vertrek, hebben regievoerders de moeilijke taak om voornamelijk over *vertrek* te spreken. Binnen deze gegeven context is dat vaak een eenzijdig gesprek. De regievoerder is meestal de zendende partij en de vreemdeling de ontvangende partij. De vreemdeling verstrekt in veel gevallen weinig informatie omdat dit in een later stadium zouden kunnen dienen als grond om hem in bewaring te stellen. Daarnaast zien regievoerders het vertrekgesprek vaak als een gelegenheid om informatie te verstrekken en (nog) niet als moment met de vreemdeling de mogelijkheden van hun terugkeer te verdiepen. Uit het onderzoek blijkt dat in veel gesprekken procesmatig over de stand van zaken in de toelatingsprocedure wordt gesproken, bijvoorbeeld over de datum waarop het beroep dient bij de rechtbank. Om deze redenen blijft een diepgang in het vertrekgesprek in veel gevallen uit.

Omdat sommige regievoerders dit gebrek aan diepgang ook zelf ervaren, zijn er verschillende perspectieven op de precieze invulling van de drie vertrekgesprekken die gevoerd moeten worden. Sommige regievoerders voeren het eerste en soms ook het tweede gesprek niet omdat zij van mening zijn dat deze vertrekgesprekken nauwelijks effect hebben, in die zin dat vreemdelingen gaan nadenken over de optie om terug te keren naar hun land. Dit heeft tot gevolg dat vreemdelingen pas laat, namelijk nadat hun beroepschrift ongegrond is verklaard, worden geïnformeerd over vertrekmogelijkheden. Zij mogen dan nog een periode van vier weken op het azc blijven om hun vertrek te realiseren, en in de praktijk blijkt dit een korte termijn. Er moet namelijk nog veel geregeld worden om het vertrek mogelijk te maken, zoals het aanvragen van een tijdelijk reisdocument, een laissez passer (hierna: een LP) als de vreemdeling zelf niet beschikt over een geldig reisdocument. Een ander gevolg van het voeren van weinig vertrekgesprekken is dat er minder opties zijn om over te gaan tot gedwongen vertrek als de vreemdeling te weinig vertrekgesprekken heeft gehad. Hij is dan immers onvoldoende geïnformeerd over de mogelijkheden tot zelfstandig vertrek en is niet op de hoogte van de consequenties als hij niet meewerkt aan het realiseren van zijn vertrek uit Nederland.

Andere regievoerders geven in de interviews aan dat zij vinden dat het voeren van de drie vertrekgesprekken eigenlijk te weinig is. Het lukt hen dan niet om een band met de vreemdeling op te bouwen en hem te informeren over de mogelijkheden die er zijn om het vertrek te realiseren. Deze regievoerders zouden juist liever meer dan drie vertrekgesprekken voeren om op die manier samen met de vreemdeling de mogelijkheden tot vertrek te onderzoeken. Dat lukt vaak niet omdat zij te veel zaken in behandeling hebben om meer gesprekken met de vreemdelingen te voeren.

Strategiebepaling door de regievoerders
Uit het onderzoek blijkt dat het niet alleen in de vertrekgesprekken om meerdere redenen aan wat diepgang ontbreekt, maar ook in de door de regievoerder uitgezette vertrekstrategie. Uit het door de Inspectie uitgevoerde dossieronderzoek blijkt dat het in ruim een derde van de onderzochte dossiers aan een analyse ten

aanzien van de vertrekmogelijkheden ontbrak. In 64% van de onderzochte dossiers was wel een vertrekstrategie beschreven. Deze strategie was in sommige gevallen gedetailleerd en uitgebreid. In andere gevallen werd volstaan met de mededeling dat ingezet moet worden op zelfstandig vertrek, gevolgd door gedwongen vertrek van de vreemdeling. Ook uit de interviews bleek in een aantal gevallen van een procesmatige en beperkte aanpak ten aanzien van de vertrekstrategie. Vreemdelingen zijn in de regel niet in het bezit van een reisdocument, waardoor de strategie van de regievoerder inhoudt dat de vreemdeling moet worden gepresenteerd bij de ambassade of het consulaat van zijn land van herkomst in het kader van het verkrijgen van een LP en moet meewerken aan zelfstandig vertrek. Doet de vreemdeling dat niet, dan volgt een inbewaringstelling.

Achtergrond van regievoerders
De achtergrond van regievoerders lijkt voor een deel te bepalen op welke manier zij de vertrekgesprekken vormgeven. In de regel lijken regievoerders die wat langer werkzaam zijn bij de DT&V wat minder het nut van de vertrekgesprekken in te zien, zo blijkt uit het onderzoek. Sinds enkele jaren stelt de DT&V regievoerders aan met een sociaal-maatschappelijke achtergrond. Deze regievoerders geven aan meer te willen investeren in de vertrouwensband met de vreemdeling door meer gesprekken te voeren, maar ook door zich open te willen stellen voor de wensen en behoeften van de vreemdeling.

Duurzaam vertrek
Op de vraag in hoeverre vertrekgesprekken invloed hebben op een duurzaam vertrek van vreemdelingen, hebben de geïnterviewden uiteenlopende antwoorden gegeven. Een belangrijk deel van de regievoerders ziet de gesprekken vooral als middel om de vreemdeling informatie te verschaffen. Deze regievoerders menen, zoals reeds gezegd, dat hun vertrekgesprekken weinig invloed hebben op de vreemdelingen en dat vreemdelingen zelf keuzes maken over hun verblijf of vertrek uit Nederland.

Andere regievoerders geven aan meer te willen investeren in het opbouwen van een vertrouwensband met de vreemdeling. Zij zijn van mening dat ze daardoor de vreemdelingen kunnen stimuleren om na te denken over een duurzame terugkeer naar het land van herkomst, bijvoorbeeld door hulp te krijgen bij het opzetten van een onderneming. Ook COA-medewerkers zien de meerwaarde van de vertrekgesprekken van regievoerders; meer gesprekken leiden tot meer zelfstandig vertrek, menen de COA medewerkers. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat sommige medewerkers van mening zijn dat, als de DT&V meer vertrekgesprekken of voorlichtingen op azc's houdt, dit leidt tot meer aanmeldingen bij de IOM in het kader van zelfstandig vertrek.

Middelen

Terugkeerondersteuning
Vreemdelingen die willen terugkeren naar hun land kunnen dus gebruik maken van terugkeerondersteuning. Het is in hun belang dat deze informatie zo volledig mogelijk wordt besproken tijdens de vertrekgesprekken. De ondersteuning wordt geboden door de IOM en diverse NGO's en kan bestaan uit materiële hulp. Ook kan de vreemdeling begeleid worden als hij bijvoorbeeld op zoek is naar een passende baan. Uit de interviews blijkt dat regievoerders vooral bekend zijn met de projecten

die worden aangeboden door de IOM, maar minder goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden via NGO's. Ook is niet voor iedereen duidelijk wat de opties zijn om via de DT&V zelf nog een financiële bijdrage te geven. Sommige regievoerders maken hier meer gebruik van dan andere, zo blijkt uit het onderzoek. Dat geldt ook voor de mogelijkheden die regievoerders van de afdeling Bijzonder Vertrek van de DIA van de DT&V kunnen bieden als het gaat om het realiseren van bepaalde onderdelen van de terugkeer. De DIA wordt vooral door regievoerders benaderd als er medische begeleiding of opvang moet worden gerealiseerd in het land van herkomst. Van de andere mogelijkheden die de DIA kan realiseren wordt minder gebruik gemaakt.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de ondersteuning die de DT&V kan bieden bij zelfstandig vertrek in de regel onvoldoende aansluit op de behoefte bij de vreemdelingen. Regievoerders wijzen met name op financiële en ondersteuning in natura, en bijvoorbeeld minder op trainingen die de vreemdeling kan volgen of andere ondersteuning, zo blijkt uit de interviews. Vreemdelingen blijken meer behoefte te hebben aan een veiligheidsgarantie bij terugkeer naar hun land. Hoewel de IND het asielverzoek heeft afgewezen en de rechtbank dit heeft bekrachtigd, kunnen vreemdelingen desondanks een onveilig gevoel hebben bij terugkeer naar hun land van herkomst. Hierin kunnen regievoerders niet voorzien.

> Een advocaat verwoordt het als volgt:
> "De DT&V maakt eigenlijk alleen gebruik van financiële middelen, en heeft weinig oog heeft voor het gevoel van veiligheid van vreemdelingen die moeten terugkeren naar hun land. Vreemdelingen zouden wellicht bereidwilliger zijn als zij gebruik zouden kunnen maken van een opvangplek of een safe house in geval er iets mis gaat na hun terugkeer."

Verder hebben vreemdelingen ook behoefte aan medische voorzieningen en scholing voor de kinderen in hun land van herkomst.

Afgifte laissez passer
Omdat veel vreemdelingen niet in het bezit zijn van een geldig reisdocument, is het nodig om een tijdelijk reisdocument, in de meeste gevallen een LP, aan te vragen bij de ambassade of het consulaat van het land van herkomst van de vreemdeling. Tijdens het eerste vertrekgesprek vraagt de regievoerder aan de vreemdeling om een aanvraag voor een LP in te vullen. Deze wordt nog niet opgestuurd naar de vertegenwoordiging van het land van herkomst omdat de vreemdeling beroep heeft ingesteld tegen de afwijzing van zijn asielverzoek. Zo lang het asielverzoek nog niet 'onder de rechter' is geweest mag de DT&V de LP-aanvraag namelijk niet naar de ambassade of het consulaat versturen omdat op dat moment nog niet duidelijk is of hij te vrezen heeft van zijn eigen autoriteiten. Hij vraagt immers om bescherming in Nederland omdat hij vreest voor vervolging door zijn eigen autoriteiten. Uit het onderzoek blijkt dat er bij vreemdelingen wantrouwen bestaat over het feit dat zij al een LP-aanvraag moeten invullen terwijl hun asielverzoek nog niet is beoordeeld door de rechtbank. Dit kan gevolgen hebben voor de vertrouwensband tussen regievoerder en vreemdeling.

Daarnaast is het zo dat een aantal landen van herkomst niet meewerkt aan afgifte van een LP in geval van gedwongen vertrek. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit dat land zijn daarvan meestal op de hoogte, waardoor de bereidheid om mee te werken aan zelfstandig vertrek doorgaans daalt. Andersom geldt dat vreemdelingen die weten dat hun land wél meewerkt aan gedwongen vertrek, doorgaans sneller zullen kiezen voor de optie om zelf te vertrekken, eventueel met ondersteuning van de IOM of een NGO.

Gedwongen terugkeer
Het uitgangspunt van de DT&V is: zelfstandig vertrek als het kan, gedwongen vertrek als het moet. Een vreemdeling, die onrechtmatig in Nederland is en niet uit zichzelf vertrekt, kan in bewaring worden gesteld. Dat gebeurt als er een risico is dat hij zich onttrekt aan het toezicht. Voorwaarde is dat er zicht is op uitzetting.[21]

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste regievoerders het primair hun taak vinden om vreemdelingen te stimuleren tot *zelfstandig* vertrek. Dit staat haaks op het imago dat de DT&V heeft bij vreemdelingen en hun belangenbehartigers. Uit het onderzoek blijkt dat de DT&V door hen vooral wordt geassocieerd met *gedwongen* vertrek. Dat komt mede doordat de regievoerders de vreemdeling in de meeste gevallen doorsturen naar de IOM als hij zelfstandig wil vertrekken. Op dat moment laten regievoerders ook de regie over het vertrek in veel gevallen los.

Het in bewaring stellen van vreemdelingen wordt door de meeste regievoerders gezien als een complex proces. De afweging om een vreemdeling in bewaring te stellen moet zorgvuldig zijn en met voldoende waarborgen omkleed. De meeste regievoerders zien een inbewaringstelling als laatste middel om het vertrek te kunnen realiseren. Daarentegen blijkt uit het onderzoek dat er ook regievoerders zijn die in het eerste vertrekgesprek de vreemdeling al waarschuwen voor een inbewaringstelling en, zoals gezegd, het vertrekdossier van de vreemdeling zo opbouwen dat een inbewaringstelling op een later moment juridisch haalbaar is.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de coronamaatregelen het gedwongen vertrek van vreemdelingen uit Nederland complexer heeft gemaakt. Vreemdelingen hoeven geen medewerking te verlenen aan een coronatest die door het ontvangende land wordt voorgeschreven. Op grond van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam[22] kunnen vreemdelingen een coronatest weigeren en kan een gedwongen uitzetting niet gerealiseerd worden.

Opleiding
De DT&V biedt regievoerders verschillende opleidingen en cursussen aan. Voor beginnende regievoerders is er een uitgebreid pakket aan opleidingen en trainingen. Deze opleidingen en trainingen hebben voor nieuwe regievoerders een verplicht karakter. De trainingen zijn bedoeld om het vak regievoeren eigen te maken. De medewerkers volgen (online) trainingen over bijvoorbeeld de Vw 2000, de toetsingsmomenten, de gespreksmethodiek Werken In Gedwongen Kader (hierna: WIGK) of het omgaan met culturele achtergronden. Verder zijn er voor bestaande medewerkers verplichte e-learning modules beschikbaar over

[21] Artikel 59 Vreemdelingenwet
[22] Artikel 11 Grondwet

onderwerpen als privacy en data-veiligheid. Daarnaast zijn er nog facultatieve (online)cursussen voor alle regievoerders.

De meeste geïnterviewden geven aan dat ze deze opleidingen en trainingen als goed en nuttig hebben ervaren. Ze zijn voornamelijk te spreken over de WIGK-training. De WIGK-training is bedoeld voor regievoerders om motiverende gesprekstechnieken eigen te maken en vervolgens toe te passen om belemmeringen bij vreemdelingen weg te nemen. Daarbij is er ook aandacht voor verschillende culturele achtergronden van vreemdelingen. De geïnterviewden hebben aangegeven dat ze ook het praktische gedeelte van het WIGK als waardevol zien. Een WIGK-trainer of een senior regievoerder woont verschillende vertrekgesprekken van een regievoerder bij en geeft vervolgens feedback op het gevoerde gesprek met een vreemdeling. Verder zijn er ook intervisiemomenten met senior regievoerders om casussen te bespreken en te oefenen op basis van het WIGK. Op deze wijze worden regievoerders *on the job* verder opgeleid. Uit het onderzoek blijkt dat het per locatie of afdeling kan verschillen hoe een regievoerder wordt opgeleid.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat er bij regievoerders behoefte is aan vervolgopleidingen en bijscholingen om de opgedane kennis *up to date* te houden of verder te verdiepen.

3.2 Vertrekwensen van de vreemdeling

Omdat vreemdelingen tijdens de beroepsprocedure bij de rechtbank niet of nauwelijks bezig zijn met hun vertrek, hebben ze vaak geen specifieke wensen ten aanzien hiervan. De meeste regievoerders geven wel aan dat zij vreemdelingen nadrukkelijk de ruimte geven om hun vertrekwensen te onderzoeken. Het kan hierbij gaan om financiële ondersteuning of om een van de projecten die de NGO's aanbieden. Te denken valt hierbij aan ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf bij terugkeer naar het land van herkomst of het volgen van bepaalde opleidingen. Ook een financiële of een ondersteuning in natura behoort tot de mogelijkheden. Regievoerders geven aan dat zij realistische vertrekwensen, bijvoorbeeld het opstarten van een onderneming in het land van herkomst, serieus nemen en de vreemdeling doorverwijzen naar de IOM of NGO's voor verdere verkenning. Uit het onderzoek blijkt dat regievoerders er de voorkeur aan geven om vreemdelingen terug te laten keren via de IOM omdat zij de kennis en ervaring heeft om vreemdelingen te begeleiden op maat.

Vreemdelingen die serieus nadenken over hun terugkeer of stappen hebben gezet om zelfstandig terug te keren, krijgen van regievoerders en COA-medewerkers de mogelijkheid om langer te verblijven op een azc. Regievoerders zijn in principe aan de opvangtermijn van het COA gebonden. In de praktijk blijkt dat er maatwerk kan worden geleverd. De opvangtermijn hoeft niet altijd heel rigide te gelden en medewerkers van het COA kunnen hiervan, na overleg met de DT&V, afwijken als zelfstandig vertrek een serieuze optie is. Het verlengen van opvang biedt de vreemdeling ook de mogelijkheid om zijn terugkeer goed en rustig voor te bereiden.

Uit de interviews met regievoerders blijkt dat het hierbij gaat om een kleine groep vreemdelingen. Zij hebben de wens om in Nederland te verblijven losgelaten en

hebben zich neergelegd bij hun vertrek. Deze vreemdelingen hebben vooral praktische vertrekwensen, zoals extra geld voor een medische ingreep in het land van herkomst of voor extra bagage die zij mee willen nemen. Uit de interviews blijkt dat regievoerders over het algemeen instemmen met praktische vertrekwensen van vreemdelingen. Bij meer complexe vertrekwensen worden vreemdelingen doorverwezen naar de IOM of een NGO.

Tegelijkertijd geven regievoerders aan dat de tijd op het azc te kort is om te voldoen aan de vertrekwensen van vreemdelingen en het vertrek vanuit het azc te realiseren. Na de ongegrondverklaring van het beroep worden de COA-voorzieningen in principe na vier weken beëindigd. Vreemdelingen die uitgeprocedeerd zijn kunnen soms terecht in andere opvanglocaties, zoals een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) of de landelijke vreemdelingen voorziening (hierna: de lvv). Op deze locaties krijgen vreemdelingen meer tijd om hun vertrekwensen te onderzoeken en te werken aan hun vertrek. Gezinnen worden doorgeplaatst naar een gl. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers op een gl regelmatig ervaren dat een gezin van een azc wordt overgeplaatst omdat het niet meer mogelijk was om het vertrek vanuit het azc te realiseren.

Terugkeer naar een ander land
Het komt af en toe voor dat vreemdelingen naar een ander land willen terugkeren dan hun eigen land van herkomst. In dat geval moeten vreemdelingen over de juiste reisdocumenten en papieren beschikken, waaruit blijkt dat het land van bestemming instemt met de komst van de vreemdeling. Uit het onderzoek blijkt dat dit voor vreemdelingen een groot obstakel is. Ze moeten zelf aantonen dat ze toegang kunnen krijgen tot een derde land, wat meestal niet lukt. De vreemdeling krijgt hierbij in de meeste gevallen geen ondersteuning vanuit de DT&V. Sommige regievoerders geven aan de mogelijkheid van vertrek naar een derde land wel te willen (laten) onderzoeken. Daarbij kan de hulp van de DIA worden ingeschakeld.

Wie heeft de regie over het vertrekproces?
Uit het onderzoek blijkt dat regievoerders verschillend denken over wie de regie moet nemen over het vertrekproces. Sommigen geven aan dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn vertrekproces. De vreemdeling zou meer regie moeten tonen om zijn vertrek te realiseren, zo vinden deze regievoerders. Andere regievoerders geven aan dat vreemdelingen op het azc in de meeste gevallen niet terug willen keren en dus de regie over hun terugkeer niet pakken. Om die reden zien zij voor zichzelf een actieve rol als regievoerder over het vertrekproces van de vreemdeling.

Tegelijkertijd zien sommige regievoerders het feit dat vreemdelingen met onbekende bestemming vertrekken vanaf een azc ook als een acceptabele uitkomst van het vertrekproces. De vreemdeling heeft in dat geval de regie genomen over zijn situatie door zich te onttrekken aan zijn vertrek en niet af te wachten of bijvoorbeeld een inbewaringstelling volgt. Als de vreemdeling het azc verlaat, wordt zijn dossier door de regievoerder afgesloten. In die zin zien sommige regievoerders het vertrek van een vreemdeling uit een azc als een werkresultaat. Andere regievoerders zien dat anders. Als vreemdelingen van een azc met onbekende bestemming zijn vertrokken, melden zij zich namelijk in sommige gevallen weer opnieuw aan bij de IND en beginnen de procedures weer opnieuw. Ook is het, als

een vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt, niet duidelijk of hij Nederland daadwerkelijk verlaten heeft.

3.3 Toetsingsmomenten

Het is de bedoeling dat de regievoerder tijdens het vertrekproces de afweging maakt of er in de zaak van de vreemdeling aspecten zijn, zoals bijzondere medische omstandigheden, die er toe moeten leiden dat het vertrek wordt uitgesteld of afgesteld. Het is belangrijk dat een regievoerder zich in ieder stadium van het vertrekproces de vraag stelt of wet- en regelgeving uitvoerbaar zijn en wat de gevolgen hiervan zijn voor de vreemdeling in kwestie. Als dit niet gebeurt dan bestaat het risico dat de vreemdeling in zijn belang wordt geschaad.

De Inspectie heeft kwantitatief onderzoek gedaan in 200 vertrekdossiers van de DT&V. Hierbij heeft de Inspectie beoordeeld of de regievoerder in het vertrekplan een inhoudelijke afweging heeft vastgelegd ten aanzien van de toetsingsmomenten medische bijzonderheden, buiten schuld, schrijnendheid en mensenhandel. De Inspectie heeft in de individuele dossiers niet kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake was van deze omstandigheden of niet. Dat wil zeggen: het is voor de beantwoording van de onderzoeksvraag niet nodig geweest om te beoordelen of deze omstandigheden *correct* zijn beoordeeld maar *óf* ze zijn beoordeeld. De Inspectie heeft dus enkel vastgesteld of de behandelend regievoerder een inhoudelijke toetsing heeft vastgelegd over de bijzondere omstandigheden waarvan sprake kan zijn tijdens een vertrekproces.

Uit onderstaande tabel. blijkt in hoeveel gevallen een inhoudelijke toetsing is vastgelegd in het vertrekplan.

Medische bijzonderheden	Buiten schuld beoordeling	Schrijnende omstandigheden	Mensen-handel	Alle vier getoetst
117 (59%)	45 (23%)	20 (10%)	37 (19%)	15 (8%)

Uit het dossieronderzoek blijkt dat regievoerders te weinig de inhoudelijke afweging maken en vastleggen of er in het geval van de betreffende vreemdeling sprake is van omstandigheden waardoor het vertrek (tijdelijk) zou moeten worden uitgesteld.

In de afgenomen interviews daarentegen geven regievoerders aan dat ze aandacht besteden aan alle toetsingsmomenten. De toetsingsmomenten medische bijzonderheden, buiten schuld en mensenhandel worden door regievoerders gezien als objectieve toetsingsmomenten. De feiten in een zaak van een vreemdeling wijzen uit of er al dan niet sprake is van een medische, buiten schuld- of mensenhandel indicatie. De beoordeling of er sprake is van schrijnende omstandigheden wordt gezien als een subjectieve beoordeling. In de praktijk kan dat tot gevolg hebben dat ene regievoerder een situatie als schrijnend ziet, en de andere niet.

Medische bijzonderheden

Uit het onderzoek blijkt dat regievoerders met name aandacht besteden aan het toetsingsmoment medische bijzonderheden. Het is belangrijk om die goed in kaart te brengen voor het vertrek van een vreemdeling gerealiseerd kan worden, en in die zin is het ook in het belang van vreemdelingen om deze informatie met de DT&V te delen, aldus de regievoerders. Uit de interviews blijkt dat regievoerders niet eenduidig omgaan met eventuele medische bijzonderheden die zouden kunnen leiden tot uitstel van het vertrek van de vreemdeling. Sommige regievoerders starten ambtshalve een procedure bij de IND op grond van artikel 64 Vw. Anderen vinden dat dit de verantwoordelijkheid van de advocaat van de vreemdeling is, zoals ook beschreven is in het betreffende procesprotocol van de DT&V.

Uit data van de DT&V blijkt dat regievoerders in 2019 acht zaken van vreemdelingen ambtshalve aan de IND hebben voorgelegd om te beoordelen of medische omstandigheden moeten leiden tot uitstel van vertrek. In 2020 was dat één zaak en in 2021 geen enkele zaak. De beleidsafdeling van de DT&V geeft aan dat de coronapandemie van invloed zou kunnen zijn op het (lage) aantal zaken dat in 2020 en 2021 voorgelegd is aan de IND, maar zeker is dat niet. Het zou kunnen dat vreemdelingen gedurende de pandemie minder snel geneigd waren om de toestemmingsverklaring voor het opvragen van medische gegevens te ondertekenen. Deze toestemmingsverklaring is nodig voor de procedure bij de IND waarin bepaald wordt of uitstel van vertrek om medische redenen wordt verleend aan een vreemdeling. De DT&V geeft aan dat vreemdelingen tijdens de pandemie misschien liever niet de toestemmingsverklaring om medische gegevens op te vragen wilden ondertekenen omdat de DT&V dan ook gegevens over de covid-vaccinatie of testuitslagen in handen zou krijgen, waarmee het vertrek dan gerealiseerd kon worden. Ook kan het ontbreken van vertrekopties een rol spelen als het gaat om het lage aantal zaken dat is voorgelegd aan de IND.

Buiten schuld beoordeling

Ook de buiten schuld beoordeling vinden regievoerders een objectief toetsingsmoment, zo blijkt uit de interviews. Het komt zelden voor dat een regievoerder de zaak van een vreemdeling die op een azc woont voorlegt aan de IND omdat deze buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. De buiten schuld toets wordt als een moeilijke toetsing gezien omdat één van de voorwaarden is dat een vreemdeling actief probeert om Nederland te verlaten, maar dat dat buiten zijn schuld niet lukt. Bij de meeste vreemdelingen is hier volgens regievoerders geen sprake van, zeker als vreemdelingen langer in Nederland verblijven en bijvoorbeeld in de gemeentelijke opvang wonen.

Uit door de DT&V verstrekte gegevens blijkt dat in 2019 zeventien zaken van vreemdelingen door middel van een zogenoemd zwaarwegend advies zijn voorgelegd aan de IND omdat de regievoerder heeft geconstateerd dat er sprake was van een situatie waarin de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kon verlaten. In 2020 waren dat 15 zaken, en in 2021 6. De DT&V geeft aan dat deze data mogelijk niet correct zijn omdat hun informatiesysteem in de genoemde periode gewijzigd is. Deze wijziging heeft de datakwaliteit verbeterd, maar leidde tot het hernoemen van processen in het systeem. Dat heeft ervoor gezorgd dat de data niet volledig zijn.

Schrijnende omstandigheden

Het komt bijna niet voor dat de situatie van een vreemdeling als schrijnend wordt bestempeld door regievoerders. Uit de interviews blijkt dat de toets of er sprake is van schrijnende omstandigheden kort voor overdracht van het dossier al door de IND is uitgevoerd. De kans is klein dat er in de tussentijd nieuwe omstandigheden zijn waardoor de situatie van een vreemdeling als schrijnend kan worden gezien, zo blijkt uit de interviews. Het komt niet veel voor dat de zaak van een vreemdeling wordt voorgelegd aan de IND omdat er in de ogen van een regievoerder sprake is van schrijnende omstandigheden. Regievoerders benoemen dat ze hier niet of zeer zelden mee te maken hebben gehad.

Dit beeld wordt bevestigd door informatie van de DT&V waaruit blijkt dat regievoerders in 2020 en in 2021 per jaar twee zaken hebben voorgelegd aan de IND in verband met mogelijk schrijnende omstandigheden. Daarbij zijn volgens de DT&V een aantal aspecten van belang:

- Het indienen van zaken is een ketenbrede activiteit waarbij een van de ketenpartners de coördinerende taak op zich neemt en de indiening bij de IND verzorgt. De cijfers geven dan ook geen volledig beeld over de inspanningen vanuit de DT&V, omdat de indiening ook door andere diensten gedaan kan zijn.
- Zaken van vreemdelingen kunnen ook informeel aangedragen worden, ter toetsing in een vooroverleg. Diverse zaken worden daar al afgedaan en leiden dan niet tot indiending bij de IND in het kader van schrijnendheid.
- Omdat er geen formele werkafspraken zijn omtrent het registreren van informele verzoeken, bestaat de mogelijkheid dat niet alle verzoeken eenduidig zijn geregistreerd. Bovengenoemde getallen worden echter, bij benadering, door de coördinatoren van de DT&V herkend.
- Zaken die aangeleverd worden betreffen overigens niet altijd schrijnende zaken. Dit kunnen ook vastgelopen zaken zijn of zaken waarin bijvoorbeeld media of politieke gevoeligheden spelen.

Mensenhandel

Uit de interviews blijkt dat regievoerders oog te hebben voor aanwijzingen die erop kunnen duiden dat er bij een vreemdeling sprake is (geweest) van mensenhandel. Op een azc is hier echter weinig ervaring mee, omdat vaak al in een eerder stadium is gesignaleerd als een vreemdeling het slachtoffer is van mensenhandel. In een voorkomend geval verwijzen de regievoerders de vreemdeling naar de politie.

3.4 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

Samenwerking in het LKO-verband

Om het vertrekproces in goede banen te leiden wordt op verschillende niveaus samengewerkt. De DT&V werkt bijvoorbeeld met de IOM samen om zelfstandig vertrek van vreemdelingen uit Nederland te realiseren. De DT&V is ook een vaste deelnemer van het LKO op een azc.

In het LKO-verband zitten vier ketenpartners samen, naast de DT&V zijn het COA, de AVIM en de IND de andere vaste deelnemers. Andere partners, de IOM of NGO’s, worden incidenteel uitgenodigd. De LKO-leden geven aan dat het bijwonen

van andere partners meerwaarde moet hebben voor het overleg. Het LKO wordt voornamelijk door regievoerders voorgezeten. Op grond van de Leidraad Terugkeer en Vertrek moet het voorzitterschap rouleren tussen de ketenpartners, maar in de praktijk heeft de DT&V in veel LKO's de leidende rol ingenomen. De voorzitter van het LKO bepaalt, in overleg met andere ketenpartners, de agenda en de richting van het overleg. De onderzochte LKO's kennen over het algemeen vaste agendapunten. De agendapunten kunnen echter verschillen naar gelang de actualiteit en lokale vragen en behoeftes van de deelnemers. Een van de vaste agendapunten is het bespreken van de caseloadlijsten van de regievoerders en het bepalen van de vertrekstrategie. Regievoerders bespreken met de andere deelnemers over de vertrekstrategie en de andere deelnemers kunnen vanuit eigen rol input leveren. Besluiten die genomen worden moeten unaniem zijn. Alle vier de ketenpartners moeten het met elkaar eens worden over de ingezette strategie. Zijn zij het niet eens, kan dan de zaak worden opgeschaald naar een overleg op managementniveau, het RAO.

Uit de interviews en observaties bij de LKO's blijkt dat regievoerders een bepalende rol hebben bij het uitzetten van een strategie. De regievoerder bespreekt een casus en geeft aan welke stappen gezet kunnen worden. Uit de interviews en observaties blijkt dat er weinig discussiemomenten zijn. Ook bieden de medewerkers van het COA, de AVIM en de IND weinig tegenspraak als het gaat om de ingezette strategie van de regievoerder, zo blijkt uit de observaties. Verder blijkt uit het onderzoek dat het weinig voorkomt dat een casus wordt opgeschaald naar het RAO of het Deelberaad Asiel.

Uit het onderzoek blijkt dat de LKO-deelnemers de samenwerking over het algemeen goed vinden en het LKO van meerwaarde vinden. Tegelijkertijd is de samenwerking niet beperkt tot het LKO. Ook buiten het LKO vinden de ketenpartners elkaar. De lijnen zijn kort en beslissingen kunnen soms ook buiten het LKO genomen worden. Sommige geïnterviewden geven aan dat het LKO gebruikt wordt om meer in algemene zin onderwerpen te bespreken. Buiten het LKO zoeken ketenpartners elkaar op en wordt een casus van een vreemdeling op detailniveau besproken.

Tegelijkertijd verloopt de samenwerking niet overal goed, in die zin dat het niet altijd mogelijk is dat alle ketenpartners aanwezig zijn tijdens het LKO. Vanwege de capaciteitsproblemen en prioriteiten elders kunnen de AVIM-medewerkers niet altijd aanwezig zijn tijdens de LKO's. Om deze reden hebben de ketenpartners in azc Assen bijvoorbeeld twee soorten LKO's opgezet. Eenmaal per maand is een groot LKO waarbij de AVIM en ook de IND aanwezig is. Eénmaal per maand is er ook een klein LKO met alleen de DT&V en het COA.

Uit het onderzoek blijkt dat managers van de diverse diensten aangeven dat ketenpartners soms een verschillende kijk hebben op het vertrekproces, waardoor de samenwerking soms moeizaam verloopt. Organisaties handelen vanuit hun eigen doelen en missies, terwijl een ketenbrede aanpak effectiever zou kunnen zijn.

Over de samenwerking tussen de DT&V en de IOM en NGO's geven de geïnterviewden aan dat het goed verloopt. Met de IOM wordt er veelvuldig samengewerkt. De medewerkers van de IOM zitten doorgaans op azc's waar de

DT&V ook zit. Uit de interviews blijkt dat de IOM de primaire partner is van de DT&V als het gaat om zelfstandig terugkeer van vreemdelingen. NGO's worden minder ingeschakeld. Verder is gebleken dat de samenwerking tussen de DT&V en VWN niet op alle locaties goed verloopt. Niet alle regievoerders hebben behoefte om met VWN samen te werken omdat ze menen dat VWN een tegengesteld belang heeft. Andere regievoerders hebben daartegen aangegeven het belang van samenwerking met VWN in te zien, omdat VWN een bijdrage kan leveren aan het verantwoord vertrek.

Informatie-uitwisseling en vastlegging

Uit de interviews blijkt dat de ketenpartners veelvuldig informatie met elkaar delen. Dat gebeurt zowel in het LKO als buiten de officiële overlegstructuren. Medewerkers van de ketenpartners geven aan dat ze elkaar goed te vinden en gebruik te maken van verschillende kanalen (e-mails, bellen) om relevante informatie met elkaar te delen. De informatiepositie van de ketenpartners lijkt niet evenredig te zijn. Het COA heeft vanwege de AVG geen toegang tot de beschikking van de IND, waaruit ook blijkt hoe lang de vreemdeling recht heeft op opvangvoorzieningen van het COA. Uit de interviews blijkt dat COA-medewerkers uiteindelijk wel aan deze relevante informatie komen, maar dat het hen veel tijd en moeite kost. Ook sommige AVIM-medewerkers ervaren de gevolgen van de AVG in hun werkzaamheden.

> Een AVIM-medewerker verwoordt als volgt:
>
> "Voorheen kreeg AVIM alle relevante informatie, bijvoorbeeld over de bungalow. Maar sinds kort wordt de plattegrond van de bungalows niet meer gedeeld. Dat heeft met de AVG te maken. Ik heb geen verklaring voor het feit dat wij dit soort informatie niet krijgen. Voor het werk kan deze informatie relevant zijn bijvoorbeeld als het gaat om bewoners die suïcidegedachten hebben. Je wil dan graag zo snel mogelijk naar de juiste kamer in het pand. Daarvoor is het van belang om een plattegrond van de woning te hebben."

Uit de interviews en observaties blijkt dat niet alle LKO's verslag maken van het overleg. Doorgaans wordt gewerkt aan de hand van de caseloadlijst van de regievoerders en waar nodig wordt daar een notitie gemaakt. Medewerkers noteren hun eigen to-do-list en achten niet nodig om een verslag te maken van het overleg.

4. Analyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 Analyse en conclusies

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op de vraag of de belangen van vreemdelingen gedurende het vertrekproces voldoende in acht worden genomen. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: in welke mate houdt de DT&V, binnen de wettelijke en procedurele kaders, rekening met het belang van de vreemdeling bij het realiseren van verantwoord vertrek uit Nederland? In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk analyseert de Inspectie de bevindingen op basis van thema's die uit de bevindingen naar voren komen. Voor elk thema zullen deelconclusies worden getrokken. De deelconclusies zullen bij elkaar een antwoord geven op de onderzoeksvraag. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen geformuleerd.

Toerusting

Bij het uitvoeren van hun complexe taak is het belangrijk dat regievoerders de menselijke maat in acht nemen bij een strategiebepaling en hun communicatie met de vreemdelingen. Naast een gedegen opleiding is het daarom van belang dat regievoerders van de DT&V ook anderszins voldoende toegerust zijn om de vertrekgesprekken op een goede manier te voeren en het verantwoord vertrek van vreemdelingen uit Nederland te realiseren.

De Inspectie constateert dat regievoerders een verschillende benadering hebben ten aanzien van de aanpak en het voeren van een vertrekgesprek en de vertrekstrategie. Een deel van de regievoerders heeft een procesmatige benadering, waarbij weinig ruimte is voor maatwerk. Het vertrekgesprek is dan doorgaans eendimensionaal en gericht op het verstrekken van informatie. Er vindt weinig interactie plaats tussen regievoerder en vreemdeling. Sommige regievoerders lijken al aan het begin van een vertrekproces toe te werken naar een inbewaringstelling, gevolgd door een gedwongen vertrek. Ook voert niet iedere regievoerder minimaal drie vertrekgesprekken, omdat dit niet in alle gevallen relevant wordt geacht. Tot slot constateert de Inspectie dat de door de regievoerder gehanteerde vertrekstrategie soms weinig diepgang heeft. In ongeveer een derde van de onderzochte dossiers ontbrak een strategie. Voor zover een strategie bepaald was, was deze soms te voor de hand liggend; inzetten op zelfstandig vertrek, zo niet, dan gedwongen vertrek.

Een andere groep van regievoerders daarentegen heeft een meer open en actieve houding. Het vertrekgesprek is inhoudelijk van aard en regievoerders proberen de intrinsieke motivatie van de vreemdeling te achterhalen met als doel om zelfstandig vertrek te realiseren. Daarmee zou een vertrouwensband met de vreemdeling versterkt kunnen worden en ten goede komen van vertrekwensen van vreemdelingen. De Inspectie constateert dat deze groep regievoerders een meer inhoudelijke afweging maakt ten aanzien van de te voeren vertrekstrategie.

Deze verschillen in aanpak en benadering kunnen verklaard worden door de achtergrond, kennis en ervaring van een regievoerder. De Inspectie erkent dat een verschil in benadering en stijl in sommige gevallen heel nuttig kan zijn. Hiermee

kan maatwerk worden geleverd om het verantwoord vertrek van vreemdelingen te realiseren. Daarmee wordt het belang van de vreemdeling gediend. Tegelijkertijd kan het verschil in behandeling het belang van de vreemdeling schaden als er minder vertrekgesprekken worden gevoerd en/of als deze procesmatig en standaard van aard zijn. De Inspectie pleit ervoor dat iedere regievoerder een open houding heeft ten aanzien van de vreemdeling en het te realiseren vertrek. Dit te meer nu uit het onderzoek blijkt dat het voeren van vertrekgesprekken leidt tot meer aanmeldingen bij de IOM, wat weer mogelijk kan leiden tot meer duurzaam vertrek van vreemdelingen.

De Inspectie constateert dat de middelen die regievoerders tot hun beschikking hebben om het vertrek te realiseren beperkt zijn. Hierbij speelt een grote rol dat regievoerders weinig tijd hebben om zelfstandig dan wel gedwongen vertrek vanuit een azc te realiseren. Verder signaleert de Inspectie ook op dit punt verschillen tussen regievoerders; sommige regievoerders maken meer gebruik van terugkeerondersteuning door de IOM en/of NGO's en een financiële bijdrage van de DT&V zelf. Op dit punt is verdere verbetering mogelijk. Tot slot constateert de Inspectie dat de hulp die de DT&V kan bieden niet altijd aansluit bij de wensen van vreemdelingen. De DT&V kan materiële hulp bieden, als ook hulp bij het opzetten van een onderneming bijvoorbeeld. Vreemdelingen hebben tegelijkertijd behoefte aan een veiligheidsgarantie bij terugkeer naar hun land van herkomst. De DT&V kan hen die garantie niet bieden.

In de praktijk hebben regievoerders veelal twee opties; de vreemdeling doorverwijzen naar de IOM voor het realiseren van zelfstandig vertrek, óf een inbewaringstelling, gevolgd door een gedwongen vertrek. Het in bewaring stellen van vreemdelingen wordt door een deel van de regievoerders gezien als laatste optie. Tegelijkertijd is het een complex proces. Het moeilijk kunnen verkrijgen van reisdocumenten, alsook het kunnen weigeren van een coronatest maakt het werk van de regievoerder niet eenvoudiger.

Over het algemeen heeft de Inspectie kunnen constateren dat de opleiding een belangrijk onderdeel vormt van de inwerktrajecten bij nieuwe regievoerders. Deze opleidingen worden als nuttig en relevant ervaren door regievoerders. De Inspectie ziet een verbetermogelijkheid als het gaat om het aanbieden van meer vervolgopleidingen, om de kennis en vaardigheden van regievoerders up to date te houden. Het uniformeren van opleidingen kan verder bijdragen aan een eenduidige werkwijze van regievoerders.

Deelconclusie 1

De Inspectie signaleert dat er verschillen zijn tussen regievoerders. Sommige regievoerders hebben een open houding ten aanzien van de vreemdeling en investeren in het opbouwen van een vertrouwensband. Andere regievoerders werken procesmatig, waarbij het risico bestaat dat de vreemdeling in zijn belangen geschaad wordt. Dit verschil manifesteert zich ten aanzien van verschillende onderdelen van het vertrekproces; de vertrekgesprekken, de vertrekstrategie en het inzetten van middelen om het vertrek te stimuleren dan wel af te dwingen.

De Inspectie is van oordeel dat een verschil in stijl in sommige gevallen nuttig kan zijn; hiermee kan maatwerk geleverd worden. Tegelijkertijd kan dit verschil in de werkwijze de vreemdeling in zijn belang schaden als hij bijvoorbeeld minder vertrekgesprekken krijgt.

Regievoerders zijn niet allemaal op de hoogte van alle vertrekmogelijkheden. Er is vooral onbekendheid met de mogelijkheden via de NGO's.

De Inspectie constateert dat door regievoerders positief wordt gedacht over de interne opleidingen. Tegelijkertijd is er meer behoefte aan vervolgopleidingen en ontbreekt het in sommige gevallen aan kennis over de beschikbare terugkeerondersteuning door de NGO's en de DT&V zelf.

Vertrekwensen van de vreemdeling

Uit de signalen tijdens de oriëntatiefase op dit onderzoek kwam een beeld naar voren dat de vertrekwensen van vreemdelingen onvoldoende zouden worden meegewogen bij het realiseren van vertrek. Dit onderzoek heeft echter een ander beeld opgeleverd. De Inspectie heeft geconstateerd dat vreemdelingen die op een azc verblijven weinig tot geen vertrekwensen naar voren brengen in de vertrekgesprekken. Dat kan twee oorzaken hebben. De opvangtermijn op een azc is redelijk kort om de soms complexe en tijdrovende vertrekwensen te realiseren. Als een vreemdeling bijvoorbeeld een onderneming wil opzetten in zijn land van herkomst dan is meer tijd voor nodig dan de termijn dat hij op het azc mag verblijven. Ook blijkt dat vreemdelingen in de fase dat zij op een azc wachten op de behandeling van hun beroepschrift bij de rechtbank nog weinig open staan om na te denken over hun vertrek. De Inspectie constateert dat het om die reden niet realistisch is om de regie over het vertrekproces, naar het eigen land of naar een ander land, volledig bij de vreemdeling neer te leggen.

Deelconclusie 2

De Inspectie constateert dat vreemdelingen die op een azc wonen en in afwachting zijn van de behandeling van hun beroepschrift bij de rechtbank, nauwelijks tot geen initiatief nemen ten aanzien van hun vertrek. In die zin kunnen regievoerders ook geen rekening houden met hun wensen, omdat die er op dat moment niet zijn. Dit vraagt, binnen het gegeven dat de context moeilijk is, een actieve en onderzoekende houding van de regievoerder.

Toetsingsmomenten

Bij een zorgvuldig en menselijk vertrekproces past de vraag of het vertrek ten alle tijde en onder alle omstandigheden moet worden gerealiseerd. Bijzondere omstandigheden kunnen maken dat de regievoerder besluit om (tijdelijk) af te zien van het realiseren van het vertrek of om de casus van de vreemdeling nog eens voor te leggen bij de IND in het kader van een toelatingsaanvraag.

Het is in het belang van de vreemdeling dat deze toetsingen zorgvuldig gebeuren. In de praktijk blijkt dat regievoerders weinig uitvoering geven aan de inhoudelijke beoordeling van de vier toetsingsmomenten. Uit het door de Inspectie uitgevoerde dossieronderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts in 8% van de dossiers de volledige toetsing wordt uitgevoerd. Dat is enerzijds verklaarbaar. Kort voor de overdracht van het vertrekdossier heeft de IND bijvoorbeeld al een toetsing gedaan of er sprake is van schrijnende omstandigheden. De kans dat er sprake is van nieuwe omstandigheden op het moment dat de regievoerder de vreemdeling spreekt, is door het geringe tijdsverloop klein. Ook komt een buiten schuld situatie bijvoorbeeld weinig voor. Dit kan een verklaring vormen voor het feit dat de regievoerder in mindere mate inhoudelijk toetst of er sprake is van deze omstandigheden. Desalniettemin constateert de Inspectie op dit vlak een verbeterpunt. Een meer actieve houding van de regievoerder ten aanzien van de toetsingsmomenten zal ertoe leiden dat zo min mogelijk signalen worden gemist. Hierdoor is de kans kleiner dat de vreemdeling wordt geschaad in zijn belang.

Het is opvallend dat het toetsingsmoment medische omstandigheden vaker wordt getoetst door regievoerders. Om het vertrek te kunnen realiseren is het van belang dat de regievoerder beschikt over informatie over de medische situatie van een vreemdeling. De Inspectie constateert dat dit het belang van de vreemdeling kan dienen. Tegelijkertijd dient de medische toetsing ook het belang van de DT&V. Zonder deze informatie kan de regievoerder het vertrek immers niet realiseren.

Ten aanzien van het vastleggen van een inhoudelijke beoordeling van de toetsingsmomenten signaleert de Inspectie een verbeterpunt. Uit het uitgevoerde dossieronderzoek blijkt dat veel regievoerders geen informatie in het vertrekplan vastleggen omtrent de toetsingsmomenten. Ook bestaat er geen eenduidigheid ten aanzien van het vastleggen van informatie. Hierdoor onstaat het risico dat belangrijke informatie verloren gaat.

Deelconclusie 3

Regievoerders maken in te weinig gevallen een inhoudelijke afweging als het gaat om de toetsingsmomenten. Het risico bestaat dat signalen gemist worden en vreemdelingen hierdoor in hun belang geschaad worden.

Tevens constateert de Inspectie een aandachtspunt als het gaat om het vastleggen van informatie in het vertrekplan omtrent de toetsingsmomenten.

Ketensamenwerking en informatieuitwisseling

Omdat het realiseren van het vertrek van vreemdelingen een complex proces is, is een goede samenwerking van belang. Uit het onderzoek blijkt dat op de in het onderzoek betrokken locaties periodiek een LKO plaatsvindt, waarin de vertrekstrategie besproken kan worden. De samenwerking wordt in de meeste gevallen als goed ervaren. In de praktijk blijkt het LKO veelal procesmatig te werk te gaan; aan de hand van de zogenoemde caseloadlijsten van de DT&V wordt de stand van zaken in de toelatingsprocedure besproken. Er vindt weinig discussie plaats over de wijze waarop het vertrek van de vreemdeling gerealiseerd zou kunnen worden. Gebleken is dat diensten doorgaans op één lijn zitten en er weinig casussen van vreemdeling worden opgeschaald naar het RAO. De Inspectie is van oordeel van het gebrek aan discussie kan leiden tot een procesmatige, en daarmee minder zorgvuldige, aanpak van casussen van vreemdelingen. Mogelijk leidt dit ertoe dat bepaalde kansen in de vertrekstrategie gemist worden.

Eventuele accentverschillen ten aanzien van het te organiseren vertrekproces worden in de regel opgelost door buiten LKO-verband met elkaar in gesprek te gaan. Hoe dit proces verloopt, verschilt erg per locatie.

Ten aanzien van het vastleggen van informatie valt op dat er geen notulen worden gemaakt van de onderzochte LKO's. Iedere deelnemer maakt zijn eigen notities en legt deze vast in het eigen informatiesysteem. De Inspectie signaleert hier het risico dat er geen uniforme wijze van verslaglegging is, waardoor mogelijk belangrijke informatie verloren gaat.

Deelconclusie 4

Ondanks de goede samenwerking kunnen LKO's beter functioneren als er sprake is van een inhoudelijke discussie over het vertrekproces van vreemdelingen. Door professionele tegenspraak bestaat de kans dat er meer diepgang in de vertrekstrategie komt.

Er is geen uniforme werkwijze ten aanzien van het vastleggen van informatie na een LKO. Het risico bestaat dat hierdoor belangrijke informatie verloren gaat.

Op basis van bovenstaande deelconclusies komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

De Inspectie constateert dat het werk van regievoerders complex is. De taak van de DT&V staat in de meeste gevallen haaks op het belang van de vreemdeling, die in Nederland wil blijven. De middelen die regievoerders hebben om het vertrek te realiseren zijn beperkt en sluiten niet altijd aan bij de wensen van de vreemdeling.

De Inspectie constateert dat er door in het algemeen twee categorieën regievoerders te onderscheiden zijn. Er is een groep regievoerders die de vreemdeling weinig open benadert. Andere regievoerders werken procesmatig. Dit heeft gevolgen voor het voeren van de vertrekgesprekken, het uitzetten van de vertrekstrategie en de inhoudelijke afweging omtrent de toetsingsmomenten. In sommige gevallen kan dit ertoe leiden regievoerders signalen missen en vreemdelingen daardoor in hun belangen geschaad worden.

De samenwerking op lokaal niveau is goed te noemen. De meerwaarde van het LKO zou versterkt kunnen worden als de deelnemers een vorm van professionele tegenspraak zouden organiseren.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aan de DT&V:

1. Bewerkstellig een meer uniforme werkwijze van regievoerders als het gaat om het aantal en de inhoud van de te voeren vertrekgesprekken en de uit te voeren toetsingsmomenten. Laat over dit onderwerp een dialoog plaatsvinden tussen regievoerders. Koppel de uitkomsten van dialoogsessies terug aan de Inspectie.

2. Stimuleer dat regievoerders een actieve houding ten aanzien van hun taak aannemen en zich blijven ontwikkelen als het gaat om (vervolg)opleidingen. Betrek hierbij het ontwikkelen van kennis op het gebied van de projecten van NGO's en de eigen financiële bijdrage van de DT&V.

3. Draag zorg voor een eenduidige vastlegging van alle relevante informatie in het vertrekplan ten aanzien van onder andere de vertrekstrategie en de toetsingsmomenten. Waarborg de kwaliteitsmeting van vertrekplannen.

Aan de DT&V, het COA, de AVIM en de IND:

1. Organiseer tegenspraak binnen de kaders van het LKO, waardoor het inhoudelijke gesprek over de situatie van vreemdelingen gevoerd wordt. Bezie of het gebrek aan verslaglegging na LKO's een risico vormt.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

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 2022

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