Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

29 344 Terugkeerbeleid

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2005

In mei 2004 publiceerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) het advies «Terugkeer: de internationale aspecten», waarin de terugkeerproblematiek vanuit een internationaal perspectief aan de orde gesteld is. Mijn reactie op dit advies heb ik bij brief van 28 oktober 2004 aan uw Kamer doen toekomen[1].

Eind januari 2005 verscheen het advies van de ACVZ «Terugkeer, de nationale aspecten». Centraal hierin staat de uitdaging om illegale vreemdelingen, met name uitgeprocedeerde asielzoekers, daadwerkelijk te laten vertrekken.

Hierbij zend ik uw Kamer de Kabinetsreactie op dit advies.

Hieronder treft u eerst een samenvatting van het genoemde advies aan. Daarna volgt mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen.

De hoofdlijn van het advies

Het advies van de ACVZ gaat in op de (omgevings-)factoren die het besluit van een vreemdeling om een vertrek uit Nederland te verkiezen boven een bestaan in de illegaliteit, beïnvloeden. Daarnaast gaat het advies in op de bestuurskundige en maatschappelijke aspecten van het terugkeerbeleid en het behoud van het draagvlak in politiek en maatschappij. Tevens wordt aandacht besteed aan de rol van de ketenpartners in de organisatie van het terugkeerproces.

De voornaamste conclusie van de ACVZ is dat de regering met de nieuwe maatregelen op het gebied van terugkeer en de bestrijding van illegaliteit, «ondubbelzinnig» inzet op het daadwerkelijke vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen; meer dan voorheen wordt door de overheid getracht het vastgestelde beleid kwalitatief consistent en

[1] TK 2004–2005, 29 344, nr. 32.

KST85579
0405tkkst29344-40
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

consequent uit te voeren en wordt aandacht besteed aan het (maatschappelijk) draagvlak voor het terugkeerbeleid.
De ACVZ constateert dat in de beleidsformulering rond de terugkeerproblematiek een logische ontwikkeling heeft plaatsgevonden. In dit verband worden genoemd 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 (IOM), het beëindigen van voorzieningen waaronder opvang en de helderheid over onder andere consequenties van het niet-meewerken aan de terugkeer. De ACVZ meent dat een integrale, effectieve aanpak van terugkeer nu daadwerkelijk mogelijk is.

Reactie op hoofdlijn van het advies

Het algemene oordeel van de ACVZ toont aan dat het door het kabinet ontwikkelde terugkeerbeleid perspectief biedt op een effectiever terugkeerbeleid. Het kabinet heeft de noodzaak hiervan onderkend en ingezien dat nieuw beleid noodzakelijk was en voelt zich dan ook gesteund door het rapport van de ACVZ. Dit heeft onder meer geleid tot de maatregelen die zijn neergelegd in de Terugkeernota van november 2003[1] en de Illegalennota van april 2004[2], alsmede tot de projectmatige intensieve begeleiding van de terugkeer van asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet (vóór 1 april 2001) hun (eerste) asielaanvraag hebben ingediend (Project Terugkeer). Een groot deel van de maatregelen uit de Terugkeernota is inmiddels geïmplementeerd. Ondanks deze verbeteringen noemt de ACVZ een aantal aandachtspunten en aanbevelingen die moeten leiden tot optimalisering van het terugkeerbeleid. Deze conclusies en aanbevelingen bevestigen over het algemeen de uitgangspunten van het beleid en de juistheid van de manier waarop daaraan thans uitvoering gegeven wordt.

Ik zal hieronder ingaan op de conclusies en aanbevelingen van de ACVZ.

Conclusies en aanbevelingen van de ACVZ

1. Maatschappelijk en bestuurskundig kader

Aanbeveling 1.1.

Hoewel beleid en uitvoering, volgens de ACVZ, meer dan voorheen in overeenstemming zijn met elkaar, blijft het maatschappelijk draagvlak voor het terugkeerbeleid bijzondere aandacht vergen. De ACVZ constateert dat van een groot deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet bekend is of ze uit Nederland zijn vertrokken, hetgeen onzekerheid geeft over de juistheid van delen van het beleid. Nader onderzoek daarnaar is noodzakelijk.

Aanbeveling 1.2

De ACVZ adviseert diepgaand onderzoek naar omvang en samenstelling van de groep illegale vreemdelingen in Nederland. Het gaat dan in het bijzonder om diegenen die weliswaar administratief zijn verwijderd, maar het land niet feitelijk verlaten hebben.

Reactie op aanbevelingen 1.1 en 1.2:

De constatering dat aandacht voor het politieke en maatschappelijke draagvlak niet mag ontbreken, onderken ik. Zoals al aangegeven in de Terugkeernota van november 2003, worden er extra inspanningen gepleegd op het terrein van communicatie. Vanuit het uitgangspunt dat de

[1] TK 2003–2004, 29 344, nr. 1.
[2] TK 2003–2004, 29 537, nr. 2.

vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid heeft om te vertrekken wordt deze hierop ook duidelijker aangesproken. Eén van die maatregelen uit de Terugkeernota is de categorale asielopvang die per 1 januari jl. geïmplementeerd is en waarbij asielzoekers die een eerste negatieve beslissing hebben ontvangen op hun asielaanvraag in een zogenoemde terugkeerlocatie geplaatst worden. Vanaf dat moment wordt de vreemdeling, dus ruim vóór het ingaan van de finale vertrektermijn, door de overheid meer expliciet gestimuleerd te werken aan de (zelfstandige) terugkeer. Op deze manier wordt het signaal «niet toelaten betekent terugkeren» dus al vanaf het moment van de eerste afwijzing nog duidelijker en onmiskenbaar afgegeven. Dit komt tegemoet aan de wens van onder meer veel gemeenten om asielzoekers in een zo vroeg mogelijk stadium voor te bereiden op het mogelijke perspectief van terugkeer. Maar dat is niet het enige. Ook bestuurders en belangenorganisaties worden overtuigd van hun verantwoordelijkheden op dit terrein. Zo heb ik over de terugkeer en beëindiging van de opvangvoorzieningen van uitgeprocedeerde asielzoekers inmiddels eenduidige afspraken gemaakt met de VNG en de burgemeesters van de G4, waarbij het doel steeds is geweest om zoveel mogelijk te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat belanden. Daarbij breng ik regelmatig werkbezoeken aan gemeenten en (maatschappelijke) instanties om uitleg te geven over het beleid en vinden er over het terugkeerbeleid regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten met gemeenten plaats op ambtelijk niveau. Zo zijn de gemeenten intensief voorbereid op de uitvoering van het Project Terugkeer.

Dat van veel uitgeprocedeerde asielzoekers niet duidelijk is of zij gehoor hebben gegeven aan hun vertrekverplichting, is een uitvloeisel van het centrale beleidsdoel van het terugkeerbeleid. Het maakt daarbij niet uit of de vreemdeling vertrekt naar het land van herkomst of een ander land, dan wel doormigreert. Het uitgangspunt hierbij is dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland zelfstandig moeten verlaten. Indien geconstateerd is dat de vreemdeling zijn laatst bekende adres heeft verlaten, bestaat er geen aanleiding om te achterhalen waar hij naartoe vertrokken is. Dat is de logische consequentie van de in de wet vastgelegde zelfstandige vertrekplicht. Dit einddoel van het terugkeerbeleid – dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht Nederland verlaten – kan dus niet alleen bereikt worden door terugkeer naar het land van herkomst, maar ook door vertrek naar een ander land. Daarbij meldt vrijwel geen enkele asielzoeker het vertrek uit de opvanglocatie. Evenwel bestaan er geen aanwijzingen dat grote aantallen voormalige asielzoekers illegaal in Nederland verblijven. Van het overgrote deel van de vreemdelingen dat Nederland op eigen initiatief heeft verlaten, is niet bekend waar zij naartoe gegaan zijn. De omstandigheid dat niet te achterhalen is waar uitgeprocedeerde asielzoekers naartoe vertrokken zijn, betekent niet dat het reële uitgangspunt van zelfstandig vertrek verlaten moet worden. Ik blijf van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor het vertrek uit Nederland, als geen recht (meer) bestaat op verblijf, niet elders kan liggen dan bij de vreemdeling zelf. Er moet sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling inziet dat, nu definitief geen recht bestaat op verblijf in Nederland, een verdere verlenging van het – illegale – verblijf hier niet langer als een reële optie beschouwd kan worden. Het vertrekbeleid is immers het meest effectief als afgewezen asielzoekers zelf overtuigd zijn van vertrek als enige optie. De overheid onderneemt reeds veel om het vertrek uit Nederland te bevorderen. Alleen als de afgewezen asielzoeker, ondanks hulp hierbij van de overheid, niet voldoet aan de zelfstandige vertrekverplichting zal uitzetting volgen. Dit vormt ook het uitgangspunt van het huidige beleid zoals vastgelegd in de Terugkeernota, alsmede bij de bijzondere terugkeerinspanningen ten aanzien van de groep asielzoekers die is binnengekomen onder de oude Vreemdelingenwet.

Overigens heb ik, in lijn met het ACVZ-advies, wel initiatieven ondernomen om een beter beeld te krijgen van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat zich als illegaal in Nederland bevindt. Zo heb ik uw Kamer bij brief van 3 december 2004 geïnformeerd over de steekproef die recentelijk in een aantal politieregio's is uitgevoerd ter indicatie van het aandeel vreemdelingen met een asielachtergrond dat in het kader van het vreemdelingentoezicht is aangetroffen[1]. Momenteel wordt in alle politieregio's onderzoek gedaan teneinde een landelijk beeld te krijgen van het aantal vreemdelingen met een asielachtergrond dat door de politie (als illegale vreemdeling) wordt staandegehouden in het kader van het reguliere vreemdelingentoezicht. Ik overweeg overigens om deze met name kwantitatieve onderzoeken aan te vullen met onderzoeken die dieper ingaan op de verblijfshistorie en -motieven van in Nederland aangetroffen illegalen.

Voorts voorziet recent beleid ook in betere informatievoorziening over de asielzoeker.

Waar het gaat om het voorkomen van wedertoegang van vreemdelingen die eerder uit Nederland zijn verwijderd, heb ik in de Terugkeernota maatregelen aangekondigd. Het ging hierbij om het strikter handhaven van en een ruimer beleid voor het signaleren in het Schengen Informatiesysteem (SIS) ter fine van toegangsweigering. Inmiddels zijn de beleidsregels aangepast. Reeds na de eerste uitzetting wordt een uitgezette vreemdeling nu standaard voor de duur van twee jaar in het SIS gesignaleerd. Het probleem van wedertoegang speelde vooral na het wegvallen van visumverplichtingen voor Bulgaren en Roemenen. Daarom zijn afspraken gemaakt met de Bulgaarse en Roemeense autoriteiten over het innemen van paspoorten van onderdanen die Nederland zijn uitgezet.

Tevens wordt er gewerkt aan het verbeterproces van de ketenbrede informatievoorziening tussen ketenorganisaties in aansluiting op de huidige ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Hierbij is onder andere een geautomatiseerde uitwisseling van signalen over cruciale activiteiten tussen de actoren in het terugkeerproces gerealiseerd.

Tenslotte geven de gegevens van de IOM uiteraard wel een indicatie van het aantal vreemdelingen dat Nederland verlaten heeft, maar deze is niet volledig. Gelet op het einddoel van het beleid en het feit dat asielzoekers bij het verlaten van de opvang meestal niet melden waar zij naartoe gaan, kan het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat daadwerkelijk gehoor heeft gegeven aan de verplichting Nederland te verlaten (wanneer dat niet geassisteerd plaatsvindt), niet *volledig* in beeld gebracht worden.

Aanbeveling 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[2]. Dit zou het draagvlak en de houdbaarheid van het terugkeerbeleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen verbeteren. Het moet buiten redelijke twijfel zijn dat de totstandkoming van beslissingen met betrekking tot het al dan niet verlenen van asiel en ten aanzien van de daadwerkelijke uitzetbaarheid, zó wordt voorbereid en uitgevoerd dat ook de asielzoeker en de relatieve buitenstaanders als lagere overheden en maatschappelijke organisaties, daarin ten volle vertrouwen in kunnen hebben.

[1] TK 2004–2005, 19 637, nr. 881.
[2] «Naar een snelle en zorgvuldige asielprocedure», Den Haag, februari 2004.

Reactie op aanbeveling 1.3

In mijn reactie op het ACVZ advies betreffende de AC-procedure[1], heb ik aangegeven dat ik voornemens ben om, binnen de bestaande kaders, na te gaan of en welke verbeteringen in de AC-procedure mogelijk zijn. Inmiddels zijn gerealiseerd de normalisering van de werktijden in de AC's en de bijbehorende aanpassing van de regelgeving alsmede de mogelijkheid van inwilliging in de AC-procedure op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, b en c van de Vreemdelingenwet 2000. Bij eventuele verdere verbeteringen moeten de resultaten van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000, die momenteel plaatsvindt, worden betrokken. Overigens ben ik van oordeel dat de AC-procedure een volwaardige asielprocedure is die met voldoende waarborgen, inclusief beroep op de rechter, is omkleed, zodat een verantwoorde beslissing in individuele gevallen over de toelating en dus de terugkeer tot stand komt.

2. Beleid

Aanbeveling 2.1

De ACVZ constateert dat het terugkeerbeleid handen en voeten heeft gekregen en dat veel energie is en wordt gestoken in het illegalenbeleid. Deze beleidsterreinen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden in de zin, dat een vreemdeling die wordt geconfronteerd met maatregelen die een eventueel illegaal verblijf minder aantrekkelijk maken, sneller geneigd zal zijn Nederland te verlaten.

Reactie op aanbeveling 2.1

Het Kabinet onderschrijft deze constatering. Daarom wordt, naast de maatregelen die zijn genoemd in de Terugkeernota, het illegaal verblijf in Nederland bestreden en ontmoedigd door de intensivering van het operationele (reguliere) politiële vreemdelingentoezicht. Voorts zijn in de Illegalennota van april 2004[2] maatregelen aangekondigd die zich, naast de intensivering van het vreemdelingentoezicht en een effectiever uitzettingsbeleid, richten op speerpunten waarbinnen de illegalenproblematiek zich prominent manifesteert. Het gaat dan met name om het krachtiger en effectiever bestrijden van personen en organisaties die profiteren van de illegaliteit. In het bijzonder worden in de Illegalennota maatregelen voorgesteld, gericht op de aanpak van mensenhandel, het tegengaan van bewoning door en verhuur aan illegalen en van illegale tewerkstelling. Ook deze maatregelen zijn erop gericht het illegaal verblijf in Nederland, afgezet tegen het perspectief van terugkeer, zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

Aanbeveling 2.2

De ACVZ acht het met het oog op de toetsing van het buitenschuldcriterium van belang dat op structurele basis met het ministerie van Buitenlandse Zaken overleg plaatsvindt over de identificatie van landen en gebieden waarheen bepaalde categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers al dan niet zouden kunnen terugkeren. Het buitenschuldcriterium zou zo consequent in een vroeg stadium in de procedure betrokken moeten worden als het gaat om vreemdelingen van wie bekend is dat terugkeer buiten hun schuld problematisch is.

[1] TK 2003–2004, 19 637, nr. 826.
[2] TK 2003–2004, 29 537, nr. 2.

Reactie op aanbeveling 2.2

Ten eerste wil ik duidelijk maken dat bij de beoordeling van de individuele asielaanvraag de vraag betrokken wordt of een vreemdeling al dan niet kan terugkeren naar het land van herkomst of naar een derde land waarvan op basis van het geheel aan feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend. De beoordeling van de asielaanvraag geschiedt met name op basis van internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bij de beoordeling worden de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken over de (algehele) situatie in het betreffende land van herkomst betrokken. In deze ambtsberichten wordt ook altijd gerefereerd aan de mogelijkheden van terugkeer naar dat land. Indien de terugkeer naar een bepaald land in het algemeen (voor een bepaalde categorie personen) naar mijn oordeel van bijzondere hardheid is gelet op de algehele situatie aldaar, kan ik besluiten om een beleid van categoriale bescherming te voeren. Tevens zijn er situaties denkbaar waarin de situatie in het land van herkomst tijdelijk zodanig is, dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. In die gevallen kan een vertrekmoratorium worden ingesteld. De afwijzing van de individuele asielaanvraag betekent dat is vastgesteld dat er geen aanleiding bestaat om te concluderen dat de vreemdeling niet terug zou kunnen keren naar het land van herkomst of naar een derde land. Ingevolge de systematiek van de Vreemdelingenwet en de meeromvattendheid van de beschikking, is het automatische rechtsgevolg hiervan dat de betrokkene Nederland dient te verlaten. Dit punt wordt bevestigd door de hierboven genoemde jurisprudentie van de Raad van State[1].

Ook de toets of verblijf in Nederland dient te worden toegestaan op grond van het buitenschuldbeleid betreft te allen tijde een individuele toets, die is gebaseerd op de feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de persoon in kwestie. Het is dus niet zo dat een bepaalde nationaliteit of een bepaald land van herkomst op zichzelf een criterium of indicator vormt bij de toets of de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. De beoordeling of er sprake is van een situatie waarin de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor het buitenschuldbeleid kunnen ofwel ambtshalve worden meegenomen bij de beoordeling van de asielaanvraag, dan wel in een separate reguliere aanvraag worden gewogen.

Ten aanzien van het advies om te komen tot één omvattende omschrijving in de Vreemdelingencirculaire waarin de begrippen «meewerken» en «buitenschuld» zijn geïncorporeerd, wil ik ten eerste benadrukken dat de term «meewerken» in dit verband niet aan de orde is. Het is immers niet de overheid die dient te beoordelen of de vreemdeling voldoende aan zijn terugkeer heeft (mee-)gewerkt; die bewijslast ligt bij de vreemdeling zelf. Het gaat erom dat de vreemdeling kan aantonen dat hij zelfstandig heeft geprobeerd zijn terugkeer te realiseren. Uiteindelijk moet 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. In dit verband verwijs ik tevens naar de brief die ik op 14 december 2004 over het buitenschuldbeleid aan uw Kamer zond[2]. In deze brief wordt ingegaan op de voorwaarden waaronder een vreemdeling in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Deze voorwaarden worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire, in lijn met voornoemde brief van 14 december 2004.

[1] 200301352/1, 14 mei 2003.
[2] TK 2004–2005, 19 637/29 800, nr. 883.

3. Uitvoering

Aanbeveling 3.1

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

Reactie op aanbeveling 3.1

Erkend wordt dat de organisatie van het terugkeerproces zeer complex is vanwege het grote aantal betrokken organisaties, die allemaal een eigen rol spelen. Daarom is de regie op de terugkeer centraal belegd bij de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIAV), die per 1 juli 2004 ook het gezag over alle uitvoeringsinstanties van de vreemdelingenketen uitvoert. Hij wordt daarbij in zijn regietaken ondersteund door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV). Deze centrale regie van de DGIAV moet ertoe leiden dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd en dat werkprocessen naadloos op elkaar aansluiten en gericht zijn op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfstitel. De operationele coördinatie van het terugkeerproces wordt (op dossierniveau) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gevoerd, in afstemming met de overige betrokken ketenpartners. De komende periode zal bezien worden op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de in het Hoofdlijnenakkoord genoemde terugkeerorganisatie.

Aanbeveling 3.2

De ACVZ stelt voor om binnen afzienbare tijd het vertrekcentrum te Vlagtwedde te integreren in het geheel van COA-terugkeerlocaties. Bezien zou kunnen worden of het vertrekcentrum een nieuwe bestemming zou kunnen krijgen als terugkeerlocatie. Ook uitgeprocedeerde asielzoekers, die zijn binnengekomen onder de oude Vreemdelingenwet, zouden dan toegang kunnen krijgen tot de terugkeerlocaties.

Reactie op aanbeveling 3.2

Ten eerste wil ik benadrukken dat in de terugkeerlocaties van het COA asielzoekers gehuisvest worden die, conform het staande beleid, recht hebben op opvang. Het vertrekcentrum is nadrukkelijk geen vorm van asielopvang. Hier worden immers asielzoekers onder toezicht geplaatst die Nederland zijn binnengekomen onder de oude Vreemdelingenwet (voor 1 april 2001), die geen recht (meer) hebben op opvang en verblijf in Nederland en die Nederland daarom moeten verlaten. Het verblijf in het vertrekcentrum is derhalve voorbehouden aan de doelgroep van het Project Terugkeer. Het vertrekcentrum zal na afloop van het driejarige project gesloten worden. In principe zouden de nieuwe terugkeerlocaties een aanpak als het Project Terugkeer overbodig moeten maken. De categorale asielopvang is immers geïntroduceerd om de terugkeer dusdanig te bevorderen dat deze na ommekomst van de vertrektermijn van 28 dagen ook daadwerkelijk plaatsvindt. Asielzoekers die een eerste negatieve beslissing hebben ontvangen op hun asielaanvraag, worden dan in een terugkeerlocatie geplaatst. Op de terugkeerlocatie wordt de zelfstandige terugkeer actief bevorderd. Vanaf dat moment zal dus ruim vóór het ingaan van de vertrektermijn meer expliciet gewerkt worden aan de terugkeer, waaronder – voor zover dat nodig is – aan het verkrijgen van de juiste identiteits- en nationaliteitsgegevens. Overigens worden best-practices en andere ervaringen uit het project Terugkeer betrokken bij de vormgeving van de categorale opvang in het algemeen en de terugkeerlocaties in het bijzonder.

Aanbeveling 3.3

Waar het gaat om de 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.

Reactie op aanbeveling 3.3

Ik onderschrijf het belang van bundeling van inspanningen, om de identiteit van terugkeerders zodanig vast te stellen dat een reisdocument kan worden verkregen en de daadwerkelijke terugkeer kan worden georganiseerd. De SCV zal dan ook bezien of er hier in de afstemming van processen nog winst te behalen is. Ook heb ik recentelijk een werkgroep geïnstalleerd, bestaande uit medewerkers van de IND en de politie, die binnen de verschillende processen (van onder andere identiteitsvaststelling en presentaties) op zoek gaat naar verbetering van effectiviteit en efficiëntie.

Het belang van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken als actor in het terugkeerproces wordt door mij uitdrukkelijk onderkend. Zo is dit ministerie nauw betrokken bij de uitvoering van een aantal maatregelen die in de Terugkeernota genoemd zijn. Het gaat dan met name om de maatregelen die tot doel hebben terugkeer als integraal onderdeel van het buitenlands beleid op te nemen. Ik noem hier de terugkeerstrategieën ten aanzien van een elftal in de Terugkeernota genoemde landen die, in nauw overleg tussen Justitie en Buitenlandse Zaken, zijn opgesteld, alsmede de maatregelen die zijn uitgewerkt in de beleidsnota «Ontwikkeling en Migratie» van juli 2004[1]. Ook vindt er over terugkeer periodiek overleg plaats met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ik onderken de mogelijk toegevoegde waarde die detachering van een medewerker van Buitenlandse Zaken voor terugkeerbeleid kan hebben. Deze meerwaarde zou gemaximaliseerd worden wanneer het werkterrein zich zou concentreren op de internationale diplomatieke contacten op het gebied van terugkeer. De meest effectieve institutionele verankering hiervan is onderwerp van nadere studie.

Van het eventueel detacheren van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken specifiek voor de UFT is de noodzaak niet gebleken. Immers de Unit Facilitering Terugkeer van de IND heeft een langdurige ervaring opgebouwd in het relatiebeheer met de diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland, ten behoeve van het verkrijgen van de voor de terugkeer benodigde (vervangende) reisdocumenten. Wanneer zou blijken dat ondersteuning van IND door de genoemde gedetacheerde medewerker vanuit het ministerie van BZ wel nodig is, kan deze altijd door de IND worden ingeschakeld. Tot de taken zou kunnen behoren om in de toekomst inhoud te geven aan de door ACVZ gesignaleerde noodzaak om bijscholing te bieden op het punt van «relatiebeheer». Recentelijk is reeds, in overleg met Buitenlandse Zaken een cursus «relatiebeheer» gegeven aan IND-medewerkers die over terugkeer contacten hebben met buitenlandse vertegenwoordigingen. Deze cursus zal in de toekomst voor nieuwe medewerkers van Unit Facilitering Terugkeer worden herhaald.

[1] TK 2003–2004, 29 639, nr. 1.

Aanbeveling 3.4

De ACVZ adviseert het nut en gebruik van het EU laissez-passser te evalueren. Als blijkt dat zo'n document effectief kan zijn, dient het ook gebruikt te worden.

Reactie op aanbeveling 3.4

In de Vreemdelingencirculaire 2000 is opgenomen wanneer een EU-staat kan worden afgegeven voor de terugkeer van niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen. Het betreft hier een uitwerking van de afspraken die hierover in EU-verband zijn gemaakt[1]. Ierland heeft tijdens haar Voorzitterschap van de Europese Unie onderzoek gedaan naar het gebruik en de ervaringen van de lidstaten met de EU-staat bij verwijderingen.
De resultaten van deze questionnaire naar de bevindingen van de 25 lidstaten met het gebruik van de EU-staat, laat een gemengd beeld zien, maar in het algemeen wordt het document zeer bruikbaar geacht. Slechts twee lidstaten achten het geen bruikbaar document. Het aantal landen en regio's van herkomst waarvoor door de lidstaten de EU-staat wordt gebruikt voor de terugkeer is in totaal 139. Door Nederland wordt de EU-staat, zonder ondersteunende documenten, gebruikt bij de terugkeer naar de Democratische Republiek Congo, Irak, Kosovo en naar Somalië. Zeer incidenteel wordt het document ook gebruikt bij de terugkeer naar Bangladesh. In 2004 zijn 366 vreemdelingen verwijderd met gebruik van een EU-staat.

Ik concludeer dan ook dat het gebruik van de EU staat, al dan niet gecombineerd met andere ondersteunende documenten zoals rijbewijzen, zeer nuttig is en bijdraagt aan een effectief terugkeerbeleid.

Aanbeveling 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. De ACVZ acht verbeteringen op korte termijn noodzakelijk.

Reactie op aanbeveling 3.5

Indien vreemdelingen worden aangehouden in een gemeente en als blijkt dat zij niet (meer) legaal in Nederland verblijven, is de vreemdelingenpolitie het eerste aanspreekpunt van de gemeente. De vreemdelingenpolitie is immers verantwoordelijk voor het houden van toezicht op vreemdelingen in de gemeente. Indien het vreemdelingen betreft van wie de opvangvoorzieningen zijn beëindigd na een afwijzing op hun toelatingsaanvraag, is er per gemeente een contactpersoon aangewezen bij de IND. In het kader van het Project Terugkeer wordt maatwerk geleverd aan de gemeenten, al naar gelang hun informatiebehoeften. Als de vreemdeling in de decentrale opvang verblijft, kan een gemeente aansluiten bij de bijeenkomst van de Lokale Taakgroep (LTG) voor het Project Terugkeer en wordt de gemeente geïnformeerd over de beëindiging van de opvangvoorzieningen. Daarnaast wordt de gemeente op de hoogte gesteld van de beëindiging van de voorzieningen van in de centrale opvang (veelal COA) verblijvende vreemdelingen, wanneer er sprake is van openbare orde aspecten. Op verzoek van gemeenten wordt deze informatie uitgebreid tot *alle* gevallen van vertrek uit de centrale opvang.

[1] Aanbeveling van de JBZ-Raad van de EU van 30 november 1994 (kenmerk 10721/94 JAI 43).

Algemene uitleg over het Project Terugkeer wordt door de SCV verzorgd, in de vorm van presentaties, die toegankelijk zijn voor lokale en regionale bestuurders en ambtenaren. Daarnaast wordt door de SCV een informatiepunt ingericht, waar gemeenten vragen over het project kunnen stellen. Voorts heb ik zelf op structurele basis overleg met de VNG en IPO over de gevolgen van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid voor op lokaal niveau.

Aanbeveling 3.6

De ACVZ pleit voor een makelaars-functie voor IOM: het begeleiden en financieren van kleinschalige projecten uit te voeren door vaak lokale NGO's ten behoeve van terugkeer, met name op of bij de nieuwe terugkeerlocaties. Er zijn daarbij meerdere voordelen: 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.

Reactie op aanbeveling 3.6

De werkzaamheden van de missie van de IOM in Nederland zijn gebaseerd op het Samenwerkingsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Internationale Organisatie voor Migratie. De wijze van uitvoering van deze werkzaamheden wordt overeengekomen door de IOM en het ministerie van Justitie. In het huidige takenpakket van de IOM is niet voorzien in een rol als coördinator en financier van terugkeerprogramma's die door lokale NGO's worden uitgevoerd. Op dit moment zie ik een dergelijke rol als coördinator ook niet voor de IOM weggelegd. Het zou een omvangrijke taak behelzen, terwijl de IOM reeds een aanzienlijk pakket aan werkzaamheden uitvoert. Ook heb ik twijfels bij de wenselijkheid van een situatie waarbij de IOM, die voor de uitvoering van haar werkzaamheden een rijksbijdrage ontvangt van het ministerie van Justitie (en het ministerie van Buitenlandse Zaken voor zover het gaat om werkzaamheden die zien op de herintegratie van terugkeerders), op haar beurt weer projecten die NGO's uitvoeren zou gaan financieren.

Het gewenste inzicht in de verschillende projecten die door (onafhankelijke) intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties in Nederland worden uitgevoerd bestaat grotendeels doordat een aanzienlijk aantal van die projecten wordt uitgevoerd dankzij het Europees Vluchtelingenfonds (EVF). Het EVF is in 2000 ingesteld en zal worden verlengd met een EVF II. Het ministerie van Justitie coördineert de indiening van projectvoorstellen en monitort de voortgang, waardoor binnen het ministerie zicht bestaat op de effectiviteit van de projecten die worden uitgevoerd. De IOM is één van de organisaties in Nederland die met financiering uit het EVF, projecten heeft uitgevoerd en thans uitvoert.

Voor wat betreft de gewenste begeleidende rol van de IOM kan opgemerkt worden dat de IOM in Nederland dé organisatie voor de facilitering van zelfstandige terugkeer is en in die hoedanigheid nauw samenwerkt met en een vraagbaak vormt voor hier te lande gevestigde NGO's en andere organisaties die zich bezig houden met het bevorderen van zelfstandige terugkeer.

Tot slot wens ik over de opmerking in het advies dat de IOM het als problematisch ervaart dat de organisatie soms wordt gezien als verlengstuk van de overheid en dat ook NGO's de gewenste afstand van de overheid willen handhaven het volgende opmerken. Dat de IOM en NGO's hun werkzaamheden ter bevordering van de terugkeer van vreemdelingen onafhankelijk van de overheid kunnen uitvoeren, acht ik van bijzonder

groot belang voor het welslagen van zelfstandige terugkeer. De bij terugkeer van vreemdelingen betrokken overheidsdiensten zijn zich ook terdege bewust van het nut en de noodzaak van die onafhankelijke rol. Het is wel zo dat, zoals de ACVZ ook erkent, samenwerking tussen de overheidsinstanties en de IOM en NGO's van groot belang is. Dat er hierdoor momenten kunnen zijn waarop de buitenwereld vraagtekens plaatst bij de onafhankelijke rol van de IOM en NGO's is een gegeven waarvoor aandacht bestaat.

Aanbeveling 3.7

Gezien de invloed die NGOs kunnen hebben op de opstelling en het meewerken van afgewezen asielzoekers, is het belangrijk om «acceptatie» bij NGO's te optimaliseren. Dit zou onder meer moeten gebeuren door de transparantie van het besluitvormingsproces te verzekeren en relevante procedures te verbeteren, zodat meer vertrouwen in afwijzende beslissingen ontstaat. Tevens zou meer inzicht gegeven moeten worden in de documentatie die beschikbaar is over de vreemdeling waarmee de NGO een bemoeienis heeft.

Reactie op aanbeveling 3.7

Zoals hierboven aangegeven, wordt op terugkeergebied al nauw samengewerkt met verschillende NGO's als Nidos, Cordaid en Stichting Vluchtelingenwerk Nederland, in het kader van de werkzaamheden en projecten die zij uitvoeren ter bevordering van de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen.
Het meer inzicht geven in de documentatie die beschikbaar is over de vreemdeling is als uitgangspunt niet verenigbaar met wettelijke verplichtingen in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet bescherming persoonsgegevens. Gegevens van vreemdelingen moeten vertrouwelijk worden behandeld en wanneer toestemming van de vreemdeling ontbreekt is het in beginsel niet mogelijk om persoonsgegevens uit een vreemdelingendossier te verstrekken aan derden. Slechts in bepaalde gevallen kan hiervan na een belangenafweging worden afgeweken. In dit verband verwijs ik u naar mijn brief van 10 maart 2005 over informatieverstrekking naar aanleiding van publicaties in de media (Kamerstukken II, 2004/05, 19 637, nr. 905). Uiteraard wordt wel informatie verstrekt over de asielprocedure en het terugkeerbeleid in het algemeen.

Overigens bestaat bij mij de indruk dat mede dankzij het EVF de bedoelde acceptatie bij verschillende NGO's al aanzienlijk is verbeterd. Veel van hen zien het belang in van het op de juiste wijze voorlichten van vreemdelingen. Het informeren over de consequenties van illegaal verblijf in Nederland is een onderwerp dat in veel terugkeerprojecten die in het kader van het EVF worden uitgevoerd terugkomt.

4. Omgevingsfactoren

Aanbeveling 4.1

De ACVZ is van mening dat, gelet op de werking van de arbeidsmarkt, de aandacht, in de zin van controles 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.

Reactie op aanbeveling 4.1

Het streven van het kabinet is niet alleen het ontnemen van elk voordeel van de werkgever, maar ook dat het voor een werkgever financieel uitermate onaantrekkelijk wordt om een werknemer illegaal in dienst te nemen. Hiertoe wordt een nader pakket van maatregelen uitgewerkt[1] en wordt de effectiviteit van de handhaving verder verhoogd. In dit pakket van maatregelen is ook specifiek aandacht voor de uitzendbranche. Dit zal in overleg met de Tweede Kamer verder worden uitgewerkt.

De effectiviteit van de handhaving hangt zowel af van de hoogte van de boete als van de pakkans. Het kabinet is het met de ACVZ eens dat de pakkans van werkgevers die werknemers illegaal tewerkstellen verder omhoog moet. Dit zal in 2005 verder zijn beslag krijgen met de reeds in gang gezette uitbreiding van de inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie. Deze loopt van 65 fte in 2003 op naar circa 170 fte in 2005. Daarnaast wordt verder gewerkt aan het doeltreffender inspecteren door gebruik van risico-analyses («vissen waar vis zit»). Naast een grotere kans dat overtreders worden ontdekt door zowel meer als slimmer te inspecteren, is per 1 januari de bestuurlijke boete bij illegale tewerkstelling ingevoerd waarbij een overtredende werkgever lik-op-stuk krijgt. Hiermee krijgt hij een zo vlot mogelijke afhandeling van zijn overtreding. Bij de invoering van de bestuurlijke boete is de sanctie bij illegale tewerkstelling sinds 1 januari 2005 verhoogd van circa € 1000 naar € 4000 per illegaal tewerkgestelde indien de werkgever een natuurlijke persoon is en € 8000 als de werkgever een rechtspersoon is. Deze verhoging is in lijn met de aanbeveling van hogere boetes, omdat de ACVZ bij haar voorstellen uitgaat van een strafrechtelijk boetebedrag van € 3500. Bij de voor begin 2006 geplande evaluatie zal de hoogte van de bestuurlijke boete worden betrokken. Verdere verhoging van de boete op dit moment vindt het kabinet nog niet opportuun, omdat zij eerst wil afwachten hoe op de huidige boetes wordt gereageerd onder meer door de rechterlijke macht.

Notoire overtreders worden aangepakt door onder andere verlammende hercontroles. Indien de werkgever nogmaals in de fout gaat, worden de boetes met 50% verhoogd. Bij een derde overtreding vindt overgang van bestuursrecht naar strafrecht plaats en behoort een vrijheidsstraf tot de mogelijkheden. Het is echter aan de strafrechter om deze op te leggen. Indien sprake is van georganiseerde illegale tewerkstelling wordt deze door de SIOD aangepakt, onder meer op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht.

Aanbeveling 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 het algemeen.

[1] Brief van Staatssecretarissen van SZW en Financiën van 23 april 2004, TK, 2004–2005, 29 407, nr. 20.

Reactie op aanbeveling 4.2

De ACVZ ondersteunt in haar advies de aangekondigde maatregelen in de Illegalennota betreffende de toegang tot behuizing. Hierbij wordt opgemerkt dat de inspanningen om diegenen aan te pakken en te beboeten die illegaal verblijf mogelijk maken, zoals woonruimteverhuurders, effectiever moeten worden. Concreet wordt voorgesteld om een verplichte controle op onderhuur en doorverhuur door corporaties in te voeren, alsmede het in kaart brengen van irreguliere bewoning door illegalen.

De ACVZ staat voor dat woningbouwcorporaties en andere structurele investeerders in de woningbouw de juistheid van het gebruik van huurwoningen pro-actief dienen te controleren. Hiervoor dienen lokale partijen (gemeenten en bonafide verhuurders) dan wel over de juiste instrumenten te beschikken. De minister van VROM heeft de Tweede Kamer reeds aangegeven dat deze beschikbaar zijn[1].

Gemeenten kunnen bestanden vergelijken, ook om onrechtmatige bewoning tegen te gaan. Met corporaties kunnen gegevens worden uitgewisseld.
Het huurrecht biedt de mogelijkheid doorverhuur zonder medeweten van de verhuurder uit te sluiten en een boetebeding op te nemen. Deze en andere opties staan in de handreiking van de SEV (Stichting Experimenten Volkshuisvesting) over de aanpak van onrechtmatige bewoning. De aanpak van doorverhuur is voor sociale verhuurders vrijwel kostendekkend uit te voeren. Deze is onlangs onder de aandacht gebracht bij gemeenten en corporaties.

Bij malafide verhuurders gaat het vaak om overtredingen van bouwregelgeving of te hoge huren. In dit laatste geval is de huurcommissie het juiste loket. Door overtreding van de bouwregelgeving kunnen levensbedreigende situaties ontstaan. De gemeente kan hier tegen optreden met een aanschrijving en vervolgens met bestuursdwang of een dwangsom. Voor wat betreft de bouwregelgeving is de minister van VROM voornemens deze te moderniseren, waardoor het handhavingsinstrument wordt verbeterd. Hiervoor zorgt een herziening van de Woningwet. Huisjesmelkerij is na invoering hiervan veel beter aan te pakken: dwangsom en bestuursdwang zijn sneller toe te passen, de strafbaarstelling wordt onder de Wet op de economische delicten gebracht (waardoor straffen te verhogen zijn bij huisjesmelkerij) en de doorverkoop van panden wordt minder lucratief.

De ACVZ acht het nodig dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de verplichtingen van structurele verhuurders, bijvoorbeeld:
- Kunnen verhuurders verplicht worden periodiek eigen woningen te controleren op illegale onderhuur? Kunnen ze daarvoor inzage krijgen in de GBA?
- 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?
- Kunnen bestuurlijke boetes ingevoerd worden?
- Kunnen interventieteams ingezet worden?
- Kunnen woningen sneller verbeurdverklaard worden (met tussenkomst van het OM)?
- Landelijke invoering wet Victor, waardoor gemeenten sneller en effectiever – ook zonder tussenkomst van het OM – misstanden kunnen aanpakken?

[1] Brief van 7 december 2004, TK 2004–2005, 29 800 XI, nr. 80 en brief van 27 januari 2005, TK 2004–2005, 29 800 XI, nr. 99.

De Minister van VROM heeft reeds op de voorgestelde maatregelen gereageerd, naar aanleiding van de hierover ingediende en aangenomen moties (brief 27 januari 2005, kamerstuk 29 800 XI, nr. 99). Vervolgens is hierover in een Algemeen Overleg op 10 maart 2005 met de Tweede Kamer gesproken.

Gelet op het sectoroverstijgend karakter van het illegalenvraagstuk onderschrijft het kabinet overigens de mening van de ACVZ dat interdepartementaal overleg aangewezen is. Dit vindt ook regelmatig plaats.

Aanbeveling 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.

Reactie op aanbeveling 4.3

In lijn met deze aanbeveling, wordt thans door een ambtelijke werkgroep onderzocht in hoeverre het mogelijk is om, indien sprake is geweest van visumafgifte, de kosten van verwijdering op een efficiënte en effectieve wijze op de garantsteller te verhalen.

Aanbeveling 4.4

Zoals gesteld in aanbeveling 1.2 adviseert de ACVZ onderzoek naar het functioneren van illegale vreemdelingen in Nederland, met name degenen die weliswaar administratief zijn verwijderd, maar het land niet feitelijk verlaten hebben. Naar de mening van de ACVZ valt onderzoek naar en over de zogeheten onderwijsnummers daaronder. Daarbij zou dan wel gewaarborgd moeten zijn dat zulks niet op enigerlei wijze illegale kinderen van onderwijs uitsluit.

Reactie op aanbeveling 4.4

Onder verwijzing naar hetgeen ik in reactie op aanbeveling 1.2 heb gesteld, en gelet op het ontbreken van een nadere motivering in het advies, zie ik vooralsnog geen aanleiding de materie van de zogeheten onderwijsnummers inhoudelijk te becommentariëren.

Aanbeveling 4.5

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

Reactie op aanbeveling 4.5

Ik onderschrijf deze conclusie. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen worden verzocht om identiteit en nationaliteit aan te tonen. Nu er sinds 1 januari intensieve controles worden uitgevoerd op grond van de uitgebreide Wet op de identificatieplicht is niet uit te sluiten dat er meer vreemdelingen worden gecontroleerd. Vreemdelingen die zich nog in een toelatingsprocedure bevinden kunnen zich legitimeren met een zogenaamd W-document.

Aanbeveling 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.

Reactie op aanbeveling 4.6

Het *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) programma vormt de basis voor de voorzieningen die aan vreemdelingen die besluiten met de IOM terug te keren, worden geboden. Deze basis zal er blijven. Overigens wordt thans gewerkt aan een wijziging c.q. actualisatie van de uitvoerings- en financieringsregelingen van het REAN-programma, welke te zijner tijd in de Staatscourant zullen worden gepubliceerd.

De REAN-plus-regelingen en de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT), wat in feite ook een soort REAN-plus-regeling is, hebben de REAN als basis. In aansluiting daarop worden, onder bepaalde voorwaarden, extra voorzieningen geboden aan een bepaalde doelgroep. De REAN-plus-regelingen en de HRPT hebben vastgestelde looptijden. Afhankelijk van onder meer de resultaten van de regeling en de verwachte toekomstige behoefte kunnen de regelingen verlengd worden. Zo is de REAN-plus-regeling voor Afghanistan eind 2004 met een jaar verlengd. De beoordeling of continuering van een regeling wenselijk is, zal per regeling gemaakt worden. Het is op dit moment niet mogelijk om in zijn algemeenheid te zeggen dat de huidige regelingen worden gecontinueerd.

Aanbeveling 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, de IOM en waar mogelijk NGO's in een vroeg stadium te worden ingeschakeld.

Reactie op aanbeveling 4.7

Ten aanzien van de vergroting van de mogelijkheden voor terugkeer vanuit bewaring, verwijs ik u naar mijn reactie van 25 januari 2005 op het rapport «Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring» van het Schoordijk Instituut[1]. In dit rapport is onder meer aanbevolen om, gezien de positieve resultaten die met de inschakeling van de IOM bij het vertrek van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn behaald, de mogelijkheid om de IOM bij het uitzettings- of terugkeerproces te betrekken, te stimuleren en te verruimen. Ten aanzien daarvan heb ik aangegeven dat ik voornemens ben deze aanbeveling in die zin over te nemen dat ik de bekendheid en zichtbaarheid van de IOM bij vreemdelingen en ketenpartners, onder meer in de PI's, verder zal trachten te vergroten. Hiertoe is reeds een overleg tussen de betrokken ketenpartners gestart.

Wel wens ik hier op te merken dat het niet mogelijk is om de IOM (of NGO's) een rol te laten vervullen in het uitzettingsproces. Als intergouvernementele organisatie heeft de IOM namelijk een onafhankelijke en neutrale rol. Vanuit haar mandaat verleent de IOM enkel ondersteuning aan vreemdelingen die *zelfstandig* willen vertrekken.

De ondersteuning die de IOM biedt bij zelfstandig vertrek is in de eerste plaats bedoeld voor vreemdelingen die binnen de vertrektermijn Nederland dienen te verlaten na afwijzing van hun verzoek om (verlenging van)

[1] TK 2004–2005, 29 344, nr. 39.

een verblijfstitel. Omwille van een effectief en humaan terugkeerbeleid worden andere categorieën vreemdelingen echter niet bij voorbaat van de IOM-migratieregelingen uitgesloten. Wanneer het gaat om vreemdelingen jegens wie concrete maatregelen ter fine van uitzetting zijn genomen zoals vreemdelingenbewaring, geldt als beleidsregel dat een beroep op ondersteuning door de IOM geen doorkruising mag betekenen van het uitzettingsproces. In ieder individueel geval zal door de vreemdelingenpolitie en de IND aan deze voorwaarde worden getoetst. Kortom, wanneer vreemdelingen gedurende hun bewaring tot de conclusie komen dat ze liever zelfstandig via de IOM Nederland willen verlaten, dan zullen zij daartoe in de gelegenheid gesteld worden tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen.

Overigens komen vreemdelingen die nimmer verblijf in Nederland hebben aangevraagd en hier te lande illegaal hebben verbleven enkel in aanmerking voor een beperkt aantal REAN-voorzieningen. Zij komen niet in aanmerking voor ondersteuningsbijdragen of herintegratiebijdragen.

Er zijn in mijn optiek ook geen andere redenen op basis waarvan het op dit moment nodig is om de mogelijkheden voor betrokkenheid van de IOM bij het terugkeerproces te vergroten. Mijns inziens is er voldoende ruimte voor de IOM om haar rol in dit proces adequaat uit te kunnen voeren.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk