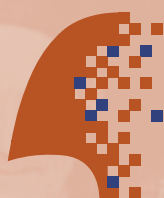
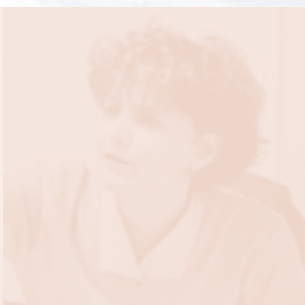
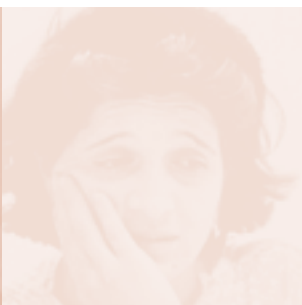




***Terugkeer, de nationale aspecten:  
beleid, uitvoering en draagvlak***

ADVIES



**Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken**

## De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

## Colofon

Advies “Terugkeer, de nationale aspecten” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2005

Advieskenmerk: 12•2005, januari 2005  
ISBN 90-8521-013-5

Bestellingen van publicaties:  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Prins Clauslaan 20  
2595 AJ Den Haag  
email: [acvz@acvz.com](mailto:acvz@acvz.com)  
(070) 381 14 00 of via de website: [www.acvz.com](http://www.acvz.com)

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag  
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

***Terugkeer, de nationale aspecten:  
beleid, uitvoering en draagvlak***

DEN HAAG, JANUARI 2005





# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
Mevrouw drs. M. C. F. Verdonk  
Postbus 20301  
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon Dr. J.J. van Miert  
doorkiesnummer 070 -381 1410  
datum 24 januari 2005  
ons kenmerk ACVZ/VZL/05/002  
uw kenmerk  
bijlage(n) 1  
onderwerp Aanbieding advies Terugkeer, de nationale aspecten

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies 'Terugkeer, de nationale aspecten' aan.

Waar het in mei 2004 verschenen advies "Terugkeer: de internationale aspecten" de terugkeerproblematiek vanuit een *internationaal* perspectief aan de orde stelde, richt het thans voorliggend advies zich op de *nationale* aspecten. Centraal staat de uitdaging hoe te bereiken dat illegale vreemdelingen en met name uitgeprocedeerde asielzoekers daadwerkelijk vertrekken. Het advies gaat in die context in op bestuurskundige en maatschappelijke aspecten, behoud en versterking van het draagvlak in politiek en maatschappij, alsmede de omgevingsfactoren die het besluit van vreemdelingen om een vertrek uit Nederland te verkiezen boven een verblijf in de illegaliteit beïnvloeden. Voorts wordt in het advies nadrukkelijk stilgestaan bij de rolvervulling van de ketenpartners en de manier waarop hun samenwerking vorm heeft gekregen.

De ACVZ constateert dat thans van regeringswege ondubbelzinnig wordt ingezet op daadwerkelijk vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Meer dan voorheen wordt getracht het vastgestelde beleid kwalitatief consistent en consequent uit te voeren en wordt aan draagvlak aandacht besteed.

**postadres**

Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

**bezoekadres**

Prins Clauslaan 20  
2595 AJ 's-Gravenhage  
[www.acvz.com](http://www.acvz.com)



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Aanbevelingen zijn geformuleerd, waarvan een aantal ingaat op het meer algemene illegalenbeleid, hetgeen samenhangt met het gegeven dat wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers niet terugkeren, zij tot de categorie illegalen zullen gaan behoren. In het licht van de in dit advies opgenomen aanbevelingen en conclusies wordt duidelijk dat de regering en samenleving als geheel, meer dan voorheen, gericht werken aan het feitelijk vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers. De coördinatie tussen de verscheidene administratieve instanties is verbeterd, de doelgerichtheid is aanwezig en de communicatie tussen de maatschappelijke actoren draagt vrucht. Niettegenstaande deze verbeteringen is het van belang dat met betrekking tot de in dit advies genoemde aandachtspunten en aanbevelingen maatregelen worden genomen die leiden tot optimalisering van het terugkeerbeleid.

Evenals in het advies over de internationale aspecten kan ook hier geconstateerd worden dat wil terugkeerbeleid effectief zijn, er ook op het nationale vlak een balans moet zijn tussen bemoedigende en repressieve maatregelen. Die zullen zich zowel moeten richten op de direct betrokkenen als op omgevingsfactoren zoals toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen.

Uiteraard is de commissie te allen tijde tot nadere toelichting bereid.

Op 2 februari aanstaande zal de ACVZ het advies openbaar maken.

Hoogachtend,

De Voorzitter

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris

Dr. J.J. van Miert (Wvd)

# Inhoud

<b>ADVIES IN KORT BESTEK</b>	8
<b>HOOFDSTUK 1</b>	
<i>Maatschappelijk en bestuurskundig kader</i>	14
1.1 Adviesaanvraag	14
1.2 Invalshoek	14
1.3 Kader	15
1.4 Stand van zaken eind 2004	17
1.5 De kwetsbaarheid van het terugkeerbeleid	18
<b>HOOFDSTUK 2</b>	
<i>Beleid, meewerken en buitenschuld</i>	22
2.1 Terugkeernotities	22
2.2 Van beleidsontwikkeling, wet- en regelgeving, naar uitvoering	24
2.3 Meewerken & buitenschuld: definities en toetsing	26
<b>HOOFDSTUK 3</b>	
<i>De uitvoering</i>	33
3.1 Vertrek & uitzetting in de praktijk	33
3.2 De actoren	38
3.3 Naar één terugkeerorganisatie?	48
<b>HOOFDSTUK 4</b>	
<i>Omgevingsfactoren rond illegaliteit en terugkeer</i>	49
4.1 Is Nederland attractief?	49
4.2 Arbeid en werkgevers	50
4.3 Huisvesting	51
4.4 Koppelingswet, identificatieplicht en controle	53
4.5 Onderwijs aan leerplichtigen	55
4.6 Zorg en toegang tot zorg	56
4.7 Aanmoedigende en repressieve maatregelen	57
<b>SAMENSTELLING ACVZ</b>	60
<b>BIJLAGEN</b>	
1 Enkele begrippen	62
2 Termijn opvang na afwijzing	63
3 Enkele cijfers	64
4 Financiële steun bij terugkeer	66
5 Jurisprudentie buitenschuld	68
6 Ter Apel, een analyse	70
7 Beëindiging opvang	72
8 Literatuur	76
<b>SUMMARY IN ENGLISH</b>	80

## Advies in Kort Bestek

Waar het in mei 2004 verschenen advies “Terugkeer: de internationale aspecten” de terugkeerproblematiek vanuit een *internationaal* perspectief aan de orde stelde, richt het thans voorliggend advies zich op de *nationale* aspecten. Centraal staat de uitdaging hoe uitgeprocedeerde asielzoekers er van te overtuigen ook feitelijk te vertrekken. Het advies gaat in die context in op bestuurskundige en maatschappelijke aspecten, behoud en versterking van het draagvlak in politiek en maatschappij, alsmede de omgevingsfactoren die het besluit van vreemdelingen om een vertrek uit Nederland te verkiezen boven een verblijf in de illegaliteit beïnvloeden. Voorts wordt in het advies nadrukkelijk stilgestaan bij de rolvervulling van de ketenpartners en de manier waarop hun samenwerking vorm heeft gekregen.

De ACVZ constateert dat thans van regeringswege ondubbelzinnig wordt ingezet op daadwerkelijk vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Meer dan voorheen wordt getracht het vastgestelde beleid kwalitatief consistent en consequent uit te voeren en wordt aan draagvlak aandacht besteed. Dat is ook nodig, gelet op de bestuurskundige formule *kwaliteit x acceptatie = effectiviteit*.

Dit advies richt zich vooral op uitgeprocedeerde asielzoekers, maar besteedt logischerwijs ook aandacht aan de groep illegalen in het algemeen omdat uitgeprocedeerden die niet vertrekken tot die categorie zullen gaan behoren. De ACVZ vraagt derhalve ook aandacht voor de kwetsbaarheid van het terugkeerbeleid die wordt gevormd door de aanhoudende onduidelijkheid over het aantal in Nederland aanwezige illegale vreemdelingen. De ACVZ acht het niet aanvaardbaar dat een groot gedeelte van de uitgeprocedeerde asielzoekers met onbekende bestemming vertrekt, waarbij niet duidelijk is of betrokkenen het land verlaten hebben. Voor het effectief uitvoeren van een terugkeerbeleid is het nodig om meer te weten over de bestemming van die groep. Daartoe is grondig onderzoek geboden. Dat is ook van belang voor het draagvlak voor een effectieve aanpak van de complexe en onverminderd weerbarstige terugkeerproblematiek. De ACVZ beveelt daarom aan dat onderzoek naar omvang, samenstelling en leefwijze van de illegalenpopulatie op korte termijn geïntensiveerd, verdiept wordt.

Van de onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling wordt medewerking verlangd bij het realiseren van het vertrek. In het maatschappelijk debat over die medewerking wordt veel aandacht besteed aan de verschillende aspecten van dat meewerken en het daarmee nauw samenhangend aspect van het buitenschuld niet kunnen terugkeren. De ACVZ constateert dat grote behoefte bestaat aan een eenduidige en samenhangende definiëring van deze begrippen. Eveneens moet voor de vreemdeling, door eenduidige communicatie in de procedure, helderheid worden geschapen over wat van hem verlangd wordt met betrekking tot terugkeer of vertrek. Uiteraard hangt het wel of niet continueren van opvangvoorzieningen hiermee ten nauwste samen.

Vanuit een historisch beleidsperspectief wordt geconstateerd dat de afgelopen 10 jaar in de beleidsformulering rond de terugkeerproblematiek een logische ontwikkeling heeft plaatsgevonden. De grotere inzet op vreemdelingenbewaring, het nadrukkelijk neerleggen van de verantwoordelijkheid van de terugkeer bij de vreemdeling, het uitsluiten van opvang, de inzet van de Internationale Organisatie voor Migratie, en helderheid over onder andere consequenties van het niet-meewerken, zijn daarbij belangrijke stappen gebleken. Voorts maken ontwikkelingen in de samenleving als geheel de uitvoering



van het beleid minder moeizaam. Daarbij speelt ook dat de verschillende organisaties die bij de uitvoering een rol (moeten) spelen nu beter samenwerken dan in het verleden het geval is geweest: de stuurmans-positie van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen is hierbij essentieel. De ACVZ is van mening dat een integrale, effectieve aanpak van terugkeer nu ook daadwerkelijk mogelijk is.

De ACVZ onderkent wel de zorgen die door een aantal gemeenten wordt geuit over de openbare orde indien uitgeprocedeerde asielzoekers, wier uitzetting de facto niet mogelijk is gebleken, van opvang worden uitgesloten en die, als gevolg daarvan, dakloos in de gemeenten gaan verblijven. Aandacht voor de problemen van lagere overheden en de hiermee samenhangende opstelling van organisaties die deel uitmaken van het maatschappelijk middenveld blijft derhalve geboden. Aandacht voor en overleg met deze “partners” kan leiden tot een verdere verbreding van het draagvlak. Het zorgen voor opvanglocaties dient een taak van de centrale overheid te blijven.

Relevante maatschappelijke organisaties zouden naast belangenbehartiging en het verlenen van daadwerkelijk opvang of steun – al dan niet financieel gesteund door anderen – aan (uitgeprocedeerde) asielzoekers en (illegale) vreemdelingen ook een ondersteunende rol kunnen spelen in het kader van het terugkeerbeleid. Loyaliteitsproblemen bij organisaties die eerst de asielzoeker hebben begeleid bij zijn asielaanvraag kunnen daarbij evenwel aan de orde komen.

In deze context beveelt de ACVZ aan om na te gaan of de IOM naast de rol die zij bij terugkeer al speelt ook intensiever als ‘makelaar/financier’ zou kunnen optreden bij de door verschillende organisaties uit te voeren kleinschalige projecten op het gebied van terugkeer.

De keuze van de vreemdeling tussen het verlenen van daadwerkelijke medewerking aan het eigen vertrek uit Nederland en het in illegaliteit voortzetten van zijn verblijf lijkt maar ten dele af te hangen van het vreemdelingenbeleid en de daaraan gekoppelde bemoedigende (financiële steun) en repressieve maatregelen (vreemdelingenbewaring). Gebleken is dat een reeks zogenaamde omgevingsfactoren, de factoren die Nederland tot een attractieve illegalenbestemming of –verblijfplaats kunnen maken, een niet te onderschatten rol speelt.

De ACVZ acht de in het voorjaar van 2004 uitgebrachte Illegalennota in dit verband een stap voorwaarts. Het belang van de in deze nota aangekondigde maatregelen voor beleid en uitvoering aangaande terugkeer acht de ACVZ evident. Met name maatregelen betreffende toegang tot werk en behuizing zouden daarbij effect kunnen sorteren. Maar dan moeten de inspanningen om diegenen aan te pakken en te beboeten die illegaal verblijf mogelijk maken, zoals werkgevers en woonruimteverhuurders, effectiever worden. De huidige straf- en bestuursrechtelijke aanpak van werkgevers is weliswaar een verbetering ten opzichte van de daarvoor geldende regelingen, maar nog niet afschrikwekkend genoeg. De woningbouwcorporaties en andere structurele investeerders in de woningbouw dienen de juistheid van het gebruik van huurwoningen pro-actief te controleren. Overigens verwijst de ACVZ wel naar haar advies *Vreemdelingen in bewaring* waarvan een aantal aanbevelingen nog niet is overgenomen, maar nog steeds actueel is.

Wil de systematiek van het terugkeerbeleid dwingend zijn en blijven dan dient hulp via gemeenten aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet buiten hun schuld in Nederland verblijven strikt te worden beperkt tot het voorkomen van sociaal onaanvaardbare situaties (met name het op straat verkeren van minderjarige kinderen).

De ACVZ benadrukt nog eens de noodzaak om meer helderheid over aard en omvang van het illegalenprobleem te verkrijgen. De op deelgebieden reeds uitgevoerde onderzoeken moeten, naast de verschillende andere bestaande gegevensbestanden, gezien worden als een basis voor diepgaand onderzoek. Dit past in een beleid waar een consistente en consequente uitvoering centraal staat.

In het licht van al deze aanbevelingen en conclusies wordt het duidelijk dat de regering en de samenleving in haar geheel, meer dan voorheen, gericht werken aan het feitelijk vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers. De coördinatie tussen de verscheidene administratieve instanties is verbeterd, de doelgerichtheid is aanwezig en de communicatie tussen de maatschappelijke actoren draagt vrucht. Niettegenstaande deze verbeteringen is het van belang dat met betrekking tot de hiervoor genoemde aandachtspunten en aanbevelingen maatregelen worden genomen die leiden tot optimalisering van het terugkeerbeleid.

## **Aanbevelingen, conclusies**

### *Hoofdstuk 1 Maatschappelijk en bestuurskundig kader*

1.1 De ACVZ is van oordeel dat de door het kabinet gekozen aanpak perspectief biedt op toename van de effectiviteit van de uitvoering van het terugkeerbeleid. De plannen zoals die nu zijn gepresenteerd bieden zicht op een kwalitatief adequate uitvoering. Aandacht voor de politieke en vooral maatschappelijke acceptatie van het beleid mag echter niet ontbreken. Concluderend stelt de ACVZ dat beleid en uitvoering nu meer met elkaar lijken te sporen dan voorheen (kwaliteit). Het maatschappelijk draagvlak (acceptatie), evenzeer van belang voor de uiteindelijke effectiviteit, blijft een kwetsbare factor – mede als gevolg van de aanhoudende discussie rond de groep van 26.000 asielzoekers die onder de oude wet waren uitgeprocedeed en die het land (nog) niet hadden verlaten – en verdient bijzondere aandacht. Het gegeven dat van een groot deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet bekend is of ze uit Nederland is vertrokken, geeft onzekerheid over de juistheid van delen van het beleid. Nader onderzoek daarnaar is noodzakelijk.

1.2 De ACVZ beveelt aan om een diepgaand onderzoek in te stellen naar omvang en samenstelling van de groep illegale vreemdelingen in Nederland, in het bijzonder diegenen die weliswaar ‘administratief’ zijn ‘verwijderd’, maar het land feitelijk niet hebben verlaten. De ACVZ wijst er op dat wellicht kan worden voortgebouwd op de gegevens die zijn verkregen uit recent uitgevoerde onderzoeken over werken en wonen, terwijl tevens kwantitatieve gegevens zouden kunnen worden gebruikt van bijvoorbeeld het koppelingsfonds en de onderwijsbestedingen.

1.3 De ACVZ adviseert om te komen tot een spoedige uitvoering van de eerder door haar aanbevolen, beperkte uitbreiding en verbetering van de AC-procedure, omdat deze verbetering voor het draagvlak en de houdbaarheid van het terugkeerbeleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers op de korte en de langere termijn van grote betekenis is.

### *Hoofdstuk 2 Beleid*

2.1 De ACVZ constateert dat het terugkeerbeleid met het geformuleerde instrumentarium handen en voeten heeft gekregen en dat veel energie is en wordt gestoken in het illegalenbeleid. De beide beleidsonderdelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden in

elk geval in die zin dat een effectief illegalenbeleid een positieve invloed zal hebben op het terugkeerbeleid. Een vreemdeling die wordt geconfronteerd met maatregelen die een eventueel illegaal verblijf minder aantrekkelijk maken, zal sneller geneigd zijn Nederland te verlaten.

2.2 De ACVZ acht het met het oog op toetsing van het buitenschuld-criterium van belang dat op structurele basis met Buitenlandse Zaken overleg plaatsvindt over de identificatie van landen en gebieden waarheen bepaalde categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers al dan niet zouden kunnen terugkeren. Op grond van dit overleg en de ervaringen van de IND kan een – regelmatig bij te stellen – toetsingsprotocol per land/gebied/categorie worden opgesteld voor de besluitvorming. De ACVZ beveelt aan het buitenschuld-criterium consequent in een vroeg stadium in de procedure te betrekken als het gaat om vreemdelingen van wie bekend is dat terugkeer buiten hun schuld problematisch is, vanwege externe factoren.

De ACVZ constateert dat het uitvoeringsbeleid waar het gaat om de toepassing van de begrippen ‘meewerken’ en ‘buitenschuld’, zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, onvoldoende helder is omschreven. Dit geldt zowel voor de begrippen afzonderlijk als voor de samenhang ertussen. De ACVZ beveelt aan:

- a te komen tot één omvattende omschrijving in de Vreemdelingencirculaire waarin de begrippen ‘meewerken’ en ‘buitenschuld’ zijn geïncorporeerd en waaruit af te leiden is in welke gevallen illegalen en uitgeprocedeerden alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning omdat zij niet kunnen vertrekken; en [in samenhang hiermee]:
- b betrokkene in een vroeg stadium concreet voor te houden wat van hem wordt verwacht, wil kunnen worden vastgesteld dat hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken.

### *Hoofdstuk 3 Uitvoering*

3.1 De ACVZ beveelt aan dat naar de wenselijkheid en eventuele positionering van een afzonderlijke terugkeerorganisatie nader onderzoek wordt gedaan.

3.2 De ACVZ stelt voor om binnen afzienbare tijd VC Vlagtwedde (nu vooral bestemd voor de ‘groep van 26.000’) te integreren in het geheel van COA-terugkeerlocaties.

3.3 Waar het gaat om identiteitsvaststelling, nationaliteitsvaststelling en presentaties, beveelt de ACVZ het bundelen van expertise en activiteiten aan. Hierbij dient de UFT (IND’s Unit Facilitering Terugkeer) vooralsnog een centrale rol te spelen.

Naar de mening van de ACVZ dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken een structurele rol te spelen wanneer het gaat om ‘presentatie’ omwille van het verkrijgen van reisdocumenten. Te overwegen zij een medewerker van dit Ministerie te detacheren bij IND/UFT om er voor te zorgen dat ‘presentatie’ op de meest effectieve en kansrijke wijze geschiedt.

3.4 Een evaluatie van nut en gebruik van het EU laissez-passer is nodig. Als blijkt dat zo’n document effectief kan zijn, dient het naar het oordeel van de ACVZ ook te worden gebruikt.

3.5 De ACVZ is van oordeel dat effectieve communicatie en het door de IND snel kunnen reageren op vragen en verzoeken vanuit gemeenten cruciaal zijn voor de uitvoering van het terugkeerbeleid en met name voor draagvlak bij die gemeenten. Verbeteringen op korte termijn zijn noodzakelijk.

3.6 De ACVZ pleit voor een makelaars-functie voor IOM: het begeleiden en financieren van kleinschalige projecten uit te voeren door vaak lokale NGOs ten behoeve van terugkeer, met name op of bij de nieuwe terugkeerlocaties. De voordelen daarbij zijn meerderlei: IOM kan het overzicht houden en als direct betrokkene de effectiviteit meten. Daarnaast zijn de NGO's dan in staat om de veelal door hen gewenste afstand van de overheid te handhaven, en vice versa.

3.7 Gezien de invloed die NGOs kunnen hebben op de opstelling en het meewerken van afgewezen asielzoekers is het belangrijk om 'acceptatie' bij NGOs te optimaliseren.

Naar het inzicht van de ACVZ is dit mogelijk door

- waar mogelijk de transparantie van het besluitvormingsproces te verzekeren en relevante procedures te verbeteren zodat meer vertrouwen in afwijzende beslissingen ontstaat;
- het waar mogelijk geven van meer inzicht in de documentatie die beschikbaar is over de vreemdeling waarmee een NGO bemoeienis heeft;
- NGOs te betrekken bij overleg over knelpunten.

#### *Hoofdstuk 4 Omgevingsfactoren*

4.1 De ACVZ is van mening dat, gelet op de werking van de arbeidsmarkt, de aandacht, in de zin van controle en sancties, in de eerste plaats moet uitgaan naar de werkgevers, en de vele, vaak illegaal opererende, uitzendbureaus. Dit betekent onder meer:

- intensivering van de controle en daarmee van de pakkans en wel zodanig dat de calculerende werkgever het risico (goedkope) illegalen te werk te stellen als te groot gaat inschatten;
- het (nog verder) verhogen van het niveau van de sancties – zo mogelijk een combinatie van gevangenisstraf en boetes – tot dat van andere ernstige economische delicten;
- het consequent toepassen van het principe van voordeelontneming waarbij wordt uitgegaan van fictieve voordeelbedragen waarbij de bewijslast voor het daadwerkelijk lager zijn van het genoten voordeel op de werkgever rust.

4.2 De ACVZ beveelt aan dat de Minister voor V&I over de noodzaak en gevolgen van effectief optreden van woningcorporaties in samenspraak met gemeenten overleg pleegt met haar ambtsgenoot van VROM, waarbij de ACVZ aandringt op het invoeren van verplichte controle op onderhuur en doorverhuur door de corporaties, alsmede het in kaart brengen van irreguliere bewoning door illegalen en het illegalen-patroon in haar algemeenheid.

4.3 De ACVZ beveelt aan om rond de afgifte van visa de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze de bestaande garantstelling door referenten, anders dan tot op heden gebruikelijk, daadwerkelijk tot invordering van de bedragen waarvoor de garantie is afgegeven leidt.

4.4 De ACVZ acht het noodzakelijk dat diepgaand onderzoek wordt verricht naar het functioneren van illegalen in de samenleving (zie hierboven 1.2). Naar de mening van de ACVZ valt onderzoek naar en over de zogeheten onderwijsnummers daaronder. Daarbij moet wel gewaarborgd zijn dat zulk onderzoek niet op enige wijze illegale kinderen van onderwijs uitsluit. De Wet Bescherming Persoonsgegevens is daarbij derhalve relevant.

4.5 De ACVZ ziet geen aanleiding om de identificatieplicht voor vreemdelingen en/of de bevoegdheden van de politie te dien aanzien (verder) uit te breiden.

4.6 De ACVZ beveelt aan de thans voor een aantal groepen afgewezen asielzoekers bestaande regelingen voor een financiële ondersteuning bij vertrek op enigerlei wijze te continueren.

4.7 De ACVZ beveelt aan nader onderzoek te doen naar de modaliteiten om verblijf in vreemdelingenbewaring beter dienstbaar te maken aan de beoogde terugkeer. Hiertoe dienen, waar relevant, reclassering, IOM en waar mogelijk NGOs in een vroeg stadium te worden ingeschakeld.

## HOOFDSTUK I

# Maatschappelijk en bestuurskundig kader

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de achterliggende redenen voor dit rapport. Er wordt kort ingegaan op het ACVZ rapport Terugkeer, de internationale aspecten; de verschillende invalshoeken en kaders worden omschreven. De vraag wordt gesteld of beleid en uitvoering sporen en of het maatschappelijk draagvlak, van belang voor zowel de vaststelling als de uitvoering van het beleid, in voldoende mate aanwezig is.

### 1.1 Adviesaanvraag

In het jaarplan van 2002 is vastgelegd dat de ACVZ, die toen haar eerste volle jaar inging, aandacht zou besteden aan de terugkeerproblematiek. Gezien de vele onduidelijkheden, de afwezigheid van betrouwbare getallen en evaluaties evenals de verscheidene ontwikkelingen op dit terrein, werd, na overleg met het Ministerie besloten dat dit onderwerp pas begin 2004, dus ná het verschijnen van de Terugkeernota van Minister Verdonk in november 2003, ter hand zou worden genomen. Allereerst is aandacht besteed aan de internationale aspecten. Dit resulteerde in een advies, verschenen in mei 2004, waarin de volkenrechtelijke context van het terugkeerbeleid is geschetst en dat vooral een verkennend karakter heeft. Ook zijn daarin de Europese maatregelen op dit gebied behandeld.

Het voorliggende advies gaat nader in op de *nationale aspecten*. Centraal daarbij staan de consistentie van beleid en uitvoering en het daaraan gekoppeld maatschappelijk draagvlak.<sup>1</sup>

### 1.2 Invalshoek

De ACVZ constateert dat thans ondubbelzinnig van regeringswege wordt ingezet op daadwerkelijk vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en dat getracht wordt het beleid consistent en consequent uit te voeren. Daarbij zij opgemerkt dat er een verschil bestaat tussen 'terugkeer' en 'vertrek'. Laatstgenoemd begrip lijkt juister: de vreemdeling die geen verblijfsvergunning krijgt wordt gemaand het land te verlaten. Over terugkeer naar het land van herkomst wordt niet gerept. Toch wordt in dit advies veelvuldig het begrip 'terugkeer' gehanteerd, terwijl eigenlijk 'vertrek' bedoeld wordt, conform de huidige algemene praktijk.

In het verleden lijkt er ten aanzien van het terugkeerbeleid niet altijd voldoende aandacht voor de werking van enkele bestuurskundige uitgangspunten te zijn geweest. Dit vormt wellicht een deel van de verklaring voor het feit dat, hoewel al in 1997 een eenduidig terugkeerbeleid werd geformuleerd, tot op heden geen duidelijkheid bestaat over de mate waarin daadwerkelijke – al of niet gecontroleerde – terugkeer van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven is gerealiseerd.

De aanpak zoals die door het huidige kabinet is gekozen lijkt, meer dan in het verleden, gebaseerd op de hieronder nader te benoemen bestuurskundige aspecten. In de bestuurskunde wordt algemeen gesteld dat grote, complexe en maatschappelijk gevoe-

---

<sup>1</sup> Het terugkeerbeleid en de hieraan gerelateerde problematiek van terugkeer en vertrek is een van de onderwerpen van een door de Commissie Evaluatie Vw 2000 uit te brengen advies. Het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt is complementair aan het onderhavige advies van de ACVZ.

lige overheidstaken alleen dan succesvol kunnen worden uitgevoerd als het beleid dat daaraan ten grondslag ligt, rust op een solide maatschappelijk draagvlak en de uitvoering ervan kwalitatief hoogwaardig en consistent geschiedt.

Beleid en uitvoering zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Inconsistente en inconsequente uitvoering van beleid doet afbreuk aan dat beleid. Daarbij komt dat om beleid te kunnen uitvoeren en effectief te doen zijn, draagvlak nodig is. Inconsistente en inconsequente uitvoering doet dus niet alleen afbreuk aan het beleid, maar ook aan het draagvlak dat aan het beleid ten grondslag ligt. Dit wordt zichtbaar in een veelvuldig in de bestuurskunde gebruikte formule. Deze formule luidt: *kwaliteit x acceptatie = effectiviteit*.

Het terugkeerbeleid heeft de afgelopen tien jaar steeds de steun genoten van een parlementaire meerderheid: politiek draagvlak was en is aanwezig. Echter als gevolg van enerzijds praktische uitvoeringsproblemen en anderzijds het ontbreken van voldoende maatschappelijk draagvlak kon de uitvoering van het beleid in onvoldoende mate consistent en consequent vorm krijgen. Dit had uiteraard negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het beleid en het deed afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak.

Meer specifiek speelden naar de mening van de ACVZ toentertijd de navolgende factoren een rol:

- de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties (ketenpartners);
- gebrek aan medewerking bleef veelal zonder gevolgen; én
- het (mede als gevolg van het voorgaande) ontbreken van een solide politiek en maatschappelijk draagvlak.

De basis voor een krachtiger aanpak van de problematiek werd gelegd tijdens het tweede Paarse kabinet met een nieuwe Vreemdelingenwet (Vw2000) die op 1 april 2001 in werking trad. De ontwikkeling en een begin van uitvoering van een meer gepreciseerd terugkeerbeleid sinds het aantreden van het kabinet Balkenende II geeft zicht op elementen die in principe een vliegwieleffect kunnen bewerkstelligen, dat wil zeggen dat de drie hier genoemde factoren (draagvlak, beleid, uitvoering) elkaar kunnen versterken. Dat wil echter niet zeggen dat alle voetangels en klemmen zijn weggenomen. Dit advies wil, mede op basis van bovengenoemde bestuurskundige overwegingen, een aantal zorg- en verbeterpunten aangeven.<sup>2</sup>

### 1.3 Kader

Dit advies richt zich primair op uitgeprocedeerde asielzoekers, die in het huidige terugkeerbeleid als volgt worden onderscheiden:

- a diegenen die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hebben gedaan en in principe het land dienen te verlaten (deze categorie – toen nog deels niet uitgeprocedeed, werd begin 2004 geschat op 26.000 personen);
- b diegenen die onder de nieuwe Vreemdelingenwet (in werking sinds 1 april 2001) hun eerste asielverzoek hebben gedaan, en vóór 1 januari 2005 een negatieve beslissing van de IND hebben ontvangen; en tot slot
- c asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hebben gedaan, en ná 1 januari 2005 een negatieve beslissing van de IND ontvangen;<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Dit advies is tot stand gekomen na een groot aantal gesprekken met medewerkers van de verschillende keten-partners en anderen. Ook vond op 11 oktober 2004 een expertmeeting plaats (verslag te raadplegen op [www.acvz.com](http://www.acvz.com)).

<sup>3</sup> Voor elk van deze groepen is een te onderscheiden uitvoeringsbeleid geformuleerd. Zulke verschillen maakt de terugkeerproblematiek een complexe bestuurlijke aangelegenheid.

Uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet verlaten behoren feitelijk tot de categorie illegalen.

Drie categorieën illegalen kunnen worden onderscheiden:

- (i) diegenen die opzettelijk op illegale wijze het grondgebied binnenkomen;
- (ii) vreemdelingen die legaal binnenkomen maar daarna de duur van hun legaal verblijf overschrijden ('overstayers'), of anderszins het reguliere verblijfsrecht verliezen door bijvoorbeeld het verrichten van illegale arbeid, of door het plegen van een strafbaar feit; en
- (iii) uitgeprocedeerde asielzoekers.

In het regeerakkoord van 2003 (Balkenende II) en de Terugkeernota van Minister Verdonk van november 2003 heeft de regering, daarin gesteund door de Tweede Kamer, het uitgangspunt bevestigd dat asielzoekers die geen geldige verblijfstitel (meer) hebben het land dienen te verlaten. Een speciale regeling werd getroffen voor een deel van de onder (a) genoemde groep van naar schatting 26.000 waarvan, zo gaf de Minister aan, een deel nog in procedure was. In het kader van die speciale regeling, de 'éénmalige maatregel' kregen 2.200 personen direct een verblijfstitel. Ook is inmiddels in nog 2.800 gevallen alsnog een verblijfstitel verleend (van de 7.200 dossiers die eind 2004 behandeld waren).

Dat betekent echter dat een aanzienlijke groep uitgeprocedeerde asielzoekers (die onder de oude Vreemdelingenwet hun aanvraag hadden ingediend) Nederland (nog) moet verlaten.<sup>4</sup> Over dit besluit is aanvankelijk grote maatschappelijke en bestuurlijke commotie ontstaan die ook haar weerslag had (en heeft) op andere categorieën afgewezen asielzoekers. Zowel lagere overheden als belangenorganisaties vonden de aangekondigde 'regularisatie' te beperkt. Zij verklaarden aanvankelijk niet te zullen meewerken aan de uitvoering van dit voornemen. Intensieve besprekingen met de VNG, de gemeentes, verenigd in de G4, en de G26, evenals enkele toonaangevende belangenorganisaties hebben vervolgens een klimaat geschapen waarin een meer eenvormige en gemeenschappelijke benadering van het terugkeervraagstuk mogelijk bleek. Ook de bereidheid van de regering om tegemoet te komen aan enkele als te bezwarend geziene consequenties van het beleid heeft bijgedragen aan een breder gedragen acceptatie van het ingezette beleid. Dat geldt met name de toezegging daartoe bijvoorbeeld door gemeenten voorgedragen gevallen op *schrijnendheid* te toetsen. Daarmee is een begin van een algemeen maatschappelijk draagvlak voor het vormgeven aan een effectief terugkeerbeleid tot stand gekomen. Voorafgaand aan de bovengenoemde 'éénmalige regeling' heeft de regering in november 2003 een Terugkeernota het licht doen zien. Het daarin geformuleerde beleid wijkt in essentie niet significant af van eerdere terugkeernota's ("zij die niet mogen blijven, moeten het land verlaten"). Het biedt wel een aantal nieuwe inzichten en openingen. Daarbij gaat het om

- a de samenwerkingsstructuur (een geprogrammeerde aanpak onder een centrale regie);
- b het opzetten van (COA) terugkeerlocaties waar asielzoekers na een eerste negatieve beschikking naar toe moeten;
- c het opzetten van vertrek- en uitzetcentra; en
- d de incorporatie van de terugkeerproblematiek in het buitenlands beleid.

Het door de regering voorgestane beleid is uitvoeringsgericht: de uitvoering moet ook praktisch mogelijk zijn. De ACVZ constateert voorts dat in de mediacontacten rond het verschijnen van de nota voortdurend de nadruk is gelegd op de wil van het kabinet om de aangekondigde maatregelen consequent en consistent uit te voeren.

---

<sup>4</sup> De ACVZ bracht op 9 februari 2004 een briefadvies uit waarin omwille van een restrictief toelatingsbeleid en vanwege medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de zeer lange procedures werd aanbevolen de categorie van hen die een verblijfstitel zouden kunnen krijgen uit te breiden.



Benadrukt wordt nog eens dat een goede kwaliteit van beleid en uitvoering in samenhang met een breed draagvlak een effectieve uitvoering bevordert. Gesteld kan worden dat de relevante bestuurskundige formule [kwaliteit x acceptatie = effectiviteit] in het verleden niet altijd voldoende aandacht heeft gekregen. De huidige aanpak, waarin het beleid steeds consistent en consequent door de minister wordt uitgedragen, biedt naar de mening van de ACVZ een betere basis om tot een uitvoerbaar beleid te komen dan voorheen.

Geconstateerd kan worden dat het terugkeerbeleid thans op steun van een ruime meerderheid van de Tweede Kamer kan rekenen. Het is met name het draagvlak bij de lagere overheden (Gemeenten) en bij spelers op het maatschappelijk middenveld (w.o. NGOs en kerkelijke groeperingen) dat bijzondere aandacht verdient.

**De ACVZ is van oordeel dat de door het kabinet gekozen aanpak perspectief biedt op toename van de effectiviteit van de uitvoering van het terugkeerbeleid. De plannen zoals die nu zijn gepresenteerd bieden zicht op een kwalitatief adequate uitvoering. Aandacht voor de politieke en vooral maatschappelijke acceptatie van het beleid mag echter niet ontbreken. Concluderend stelt de ACVZ dat beleid en uitvoering nu meer met elkaar lijken te sporen dan voorheen (kwaliteit). Het maatschappelijk draagvlak (acceptatie), evenzeer van belang voor de uiteindelijk effectiviteit, blijft een kwetsbare factor – mede als gevolg van de aanhoudende discussie rond de groep van 26.000 die onder de oude wet waren uitgeprocedeerd en die het land (nog) niet hadden verlaten – en verdient bijzondere aandacht.**

## 1.4 Stand van zaken eind 2004

In november 2004 schetste Minister Verdonk de Kamer het volgende beeld ten aanzien van de stand van zaken rond het thema terugkeer:<sup>5</sup>

Zij onderschrijft dat een speerpunt van haar beleid ziet op de projectmatige aanpak van de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die nog onder de vorige vreemdelingenwet een asielaanvraag hebben ingediend.

Het primaire doel van het Project Terugkeer is om asielzoekers die onder de doelgroep vallen *daadwerkelijk, en het liefst zelfstandig*, te laten terugkeren. De asielzoeker wordt daarbij gedurende zestien weken intensief begeleid en gefaciliteerd. Alleen als een asielzoeker niet vertrekt in de eerste periode van acht weken, wordt hij geplaatst in een vertrekcentrum waar hij de laatste acht weken onderdak krijgt. Ook dan kan de asielzoeker zelfstandig vertrekken, maar niet meer met een speciale financiële bijdrage van de herintegratieregeling. Als de asielzoeker niet zelfstandig vertrekt, zal hij gedwongen worden uitgezet.

- De huidige uitstroom van het project, zo stelde de Minister, ligt vóór op schema. In februari 2004 is het project door de Kamer geaccordeerd en is de doelgroep van het project vastgesteld. Op 1 juli van dit jaar is er met de daadwerkelijke uitvoering van het project gestart. Inmiddels zijn al bijna 5.000 asielzoekers van de doelgroep uitgestroomd uit het project.
- Van deze 5.000 is ongeveer 70% vertrokken.
- De rest, ongeveer 30% (1700) heeft, vaak in een nog lopende procedure, alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Dit laatste percentage ligt iets hoger dan het gebruikelijke.

---

<sup>5</sup> Gebaseerd op het begrotingsoverleg, Tweede Kamer, 3 november 2004.

lijke aantal inwillingen maar dat heeft te maken met een ruimhartige toetsing op schrijnendheid en buitenschuld.<sup>6</sup>

- Van de personen die zijn vertrokken is een aanzienlijk deel zelfstandig via de IOM vertrokken. Deze vreemdelingen hebben sinds 23 juni 2004 de uitgebreide financiële steun op basis van de Herintegratie Regeling Project Terugkeer (HRPT-regeling) ontvangen. Personen die vóór deze datum zijn vertrokken hebben de basis REAN-bijdrage gekregen.<sup>7</sup>
- Daarnaast is een deel gedwongen uitgezet.
- De laatste groep betreft personen die administratief verwijderd zijn. Van deze personen is niet vast te stellen of ze Nederland daadwerkelijk hebben verlaten. Uit een eerste analyse door de vreemdelingenpolitie blijkt echter niet dat deze vreemdelingen in Nederland massaal in de illegaliteit terecht zijn gekomen. Uit een steekproef die door de vreemdelingenpolitie bij vier politieregio's is uitgevoerd, blijkt dat van alle illegalen die de politie in de afgelopen maanden staande heeft gehouden ongeveer 8 procent een ex-asielzoeker is.
- Tevens is uit onderzoek gebleken dat een deel van diegenen die administratief zijn vertrokken op het moment van vertrek nog in procedure was. Het is dus niet zo dat uitsluitend personen vertrekken voor wie de uitzetting aanstaande is, of dat de overheid grote aantallen vreemdelingen op straat zet. De vreemdeling kiest er in het overgrote deel van de gevallen zelf voor om de opvang te verlaten en de uitkomst van de procedure niet af te wachten. Tot op heden zijn er geen tot de doelgroep van het project behorende vreemdelingen gedwongen op straat gezet.
- De bezetting van het vertrekcentrum in Vlagtwedde is momenteel beperkt, omdat vele uitgeprocedeerde asielzoekers het vaak niet op plaatsing in het vertrekcentrum laten aankomen en reeds in de eerdere fases uitstromen. Het verblijf in het vertrekcentrum is een ultiem middel om te komen tot terugkeer, niet een doel op zich. Het doel is het faciliteren van de uitgeprocedeerde asielzoeker om terug te keren naar het land van herkomst.

## 1.5 De kwetsbaarheid van het terugkeerbeleid

### 1.5.1 Draagvlak voor het terugkeerbeleid.

Voor het succesvol (blijven) uitvoeren van een terugkeerbeleid dat is gestoeld op het uitgangspunt dat een ieder die niet (langer) legaal in Nederland verblijft daadwerkelijk Nederland dient te verlaten, is, zoals gezegd, draagvlak in de samenleving nodig. Het gaat daarbij niet alleen om politiek draagvlak, dat, blijkens de opstelling van de Tweede Kamer, thans aanwezig is. Ook het hebben en houden van draagvlak bij maatschappelijke organisaties, instellingen en lagere overheden is in dit verband essentieel. Door hun bemoeienis met de asielzoekers die uitgeprocedeed raken en door hun publieke opstelling bepalen zij mede de houding van die asielzoekers en het klimaat ten aanzien van terugkeeractiviteiten in het algemeen. Als de beslisprocedures niet leiden tot een uiteindelijke situatie waar zij in het algemeen gesproken voldoende vertrouwen in hebben, zal dat leiden tot weerstand en in het uiterste geval tot ondermijning van het gezag van de centrale overheid op dit punt. Dat vertrouwen kan niet door een machtswoord worden afgedwongen. Daarom moet buiten redelijke twijfel zijn dat de totstandkoming van beslissingen met betrekking tot het al dan niet verlenen van asiel en ten aanzien van

---

<sup>6</sup> Eind december 2004 werd bericht (ND 28 december 2004) dat van de groep van 26.000 (minus 2200) inmiddels 7200 dossiers waren afgehandeld. Van deze 7200 hebben 2800 alsnog een verblijfsvergunning gekregen. "Achtienhonderd mensen hebben het land inmiddels gecontroleerd verlaten." Dat zou betekenen dat 2600 van de 7200 nog steeds in Nederland verblijven dan wel het land 'ongecontroleerd' verlaten hebben.

<sup>7</sup> Voor details over REAN, HRPT en de hoogte van de financiële ondersteuning zij verwezen naar Bijlage 4.

de daadwerkelijke uitzetbaarheid, zó wordt voorbereid en uitgevoerd dat ook de relatieve buitenstaander daarin ten volle vertrouwen kan hebben. In haar advies “*Naar een snelle en zorgvuldige asielpcedure*” heeft de ACVZ aangegeven dat er met name ten aanzien van de AC-procedure sprake is van een situatie die niet ten volle voldoet aan het hiervoor gestelde.<sup>8</sup> De in dat advies gesignaleerde zorgvuldighedsrisico’s kunnen als volgt worden samengevat:

- onvoldoende tijd voor het tot rust komen van de aangekomen asielzoeker en voor het begeleiden en voorlichten door medewerkers van Vluchtelingenwerk;
- geen of onvoldoende tijd voor rechtshelpers om hun cliënt adequaat bij te staan;
- onvoldoende gelegenheid en tijd om navraag te doen of opnieuw te horen bij onduidelijkheden.

De ACVZ geeft in voornoemd advies de navolgende remedies:

- verruiming van de duur van de AC-procedure waardoor de hiervoor genoemde tijdsdruk en organisatorische problemen worden weggenomen;
- opvang van de in de AC-procedure afgewezen asielzoeker totdat op een eventueel aangespannen voorlopige voorziening tegen de uitzetting is beslist;
- het creëren van de mogelijkheid om in de AC-procedure te komen tot een toewijzing van het asielverzoek.

De laatste aanbeveling is recentelijk gerealiseerd.

De Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in een brief aan de Tweede Kamer dd 18 juni 2004 bedenkingen geuit ten aanzien van (onderdelen van) het advies, maar tevens meegedeeld dat naar verbetering van de AC-procedure nader onderzoek zou worden gedaan.<sup>9</sup>

**De ACVZ adviseert om te komen tot een spoedige uitvoering van de eerder door haar aanbevolen, beperkte uitbreiding en verbetering van de AC-procedure, omdat deze verbetering voor het draagvlak en de houdbaarheid van het terugkeerbeleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers op de korte en de langere termijn van grote betekenis is.**

Het zelfde geldt *mutatis mutandis* ten aanzien van de in dit advies (zie 2.3) opgenomen aanbevelingen omtrent de toepassing van het buitenschuld-criterium. De inzichtelijkheid van dat beleid en van de praktische toepassing ervan is in betekenende mate bepalend voor de vraag of organisaties en instanties die contacten onderhouden met de ex-asielzoeker het terugkeerbeleid in woord en daad ondersteunen, terwijl hun medewerking soms van beslissende betekenis kan zijn voor de daadwerkelijke terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoeker.

#### *1.5.2 Het ontbreken van gegevens omtrent het daadwerkelijk vertrek van een groot gedeelte van de uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland.*

Het probleem van de illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen en de maatschappelijke kosten die dit met zich brengt, is voor het in stand houden en versterken van het politiek draagvlak een cruciale factor. Daarbij verdient het begrip MOB (‘met onbekende bestemming vertrokken’), in de statistieken vervangen door de term ‘administratieve verwijdering’, bijzondere aandacht. Immers, het aanpassen van de statistische terminologie betekent nog niet dat bekend is wie waar en wanneer het Nederlands grondgebied

---

<sup>8</sup> Den Haag, februari 2004.

<sup>9</sup> TK, 2003-2004, 19 637, nr. 826. Zie met name p. 6, waar de Minister refereert naar mogelijke verbeteringen binnen de bestaande kaders; en p. 7, waar de Minister het voornemen aankondigt om binnen de bestaande kaders zelf onderzoek te doen naar de mogelijkheden van en vervolgens eventueel een model te ontwerpen voor een geoptimaliseerde AC-procedure.

daadwerkelijk heeft verlaten. Daarenboven wordt uit de cijfers (zie hierboven) niet duidelijk om hoeveel personen het nu werkelijk gaat als gesproken wordt over terugkeer. Op basis van die cijfers (zie voetnoot 6), moet er rekening mee worden gehouden dat wellicht 2.600 van de vermelde 7.200 uitgeprocedeerde personen 'administratief' zijn (of: worden) 'verwijderd': ruim 35 procent van het totaal, bijna 60% van de afgewezenen.

De afgewezen asielzoeker die niet (meer) in Nederland mag verblijven heeft een primaire verantwoordelijkheid om zelf te vertrekken. Voor hem geldt de 28-dagentermijn, waarna de opvang/huisvesting eindigt. Het blijkt dat van degenen die aan het eind van de 28 dagentermijn na de gewone procedure uit de opvang moeten vertrekken, een aanmerkelijk deel dan al niet meer aanwezig is, zonder dat bekend is waar zij zijn gebleven.

35-45% van de afwijzingen van asielzoekers geschiedt via de AC-procedure en slechts weinigen van de afgewezenen geven aan bij gelegenheid van de afwijzing mee te willen werken aan terugkeer of vertrek. Voor asielzoekers die via de AC-procedure zijn afgewezen eindigt de opvang direct na de afwijzingsbeslissing. Het is niet bekend in hoeverre deze groep zelfstandig vertrekt.

Het moge duidelijk zijn dat in feite een groot gedeelte van de afgewezen asielzoekers in Nederland uit het zicht van de overheid raakt. Velen van hen die zijn uitgeprocedeed ontberen geldige reisdocumenten of voldoende fondsen. Voor hen is het waarschijnlijk moeilijk om zonder steun uit Europa te vertrekken. Hoe vaak dit betekent dat zij illegaal in Nederland blijven of naar een ander land van het Schengengebied vertrekken, is onduidelijk. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat extreem grote aantallen ex-asielzoekers in Nederland verblijven. Vertrek naar een ander EU-land met als doel legaal verblijf zal, nu Eurodac en het Schengen Informatie Systeem langzaam maar zeker effectiever worden, steeds minder het geval zijn omdat een nieuw asielverzoek in een ander Europees land gemeenlijk als een tweede asielverzoek wordt onderkend en zo'n tweede asielverzoek derhalve niet in behandeling wordt genomen.

De Minister wees er gedurende de eerder vermelde begrotingsbehandeling (november 2004) op dat van degenen die als illegaal in Nederland worden aangetroffen, tussen de 6 en 8% afgewezen asielzoeker is. Stel dat er 200.000 illegalen in Nederland zouden zijn (zie 4.1), dan zou het gaan om rond 15.000 personen. Uitgaand van het gegeven dat gedurende het afgelopen decennium ca. 125.000 asielzoekers zijn afgewezen, betekent dit dat ruim 10% van deze groep zich nog steeds illegaal in Nederland bevindt. Geconstateerd wordt tevens dat slechts een klein deel van de ex-asielzoekers Nederland *gecontroleerd* heeft verlaten. Vele anderen hebben Nederland dus op eigen initiatief verlaten. De onbevredigende situatie doet zich niettemin voor dat van een groot gedeelte van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet bekend is waar zij zijn gebleven.

**Het gegeven dat van een groot deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet bekend is of ze uit Nederland is vertrokken, geeft onzekerheid over de juistheid van delen van het beleid. Nader onderzoek daarnaar is noodzakelijk.**

Theoretisch is een oplossing voor de geschetste problemen denkbaar. Dat is het in vreemdelingenbewaring nemen van elke afgewezen asielzoeker op het moment dat hij te horen krijgt dat hij (definitief) niet in Nederland mag blijven. Deze "oplossing" heeft geen hoog realiteitsgehalte. Ook bij een instroom van een kleine 10.000 asielzoekers per jaar, waarvan er – als ervaringsgegeven – uiteindelijk meer dan 7.000 definitief te horen krijgen dat zij niet mogen blijven is de huidige opvangcapaciteit van de vreemdelingenbewaring bij lange na niet groot genoeg (nu: 2.500) om zo'n enorme groep te verwerken. Daarbij komt dat het in december 2004 gepubliceerde onderzoek van Van Kalmthout

aantoont dat de effectiviteit van vreemdelingenbewaring voor afgewezen asielzoekers die niet willen meewerken aan terugkeer niet groot is.<sup>10</sup>

Het zal duidelijk zijn dat een eenduidige oplossing voor de illegalenproblematiek en daarmee een versterking van het politiek draagvlak voor het terugkeerbeleid niet eenvoudig te bieden is. De ACVZ benadrukt in dit kader wel dat het ontbreken van een directe oplossing het belang van het verbeteren van de bestrijding van de illegaliteit, zoals ook elders in dit advies wordt opgemerkt, prioritair maakt. Dit eens te meer omdat lagere overheden en NGOs hun kritiek op het door de centrale overheid gevoerde vreemdelingenbeleid in het algemeen en het terugkeerbeleid in het bijzonder rechtvaardigen door te verwijzen naar de toenemende illegaliteit en de ongewenste maatschappelijke gevolgen daarvan.

De ACVZ acht het noodzakelijk dat meer en intensiever dan tot op heden het geval is onderzoek wordt gedaan naar de omvang en samenstelling van de illegale populatie van Nederland in het algemeen. Daarbij dient met name ook de vraag aan de orde te komen waar de met onbekende bestemming vertrokken afgewezen asielzoekers verblijven.

Om de genoemde kritiek te pareren en het politieke- en in verlengde daarvan het maatschappelijke draagvlak verder te versterken acht de ACVZ verkrijgen van toetsbare gegevens over omvang, verschijningsvormen en de kosten van de illegaliteit in Nederland van groot belang.

De ACVZ is van oordeel dat om te weten in hoeverre het terugkeerbeleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers effectief is en te bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn (een beter) inzicht moet bestaan in de verblijfplaats van degenen die nu als “administratief verwijderd” of “met onbekende bestemming vertrokken” geregistreerd staan. Onderzoek daarnaar is ongetwijfeld moeilijk, maar niet onmogelijk en dient te worden geëntameerd als onderdeel van het hierna aanbevolen onderzoek naar illegale vreemdelingen in Nederland.

**De ACVZ beveelt aan om een diepgaand onderzoek in te stellen naar omvang en samenstelling van de groep illegale vreemdelingen in Nederland in het bijzonder diegenen die weliswaar ‘administratief’ zijn ‘verwijderd’, maar het land feitelijk niet hebben verlaten. De ACVZ wijst er op dat wellicht kan worden voortgebouwd op de gegevens die zijn verkregen uit recent uitgevoerde onderzoeken over werken en wonen,<sup>11</sup> terwijl tevens kwantitatieve gegevens zouden kunnen worden gebruikt van bijvoorbeeld het koppelingsfonds en de onderwijsbestedingen.**

Samenvattend kan geponeerd worden dat het in het licht van al de in dit advies opgenomen aanbevelingen en conclusies duidelijk wordt dat de regering en de samenleving in haar geheel meer dan voorheen gericht werken aan het feitelijk vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers. De coördinatie tussen de verscheidene administratieve instanties is verbeterd, de doelgerichtheid is aanwezig en de communicatie tussen de maatschappelijke actoren draagt vrucht. Niettegenstaande deze verbeteringen is het van belang dat met betrekking tot de hiervoor genoemde aandachtspunten en aanbevelingen maatregelen worden genomen die leiden tot optimalisering van het terugkeerbeleid.

---

<sup>10</sup> Zie het december 2004 rapport *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld: *Illegale vreemdelingen in Nederland* (Engbersen c.s. 2004); en: *Wijken voor illegalen; Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid* (Leerkes et al., SDU, 2004).

# Beleid, meewerken en buitenschuld

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat beleid onderdeel uitmaakt van een drieluik (beleid, draagvlak, uitvoering) dat gekoppeld is aan de bestuurskundige formule kwaliteit x acceptatie = effectiviteit. Ook is al opgemerkt dat de Terugkeernota van november 2003 eerdere regeringsstandpunten bevestigt (“wie niet in Nederland mag blijven moet het land verlaten”), maar daarnaast nieuwe aanzetten heeft gegeven voor een effectieve uitvoering. Om deze reden is het beleid het centrale thema van dit hoofdstuk. Twee onderdelen van dit beleid, de begrippen ‘medewerking aan vertrek’ (meewerkcriterium) en ‘buiten schuld Nederland niet kunnen verlaten’ (buitenschuld-criterium) krijgen bijzondere aandacht. Over deze begrippen, die een belangrijke plaats innemen in de individuele benadering zoals die in de terugkeerprocedure vorm krijgt, lijkt enige verwarring te bestaan. De ACVZ doet suggesties dienaangaande.

### 1.1 De terugkeernotities van Schmitz (1997) en Cohen (1999); de brief van Kalsbeek (2002): van vrijwillige terugkeer naar zelfstandig vertrek

De Terugkeernota van Minister Verdonk (2003)<sup>12</sup> was niet het eerste beleidsdocument over dit thema. Vooraf gingen notities van de Staatssecretarissen Schmitz en Cohen, alsmede een brief van Staatssecretaris Kalsbeek.

De notitie van Staatssecretaris van Justitie Schmitz van 3 juni 1997 aan de Tweede Kamer<sup>13</sup> had als uitgangspunt dat niet toelaten leidde tot een directe terugkeerplicht van de vreemdeling. De notitie richtte zich behalve op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers ook op ‘preventie’; het voorkomen van binnenkomst van ongedocumenteerden, en het tegengaan van illegale immigratie en mensensmokkel. Er werd een integrale benadering voorgesteld waarbij de optie van terugkeer al bij aanvang van de asielprocedure aan de vreemdeling moest worden voorgehouden. Uiteraard moest voor de vreemdeling duidelijk zijn dat terugkeer verplicht was bij onherroepelijke afwijzing van het asielverzoek. Dit moest voorkomen dat er valse verwachtingen werden gewekt. Gedwongen vertrek werd als een ‘ultimum remedium’ gezien. Schmitz zocht in haar notitie aansluiting bij en medewerking van de NGOs, waaronder het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer.

Voor de uitvoering van vrijwillige terugkeer werd de IOM ingeschakeld en werden, door het COA, trainingen gegeven die in het land van herkomst van nut konden zijn. Particuliere initiatieven kregen aandacht met een ‘stimuleringsbudget vrijwillige terugkeer’. De verwachting was dat door een aantal stimulerende maatregelen vrijwillige terugkeer zou toenemen en dat meer toezicht het aantal illegalen zou doen dalen. Om het draagvlak bij NGOs en in de samenleving te versterken, werd de publieksvoorlichting over de asielproblematiek geïntensiveerd.

Staatssecretaris Cohen (Paars II) bood de Tweede Kamer op 25 juni 1999 een volgende notitie over het Terugkeerbeleid aan.<sup>14</sup> De notitie gaf in een korte schets het staande terugkeerbeleid weer, evenals de knelpunten daarin. Hieruit bleek onder meer dat het aantal vreemdelingen dat vrijwillig (c.q. zelfstandig) verifieerbaar was teruggekeerd

<sup>12</sup> Tweede Kamer 2003 – 2004, 29344, nr. 1.

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386, nr. 1.

<sup>14</sup> Tweede Kamer 1998 – 1999, 26 646, nr. 1.

ondanks stimulerende maatregelen nauwelijks was toegenomen. De visie van het kabinet op terugkeer in de notitie kwam erop neer dat het tot dan toe weinig effectief gebleven terugkeerbeleid moest worden geïntensiveerd.

De Staatssecretaris wees erop dat een van de belangrijkste oorzaken van het achterblijven van vrijwillige terugkeer was gelegen in het beeld dat de uitgeprocedeerde asielzoeker heeft over de mogelijkheden om veilig, zonder gezichtsverlies en met voldoende toekomstperspectief te kunnen terugkeren naar zijn land van herkomst. Dit werd bevestigd in het onderzoek, verricht in opdracht van het WODC, van Muus en Muller naar de beeldvorming onder uitgeprocedeerde asielzoekers over het terugkeer- en remigratiebeleid.<sup>15</sup>

Ook Cohen koos als uitgangspunt dat een vreemdeling die niet wordt toegelaten tot Nederland, het land, na een finale beslissing, binnen een gelimiteerde vertrektermijn dient te verlaten. Vervolgens werd, meer dan in de nota Schmitz, de nadruk gelegd op de mogelijkheden van vreemdelingenbewaring (ter fine van uitzetting). Aangekondigd werd dat vreemdelingen die zich aan de meldingsplicht onttrokken ongewenst zouden kunnen worden verklaard en op grond hiervan in bewaring zouden kunnen worden gesteld. Daarnaast werd een periode van maximaal 4 weken vreemdelingendetentie voorgesteld voor het regelen van uitzetting inclusief het aanvragen van een passend reisdocument. Om de uitvoering te stroomlijnen werd een ketenoverleg geïnitieerd en werden Regionale Integrale Terugkeer Teams (RITTs) gevormd. Voor meer zelfstandige terugkeer bleef de IOM betrokken bij de uitvoering en werd afstand genomen van NGOs. Vrijwillige (Schmitz) dan wel zelfstandige (Cohen) terugkeer bleef de voorkeur houden; gedwongen uitzetting bleef de stok achter de deur.

Een belangrijke koerswijziging in de nota Cohen was dat de vreemdeling verantwoordelijk werd geacht voor de eigen terugkeer. De overheid achtte zich niet (meer) primair verantwoordelijk; evenmin was zij aanspreekbaar als de vreemdeling er niet in slaagde te vertrekken naar het land van herkomst of een ander land waar de toelating gewaarborgd is. Deze 'koerswijziging' was bedoeld om duidelijk te maken dat er geen beloning bestond op weigerachtig of non-coöperatief gedrag. Om ten aanzien van het gedrag van de niet toegelaten vreemdeling meer duidelijkheid te scheppen werd er in de nota Cohen ook enige aandacht besteed aan de meewerk- en buitenschuld-criteria (zie 2.3).

Op 1 februari 2002 stemde de ministerraad in met een brief aan de Kamer van Staatssecretaris Kalsbeek<sup>16</sup>, opvolger van Cohen. In die brief werd de stand van zaken in het terugkeerbeleid gegeven en werden enkele maatregelen aangekondigd. De belangrijkste daarvan waren: aanscherping van procedures om voorzieningen te beëindigen, intensiveren van identiteitsonderzoeken, het verhogen van het aantal gedwongen verwijderingen via Schiphol en het bevorderen van terug- en overname-overeenkomsten met landen van herkomst. Er werd nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het beëindigen van de opvangvoorzieningen enerzijds en de daadwerkelijke terugkeer anderzijds. Zelfstandige terugkeer, of een andere vorm van vertrek uit Nederland was voor de – zelf verantwoordelijke – uitgeprocedeerde vreemdelingen de enige optie en volgens het kabinet de enige basis voor het verkrijgen en behouden van maatschappelijk draagvlak. Dit werd dan ook het uitgangspunt voor de dialoog met de autoriteiten van de landen van herkomst.<sup>17</sup>

---

15 Ph. Muus, P. Mulder, *Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratie(beleid)*, Utrecht 1999.

16 Tweede Kamer 2001 – 2002, 19 637 en 26 646, nr. 648.

17 Gebaseerd op het Persbericht Ministerraad: Intensivering terugkeer uitgeprocedeerde vreemdelingen, dd 1 februari 2002.

Volgens de op 1 april 2001 van kracht geworden Vreemdelingenwet (Vw2000) dient iedere uitgeprocedeerde asielzoeker binnen 28 dagen na een definitieve negatieve beslissing de opvang te verlaten. Ook werd een intensivering aangekondigd van gedwongen uitzettingen van ongewenst verklaarde vreemdelingen. Hiertoe zijn (a) nauwe afstemming tussen ketenpartners,<sup>18</sup> en (b) voldoende capaciteit voor vreemdelingenbewaring nodig. Voor de afstemming is de SCV ingesteld (zie paragraaf 3.6.1). De totale capaciteit voor vreemdelingenbewaring bedroeg in de herfst van 2004 (dus ná de ingebruikname van een eerste detentieboot in Rotterdam) 2.123 plaatsen en begin 2005 na ingebruikname van een tweede detentieboot ruim 2500.

## 2.2 Van beleidsontwikkeling, wet- en regelgeving, naar uitvoering

In november 2003 werd de Terugkeernota van Minister Verdonk voor Vreemdelingen-zaken en Integratie door het kabinet aanvaard.<sup>19</sup> De nota benadrukte de integrale aanpak van terugkeer en het Nederlandse buitenlandse beleid.<sup>20</sup> Voor de uitvoering betekende de nota dat alle inspanningen er op gericht moeten zijn om vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland krijgen of hebben, vanaf hun inreis en verblijfsaanvraag, er toe te bewegen Nederland te verlaten. Uitgangspunt van de nota is dat iedereen die terug wil ook terug kán. De vreemdeling is daar zelf verantwoordelijk voor. De overheid faciliteert slechts, en gebruikt, bij weigerachtigheid van betrokkene, haar bevoegdheden om vertrek af te dwingen.

### 2.2.1 *Beleid*

De Terugkeernota van Minister Verdonk bouwt in feite voort op de door haar voorgangers gelegde fundamenten. Terugkeer is sinds 1997 gepresenteerd als een integraal onderdeel van het vreemdelingenbeleid. Wel laten de opeenvolgende stukken kleine, niet onbetekenende verschuivingen zien van onder meer:

- a de inzet van vreemdelingenbewaring als dwangmiddel (zie 4.7);
- b het leggen van de verantwoordelijkheid voor terugkeer bij de vreemdeling;
- c de inzet van IOM (zie 3.2.7) en
- d een daarmee gepaard gaande verminderde samenwerking met andere NGOs (zie 3.2.9);
- e de gevolgen van het niet-meewerken (einde opvangvoorzieningen: zie o.m. bijlage 6).

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het beleid zoals geformuleerd in deze nota ook na invoering van de nieuwe vreemdelingenwet op 1 april 2001 (Vw 2000) – op hoofdlijnen – geen breuk is met het ervoor gevoerde beleid. In de Nota Verdonk worden niettemin een aantal verdergaande en vernieuwende maatregelen voorgesteld zoals een verbetering van de grensbewaking, een effectievere organisatie van het terugkeerproces, het vergroten van het draagvlak, en het erkennen van de onderhavige problematiek als integraal onderdeel van het buitenlands beleid.<sup>21</sup>

In de context van dit en het volgende hoofdstuk (uitvoering) zijn de volgende elementen van belang voor een beter gestroomlijnde uitvoering en een betere samenwerking tussen de ‘ketenpartners’ (zie 3.1):

---

18 Ook werd er toen voor het eerst serieus gesproken over de mogelijke voor- en nadelen van het opzetten van een aparte terugkeerorganisatie.

19 TK 2003-2004, 29 344 nr. 1, 21 november 2003.

20 Voor de aandacht die wordt besteed aan de incorporatie van dit thema in het buitenlands beleid, zie het ACVZ advies *Terugkeer, de internationale aspecten*, (mei 2004) pag. 33 e.v.

21 Aan laatstgenoemd aspect (integraal onderdeel buitenlands beleid) is uitvoerig aandacht besteed in het ACVZ-advies over de internationale aspecten van de terugkeer (mei 2004).



- het bevorderen van de documentatie inzake identiteit en nationaliteit, onder meer door in de procedure een duidelijk onderscheid te maken tussen gedocumenteerde en ongedocumenteerde asielzoekers en het zorgen voor een directe beschikbaarheid van alle betrokken ketenpartners;
- het beschikbaar houden van de vreemdeling ten behoeve van identiteits- en nationaliteitsonderzoek;
- het bevorderen van zelfstandig vertrek door in een vroeg stadium de mogelijke uitkomst van de procedure aan de asielzoeker kenbaar te maken;
- nieuwe vormen van (COA) opvang: terugkeerlocaties voor asielzoekers die een eerste negatieve beschikking hebben ontvangen;<sup>22</sup>
- het intensiveren van vreemdelingtoezicht door bij vermoeden van illegaal verblijf staande houdingen te realiseren;
- toepassen van biometrie, bijvoorbeeld in de context van een Europees Visa Informatiesysteem;
- het leggen van de regiefunctie binnen het kabinet voor de organisatie van het terugkeerproces bij de Minister voor V&I;
- het invulling geven aan een landelijk gestandaardiseerde werkwijze van de totale terugkeerorganisatie;
- het continu verbeteren van ketenbrede geautomatiseerde informatievoorziening.

Daarnaast wordt gestreefd naar het aantrekkelijker maken van terugkeer door het verhogen van de financiële tegemoetkoming bij vrijwillige terugkeer.

### 2.2.2 *Illegalen*

Dit advies richt zich primair op uitgeprocedeerde asielzoekers. Indien deze groep het land niet verlaat wordt ze onderdeel van de categorie illegalen. Derhalve dient ook enige aandacht aan illegalen in het algemeen te worden besteed.

In april 2004 is door de Minister voor V&I de Illegalennota<sup>23</sup> uitgebracht. In deze nota zijn concrete beleidsvoornemens geformuleerd gericht op de aanpak van de illegalenproblematiek. Een succesvol terugkeerbeleid is naar het inzicht van de ACVZ in hoge mate afhankelijk van het algemene illegalenbeleid. Met andere woorden, als het voor een vreemdeling mogelijk is als illegaal relatieve bestaanszekerheid op te bouwen, beïnvloedt die wetenschap het persoonlijk afwegingsproces of illegaal verblijf in Nederland wenselijk of mogelijk is.<sup>24</sup>

Al in het Hoofdlijnenakkoord (Balkenende II) was vastgelegd dat illegaal verblijf van vreemdelingen krachtiger zal worden tegengegaan. Ook is de afspraak gemaakt dat het profiteren van illegalen door bijvoorbeeld werkgevers of huisjesmelkers actiever zal worden bestreden. Bovendien wijst de nota op de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de populatie illegalen alsmede op de kwetsbare positie van illegalen (incl. uitbuiting). De nota poogt een samenhangend stelsel van maatregelen te presenteren. Een viertal speerpunten wordt benoemd: vreemdelingenbeleid, werk, wonen en

22 Per 1 januari 2005 worden asielzoekers door COA opgevangen in ofwel een oriëntatielocatie (wanneer er een gerede kans op een verblijfstitel bestaat) dan wel in een terugkeerlocatie (bijvoorbeeld onmiddellijk na een eerste negatieve beschikking); voor meer details, zie Bijlage 1.

23 Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 537, nrs. 1-2.

24 Zo viel al te lezen in het ACVZ advies over de internationale aspecten van terugkeer (en uitgewerkt in hoofdstuk 4 van het voorliggende advies):

*“...Bij terugkeer spelen niet alleen vreemdelingrechtelijke, maar ook en vooral sociaal-economische factoren een rol. Het is een illusie te denken dat terugkeerbeleid effectief kan zijn als illegalen emplooi vinden en vaak ook toegang tot publieke voorzieningen hebben. Daarom is het van belang het inhuren van illegalen beter te controleren en strenger te bestraffen. Terugkeerbeleid is moeilijk en complex. Uitvoering van dit beleid blijkt weerbarstig te zijn. Wil het effect hebben, dan zal er een balans moeten zijn tussen bemoedigende en repressieve maatregelen. Die zullen zich gelijkelijk moeten richten op de direct betrokkenen, het land van herkomst én toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen...”*

mensenhandel. Een en ander wordt gekoppeld aan het veiligheidsprogramma, zoals neergelegd in de nota “naar een veiliger samenleving”.<sup>25</sup>

De nota onderscheidt drie categorieën illegalen: (i) diegenen die opzettelijk op illegale wijze het grondgebied binnenkomen; (ii) vreemdelingen die legaal binnenkomen maar daarna de duur van hun legaal verblijf overschrijden (‘overstayers’), of anderszins het reguliere verblijfsrecht verliezen door bijvoorbeeld het verrichten van illegale arbeid, of door het plegen van een strafbaar feit; en (iii) uitgeprocedeerde asielzoekers.

In de Illegalennota worden de volgende maatregelen genoemd:

- het krachtig tegengaan van oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures;
- het verbeteren van de aanpak van mensenhandel en van de criminele structuren achter illegaliteit;
- het effectiever en efficiënter tegengaan van onrechtmatige bewoning;
- het intensiveren van de samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie en de arbeidsinspectie;
- het invoeren van een zgn. eerstedagsmelding;
- het afstemmen van bevoegdheden op het gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en de wet arbeid vreemdelingen (WAV);
- het formeren van een landelijk netwerk van interventieteams;
- het introduceren van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus en van nieuwe handhavingmethodes gericht op uitzendbureaus en inleners;
- het afschaffen van premierestitutie voor illegaal tewerkgestelde personen;
- het onderzoeken van de mogelijkheid van premieheffing van illegalen;
- het op verschillende wijze (financieel, fiscaal) aanpakken van werkgevers die illegalen in dienst hebben.

De ACVZ constateert dat een consistente en consequente uitvoering van het illegalenbeleid een *conditio sine qua non* voor een effectief terugkeerbeleid is. De hiervoor genoemde maatregelen worden door de ACVZ ondersteund, waarbij zij reeds hier aandacht vraagt voor de aanvullende maatregelen die in Hoofdstuk 4 voorgesteld worden.

**De ACVZ constateert dat het terugkeerbeleid met het geformuleerde instrumentarium handen en voeten heeft gekregen en dat veel energie is en wordt gestoken in het illegalenbeleid. De beide beleidsonderdelen zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden in elk geval in die zin dat een effectief illegalenbeleid een positieve invloed zal hebben op het terugkeerbeleid. Een vreemdeling die wordt geconfronteerd met maatregelen die een eventueel illegaal verblijf minder aantrekkelijk maken zal sneller geneigd zijn Nederland te verlaten.**

## 2.3 Meewerken & buitenschuld: definities en toetsing

Ook bij een consistente en consequente uitvoering van het terugkeerbeleid zal men worden geconfronteerd met vreemdelingen die niet uit Nederland kunnen worden uitgezet omdat er geen land gevonden wordt dat bereid is ze op te nemen. Dan resteert de vraag of alsnog in voortgezet verblijf moet worden berust. In dat geval zal dan een (reguliere) verblijfstitel dienen te worden verleend.

In haar advies van mei 2004 over de internationale aspecten van terugkeer zegt de ACVZ (p. 19): *De afgewezen asielzoeker die stelt er om objectieve redenen niet in te slagen terug te keren, moet dit in een (nieuwe) procedure kunnen aantonen. Eventueel kan deze dan toegang krijgen tot (publieke) voorzieningen of deze behouden.*

---

<sup>25</sup> Oktober 2002, TK 2002-2003 28 684, nr. 1; zie ook [www.veiligheidsprogramma.nl](http://www.veiligheidsprogramma.nl).

Twee posities zijn te onderscheiden. Enerzijds gaat het om hen die weigeren, ondanks de verplichting daartoe, het grondgebied te verlaten, door medewerking te weigeren en voortgang te frustreren (bijvoorbeeld door het opgeven van een valse naam of een verkeerd land van herkomst). Anderzijds gaat het om uitgeprocedeerde asielzoekers die wel degelijk hun best doen reispapieren te bemachtigen, die bijvoorbeeld de benodigde aanvragen indienen bij de autoriteiten van het land van herkomst, maar die door weigering tot medewerking door die autoriteiten, of door politieke ontwikkelingen (gedoeld wordt op bijvoorbeeld het uiteenvallen van een land in twee of meerdere staten) niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst.

Gebleken is dat NGOs, kerkelijke instellingen en soms ook gemeenten zich nu vooral richten op de vraag of betrokkene ook feitelijk wel terug kan. Dan wordt niet zozeer gedoeld op de situatie in het land van herkomst, maar op het verkrijgen van reisdocumenten. Juist in dat verband spelen de begrippen ‘meewerken’ en ‘buitenschuld’ een belangrijke rol.

### 2.3.1 Definities en toetsing

Het *meewerkcriterium* gaat er van uit dat vast moet staan dat de vreemdeling actief meewerkt aan de terugkeer. Het *buitenschuld-criterium* houdt in dat de betrokkene niet alleen meewerkt maar dat tevens moet vaststaan dat de betrokkene niet kan terugkeren om redenen die hem niet te verwijten zijn. Daarbij moet ook nog zeker zijn dat de betrokkene niets nagelaten heeft dat de mogelijkheid tot terugkeer kan vergroten. Zo gezien is meewerken een onderdeel van het buitenschuld-criterium.

De ontwikkeling van het beleidsonderdeel dat gaat over de vraag wanneer in het verblijf van de vreemdeling moet worden berust, omdat terugkeer niet kan worden gerealiseerd, heeft een geschiedenis die teruggaat tot 1997. In de nota Schmitz (1997)<sup>26</sup> wordt aan deze materie volop aandacht besteed. In hoofdstuk 4.5 van die nota, getiteld *terugkeerbeletsen buiten schuld van de vreemdeling*, werd gesteld dat vreemdelingen zich er op beroepen dat ze meewerken aan de vaststelling van hun identiteit maar dat ze desondanks geen vervangende reisdocumenten verkrijgen van de autoriteiten van hun land van herkomst. In die gevallen waarin daadwerkelijk kan worden vastgesteld dat het uitblijven van de benodigde reisdocumenten niet aan de asielzoeker te wijten is, *doordat hij zelf aantoonde dat hij zich alle inspanningen heeft getroost en alle medewerking heeft verleend om de benodigde documenten te verkrijgen*, zou het onjuist zijn daaraan de consequentie te verbinden dat [hem] uiteindelijk verdere opvang moet worden onthouden.<sup>27</sup>

Later dat jaar werd een onafhankelijke adviescommissie geïnstalleerd (de commissie Van Dijk) die zich boog ‘over de criteria die in de praktijk worden gehanteerd om vast te stellen of een afgewezen asielzoeker al dan niet meewerkt aan zijn terugkeer.’ Deze commissie rapporteerde binnen twee maanden (januari 1998). In feite heeft de commissie de formulering zoals gebruikt in de nota Schmitz iets aangescherpt. De commissie verwacht een actieve rol van de (afgewezen) asielzoeker en formuleert deze expliciet als een inspanningsverplichting. Voldoet de asielzoeker niet aan zijn inspanningsverplichting, dan is sprake van niet meewerken, aldus de commissie. *Daarbij geldt dat het aan de asielzoeker is om aan te tonen dat hij aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan.*<sup>28</sup> Voor de procesvoering is dit uitgangspunt van het grootste belang. Het leggen van de verantwoordelijkheid voor de terugkeer bij betrokkene (Nota Cohen, 1999) bevestigt deze invalshoek: betrokkene moet aantonen dat hij ondanks al zijn pogingen er niet in is geslaagd terugkeer te bewerkstelligen. Dit geldt dan zowel voor het meewerken als voor het geen schuld hebben.

26 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 – 1997, 25 386, nr. 1

27 “De regering overweegt voor deze specifieke situatie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf te creëren.”

28 TK 19 637, nr. 322 brief dd 23 maart 1998, p. 2.

In zijn nota van 1999 schrijft Cohen tevens (p. 9): *Mocht buiten de schuld van de vreemdeling vertrek niet mogelijk zijn dan blijft opvang geboden worden. Buitenschuld dient in dit verband beschouwd te worden als een objectief criterium, te weten dat de vreemdeling niet in het bezit kan komen van een document waarmee hij kan reizen.*

De ‘Kalsbeek-brief’ over terugkeer van februari 2002 gaat niet in op deze aspecten. De nota Verdonk benadrukt dat medewerking essentieel is en dat vreemdelingen die terug willen ook terug kunnen. Geconstateerd wordt tevens dat velen niet of onvoldoende medewerken. Aan consequenties met betrekking tot opvang en andere vormen van steun wordt in de nota verder geen aandacht besteed.

### 2.3.2 Thans bestaande regeling

#### a. meewerken

Het begrip ‘meewerken’ komt al aan de orde in de algemene asielprocedure (zie 2.3.3 onder (1)). Daarnaast is ‘meewerken’ een belangrijk element in de vertrek-procedure. In de nieuwe wet- en regelgeving besteedt de Vreemdelingencirculaire 2000 in hoofdstuk A4 aandacht aan vertrek en uitzetting. In deel 2.2 van dat hoofdstuk A4 is te lezen:

*“Het vorderen van medewerking aan de voorbereiding van vertrek uit Nederland. Indien de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen of de verblijfsvergunning is ingetrokken en waarbij de werking van die beschikking is opgeschort kan op grond van artikel 61 lid 2 Vreemdelingenwet toch medewerking van de vreemdeling worden gevorderd aan de voorbereiding van het vertrek uit Nederland. Deze regeling maakt het onder meer mogelijk om medewerking van de asielzoeker te kunnen verlangen aan de voorbereiding van de terugkeer wanneer de eerste beslissing op het asielverzoek negatief is zodat, ingeval de bestreden beschikking in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek zo snel mogelijk kan plaatsvinden. In voorkomende gevallen kan van de asielzoeker worden verlangd dat hij zich inspant om vervangende reisdocumenten te verkrijgen. Dat betekent niet per se dat de vreemdeling zich dient te wenden tot autoriteiten van zijn land van herkomst. Hij kan bijvoorbeeld ook via familieleden of vrienden in het land van herkomst trachten om identiteitsdocumenten of andere schriftelijke stukken waaruit zijn nationaliteit en identiteit blijkt, te verkrijgen. De vreemdeling kan zonodig op grond van artikel 4.38 Vreemdelingenbesluit door de korpschef worden gevorderd om te verschijnen om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de voorbereiding van het vertrek uit Nederland.”*

Dit citaat is van belang omdat het een indicatie geeft van de verplichtingen waaraan een uitgeprocedeerde asielzoeker al na ontvangst de eerste negatieve beschikking dient te voldoen.

Het meewerken dan wel ‘werken aan’ werd ook genoemd in een brief van de Minister van 30 juli 2004 over afspraken met de G4:

*“Ik heb mijzelf tevens bereid verklaard om maatregelen te treffen waardoor aan vreemdelingen die aantoonbaar aan de realisering van hun terugkeer werken, maar van wie de terugkeer na het einde van de vertrektermijn nog niet gerealiseerd is, tijdelijk onderdak geboden wordt. Voorwaarde is dat hierbij (...) de eigen verantwoordelijkheid van de uitgeprocedeerde asielzoeker voor diens terugkeer gehandhaafd blijft.”<sup>29</sup>*

#### b. buitenschuld

Het ‘buitenschuld-criterium’ is in de Vreemdelingencirculaire 2000 vastgelegd in hoofdstuk C 2/8 waar het gaat om staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten. Dit is een uitwerking van het Vreemdelingenbesluit 2000 waarin sprake is (art. 3.4) van *verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken*. In de circulaire staat vervolgens:

---

29 5299534/04 DVB 30 juli 2004, p 3/5.

*“Indien een staatloze vreemdeling, van wie de asielvraag is afgewezen, kan aantonen dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, komt hij onder voorwaarden in aanmerking voor een verblijfsvergunning onder beperking. Indien hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, komt hij tevens in aanmerking voor opvang.”*

De toelichting daarbij vermeldt:

*“Het begrip ‘buiten hun schuld’ dient hier te worden opgevat als een objectief criterium wat betekent dat de vreemdeling aan de hand van objectief toetsbare bescheiden moet aantonen dat hij niet in het bezit kan komen van een document waarmee hij kan reizen. Bij de pogingen om hiervan in het bezit te komen, heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid. Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij zich wendt tot de autoriteiten of de vertegenwoordiging van het land van herkomst en dat hij correcte gegevens verstrekt. De vreemdeling kan daarnaast op andere wijze documenten verkrijgen teneinde Nederland te kunnen verlaten, bijvoorbeeld door het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst. Daarnaast staat het de vreemdeling vrij te vertrekken naar een derde land, indien daar zijn toelating is gewaarborgd.”*

De IND-werkinstructie 2004/3 maakt duidelijk dat het buitenschuld-criterium ook van toepassing kan zijn als het gaat om niet-staatloze vreemdelingen:

*“Voor de Minister bestaat de mogelijkheid om, met gebruikmaking van haar inherente afwijkingsbevoegdheid, een verblijfsvergunning regulier te verlenen aan een vreemdeling die weliswaar niet staatloos is, maar evenwel aantoonbaar buiten zijn schuld niet in staat is Nederland te verlaten.”*

### 2.3.3 Beschouwing

De ACVZ is van oordeel dat, wil er eventueel sprake zijn van berusten in verblijf van een vreemdeling in Nederland die daarop overigens geen recht heeft, de vreemdeling aannemelijk dient te maken<sup>30</sup> dat hij al datgene heeft gedaan wat redelijkerwijs kan worden gevergd om terugkeer naar het land van herkomst te bewerkstelligen.<sup>31</sup> Daarbij moet objectief vastgesteld zijn om welke activiteiten het in het betreffende geval gaat. De volgende aspecten, deels procedureel van aard, spelen hierbij een rol:

- 1 Een verplichting tot medewerking bestaat al in de normale asielprocedure. Dan gaat het vooral om het verschaffen van alle relevante informatie, bij voorkeur ondersteund door documenten, voor het beoordelen van het asielverhaal. In die procedure moet, wellicht meer dan voorheen, geprobeerd worden alle mogelijke documenten boven tafel te krijgen die eventueel, na definitieve afwijzing van het asielverzoek, van belang kunnen zijn in het terugkeertraject. Zo kan, na een eerste afwijzing, de asielzoeker gevraagd worden om bijvoorbeeld via familieleden kopieën van schooldiploma's, rijbewijzen of bewijzen van doop o.i.d. te achterhalen, – dit om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen over identiteit en de vroegere woon- en verblijfplaats. Omdat de procedure in dit stadium waarschijnlijk nog niet definitief is afgesloten, is het uiteraard niet goed mogelijk om van betrokkene te verlangen contact op te nemen met de vertegenwoordiging van het herkomstland voor het verkrijgen van een reisdocument;
- 2 De verplichting tot meewerken om terugkeer te realiseren is essentieel in het terugkeertraject, na een voor de afgewezen asielzoeker negatieve rechterlijke uitspraak.<sup>32</sup> Een bezoek aan ambassade of consulaat van het herkomstland voor het verkrijgen van een reisdocument is dan een onvermijdbaar onderdeel van de procedure. Omdat veel vertegenwoordigingen uitsluitend (vervangende) reisdocumenten

---

<sup>30</sup> De ACVZ geeft de voorkeur aan deze formulering die conform het bestuursrecht is.

<sup>31</sup> Het is onduidelijk om hoeveel gevallen het zal gaan. Waar het gaat om de groep van '26.000' werd in de periode juli-november 2004 slechts in een tiental gevallen besloten het buitenschuld-criterium toe te passen. (bron: SCV 4-maandsrapportage)

<sup>32</sup> Hoger beroep bij de Raad van State behoeft (met verwijzing naar Vw 2000) niet te worden afgewacht.

verstrekken aan personen die vrijwillig terugreizen is het van belang dat betrokkene zich bij het verzoeken om een dergelijk document onthoudt van elke uiting of mededeling die bij de autoriteiten van het land van herkomst twijfel kan zaaien over de vraag of betrokkene daadwerkelijk wil terugkeren. Teneinde hier zicht op te behouden dient de presentatie te geschieden in aanwezigheid van een medewerker van de IND, of de Vreemdelingenpolitie;

- 3 De medewerking dient niet alleen te worden gegeven als daarom wordt verzocht; betrokkene dient ook spontaan alle overige stappen te ondernemen die redelijkerwijs ten behoeve van het vaststellen van identiteit en nationaliteit worden gevegd. Wel moet dan duidelijk worden gemaakt om welke activiteiten het gaat.

Al diegenen die zich beroepen op het buitenschuld-criterium moet duidelijk te kennen gegeven worden wat de gevolgen zijn van het niet-meewerken. Duidelijke voorlichting is noodzakelijk, bijvoorbeeld in de eerste gesprekken na een negatieve beschikking. Alleen als de acties zoals beschreven onder (2) en (3) geen reisdocument hebben opgeleverd en er blijkt ook geen ander land te zijn waarheen betrokkene kan vertrekken en waar zijn toelating (en veiligheid) is gewaarborgd, kan worden gesproken van een “niet voldoen aan de vertrekverplichting buiten schuld”. Een zorgvuldige toetsing is vanzelfsprekend van groot belang, mede in verband met de eventueel volgende rechterlijke toetsing (“kon de bestuurder in redelijkheid tot dit besluit komen”).<sup>33</sup>

In een aantal specifieke gevallen dient de buitenschuld-situatie al in een vroeg stadium van de procedure aan de orde te komen, en wel op basis van ervaringen opgedaan in eerdere gevallen.

Dit geldt bijvoorbeeld bij:

- Staatloze Palestijnen (waarbij meer onderzoek dient te worden gedaan naar de mogelijkheden voor verblijf in Jordanië, Syrië, Libanon, de Westoever, en met name de Gaza-strook);
- gemengd Armeense-Azeri koppels (waarbij ook de mogelijkheid van verblijf in de Russische Federatie dient te worden betrokken);
- Bihari uit Bangladesh;
- Ethiopiërs uit Eritrea; en
- Koerden uit Syrië.<sup>34</sup>

De ACVZ constateert dat de Minister in een brief aan de Kamer dd 14 december 2004 heeft aangegeven dat om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld-beleid voldaan moet worden aan de volgende voorwaarden:

- 1 De vreemdeling moet zelfstandig geprobeerd hebben terugkeer te realiseren. Hij moet zich gewend hebben tot de vertegenwoordiging van het land waarvan hij aan geeft onderdaan te zijn en/of de vertegenwoordiging van een derde land waar hij mogelijk naar toe kan vertrekken; én

---

<sup>33</sup> De jurisprudentie lijkt bovengenoemde uitgangspunten te volgen, zie Bijlage 5.

<sup>34</sup> Belangrijk daarbij is de ‘spagaat’ te onderkennen die gecreëerd zou kunnen worden wanneer tijdens de initiële procedure zowel het ‘meewerken’ als het buitenschuld-criterium beoordeeld zou moeten worden. Wel is het zo, zoals Rechtbank ‘s Gravenhage zp Amsterdam op 23 oktober 2003 (JV 2004, p. 104) oordeelde, dat de overheid wellicht pro-actief enige actie onderneemt:

*Indien verweerder een beslissing op een asielaanvraag neemt en daarbij tevens ambtshalve een beslissing neemt in het kader van het beleid van staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, dient verweerder bedacht te zijn op mogelijke problemen die kunnen ontstaan in verband met bewijsvergaring tussen de verschillende procedures. In het onderhavig geval had het, zeker nu het een ambtshalve beslissing betreft, en verweerder al erkend heeft dat eiser staatloos Palestijn is, op de weg van verweerder gelegen bij eiser, bijvoorbeeld tijdens een hoorzitting of door het stellen van een nadere termijn, te informeren naar de stappen die eiser ondernam om aan de reisdocumenten te komen.*

- 2 Hij moet zich gewend hebben tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek; de IOM is niet in staat gebleken het vertrek van de vreemdeling te realiseren, vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten; én
- 3 De vreemdeling moet om bemiddeling door de IND bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten hebben verzocht, welke bemiddeling op niets is uitgelopen;
- 4 Uiteindelijk moet er sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient daarbij te gaan om objectieve verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden;
- 5 Uiteraard mag geen sprake zijn van contra-indicaties in het kader van openbare orde of van een weigeringsgrond als onttrekking aan het vreemdelingentoezicht.<sup>35</sup>

**De ACVZ acht het met het oog op toetsing van het buitenschuld-criterium van belang dat op structurele basis met Buitenlandse Zaken overleg plaatsvindt over de identificatie van landen en gebieden waarheen bepaalde categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers al dan niet zouden kunnen terugkeren. Op grond van dit overleg en de ervaringen van de IND kan een – regelmatig bij te stellen – toetsingsprotocol per land/gebied/categorie worden opgesteld voor de besluitvorming. De ACVZ beveelt aan het buitenschuld-criterium consequent in een vroeg stadium in de procedure te betrekken als het gaat om vreemdelingen waarvan bekend is dat terugkeer buiten hun schuld problematisch is, vanwege externe factoren.**

Ten aanzien van de buitenschuld-situatie kan worden opgemerkt dat de IND op korte termijn een Wijzigingsbericht Vreemdelingencirculaire (WBV) uit zal brengen. Het WBV beoogt helderheid te scheppen in de beoordeling van aanvragen van een vergunning tot verblijf als de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.<sup>36</sup> Ambtshalve beoordelingen zullen plaatsvinden als lopende de asielaanvraag al duidelijk wordt dat betrokkene na de te verwachten afwijzing van zijn asielverzoek in een buitenschuld-situatie terecht zal komen. Deze omstandigheid zal zich veelal voordoen bij vreemdelingen afkomstig uit een ‘probleem-land/gebied’ of behorend tot een categorie zoals hiervoor genoemd. Als een uitgeprocedeerde asielzoeker in de loop van de terugkeerprocedure in een objectief vastgestelde buitenschuld-situatie terecht komt, zal een reguliere aanvraag nodig zijn om de gestelde buitenschuld-situatie beoordeeld te kunnen krijgen. Het WBV geeft tevens duidelijkheid over de gevallen waarin voor een dergelijke aanvraag leges verschuldigd zijn.

Knelpunt bij het beoordelingsmoment is dat van de vreemdeling wordt verlangd dat hij aantoont contact te hebben gezocht met de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had, alsmede tot andere landen waar hij eerder heeft verbleven, om zijn terugkeer zelf te realiseren.<sup>37</sup> Gedurende de behandeling van de asielaanvraag en ook gedurende de behandeling van een eventueel beroep, gericht tegen de afwijzing van de asielaanvraag, kan dit echter in redelijkheid (nog) niet van de vreemdeling worden verlangd. De inspanningen om de toepasselijkheid van het buitenschuld-criterium aan te tonen zullen voorzover het deze activiteit betreft niet eerder kunnen starten dan na ongegrondverklaring van het beroep. Het ligt

<sup>35</sup> Brief 5319399/04 DVB. In deze brief werd ook medegedeeld dat van diegenen die een vergunning hadden gekregen op basis van het buitenschuld-beleid veruit het merendeel staatloos was (Libanon, Irak). Ook ‘een vreemdeling uit Eritrea’ is een vergunning verleend op basis van dit beleid.

<sup>36</sup> Vreemdelingenbesluit 3.5, onder 1w.

<sup>37</sup> Vreemdelingencirculaire C2\8

in de lijn der verwachting dat de duur van de vertrektermijn als regel niet toereikend zal zijn om de vereiste bewijsstukken te verzamelen. Dit zal er toe leiden dat de vreemdeling de beslissing over de toepasselijkheid van het buitenschuld-criterium, na indiening van de reguliere aanvraag, veelal buiten de asielopvang af zal moeten wachten. Hiermee wordt feitelijk voeding gegeven aan de stelling van gemeenten en anderen, dat de overheid niet in alle gevallen de verantwoordelijkheid neemt voor het bieden van onderdak aan hen die in verband met ('in het verlengde van') de behandeling van een asielaanvraag rechtmatig in Nederland verblijven. Hiermee blijft tevens druk staan op het fenomeen 'noodopvang' (door gemeenten of andere organisaties), terwijl het bestaan van noodopvang anders dan voor evidente noodsituaties de effectiviteit van de terugkeerinspanningen (deels) teniet kan doen.

De ACVZ ziet daarom als enige mogelijke uitkomst dat in een spoedprocedure<sup>38</sup> binnen 28 dagen na een definitieve uitspraak, wordt uitgemaakt of betrokkene kans maakt op toepassing van het buitenschuld-criterium. Is dat inderdaad het geval – en bij leden van de hierboven vermelde groepen is daar een gereede kans op – dan is gecontinueerd verblijf in de opvang geëigend, tot dat een besluit is genomen omtrent het verlenen van een verblijfsvergunning. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het vertrekmoratorium zoals vervat in Vw 2000, art. 45.4.

Vreemdelingen die niet onder de eerder genoemde groeperingen vallen hebben recht op een algemene procedure waarbij zij aannemelijk kunnen maken dat zij buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Het initiëren van een dergelijke procedure kan evenwel niet gebruikt worden als een excuus om de opvang niet te verlaten zoals in de jurisprudentie is vastgelegd:

*“De Minister is niet gehouden de vreemdeling, nadat zijn asielaanvraag is afgewezen, alvorens hij kan worden uitgezet, een redelijke termijn te gunnen om aan te tonen dat hij niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst.”<sup>39</sup>*

Ook hoeft zo'n procedure geen schorsende werking te hebben.

**De ACVZ constateert dat het uitvoeringsbeleid waar het gaat om de toepassing van de begrippen 'meewerken' en 'buitenschuld', zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, onvoldoende helder is omschreven. Dit geldt zowel voor de begrippen afzonderlijk als voor de samenhang ertussen.**

**De ACVZ beveelt aan:**

- a te komen tot één omvattende omschrijving in de Vreemdelingencirculaire waarin de begrippen 'meewerken' en 'buitenschuld' zijn geïncorporeerd en waaruit af te leiden is in welke gevallen illegalen en uitgeprocedeerden alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning omdat zij niet kunnen vertrekken; en [in samenhang hiermee]:**
- b betrokkene in een vroeg stadium concreet voor te houden wat van hem wordt verwacht wil kunnen worden vastgesteld dat hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken.**

---

<sup>38</sup> Dit geldt alleen voor een vooraf overeengekomen categorie vreemdelingen.

<sup>39</sup> ABRvS 18 december 2003, *JV* 2004, 75.



## HOOFDSTUK 3

# De uitvoering

Een juist beleid zal alleen effectief zijn als het adequaat wordt uitgevoerd. De uitvoering van het beleid is derhalve cruciaal. Dit hoofdstuk is gewijd aan de uitvoering en de specifieke problematiek waarmee elke uitvoerder wordt geconfronteerd. De uitvoeringsinstanties en de benodigde samenwerking worden onder de loep genomen. Het gaat daarbij primair om de IND, COA, de Vreemdelingenpolitie en de KMar. Maar ook de gemeenten, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, IOM en NGOs zijn belangrijke actoren. De rol van de SCV wordt aan een nadere beoordeling onderworpen. Er worden enkele knelpunten gesignaleerd en suggesties voor oplossingen en/of verbeteringen worden gegeven.

### 3.1 Vertrek & uitzetting in de praktijk

Uitvoering van beleid is vaak moeilijker dan het formuleren daarvan. Dit is en was zeker ook het geval bij ‘terugkeer’. Wel kan geconstateerd worden dat de uitvoering minder stroef verloopt dan een aantal jaren geleden. Dit hangt samen met een aantal ontwikkelingen zoals (a) de invoering van een nieuwe Vreemdelingenwet; (b) het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zelfstandig terug te keren; (c) verbeterde samenwerking tussen de bij de uitvoering betrokken organisaties; en (d) het veranderde maatschappelijk klimaat.

Voor de uitvoeringsorganisaties had de korte bewindsperiode van Minister<sup>40</sup> Nawijn een aantal belangrijke gevolgen. Belangrijk was de samenvoeging van de beleidsgebieden Vreemdelingenzaken en Integratie onder één bewindspersoon. Voorts werd de discussie over de terugkeer van asielzoekers onder de “oude wet” afgerond. Een discussie die leidde tot de zogenaamde “14-1 brieven”<sup>41</sup> en na het aantreden van Minister Verdonk tot de “eenmalige regeling”<sup>42</sup> en het besluit over de 26.000. In een brief aan de Kamer van 23 januari 2004<sup>43</sup> zette de Minister uiteen hoe om te gaan met de asielzoekers die afgewezen waren of naar alle waarschijnlijkheid nog zouden worden afgewezen onder de oude Vreemdelingenwet. Hun aantal werd op 26.000 geschat. Een deel van deze groep, ca. 2200 personen, kreeg alsnog een status als resultaat van een eenmalige maatregel, een aantal kreeg gedurende 2004 een status omdat de (nieuwe) procedure nog niet was afgerond, en weer anderen werd een verblijfsvergunning verleend wegens klemmende redenen van humanitaire aard (de zgn. schrijnende gevallen).<sup>44</sup>

Voor de langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers die hun verzoek onder de oude Vw hadden ingediend en die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning maar zich nog wel bevinden in de reguliere opvang, heeft de IND, op projectbasis,

---

<sup>40</sup> Van meer dan symbolisch belang was dat de portefeuille niet langer door een Staatssecretaris wordt beheerd maar door een Minister.

<sup>41</sup> De 14-1 brieven waren een gevolg van een toezegging op 14 januari 2003 van Minister Nawijn, de eerste minister met de portefeuille voor Vreemdelingenzaken en Integratie, tijdens zijn ambtsperiode in Balkenende I. Deze toezegging hield in dat de minister persoonlijk bepaalde gevallen zou bekijken op schrijnendheid.

<sup>42</sup> Tweede Kamer 2003-2004, 19637, nr. 754.

<sup>43</sup> Tweede Kamer 2003-2004, 19637, nr. 793.

<sup>44</sup> Bij uitspraak van 19 november 2004 heeft de Raad van State besloten dat afwijzing van een verzoek tot toepassing van het criterium ‘schrijnende gevallen’ een voor beroep vatbaar besluit is.

een terugkeertraject opgesteld.<sup>45</sup> Een belangrijk aspect van dit traject is de mogelijkheid uitgeprocedeerden te verwijzen naar Vertrekcentrum Vlagtwedde. Dit betekent dat gemeenten in dit stadium niemand op straat behoeven te zetten. VC Vlagtwedde is er op gericht vertrek dan wel terugkeer te bevorderen en te faciliteren. Hoewel VC Vlagtwedde in principe aan velen onderdak zou kunnen bieden, is de bezettingsgraad vooralsnog (midden december 2004) miniem. Een vergelijking met VC Ter Apel dringt zich op (zie bijlage 6 voor een analyse), maar het is nog te vroeg om hierover te oordelen.

Waar het gaat om samenwerking tussen de ketenpartners maakt het gedetailleerde projectplan duidelijk dat die partners een belangrijke stap hebben gezet in het optimaliseren van coöperatie en coördinatie. De in 2003 opgezette en sinds 1 januari 2004 volop operationele Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) levert hiertoe een belangrijke bijdrage. Bij de taakverdeling is afgesproken dat de IND als algehele ‘case-manager’ optreedt en derhalve in dossier-operationele zin de regie voert. SCV is belast met de coördinatie, de over-all regie.

Naast VC Vlagtwedde (voor uitgeprocedeerden onder de oude Vw), is het COA begonnen met de inrichting van terugkeerlocaties (voor hen die ná 1 januari 2005 een negatieve beschikking krijgen) en zijn/waren er voor de tussengroep (nieuwe Vw, uitgeprocedeerd vóór 1 januari 2005) onderdaklocaties in Amsterdam Noord en Leeuwarden ingericht.<sup>46</sup> Deze drie verschillende vormen van (tijdelijke) opvang maken het geheel ondoorzichtig. In principe zullen ‘Leeuwarden’ en ‘Amsterdam Noord’ (voor zover al in gebruik) in het voorjaar van 2005 gesloten worden. Dan zullen er alleen nog maar COA-terugkeerlocaties zijn én VC Vlagtwedde. Midden 2005 moet dan worden bezien of VC Vlagtwedde nog een eigen bestaanrecht heeft, dan wel een nieuwe bestemming krijgt als terugkeerlocatie. Dan zouden ook de uitgeprocedeerden onder de oude Vw toegang moeten kunnen krijgen tot de andere COA-terugkeerlocaties.

### **De ACVZ stelt dan ook voor om binnen afzienbare tijd VC Vlagtwedde te integreren in het geheel van COA terugkeerlocaties.**

Mede als uitvloeisel van de voorgenomen beleidsintensivering werden eind 2003 Uitzetcentra<sup>47</sup> ingericht op de luchthavens Schiphol en Rotterdam. Deze centra, die onder de autoriteit van DJI vallen, zijn bedoeld om vreemdelingen met uitzicht op uitzetting in bewaring te houden. Met de inrichting van deze centra<sup>48</sup> kreeg de samenwerking tussen de ketenpartners, IND, Vreemdelingenpolitie, KMar en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een positieve impuls.<sup>49</sup>

De procedure die moet leiden tot het vertrek van een uitgeprocedeerde asielzoeker vangt aan met de uitreiking van de zgn. meeromvattende afwijzende beschikking.<sup>50</sup> Een van de belangrijkste rechtsgevolgen van deze beschikking is dat de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijf heeft in Nederland.<sup>51</sup> Tevens eindigt met die beschikking van rechtswege de opvang. Zo ontstaat voor de vreemdeling de verplichting Nederland

---

45 Handboek Project Terugkeer IND/SCV juni 2004.

46 Het aantal bewoners van locatie Leeuwarden was midden-december 2004 rond de 50. Amsterdam hoefde nog niet in gebruik te worden genomen.

47 Tweede Kamer 2002-2003, 19637, nr. 648

48 Zoals hierboven is aangegeven, worden de beide centra vooral bezet met onrechtmatig in Nederland verblijvende, vaak ingesloten, vreemdelingen, van wie de identiteit en nationaliteit vaststaat en bij wie zicht is op uitzetting/vertrek op korte termijn.

49 Aan de vreemdelingenbewaring (o.m. detentieboten) wordt hieronder aandacht besteed.

50 Vw2000, artt. 45 en 42, alsmede AWB art.3:47.

51 Vw2000, artt 8 en 45.

– uit eigen beweging – te verlaten. Doet deze dat niet, dan kan, zonder dat daartoe een aparte beschikking behoeft te worden geslagen, uitzetting volgen. De meeromvattende beschikking biedt een titel om over te gaan tot ontruiming dan wel beëindiging van de opvang. Het COA hoeft daartoe geen gerechtelijk bevel te vragen.

Met het uitreiken van de meeromvattende beschikking aan betrokkene start de 28 dagen vertrektermijn. Deze vervalt bij het tijdig gebruikmaken van het juiste rechtsmiddel en vangt opnieuw aan als de beslissing onherroepelijk is geworden, dat wil zeggen na een uitspraak dat de negatieve beschikking bevestigt. Na het verlopen van de termijn eindigt van rechtswege de opvangvoorziening en ontstaan mogelijkheden om met het oog op terugkeer (vertrek/uitzetting) de bewegingsvrijheid van de vreemdeling in te perken door middel van vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen.<sup>52</sup>

Hierboven is al aangegeven dat meerdere actoren een rol spelen in de uitvoering van het terugkeerbeleid. Daarom is coördinatie en regievoering van groot belang. Eén van de problemen bij de uitvoering eind jaren '90 was gebrek aan samenwerking. In dit hoofdstuk wordt aan alle actoren en met name aan de onderlinge samenwerking aandacht gewijd. Omwille van het overzicht volgt hier alvast een puntsgewijze beschrijving van de *voor terugkeer relevante (kern)taken* van de verscheidene organisaties.

#### **SCV (3.2.1)**

- Ketencoördinator

#### **IND (3.2.2)**

- Dossierverantwoordelijkheid
- Casemanagement op de individuele dossiers
- Taalanalyse: ten behoeve van de vaststelling van de nationaliteit
- Units Terugkeer: voeren vertrekgesprekken
- Unit Facilitering Terugkeer: presentaties ambassades en consulaten en organiseren charters
- Regievoering in de vertrekgesprekken in samenwerking met Vreemdelingenpolitie en COA
- (onder voorbehoud) opleggen maatregel van toezicht in vertrekcentrum

#### **COA (3.2.3)**

- Beheren vertrekcentrum
- Mogelijk maken van en opdracht geven tot ontruiming einde fase 1
- Informeren asielzoeker over terugkeer
- Voeren van vertrekgesprekken in samenwerking met IND en Vreemdelingenpolitie

#### **Vreemdelingenpolitie (3.2.4)**

- Opsporing illegalen
- Voeren van vertrekgesprekken in samenwerking met IND en COA
- Toetsen identiteit (in sommige gevallen ook van de nationaliteit)
- Het daartoe presenteren van vreemdelingen bij ambassades en/of consulaten
- Aanleveren vreemdelingen ten behoeve van voor presentaties bij IND/UFT
- Uitvoering van ontruiming eind fase 1
- Uitvoering van toezicht op vreemdelingen – ook – in de diverse COA centra

---

<sup>52</sup> Vw 2000, art 57 e.v.

### **KMar (3.2.5)**

- Begeleiding bij charters
- Begeleiding bij de verwijdering van niet meewerkende vreemdelingen of vreemdelingen die bij een verwijdering risico voor andere passagiers of de veiligheid kunnen opleveren
- Boeking van vluchten bij gedwongen verwijdering
- Begeleiden naar de gate van vreemdelingen die vertrekken

### **DJI<sup>53</sup>**

- Beheren uitzetcentrum
- Vervoer van asielzoekers naar uitzetcentra en Huizen van Bewaring
- Registratie van vreemdelingen in uitzetcentra
- Overplaatsen naar Huizen van Bewaring
- Aangeven capaciteit Huizen van Bewaring

### **Buitenlandse Zaken (3.2.6)**

- Het leveren van relevante informatie: (individuele) ambtsberichten
- Faciliteren en/of sluiten van Terugnameovereenkomsten en/of relevante Memorandum of Understanding

### **IOM (3.2.7)**

- Voorlichting over terugkeer
- Uitvoering Rean-plus en HRPT regelingen
- Ondersteuning bij regelen terugkeer

### **Gemeenten (3.2.8)**

- Bijdragen in de LTG's aan de informatie voor de vertrekdossiers
- Mogelijk maken van en opdracht geven tot ontruiming einde fase 1
- Aandragen dossiers van asielzoekers in de noodopvang die behoren tot de doelgroep

### **NGOs (3.2.9)**

- Ondersteunen van uitgeprocedeerde asielzoekers
- Faciliteren van terugkeer
- Samenwerking met Gemeenten
- Beïnvloeding publieke opinie en beleidsmakers

## **3.2 De actoren**

### **3.2.1 SCV**

In de afgelopen periode heeft de organisatie van de vreemdelingenketen als geheel en die van de verschillende ketenpartners afzonderlijk aanzienlijke wijzigingen ondergaan. Zo is per 1 januari 2004 de coördinatie – sturing – van de organisaties die met elkaar verantwoordelijk zijn voor een goede werking van de Vw2000, waarvan Terugkeerbeleid een onderdeel is, formeel toevertrouwd aan de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV)<sup>54</sup>. De relatief oude structuren Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie (LOTO) en de regionaal werkende Kwaliteits Platforms Terugkeer (KPT's) zijn niet meer afzonderlijk herkenbaar.

---

<sup>53</sup> Aan de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) wordt verder in dit Advies géén aandacht besteed.

<sup>54</sup> De coördinatie van de organisatie in de vreemdelingenketen heeft in 2002 vorm gekregen, aanvankelijk als Project Coördinatie Vreemdelingenketen, aangestuurd door hoofd IND die ook als project-DG optrad. Na omvorming van het project tot een eigenstandige Stafdirectie, ressorterend onder de DGIAV van het Ministerie van Justitie, is de slagkracht van het coördinerende orgaan aanmerkelijk toegenomen.

De SCV heeft onmiskenbaar een stevige positie als ketencoördinator verworven. In het algemeen ervaren de ketenpartners het als positief dat de coördinatie wordt verzorgd door een instantie die niet zelf deel uitmaakt van de 'keten'. Daarnaast blijkt de SCV er in te slagen een aantal ketenknelpunten effectief aan te pakken. Toch blijft het bijeenbrengen van alle, voor een optimale ketensturing noodzakelijke, managementinformatie een niet eenvoudige zaak. Alle betrokken ketenpartners hebben hun eigen systemen van waaruit zij de informatie aan SCV leveren; van zelfstandige toegang is geen sprake hoewel dat wel degelijk technisch mogelijk is of kan worden.

Met het verwerven van die zelfstandige toegang tot de statistische gegevens kan de SCV haar taak, het vormgeven aan centrale sturing die dan weer moet leiden tot naadloos op elkaar aansluitende werkprocessen van alle bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet betrokken ketenpartners, beter vervullen. Daarbij past een iets andere balans tussen uitvoeringscoördinatie en beleidsontwikkeling. **In dat kader past de overweging om de analysecapaciteit van de SCV uit te breiden.** Om dit te bereiken moet de aanlevering van statistisch en ander relevant materiaal door de ketenpartners kwalitatief worden verbeterd. Bundeling van informatie kan de samenwerking stevige impulsen geven. De huidige initiatieven lijken een goede stap op weg.

Het instellen van een coördinerend orgaan als de SCV heeft duidelijke voordelen. De ACVZ constateert echter dat, door reorganisaties bij diverse ketenpartners, zoals de IND, de Vreemdelingenpolitie en het COA, de bereikte winst minder groot is dan mogelijk was geweest.

### 3.2.2 *Immigratie en Naturalisatiedienst (IND); Unit Facilitering Terugkeer (UFT)*

Bij de uitvoering van de Vw2000 is de IND, net als onder de oude vreemdelingenwet, de centrale uitvoeringsorganisatie. De uitvoering van het IND-deel van het terugkeerbeleid is bij de in 2003 tot een procesgestuurde organisatie gereorganiseerde IND ondergebracht in het zogeheten Proces Terugkeer.<sup>55</sup> Vanuit een centrale positie levert de IND de voor terugkeer relevante, tijdens de verschillende procedures verzamelde, informatie aan de ketenpartners. IND is dossierhouder.

Voorts speelt de IND, meer in het bijzonder de Unit Facilitering Terugkeer (UFT), een onderdeel van voornoemd 'Proces Terugkeer', een actieve rol op verschillende momenten in het terugkeertraject. Het betreft met name inspanningen gericht op het vaststellen van de nationaliteit van ongedocumenteerde vreemdelingen en het verkrijgen van reisdocumenten, onder meer door middel van presentaties bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst, dan wel door het organiseren van centrale presentaties. Daarbij is het van belang te onderkennen dat ambassadepresentaties niet het exclusieve domein van de UFT zijn; de Vreemdelingenpolitie rekent het vaststellen van de nationaliteit in het verlengde van de vaststelling van de identiteit vaak (maar niet altijd) ook tot haar taak en benadert dus ook zelf de verscheidene ambassades en consulaten. Daarnaast is de KMar verantwoordelijk voor de identiteitsvaststelling in AC Ter Apel. Een en ander betekent dat dus drie organisaties in meerdere of mindere mate met identiteits- en nationaliteitsvaststelling bezig zijn. Daarbij is tot op heden geen sprake van adequate coördinatie.

---

<sup>55</sup> Tijdens de in 2003 uitgevoerde reorganisatie van de IND is de organisatie van een gedecentraliseerde organisatie met regiodirecties en -kantoren per 1 januari 2004 omgevormd tot een meer gecentraliseerde procesgestuurde organisatie. Er worden vijf procesdirecties onderscheiden: Asiel, Naturalisatie, Regulier, Terugkeer en Procesvertegenwoordiging. Het hoofdkantoor wordt gevormd door de hoofddirectie, het bureau ondersteuning hoofddirectie, de stafdirectie uitvoeringsbeleid, de lokale dienstencentra t.b.v. personeel en organisatie. Er bestaan twee gemeenschappelijke centra: GC ICT voor de Informatie- en Communicatietechnologie en GC KAO voor Kennis, Advies en Ontwikkeling.

Recentelijk is een experiment uitgevoerd waarbij UFT de nationaliteitsvaststelling voor de vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland tijdelijk in haar geheel heeft overgenomen met, volgens de UFT, positief resultaat. Het ligt op de weg om ook elders zulke experimenten te doen. Te zijner tijd dient dan te worden besloten of de regiefunctie van de UFT daadwerkelijk resultaat oplevert en of de taken ook bij de UFT belegd moeten worden cq blijven.

De UFT is naast het ‘presenteren’ bovenal belast met de organisatie van zogenaamde overheidsvluchten (charters)<sup>56</sup> naar herkomstlanden waarvoor weer intensief wordt samengewerkt met de ketenpartners, lokale overheden en zusterorganisaties in andere EU-landen. Daarnaast speelt de UFT een belangrijke rol bij het totstandkomen van Memoranda of Understanding (MoU) tussen bijvoorbeeld de IND en de relevante autoriteiten in het land van herkomst, die een nuttig instrument blijken te zijn bij de uitvoering van de feitelijke terugkeer.

Effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid is gebaat bij stabiele, effectieve partners. De samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie, KMar en de UFT is derhalve een punt van aandacht.

**Waar het gaat om identiteitsvaststelling, nationaliteitsvaststelling en presentaties, beveelt de ACVZ het bundelen van expertise en activiteiten aan. Hierbij dient de UFT vooralsnog een centrale rol te spelen.**

Tot slot wijst de ACVZ op de veel voorkomende praktijk, – kennelijk gebaseerd op rechterlijke uitspraken – dat een uitgeprocedeerde asielzoeker altijd eerst gepresenteerd zou moeten worden bij de autoriteiten van het land waaruit hij zegt vandaan te komen, – ook wanneer voor iedereen duidelijk is dat dit niet het geval is (bijvoorbeeld op basis van een talentest).<sup>57</sup> Zinloze presentaties kunnen er het gevolg van zijn. De ACVZ acht deze praktijk een hinderpaal voor de effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid. Om die reden dient de mogelijkheid gecreëerd te worden betrokkene ook direct te ‘presenteren’ bij de autoriteiten van het land waaruit betrokkene – naar de mening van de Nederlandse experts – hoogstwaarschijnlijk afkomstig is.

### 3.2.3 *Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)*

Het COA verzorgt de opvang van asielzoekers tot en met het moment waarop de vreemdeling het recht daarop, als gevolg van het verstrijken van de vertrektermijn, verliest.<sup>58</sup> Het COA heeft tevens de taak de vreemdeling bij elke negatieve beslissing te bewegen tot medewerking aan de eigen terugkeer. Hiertoe zijn terugkeerprogramma’s opgesteld aan de hand waarvan de vreemdeling zich kan voorbereiden. Ook de op terugkeer gerichte gesprekken zijn nu eerder in de procedure gepositioneerd. Het uitgangspunt dat gesprekken in de asielprocedure neutraal van karakter zouden moeten zijn is hiermee verlaten. Alle betrokkenen zijn uiteindelijk gebaat bij een realistische benadering.

---

<sup>56</sup> Het organiseren van overheids (-charter)vluchten naar herkomstlanden is een wijze waarop de terugkeer/uitzetting van groepen van dezelfde nationaliteit wordt gerealiseerd. Deze vluchten worden uitgevoerd na gerichte acties dan wel als een grotere groep uitgeprocedeerde asielzoekers wordt uitgezet. UFT regelt, naast het huren van een vliegtuig ook de contacten in het land van het herkomst, soms d.m.v. een voorbereidende missie. Ook coördineert UFT de mogelijke samenwerking met EU-landen.

<sup>57</sup> Zie ook Van Kalmthout in zijn rapport van december 2004 (*Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*).

<sup>58</sup> Bij een positieve beschikking of positief rechterlijk oordeel wordt uiteraard een ander traject gevolgd.

De ACVZ steunt de opening van terugkeerlocaties per 1 januari 2005. De ACVZ gaat er van uit dat in die centra de verscheidene ketenpartners (IND, Vreemdelingenpolitie) aanwezig zijn, evenals de IOM, zodat effectieve, op resultaat gerichte samenwerking in een vroeg stadium mogelijk is.

Zoals ook in het advies over de internationale aspecten van terugkeer is gesteld (p.43, onderaan), geldt “dat in een zo vroeg mogelijk stadium, maar in ieder geval na een eerste afwijzing, terugkeer als een realistisch thema aan de orde moet komen (met optimale inzet van de IOM).” Ook hier moet onderkend worden dat doelgericht communiceren over een mogelijke uitkomst van de procedure belangrijk is voor de beeldvorming van alle betrokkenen.

Mede in verband met nieuwe communicatiemogelijkheden in een terugkeercentrum, wijst de ACVZ op het volgende. De 28-dagentermijn begint te lopen op de dag waarop een negatieve beschikking dan wel een negatieve uitspraak wordt afgegeven, meestal aan de advocaat. Vaak duurt het enige tijd voordat de advocaat zich in verbinding stelt met betrokkene. Die tijd gaat af van de 28-dagentermijn. Bovendien mag het COA eigenlijk pas een formeel ‘terugkeer-gesprek’ voeren wanneer betrokkene door zijn advocaat is ingelicht.

**De mogelijkheid zou moeten worden gecreëerd voor bijvoorbeeld het COA om rechtmatig een kopie van de beschikking dan wel vonnis ook aan betrokkene zelf te overhandigen en direct zo’n terugkeergesprek te voeren.**

Daarmee wordt gerealiseerd dat de “28-dagentermijn” ook echt 28 dagen bedraagt.

#### *3.2.4 Vreemdelingenpolitie*

Nederland kent 25 regionale politiekorpsen die alle in hun eigen werkgebied taken op vreemdelingengebied uitoefenen. Deze taken worden niet alleen door de ‘vreemdelingenpolitie’ uitgevoerd, maar ook door andere afdelingen van die korpsen en omvatten behalve het (administratief en operationeel) vreemdelingentoezicht, ook het realiseren van de (gedwongen) terugkeer van vreemdelingen, inclusief ontruiming en inbewaaringneming.

In het huidige stelsel worden deze taken in overleg met SCV en IND uitgevoerd. De overdracht, per 1 april 2004, van administratieve taken van de Vreemdelingenpolitie naar onder meer de IND en de Gemeentelijke diensten is nog niet afgerond. Dit heeft tot verwarring en vertraging geleid.

De politie rekent de identiteitsvaststelling tot haar taak. Over de vraag of dat ook het geval is voor de nationaliteitsvaststelling, dan wel of dit zo moet blijven, wordt binnen de politie verschillend gedacht. Nationaliteitsvaststelling omvat veelal ook presentaties bij Ambassades of Consulaten. Nog afgezien van de vraag of dit daadwerkelijk een kern-taak is, duidelijk is dat implementatie van zulke taken vanuit een decentrale structuur problemen oplevert, met name ook omdat IND’s UFT vergelijkbare taken uitvoert. Dit heeft invloed op de effectiviteit. Zoals ook uit 3.2.2 blijkt is de ACVZ van mening dat vooralsnog de UFT het voortouw zou moeten nemen waar het gaat om presentaties en dat identiteits- en nationaliteitsvaststelling gecentraliseerd zouden moeten worden (mede omdat ook de KMar, in AC Ter Apel, identiteitsvaststelling in haar takenpakket heeft). Voorkomen moet worden dat de presentaties door de UFT en politie ongecoördineerd verlopen.

De Vreemdelingenpolitie blijft, ook na het overbrengen naar de uitzetcentra (UC's), verantwoordelijk voor de illegale vreemdeling.<sup>59</sup> Hoewel de verruiming van de cellencapaciteit, vaak een knelpunt voor effectief vreemdelingtoezicht, vooral voor vreemdelingenbewaring met de realisatie van de Uitzetcentra (UC's) op Schiphol en Rotterdam Airport en bijvoorbeeld de detentieboten in Rotterdam een belangrijke impuls heeft gekregen, profiteert de Vreemdelingenpolitie hier in de praktijk nog niet in voldoende mate van. De oorzaak ligt vooral in de stagnatie die optreedt bij de afgifte van (tijdelijke) reisdocumenten door de ambassades van de herkomstlanden. Ondanks de positieve impuls die van de invoering van de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) is uitgegaan, kampt de Vreemdelingenpolitie bij de uitvoering van het vreemdelingtoezicht met een problematische informatiepositie. Dit komt omdat het systeem 'handhaving' nog niet operationeel is. Ten aanzien van de voor een goede taakuitoefening noodzakelijke systeemkoppelingen is de verwachting dat dit in het voorjaar van 2005 – met bijna een jaar vertraging – zal zijn opgelost. Overigens is duidelijk dat de adequate uitvoering van de toezichttaak complex is.

### 3.2.5 Koninklijke Marechaussee (KMar)

De KMar is, als grensbewakende organisatie, de ketenpartner die de feitelijke verwijdering van de onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling effectueert. Een groot deel van de KMar-activiteiten ligt op het gebied van verwijdering. Daarnaast ziet de KMar er op toe – aan de Nederlandse buitengrenzen van het Schengengebied<sup>60</sup> – dat vreemdelingen zich niet onrechtmatig toegang tot het Nederlandse grondgebied verschaffen (de zgn. inadmissables). Dit geschiedt enerzijds door het uitvoeren van de reguliere paspoortcontroles en anderzijds door de directe gate-controles en controles in de transitruimtes op de luchthavens. In de Rotterdamse haven wordt deze KMar taak uitgevoerd door de Zeehavenpolitie. De KMar zelf is belast met het overbrengen van per zeeschip aangevoerde asielzoekers naar AC-Schiphol (grenshospitium). In het terugkeerproces verzorgt de KMar de boekingen vanuit de Uitzetcentra Schiphol en Zestienhoven en het zonodig escorteren van vreemdelingen op charters en lijnvluchten. Van belang voor hetgeen hierboven al is aangevoerd is te benadrukken dat de KMar in AC Ter Apel de identiteitsvaststelling verzorgt (inclusief in vele gevallen de nationaliteitsvaststelling). De KMar 'presenteert' niet zelf, maar verzorgt wel het vervoer. Van belang voor de MTV (Mobiel Toezicht Vreemdelingen) dat vlak achter de grens plaats vindt is dat de KMar sinds 1 januari 2004 ook een bevoegdheid tot inbewaringstelling heeft, zodat de aangetroffen illegalen, waar gewenst, kunnen worden overgebracht naar een Huis van Bewaring dan wel, bijvoorbeeld, een detentieboot in Rotterdam, of te zijner tijd het nieuw te bouwen complex in Alphen aan de Rijn.

---

<sup>59</sup> De uitzetcentra UC's (Schiphol en Rotterdam Airport) vallen operationeel onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen, terwijl de KMar zorgt voor de daadwerkelijke uitzetting. De IND zal op de UC's aanwezig zijn voor het afhandelen van mogelijke asielverzoeken en bij groepsgewijze, op nationaliteitsvaststelling gerichte, presentaties. De Vreemdelingenpolitie blijft verantwoordelijk voor de uit vreemdelingenbewaring afkomstige uitzetkandidaten en regelt het vervoer naar en zonodig van de UC's, zolang een en ander binnen de arrondissementen plaats vindt. Voor het overige voert de dienst DV&O van de Dienst Justitiële Instellingen de vervoerstaken uit. Overigens is het dóórlopen van de verantwoordelijkheid van de oorspronkelijke inbewaringstellende Vreemdelingenpolitie-afdeling ook na plaatsing in Huizen van Bewaring en/of Uitzetcentra naar de mening van de ACVZ niet optimaal efficiënt. Dit behoeft derhalve herbezinning.

<sup>60</sup> Ingevolge de EU-verdragen aangaande de afschaffing van de binnengrenzen van de EU kent Nederland in beperkte mate grensbewaking. Alleen de internationale luchthavens en de zeehavens kennen formele, door de KMar uitgevoerde grensbewaking. De KMar is bevoegd per mondelinge beschikking vreemdelingen de door hen gevraagde toelating tot Nederland te weigeren. Het eveneens door de KMar uitgevoerde Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) is geen grensbewaking in termen van de Europese verdragen; het vindt plaats nabij (dat wil zeggen vlak achter) en niet op de landsgrenzen.



### 3.2.6 *Presentatie & Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Zoals hierboven al is aangegeven is het Ministerie van Buitenlandse Zaken ('Buza') ook een actor in het terugkeerproces. Daarbij moet primair gedacht worden aan het afsluiten van Terug- en Overnameovereenkomsten (T&O's) en het ondersteunen van de IND wanneer deze laatste Memoranda of Understanding (MoU's) afsluit met bijvoorbeeld 'counterparts' in landen waarheen uitgeprocedeerde asielzoekers dienen terug te keren. Ook kan dit Ministerie behulpzaam zijn bij het intensiveren en kwalitatief verbeteren van de contacten met de diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen in Nederland.

**Naar de mening van de ACVZ dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken een structurele rol te spelen wanneer het gaat om 'presentatie' omwille van het verkrijgen van reisdocumenten. Te overwegen zij een medewerker van dit Ministerie te detacheren bij IND/UFT om er voor te zorgen (training, coaching) dat 'presentatie' op de meest effectieve en kansrijke wijze geschiedt.**

Overigens zal 'Buza' binnenkort aanvangen met het geven van een cursus voor (nieuwe) medewerkers van UFT. De ervaring die 'Buza' heeft op dit gebied is essentieel voor de IND.

Naast deze aspecten is 'Buza' primair verantwoordelijk voor het leveren van informatie over landen van herkomst (ambstberichten), over het (niet-) afgeven van reisdocumenten (van belang voor het criterium 'buitenschuld' zie paragraaf 2.3), en voor informatie over individuen dan wel hun familie (individuele ambstberichten) ten behoeve van asielverlening en/of terugkeer.

Tot slot wijst de ACVZ er op dat 'Buza' een belangrijke rol kan spelen bij het zoeken naar oplossingen voor de reisdocumentenproblematiek. Al eerder is geconstateerd dat vele ambassades en/of consulaten terughoudend zijn bij het afgeven van nieuwe reisdocumenten. Een mogelijke oplossing is te vinden in het door Nederland afgeven van een Nederlands of liever nog een EU-reisdocument ('staat'). De autoriteiten van het land van origine moeten dan natuurlijk wel instemmen met het doel van zo'n document en daadwerkelijk toegang verlenen aan de houder daarvan. Dit kan geformaliseerd worden door het door ambassade dan wel consulaat afgeven van een visum. In een eerder advies van de ACVZ over de internationale aspecten van terugkeer is er al op gewezen dat de 'EU-staat', zoals zo'n EU Laissez Passer wordt genoemd, wordt geëvalueerd.

**Een evaluatie van nut en gebruik van het EU laissez-passer is nodig. Als blijkt dat zo'n document effectief kan zijn, dient het naar het oordeel van de ACVZ ook te worden gebruikt.**

### 3.2.7 *International Organisation for Migration*

De IOM<sup>61</sup> voert sinds 1992 de door Justitie gefinancierde regelingen ter bevordering en facilitering van terugkeer uit. Te noemen zij Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN) en sinds de zomer van 2004 ook de Herintegratie Regeling Project Terugkeer (HRPT). Deze laatste regeling biedt een soort 'bonus' aan de 'snelle beslissers' in het '26.000'-programma, het terugkeerprogramma voor diegenen die hun asielaanvraag ingediend hebben onder de oude Vreemdelingenwet, dus vóór 1 april 2001.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> De IOM is in 1951 opgericht door een aantal landen waaronder Nederland. De organisatie, met haar hoofdkantoor in Genève, anders dan vaak wordt aangenomen, geen banden met de Verenigde Naties. De IOM heeft als belangrijkste taak de uitvoering van terugkeer- en hervestigingsprogramma's, alsook het regelen van het vervoer van uitgenodigde vluchtelingen en familieleden bij gezinshereniging. Voor het uitvoeren van die taken ontvangt de IOM financiële steun van de Nederlandse overheid.

<sup>62</sup> Voor details van deze regelingen, waaronder ook REAN+, zie bijlage 4.

De IOM voert ook tot terugkeer motiverende programma's uit in samenwerking met onder meer het COA. Daarnaast heeft de IOM ook op terugkeer gerichte samenwerkingsovereenkomsten met het NIDOS<sup>63</sup> (gericht op de terugkeer van AMAs) en verschillende kleinere NGOs voor terugkeerinitiatieven.

De IOM begeleidt de terugkerende vreemdeling op de luchthaven en soms tot en met het daadwerkelijk overschrijden van de grens van het land van herkomst.

De IOM ervaart het als problematisch dat de organisatie soms wordt gezien als verlengstuk van de overheid.<sup>64</sup> Dit is met name evident wanneer IOM zich als partner aandient terwijl de vreemdeling zich in afwachting van vertrek in vreemdelingenbewaring bevindt. Een oplossing wordt gezocht in het kiezen van een strikt neutrale opstelling en door, ondanks alle onmiskenbaar aanwezige drang en dwang elementen, te benadrukken wat de voordelen zijn van vrijwillige vertrek.

In een enkel geval helpt de IOM ook bij het verkrijgen van reisdocumenten. In die context wordt ook de IOM geconfronteerd met de algehele problemen rond de verkrijging van (tijdelijke) reisdocumenten.

De ACVZ is van mening dat de IOM een belangrijke schakel is en blijft in het terugkeertraject. Alleen al om die reden is het volgens de ACVZ gewenst de financiële armslag van de organisatie zonodig te verruimen. De ACVZ onderkent de imagoproblematiek van de IOM doch ziet hiervoor geen pasklare oplossing. Veel is afhankelijk van de wijze waarop de organisatie zich tegenover de terugkeer kandidaat presenteert en hoe de omgeving (bijvoorbeeld NGOs) hier op reageren. Voor de door de IOM ondervonden hindernissen bij het verkrijgen van reisdocumenten geldt dat deze in samenhang met de problemen zoals de IND en de Vreemdelingenpolitie deze ervaren, zullen moeten worden aangepakt. Coördinatie en samenwerking zijn hier van het grootste belang. De ACVZ wil er net als in het advies "Terugkeer: de internationale aspecten" voor pleiten de door de IOM te bieden terugkeerfacilitering al in vroeg stadium onder de aandacht van de asielzoeker te brengen.

De IOM dient aanwezig te zijn op de nieuwe Terugkeerlocaties en bijvoorkeur ook op Aanmeldcentra (Schiphol, Ter Apel). Maar daarnaast heeft de ACVZ er begrip voor dat een kantoor buiten een terugkeerlocatie vaak laag-drempeliger is dan een kantoor óp locatie.

**ACVZ pleit voor een makelaarsfunctie voor de IOM: het begeleiden en financieren van kleinschalige projecten uit te voeren door vaak lokale NGOs ten behoeve van terugkeer, – met name op of bij de nieuwe terugkeerlocaties.**

**De voordelen daarbij zijn meerderlei: de IOM kan het overzicht houden en als direct betrokkene de effectiviteit meten. Daarnaast zijn de NGOs dan in staat om de veelal door hen gewenste afstand van de overheid te handhaven, – en vice versa.**

### 3.2.8 Gemeenten

Aanvankelijk bestonden bij de gemeenten, verenigd in de G4, de G26, dan wel in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), grote bezwaren tegen het door de Minister voor V&I gevoerde Terugkeerbeleid. Die bezwaren kwamen er op neer dat de gemeenten niet konden leven met het vooruitzicht dat serieuze aantallen uitgepro-

---

63 Stichting NIDOS, een organisatie voor de bescherming van jeugdige vluchtelingen, die zich van overheidswege inzet voor bijv. AMAs.

64 Een aantal actiegroepen zien in IOM een 'verlengstuk' van de overheid, zoals geïllustreerd door tegen IOM gerichte activiteiten (graffity op het IOM-kantoor en auto's) begin november 2004.

cedeerden uit hun woningen of de overige opvang zouden worden gezet en, in geval vertrek niet kan worden geëffectueerd, in de steden sociale problemen zouden kunnen veroorzaken. In een aantal overlegondes, die resulteerden in nadere afspraken, zijn deze bezwaren goeddeels weggenomen. Dit geldt overigens niet voor de haalbaarheid van het beleid in het algemeen: daaraan wordt door een aantal gemeenten nog steeds getwijfeld. Deze twijfel geldt vooral de nauw met het terugkeerbeleid samenhangende aanpak van de illegalenproblematiek.<sup>65</sup> Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken die door de ACVZ in het kader van de voorbereiding van het voorliggende advies met een aantal gemeenten zijn gevoerd. Alle partijen zijn het er over eens dat een beslissing over het onthouden van publieke voorzieningen aan ex-asielzoekers (lees: het op straat zetten van uitgeprocedeerden) bovenal een taak van de centrale overheid is. Het inrichten van een vertrekcentrum (Vlagtwedde) en het openstellen van noodopvang (Amsterdam Noord, Leeuwarden) alsmede de inrichting van (COA-)terugkeerlocaties worden dan ook door de gemeenten als positief ervaren, juist omdat zij betrokkenen dan kunnen doorverwijzen naar voornoemde centra, waardoor uitgeprocedeerden niet in de gemeenten op straat komen te staan.<sup>66</sup>

Het is niet onmogelijk dat uitgeprocedeerde asielzoekers na een verblijf in bijvoorbeeld VC Vlagtwedde en/of een uitzetcentrum, waarbij terugkeer door gebrek aan medewerking van betrokkene niet mogelijk is gebleken, zich toch weer bij de gemeenten melden waar zij wellicht langere tijd hebben gewoond. Sommige gemeenten ervaren dan een conflict van plichten. Enerzijds erkennen gemeenten dat overheidsbeleid loyaal moet worden uitgevoerd, anderzijds hebben zij verplichtingen op het gebied van de openbare orde en worden zij geconfronteerd met maatschappelijke of politieke groeperingen die het onmiddellijk welzijn van betrokkenen tot hun taak rekenen.<sup>67</sup> Een aantal gemeenten heeft zijn zorg geuit over het verschijnsel dat vele vreemdelingen die, volgens de statistieken,<sup>68</sup> met onbekende bestemming zijn vertrokken (MOB-ers, administratieve verwijdering), in feite hun verblijf illegaal continueren.

De gemeenten hebben met Minister Verdonk afspraken gemaakt over het verlenen van tijdelijk onderdak aan vreemdelingen die aan hun vertrek meewerken.<sup>69</sup> Wel wordt geconstateerd dat een groeiend aantal gemeenten particuliere (noodopvang-)initiatieven steunen waardoor op indirecte wijze naar alle waarschijnlijkheid meer uitgeprocedeerden worden gesteund dan met Minister Verdonk was afgesproken.<sup>70</sup>

---

65 Daarnaast is ook wel als argument aangevoerd dat waar het gaat om wat kortweg werd aangeduid als 'de problematiek van de 26.000' de extra energie die juist in deze groep wordt geïnvesteerd wellicht ten koste zou kunnen gaan van het verzekeren cq faciliteren van terugkeer/vertrek van hen die onder de nieuwe Vreemdelingenwet worden afgewezen.

66 Om een indruk te krijgen in welk stadium uitgeprocedeerden de opvang moeten verlaten is in Bijlage 5 een overzicht per groepering (oude wet, nieuwe wet, nieuwe wet ná 1 januari 2005) opgenomen.

67 Voor wat betreft de samenwerking met NGOs kan worden opgemerkt dat door een 80-tal gemeenten wordt samengewerkt met INLIA voor het regelen van noodopvangvoorzieningen voor dakloze vreemdelingen in combinatie met het door INLIA laten vaststellen of betrokkenen meewerken aan hun vertrek. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat INLIA een uitgebreid beleid heeft geformuleerd voor samenwerking met gemeenten gericht op het voorkomen dat vreemdelingen die meewerken verstoken blijven van een menswaardige opvang.

68 Het aantal MOB'ers liep op van 10.871 in 2000 tot ruim 17.000 in 2004 terwijl het aantal verwijderingen, van uitzetting tot vertrek onder toezicht in die periode daalde van ruim 5.000 in 2000 tot krap 4.000 in 2004. (TK, 2003-2004, 344, nr.1).

69 Op 15 juli 2004 heeft de Minister voor V&I overleg gepleegd met de G4 over het verlenen van tijdelijk onderdak – geen opvang in de zin van de Regeling verstrekkingen Asielzoekers (RvA) 1997 - aan aan hun vertrek meewerkende vreemdelingen voor een periode van acht weken. Gedurende deze periode behoudt de vreemdeling recht op gebruikmaking van de REAN (+)-regeling van IOM. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 30 juli 2004 met brief 5299534/04/DVB.

70 Door sommige gemeenten wordt middels subsidies steun verleend aan lokale initiatieven die betrekking kunnen hebben op (nood)opvang of hulp (waaronder scholing) bij terugkeer naar het land van herkomst.

De ACVZ is van oordeel dat het beëindigen van opvangvoorzieningen primair een taak is van de centrale overheid en niet van de gemeenten. Nadat een uitgeprocedeerde asielzoeker eerst 28 dagen ter plekke en daarna nog elders enige tijd is opgevangen en de uitzetting niet nabij is gekomen, kan hij op straat komen te staan. Als niet verzekerd is dat de gemeenten dan uitsluitend in extreme noodgevallen hulp verlenen, wordt een verkeerd signaal afgegeven. **Dat betekent dan ook dat hierover afspraken tussen de centrale overheid en de gemeenten moeten worden gemaakt** (inclusief de mogelijke toepassing van het buitenschuld-criterium<sup>71</sup>). Zulke afspraken moeten ook voorkomen dat er verschillen in opstelling tussen gemeenten gaan bestaan en dat ex-asielzoekers op grond daarvan gaan ‘shoppen’, – zich in die gemeente melden waar de kans op voorzieningen het grootst is.

Als het gaat om de optimalisering van de terugkeermogelijkheden van specifieke groepen illegalen, bijvoorbeeld AMAs, worden door gemeenten initiatieven ontplooid in de sfeer van opleidingen gericht op succesvolle integratie in het land van herkomst. Hoewel het op zich om interessante experimenten en initiatieven gaat waarvan zeker een positieve werking uitgaat, lijkt het rendement in kwantitatief opzicht vooralsnog zeer beperkt.

Over de samenwerking met de ketenpartners zijn de gemeenten over het algemeen gematigd tevreden. Maar de samenwerking met de IND, voor veel gemeenten de belangrijkste schakel bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, laat in de ogen van een aantal gemeenten, het nodige te wensen over. Dit doet zich vooral voor bij informatieverstrekking en onderhoud van dossiers, bijvoorbeeld nodig om de status van aangetroffen vreemdelingen vast te stellen.<sup>72</sup> Vooral het feit dat het uitvoeren van dossiercontrole soms weken kan duren, als de betreffende dossiers al getraceerd kunnen worden, stuit op veel onbegrip bij de gemeenten.

Daarnaast is gebleken dat de IND vaak niet of slecht reageert op verzoeken van gemeenten om potentiële terugkeerders ook daadwerkelijk behulpzaam te zijn, inclusief het verschaffen van toegang tot VC Vlagtwedde, en het verkrijgen van duidelijkheid of het gaat om een mogelijk buiten schuld niet kunnen terugkeren.

**De ACVZ is van oordeel dat effectieve communicatie en het door de IND snel kunnen reageren op vragen en verzoeken vanuit gemeenten cruciaal zijn voor de uitvoering van het terugkeerbeleid en met name voor draagvlak bij die gemeenten. Verbeteringen op korte termijn zijn noodzakelijk.**

### 3.2.9 NGOs, draagvlak en projecten

Teneinde het inzicht te krijgen in de op terugkeer gerichte activiteiten en de daarbij behaalde resultaten van meerdere, vaak kleinere NGOs, heeft de ACVZ het Nederlands Migratie Instituut (Utrecht) de opdracht verstrekt hiernaar een onderzoek in te stellen. Het rapport, opgesteld door Mw. Alice Odé, is te vinden op de ACVZ-website ([www.acvz.com](http://www.acvz.com)). Aan dit rapport is het navolgende ontleend, waarbij met name aan de organisatie ‘Maatwerk bij Terugkeer’ aandacht wordt besteed:

*Terugkeer van (uitgeprocedeerde) asielzoekers staat volop in de belangstelling. Door de nu beperkte opvangduur, komen steeds meer (ex-) asielzoekers op straat. Geconfronteerd hiermee heeft een aantal organisaties en kerken het voor deze kwets-*

---

<sup>71</sup> Zie hierboven, paragraaf 2.3.

<sup>72</sup> Er schijnen zich met name problemen voor te doen wanneer vermeende illegalen worden aangetroffen en de IND om informatie wordt gevraagd. De vraag is wel gesteld of gemeenten zo'n illegaal ook zonder dossierconsultatie mogen overdragen aan de vreemdelingenpolitie.

bare groep opgenomen. Zij bieden onderdak en ondersteuning. Omdat deze noodhulp aan grenzen gebonden is zoeken de hulporganisaties naar een structurele oplossing voor de uitzichtloze positie van betrokkenen<sup>73</sup>. Terugkeer is een van de opties waarvoor steeds vaker wordt gepleit. Ook organisaties die zich vooral inzetten om de verblijfskansen van de asielzoekers te vergroten, houden zich vaker bezig met deze zogeheten zelfstandige terugkeer. Het gaat meestal om kleinschalige en regionale initiatieven die niet veel bekendheid geven aan hun activiteiten op het gebied van terugkeer en zich zodoende aan het algemeen blikveld onttrekken.

In opdracht van de ACVZ heeft het Nederlands Migratie Instituut een aantal van deze initiatieven geïnventariseerd. Het doel hiervan was een beeld te krijgen van de uiteenlopende activiteiten op het gebied van zelfstandige terugkeer geëntameerd door maatschappelijke en kerkelijke organisaties. De belangstelling was in het bijzonder gericht op de aanpak, ideeën over terugkeer en resultaten van deze projecten.

Het blijkt dat de resultaten, ondanks de actieve inzet, van de vele NGOs gemeenlijk gering zijn. Uitzondering hierop is de organisatie 'Maatwerk bij Terugkeer', een onafhankelijke organisatie fungerend onder de paraplu van Cordaid. Over 'Maatwerk' schrijft mw Odé het volgende:

*In 2001 nam Cordaid het initiatief voor de oprichting van het bureau Maatwerk bij Terugkeer. Daarbij heeft zij samenwerking gezocht met het Centraal Missie Commissariaat (CMC) en de Internationale Organisatie van Migratie (IOM). Doel van dit initiatief was om door middel van de inzet van ontwikkelingsorganisaties de hulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers te verbeteren bij vrijwillige terugkeer.*

*Het uitgangspunt van Maatwerk bij Terugkeer is om steeds gebruik te maken van bestaande structuren, zowel in Nederland als in de herkomstlanden van asielzoekers. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om nieuwe (bureaucratische) lagen en/of kanalen te creëren, maar samen te werken met bestaande opvang- en begeleidingsstructuren in Nederland en in landen van herkomst. Maatwerk bij Terugkeer speelt een soort makelaarsrol (intermediair) tussen 'de vraag' om assistentie bij terugkeer enerzijds en 'het (mogelijke) aanbod' van assistentie door organisaties in landen van herkomst. De activiteiten van het Bureau zijn gericht op het ondersteunen van de zelfredzaamheid van het individu. De eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen staat daarin centraal.*

*De instrumenten van ondersteuning betreffen onder meer concrete informatie omtrent:*

- *Dienstverlening van NGOs of andere maatschappelijke instellingen in herkomstlanden.*
- *Concrete assistentie bij medische zorg en medicatie; onderwijsvoorzieningen; huisvesting en opvang; inkomensgenererende activiteiten; doorverwijzing bij kredietverlening; werkgelegenheid; onderwijs; maatschappelijke hulp en opsporen van familie.*

*De volgende activiteiten worden uitgevoerd:*

- *Individuele bemiddeling voor vrijwillig terugkerende asielzoekers.*
- *Herstel van de relatie met het land van herkomst via lokale vertegenwoordigers of organisaties in het land van herkomst.*
- *Ondersteuning bij het reïntegratieproces.*
- *Contacten opbouwen in de landen van herkomst.*
- *Ondersteuning van opvangmedewerkers in Nederland.*
- *Bemiddelen bij contacten in de landen van herkomst.*
- *Database opzetten.*
- *(Financiële) belemmeringen wegnemen die terugkeer in de weg staan.*

---

<sup>73</sup> De groep (ex)asielzoekers bestaat uit asielzoekers die een definitieve negatieve beschikking hebben ontvangen met betrekking tot een asielverzoek en asielzoekers waarvan de procedure nog loopt, maar die geen recht hebben op rijksopvang. Ook ex-AMAs behoren tot deze groep.

*Verskillende donoren dragen bij aan het budget van € 400.000 van Maatwerk bij Terugkeer, zoals Cordaid, Projecten in Nederland, Skanfonds en het Europees Vluchtelingen Fonds (en sinds 2004 ook de Nederlandse regering)*

*Maatwerk: resultaten sinds december 2001:*

- 570 aanvragen voor bemiddeling ontvangen. Het betreffen aanvragen van individuen of van familie-eenheden. De hulpvragen zijn: medische assistentie; opvang en huisvesting; werk en krediet; veiligheid; maatschappelijke hulp en waar mogelijk opsporen van familie.
- 261 individuen (alleenstaanden of gezinnen) zijn teruggekeerd met bemiddeling van het Bureau; de assistentie is niet landenspecifiek.

*Maatwerk: voornaamste knelpunt*

- Het gezamenlijke netwerk van de huidige convenantpartners (Cordaid, CMC en IOM) valt niet helemaal samen met de landen van herkomst van de aanvragers. Uitbreiding met netwerken van andere NGOs vergroot de assistentie-opties.

*Maatwerk: Knelpunten bij de opvangorganisaties, cliënten en/of partners buitenland*

- De opvangmedewerkers hebben vaak weinig kennis van terugkeer en van de landen van herkomst. In veel organisaties is het verloop van medewerkers groot door interne reorganisaties en/of omdat men met veel vrijwilligers werkt; kennis beklijft niet.
- Asielzoekers komen te laat bij Maatwerk bij Terugkeer met een bemiddelingsverzoek waardoor bemiddeling wegens tijdsgebrek onhaalbaar wordt.
- Eisen van donoren van partners kunnen botsen met het werk van Maatwerk bij Terugkeer. Tot nu toe heeft Maatwerk bij Terugkeer ad hoc kosten betaald. Partners dringen aan op structurele financiering als het werk van Maatwerk bij Terugkeer toeneemt en regelmatig wordt.

*Maatwerk: succesfactoren*

- Het belangrijkste resultaat is dat Bureau Maatwerk bij Terugkeer in twee jaar heeft aangetoond dat deze opzet kan werken en in een behoefte voorziet.
- Dertig procent van de in behandeling genomen dossiers resulteert in terugkeer.
- Maatwerk bij Terugkeer heeft met haar werkzaamheden aangetoond dat er een tastbaar bemiddelingsverband kan worden opgebouwd tussen (uitgeprocedeerde) asielzoekers in Nederland en de contacten die binnen de context van ontwikkelings-samenwerking bestaan.
- Partnerorganisaties in het veld blijken nuttig en hebben een duidelijke meerwaarde.
- Maatwerk bij Terugkeer heeft bijgedragen aan de discussie over terugkeer door actief het onderwerp bij diverse groepen aan te roeren.

*Enkele andere (samengevatte) uitkomsten van het rapport Odé:*

- Veel organisaties combineren onderdak en opvang met het begeleiden van terugkeer. Naast de humanitaire redenen zien zij deze opvang als noodzakelijke voorwaarde voor het terugkeerproces. Zij zijn van mening dat mensen die op straat leven of bij anderen bivakkeren alle energie verbruiken om te overleven en zich niet kunnen richten op een nieuw perspectief, zoals terugkeer. De organisaties pleiten ervoor dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en opvang biedt op voorwaarde van het meewerken aan terugkeer.
- Het meest genoemde praktische knelpunt is het verkrijgen van reisdocumenten. Vaak kost dit veel tijd, soms lukt dit helemaal niet. De organisaties zijn van mening dat de overheid zich van deze taak dient te kwijten.
- Terugkeerprojecten vormen zeer geschikte experimenten om te leren wat succesvolle en minder kansrijke trajecten zijn om de terugkeer te bewerkstelligen. De mogelijkheden

voor financiering van dergelijke projecten zijn zeer beperkt. De meeste subsidiegevers vragen een hoge eigen bijdrage die voor kleine of middelgrote organisaties niet is op te brengen. Bovendien is de financiering veelal voor een korte termijn, terwijl terugkeer juist een lange termijnproces is dat vaak bijstelling in termen van doelgroepen en activiteiten behoeft. Een overheidsfonds voor projecten op het gebied van retourmigratie zou zeer ten goede komen aan de ontwikkeling en coördinatie van dergelijke initiatieven en aan de kennis en ervaring daaromtrent. Een positief praktijkvoorbeeld hiervan op provinciaal niveau is het fonds voor terugkeerprojecten dat beschikbaar is gesteld door de provincie Noord-Brabant.

- Voor de voortgang van het terugkeerproces dient de (ex)asielzoeker niet te worden geholpen door dezelfde instantie of persoon die hem of haar heeft bijgestaan tijdens de asielprocedure.
- Het is zaak om het – bij voorkeur laagdrempelige – terugkeertraject zo vroeg mogelijk in te zetten, voordat de (ex)asielzoeker went aan het illegale bestaan in Nederland. Intensieve persoonlijke begeleiding kan dit voorkomen.
- Intensieve begeleiding door een consulent met voldoende psychologisch inzicht, waarbij de asielzoeker zijn overwegingen zelf kan maken, helpt betrokkene te aanvaarden dat de riskante en kostbare onderneming om naar Nederland te komen tevergeefs is geweest. In gesprek met een persoonlijke (vrijwillige of professionele) begeleider kan de potentiële terugkeerder zijn gevoelens van teleurstelling, schaamte en angst uiten en voorts de omslag maken naar terugkeer.
- Het reïntegratieproces – in combinatie met realistische informatie, liefst in de eigen taal, over de situatie in het land van herkomst – dient te starten in Nederland. Contactherstel en toegang tot lokale netwerken gericht op het opbouwen van een bestaan, biedt (ex)asielzoekers de mogelijkheid om zich te oriënteren op het land van herkomst en is van cruciaal belang voor de motivatie om terug te gaan.

Het creëren van draagvlak is een belangrijk aspect van het terugkeerbeleid. Hierboven (hoofdstuk 2) is al gesteld dat draagvlak ('acceptatie') op te delen is in een staatskundig deel (Tweede Kamer, regering), de bevolking in haar totaliteit en het deel vertegenwoordigd door maatschappelijke groeperingen (vakbonden, kerken, NGOs). Geconstateerd is dat de mate van acceptatie bij deze drie aanzienlijk kan verschillen.<sup>74</sup>

Bij de meeste hulporganisaties ging het tot een aantal jaren geleden vooral om het ondersteunen van asielzoekers bij hun pogingen een verblijfstitel te verkrijgen. Nu terugkeer ook onderdeel van de NGO-activiteiten wordt cq is geworden, is sprake van een gewijzigd perspectief dat tot problemen in de relatie met de doelgroep aanleiding kan geven. NGOs die zich bezig houden met opvang en het behartigen van belangen van vreemdelingen (Vluchtelingenwerk, INLIA<sup>75</sup>) genieten een grote mate van vertrouwen van zowel de vreemdeling als van vele burgers en vaak ook van de (lokale) overheid. Het lijkt dan ook prima facie voor de hand te liggen NGOs in te schakelen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid om de acceptatie (draagvlak) en daarmee de effectiviteit van dat beleid te vergroten. Een complicerende factor bij de beoordeling in hoeverre NGOs zouden kunnen worden betrokken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid is gelegen in de dubbele

<sup>74</sup> Zie met name het evaluatie-onderzoek dat in april 2001 werd uitgevoerd door de B&A Groep waaruit significante verschillen naar boven kwamen bij de beantwoording van voor deze studie relevante vragen, zoals de (vermeende) verplichting van een gemeente om subsidies te verlenen aan NGOs die uitgeprocedeerde asielzoekers willen helpen. B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv (2001), *Evaluatie van de Koppelingswet. Een onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de Koppelingswet*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv

<sup>75</sup> De moeilijke positie waarin sommige NGOs zich bevinden wordt goed geïllustreerd door de activiteiten die een NGO als INLIA ontplooit. Enerzijds staat deze organisatie versoepeling van het beleid voor, anderzijds is zij door gemeentes gecontracteerd (en dus betaald) om te helpen vast te stellen of een uitgeprocedeerde asielzoeker wel voldoende meewerkt aan zijn vertrek. Daarnaast klaagt zij de staat aan over het afgeven van 'valse' reisdocumenten.

rol die NGOs spelen waar het gaat om dat maatschappelijk draagvlak. Immers, de NGOs verkeren in de bijzondere omstandigheid dat zij zich er op kunnen laten voorstaan én het maatschappelijk draagvlak te vertegenwoordigen én er zelf deel van uit te maken. Gezien de positie van NGOs in de Nederlandse samenleving is het niettemin zaak niet voorbij te gaan aan hun opstelling en de mogelijke rol bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. Daarbij is van belang te onderkennen dat NGOs vooral ook wijzen op een aantal aspecten van de procedure die in hun ogen verbetering behoeft. In dit advies is in 1.5.1 aandacht aan de link tussen draagvlak en de procedure besteed.

**Gezien de invloed die NGOs kunnen hebben op de opstelling en het meewerken van afgewezen asielzoekers is het belangrijk om ‘acceptatie’ bij NGOs te optimaliseren. Naar de mening van de ACVZ is dit mogelijk door:**

- waar mogelijk de transparantie van het besluitvormingsproces te verzekeren en relevante procedures te verbeteren zodat meer vertrouwen in afwijzende beslissingen ontstaat;
- het waar mogelijk geven van meer inzicht in de documentatie die beschikbaar is over de vreemdeling waarmee een NGO bemoeienis heeft;
- NGOs te betrekken bij overleg over knelpunten.

### 3.3 Naar één terugkeerorganisatie?

Het voorafgaande laat zien dat veel verschillende taken zijn belegd bij verschillende ketenpartners. Als het om de coördinatie van de uitvoering gaat is duidelijk dat de SCV positieve resultaten boekt. Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijft de vraag actueel of in het kader van een verdere optimalisering van de uitvoering niet zou moeten worden gestreefd naar één organisatie, exclusief belast met de organisatie van het vertrek – terugkeer naar het land van herkomst of vertrek naar elders – van niet (meer) legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, en met beslissingsbevoegdheid ten aanzien van alle terugkeeractiviteiten.<sup>76</sup>

Op dit moment, nu opbouw en uitbouw van het terugkeerbeleid in volle gang zijn, lijkt het niet raadzaam om de onderscheidene ketenpartners te confronteren met een mogelijke majeure reorganisatie. Dit soort reorganisaties leidt de aandacht af van het primaire werkproces en dat kan in deze fase tot problemen leiden. Toch moet worden onderkend dat de uitvoering van het terugkeerbeleid zoveel ketenpartners kent en zo gecompliceerd is dat één afzonderlijke terugkeerorganisatie waarbinnen al die activiteiten plaatsvinden grote voordelen zou kunnen hebben. Het verdient aanbeveling een onderzoek naar de vorming van een dergelijke organisatie uit te voeren dat over enkele jaren zou kunnen leiden tot het nemen van een beslissing daarover. Intussen kunnen al wel experimenten worden uitgevoerd op het gebied van intensivering van de samenwerking.

**De ACVZ beveelt aan dat naar de wenselijkheid en eventuele positionering van een afzonderlijke terugkeerorganisatie nader onderzoek te doen. De resultaten van dit onderzoek kunnen over enkele jaren leiden tot het nemen van een beslissing over de mogelijk vorming van een dergelijke afzonderlijke terugkeerorganisatie.**

---

<sup>76</sup> Dit idee is enkele jaren geleden al eens aan de orde geweest en toen op bezwaren van met name de IND gestuit.



## HOOFDSTUK 4

# Omgevingsfactoren rond illegaliteit en terugkeer

Dit hoofdstuk bevat een analyse van een aantal ‘push- en pull factoren’ die van invloed zijn op de beslissingen van uitgeprocedeerde asielzoekers omtrent het illegaal (voortzeten van) verblijf in Nederland en dus indirect op het wel of niet vrijwillig meewerken aan verplicht vertrek. Aannemelijk is dat migratoire bewegingen en ook voortgezet verblijf in belangrijke mate worden bepaald door zowel de (vermeende) situatie in het land herkomst als die in het land van beoogd verblijf.

In het advies “*Terugkeer, de internationale aspecten*” heeft de ACVZ al aangegeven (p.10) dat nader onderzoek nodig is “... naar factoren die een rol spelen bij de persoonlijke afwegingen om al dan niet mee te werken aan terugkeer; daarbij dienen onder meer de factoren als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen evenals een vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden, (alook) de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen...”

Hoewel dit advies zich vooral richt op uitgeprocedeerde asielzoekers, hebben de hierna genoemde omgevingsfactoren natuurlijk ook invloed op wel of niet voortgezet verblijf van andere illegalen.

In dit hoofdstuk zal vooral aandacht worden besteed aan de factoren werk, wonen, zorg en onderwijs, factoren die door de ACVZ worden gezien als zwaarwegend bij de afweging die een vreemdeling maakt om zich te onttrekken aan de verplichting Nederland te verlaten en te kiezen voor een illegale status. Naast een analyse van de genoemde factoren zal worden stilgestaan bij mogelijke maatregelen die deze factoren zodanig kunnen beïnvloeden dat zij de aantrekkelijkheid van een illegaal verblijf aanmerkelijk kleiner maken. De maatregelen voorgesteld in het kader van de Illegalennota van Minister Verdonk komen hierbij eveneens aan de orde.

### 4.1 Is Nederland attractief?

Nederland is ondanks de dalende instroom van asielzoekers nog steeds een populaire bestemming voor vreemdelingen, – dit ondanks de onmiskenbaar opgetreden maatschappelijke verharding ten aanzien van illegaliteit. Over het aantal illegale vreemdelingen in Nederland lopen de schattingen uiteen. Aangenomen kan echter worden dat het aantal in de afgelopen tien jaar aanmerkelijk is toegenomen. Werd aanvankelijk gedacht aan enkele tienduizenden illegale vreemdelingen, in 2002 kwamen Engbersen *cs*<sup>77</sup> tot een schatting van tussen de 100.000 en 160.000 in Nederland aanwezige illegalen. Ook werden wel getallen van 200.000 tot 250.000 genoemd. In een zeer recente studie over o.m. ruimtelijke spreiding van illegalen wordt het totale aantal illegale vreemdelingen evenwel geschat op tussen de 125.000 en 225.000 op jaarbasis.<sup>78</sup>

Zeer waarschijnlijk is dat een meerderheid van de illegalen zich ophoudt in de grote steden. Zoals eerder betoogd heeft de ervaring in de afgelopen jaren, in Nederland en in andere landen, uitgewezen dat het uitbannen van illegaliteit een illusie is. Dit neemt niet weg dat een actief bestrijden ervan noodzaak blijft.

---

<sup>77</sup> *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting* (Godfried Engbersen, Richard Staring, Joanne van der Leun, Jan de Boom, Peter van der Heijden, Maarten Cruijff).

<sup>78</sup> Leerkes et al. *Wijken voor Illegalen*, SDU 2004, p. 41; zie ook hieronder, 4.3.

## 4.2 Arbeid en werkgevers

Uit bovengenoemd rapport van Engbersen cs. komt naar voren dat naar schatting tweederde van de illegalen inkomsten uit arbeid heeft. De rol van koppelbazen en uitzendbureaus (waarvan vele semi-legaal) is in de afgelopen jaren significant toegenomen.<sup>79</sup> Ook sectoren waar de controle moeilijk is, zoals persoonlijke dienstverlening (bijv. huishoudelijke hulp, klusjesman), zijn in toenemende mate belangrijk geworden. Naar schatting heeft ca. 50% van de illegale vreemdelingen een meer duurzame arbeidsrelatie, voor de andere helft wordt gewerkt met tewerkstelling op tijdelijk basis. Voor het verkrijgen van werk in de informele economie is overigens het hebben van een netwerk van familie, vrienden en kennissen (d.w.z. actieve poortwachters tot die informele economie) noodzakelijk.

In de informele economie spelen werkgever, werknemer, het uitzendbureau en de samenleving als geheel hun eigen rol. In Nederland hebben de goede sociale voorzieningen als mogelijk neveneffect dat ondanks een niet geringe werkloosheid de bereidheid is afgenomen tot het aanvaarden van zwaar of onaangenaam werk, zoals dat voorkomt in de land- en tuinbouw, de bouw, de horeca of de persoonlijke dienstverlening. De spanning op dit deel van de arbeidsmarkt is als gevolg hiervan onverminderd hoog. Reagerend hierop realiseert de calculerende werkgever zich dat, ondanks de (verhoogde) strafmaxima op het illegaal laten verrichten van arbeid, de voordelen ervan (geen afdracht sociale lasten en belastingen, alsmede de mogelijkheden om af te wijken van de CAO-lonen) snel fikse winsten opleveren. Die winsten zijn voorts van dien aard dat het bijvoorbeeld voor uitzendbureaus aantrekkelijk is om werkkrachten te ronselen, al dan niet met behulp van valse papieren.<sup>80</sup> De positie van de illegalen op deze niet gereuleerde arbeidsmarkt is veelal uiterst zwak. Zij zien zich door hun kwetsbare verblijfsstatus en vaak precaire financiële omstandigheden gedwongen om vrijwel elk aanbod voor het verwerven van inkomen te aanvaarden en (meestal bewust) aan fraude mee te werken. De hoogte van het geboden loon en de aard van het werk spelen veelal een ondergeschikte rol.

De overheid heeft aangekondigd dat het bestrijden van illegale arbeid geïntensiveerd zal worden door:

- uitbreiding Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en inzet van interventieteams (Belastingdienst, Arbeidsinspectie Uvw) voor de meest gevoelige sectoren van het bedrijfsleven en voor illegale bewoning;
- vergroting controlemogelijkheden door 'eerstedagsmelding' en werknemersadministratie (per 1 januari 2006);
- herhaalde controle van recidiverende uitzendbureaus en werkgevers
- invoering bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen;
- effectiever maken van het (alleen bij recidive in te zetten) strafrecht door verhoging boetemaxima van ca € 980 naar € 3500;
- vergroting controle op start en 'handel en wandel' van uitzendbureaus.<sup>81</sup>

**De ACVZ is van mening dat, gelet op de werking van de arbeidsmarkt, de aandacht, in de zin van controle en sancties, in de eerste plaats moet uitgaan naar de werkgevers, en de vele, vaak illegaal opererende, uitzendbureaus.**

---

<sup>79</sup> Alleen al in Den Haag zijn er 2000 uitzendbureaus (bron: Haagse politie).

<sup>80</sup> De liberalisatie terzake heeft geleid tot een wildgroei die het ook voor bona fide werkgevers niet makkelijk maakte na te gaan of de uitzendkracht legaal in Nederland verbleef en/of een arbeidsvergunning had.

<sup>81</sup> Persbericht Ministerie SZW Nr. 04/96 dd 23 april 2004. Brief van staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Wijn van Financiën aan de Tweede Kamer, o.m. houdend uitwerking van maatregelen uit de Illegalennota van minister Verdonk.

De uitzendbranche dient ge(re-)reguleerd dan wel gesaneerd te worden. De ACVZ verwelkomt derhalve het voorstel om ondernemers die een uitzendbureau willen beginnen een waarborgsom van € 75.000 te laten storten.<sup>82</sup> Daarnaast zullen ook acties gericht op de vaak illegaal in Nederland aanwezige werknemers (inclusief uitzetting en samenwerking met landen van herkomst) waar mogelijk geïntensiveerd moeten worden. Alle maatregelen moeten als resultaat hebben dat de aantrekkelijkheid van voortgezet illegaal verblijf negatief wordt beïnvloed. Zoals hiervoor betoogd leveren de huidige en ook de voorgestelde verhoogde punitieve sancties nog steeds voor de (calculerende) werkgever een situatie op waarin al snel illegale arbeid profijtelijk blijft. Alleen een sanctiesysteem dat een werkelijk afschrikwekkend karakter heeft zal effectief kunnen zijn.

**De ACVZ stelt als aanvulling op de in voorbereiding zijnde maatregelen het volgende voor:**

- **intensivering van de controle en daarmee van de pakkans en wel zodanig dat de calculerende werkgever het risico (goedkope) illegalen te werk te stellen als te groot gaat inschatten;**
- **het (nog verder) verhogen van het niveau van de sancties – zo mogelijk een combinatie van gevangenisstraf en boetes – tot dat van andere ernstige economische delicten;**
- **het consequent toepassen van het principe van voordeelontneming waarbij wordt uitgegaan van fictieve voordeelbedragen waarbij de bewijslast voor het daadwerkelijk lager zijn van het genoten voordeel op de werkgever rust.**

### 4.3 Huisvesting

Uit het meergenoemde rapport van Engbersen cs. blijkt onder meer dat bijna driekwart van de respondenten van een landgenoot huurt of bij een landgenoot woont, meestal bij familie of vrienden. Familieleden en vrienden spelen bij het zoeken naar woonruimte een nog belangrijker rol dan bij het zoeken naar werk. Voortgezet verblijf van illegalen wordt daadwerkelijk bemoeilijkt wanneer de feitelijke toegang tot huisvesting wordt geminimaliseerd. In de Illegalennota van het Kabinet is hieraan aandacht besteed:

*“... Er wordt een nieuwe opzeggingsgrond in het huurrecht ingevoerd, te weten ‘illegaal in Nederland verblijven’, ten behoeve van beëindiging van de verhuur wanneer de tijdelijke verblijfsvergunning afloopt. Om bewoning door en verhuur aan illegalen tegen te gaan wordt tevens nieuwe wetgeving ingevoerd, waardoor aan verhuurders van woonruimte de verplichting kan worden opgelegd om de verblijfstatus van hun (nieuwe) huurders vast te stellen en te registreren. Dit kan door de overhandiging van een kopie van een geldig legitimatiebewijs. Ook kunnen verhuurders in het kader van bestrijding van onrechtmatige bewoning bij nieuw af te sluiten huurcontracten de huurder de verplichting opleggen regelmatig aan te tonen dat hij zelf in de woning woont. Een effectieve aanpak van bewoningsmisstanden wil het kabinet bevorderen door wetgeving te verruimen, waardoor bijvoorbeeld overbewoning effectief en snel kan worden aangepakt. Tot op heden kan alleen worden ingegrepen bij directe verstoring van de openbare orde...”<sup>83</sup>*

<sup>82</sup> Brief aan de TK van staatssecretarissen Van Hoof (SZW) en Wijn (Financiën), 5 november 2004.

<sup>83</sup> Tweede Kamer 2003 – 2004, nr. 29 537.

Bij de bespreking van de Illegalennota werd de regering door de Kamer bij motie onder meer verzocht:

- Een onderzoek te laten verrichten naar malafide vastgoedpraktijken en op basis hiervan nadere voorstellen aan de Kamer voor te leggen (nr. 6 gewijzigd in nr. 19; met algemene stemmen aangenomen);
- bij veroordeling van verhuurders wegens het onderdak bieden aan illegalen, het OM opdracht te geven waar mogelijk een vordering in te stellen tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (nr. 7 – nr. 20; met algemene stemmen aangenomen);
- zo nodig wetgeving aan de Kamer voor te leggen waarmee het mogelijk wordt bij geconstateerde herhaalde overtreding over te gaan tot onteigening van aan illegalen verhuurde panden (nr. 8- nr. 21; aangenomen);
- beleid te ontwikkelen waarmee het OM aan de hand van art. 33 Wetboek van Strafrecht effectiever kan optreden ingeval woonruimte aan illegalen wordt verhuurd (nr. 10 – nr. 23; met algemene stemmen aangenomen).

Tijdens de begrotingsbehandeling 2004-2005 had de Tweede Kamer vooral ook oog voor irreguliere bewoning in het algemeen. Het gaat daarbij mede om fraudebestrijding. Illegale verhuur van woonruimte (dus: ongeacht de status van de huurders) “...zorgt voor problemen omdat het de leefbaarheid in wijken verslechtert...” In grote steden zou er een levendige handel in onderhuur van corporatiewoningen zijn waarmee veel geld wordt verdiend, en waardoor wachtlijsten in feite genegeerd worden. In het rapport *Wijken voor illegalen; over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*<sup>84</sup> wordt melding gemaakt van een schatting van de Amsterdamse dienst Wonen (februari 2004) over onrechtmatige bewoning van goedkope woningen. De dienst noemt daarbij een getal van 20.000 onrechtmatig bewoonde woningen (op een woningenbestand van naar schatting ruim 370.000; bijna de helft van deze 370.000 woningen wordt bewoond door één persoon<sup>85</sup>). In het merendeel van onrechtmatige bewoning is sprake van het doorschuiven van huurcontracten binnen de eigen kring van legale verwanten en bekenden. “In een beperkter aantal gaat het om woningverhuur aan illegale vreemdelingen.” (Wijken, – p.12). Irreguliere bewoning door legaal in Nederland verblijvenden<sup>86</sup> en bewoning door illegalen moeten van elkaar worden onderscheiden: het is onduidelijk in hoeverre het bij irreguliere verhuur/doorverhuur/onderhuur daadwerkelijk om illegalen gaat. Niettemin acht de ACVZ het nodig dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de verplichtingen van structurele verhuurders (woningbouwcorporaties en institutionele beleggers). Het gaat daar bij om de volgende vragen:<sup>87</sup>

- Kunnen verhuurders verplicht worden periodiek eigen woningen te controleren op illegale onderhuur? Kunnen ze daarvoor inzage krijgen in de Gemeentelijke Basis Administratie (het vroegere bevolkingsregister)?<sup>88</sup>
- Kan een maximum aantal bewoners vastgesteld worden; kunnen bestanden gekoppeld worden?
- Kan huurbescherming bij onderhuur afgeschaft worden?
- Is het mogelijk de bewijslast bij onderhuur om te draaien (als een verhuurder aanwijzingen heeft dat er sprake is van illegale onderhuur, dan moet de huurder bewijzen dat dit niet het geval is)?

---

84 Leerkes, van San, Engbersen, Cruijff & van der Heijden, SDU, 2004 (het onderzoek was uitgevoerd in opdracht van VROM).

85 Bron: *amsterdam.nl*.

86 Onderkend moet wel worden dat onderhuur niet irregulier hoeft te zijn.

87 <http://www.pvda.nl/renderer.do/menuId/37298/sf/45641/returnPage/45641/itemId/200003278/realltemId/200003278/pageId/37219/instanceId/37907/> (geraadpleegd op 17 december 2004).

88 Deze moet wel eerst op orde worden gemaakt, omdat in sommige steden 70 procent van de gegevens onjuist is, aldus Kamperlid Depla.

- Kunnen bestuurlijke boetes ingevoerd worden?
- Kunnen interventieteams worden ingezet?
- Kunnen woningen sneller verbeurdverklaard worden (met tussenkomst van het OM)?
- Landelijke invoering wet Victor, waardoor de gemeenten sneller en effectiever – ook zonder tussenkomst van het OM – mistoestanden kunnen aanpakken?<sup>89</sup>

Kamerleden Depla en Veenendaal en anderen hebben op 1 december 2004 een aantal moties over deze aspecten ingediend. Minister Dekker (VROM) reageerde op alle hier genoemde punten positief, en gaf tevens aan dat nadere regelgeving niet altijd nodig is, maar dat beter gebruik gemaakt kan en moet worden van de bestaande mogelijkheden.<sup>90</sup> Daarbij geldt wel dat verhuurders en gemeenten intensief moeten samenwerken. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting komt binnenkort met een publicatie over mogelijkheden voor verhuurders en gemeenten om illegale verhuur aan te pakken. Een belangrijk punt is dat particuliere verhuurders geen toegang tot het GBA hebben en dat de gemeenten zelf een belangrijke actieve rol moeten vervullen.

**De ACVZ beveelt aan dat de Minister voor V&I over de noodzaak en gevolgen van effectief optreden van woningcorporaties in samenspraak met gemeenten overleg pleegt met haar ambtsgenoot van VROM, waarbij de ACVZ aandringt op het invoeren van verplichte controle op onderhuur en doorverhuur door de corporaties, alsmede het in kaart brengen van irreguliere bewoning door illegalen en het illegalenpatroon in haar algemeenheid.**

Uit het in dit advies meergenoemd rapport van Engbersen cs. blijkt dat aan een omvangrijke groep illegalen onderdak wordt geboden door familie en kennissen. Het opsporen van de op deze manier in Nederland verblijvende vreemdelingen is met het bestaande instrumentarium vrijwel niet te realiseren, zeker als zij niet voldoen aan de voor inreizende vreemdelingen bestaande meldingsplicht bij de vreemdelingenpolitie (een plicht die vaak niet wordt nageleefd). Voorts is gebleken dat de garantstelling door referenten (veelal treden familieleden en kennissen in Nederland als zodanig op), zoals die in de visumprocedure gebruikelijk is, in de praktijk niet leidt tot incassering van de betrokken gelden als de betrokken vreemdeling op enig moment als illegaal wordt aangetroffen en moet worden uitgezet.

**De ACVZ beveelt in dit kader aan de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze de bestaande garantstelling door referenten, anders dan tot op heden gebruikelijk, daadwerkelijk tot invordering van de bedragen waarvoor de garantie is afgegeven leidt.<sup>91</sup>**

#### 4.4 Koppelingswet, identificatieplicht en controle

Ingevolge artikel 10 Vw 2000 hebben illegale vreemdelingen geen recht op verstrekkingen en voorzieningen gefinancierd met publieke middelen. Een uitzondering wordt gemaakt voor acute medische hulp, onderwijs aan (leerplichtige) minderjarigen, en

<sup>89</sup> De wet Victor is een initiatiefwet van Kamerlid Vos en zijn collega Van Heemst (2002; Stb. 2002, 348) die gemeenten in staat stelt drugspannen te onteigenen indien deze een verstoring van de openbare orde opleveren. Het is een vervolg op de wet Victoria die gemeenten al in staat stelde om drugspannen te sluiten

<sup>90</sup> TK 29 800 XI, nr. 80), brief Minister Dekker dd 7 december 2004.

<sup>91</sup> De Minister voor V&I stelde in een overleg met de vaste Kamercommissie (13 december 2004) dat er in de nieuwe visumwet zoals die zal worden ingediend voldoende ruimte zal zijn voor garantstellingen; zij verzocht Tweede-Kamerlid Sterk een motie hierover aan te houden.

rechtsbijstand waar het gaat om beslissingen over verblijf of de strafrechtelijke positie. De wet op de identificatieplicht uit 1994 benoemt een zeer beperkt aantal gevallen waarin iemand die zich in Nederland in de publieke ruimte bevindt mag worden gecontroleerd op identiteit (Drank en Horecawet, grootschalige evenementen en gebruik van openbaar vervoer zonder geldig plaatsbiljet). Ter uitvoering van het hoofdlijnenakkoord 2003 van het kabinet Balkenende II is de Wet op de identificatieplicht van 1994 aangepast, echter zonder dat een algemene identificatieplicht is ingevoerd.<sup>92</sup> De Wet op de uitgebreide identificatieplicht is op 1 januari 2005 in werking getreden. Vanaf deze datum moet iedereen in Nederland van 14 jaar en ouder een geldig identiteitsbewijs kunnen tonen als politie of andere toezichthouders daar om vragen. In de praktijk betekent dit dat iedereen van 14 jaar en ouder altijd een geldig identiteitsbewijs bij zich moet dragen. Het verzoek om identificatie door politie of andere toezichthouders mag niet willekeurig gebeuren. Zij moeten daartoe een reden hebben. Het moet nodig zijn voor de uitvoering van hun taken, bijvoorbeeld voor verkeerstoezicht, hulpverlening, opsporing van strafbare feiten of handhaven van de openbare orde. Er komen ook ingevolge de nieuwe wet dus geen afzonderlijke, gerichte controles op het bezit van identiteitsbewijzen.

Voor wat betreft vreemdelingen geeft art 50 Vw 2000 bevoegdheid tot controle op identiteit bij een “vermoeden van illegaal verblijf”.<sup>93</sup> Het valt echter niet uit te sluiten dat de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht indirect toch gevolgen kan hebben voor de controle op het legaal verblijf van vreemdelingen. Bijvoorbeeld omdat ten aanzien van degene die niet kan voldoen aan de vordering tot inzage in het identiteitsbewijs, vervolgens het vermoeden van illegaal verblijf kan rijzen.<sup>94</sup> Een en ander betekent dat bij dat soort algemene controles illegalen aangetroffen kunnen worden.

### **De ACVZ ziet geen aanleiding om de identificatieplicht voor vreemdelingen en/of de bevoegdheden van de politie te dien aanzien (verder) uit te breiden.**

In dit verband memoreert de ACVZ het voornemen het burgerservicenummer (BSN) in te voeren. De plannen hiervoor zijn inmiddels in een vergevorderd stadium. Het is de ACVZ niet gebleken dat daarbij ten volle rekening is gehouden met de consequenties die de invoering ervan voor het vreemdelingenbeleid en in het bijzonder het terugkeerbeleid zal hebben. Omdat wellicht aanpassingen in dit stadium nog mogelijk zijn beveelt de ACVZ aan daarnaar spoedig onderzoek te doen.

---

<sup>92</sup> Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van de Wet op de Identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene Wet Bestuursrecht, de Politiewet en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaken en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht). (Staatsblad 2004 300).

<sup>93</sup> Voor vreemdelingen gelden de documenten die zijn aangewezen in de Vw 2000. Daarbij gaat het om de documenten waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Aan alle vreemdelingen aan wie een verblijfstitel is toegekend, wordt een vreemdelingendocument uitgegeven.

<sup>94</sup> Uit jurisprudentie volgt dat een proces-verbaal duidelijk dient te maken in welk kader is gecontroleerd, onder welke omstandigheden betrokkene is aangetroffen en hoe staandehouding plaatsvond. In de omvang en de wijze van uitoefening van deze specifieke bevoegdheden op grond van de Vw 2000 wordt door deze algemene wet geen wijziging gebracht. Het is niet uitgesloten dat als gevolg van uitbreiding van de identificatieplicht voor de controle op de naleving van andere wetten ten aanzien van degene die geen identiteitsbewijs kan overleggen, het vermoeden rijst van illegaal verblijf. Niettemin blijft bij die controles het criterium dat zij noodzakelijk zijn voor een redelijke taakuitoefening. Ook nu is bijvoorbeeld niet geoorloofd dat vreemdelingen voor de naleving van bijzondere wetten intensiever gecontroleerd zouden worden dan Nederlandse ingezetenen die tot diezelfde naleving zijn gehouden. (MvT, p. 14).

## 4.5 Onderwijs aan leerplichtigen

Nederland is op grond van internationaal verdragsrecht verplicht alle op haar grondgebied verblijvende leerplichtige kinderen onderwijs aan te bieden, waarbij de kinderen verplicht zijn dit onderwijs te volgen. Dit geldt ongeacht de status van de kinderen: zowel illegaal- als legaal verblijvende minderjarige kinderen in de leerplichtige leeftijd hebben recht op onderwijs.<sup>95</sup>

In het vergaderjaar 1997-1998 heeft de Tweede Kamer gesproken over deelname van kinderen zonder een soft-nummer aan het onderwijs. Het onderwijs werkt evenals andere instanties met het persoonsgebonden soft-nummer als 'onderwijsnummer'. In die gevallen waarin geen soft-nummer voorhanden is (bijvoorbeeld in gevallen van illegaal verblijf) wordt een op het soft-nummer gelijkend onderwijsnummer verschaft. De waarborgen waarmee deze nummers zijn omringd zijn in de wet verankerd. De Onderwijsraad had bij de toenmalige invoering bezwaren geuit tegen het mogelijk gebruik van het onderwijsnummer voor het opsporen van illegale vreemdelingen. De regering reageerde destijds met een aanvulling van wetsbepalingen waarbij is bepaald dat art. 48 van de toenmalige vreemdelingenwet niet van toepassing is ten aanzien van het soft- en het onderwijsnummer.

Uitdrukkelijk is vastgelegd dat leerlinggegevens waaronder het soft- en het onderwijsnummer alleen mogen worden doorgegeven en/of gebruikt ten behoeve van onderwijsdoelen. De persoonlijke levenssfeer van de leerling mag niet onevenredig worden geschaad. Hiermee wordt voorkomen dat scholen en instellingen ongewild het verlengstuk worden van een vreemdelingendienst. Opname van deze bepaling vond plaats in overeenstemming met de toezegging van het kabinet aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het in oktober 1996 gehouden debat over de Koppelingswet.<sup>96</sup>

**De ACVZ acht het noodzakelijk dat diepgaand onderzoek wordt verricht naar het functioneren van illegalen in de samenleving (zie hoofdstuk 1). Naar de mening van de ACVZ valt onderzoek naar en over de zogeheten onderwijsnummers daaronder. Daarbij moet wel gewaarborgd zijn dat zulk onderzoek niet op enige wijze illegale kinderen van onderwijs uitsluit. De Wet Bescherming Persoonsgegevens is daarbij derhalve relevant.**

Ook wordt in herinnering geroepen dat in het eerder genoemde ACVZ-advies over kinderen<sup>97</sup> is betoogd dat toegang tot onderwijs niet kan leiden tot recht op een verblijfstitel op grond van het argument dat onderwijs wordt genoten. Aan de overheid kan het recht op onderwijs niet tegengeworpen worden als argument om de vreemdelingenwet buiten spel te zetten en een recht op verblijf te claimen.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Zie voor details het ACVZ advies over *Kinderen in de asielprocedure*, mei 2003.

<sup>96</sup> TK 1997-1998, 25 828, nr. 3, p.25. Zie ook het verslag van een schriftelijk overleg zoals vastgesteld op 5 februari 2003, (TK 2002-2003, 25 828 en 19 637, nr. 21, p. 2).

<sup>97</sup> *Kinderen en de asielpraktijk*, oktober 2003, p. 92.

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld J. de Groof en F. Ornelis, *Recht op Onderwijs*, ook voor 'Illegalen', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid T.O.R.B.* 1999-2000, nr. 5, pp. 333-334.

## 4.6 Zorg en toegang tot zorg

De ACVZ heeft in haar advies Terugkeer, de internationale aspecten al aandacht besteed aan de toegang tot medische zorg en de mogelijke verplichting van het ontvangende land om deze zorg te leveren.<sup>99</sup>

Nota is genomen van het rapport van de Commissie Smeets, met name aanbeveling 11 over medische hulp aan onverzekerden:

*“...De commissie adviseert de ministers expliciet de verantwoordelijkheid te erkennen voor de gezondheidszorg van een ieder die op Nederlands grondgebied verblijft. Aan een ieder die op Nederlands grondgebied verblijft, dient de overheid het recht op noodzakelijke zorg te blijven garanderen, waarbij de medische professie het primaat houdt op indicatiestelling. Wel verdient het aanbeveling de toegankelijkheid tot noodzakelijke zorg voor zowel onverzekerde vreemdelingen als onverzekerde Nederlanders de komende jaren te monitoren...”*

Het kabinet reageerde daarop als volgt:<sup>100</sup>

*“..... De Nederlandse overheid heeft tegenover [asielzoekers, illegalen, ingezetenen en Nederlandse staatsburgers] een in het Nederlandse recht opgenomen zorgplicht. In het geval van de vreemdeling zonder wettig verblijf (de illegaal) staat hier geen subjectief afdwingbaar aanspraakrecht van de persoon tegenover. De uitzondering, die in de Koppelingswet wordt gemaakt ten aanzien van de illegalen voor de toegang tot medisch noodzakelijke gezondheidszorg (Memorie van Toelichting: TK 24 233; nr. 3), wordt daar geplaatst in de context van wat in het Nederlandse recht als zorgplicht ten aanzien van een persoon kan gelden. Het gaat hier om een uitzondering, waarbij enerzijds wel de verplichting bestaat om aan een persoon, ongeacht zijn verblijfsstatus, bepaalde verschaffingen niet te onthouden, zonder dat tegelijkertijd deze rechtsplicht correleert met een subjectief afdwingbaar aanspraakrecht van die persoon. Het gaat bij medisch noodzakelijke zorg om de situatie, waarin de verlening van medische zorg niet kan worden uitgesteld of onthouden zonder het leven of de gezondheidstoestand ernstig in gevaar te brengen. Er is in die situatie een zorgplicht van de hulpverlener. Op grond van zijn professionele verantwoordelijkheid is het bepalen van de noodzaak van zorg bij de arts gelaten. De illegaal behoort een verleende medische behandeling in principe zelf te betalen. Een illegaal heeft geen toegang tot de sociale ziektekostenverzekeringen maar kan zich wel particulier verzekeren tegen ziektekosten (een maatschappijpolis). Indien een behandelaar de behandelkosten niet kan innen bij de patiënt is het mogelijk om compensatie voor gederfde inkomsten te verkrijgen. Voor ziekenhuizen en ambulance-diensten kan dit via (jaarlijks) overleg met de ziektekostenverzekeraar. Voor de overige zorgverleners is een beroep op de Regeling Koppeling (het «Koppelingsfonds») mogelijk. De Commissie wijst in haar toelichting op de discussie over het samenstellen van een basispakket van medische zorg en concludeert dat noodzakelijke zorg nu al wordt ingeperkt tot strikt noodzakelijke zorg. Het is onjuist strikt noodzakelijke zorg gelijk te stellen aan medisch noodzakelijke zorg. Zowel het huidige verstrekkingenpakket van Ziekenfondswet en AWBZ als het toekomstige pakket onder het nieuwe stelsel omvat meer dan alleen «medisch noodzakelijke zorg». Met inachtneming van de nuancering*

---

<sup>99</sup> Toegang tot publieke voorzieningen (p.38): Het is onbekend in hoeverre illegalen daadwerkelijk toegang hebben tot publieke voorzieningen (huisvesting, uitkeringen, zorg, onderwijs). Ook is onduidelijk in hoeverre dit een rol speelt bij de persoonlijke afweging rond terugkeer. Dát er invloed van uit gaat staat overigens wel vast. Het moet mogelijk zijn (opvang)voorzieningen op enig moment in te trekken, mits de minimumwaarborgen van artikel 3 van de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens niet geschonden worden. Zolang het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg of enig Mensenrechtencomité niet anders heeft aangegeven, mag ervan worden uitgegaan dat dit niet strijdig is met de mensenrechten. Ook UNHCR spreekt zich niet uit tegen het beëindigen van opvang na afwijzing (zie bijvoorbeeld: [www.unhcr.org.uk/15deco3\\_second\\_reading\\_briefing.htm](http://www.unhcr.org.uk/15deco3_second_reading_briefing.htm), geraadpleegd op 8 maart 2004)

<sup>100</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003–2004, 19 637 Vluchtelingenbeleid, Nr. 806: brief van de Minister voor V&I, 19 maart 2004, p. 12.



*inzake de positie van de vreemdeling zonder wettig verblijf (de illegaal) in Nederland, erkent het Kabinet een zorgplicht voor de illegaal in de vorm van het handhaven van de toegang tot medisch noodzakelijke zorg. Het Kabinet kan zich verenigen met de aanbeveling de komende jaren onderzoek naar het functioneren van deze toegankelijkheid te bevorderen...*

Wanneer het gaat om medisch noodzakelijke zorg, inclusief zwangerschap, geboorte en vaccinaties dient (ook) de illegaal geholpen te worden. De ACVZ heeft in eerdere adviezen gewezen op verdragsrechtelijke verplichtingen die ook ten aanzien van medische zorg bijzondere verplichtingen meebrengen voor vrouwen en kinderen.<sup>101</sup> Omdat de betrokkenen veelal geen middelen hebben worden de kosten voldaan uit het daartoe in het leven geroepen koppelingsfonds.<sup>102</sup>

Omdat het begrip medisch noodzakelijke zorg nu door elke behandelend arts zelf wordt ingevuld is niet ondenkbaar dat zich in de praktijk serieuze verschillen van dat begrip zullen voordoen, resulterend in het geven van een bepaald soort behandeling aan de ene illegaal, terwijl die behandeling aan de ander wordt onthouden. Dit is ongewenst. Het begrip 'medisch noodzakelijk' verdient een precieze invulling. Het belang van een zo uniform mogelijke uitvoering is ook gelegen in het feit dat zich bij serieuze verschillen 'medical shopping' kan gaan voordoen. De Commissie acht het derhalve gewenst dat opnieuw wordt nagedacht over een zo uniform mogelijke benadering.

Er zijn, waar het gaat om voorgezet illegaal verblijf, geen harde aanwijzingen voor de stelling dat niet zieke illegalen de omvang van de gezondheidszorg die voor hen beschikbaar is als een belangrijk afwegingsmoment ten aanzien van de vraag blijven of teruggaan beleven. Voor personen met gezondheidsproblemen ligt dat evenwel anders. In een recent rapport is te lezen: "...Volgens onder meer medewerkers van IOM vormen de inadequate mogelijkheden van medische hulp in het land van herkomst een belangrijke factor in het besluitvormingsproces van hun cliënten (zonder status). IOM geeft aan dat deze zorgen uiteindelijk toch minder zwaar wegen dan de angst als illegaal in Nederland volledig verstoken te zijn van zorg. (...) Vluchtelingen en asielzoekers zijn zowel geneigd terug te keren omwille van hun gezondheid, maar soms ook geneigd af te zien van terugkeer vanwege hun gezondheid..."<sup>103</sup>

Het voorgaande brengt de ACVZ niettemin tot de slotsom dat gezondheidszorg geen omgevingsfactor is die in het kader van het terugkeerbeleid een zodanige rol speelt dat er vanuit dat perspectief redenen zouden bestaan tot aanpassing van beleid.

Wél benadrukt de ACVZ het belang om in de eerste gesprekken met asielzoekers ook aandacht te besteden aan gezondheidsproblemen die in een later stadium als belemmering voor terugkeer kunnen worden ervaren.

## 4.7 Aanmoedigende en repressieve maatregelen

In het bovenstaande is aandacht besteed aan werk en wonen, onderwijs en zorg. Geconstateerd is dat deze vier omgevingsfactoren in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn op de individuele persoonlijke afweging om na afwijzing van een asielaanvraag als illegaal in Nederland te blijven en terugkeer/vertrek te omzeilen dan wel voorlopig uit te stellen.

---

<sup>101</sup> De ACVZ heeft aan deze aspecten ook aandacht besteed in haar adviezen over Vrouwen (2002) en Kinderen (2003).

<sup>102</sup> Uitkeringen worden gedaan uit het zgn. Koppelingsfonds dat ingesteld werd na het van kracht worden van de koppelingswet. Artsen mogen pas een beroep doen op dit fonds wanneer de financiële schade aanzienlijk is. Daarnaast werpt in de praktijk administratieve rompslomp een drempel op.

<sup>103</sup> Zie IOM rapport *Zorgen over terugkeer, terugkeer voor zorg*, onderzoek van het IOM uitgevoerd door Pharos, kenniscentrum vluchtelingen en gezondheid (2004).

Migratoire bewegingen, dus zowel emigratie als immigratie, vertrek en terugkeer, worden in grote mate bepaald door *push & pull* factoren. Ook werk, wonen, onderwijs en zorg kunnen als zulke factoren worden ingeschaald, maar de meest directe vormen van *push & pull* zijn enerzijds aanmoediging, door middel van financiële ondersteuning, en anderzijds repressie, bijvoorbeeld de staandehouding en vreemdelingenbewaring.

Alvorens nader in te gaan op deze aspecten, moet gewezen worden op de overweging dat het terugkeerprobleem kwantitatief zou kunnen worden verkleind door regularisatieregelingen. Naast een ruimere éénmalige maatregel, waarvoor de ACVZ heeft gepleit (briefadvies van 9 februari 2004), zou het dan gaan om regularisatie van illegale arbeidskrachten, zoals dat in landen als Griekenland, Spanje en de Verenigde Staten voor is gekomen. Zo'n maatregel ligt naar het oordeel van de ACVZ niet voor de hand, mede vanwege de aanzuigende werking: in het advies *Voorbij de Horizon van 'Amsterdam'* (februari 2004) wordt op p. 36 enige aandacht besteed aan het verschijnsel van de regularisatie in diverse Europese landen en wordt geconstateerd dat regularisatie vooral ook een aanzuigende werking kan hebben.<sup>105</sup>

Met betrekking tot financiële ondersteuning bij terugkeer zij primair verwezen naar bijlage 4 waarin een overzicht opgenomen van de financiële steun die de verschillende categorieën terugkeerders tegemoet kunnen zien (REAN, REAN+, HRPT). Het gaat daarbij om significante bedragen, waarbij een tweetal kanttekeningen gemaakt dienen te worden. Enerzijds is het bedrag vaak voldoende om – statistisch gezien – een jaar of langer het hoofd boven water te houden in het land van herkomst, anderzijds dekt het in vele gevallen maar zeer ten dele de kosten die gemaakt zijn om Nederland te bereiken (reisagent, valse papieren, etc.). Dat laatste betekent dat een terugkeerpremie niet zal leiden tot de komst naar Nederland om deze premie vervolgens in de wacht te kunnen slepen. De ACVZ is van mening dat de bedragen zoals die nu zijn vastgesteld, gekoppeld aan de algehele maatregelen om illegaal verblijf tegen te gaan, als een genereus aanbod aangemerkt kunnen worden.

### **De ACVZ beveelt aan de thans voor een aantal groepen afgewezen asielzoekers bestaande regelingen voor een financiële ondersteuning bij vertrek op enigerlei wijze te continueren.**

Over het 'nut' van vreemdelingenbewaring heeft de ACVZ in mei 2002 een advies het licht doen zien: *Vreemdelingen in bewaring; advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van 'criminele' illegalen*. Vele van de daarin opgenomen aanbevelingen zijn nog steeds actueel.

De vreemdelingenbewaring, neergelegd in art. 57 van de Vw 2000 maakt het mogelijk om vreemdelingen ter fine van uitzetting, vast te zetten in (speciaal daartoe ingerichte) huizen van bewaring. Vreemdelingenbewaring is alleen mogelijk wanneer er reëel uitzicht is op uitzetting en de overheid daaraan actief meewerkt. De repressieve, c.q. afschrikkende bijeffecten op illegale vreemdelingen die niet willen meewerken aan

---

<sup>105</sup> In deze context dient ook gewezen te worden op het advies *Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie* (februari 2004) waarin de ACVZ vooral ingaat op arbeidsmigratie van hooggekwalificeerden en de mogelijkheid van tijdelijke migratie. In hoofdstuk 9 van dat advies wordt met name aandacht besteed aan het naleven van tijdelijkheid. Ook wordt in dat advies op p. 110 verwezen naar de CPB studie *Immigration and the Dutch Economy* waarin o.m. gesteld wordt dat immigratie negatieve financiële consequenties heeft "...als nieuwkomers dezelfde sociaal-economische kenmerken hebben als niet-westerse allochtonen...".

uitzetting lijken evenwel beperkt: minder dan 40% van de respondenten met een asielerleden in een recente Van Kalmthout studie<sup>106</sup> werd uitgezet vanuit de vreemdelingenbewaring.

De totale capaciteit voor vreemdelingenbewaring bedraagt per januari 2005 ruim 2500 plaatsen.<sup>107</sup>

Opvallend is wel dat de vreemdelingenbewaring vooral gebruikt wordt voor illegalen die naar alle waarschijnlijkheid nooit een asielaanvraag hebben ingediend. De top 5 van nationaliteiten in de periode januari t/m augustus 2004 ziet er als volgt uit: 1. Algerije; 2. Turkije; 3. Marokko; 4. Bulgarije; 5. Nigeria.

Gedurende die periode zijn er ruim 3500 vreemdelingen via de uitzetcentra uitgezet.<sup>108</sup>

Bovengenoemd door Van Kalmthout uitgevoerd onderzoek heeft ook aan het licht gebracht dat naarmate het verblijf in vreemdelingenbewaring langer duurt het uitzettingsresultaat evenredig afneemt. Dit zou samenhangen met onder meer de problemen bij de afgifte van de voor terugkeer (vertrek en uitzetting) benodigde reisdocumenten (Laissez Passers) door de vertegenwoordigers van de landen van herkomst en het niet in alle opzichten adequaat functioneren van de uitvoerende diensten. In het onderzoek wordt voorts geconstateerd dat de samenwerking tussen de ketenpartners, ondanks de aanmerkelijke verbeteringen die als gevolg van de vorming en het functioneren van SCV is opgetreden, nog steeds niet optimaal is. Voorts laten de resultaten zien dat, anders dan tot dusverre werd aangenomen, het percentage ex-asielzoekers dat onder de populatie in vreemdelingenbewaring verblijft aanzienlijk is.<sup>109</sup> Het onderzoek geeft ook aan dat er in de vreemdelingenbewaring behoefte is aan een met de reclassering te vergelijken functionaris belast met terugkeerbegeleiding. Er zou hier aldus Van Kalmthout zeker ruimte zijn voor inschakeling van een van de direct betrokken NGOs.

**De ACVZ beveelt aan nader onderzoek te doen naar de modaliteiten om verblijf in vreemdelingenbewaring beter dienstbaar te maken aan de beoogde terugkeer. Hiertoe dienen, waar relevant, reclassering, de IOM en waar mogelijk NGOs in een vroeg stadium te worden ingeschakeld.**

---

<sup>106</sup> A.M. van Kalmthout, Universiteit van Tilburg, *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring* ('een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring'), december 2004.

<sup>107</sup> Minister Donner (Justitie) heeft op 1 september 2004 een eerste detentieboot in Rotterdam (Merwedehaven) geopend. De boot heeft drie etages en heeft een omvang van 12 bij 100 meter. Het terrein om de boot is voorzien van bewaking en beveiliging. Met deze zogenoemde detentieboot breidt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) het aantal plaatsen met 288 uit. Op de boot worden in de eerste instantie illegale vreemdelingen in bewaring gesteld, waarvan de vreemdelingenpolitie bij aanhouding noch de nationaliteit noch de identiteit heeft kunnen vaststellen. Deze groep vreemdelingen is afkomstig uit het detentiecentrum Zeist en de PI-Rijnmond. Op de detentieboot geldt het regiem dat is vastgelegd in de Penitentiaire Beginselenwet. In december 2004 is een tweede detentieboot aangemeerd, die vanaf januari 2005 gebruikt wordt voor de opvang van illegale vreemdelingen. Deze boot biedt plaats aan maximaal 470 mensen (persbericht Ministerie van Justitie dd 13 december 2004).

<sup>108</sup> Persbericht Ministerie van Justitie, 5 november 2004.

<sup>109</sup> Van Kalmthout's studie is gebaseerd op een dossieronderzoek van 400 illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel en interviews met 276 van de 400. Van de 276 waren er 147 zonder en 129 met een asielerleden. (deel 1, pp xvi-xvii).

# Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per 1 februari 2005

## Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen  
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam

## Plaatsvervangend voorzitter

- J.J.T. Stoutjesdijk  
Oud-Hoofdcommissaris van politie

## Leden

- Mw. Drs. H.J. Bakker  
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland
- Ch. R. van Beuge  
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken
- Mr. dr. G.D. Dales  
Burgemeester van Leeuwarden
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen  
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof  
Hoogleraar internationaal recht en advocaat
- Mw. N. Jerkovic  
Landelijk projectmanager interculturalisatie vrijwilligerswerk
- G.D.Th. Keuning  
Generaal-majoor, bd. Koninklijke Landmacht
- Mr. P.A. Schaafsma  
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank
- Mw. Dr. N. Tellegen  
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw  
Lid van de Commissie Gelijke Behandeling
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen  
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam
- Mw. Dr. L.H.M. van Willigen  
Arts; consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten
- 1 vacature

**Secretaris**

Dr. J.J. van Miert (wnd.)

**Samenstelling subcommissie**

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. Deze voorbereidende commissie was als volgt samengesteld:

**Voorzitter**

- Mr. P.A. Schaafsma

**Leden**

- Mw. Drs. H.J. Bakker
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- J.J.T. Stoutjesdijk

## BIJLAGE I

# Enkele begrippen

### Terugkeerlocatie

Door COA te openen centra per 1 januari 2005: na het moment van de eerste negatieve beslissing wordt van de vreemdeling verwacht dat hij de terugkeer naar het land van herkomst cq vertrek voorbereidt. Vanaf 1 januari 2005 wordt hij daartoe onmiddellijk na een negatieve beschikking overgeplaatst naar een terugkeerlocatie. Nadat de afwijzende beslissing onherroepelijk geworden is, resteren er voor de vreemdeling nog maximaal 28 dagen verblijf in de terugkeerlocatie om de laatste voorbereiding voor de terugkeer te treffen.

### Vertrekcentrum

Vluchtweide, sinds 30 juli 2004. Het Vertrekcentrum biedt plaats aan uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet vallen en daar gedurende een laatste periode van acht weken de mogelijkheid krijgen hun vertrek verder voor te bereiden. Tot 1 oktober 2004 functioneerde: 'Vluchtweide' tijdelijk ook als noodlocatie voor de groep Vw 2000 met een beschikking vóór 1 januari 2005.

### Uitzetcentrum

Op Rotterdam Airport en Schiphol is sinds 2003 de mogelijkheid tot bewaring van vreemdelingen van wie het vertrek op korte termijn kan worden gerealiseerd. De Centra staan onder beheer van DJI en kennen een licht bewaringsregime.

### Vreemdelingenbewaring

Is een maatregel die kan worden opgelegd om de verwijdering van een vreemdeling te effectueren. Vreemdelingenbewaring vindt plaats in een Penitentiaire Instelling, bijvoorbeeld Koning Willem II kazerne, Tilburg (PIT); Boot te Rotterdam, (sinds 1 oktober 2004); later wellicht samenvoeging enkele detentiecentra in Alphen aan de Rijn.<sup>110</sup>

### Onderdaklocatie (noodlocatie)

De tijdelijke onderdaklocatie geldt voor uitgeprocedeerden die na 1 april 2001 een asielaanvraag hebben ingediend en vóór de opening van (COA-)terugkeerlocaties (per 1 januari 2005) zijn uitgeprocedeed. Deze groep wordt onderdak geboden gedurende een periode van 8 weken (in een enkel geval 28 dagen + 8 weken) waarin zij hun vertrek kunnen voorbereiden. De gemeente Leeuwarden zal uiterlijk tot 1 januari 2005 uitgeprocedeerden in een dergelijk locatie opnemen. De voorziening eindigt op 1 maart 2005. Ook in Amsterdam Noord bevindt zich zo'n onderdaklocatie.

---

<sup>110</sup> Regeerakkoord 3 juli 2002: de uitzetting van illegalen – waaronder afgewezen asielzoekers die ons land niet verlaten – wordt effectiever gemaakt door de organisatorische taken en de coördinatie daarvan op één plaats neer te leggen.

## BIJLAGE 2

### *Termijn opvang na afwijzing*

- 1 Voor de groep 26.000 (oude Vw): na de vertrektermijn van 28 dagen, 8 weken in bestaande opvang, daarnaast 8 weken Vertrekcentrum Vlagtwedde of direct Uitzetcentrum (indien vertrek op korte termijn mogelijk is); in een enkel geval is een verblijf van 12 weken in Vlagtwedde mogelijk
- 2 Vw 2000, negatieve beschikking of vonnis vóór 1 januari 2005: 28 dagen (op opvanglocatie of noodlocatie); daarna, in bijzondere gevallen, opvang op een noodlocatie voor maximaal 8 weken (Leeuwarden, Amsterdam Noord).
- 3 Vw 2000, negatieve beschikking of vonnis ná 1 januari 2005: 28 dagen op COA terugkeerlocatie (waar betrokkene immers verblijft na een eerste negatieve beschikking). Vervolgopvang zal níet worden aangeboden.

## BIJLAGE 3

### Enkele cijfers

Om de invloed van het maatschappelijk middenveld te meten, is het verleidelijk na te gaan of de terugkeercijfers correleren met moties van de Tweede Kamer, NGO-activiteiten, demonstraties of ontwikkelingen die door de media worden uitgelicht. Indien terugkeer zou afhangen van het persoonlijk, individueel afwegingsproces, zou de bereidheid tot terugkeer afnemen wanneer er op een of andere wijze nieuwe hoop wordt gegeven.

Een (arbitraire) manier om dit te meten is door de IOM-terugkeer cijfers te analyseren. IOM is al een aantal jaren betrokken bij het faciliteren van terugkeerders. Daarbij ging het de afgelopen jaren om de volgende getallen (REAN en REAN+):<sup>111</sup>

2002:	2210
2003:	3028
2004:	3828

Tot en met oktober 2004 is aan 1347 terugkeerders financiële steun gegeven. daarbij ging het om REAN: 905 en HRPT (project terugkeer oude Vw): 442.<sup>112</sup>

Van de 3828 (2004) gingen er 3714 terug naar het land van herkomst en werden de overige 114 tot een ander land toegelaten.

Bijna de helft van de groep van 3828 zat in de asielprocedure, bijna een kwart was uitgeprocedeerd en ruim een kwart was illegaal in Nederland.<sup>113</sup>

Een analyse van de viermaandsrapporten zoals die naar de Kamer worden verstuurd laat het volgende beeld zien:

#### A Verwijderingen vanuit de asielprocedure:

2002:	3860
2003:	3954
2004 (t/m april):	1282

#### B Administratieve verwijderingen<sup>114</sup>

2002:	17.395
2003:	17.945
2004 (t/m april):	4.168 <sup>115</sup>

Opvallend is dat een stijgende lijn die te zien was in de periode 1 mei 2002 tot 1 mei 2003 daarna overging in een dalende lijn. Dit geldt ook voor vertrek en administratief vertrek niet asiel (regulier), zij het in iets mindere mate.

De daling in de tweede viermaandsperiode 2003 bijvoorbeeld, dus de periode 1 mei t/m 31 augustus 2003 wordt in voornoemde rapportage verklaard door:

---

<sup>111</sup> Voor de hoogte van de financiële ondersteuning zij verwezen naar Bijlage 4.

<sup>112</sup> Bron: antwoord op kamervragen dd 28 oktober 2004 (5315896/04/DGIIV/SCV). HRPT omvat extra steun voor de zgn. "snelle beslissers" in het terugkeerproject voor de ('26.000') uitgeprocedeerden onder de oude Vw.

<sup>113</sup> Bron: ANP, 10 januari 2005.

<sup>114</sup> Bestaand uit a) controle adres; b) aanzegging na vreemdelingenbewaring; c) overig. Vroeger ook wel bekend als "met onbekende bestemming vertrokken" (mob).

<sup>115</sup> Voor 2005 streeft de Minister naar verwijdering asiel 31.000 en verwijdering regulier 34.000, dus een totaal van 65.000 (TK 2004-2005, 29800-VI, nr. 2, p. 103).



- vertrekmoratorium Irak
- het voornemen te komen tot een eenmalige regeling
- de (Nawijn-)toezegging om gebruik te maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid in geval van humanitair schrijnende zaken; en
- de belofte aan de Kamer geen onomkeerbare stappen te zetten in zaken die eventueel onder de eenmalige regeling zouden kunnen vallen.

Dit lijkt aan te tonen dat de populatie potentiële terugkeerders hun besluitvorming en handelen laten beïnvloeden door het algemeen politiek klimaat: elk sprankje hoop, terecht of onterecht, leidt waarschijnlijk tot enig uitstel van vertrek, daarbij wel of niet gesteund door NGOs en/of andere maatschappelijke groeperingen.

Deze gegevens lijken de stelling te bevestigen dat effectiviteit afhangt van kwaliteit en acceptatie, en dat 'mixed messages', uit welke bron dan ook, een negatief effect sorteren. Hoewel de invloed van NGOs niet of nauwelijks te meten zal zijn, kan toch wel gesteld worden dat deze organisaties een rol spelen.

## BIJLAGE 4

# Financiële steun bij terugkeer<sup>116</sup>

## REAN

Voor vreemdelingen die vrijwillig wensen terug te keren naar het land van herkomst bestaat het programma REAN, dat, onder voorwaarden, (een) ondersteuning(sbijdrage) biedt bij hun terugkeer. *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie. Het IOM geeft uitvoering aan deze regeling en biedt de vreemdeling hulp bij terugkeer, bijvoorbeeld met het boeken van een vliegticket en het informeren over de mogelijkheden om aan reisdocumenten te komen. Ook hier is een financiële vergoeding voor mogelijk.

Terugkeer met een REAN regeling is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- de aanvrager is geen onderdaan van de Europese Unie;
- de aanvrager wilde zich in Nederland vestigen;
- de aanvrager is (nog) niet (meer) in het bezit van een verblijfsvergunning;
- de aanvrager kan de reis zelf niet bekostigen;
- de vreemdelingendienst heeft nog geen uitzetting geregeld;
- de aanvrager is in het bezit van een geldig reisdocument.

De bijdrage kan onderverdeeld worden in de volgende categorieën:

- Aanvragers die zich, ondersteund door een sponsor, in een derde land kunnen vestigen, komen in aanmerking voor de volgende tarieven: alleenstaanden maximaal € 135,-; gezinnen tot en met twee kinderen maximaal € 225,-; voor elk volgend kind maximaal € 25,-.
- Voor aanvragers die asiel hebben aangevraagd, gelden de volgende tarieven: alleenstaanden maximaal € 225,-; gezinnen tot en met twee kinderen maximaal € 320,-; voor elk volgend kind maximaal € 45,-. Deze tarieven gelden tevens voor personen wier asielverzoek is afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook gelden deze tarieven voor personen die zich als independent (zonder sponsor) kunnen vestigen in een derde land.
- Voor aanvragers die minimaal zes maanden in Nederland verblijven en die schorsende werking op het bezwaar hebben ontvangen of voor aanvragers die al in het bezit zijn gesteld van enige vorm van verblijfsvergunning, gelden de volgende tarieven: alleenstaanden maximaal € 570,-; gezinnen tot en met twee kinderen maximaal € 800,-; voor elk volgend kind maximaal € 90,-.

## REAN-plus

Het IOM geeft op dit moment invulling aan drie zogenaamde REAN-plus regelingen die een aanvulling bieden op de basis REAN regeling en hulp bij *herintegratie* inhoudt. Het betreft een drietal projecten gericht op terugkeer naar:

- a. Afghanistan
- b. Angola
- c. Irak

---

<sup>116</sup> Ontleend aan de website van het IOM: [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl)

*Ad a.* Het REAN-plus programma is bedoeld voor Afghaanse asielzoekers die vóór 16 september 2002 asiel hebben aangevraagd. Naast de REAN bijdrage geeft de REAN-plus voor deze groep een herintegratiebijdrage van € 500,- per volwassene of alleenstaande minderjarige asielzoeker en € 250,- voor minderjarige kinderen (maximaal € 2000,- per gezin). Daarnaast wordt hulp gegeven bij het leggen van contacten met personen of instanties in Afghanistan en omliggende landen en kan hiervoor het bemiddelingsbureau Maatwerk worden ingeschakeld.

*Ad b.* Het Angolese REAN-plus programma is op 15 januari 2003 van start gegaan voor (afgewezen) Angolese asielzoekers die vóór 15 januari 2003 asiel hebben aangevraagd. Het programma biedt specifieke ondersteuning voor minderjarigen omdat veel van de asielaanvragen van Angolezen deze groep betreft.

Naast de basis REAN regeling van ondersteuningsbijdrage en vliegticket wordt een herintegratiebijdrage van maximaal USD 500,- p.p. aangeboden. Tevens kunnen familieleden van AMAs worden opgespoord met behulp van enkele internationale organisaties. Ook is er de mogelijkheid om tijdelijk AMAs op te vangen in Luanda als er geen opvang is door familie.

*Ad c.* Het Iraakse REAN-plus programma is mogelijk voor hen die vóór 1 februari 2004 asiel hebben aangevraagd en aan de volgende voorwaarden voldoen:

- personen in het bezit van een (tijdelijke) verblijfsvergunning
- personen van wie de tijdelijke verblijfsvergunning is ingetrokken en die nog in procedure zitten tegen deze intrekking en/of tegen niet-inwilligging, of geheel zijn uitgeprocedeerd
- personen die geen (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen en die nog in procedure zitten voor een verblijfstitel, of geheel zijn uitgeprocedeerd.

Naast de geldende bijdrage uit de REAN regeling en daarbij aansluitende financiële vergoeding voor vervoer naar de plaats van bestemming is het mogelijk een extra bijdrage te ontvangen uit het herintegratiefonds. Dit is € 500,- voor een volwassene en € 250,- voor een minderjarige. Per gezin kan maximaal € 2000,- worden uitgekeerd.

## Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT)

Het betreft hier een op verzoek van de overheid door het IOM uitgevoerde regeling voor vreemdelingen die onder de oude Vreemdelingenwet (dus vóór 1 april 2001) een asielverzoek hebben ingediend en ononderbroken in de opvang hebben gezeten. Door het lange verblijf in Nederland hebben deze vreemdelingen vaak meer ondersteuning nodig om terug te kunnen keren. Naast het vliegticket en de ondersteuningsbijdrage van het REAN kunnen zij een zogenaamde 'herintegratiebijdrage' ontvangen. De herintegratiebijdrage betreft per volwassene of alleenstaande minderjarige asielzoeker € 1.750,- en € 875,- per minderjarige. Een deel van de bijdrage kan worden gebruikt voor het vervoer van bagage en huisraad.

## Jurisprudentie buitenschuld

- RvS, 23 oktober 2003 (JV 2003/552): De rechtbank is op goede gronden tot het oordeel gekomen dat de minister appelland in redelijkheid heeft kunnen tegenwerpen dat hij onvoldoende heeft meegewerkt aan de vaststelling van zijn reisroute;
- Rechtbank 's-Gravenhage zp Zwolle, 8 januari 2004 (JV 2004/193): Gelet op dit beleidsstandpunt is het hier beschreven uitzonderingsbeleid alleen van toepassing op vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij staatloos zijn en dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken; betrokkene dient (eea) zelf aan te tonen; het begrip 'buiten hun schuld' dient (...) te worden opgevat als een objectief criterium; *van belang is dat in de beschikkingen wordt aangegeven dat eisers niet hebben aangetoond... etc.; hoewel sprake is van een inspanningsverplichting, had verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank bij deze beoordeling meer rekenschap dienen te geven van de houding van de (...) autoriteiten ten aanzien van [deze groep];*
- RvS, 9 oktober 2003 (JV 2003/537): De rechtbank heeft terecht (...) overwogen dat het COA zich op het standpunt heeft mogen stellen dat appellanten onvoldoende medewerking hebben verleend aan het verkrijgen van reisdocumenten ten behoeve van hun terugkeer naar het land van herkomst;
- RvS, 19 augustus 2003 (JV 2003/447): Door geen inspanningen te verrichten heeft appelland niet aannemelijk gemaakt dat voor hem geen mogelijkheid bestaat om zijn terugkeer te bewerkstelligen;
- RvS, 15 augustus 2003 (JV 2003/444): (Het COA) heeft geen aanleiding hoeven te zien te twijfelen aan de juistheid van de mededeling van de IND dat de vreemdeling zich niet alle inspanningen heeft getroost die in dit verband van hem konden worden geveerd;
- ANDERS: Voorzieningenrechter Rechtbank Zwolle, 18 oktober 2002 (JV 2003/S128): Niettemin [indien de vreemdeling medewerking aan terugkeer weigert] kan een ontruimingstitel geweigerd worden, indien ontruiming, alle wederzijdse belangen in aanmerking nemende, onredelijk zou zijn. Zulks kan het geval zijn indien ontruiming zeer schrijnende omstandigheden van humanitaire aard zal doen ontstaan;
- Rechtbank 's Gravenhage, zp Amsterdam, 15 februari 2002 (JV 2002/157): De beëindiging van opvang van asielzoekers [die onder het Stappenplan 2000 vallen] is een automatisch rechtsgevolg van de omstandigheid dat vier weken zijn verstreken sinds deze asielzoekers rechtmatig verwijderbaar zijn geworden;
- Rechtbank 's Gravenhage zp Groningen 15 november 2001 (JV 2002/51): Eiser heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de betreffende documenten en het is niet aan verweerder, de IND of andere (overheids)instanties om informatie of documenten voor eiser te verzamelen.

Zie ook: JV 2004/29 noot Olivier; JV 2004/75 noot Koers; NAV 2004/101 noot Schaafsma.

Folke Larson publiceerde twee jurisprudentieoverzichten over het einde van de opvang in NAV (2002 nr.4 en 2001 nr. 9).

Daaruit blijkt o.m.:

- Het COA dan wel de gemeente hoeft een mededeling dat de vreemdeling niet meewerkt slechts marginaal te toetsen (bespreking van Afdelingsuitspraken in NAV 2001/8, p. 626 en NAV 1999/7, p. 258);
- Rechtbank Zwolle (VK, 4 februari 2002) sluit zich hierbij aan. Ze oordeelt dat dit slechts uitzondering lijkt indien, bijvoorbeeld op grond van door betrokkene overlegde gegevens of anderszins gebleken feiten en omstandigheden, er aanleiding is te

twijfelen aan de juistheid van de mededeling van de IND (...). Ook mag van betrokkene een actieve houding worden verwacht, indien de ambassade mededeling heeft gedaan dat betrokkene niet bekend is onder de opgegeven personalia.

- Rechtbank Groningen (VK, 15 november 2001) vindt dat de beslissing van het COA over opvangbeëindiging terughoudend moet worden getoetst. Ze meent dat de asielzoekster niet heeft voldaan aan het meewerkcriterium.
- Rechtbank Zwolle, 8 maart 2001: Niet aannemelijk is gemaakt dat het buiten haar schuld niet gelukt is om aan de vereiste reisdocumenten te komen. Gesteld noch gebleken is dat zij pogingen heeft ondernomen om dergelijke reisdocumenten te verkrijgen terwijl zij wist dat de finale vertrektermijn (...) is verstreken. Daarbij is met name van belang dat niet gebleken is dat zij gebruik heeft gemaakt van door de Nederlandse overheid verstrekte voorzieningen zoals bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten en deelname aan op terugkeer gerichte cursussen. Evenmin is gebleken dat (zij) de IOM heeft benaderd voor gefaciliteerde terugkeer, en dat zij contact heeft gezocht met familieleden of instanties [in het land van herkomst] voor het verkrijgen van reisdocumenten.

## BIJLAGE 6

### Ter Apel, een analyse

In een mededeling aan de Tweede Kamer op 25 april 1995 gaf Staatssecretaris Schmitz aan dat in het Groningse Ter Apel een Justitieel Centrum zou worden geopend met een Huis van Bewaring voor Vreemdelingen en een Asielzoekerscentrum (AZC) specifiek voor de opvang van technisch moeilijk verwijderbare, afgewezen asielzoekers.<sup>117</sup> De mededeling van de Staatssecretaris vloeide voort uit een in november 1994 aan de kamer gedane toezegging<sup>118</sup> over de problemen in de opvang van asielzoekers. Overigens was bij de IND in 1992 al een aarzelend voorschot genomen op de vormgeving van terugkeeractiviteiten met de oprichting van het terugkeerbureau voor het faciliteren van (uitgeprocedeerde) asielzoekers die vrijwillig wilden terugkeren naar hun land van herkomst. Organisaties zoals de International Organisation for Migration (IOM) kregen hier een actieve rol toebedeeld. De op het gebied van asielzoekers actieve NGOs werden wel uitgenodigd een rol te spelen, doch zij hielden zich afzijdig van terugkeer als werkterrein. De ontwikkeling van verwijdercentra voor uitgeprocedeerde asielzoekers, destijds Kort Verblijfcentra genaamd, werd, wegens het ontbreken van enig draagvlak, snel van de agenda afgevoerd.

Bij de formatiebesprekingen die leidden tot het 1e Paarse kabinet werden afspraken vastgelegd over het te voeren terugkeerbeleid. De politiek wilde duidelijk maken dat het haar ernst was met de aanpak van de problematiek van het verwijderen van uitgeprocedeerde asielzoekers. In dat kader werd tevens beleid ontwikkeld om de opvang, vastgelegd in de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), van niet coöperatieve asielzoekers te kunnen beëindigen.

Het door de Staatssecretaris van Justitie gevoerde beleid<sup>119</sup> werd gedragen door voldoende politieke steun in het parlement, een steun die echter contrasteerde met het toenmalige maatschappelijke draagvlak voor een realistische aanpak van het terugkeervraagstuk. De keus voor Ter Apel als locatie voor het eerste Vertrekcentrum (Vc) voor uitgeprocedeerde asielzoekers had te maken met werkgelegenheid in de regio die onder druk stond door onder meer de sluiting van het NAVO-depot in Ter Apel. De mogelijkheid defensiepersoneel de overstap te laten maken naar Justitie en/of het COA vergemakkelijkte het plantraject aanmerkelijk. De moeilijke bereikbaarheid van het vertrekcentrum – uitgeprocedeerden moesten er op eigen gelegenheid, voorzien van een trein- en buskaartje, heen reizen – werd niet als bezwaarlijk gezien.

De IND werd met de nieuw op te richten verwijderingsunit de spil van het nieuwe vertrekcentrum dat eind 1995 in een voorlopige behuizing van start ging. De IND bleef, ondanks de naam van de unit, haar asielzoekerstaak trouw door asielverzoeken (vervolg-aanvragen) van in bewaring gestelde vreemdelingen ter plekke af te handelen.

Het COA, in 1994 in het leven geroepen om zorg te dragen voor de opvang van asielzoekers in de verschillende centra, kreeg in Ter Apel een taak die in zekere zin haaks stond op de oorspronkelijke doelstellingen. Deze verschilden van de gebruikelijke opvang van nieuwe en zich in procedure bevindende asielzoeker. Bovendien had de IND de regie hierover en niet zoals in andere opvanglocaties het COA.

Anders dan de politiek en de bevolking van Ter Apel, die de vestiging van het Vc als behoud van werkgelegenheid beschouwde, waren de landelijke publieke opinie en een

117 Gegevens in deze paragraaf zijn deels ontleend aan een scriptie over Ter Apel van Geert Heiminge, RUG, 31 augustus 2001.

118 Tweede Kamer 1994-1995, 19637, nr 115

119 Tweede Kamer 1995-1996, 19637, nr 179. Bijlage IV.

aantal maatschappelijke groeperingen – van het ‘Autonoom Centrum’ tot het interkerkelijke INLIA – fel gekant tegen deze uitwerking van het vreemdelingenbeleid. De jaren 1997 – Ter Apel was vanaf augustus 1997 in bedrijf – en 1998 waren gevuld met een reeks in heftigheid variërende demonstraties.

In het regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet<sup>120</sup> in augustus 1998 werd duidelijk dat er een nieuwe koers werd ingezet in het vreemdelingenbeleid, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn terugkeer centraal staat. Over het terugkeerbeleid bevat het regeerakkoord de volgende passage:<sup>121</sup>

“Van de asielzoeker zal, in het geval de eerste beslissing op het asielverzoek negatief is, medewerking worden verlangd aan de voorbereiding van terugkeer”; en:

“Gedurende de periode van vertrek zal de uitgeprocedeerde in beginsel in de reguliere opvang kunnen verblijven. De asielzoekerscentra zullen daartoe een vertrekafdeling kunnen opzetten. Mocht buiten schuld van de uitgeprocedeerde vertrek niet mogelijk zijn, dan blijft hij conform staand beleid recht op opvang houden. Het huidige Vertrekcentrum Ter Apel kan een rol blijven vervullen bij de extra begeleiding ter voorbereiding op het vertrek.”

Tijdens een discussie in de Tweede Kamer<sup>122</sup> op 17 juni 1999 kwam het – in veler ogen tegenvallend – cijfermatige overzicht van 1998 ter tafel waaruit bleek dat van de 1300 vreemdelingen die zich in Ter Apel moesten melden, er niet meer dan 366 daadwerkelijk verschenen en er 53 inderdaad zijn vertrokken. Over de totale kosten zijn nimmer exacte cijfers verstrekt. Hoewel Staatssecretaris Cohen in zijn notitie “Terugkeerbeleid” van 25 juni 1999<sup>123</sup> Ter Apel nog als beleidsinstrument overeind hield was het eind van het Vc nabij. De Staatssecretaris benadrukte dat Ter Apel als landelijk expertisecentrum een belangrijke rol kon vervullen in de ontwikkeling naar de nieuwe vreemdelingenwet. Opvallend is dat de uitvoeringsorganisaties ondanks het vrijwel geheel afgebrokkelde politieke en maatschappelijke draagvlak in 1998 nog talrijke pogingen deden om het functioneren van het Vc Ter Apel te verbeteren. Ook werden acties ondernomen om de afstemming van de verschillende bij Ter Apel betrokken ketenpartners – IND, COA en KMar – te optimaliseren. De hiertoe opgerichte departementale werkgroep Ter Apel bracht op 18 december 1998<sup>124</sup> een rapport uit met maar liefst 16 aanbevelingen over vrijwel alle onderdelen van wat nu het terugkeerproces is gaan heten. Het rapport werd, mede door de al voorgenomen sluiting van het Vc per 1 juli 2000, niet uitgevoerd. Met de sluiting van ‘Ter Apel’, werd een belangrijke poging om op eenduidige wijze uitvoering te geven aan het terugkeerbeleid afgesloten. De reden tot sluiting hing samen met:

- Gebrek aan effectieve politieke en maatschappelijke steun;
- Te geringe effectiviteit; de teleurstellende resultaten hebben mede geleid tot een wegvallen van de politieke steun,
- Een combinatie van financiële en andere onzekerheden leidde tot een te geringe doelmatigheid; de grote afstand tot Den Haag en Schiphol resulteerde in grote vervoerskosten; daarnaast meldden vele uitgeprocedeerden die gemaand waren zich in Ter Apel te vervoegen, zich helemaal niet aan;
- Omstreden rechtmatigheid; onvoldoende ondersteunende regelgeving en te veel klachten over de mensenrechtensituatie bij de opvang;
- Tenslotte heeft het tijdens de duur van het experiment Ter Apel gemankeerd aan een goede afstemming en samenwerking tussen de uitvoerende organisaties. Ook hebben enkele organisaties zich onvoldoende gerealiseerd dat werken aan terugkeer een fundamenteel andere instelling vereist dan het tot dan toe overheersende asielwerk.

---

120 Tweede Kamer 1997-1998, 26024 nr. 10.

121 Idem, pagina 91.

122 Tweede Kamer 1997-1999, 19637 nr. 449

123 Tweede Kamer 1998-1999, 26646, nr.1

124 Departementale werkgroep Ter Apel, UP98.249. Rapport werkgroep Ter Apel 18 december 1998.

## Beëindiging opvang\*

### 1. Asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hebben gedaan

#### a. Het Beleid (oude Vw)

Op deze groep, 'de groep van 26.000' die niet onder de eenmalige regeling vallen,<sup>125</sup> is de meest uitgebreide terugkeerregeling van toepassing. Het terugkeerproces bestaat uit drie fasen. Er is ook nog een (belangrijke) fase 0: het uitgangspunt is immers de vrijwillige zelfstandige terugkeer. Pas wanneer dat niet direct gebeurt komen de hier genoemde 3 fasen in beeld.

- Gedurende het gehele terugkeerproces zal worden geprobeerd om documenten te verkrijgen waarmee de asielzoeker uiteindelijk al dan niet gedwongen kan worden uitgezet. Zodra dit mogelijk is, zal de asielzoeker in een uitzetcentrum geplaatst worden, en vervolgens uitgezet worden. Gedurende de eerste twee fasen zal bovendien getracht worden de asielzoeker te motiveren te kiezen voor vrijwillige terugkeer, en hem/haar daarbij te 'faciliteren'. De eerste fase van het terugkeertraject vindt plaats op de opvanglocatie waar de asielzoeker ten tijde van het onherroepelijk worden van beslissing tot niet-toelating verblijft, en duurt 4 of 8 weken (afhankelijk van het stappenplan en de vreemdelingenwet die op de asielzoeker van toepassing is). Gedurende deze fase vindt 'intensieve facilitering' plaats van de asielzoeker bij de voorbereiding van zijn/haar vertrek, door de IND, het COA en de Vreemdelingenpolitie. Indien de asielzoeker aangeeft bereid te zijn terug te keren kan hij/zij een aanvraag voor vrijwillige terugkeer indienen bij de IOM. In dat geval krijgt hij/zij op het moment van de daadwerkelijke uitreis een (extra) financiële toelage ten behoeve van de herintegratie in het land van herkomst, overeenkomstig de zogeheten Rean (plus)-regeling en HRPT (Herintegratie Regeling Project Terugkeer).
- Als de asielzoeker na de eerste fase nog niet is vertrokken, start fase 2. Deze fase vindt plaats in het vertrekcentrum en duurt 8 tot 12 weken (afhankelijk van de periode die door fase 1 in beslag is genomen). In het vertrekcentrum vindt verdere facilitering van de terugkeer plaats. De asielzoeker heeft nog steeds de mogelijkheid om te kiezen voor vrijwillige terugkeer met de IOM, maar indien hij/zij deze keuze pas in het vertrekcentrum kenbaar maakt, kan hij/zij geen aanspraken meer maken op de extra financiële toelage.
- Als na deze periode de asielzoeker nog steeds niet (hetzij gedwongen, hetzij vrijwillig) vertrokken is, wordt bekeken of uitzetting alsnog binnen redelijke termijn mogelijk is. Indien die mogelijkheid er lijkt te zijn, vangt fase 3 aan. In deze fase bevindt de asielzoeker zich in vreemdelingenbewaring (in een uitzetcentrum of huis van bewaring). De fase duurt tot het moment waarop de asielzoeker het land wordt uitgezet, dan wel totdat de rechter de bewaring niet meer rechtmatig acht. Indien aan het einde van fase 2 of 3 blijkt dat uitzetting niet mogelijk is, zal opvang worden beëindigd. Gedurende deze 'fasen' spelen natuurlijk de schrijnendheid en het buitenschuld-criterium een belangrijke rol.

\*De tekst van deze bijlage is voor een belangrijk deel gebaseerd op een analyse van R. Zuidema (INLIA) van september 2004.  
125 Zie ook het ACVZ briefadvies van februari 2004 over de eenmalige regeling.



*b. De Knelpunten (oude Vw)*

Het voorgaande maakt duidelijk dat ex-asielzoekers op meerdere momenten in hun procedure, al of niet uit eigen keuze, op straat kunnen komen te staan. In de eerste plaats is dat het moment waarop de 28 dagen termijn (eventueel na de verlenging met acht weken) eindigt en de vreemdeling niet bereid is om zich te laten overplaatsen<sup>126</sup> naar het vertrekcentrum. Ook gedurende het verblijf daar kunnen velen de keuze maken om het vertrekcentrum te verlaten; het is immers een open centrum.

Voorts kunnen mensen aan het einde van fase 2 of 3 op straat terecht komen als uitzetting niet binnen redelijke termijn feitelijk kan worden gerealiseerd. Deze situatie zal zich alleen voordoen als betrokkenen niet meewerken om terugkeer te bewerkstelligen. Als wel volledig wordt meegewerkt, maar de benodigde uitreisdocumenten aantoonbaar niet kunnen worden verkregen, zal een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld-criterium verleend kunnen worden.

Het is te verwachten dat velen van degenen die na fase 2 of 3 alsnog op straat komen te staan zullen terugkeren naar hun eigen sociale netwerk, veelal in de gemeente waaruit ze afkomstig zijn, met als mogelijk resultaat een patstelling. De gemeente zou van mening kunnen zijn dat de problematiek die ontstaat als gevolg van het verblijf op straat (bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en volksgezondheid) kan nopen tot het op enigerlei wijze weer (doen) verlenen van opvang of andere hulp.

Dit kan een serieus probleem vormen: in het huidige systeem kunnen mensen na de onherroepelijk geworden beslissing, besluiten hun opvangadres te verlaten en zich op die manier aan terugkeer te onttrekken. Tevens is te verwachten dat degenen die “door de gehele terugkeermolen zijn heengegaan” en die toch de-facto onuitzetbaar blijken zonder dat sprake is van een buitenschuld-situatie op straat zullen komen te staan. Als hulp of opvang toch in enigerlei vorm wordt gerealiseerd kan dit de uiteindelijke premie op onwilligheid vormen.

## **2. Asielzoekers die onder de Vw 2000 hun eerste asielverzoek hebben gedaan, en vóór 1 januari 2005 een negatieve beslissing van de IND hebben ontvangen.**

*a. Het Beleid (Vw 2000, beschikking vóór 1 januari 2005)*

Op deze groep uitgeprocedeerden is een veel minder uitgebreid regime van toepassing. De Minister heeft bepaald dat uitgeprocedeerde asielzoekers na 28 dagen hoe dan ook de reguliere opvang moeten verlaten, – ook als er sprake is van rechtmatig verblijf op grond van een vervolgprocedure. Indien zij aan het einde van deze termijn van 28 dagen kunnen aantonen – en een verklaring ondertekenen – dat zij meewerken aan terugkeer kunnen zij gedurende maximaal 8 weken onderdak houden in de AZC waar zij verblijven of ‘verlenging’ krijgen in een “voorziening voor tijdelijk onderdak”, zoals de ‘onderdaklocaties’ in Leeuwarden en Amsterdam-Noord. De extra toelage bij vrijwillige terugkeer en de “intensieve ondersteuning” bij terugkeer die voor asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet Nederland zijn binnengekomen beschikbaar is, wordt deze groep niet geboden. Wel staat de normale REAN-bijdrage ter beschikking.

*b. De Knelpunten (Vw 2000, beschikking vóór 1 januari 2005)*

Veel asielverzoeken worden binnen 48 procedures (dat betekent in de praktijk binnen ca. 1 week) in zogeheten Aanmeldcentra (AC's) afgedaan met een afwijzing.<sup>127</sup> De asielzoekers worden daarna direct op straat gezet. Zij hebben dan nog wel de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de rechter, en daarbij een verzoek om een voorlopige

---

126 Voor de gedwongen verplaatsing is als wettelijke basis gevonden het overbrengen voor verhoor.

127 Zie het ACVZ advies inzake de AC-procedure, februari 2004.

voorziening in te dienen (hierbij wordt de rechter verzocht te bepalen dat het beroep in Nederland mag worden afgewacht). In de weken voorafgaand aan de behandeling van de zaak bij de rechtbank is er geen opvang.<sup>128</sup> Op een aantal noodopvanglocaties is een beperkte capaciteit voor in een AC afgewezen asielzoekers die in afwachting zijn van de uitspraak van de rechter. Alleen als het beroep of het verzoek om een voorlopige voorziening gegrond wordt verklaard volgt reguliere opvang.

Indien geen beroep wordt aangetekend, of als het beroep of het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen, komen de asielzoekers niet voor tijdelijk onderdak in aanmerking, ook niet als ze verklaren alsnog mee te willen werken aan terugkeer. Omdat rond 40% van de asielverzoeken in de AC's wordt afgedaan, gaat het om een aanzienlijke groep.

De regeling met betrekking tot tijdelijk onderdak biedt ook geen oplossing voor vreemdelingen die nog rechtmatig in Nederland verblijven op grond van een herhaalde asielprocedure of een reguliere procedure. Ook hun opvang wordt 28 dagen nadat de eerste asielprocedure is afgelopen beëindigd. Voor hen is alleen tijdelijk onderdak beschikbaar indien zij, objectief controleerbaar, meewerken aan terugkeer. Een en ander betekent dat deze groep, net als de groep asielzoekers die in een AC is afgewezen maar nog wel een beroep heeft lopen, veelal een beroep doet op (gemeentelijke) noodopvang.

Ook degenen die wel voor tijdelijk onderdak in aanmerking komen, zouden in een later stadium alsnog op straat terecht kunnen komen. Het tijdelijk onderdak duurt immers maximaal 8 weken, ongeacht de reden waarom de terugkeer op dat moment nog niet gerealiseerd is. Ook vreemdelingen die buiten hun schuld niet terug kunnen keren, zullen dus na deze periode op straat terecht komen, ook al komt deze categorie in principe in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld-criterium. Volgens de huidige voornemens zullen de asielzoekers die in aanmerking komen voor tijdelijk onderdak gedurende het verblijf in de "voorziening voor tijdelijk onderdak" niet in dezelfde mate "intensief gefaciliteerd" worden bij hun terugkeer als de groep asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet is ingereisd gedurende het verblijf in het vertrekcentrum. Ook komen zij niet in aanmerking voor de facilitering die aan de laatstgenoemde groep in fase 1 van het terugkeerproces wordt geboden. De kans bestaat dat de groep asielzoekers die vanuit de "voorzieningen voor tijdelijk onderdak" op straat gezet zal worden significant kan zijn.

### **3. Asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hebben gedaan, en na 1 januari 2005 een negatieve beslissing van de IND ontvangen**

#### *a. Het beleid (Vw 2000, beschikking ná 1 januari 2005)*

Naar verwachting zullen per 1 januari 2005 meerdere (COA-) terugkeerlocaties beschikbaar zijn voor asielzoekers die een negatieve beslissing op hun asielaanvraag ontvangen. Het gaat hier om een nieuwe structuur voor de opvang van asielzoekers die door de minister is aangekondigd in de Terugkeernota van 21 november 2003. Het is de bedoeling dat asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing van de IND in een oriëntatielocatie zullen worden geplaatst. Indien zij een negatieve beslissing ontvangen op het asielverzoek zullen zij vervolgens worden overgeplaatst naar een terugkeerlocatie. In een terugkeerlocatie zullen alleen nog voorzieningen aangeboden worden die gericht zijn op de toekomst in het eigen land, en zullen de mensen gemotiveerd worden om voor terugkeer te kiezen.

---

<sup>128</sup> In haar advies *Kinderen in de asielprocedure* (2003) heeft de ACVZ gepleit voor post-AC opvang van gezinnen met jonge kinderen.

*b. De knelpunten (Vw 2000, beschikking ná 1 januari 2005)*

De tijds marge gedurende welke uitgeprocedeerde asielzoekers in de terugkeerlocaties terecht kunnen is niet onbepaald. Een terugkeerlocatie is niet hetzelfde als een vertrekcentrum of een uitzetcentrum. Het is niet een plek waar asielzoekers in afwachting van de daadwerkelijke terugkeer verblijven. De bewoners van een terugkeerlocatie zullen zich meestal in de beroepsfase bevinden, en gedurende die periode zal “*gewerkt worden aan het bevorderen van de zelfstandige terugkeer en – voor zover vereist – aan het verkrijgen van de juiste identiteits- en nationaliteitsgegevens.*”<sup>129</sup> In haar antwoorden op Kamervragen van mevrouw Lambrechts van 6 mei 2004 geeft de Minister expliciet aan dat de in de Terugkeernota aangekondigde nieuwe opvangstructuur van toepassing zal zijn op “*asielzoekers die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva), recht hebben op opvangvoorzieningen.*” Degenen die volgens deze wet- en regelgeving recht hebben op opvangvoorzieningen zijn asielzoekers die nog in de eerste asielprocedure zitten, en die het verdere verloop daarvan in Nederland mogen afwachten. Hiervan zijn uitgezonderd de asielzoekers die direct binnen 48 proceduren een afwijzing op het asielverzoek hebben gekregen in een AC. Zij komen immers pas in aanmerking voor opvang als zij in beroep gaan, en dit beroep, of het bijbehorende verzoek om een voorlopige voorziening, wordt toegewezen. Gebeurt dit niet, dan komen zij niet in aanmerking voor opvang, en kunnen zij in de nieuwe situatie dus ook niet in een oriëntatie- of terugkeerlocatie terecht. Asielzoekers met een herhaalde aanvraag of met een reguliere (bijvoorbeeld medische) procedure hebben volgens deze wet- en regelgeving ook geen recht op opvangvoorzieningen, ook niet in een terugkeerlocatie. Geconcludeerd moet worden dat ook de opvangstructuur die per 1 januari 2005 wordt aangeboden niet zal kunnen voorkomen dat er illegale en in procedure verkerende vreemdelingen op straat terecht komen.

---

129 Brief van minister Verdonk aan de Tweede Kamer van 30 juli 2004 inzake afspraken met de G4 over beëindiging voorzieningen van asielzoekers binnengekomen na 1 april 2001.

## BIJLAGE 8

### Literatuur

Adviescommissie met betrekking tot het “meewerkcriterium” ... (Commissie van Dijk) (1998), *Advies inzake het ‘niet-meewerkcriterium’ bij de beëindiging van de opvang van rechtmatig verwijderbare asielzoekers*, Den Haag: Adviescommissie met betrekking tot het “meewerkcriterium” bij de beëindiging van verstrekkingen conform de Regeling Opvang Asielzoekers van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Briefadvies eenmalige bijzondere maatregel c.a.*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003), *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens en na de asielprocedure – tegen de achtergrond van het internationaal recht*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Terugkeer: de internationale aspecten*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2001), *Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van ‘criminele’ illegalen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Algemene Rekenkamer (1999), *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Autonoom Centrum (2004), *Over de grens. Verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*, Autonoom Centrum ([www.autonoomcentrum.nl/overdegrens/index.html](http://www.autonoomcentrum.nl/overdegrens/index.html)) (4-5-04)

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv (2001), *Evaluatie van de Koppelingswet. Een onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de Koppelingswet*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv.

Berenschot (1995), *Definitief onderzoek beleid en uitvoering asielzoekers*, Utrecht: Berenschot.

Departementale Werkgroep Ter Apel (1998), *Rapport Werkgroep Ter Apel*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Engelhard, David (2003), *Angst voor terugkeer. Quick scan naar het psychosociale welzijn van AMAs in relatie tot het terugkeerbeleid*, Utrecht: Pharos.

Engelhard, David (2004), *Zorgen over terugkeer. Terugkeermigratie met gezondheidsproblemen*, Utrecht: Pharos.

Engbersen, Godfried e.a. (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk BeleidsOnderzoek, RISBO.

Friebel, Guido & Sergei Guriev (2004), *Smuggling humans. A Theory of Debt-Financed Migration*, Bonn: IZA (www.iza.org) (28-6-04).

Gemeente Rotterdam (2004), *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans. Actieprogramma 2004*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gerritsma, Eke & Sadik Harchaoui (2004), 'Illegalen in de Nederlandse samenleving. Werken en wonen', *Proces*, p. 115-123.

Groenewegen, Taco & Folke Larsson (2003), 'Afwijzen en toch opvangen? (2)', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 644-648.

Groof, J. de & F. Ornelis (1999-2000), 'Recht op onderwijs, ook voor 'illegalen'', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, T.O.R.B.*, p. 333-334.

Heiminge, Geert (2001), *De opkomst en ondergang van het vertrekcentrum Ter Apel* (scriptie), Groningen: RU Groningen

Hermesen, F. & M. Relker (2004), *Geen pardon. . . Gevolgen nieuwe Vreemdelingenwet en terugkeerbeleid*, Almelo: Steunpunt Minderheden Overijssel, SMO.

Heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid (Commissie Geelhoed) (1994), *Asielzoekersbeleid. Eindrapport van de heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid. Met bijlagen*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

'Het Project Terugkeer' (2004), *Migratie Info*, p. 9-12.

Hollander, Rens den (2004), 'Uitzetcentra: vreemdelingendetentie ter fine van verwijdering', *Proces*, p. 159-166.

'IOM Herintegratieregeling Project Terugkeer' (2004), *Migratie Info*, p. 12-14.

Kaai, G.A. (2004), 'Afspraken met de G4 over de beëindiging voorzieningen van asielzoekers binnengekomen na 1 april 2001', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 437-440.

Kaai, G.A. (2004), 'Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 371-391.

Kaai, G.A. (2004), 'Rapportage eenmalige maatregel en plan van aanpak terugkeer', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 103-109.

Kaai, G.A. (2004), 'Terugkeer: de benadering', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 391-395.

Kalmthout, A.M. van, e.a. (2004), *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Tilburg: Wolf Legal Publishers.

Krieken, P.J. van (2001), *Health, Migration and Return*, Den Haag, T.M.C. Asser Press.

Lamers, Geert (2004), 'Gezinnen in het geding. De juridische mogelijkheden bij detentie van uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 216-221.

Lamers, Geert (2004), 'Het detineren van uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen. Een verkenning van juridische bezwaren', *Proces*, p. 69-75.

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (Commissie Smeets) (2004), *Medische aspecten van het Vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Larsson, Folke (2001), 'Thema: einde opvang (deel 2)', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 682-688.

Larsson, Folke (2002), 'Thema: einde opvang (deel 3)', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 281-285.

Leun, Joanne van der (2003), *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Leun, Joanne van der & Katja Rusinovic (2004), 'Niemandland in Nederland. Afgewezen asielzoekers tussen nationaal en lokaal beleid', in: Peter Mascini & Nienke Doornbos (red.), *Onbekend terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid*, Amsterdam: Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, p. 207-225.

Ministerie van Justitie (2004), *Handboek project terugkeer*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Muus, Ph.J. & P.H.A.M. Muller (1999), *Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratie(beleid)*, Utrecht: European Research Center on Migration and Ethnic Relations, ERCOMER.

Peper, C.G. (2000), 'Zonder papieren, een inventarisatie van het Nederlandse terugkeerbeleid', *Ars Aequi*, p. 407-415.

Stichting voor Vluchteling-Studenten (2003), *De Koninklijke Weg. Verslag van een kort onderzoek naar de mogelijkheden voor hoog opgeleide vluchtelingen om deel te nemen aan ontwikkelingssamenwerkingsprojecten in de regio of in het land van herkomst om hiervoor bij te kunnen dragen aan de wederopbouw en om de mogelijkheden voor (tijdelijke) terugkeer naar het land van herkomst te kunnen herkennen*, Utrecht: Stichting voor Vluchteling-Studenten.

Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten (Commissie Wijnholt) (1998), *Verslag van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

VluchtelingenWerk Nederland (2003), *Ambassades belemmeren terugkeer asielzoekers. Persbericht*, Den Haag: VluchtelingenWerk Nederland ([www.vluchtelingenwerk.nl/nl/articles/01110000.221.html](http://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/articles/01110000.221.html)) (16-12-03)

Wijngaart, Mary van den, Madeleine Hulsen & Marjolein Olde Monnikhof (2003), *Evaluatie effectiviteit terugkeerbeleid '99. Een inventarisatie van de (on)mogelijkheden*, Nijmegen: ITS.

Winter, H.B., A. Kamminga & A. Herweijer (red.), *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*, Deventer: Kluwer.

## Summary in English

This advisory report deals with the return of failed asylum seekers from the Netherlands to their countries or regions of origin or prior residence, and the terms ‘return’ and ‘return policy’ are used in this sense throughout. While the advisory report *Terugkeer: de internationale aspecten* (*Return: international aspects*), published in May 2004, addressed issues relating to return from an international perspective, this report focuses on national aspects. The central challenge is how to convince failed asylum seekers actually to leave the country. In that context, this report deals with administrative and societal issues, with maintaining and strengthening political and public support, and with the contextual factors that influence an alien’s decision to leave the Netherlands in preference to residing in the country illegally. The report also highlights the manner in which the various public authorities involved in the process play their roles, and the forms of cooperation that they have developed.

The Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) notes that the government has made an unequivocal choice to pursue the genuine departure of aliens illegally residing in the Netherlands. Greater efforts than in the past are being made to implement established policy consistently and to generate support for it. These efforts are necessary, given the general rule of public administration quality x acceptance = effectiveness.

This report focuses primarily on failed asylum seekers, but also takes the logical step of considering illegal aliens as a group, because failed asylum seekers who remain in the country become illegal aliens. The ACVZ thus also draws attention to weaknesses in return policy stemming from continuing uncertainty about the number of illegal immigrants present in the Netherlands. The ACVZ considers it unacceptable that many failed asylum seekers depart for unknown destinations, making it impossible to tell whether or not they have left the country. For effective implementation of return policy, more information is needed about where those failed asylum seekers go. Thorough investigation is required, both to obtain that information and to build support for an effective approach to issues of return, which remain as complex and intractable as ever. The ACVZ therefore recommends making greater and more probing efforts, in the near future, to investigate the size, composition, and way of life of the population of illegal aliens in the Netherlands.

Aliens without any legal basis for residing in the Netherlands are expected to ‘cooperate’ (*meewerken*) in the process leading up to their departure. Societal debates about this type of cooperation place great emphasis on the various aspects of *meewerken* and on the closely related issue of aliens who, ‘through no fault of their own’ (*buitenschuld*), cannot return. The ACVZ notes that there is a pressing need for unambiguous, coherent definitions of these terms. Unambiguous communication with individual aliens is likewise necessary, in order to make it clear to them what role they are expected to play in their return or departure. Of course, this is closely related to the question of whether or not to continue providing reception services to them.

Over the past 10 years, there has been a logical line of development in policy on return and related issues. The major steps have included putting greater energy into detention of illegal aliens, emphasising aliens’ personal responsibility to return, cutting off access to reception services, working with the International Organization for Migration (IOM), and clarifying such matters as the consequences of non-cooperation. In addition,



general societal developments have made it less difficult to implement return policy. Furthermore, the various organisations involved in implementation now work together better than in the past; the guiding role of the Aliens Affairs Coordination Department (*Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen*) is essential to this process. The ACVZ believes that, as a result, it is now truly possible to take an integrated, effective approach to return.

The ACVZ acknowledges the concerns that a number of municipalities have expressed regarding the threat to public order if failed asylum seekers whom it has not been possible to remove from the country are excluded from reception services and yet remain in the municipality, homeless. In the light of these concerns, it will be important to remain attentive to the problems of local authorities and the related role of civil society organisations, like NGOs. Attention to and discussion with these ‘partners’ can lead to further expansion of the support base for return policy. Reception centres should, however, remain under the management of central government.

Appropriate civil society organisations could play a supporting role in the framework of return policy (alongside their other activities, such as promoting aliens’ interests and providing reception services or support – with or without financial assistance from other parties – for asylum seekers, failed asylum seekers, and both legal and illegal aliens). However, issues of loyalty could arise for organisations that assisted an asylum seeker with an application for asylum at an earlier stage. In this context, the ACVZ recommends looking into whether the IOM – in addition to its current role in the return process – could become more active as a ‘broker’ or ‘financier’ for small-scale projects relating to return, to be carried out by civil society organisations.

Whether aliens choose to cooperate in bringing about their own departure from the Netherlands or to remain in the country illegally seems to depend only in part on aliens policy and the associated measures, whether supportive (financial assistance) or repressive (detention). It has become apparent that a number of contextual factors play a significant role in determining how attractive the Netherlands is as a place for aliens to reside illegally.

Against this background, the ACVZ considers the *Illegalennota* (a policy document on illegal aliens) published in spring 2004 to be a step forward. That document announced new policy and practical measures relating to return, the importance of which seems indisputable to the ACVZ. In particular, measures concerning access to work and housing could have an impact on return. But for that to take place, more effective efforts must be made to confront and fine those who make illegal residence possible, such as employers and landlords. While the current approach to such employers in criminal and administrative law represents an improvement over previous regimes, it is not yet a sufficient deterrent. Housing corporations and other major investors in housing should take proactive steps to ensure the proper use of their rented out property. The ACVZ refers in passing to its advisory report *Vreemdelingen in bewaring (Aliens in detention)*; some of that report’s recommendations have not yet been adopted, but remain relevant.

Municipal authorities must respond appropriately when failed asylum seekers remain in the Netherlands by choice, even though they could return. In order to ensure that return policy retains its compelling force, municipalities will then have to limit the assistance they provide to the bare minimum necessary to avoid socially unacceptable situations (in particular, minors living on the street).

The ACVZ wishes once again to underscore the need for a clearer understanding of the nature and extent of the problem of illegal aliens. The investigations already carried out into specific aspects of the problem, along with various other existing data sets, should be seen as the basis for in-depth research. This would be in harmony with a policy emphasising on consistency in implementation.

In the light of all these recommendations and conclusions, it is clear that the government and Dutch society in general are making focused efforts to bring about the actual departure of asylum seekers. Coordination among administrative bodies has improved; the emphasis is on getting results; and communication among societal actors is bearing fruit. Notwithstanding these positive developments, it is important to take measures with regard to the points and recommendations made above in order to arrive at an optimal return policy.

## **Recommendations and conclusions**

### *Chapter 1 The societal and administrative framework*

1.1 The ACVZ believes that the approach adopted by the government opens up the prospect of implementing return policy more effectively. The government's plans, as presented thus far, present the possibility of implementation to a satisfactory standard. However, the need for sustainable political and, most importantly, public acceptance of return policy cannot be overlooked. In short, the ACVZ notes that policy and implementation are now in greater harmony than in the past (i.e., quality has improved). In contrast, public support (i.e. acceptance), which is just as crucial for the ultimate effectiveness of return policy, requires special attention – it remains shaky, partly as a result of ongoing debate about a group of 26,000 asylum seekers who were rejected under the old Aliens Act (*Vreemdelingenwet*) and had not yet left the country. In the case of many asylum seekers, it is unknown whether they have left the Netherlands or not; this raises uncertainties as to the appropriateness of some aspects of return policy. The matter requires further investigation.

1.2 The ACVZ recommends carrying out an in-depth investigation of the size and composition of the group of illegal aliens in the Netherlands, particularly those who have been 'expelled' in official, administrative terms but have not yet actually left the country. The ACVZ notes that it may be possible to build on the data collected in recent research projects on work and home life. Quantitative data, from such sources as the national fund for essential medical care for illegal aliens (*koppelingsfonds*) and records of educational spending, could also be used.

1.3 The ACVZ advocates an early implementation of the earlier recommendations for a limited extension and improvement of the Application Centre procedures because such improvements are of great relevance for short and long term public support and sustainability of the policy on the return of failed asylum seekers.

### *Chapter 2 Policy*

2.1 The ACVZ observes that, thanks to the instruments that have been devised, return policy can now have a real impact, and that a great deal of energy is being put into addressing the issue of illegal aliens. These two areas of policy (return and illegal aliens) are indivisibly linked, at least in the sense that effective policy on illegal aliens has a

positive influence on return policy. If confronted with measures that make illegal residence less attractive, aliens will be more inclined to leave the Netherlands.

2.2 With a view to testing the applicability of the criterion of inability to return ‘through no fault of one’s own’ (see next paragraph), the ACVZ emphasises the importance of regular consultations with the Ministry of Foreign Affairs on identifying countries and areas to which certain categories of failed asylum seekers can or cannot return. On the basis of these consultations and the experience of the IND, test protocols can be developed – and regularly updated – for individual countries, areas or categories of individuals, as an aid to decision-making. The ACVZ recommends consistently considering the applicability of the ‘no fault’ criterion at an early stage, whenever it is apparent that return is problematic for a particular alien as a result of factors beyond his or her control.

The ACVZ observes that implementation policy with regard to the application of the terms ‘cooperate’ (*meewerken*) and ‘through no fault of one’s own’ (*buitenschuld*), as described in the Aliens Act Implementation Guidelines (*Vreemdelingencirculaire*), is not clear enough. This applies to both the individual terms and the relationship between them. The ACVZ recommends:

- a. including a single, comprehensive provision in the Aliens Act Implementation Guidelines which incorporates the terms ‘cooperate’ and ‘through no fault of one’s own’ and makes it clear in what cases illegal aliens and failed asylum seekers may still be eligible for a residence permit because they cannot leave the Netherlands; and (in tandem with the first measure)
- b. explaining to illegal aliens and failed asylum seekers at an early stage, in concrete terms, what requirements they must meet to fall into the category of those who cannot leave ‘through no fault of their own’.

### *Chapter 3 Implementation*

3.1 The ACVZ recommends further investigation into the advisability of a separate organisation for return and possible strategies for ‘marketing’ it.

3.2 The ACVZ proposes integrating the Vlagtwedde departure centre (now intended mainly for members of the ‘group of 26,000’ mentioned in section 1.1) into the general network of departure centres managed by the Central Reception Organisation for Asylum Seekers (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers*; COA).

3.3 The ACVZ recommends pooling expertise and efforts relating to identification of aliens, determination of their nationality, and ‘presentation’ of aliens to embassies for the purpose of obtaining travel documents. The Return Facilitation Unit (*Unit Facilitering Terugkeer*; UFT) at the Immigration and Naturalisation Service (*Immigratie-en Naturalisatiedienst*; IND) should play a central role for the time being.

In the ACVZ’s opinion, the Ministry of Foreign Affairs should, as part of the standard procedure, be involved in the ‘presentation’ of aliens for the purpose of obtaining travel documents. One option that should be considered is to second a staff member from that ministry to the IND/UFT to ensure that ‘presentation’ takes place in the most effective and promising way.

3.4 The practicality and the use of the standard EU travel document for the expulsion of third-country nationals should be evaluated. If it is found that this document can be effective, then in the ACVZ’s opinion it should be used.

3.5 The ACVZ believes that effective communication and sufficient capacity at the IND to respond rapidly to questions and requests from municipal authorities are crucial, both for the implementation of return policy and, above all, for ensuring sufficient support from municipalities. The situation must be improved in the near future.

3.6 The ACVZ advocates that the IOM act as a 'broker', providing guidance and financing for small-scale projects relating to return to be carried out by non-governmental organisations (NGOs), often local ones, especially at or around the new departure centres. The advantages will be numerous: the IOM can keep track of the big picture and, as a direct participant in the process, gauge effectiveness. In addition, the NGOs involved will then be able to distance themselves from public authorities (as they often wish to do), and vice versa.

3.7 Given the influence that NGOs can exert on the attitude and cooperativeness of rejected asylum seekers, it is important to ensure optimal 'acceptance' of national return policy among NGOs. In the ACVZ's view, this can be accomplished by:

- where possible, ensuring the transparency of decision-making process and improving the relevant procedures so that decisions to reject asylum seekers inspire greater confidence;
- where possible, providing NGOs with greater access to the documentation available on the aliens with whom they are involved;
- giving NGOs the opportunity to participate in consultations on difficulties that arise.

#### *Chapter 4 Contextual factors*

4.1 The ACVZ believes that, given the role of the labour market, the emphasis (with regard to monitoring and sanctions) should be placed on employers and on the many temporary employment agencies, which often operate illegally. Specific measures should include:

- more frequent checks, increasing the chances of apprehending violators to such a degree that calculating employers will begin to consider the risks of employing illegal aliens too great, despite the low costs;
- imposing even tougher sanctions, as tough as those for other serious economic offences: if possible, both prison sentences and fines.
- consistently confiscating illegally obtained profits or advantages, on the basis of notional, standard profits, with the employer bearing the burden of proving that the actual profits or advantages were not as great.

4.2 The ACVZ recommends that the Minister for Immigration and Integration consult with the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment on the need for, and the potential impact of, effective action by housing corporations in coordination with municipal authorities. In connection with this point, the ACVZ urges that a requirement be introduced for these corporations to check their sublets and relets, and that a general understanding be obtained of illegal aliens' patterns of unofficial residence and general way of life.

4.3 In connection with issuing visas, the ACVZ recommends investigating potential ways of actually collecting the security pledged under the existing system by those who serve as referees. Currently, this collection does not as a rule take place.

4.4 The ACVZ deems it necessary to carry out in-depth research into how illegal aliens function in society (see chapter 1). In the ACVZ's view, this includes research relating to the personal identification numbers used in the educational system (*onderwijsnummers*). However, care should be taken not in any way to exclude children who are illegal aliens from the educational system as a result of such research. The Personal Data Protection Act (*Wet Bescherming Persoonsgegevens*) is relevant in this context.

4.5 The ACVZ sees no reason to introduce stricter identification requirements for aliens or to enhance the relevant police powers (beyond current levels).

4.6 The ACVZ recommends continuing, in some manner, with current arrangements for financial support upon departure to certain groups of rejected asylum seekers.

4.7 De ACVZ recommends performing further research into ways of promoting return within the context of detention of aliens. Where appropriate, the probation service, the IOM, and NGOs should be involved in such efforts from an early stage.