
Vergaderjaar 1998–1999

26 646

Terugkeerbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 juni 1999

Overeenkomstig mijn eerder gedane toezegging aan Uw Kamer doe ik u hierbij de notitie Terugkeerbeleid toekomen.

Naast een korte schets van het huidige terugkeerbeleid, wordt in deze notitie ingegaan op de knelpunten bij de uitvoering daarvan. Daarna wordt de omvang van de problematiek geschetst. Vervolgens komt aan de orde hoe het kabinet het terugkeerbeleid voor de toekomst vorm wil geven, waarbij zal worden ingegaan op de operationalisering van dit beleid. Tot slot wordt stilgestaan bij de overgangsregeling.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.2.	Opbouw notitie	3
2.	Korte schets van het huidige terugkeerbeleid en de knelpunten bij de uitvoering	4
3.	Omvang van de problematiek	6
4.	De hoofdlijn van het vernieuwde beleid	7
4.1.	Regeerakkoord	7
4.2.	Niet toelaten betekent terugkeren	8
4.3.	Eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling	8
4.4.	Vertrektermijn	9
4.5.	Opvang uitgeprocedeerde vreemdelingen	9
4.6.	Beëindiging opvangvoorzieningen	10
4.7.	De rol van vreemdelingenbewaring in het terugkeerproces	10
4.7.1.	Algemeen	10
4.7.2.	Intensivering in het kader van het vernieuwde terugkeerbeleid	10
5.	Internationale benadering	11
5.1.	Inleiding	11
5.2.	Europese Unie	12
5.3.	Bijdrage ontwikkelingssamenwerking	12
5.4.	Specifieke terug- en overnameovereenkomsten	13
6.	De operationalisering van het nieuwe terugkeerbeleid	14
6.1.	Organisatorische maatregelen	14
6.2.	Invulling taakstelling Regionale integrale terugkeerteams (RITT)	15
6.3.	Facilitering van de zelfstandige terugkeer	16
6.4.	Terugkeermodule binnen de kerntaak dagstructurering van het COA	17
6.5.	IOM terugkeerbureau	17
7.	Samenvatting uitgangspunten en maatregelen	17
8.	Overgangsregeling en beleidsevaluatie	18
8.1.	Overgangsregeling	18
8.2.	Beleidsvaluatie	18
	Bijlage 1: Plannen van aanpak per land van herkomst	19
	Bijlage 2: Terugkeer naar Bosnië	22
	Bijlage 3: Reactie op het voorstel van de fractie van de RPF inzake opvang in de regio en terugkeer	23
	Bijlage 4: Overzicht van terug- en overnameovereenkomsten	25

1. Inleiding

Het terugkeerbeleid – en dan met name de uitvoering van dat beleid – is een van de weerbarstigste onderdelen van het vreemdelingenbeleid. Dat geldt voor Nederland zo goed als het geldt voor de landen om ons heen. Verbazingwekkend is dit niet: vreemdelingen die hun land verlaten met het oog op een toekomst elders, zien hun perspectieven wezenlijk veranderen wanneer zij niet in de gelegenheid worden gesteld om in dat nieuwe land een toekomst op te bouwen.

In 1997 is – naar aanleiding van een verzoek van de heer Rijkstra (VVD) – Uw Kamer een integrale notitie¹ voorgelegd waarin de verschillende onderdelen van het terugkeervraagstuk in onderlinge samenhang worden gezien. Deze notitie heeft op een aantal onderdelen nog niets aan actualiteitswaarde ingeboet. Te denken valt daarbij bij voorbeeld aan de beschreven beleidsmatige en technische beletselen om de daadwerkelijke terugkeer te kunnen realiseren. Ik hecht er dan ook aan te benadrukken dat van een ernstig tekort schieten van het in 1997 aan Uw Kamer gepresenteerde beleid geen sprake is.

Dagelijks worden vreemdelingen ten aanzien van wie onherroepelijk is vastgesteld dat zij niet langer in Nederland mogen blijven aangezegd Nederland te verlaten. Een groot deel van deze vreemdelingen geeft gehoor aan deze aanzegging en verkiest zelfstandig te vertrekken binnen de hem gegunde wettelijke redelijke termijn. Een ander deel geeft echter geen gehoor aan deze aanzegging. Van deze groep dient een aantal een hernieuwd verzoek om toelating in, waardoor een voorgenomen gedwongen verwijdering niet geëffectueerd kan worden, aangezien de vreemdeling veelal de uitkomst van een procedure in Nederland af mag wachten. Voor een ander deel van de groep geldt dat technische beletselen – veelal het ontbreken van vervangende reisdocumenten – dan wel beleidsmatige beletselen in de weg staan aan een snelle gedwongen verwijdering.

Voor weer een ander deel geldt dat er geen beleidsmatige c.q. technische beletselen aanwezig zijn, waardoor een effectieve verwijdering buiten Nederland gerealiseerd kan worden.

Overigens past ook de feitelijke vaststelling dat in het beleid (te denken valt hierbij aan het zogenoemde meewerkcriterium) en de uitvoering van dat beleid in de afgelopen periode een aantal knelpunten is geconstateerd, die niet hebben bijgedragen aan een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid.

In het regeerakkoord is afgesproken het terugkeerbeleid te intensiveren. Ter uitvoering daarvan, alsmede ter voldoening van mijn toezegging aan Uw Kamer een notitie met betrekking tot dit onderwerp op te stellen, dient dit stuk.

Ik hecht er overigens aan nogmaals te benadrukken dat het terugkeervraagstuk – niet alleen nationaal, maar ook internationaal – zeer complex is. De praktijk in Nederland en in de landen van de Europese Unie, die onderling geen wezenlijke inhoudelijke verschillen vertoont, leert dat een sluitende aanpak op dit onderdeel van het vreemdelingenbeleid niet bestaat.

1.2. Opbouw notitie

In deze notitie wordt allereerst een korte schets van het huidige terugkeerbeleid gegeven, waarbij ook wordt ingegaan op de knelpunten bij de uitvoering daarvan. Daarna wordt de omvang van de problematiek geschetst. Vervolgens komt aan de orde hoe ik het terugkeerbeleid voor de toekomst vorm wil geven, waarbij zal worden ingegaan op de

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

operationalisering van dit beleid. Tot slot wordt stilgestaan bij de overgangsregeling.

2. Korte schets van het huidige terugkeerbeleid en de knelpunten bij de uitvoering daarvan

De Terugkeernotitie d.d. 3 juni 1997 vermeldt als centraal uitgangspunt voor het voeren van een geloofwaardig vreemdelingenbeleid dat zo consequent mogelijk invulling wordt gegeven aan het feit dat niet toelaten tot Nederland betekent dat de niet toegelaten vreemdeling weer dient terug te keren.

De beslissing tot niet-toelating is ingrijpend voor betrokkene en moet dan ook op zorgvuldige wijze tot stand komen

In het asielrecht staat het individualiseringsbeginsel voorop. Een asielverzoek dient op persoonlijke feiten en omstandigheden gebaseerd te zijn en wordt als zodanig ook op die individuele merites beoordeeld. De Nederlandse asielprocedure, inclusief de mogelijkheid van een rechterlijke toets, biedt zodanige waarborgen dat uiteindelijk, bij een negatieve beslissing, terugkeer verantwoord is. Immers, juist de vraag of terugzending mogelijk «refoulement» (artikel 33 Verdrag van Genève) of schending van artikel 3 EVRM zou opleveren, is in de asielprocedure uitdrukkelijk, toegesneden op de omstandigheden van elk individueel geval, aan de orde geweest.

Ook in het geval van reguliere verzoeken om toelating (bij voorbeeld voor gezinshereniging of voor het verrichten van arbeid) vindt een zorgvuldige toetsing, inclusief toetsing aan internationaalrechtelijke verplichtingen (bij voorbeeld aan artikel 8 EVRM), plaats. In tegenstelling tot de toetsing in asielzaken, ligt de toetsing bij dit soort verzoeken om toelating aanmerkelijk eenvoudiger: de verzoeker moet immers aan objectieve vereisten voldoen om voor toelating in aanmerking te komen, waarbij het al dan niet voldoen aan die criteria veelal relatief gemakkelijk is vast te stellen.

In de notitie van 1997 is een integrale benadering van het terugkeervraagstuk gepresenteerd. Deze benadering houdt in dat de mogelijkheid van terugkeer duidelijk in het gehele toelatingsproces wordt ingebed. Het is immers van belang een vreemdeling in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure te wijzen op het feit dat de toelatingsprocedure twee uitkomsten kan hebben: toelating tot Nederland, of afwijzing van de aanvraag, waardoor voor de vreemdeling de verplichting ontstaat om Nederland te verlaten. Concreet betekent dit dat de betrokken vreemdeling reeds in de procedure in de Aanmeldcentra de nodige voorlichting moet krijgen over een mogelijke voor betrokkene negatieve beslissing op het asielverzoek. Vervolgens dient ook in het vervolg van de asielprocedure consequente voorlichting te worden gegeven over een mogelijke negatieve beslissing op het asielverzoek.

Daarnaast is het principe bevestigd dat vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst de voorkeur verdient. Gedwongen terugkeer is slechts als ultimatum remedium aan de orde. Van beëindiging van de opvangvoorzieningen zonder gelijktijdige gedwongen terugkeer kan in de huidige situatie slechts sprake zijn wanneer de vreemdeling niet aan zijn terugkeer meewerkt.

Tevens is aangekondigd dat ondersteunende maatregelen – onder meer in de vorm van gefaciliteerde terugkeerprogramma's – zouden worden getroffen om de vrijwillige terugkeer te stimuleren.

Geconstateerd kan worden dat gefaciliteerde terugkeerregelingen (inclusief die van de Internationale Organisatie voor Migratie) en de geboden sociaal-economische perspectieven ten spijt, het aantal uitgeprocedeerde vreemdelingen dat vrijwillig is teruggekeerd, niet substantieel is toegenomen. Een van de belangrijkste oorzaken hiervoor ligt in de perceptie die de uitgeprocedeerde asielzoeker heeft van zijn vluchtsituatie en de mogelijkheden om veilig c.q. zonder gezichtsverlies en met voldoende toekomstperspectief te kunnen terugkeren naar zijn land van herkomst. Deze indruk wordt bevestigd door het in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie verrichtte onderzoek van dr. Ph.J. Muus en drs. P.H.A.M. Muller naar de beeldvorming onder uitgeprocedeerde asielzoekers over het terugkeer- en remigratiebeleid.

De praktische uitvoering van dit beleid stuit daarnaast op beletselen van beleidsmatige en technische aard.

Beleidsmatige beletselen

Beleidsmatige beletselen treden op wanneer onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de vraag of de terugkeer naar een bepaald land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar of indien er (nog) onvoldoende inzicht bestaat in de situatie in een bepaald land van herkomst waardoor (nog) geen oordeel geveld kan worden met betrekking tot de vraag of terugkeer naar dat land verantwoord kan geschieden of niet. Op goede gronden en na ampele overweging wordt dan door de Nederlandse overheid besloten niet tot gedwongen verwijdering over te gaan en uitstel van vertrek te verlenen dan wel tot invoering van een vtv-beleid over te gaan.¹ Uiteraard worden in dit geval aan vreemdelingen die het betreft de voorzieningen niet onthouden.

Technische beletselen

Daarnaast vormen technische beletselen een probleem bij het realiseren van gedwongen terugkeer bij de categorie uitgeprocedeerde vreemdelingen die bij binnenkomst niet in het bezit waren van reis- of identiteitsdocumenten. Gedwongen terugkeer vereist dan immers niet slechts de medewerking van de vreemdeling zelf, maar ook die van de autoriteiten van het land van herkomst. Ook bij de beëindiging van voorzieningen speelt het ontbreken van medewerking een belangrijke rol. Van beëindiging van voorzieningen kan in de huidige situatie slechts sprake zijn wanneer een uitgeprocedeerde, documentloze, vreemdeling, voor wie geldt dat er geen beleidsmatige beletselen tegen terugkeer bestaan, weigert medewerking te verlenen aan de terugkeer dan wel het verkrijgen van de benodigde reis- en identiteitsdocumenten.

In de Terugkeernotitie van juni 1997 is uitgebreid aan deze problematiek aandacht besteed. Geconstateerd kan worden dat – ondanks alle inspanningen daartoe – de technische beletselen voor het realiseren van een gedwongen verwijdering nog in volle omvang aanwezig zijn. Met de herziening van de Vreemdelingenwet inzake ongedocumenteerde asielzoekers is inmiddels wel een nieuw, preventief, instrument beschikbaar gekomen. Een aanvraag om toelating als vluchteling kan immers vanwege het ontbreken van documenten als kennelijk ongegrond worden afgedaan, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten niet aan hemzelf is toe te rekenen.

¹ Zie ook brief van 18 december 1997 inzake besluitvorming vtv-beleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 308.

Daarenboven beschikt de vreemdeling onder het thans vigerende wettelijk regime over een veelheid aan mogelijkheden om tegen op allerlei

deelterreinen genomen beslissingen door de Nederlandse overheid gerechtelijke procedures aan te spannen (bij voorbeeld tegen handelingen van de korpschef en tegen beschikkingen die zien op de beëindiging van voorzieningen in de opvangcentra en Ter Apel). Deze problematiek zal overigens eerst tot een oplossing kunnen komen met de invoering van de meeromvattende beschikking, zoals voorzien in de nieuwe Vreemdelingenwet. Deze meeromvattende beschikking houdt in dat aan de beslissing op de aanvraag om toelating van rechtswege rechtsgevolgen zijn verbonden. Zo biedt in het geval een afwijzende beslissing wordt genomen op een aanvraag om toelating de meeromvattende beschikking de titel om tot beëindiging van voorzieningen over te gaan zonder dat daarvoor een afzonderlijke procedure gevoerd behoeft te worden.

Op het terrein van de gedwongen terugkeer doet zich daarnaast het feit voor dat vreemdelingen met onbekende bestemming vertrekken voordat de verwijdering daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. De vreemdeling is dan fysiek niet meer beschikbaar voor de verwijdering. Aangenomen wordt dan dat hij Nederland zelfstandig heeft verlaten. Op zichzelf past dit binnen een beleid waarin de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling een belangrijke rol speelt. Een vaak gehoord argument is echter dat de vreemdelingen in kwestie in Nederland in de illegaliteit verdwijnen. Ik beschik evenwel niet over signalen dat dit in substantiële mate het geval is.

3. Omvang van de problematiek

Per 1 mei 1999 stonden 63 116 vreemdelingen bij het COA als bewoner in de opvang geregistreerd. In de centrale opvang waren dat er 55 987 en in de decentrale opvang 7 149. Blijkens cijfers van de IND waren per diezelfde datum ruim 58 000 asielzoekers nog in procedure bij de IND dan wel bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank. Dit laatste cijfer is overigens inclusief statushouders, die doorprocederen voor een sterkere status.

Voor overig cijfermateriaal verwijs ik Uw Kamer naar de onlangs verschenen rapportage asielketen.

Het totaal aantal naar de stand van de asielprocedure verwijderbare vreemdelingen in de centrale en decentrale opvang bedroeg op 1 mei 1999 dus ruim 5 000. Voor een groep van ongeveer 780 verwijderbare asielzoekers stonden op dat moment beleidsmatige beletselen in de weg aan terugkeer. Het betreft hier asielzoekers afkomstig uit Afghanistan, Angola, Burundi, de Democratische Republiek Congo, de Federale Republiek Joegoslavië en Rwanda. Ongeveer 1 000 verwijderbare asielzoekers zijn onderdaan van een land waarheen verwijdering in het algemeen geen technische problemen oplevert. Het merendeel van deze verwijderingen vindt dan ook normaal plaats. Dit aantal blijft min of meer constant aangezien het aantal verwijderingen min of meer gelijke tred houdt met het nieuwe aanbod van verwijderbare asielzoekers.

Het resterende aantal van ruim 3 200 vreemdelingen is afkomstig uit landen waarheen de verwijdering moeilijk is te realiseren. Het gaat hier onder meer om langdurige aanvraagprocedures voor laissez-passers en het ontbreken van procedure-afspraken over de terugkeer. Het betreft de volgende landen: Algerije, China, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Irak, Iran, Liberia, Libanon, Soedan, Somalië, Sri Lanka, Syrië en een aantal Palestijnen.

Deze laatsten staan veelal geregistreerd als staatloos. Voor deze groep is in het regeerakkoord een voorziening getroffen. Ondanks het feit dat zij in beginsel niet voor toelating in aanmerking komen, kunnen zij – gelet op

het feit dat geen enkel land hen wil toelaten – veelal buiten hun schuld niet zelfstandig vertrekken.

Van gedwongen verwijdering van deze groep kan aldus in veel gevallen ook geen sprake zijn. Indien is vastgesteld dat zij inderdaad staatloos zijn, zal deze groep conform het regeerakkoord opvang kunnen blijven behouden en in voorkomend geval in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning.

Cijfermatig kan voorgaande als volgt worden weergegeven:

Verwijderbaren in de opvang per 1 mei 1999	Aantal		
	Centraal	Decen- traal	Totaal
Beleidsmatige beletselen			
Afghanistan	33	2	35
Angola	135	41	176
Burundi	3	1	4
D.R. Congo	102	142	244
Joegoslavië	178	127	305
Rwanda	15	0	15
Totaal	466	313	779
Technisch moeilijker verwijderbaar (met name de volgende landen)			
Algerije	144	74	218
China	99	223	322
Egypte	3	2	5
Eritrea	7	3	10
Ethiopië	51	151	202
Irak	304	2	306
Iran	651	115	766
Liberia	41	33	74
Libanon	24	25	49
Soedan	62	4	66
Somalië	509	211	720
Sri Lanka	152	32	184
Syrië	139	23	162
Totaal	2186	898	3 084
<i>Als «staatloos» geregistreerd</i> (met name Palestijnen)	95	55	150
<i>Verwijderbaren zonder technische problemen</i>			
Totaal aantal verwijderbaren in de opvang	816	217	1 033

4. De hoofdlijn van het vernieuwde beleid

4.1. Regeerakkoord

Teneinde de terugkeer van vreemdelingen te intensiveren is in het regeerakkoord bepaald dat van de vreemdeling, in het geval dat de eerste beslissing op zijn verzoek om toelating negatief is, medewerking zal worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig als mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden. Ditzelfde geldt overigens ook voor die gevallen waarin wordt overgegaan tot intrekking van een reeds verleende verblijfsstatus. Gedurende de periode van vertrek zal de vreemdeling in beginsel in de reguliere opvang kunnen verblijven. Daarnaast is bepaald dat organisatorische maatregelen zullen worden getroffen en dat de

ondersteuning van de vreemdeling ten behoeve van zijn terugkeer zal worden uitgebreid.

In het vernieuwde terugkeerbeleid staat conform het regeerakkoord de eigen verantwoordelijkheid voor de vreemdeling zelfstandig terug te keren. Complementair daaraan is dat de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de opvang van vreemdelingen die een onherroepelijke, afwijzende, beslissing op hun verzoek om toelating hebben gekregen expliciet tot een einde komt. Tevens worden in de gehele toelatingsprocedure op een aantal onderdelen – conform het regeerakkoord – intensiveringen doorgevoerd. Daarnaast worden ten behoeve van een adequate uitvoering organisatorische maatregelen getroffen (zie hierna onder 6.)

4.2. Niet toelaten betekent terugkeren

Het centrale uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft – zowel binnen het asielbeleid als binnen het reguliere toelatingsbeleid – dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer blijft daarbij de meest wenselijke optie. In het verleden werd deze optie aangeduid met de term «vrijwillig». De ervaring heeft echter geleerd dat van vrijwilligheid waar het gaat om terugkeer veelal niet echt sprake is. Veeleer moet sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling inziet dat – nu toelating tot Nederland definitief is geweigerd – een verdere verlenging van het verblijf in Nederland niet langer als een reële optie beschouwd kan worden. Dit centrale uitgangspunt zal al bij de aanvang van de procedure in de Aanmeldcentra aan de vreemdeling kenbaar worden gemaakt.

4.3. Eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling

In de discussie rond het terugkeervraagstuk is een steeds terugkerend onderwerp de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor de terugkeer. Soms wordt daarbij aangenomen dat deze verantwoordelijkheid zou berusten bij de Nederlandse overheid. Ik ben echter van oordeel dat de primaire verantwoordelijkheid voor de terugkeer ligt bij de vreemdeling ten aanzien van wie de beslissing is genomen dat hij niet voor toelating in aanmerking komt. Dat oordeel is ook neergelegd in artikel 15d van de Vreemdelingenwet.

In artikel 15d wordt immers bepaald: «De beschikking dat een aanvraag om toelating, als bedoeld in het eerste lid, niet ingewilligd wordt houdt mede in dat de vreemdeling die zich in Nederland bevindt, uiterlijk binnen een door Onze Minister nader te bepalen termijn van ten hoogste vier weken na de bekendmaking van de beschikking het land dient te verlaten, bij gebreke waarvan uitzetting volgt, tenzij uit deze wet het tegendeel volgt.»

Deze bepaling geldt zowel voor de vreemdeling van wie de aanvraag om toelating (al dan niet als vluchteling) is afgewezen, als voor de vreemdeling van wie de vergunning tot verblijf is verlopen of ingetrokken. Dit oordeel wordt bevestigd in een uitspraak van de Rechtseenheidskamer (REK) van 19 oktober 1997 (AWB 97/6853) waarin de REK overweegt: «De wetgever heeft hiermee de verantwoordelijkheid voor het vertrek uit Nederland allereerst bij de vreemdeling zelf gelegd. Slechts indien de uitzonderingsclausule in artikel 15d, tweede lid, Vreemdelingenwet in werking treedt («tenzij uit de wet het tegendeel volgt.») ontstaat naar het oordeel van de rechtbank een situatie waarbij de vreemdeling – zij het vaak slechts tijdelijk – van de verantwoordelijkheid voor vertrek uit Nederland wordt ontslagen. Te denken valt aan gevallen waarin op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet de uitzetting achterwege wordt

gelaten. Die situatie doet zich ook voor indien het de vreemdeling is toegestaan de uitkomst van een procedure in Nederland af te wachten en indien verweerder op grond van de hem in artikel 22 Vreemdelingenwet verleende bevoegdheid uitstel van vertrek heeft verleend.»

Wanneer in een zorgvuldige procedure, inclusief een rechterlijke toets, is komen vast te staan dat betrokkene niet voor verblijf in Nederland in aanmerking komt, is de vreemdeling dus zelf verantwoordelijk voor zijn vertrek. Voldoet een vreemdeling niet aan zijn vertrekverplichting dan kan hij worden uitgezet. Mocht buiten de schuld van de vreemdeling vertrek niet mogelijk zijn dan blijft opvang geboden worden. Buiten schuld 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.

Wel ben ik van oordeel dat waar mogelijk de betrokken vreemdeling ondersteuning verleend dient te worden om de daadwerkelijke terugkeer te realiseren. De verschillende modaliteiten daartoe komen in het vervolg van deze notitie aan de orde.

4.4. Vertrektermijn

Onder het vernieuwde beleid zal de vreemdeling – binnen de huidige wettelijke kaders – ten aanzien van wie uiteindelijk een in rechte onaan-tastbare beslissing is genomen, een bepaalde periode krijgen om zijn zelfstandige vertrek te regelen. Conform het bepaalde in artikel 15d, tweede lid van de Vreemdelingenwet bedraagt deze periode 4 weken. Onder het vernieuwde beleid zal de vreemdeling er al in een vroegtijdig stadium van zijn procedure op gewezen worden dat na ommekomst van deze periode elke voorziening van overheidswege zal worden beëindigd. De gegunde termijn om het zelfstandig vertrek te realiseren hangt nauw samen met het op dit moment nog ontbreken van een meeromvattende beschikking en de als gevolg daarvan te voeren procedures om in voorkomend geval te komen tot beëindiging van voorzieningen. Deze termijn moet overigens gezien worden als een uiterste termijn in verband met de beëindiging van voorzieningen en laat dus onverlet dat in voorkomende gevallen gedwongen uitzettingen plaats kunnen vinden

Gedurende deze periode kan de betrokken vreemdeling zijn daadwerkelijke vertrek afronden. Hij kan daarbij gebruik maken van de voorzieningen die de Nederlandse overheid hem op dat punt biedt: bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten (indien noodzakelijk) en deelname aan op terugkeer gerichte cursussen. Het IOM zal daarnaast in staat worden gesteld in contact te treden met de vreemdeling teneinde hem de IOM-regeling aan te bieden (zie ook hierna onder 6.5).

4.5. Opvang uitgeprocedeerde vreemdelingen

Voor wat betreft de opvang zal – conform het regeerakkoord – de vreemdeling gedurende het gehele proces van de terugkeer in hetzelfde asielzoekerscentrum verblijven alwaar hij ook gedurende zijn toelatingsprocedure heeft verbleven. Ik ben daarbij van oordeel dat de in Ter Apel opgebouwde expertise behouden dient te worden.

In ieder geval gedurende de overgangperiode tot de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet blijft, indien dit naar het oordeel van een regionaal integraal terugkeerteam (zie hierna onder 6.2.) overplaatsing naar Ter Apel geïndiceerd is, de mogelijkheid van overplaatsing naar Ter Apel gehandhaafd. Dit in verband met het op dat moment beschikbaar komen van de meeromvattende beschikking. In het regeerakkoord is daarnaast afgesproken dat in opvangcentra vertrek-afdelingen zouden worden ingericht. Door het COA zal voor clusters van

centra, een unit gecreëerd worden die specifiek belast zal worden met de begeleiding van de vreemdeling bij het realiseren van zijn zelfstandige terugkeer. Deze units starten hun werkzaamheden zodra zij van een regionaal integraal terugkeerteam daartoe een signaal hebben ontvangen. Ter Apel, waar in de afgelopen periode op dit terrein veel ervaring is opgedaan, zal daarbij conform het regeerakkoord als landelijk expertisecentrum fungeren voor deze units. Daarbij ligt het in de rede dat Ter Apel als één van deze regionale vertrekafdelingen zal gaan functioneren.

4.6. Beëindiging opvangvoorzieningen

Indien na ommekomst van de vertrektermijn wordt geconstateerd dat de vreemdeling nog niet is teruggekeerd en er ook geen documenten voorhanden zijn op basis waarvan alsnog een gedwongen verwijdering gerealiseerd kan worden, zal als noodzakelijke consequentie van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling en het feit dat de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid tot het bieden van voorzieningen op een duidelijk moment dient te eindigen door het COA worden overgegaan tot het beëindigen van de van overheidswege verstrekte voorzieningen. In het geval dat wordt overgegaan tot de intrekking van een reeds verleende status – met name dient hierbij gedacht te worden aan de intrekking van een vvtv, – bestaat op het terrein van de beëindiging van voorzieningen nog een technisch probleem. Dit probleem houdt in dat de aan de vvtv gekoppelde verstrekkingen aan de gemeenten – conform de Zorgwet vvtv – onmiddellijk na de onherroepelijke beslissing in beroep beëindigd worden. Voor dit probleem zal een oplossing moeten worden gevonden bij de noodzakelijke aanpassing van het stappenplan beëindiging voorzieningen.

4.7. De rol van vreemdelingenbewaring in het terugkeerproces

4.7.1. Algemeen

Vreemdelingenbewaring is een bestuurlijke maatregel die aan een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling ter fine van uitzetting kan worden opgelegd (artikel 26 Vreemdelingenwet). Het doel van vreemdelingenbewaring is de verwijdering van de in bewaring gestelde vreemdeling. Vreemdelingen kunnen thans in bewaring worden gesteld indien het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert. Hierbij dient steeds een belangenafweging te worden gemaakt tussen het individuele belang van de vreemdeling en het algemeen belang dat inbewaring stelling vordert. Aangezien vreemdelingenbewaring de uitzetting tot doel heeft kan voortzetting van de bewaring alleen dan doorgang vinden indien er een reëel uitzicht op uitzetting bestaat en de betrokken instanties voldoende concrete voorgang boeken bij het vaststellen van de juiste identiteit en nationaliteit en het verkrijgen van de benodigde (reis)documenten. De IND is – naast de vreemdeling – verantwoordelijk voor de voortgang van het terugkeerproces (vaststelling nationaliteit, aanvraag laissez-passer etc.) Teneinde de vreemdeling te ondersteunen om zijn terugkeer te effectueren bestaat ook hier de mogelijkheid om terugkeeractiviteiten aan te bieden. Voor meer algemene informatie over vreemdelingenbewaring wordt verwezen naar de bij brief van 27 november 1998 aan Uw Kamer aangeboden notitie vreemdelingenbewaring.¹

4.7.2. Intensivering in het kader van het nieuwe terugkeerbeleid

In het kader van het vernieuwde terugkeerbeleid is besloten – met name ter voorkoming van illegaal verblijf in Nederland – om een aantal

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 338, nr. 1.

intensiveringen op het terrein van de vreemdelingenbewaring door te voeren.

In de eerste plaats worden de activiteiten gericht op terugkeer in de detentiecentra te Ter Apel en Tilburg verder ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd de zelfstandige terugkeer van de zich in detentie bevindende vreemdelingen te bevorderen. Bij deze ontwikkeling zal gebruik worden gemaakt van de al aanwezige expertise op dit terrein van het verwijdercentrum Ter Apel.

Daarnaast zal bij de herziening van de Vreemdelingenwet een wettelijke mogelijkheid worden gecreëerd om – ter voorkoming van illegaal verblijf in Nederland – vreemdelingen in het belang van de effectuering van de uitzetting in bewaring te stellen. In de praktijk komt het thans veelvuldig voor dat in het geval dat en ten aanzien van de verwijdering van een vreemdeling geen technische beletselen meer bestaan (bijvoorbeeld in het geval dat een laissez-passer is toegezegd door de vertegenwoordiging van het land van herkomst dan wel het laissez-passer is inmiddels beschikbaar) de vreemdeling op de datum van de verwijdering zich fysiek onttrekt aan de verwijdering. Veelal wordt de vreemdeling in een later stadium weer aangetroffen en dient wederom een laissez-passer aangevraagd te worden. Dit laatste in verband met de beperkte geldigheidsduur van laissez passers. Deze situatie is ongewenst. Gelet op het feit dat deze vorm van bewaring slechts toegepast behoeft te worden in die gevallen waarin enkel nog de fysieke uitzetting gerealiseerd dient te worden, is besloten bewaring op deze grond te binden aan een maximale termijn van 4 weken.

Een derde intensivering ligt op het terrein van de ongewenstverklaring. Artikel 21, eerste lid, onder a van de Vreemdelingenwet bepaalt dat een vreemdeling ongewenst kan worden verklaard indien hij bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit heeft begaan. In artikel 44 j° artikel 17, tweede lid van de Vreemdelingenwet is strafbaar gesteld het door de vreemdeling niet voldoen aan de hem opgelegde verplichtingen uit de artikelen 59 en 70, eerste lid, onder a van het Vreemdelingenbesluit. Artikel 59 van het Besluit bepaalt dat een vreemdeling wiens verblijf in Nederland niet of niet langer is toegestaan, verplicht is onverwijld mededeling te doen van zijn aanwezigheid aan de korpschef van de gemeente waar hij verblijft. Artikel 70, lid 1 onder a, Vreemdelingenbesluit regelt de verplichting tot wekelijkse melding voor vreemdelingen wier uitzetting is gelast, in afwachting van de feitelijke mogelijkheid tot verwijdering.

Ik heb besloten het beleid te intensiveren in die zin dat – in tegenstelling tot de huidige praktijk – een vreemdeling die zich herhaald niet aan de hem opgelegde meldingsplicht heeft gehouden en illegaal in Nederland wordt aangetroffen ongewenst kan worden verklaard; de vreemdeling voldoet immers niet aan de hem opgelegde verplichting. Van deze mogelijkheid zal in ieder geval gebruik worden gemaakt indien dit een positieve bijdrage kan leveren aan de daadwerkelijke terugkeer van betrokkene. Een dreiging van ongewenstverklaring kan de vreemdeling immers sneller bereid doen zijn gehoor te geven aan de verplichting Nederland te verlaten. De vreemdelingencirculaire 1994 zal hiertoe worden aangepast.

5. Internationale benadering

5.1. Inleiding

Het belang van een internationale aanpak van het onderhavige vraagstuk is evident. Artikel 63 van het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat binnen een termijn van 5 jaar na inwerkingtreding van het Verdrag maatregelen

worden aangenomen op het terrein van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen. Deze bepaling vormt de grondslag voor een harmonisatie van het terugkeerbeleid in de Europese Unie. Daarnaast is het Kabinet van oordeel dat een gezamenlijk optreden in het verband van de Europese Unie, zoals nu al vorm wordt gegeven in de onderhandelingen over Associatie-akkoorden (zie hierna 5.4.) en de werkzaamheden van de High Level Working Group (HLWG) voor asiel- en migratievraagstukken (zie hierna 5.2.), in de richting van landen van herkomst een belangrijke impuls kan betekenen voor een verbetering van de effectuering van terugkeer naar die landen.

5.2. Europese Unie

De Algemene Raad van de EU heeft op 25 januari 1999 de taakomschrijving van de – op Nederlands initiatief tot stand gekomen – HLWG goedgekeurd. De Groep moet voor een aantal geselecteerde landen van herkomst en doorreis van asielzoekers en migranten een gemeenschappelijke en pijleroverstijgende strategie en een algemene aanpak van het asiel en migratiebeleid ontwikkelen. Een gemeenschappelijke en pijleroverstijgende benadering van landen van herkomst kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de migratiedruk vanuit die landen (preventief) alsook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen. Voor Afghanistan / Pakistan, Albanië en omringende regio, Marokko, Somalië en Sri Lanka zal – voor ieder land afzonderlijk – een actieplan worden opgesteld, waarin specifiek aandacht zal worden besteed aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden. Tevens wordt de uitvoering van het al lopende actieplan voor de toevloed van migranten uit Irak en omringende regio voortgezet en uitgebreid met een pijleroverstijgende aanpak. Onderdeel van de voorgestane aanpak is een analyse van de oorzaken van vlucht- en migratiebewegingen alsook het in kaart brengen van de bestaande bilaterale en multilaterale samenwerking met deze landen/regio's. Hiertoe behoren de politieke, economische en humanitaire samenwerking, de ontwikkelingssamenwerking, alsook conflictpreventie en de samenwerking bij de bestrijding van illegale migratie en georganiseerde criminaliteit. Een essentieel element in de taakomschrijving is ook de samenwerking met internationale organisaties, met name UNHCR en IOM alsook met ngo's. Inmiddels zijn landsgewijs werkgroepen ingesteld met als doel om te komen tot een gezamenlijke inventarisatie van genoemde punten alsmede te komen tot voorstellen voor een actieplan te bespreken met de autoriteiten in de landen/regio's van herkomst. De HLWG zal voor de speciale zitting van de Europese Raad in oktober 1999 in Tampere een eindverslag ter goedkeuring aan de Raad voorleggen met actieplannen voor de genoemde landen ter uitvoering van een geïntegreerde pijleroverstijgende aanpak. Het pijleroverstijgende karakter maakt het aldus mogelijk om in de tweede pijler de Europese Unie als platform te gebruiken om terugkeer met de desbetreffende landen te bespreken en terugkeer een integraal onderdeel te doen uitmaken van het gehele EU-beleid vis-a-vis die landen.

5.3. Bijdrage ontwikkelingsamenwerking

Op 3 maart jl. is Uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het project gefaciliteerde terugkeer van afgewezen Ethiopische en Angolese asielzoekers (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 418). In deze brief werd vermeld dat het project, dat momenteel alleen nog in Ethiopië operationeel is (het projectbureau in Angola is gesloten wegens de verslechterde veiligheidssituatie aldaar) aan het einde van dit jaar geëvalueerd zal worden. In de tussentijd wordt gezien of het project in

Ethiopië alsmede de gefaciliteerde terugkeer in het algemeen in een multilateraal kader ondergebracht kan worden. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft daarbij, in samenhang met het nieuwe landenbeleid, met name gewezen op het feit dat een multilaterale aanpak (kosten)effectiever is dan het opzetten van een relatief kostbare structuur voor een beperkt aantal terugkeerders naar één bepaald land van herkomst.

Op basis van de uitkomsten van genoemde evaluatie alsmede van het onderzoek naar de mogelijkheden om de OS-bijdrage aan gefaciliteerde terugkeer langs multilaterale kanalen te laten verlopen, zal Uw Kamer aan het eind van dit jaar geïnformeerd worden over een verdere inzet van OS-middelen. Bij deze evaluatie zal ook worden betrokken de vraag of, en zo ja op welke wijze, de ontwikkelingsrelatie met bepaalde landen van herkomst gekoppeld kan worden aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen.

5.4. Specifieke terug- en overnameovereenkomsten

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam behoort het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten in beginsel tot het gemeenschapsrecht. Dit betekent dat de mogelijkheden voor Nederland tot het bilateraal dan wel in BeNeLux-verband sluiten van terug- en overnameovereenkomsten worden beperkt. Immers, een dergelijke overeenkomst kan gezien worden als onlosmakelijk verbonden aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap inzake immigratie, zodat – conform de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in de zaak Bangladesh – nietigverklaring kan volgen vanwege het niet eerbiedigen van de bepaling van het EEG-Verdrag. Het Hof heeft daartoe het volgende overwogen: «Mitsdien volstaat het niet om een handeling als een «besluit van de lidstaten» te bestempelen, om het aan het toezicht uit hoofde van artikel 173 EEG-Verdrag te onttrekken». In het verband van de Europese Unie is echter nog niet vastgesteld of terug- en overnameovereenkomsten onlosmakelijk verbonden zijn aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap inzake het immigratiebeleid. Hieruit volgt dat zolang deze vaststelling niet heeft plaatsgevonden het recht van lidstaten om bilateraal dergelijke akkoorden te sluiten vooralsnog niet aan beperkingen onderhevig is en dat de Nederlandse regering zich zal blijven inspannen om terug- en overnameovereenkomsten te sluiten met derde staten.

Sinds eind 1995 wordt overigens in het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor de totstandbrenging van gemengde en andere akkoorden met derde landen een terugname- en overnameclausule opgenomen. De uiteindelijke opname van een dergelijke clausule in de accoorden blijkt doorgaans geen sinecure, maar vergt de nodige vasthoudendheid. Deze lijkt in EU-kader toe te nemen.

In samenwerkingsakkoorden met Bangladesh en Pakistan en het EU-associatieakkoord met Jordanië is een standaardclausule m.b.t. terug- en overname opgenomen.

Bij onderhandelingen met Marokko is in een protocol bij het verdrag opgenomen dat Marokko en de Lidstaten passende bilaterale maatregelen en bepalingen over de wedertoelating van hun ingezetenen kunnen afspreken.

Bij het recent overeengekomen samenwerkingsakkoord met Zuid-Afrika is de EU er niet in geslaagd een dergelijke clausule te doen opnemen. Wel is in een gezamenlijke verklaring aangegeven dat samengewerkt zal worden bij de bestrijding van de illegale immigratie. In een unilaterale verklaring van de EG en de Lidstaten van de EU is voorts het belang onderstreept van effectieve samenwerking met derde landen m.b.t. het faciliteren van

de terugname van illegale immigranten. De EG en de Lidstaten van de EU hebben hierbij aangegeven dat de terugname van niet toegelaten Zuid-Afrikanen op bevredigende wijze zal moeten worden geregeld in het kader van de onderhandelingen over een nieuw verdrag van Lome met de ACS-landen.

In het onderhandelingsmandaat van de Commissie voor een nieuw verdrag van Lome is aangegeven dat de Unie als onderdeel van de politieke dialoog over het migratievraagstuk wil overleggen, waarbij ook de achtergronden van de migratiedruk naast de bestrijding van illegale migratie aandachtspunten zouden moeten zijn. Tevens is aangegeven dat een terug- en overnameclausule, als onderdeel van het nieuwe verdrag, nagestreefd moet worden.

De onderhandelingen met Egypte, Algerije, Libanon en Syrië over een EU-samenwerkingsakkoord zijn nog gaande.

Sedert het uitbrengen van de notitie terugkeerbeleid in 1997 zijn in Beneluxverband terug- en overnameverdragen getekend met Bulgarije (1998), Estland, Letland, Litouwen en Slowakije (alle 1999). Deze verdragen dienen nog parlementair te worden goedgekeurd.

Terug- en overnameverdragen met Armenië, Kroatië en Tsjechië zijn in voorbereiding. De onderhandelingen met voormalig Joegoslavië (FRY) zijn tijdelijk stopgezet.

Ook op dit terrein zal een intensivering worden doorgevoerd. In nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken zal een projectteam worden samengesteld voor het voeren van terug- en overnamegesprekken met derde landen. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de thans bestaande terug- en overnameverdragen.

6. De operationalisering van het nieuwe terugkeerbeleid

6.1. Organisatorische maatregelen

Teneinde het hierboven omschreven beleid adequaat te kunnen uitvoeren heb ik besloten de wijze van samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten te intensiveren. Het gaat dus niet om het toevoegen van nieuwe taken aan de verschillende diensten, doch om een intensievere vorm van samenwerking waardoor de uitvoering van het beleid beter tot zijn recht zal komen. Hiertoe zal een landelijk projectleider terugkeer worden aangesteld die, binnen de eindverantwoordelijkheid van de betrokken directeur-generaal, aanspreekbaar is op de realisatie van de gestelde doelen.

Uitgangspunt is intensieve samenwerking van de diverse betrokken uitvoerende diensten. Een en ander komt tot uitdrukking in een tussen die diensten te sluiten managementcontract, waarin de bijdrage van de diverse diensten aan de realisatie van de gestelde doelen wordt vastgelegd.

Dit managementcontract dient door de verantwoordelijk directeur-generaal te worden goedgekeurd.

Naast de aanstelling van een projectleider zal een stuurgroep worden ingesteld, die de directeur-generaal adviseert over de te stellen kaders waarbinnen dat managementcontract dient te worden gesloten. Aan deze stuurgroep zal regulier gerapporteerd dienen te worden over de voortgang van de realisatie van de gestelde doelen en op basis waarvan, zonodig, bijstelling en bijsturing kan plaats vinden. Tevens zal de stuurgroep de verantwoordelijke directeur-generaal adviseren over de goedkeuring van het te sluiten managementcontract. In deze stuurgroep zullen zitting hebben de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en Justitie, alsmede

de bevelhebber der Koninklijke marechaussee, de portefeuillehouder vreemdelingenzaken van de Raad van Hoofdcommissarissen, de algemeen directeur van de het COA, de hoofddirecteur van de IND en de landelijk projectleider.

Onder voorzitterschap van de landelijk projectleider zal tevens een Landelijk operationeel terugkeeroverleg worden ingesteld, waarbinnen het eerder bedoelde managementcontract dient te worden opgesteld en de landelijke operationele aansturing vorm dient te krijgen.

Decentraal worden de regionale integrale terugkeerteams samengesteld. In deze teams vinden de feitelijke werkzaamheden plaats ten behoeve van de terugkeer. De normale wettelijke taken en bevoegdheden van de onderscheidene uitvoerende diensten blijven in stand, dat wil zeggen dat alle diensten op regionaal niveau opereren binnen hun eigen wettelijk kader, maar binnen deze teams. In dit kader heb ik het zelfstandig bestuursorgaan voor de opvang, het COA, inmiddels opgedragen voor een doelmatige beëindiging van de opvangvoorzieningen een landelijke en regionale projectstructuur op te zetten. Dit met het oog op een adequate samenwerking met de in te richten regionale integrale terugkeerteams en ten behoeve van een doelgerichte deelname aan het Landelijk Operationeel Terugkeer Overleg. De basis voor de samenwerking in de uitvoering wordt gevormd door het op landelijk niveau gesloten managementcontact, waarin onder andere de inzet van personeel, de concrete samenwerking en de regionale taakstellingen zijn opgenomen.

Daarnaast worden vanuit deze teams de operationele contacten onderhouden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het IOM, Vluchtelingenwerk Nederland en andere organisaties die actief zijn op het terrein van de terugkeer van vreemdelingen.

Naar verwachting zullen deze organisatorische maatregelen per 1 januari 2000 volledig zijn doorgevoerd.

6.2. Invulling taakstelling Regionale integrale terugkeerteams (RITT)

De RITT worden belast met de integrale behandeling van individuele dossiers van vreemdelingen. Dat betekent op hoofdlijnen het volgende. Op het moment dat een vreemdeling een negatieve beslissing in eerste aanleg ontvangt op zijn verzoek om toelating wordt er vanuit het RITT voor zorggedragen dat in het asielzoekerscentrum waar de betrokken vreemdeling op dat moment verblijft een individueel gesprek plaatsvindt, waarin de vreemdeling zal worden gewezen op de mogelijkheden van zelfstandige terugkeer en de ondersteuning die daarbij vanwege de Nederlandse overheid wordt gegeven. Vanaf dat moment krijgt de vreemdeling door het COA nog slechts op terugkeer gerichte activiteiten aangeboden. Na een negatieve beslissing in bezwaar zal het RITT er wederom voor zorgdragen dat een individueel gesprek met de betreffende vreemdeling plaatsvindt. Daarnaast zal in dit stadium de betreffende vreemdeling in contact worden gebracht met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) teneinde voorbereidingen te treffen gericht op de zelfstandige terugkeer. Nadat over de betreffende vreemdeling een afwijzing in voorlopige voorziening dan wel een ongegrondverklaring van een ingesteld beroep is uitgesproken wordt het stappenplan beëindiging voorzieningen door het RITT onmiddellijk in werking gesteld. Nu de vreemdeling al vroegtijdig in de procedure is gewezen op de mogelijkheid van terugkeer en hij zich daartoe al de nodige inspanning heeft kunnen getroosten (bijvoorbeeld op het terrein van het verkrijgen van reis- en identiteitsdocumenten) wordt hem na het verkrijgen van de onherroepelijke, afwijzende beslissing in beroep, dan wel nadat schorsende werking aan de voorlopige voorziening of het beroep is onthouden, een finale

vertrektermijn gegeven (4 weken) teneinde zijn zelfstandige terugkeer daadwerkelijk te realiseren. Door het COA worden tijdig de noodzakelijke procedures gestart om na ommekomst van deze termijn over te kunnen gaan tot beëindiging van de voorzieningen en uithuiszetting. Daarnaast wordt door de RITT wederom het IOM benaderd met het verzoek om nogmaals de IOM-terugkeerregeling aan te bieden. Geeft de vreemdeling te kennen gebruik te willen maken van de IOM-terugkeerregeling, dan zal – conform een reeds nu door IOM gehanteerde voorwaarde – de betreffende vreemdeling schriftelijk te kennen moeten geven af te zien van het voeren van verdere procedures teneinde alsnog een verblijfstitel in Nederland te verkrijgen of verder uitstel van vertrek uit Nederland. In de gevallen dat de daarvoor in aanmerking komende vreemdelingen te kennen geven niet zelfstandig terug te willen keren, zal door de RITT alles in het werk gesteld worden om – bij het ontbreken van reis- en/of identiteitsdocumenten – de betreffende vreemdeling na ommekomst van de vertrektermijn alsnog gedwongen te verwijderen uit Nederland. In de overgangsfase kan hiertoe eveneens gebruik worden gemaakt van de overplaatsing naar Ter Apel indien sprake is van vreemdelingen, die afkomstig zijn uit landen van herkomst waarvan bekend is dat de verkrijging van vervangende reisdocumenten bijzondere expertise vereist. Tot slot heeft het Kabinet besloten vreemdelingen die een onherroepelijke, afwijzende beslissing op hun verzoek om toelating hebben ontvangen en die gedurende de gehele toelatingsprocedure geweest zijn op de consequenties van een mogelijke negatieve uitkomst van hun procedure nog slechts voor de duur van hun vertrekperiode voorzieningen vanwege de Nederlandse overheid verstrekt zullen krijgen. Dit betekent concreet dat, indien aan het einde van de vertrektermijn blijkt dat de betreffende vreemdeling geen invulling heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor terugkeer en gedwongen verwijdering technisch niet alsnog mogelijk blijkt, alle voorzieningen worden beëindigd (inclusief uithuiszetting). Het stappenplan beëindiging voorzieningen zal in deze zin worden aangepast.

6.3. Facilitering van de zelfstandige terugkeer

Om de zelfstandige terugkeer te stimuleren zal een aantal maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen ondersteunen de voorbereiding en de heroriëntatie op de terugkeer, de feitelijke terugkeer en de eerste opvang in het land van herkomst en tenslotte het begin van de herintegratie in het land van herkomst na terugkeer.

In de eerste fase, de voorbereiding en heroriëntatie in Nederland op terugkeer naar het land van herkomst, is informatievoorziening van groot belang. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om, in geval van afwijzing van het asielverzoek, de asielzoeker op verantwoorde wijze duidelijk te maken dat zijn toekomstperspectief niet in Nederland ligt. De beschikbaarheid van adequate en recente informatie over veiligheid en sociaal-economische perspectieven in geval van terugkeer speelt hierbij een belangrijke rol. Met deze fase zal een aanvang worden gemaakt nadat de vreemdeling een afwijzende beslissing in eerste aanleg op zijn aanvraag om toelating heeft ontvangen (zie ook hierna onder 6.4.).

De tweede fase betreft de eigenlijke terugreis. Het terugkeerbureau van het IOM is – gezien zijn ruime ervaring en internationale netwerk – de meest geëigende partner voor de organisatie van de terugreis. Daartoe zullen de banden met het IOM worden aangehaald (zie hierna onder 6.5.).

De derde fase speelt zich af na terugkeer in het land van herkomst. Zonodig kan direct na aankomst voor korte tijd een eerste opvang geboden worden, bijvoorbeeld als men niet direct kan doorreizen naar de plaats van bestemming. IOM heeft reeds aangegeven hierbij een rol te

kunnen spelen. Op de plaats van bestemming kan de ondersteuning bij herintegratie verder vorm worden gegeven. In overleg met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal, ten aanzien van landen waarmee Nederland daadwerkelijk een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, bezien worden op welke wijze hier nader invulling kan worden gegeven. Deze ondersteuning zal in ieder geval «community oriented» moeten zijn, dat wil zeggen dat zij zowel aan de gemeenschap ten goede komt waarin de afgewezen asielzoeker terugkeert, als aan de individuele terugkeerder zelf. Hoe de herintegratie na terugkeer verder vormgegeven wordt, hangt af van de specifieke situatie in de regio van terugkeer en van de wensen en mogelijkheden van de individuele terugkeerder.

6.4. Terugkeermodule binnen de kerntaak dagstructurering van het COA

Binnen het programma aanbod van de kerntaak dagstructurering van het COA is de terugkeer een nadrukkelijk onderdeel. Op het moment dat een vreemdeling een negatieve beslissing in eerste aanleg op zijn aanvraag om toelating krijgt, zal het regionale integrale terugkeerteam ervoor zorgdragen dat in individuele gesprekken met de betreffende vreemdeling de zelfstandige terugkeer als nadrukkelijke optie naar voren wordt gebracht. In het kader van de daarop volgende deelname aan dagstructureringsactiviteiten zal alleen nog cursusaanbod gericht op de terugkeer worden aangeboden door het COA. Hierdoor zal voor het voor de betreffende vreemdeling niet meer mogelijk zijn om op integratie gerichte cursussen (zoals Nederlandse les) te volgen.

6.5. IOM Terugkeerbureau

Het IOM Terugkeerbureau in Nederland bemiddelt bij de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen en biedt daartoe een terugkeerregeling aan. Deze regeling houdt in dat de vreemdeling ondersteuning wordt verleend bij het verkrijgen van vervangende reisdocumenten en dat hij in het bezit wordt gesteld van een vliegticket voor vertrek naar zijn land van herkomst of naar een derde land waar zijn toelating is gewaarborgd. Daarnaast wordt een ondersteuningsbijdrage toegekend ten behoeve van de kosten van levensonderhoud in de eerste periode na vertrek uit Nederland.

In de afgelopen jaren is er sprake van een daling van het aantal personen dat gebruik maakt van de terugkeerregeling die het IOM Terugkeerbureau aanbiedt. Voor 1999 geldt dat in vergelijking met vorig jaar een opwaartse trend is ingezet in het aantal aanmeldingen voor zowel de terugkeer als voor doormigratie naar een derde land.

Ik ben van plan om – zoals uit het voorgaande blijkt om het IOM – als onafhankelijke organisatie die ook actief is in een groot aantal landen van herkomst – een sterkere positie in het Nederlandse terugkeerbeleid te verschaffen. Het IOM zal daartoe door het ministerie van Justitie in staat worden gesteld haar activiteiten op regionaal niveau te kunnen verrichten.

7. Samenvatting uitgangspunten en maatregelen

Hieronder vindt u een kort overzicht van de uitgangspunten en de belangrijkste voorstellen en maatregelen, zoals in deze notitie staan beschreven.

- Het centrale uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft dat een beslissing tot het niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland weer dient te verlaten (4.2.).
- De primaire verantwoordelijkheid voor de terugkeer ligt bij de

- vreemdeling ten aanzien van wie de beslissing is genomen dat hij niet voor toelating in aanmerking komt (4.3.).
- Zelfstandige terugkeer blijft gelden als de meest wenselijke optie; de gedwongen terugkeer is en blijft evenwel daarvan het noodzakelijke complement.
 - Een effectieve aanpak van het terugkeervraagstuk betekent dat het onderwerp terugkeer in voorkomende gevallen in elke fase van de toelatingsprocedure nadrukkelijk aan de orde gesteld zal worden.
 - Na een onherroepelijke afwijzing van het verzoek om toelating wordt de vreemdeling – conform het regeerakkoord – een periode van vier weken gegund om de zelfstandige terugkeer daadwerkelijk te realiseren (4.4.).
 - De vreemdeling kan in beginsel gedurende het gehele terugkeerproces verblijven in hetzelfde asielzoekerscentrum alwaar hij ook gedurende zijn toelatingsprocedure heeft verbleven (4.5.). Voor clusters van opvangcentra zal een unit gecreëerd worden die specifiek belast wordt met de begeleiding van de vreemdeling bij het realiseren van zijn zelfstandige terugkeer.
 - Indien de vreemdeling geen gehoor geeft aan zijn vertrekverplichting zullen na ommekomst van genoemde vertrektermijn alle voorzieningen worden beëindigd (4.6.). Uitzondering hierop wordt gemaakt voor die vreemdelingen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij staatloos zijn en daardoor buiten hun schuld niet kunnen vertrekken (3.)
 - Ter voorkoming van illegaal verblijf in Nederland wordt een aantal intensiveringen op het terrein van de vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring doorgevoerd (4.7.2.).
 - Teneinde een adequate uitvoering van het beleid te verzekeren wordt de samenwerking tussen de uitvoerende diensten geïntensiveerd; daartoe zal het Project terugkeer worden ingesteld (6.1.) en op regionaal niveau worden daarnaast integrale terugkeerteams samengesteld (6.2.).
 - Gedurende het gehele terugkeerproces zal de vreemdeling gestimuleerd worden zelfstandig terug te keren. Naast specifiek op terugkeer gericht cursusaanbod, zal de Internationale Organisatie voor Migratie door Justitie in staat worden gesteld haar activiteiten, waaronder activiteiten op het terrein van doormigratie – op regionaal niveau te kunnen verrichten (6.5.).

8. Overgangsregeling en beleidsevaluatie

8.1. Overgangsregeling

Het nieuwe beleid is van toepassing op vreemdelingen die op of na de datum van publicatie van het herziene stappenplan beëindiging voorzieningen nog geen beslissing in eerste aanleg hebben ontvangen, daaronder begrepen nog geen beslissing intrekking verblijfstatus, en/of die vreemdelingen die nog geen beslissing op bezwaar hebben ontvangen. Deze overgangsregeling is tot stand gekomen op basis van het feit dat in de hiervoor omschreven gevallen nog een beslissing door de overheid genomen dient te worden. In de gevallen dat deze beslissing een afwijzing van het verzoek om toelating inhoudt, kan dan nog conform het hiervoor beschreven beleid gehandeld worden.

8.2. Beleidsevaluatie

Het hiervoor beschreven beleid zal na een periode van twee jaar worden geëvalueerd. Een tussentijdse evaluatie is voorzien na 1 jaar.

Voor een aantal landen is onlangs het vvtv-beleid beëindigd. Met inachtneming van het uitgangspunt dat de vreemdeling verantwoordelijk is voor zijn/haar terugkeer, zal ook de gedwongen variant nadere uitwerking en voorbereiding behoeven. De IND ontwikkelt hiertoe, in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, per land operationele plannen van aanpak ontwikkelen. Landen zijn: Afghanistan, Noord-Irak, Iran en Somalië.

Noord-Irak

In december 1998 heeft het Kabinet Noord-Irak als een binnenlands vestigingsalternatief voor Iraakse asielzoekers aangemerkt. Hiermee is het vvtv-beleid voor Irak beëindigd. Daarmee is de terugkeer voor afgewezen uitgeprocedeerde asielzoekers, inclusief degenen van wie de vvtv-status wordt ingetrokken, aan de orde.

Eind maart 1999 heeft een ambtelijke missie (Justitie, Buitenlandse Zaken) een bezoek gebracht aan Ankara om met de Turkse autoriteiten en vertegenwoordigers van PUK en KDP inventariserende gesprekken te voeren over terugkeer van uitgeprocedeerde Iraakse asielzoekers naar Noord-Irak via Turkije.

Met de Turkse autoriteiten is onder andere gesproken over samenwerking bij terugkeer van Iraakse asielzoekers naar Noord-Irak door verlening van transitvisa en de benodigde logistieke faciliteiten, al of niet met betrokkenheid van internationale organisaties zoals UNHCR of IOM.

In de gesprekken met KDP en PUK lag de nadruk op de uiteindelijke terugkeer en opvang in Noord-Irak. De bevordering van vrijwillige terugkeer en daaraan gekoppeld mogelijke herintegratiesteun via projecten die en terugkeerders en de regio zelf ten goede komen kwamen daarbij eveneens aan de orde. Deze laatste mogelijkheid zal nader worden uitgewerkt. Bezien wordt of een en ander ook zou kunnen worden ingebed in een EU-kader, teneinde met behulp van EU-gelden, terugkeer vanuit EU-lidstaten te bevorderen.

Vervolgens is begin april 1999 een interdepartementale werkgroep Terugkeer Noord-Irak ingesteld, die de activiteiten betreffende de (voorbereiding van) terugkeerprojecten voor Noord-Irak coördineert. Er is een inventarisatie gemaakt van de verschillende instrumenten voor terugkeer. De werkgroep beziet de mogelijkheden om tot een integraal terugkeerbeleid voor in Nederland verblijvende Noord-Irakezen te komen. Daarbij wordt de bestaande individuele IOM-terugkeerregeling als basis genomen.

De inzet is erop gericht de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar hun land van herkomst, en met name naar hun eigen leefgemeenschappen, te bevorderen op een voor hen veilige en waardige wijze.

Afghanistan

Ten aanzien van Afghanistan is bij brief van 20 november 1998 aan uw Kamer meegedeeld dat de algemene situatie in dat land zodanig zorgwekkend was, dat afgewezen asielzoekers uit Afghanistan niet gedwongen worden terug te keren naar dat land. Afghanistan is een van de landen waarop het vvtv-beleid van toepassing is. Dit houdt in dat aan Afghaanse asielzoekers, die niet in aanmerking komen voor verlening van een A-status of een vtv, een vvtv zal worden verleend.

Vvtv-verlening geschiedt niet indien sprake is van contra-indicaties. Contra-indicaties kunnen onder meer gelegen zijn in de openbare orde. Indien sprake is van gevaar voor de openbare orde, openbare rust of nationale veiligheid kan een vvtv worden onthouden en kan in beginsel verwijderd worden naar Afghanistan. Indien sprake is van ernstige criminele antecedenten zal Nederland – in navolging van andere West-Europese landen – afgewezen Afghaanse asielzoekers verwijderen naar Afghanistan.

In de brief van 20 november 1998 is een nadere invulling aan het begrip «contra-indicaties» gegeven. Asielzoekers komen niet langer voor verlening van een vvtv in aanmerking indien zij – voorafgaand aan hun komst naar Nederland – langer dan twee weken in een derde land hebben verbleven. Aanleiding daartoe vormde de wetenschap dat de grote meerderheid van de Afghaanse asielzoekers in Nederland niet direct uit Afghanistan afkomstig is, maar uit Pakistan, alwaar de meeste van hen langdurig hebben verbleven.

Daarnaast is bekend dat er in het algemeen (met uitzondering van de sociaal-economische situatie) geen noodzaak bestaat voor Afghaanse asielzoekers om uit Pakistan weg te gaan. Voorts is in veel gevallen sprake van een langdurig verblijf in een ander derde land (India, Iran).

Indien de betreffende asielzoeker niet in aanmerking komt voor verlening van een vvtv op grond van een verblijf in een derde land, is het aan de vreemdeling zelf om Nederland te verlaten. Met betrekking tot Pakistan geldt dat dit land – ofschoon geen partij bij het Vluchtelingenverdrag – Afghanen niet gedwongen terugzendt naar Afghanistan. Bovendien is aannemelijk dat Afghaanse vreemdelingen daadwerkelijk naar Pakistan kunnen terugkeren, indien zij zelf daartoe het initiatief nemen.

Met betrekking tot de terugkeer van afgewezen Afghaanse asielzoekers naar Pakistan geldt dat in november 1998 een ambtelijke missie (Buitenlandse Zaken en Justitie) naar Pakistan heeft plaats gevonden, die onder meer over dit onderwerp gesprekken heeft gevoerd met de Pakistaanse autoriteiten.

Nederland zal op individuele basis beoordelen of afgewezen asielzoekers gedwongen kunnen resp. zullen worden verwijderd naar Pakistan. Over het sluiten van een formele terugname overeenkomst zullen verdere gesprekken met de Pakistaanse overheid moeten worden gevoerd. Ook in EU-verband is dit onderwerp van overleg (HLWG). Pakistan heeft inmiddels een terug- en overnameclausule in een te sluiten EU-akkoord geaccepteerd.

Iran

In de brief van 22 januari 1999 aan uw Kamer is geconcludeerd dat gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde Iraanse asielzoekers in principe kan worden hervat. Het ambtsbericht van 9 december 1998 bevestigde namelijk de conclusies van eerdere ambtsberichten van 5 juni 1997 en 5 maart 1998, waarbij is vastgesteld dat terugkeer niet op voorhand onverantwoord is. Het uitstel van vertrek dat sedert 30 oktober 1997 aan afgewezen en uitgeprocedeerde Iraanse asielzoekers werd verleend, is in verband hiermee per 22 januari 1999 beëindigd. Op 4 februari jl. heeft uw Kamer bovendien ingestemd met het voorstel om geen «toezicht op de terugkeer (monitoring)» meer uit te voeren. De Iraanse autoriteiten, i.c. haar vertegenwoordiging in Nederland, stellen zich nog steeds op het standpunt dat alleen zij die daarvoor vrijwillig kiezen in het bezit zullen worden gesteld van een voor hun terugkeer vereist vervangend reisdocument.

Somalië

Bij brief van 20 november 1998 is uw Kamer meegedeeld dat in januari 1998 tussen de autoriteiten van Somaliland, de IND en het IOM een Tri-partite Overeenkomst is gesloten met bepalingen en criteria op grond waarvan uitvoering gegeven dient te worden aan de facilitering van de terugkeer van afgewezen en verwijderbare Somalilanders die te kennen geven daaraan te willen meewerken. Vanaf augustus 1998 worden door de IND en de vreemdelingendiensten gesprekken gevoerd met verwijderbare Somaliërs, afkomstig uit Somaliland. Het merendeel van hen heeft echter aangegeven geen medewerking te willen verlenen aan hun – op basis van het «I.O.M.-plus-programma» – te faciliteren terugkeer. Met een aantal van hen is een vervolg- cq. terugkeergesprek gevoerd, dat er inmiddels toe heeft geleid dat met de «beëindiging opvangvoorzieningen» een aanvang is gemaakt.

De terugkeer van potentiële vrijwilligers heeft overigens nog niet kunnen plaatsvinden wegens het ontbreken van de voor hun terugkeer benodigde reisdocumenten.

Ook voor andere delen van Somalië is per 20 november 1998 het geldende vtv-beleid gewijzigd.

Een ambtelijke (vervolg)missie naar die delen van Somalië, mogelijk in samenwerking met Denemarken en Zweden, is in voorbereiding. Afhankelijk van het resultaat van die missie zal ook voor de terugkeer naar die gebieden een projectplan worden ontwikkeld.

Terugkeer naar Bosnië

Tijdens het overleg met uw Kamer op 11 maart 1999 is toegezegd dat in onderhavige notitie aandacht zou worden besteed aan de wijze waarop vorm is gegeven aan de (gedwongen) terugkeer van Bosniërs.

Beleid

Door diverse beleidsbeslissingen en mede naar aanleiding van rechterlijke uitspraken is een drietal categorieën Bosnische asielzaken te onderscheiden:

1. Bosniërs die vóór 1 december 1995 een asielaanvraag hebben ingediend

Op grond van een uitspraak van de Rechtseenheidskamer zijn dezen – behoudens contra-indicaties – in het bezit gesteld van een vluchtelingenstatus.

2. Bosniërs die tussen 1 december 1995 en 31 mei 1997 een asielaanvraag hebben ingediend

Tot en met 31 mei 1997 werd aan Bosniërs een voorwaardelijke vergunning tot verblijf verleend. Bij brieven d.d. 25 maart en 9 oktober 1998 is uw Kamer bericht dat van bepaalde categorieën Bosniërs deze vvtv niet zou worden verlengd dan wel zou worden ingetrokken.

3. Bosniërs die na 1 juni 1997 een asielaanvraag hebben ingediend

Aan Bosniërs die na 1 juni 1997 Nederland zijn ingereisd, is en wordt geen voorwaardelijke vergunning tot verblijf meer verleend.

Uitvoering

De Bosnische vertegenwoordiging te Brussel werkt in beginsel mee aan de afgifte van vervangende reisdocumenten. Indien originele identiteitsdocumenten of kopieën van documenten, voorzien van een pasfoto en in combinatie met bepaalde documenten, worden overgelegd, wordt in de regel een laissez-passer afgegeven.

Gedwongen terugkeer is alleen aan de orde met betrekking tot die Bosniërs die zijn uitgeprocedeerd dan wel na intrekking of niet-verlenging van de vvtv, dan wel na het doorlopen van de asielprocedure zonder in het bezit te zijn gesteld van een verblijfstitel. Op 1 mei 1999 bevonden zich 201 uitgeprocedeerde, verwijderbare Bosniërs in de opvang.

In 1998 en 1999 (t/m april) zijn de volgende aantallen uitgeprocedeerde Bosnische asielzoekers vertrokken en verwijderd (bron IND):

	1998	1999 (t/m april)
uitzetting	259*	92*
vertrek onder toezicht	200	153
controle adres	758	238
* Van dit aantal vond in de volgende gevallen uitzetting per vliegtuig vanaf Schiphol naar Bosnië plaats (bron staf KMAR):		
	128	32

Reactie op het voorstel van de fractie van de RPF inzake opvang in de regio en terugkeer

Naar aanleiding van een voorstel van het lid Rouvoet (RPF) van uw Kamer over opvang van asielzoekers en de indiening en beoordeling van asielaanvragen in de regio, is door het Kabinet een nadere reactie toegezegd.

Gesuggereerd wordt de opvang van asielzoekers en de indiening en beoordeling van asielaanvragen in de regio te laten geschieden. Als voordelen hiervan worden genoemd dat de instroom van asielzoekers naar Nederland wordt voorkomen, dat zowel de identiteit als het vluchtverhaal van de asielzoeker op locatie beter gecontroleerd kunnen worden alsmede dat, wanneer de aanvraag wordt afgewezen, Nederland niet verantwoordelijk is voor de terugkeer en uitzetting niet nodig is.

Deze suggestie, waarvan de voordelen op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken, is een radicale breuk met de huidige praktijk waarin asielaanvragen in Nederland worden ingediend en beoordeeld. Omdat het hier een fundamenteel nieuw idee betreft verdient het zorgvuldige overweging. Bij nadere beschouwing maken zowel juridische als praktische overwegingen de uitvoering moeilijk en ongewenst.

Het uitgangspunt van het huidige beleid is ook thans dat opvang in de regio de voorkeur geniet. De verantwoordelijkheid voor deze opvang en de beoordeling van aldaar ingediende asielverzoeken berust bij de UNHCR. De UNHCR draagt zorg voor de vluchtelingen in hun eigen regio en tracht voor hen een duurzame oplossing te zoeken. De Nederlandse regering draagt daar financieel aan bij.

Met betrekking tot het voorstel de indiening en beoordeling van asielaanvragen in de regio plaats te laten vinden zouden twee opties kunnen worden onderscheiden:

- 1) indiening van asielaanvragen in de regio bij IND-kantoren en beoordeling door medewerkers van de IND;
- 2) indiening van asielaanvragen in de regio bij kantoren van de UNHCR en beoordeling door de UNHCR namens Nederland.

Allereerst moet worden vastgesteld dat beoordeling van asielaanvragen in de regio slechts dan zinvol is, wanneer de enkele omstandigheid dat geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid in de regio asiel aan te vragen grond is om een in Nederland ingediende asielaanvraag af te wijzen. Alleen dan wordt immers – conform het voorstel – voorkomen dat de asielzoeker in de asielprocedure in Nederland terecht komt. Dit vergt een wijziging van de Vreemdelingenwet in die zin dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard indien de asielzoeker geen asielaanvraag in de regio heeft ingediend. Voorts zouden met de opvanglanden in de regio afspraken moeten worden gemaakt omdat die landen aan de afgewezen asielzoekers toegang moeten verlenen.

Zelfs als deze voorwaarde vervuld zou zijn, wordt niet voorkomen dat een asielaanvraag in Nederland wordt ingediend. Het recht om in Nederland asiel aan te vragen op basis van het Vluchtelingenverdrag kan immers niet teniet worden gedaan door bepalingen in de Nederlandse wetgeving. Hieruit volgt dat asielaanvragen in Nederland alleen kunnen worden voorkomen indien het Vluchtelingenverdrag zelf zou inhouden dat deze in de regio moet worden ingediend. Dit vergt een wijziging van het Vluchtelingenverdrag.

Naast deze juridische moeilijkheden zijn er praktische problemen die aan uitvoering van indiening en beoordeling van asielaanvragen in de regio in de weg staan. Weliswaar zou de mogelijkheid om asiel in de regio aan te vragen kunnen leiden tot minder asielaanvragen in Nederland omdat daardoor de reis naar Nederland ontmoedigd wordt, maar de kans op verhoging van het aantal asielaanvragen in de regio zelf is natuurlijk aanzienlijk. Dit geldt voor beide hierboven genoemde opties. Het faciliteren van aanvragen in de regio vergemakkelijkt voor grote aantallen mensen het doen van een asielverzoek. En dat is op zichzelf in strijd met het door de regering onderschreven uitgangspunt dat opvang in de regio de voorkeur verdient.

Ad 1

Indien ervoor zou worden gekozen de IND de asielaanvragen in de regio te laten behandelen, moeten IND-kantoren met gehoor- en beslis-medewerkers in de landen in de regio worden geopend. Dit heeft als voordeel de directe toegang van de IND tot informatie ter plaatse, maar brengt organisatorische problemen en technisch-juridische risico's op het vlak van de uitvoering met zich mee.

Voor wat betreft de organisatorische problemen wijs ik niet alleen op de vereiste verplaatsing van personeel maar ook op de adequate inbedding van de regio-kantoren in de staande IND-organisatie.

Technisch-juridische risico's op het vlak van de uitvoering doen zich voor bijvoorbeeld met betrekking tot de afhandeling van de bezwaarschriften die ter plaatse worden ingediend, de uitvoering van de hoorplicht in de bezwaarfase en de afhandeling van beroepschriften. Kortom, er dringen zich ingewikkelde vragen op het gebied van de extraterritoriale werking van de Algemene Wet Bestuursrecht en de Vreemdelingenwet op.

Ad 2

Een andere optie zou zijn dat de UNHCR zich, in tegenstelling tot hetgeen thans het beleid is, op locatie actief bezig zou kunnen houden met registratie en statusdeterminatie van asielzoekers die zich aanmelden. Het is echter de vraag of de UNHCR als onafhankelijke, hulpverlenende, internationale organisatie bereid is in de regio een actief protectie-beleid namens de Nederlandse regering te gaan voeren. Daarbij rijst de vraag of en zo ja, in welke mate Nederland transparante informatie kan verkrijgen over de wijze van behandeling door de UNHCR. Als de beoordeling van de UNHCR een onderdeel wordt van de Nederlandse asielprocedure, dan zal de rechter op grond van mijn verantwoordelijkheid voor de toelating tot Nederland, inzicht willen hebben in de wijze waarop de IND de adviezen van de UNHCR overneemt dan wel naast zich neer legt.

De conclusie luidt derhalve dat, hoewel het voorstel op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt, de juridische en praktische bezwaren de uitvoering ervan moeilijk en ongewenst maken.

- Formele Verdragen
 1. Onderlinge Benelux-overeenkomst
 2. Nederland – Zwitserland
 3. Benelux – Duitsland
 4. Benelux – Frankrijk
 5. Benelux – Oostenrijk
 6. Benelux – Roemenie
 7. Benelux – Slovenië
 8. Schengen – Polen
 9. Benelux – Bulgarije
 10. Benelux – Estland

Nog in voorbereiding

1. Benelux – Armenië
 2. Benelux – Kroatië
 3. Benelux – Letland
 4. Benelux – Litouwen
 5. Benelux – Slowakije
 6. Benelux – Tsjechië
- Samenwerkingsprotocol (met OS ondersteuning)
 1. Nederland – Ethiopië
 2. Nederland – Angola
 - Terugkeerregelingen
 1. Nederland – Marokko
 2. Nederland – Somaliland
 3. Nederland – Sri Lanka