

Vergaderjaar 2012–2013

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 109

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2012

Tijdens het Algemeen Overleg van 21 november 2012 over de situatie rond het tentenkamp in Amsterdam-Osdorp heb ik u toegezegd om voor het kerstreces een brief te sturen waarin het buitenschuldbeleid wordt uiteengezet en waarin cijfers over het aantal toegekende buitenschuldvergunningen in de afgelopen jaren worden gegeven. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

Het buitenschuldbeleid is ontstaan in 1999. Aanvankelijk had het alleen betrekking op staatlozen. De gedachte hierbij was dat er geen landen bekend zijn die de volkenrechtelijke verplichting, om eigen onderdanen terug te nemen, niet naleven. Personen die niet staatloos waren, werden geacht te kunnen voldoen aan de verplichting om Nederland te verlaten en kwamen daarom niet in aanmerking voor verblijf op grond van het buitenschuldbeleid.

In 2005 is dit uitgangspunt losgelaten en sindsdien is het ook voor personen met een nationaliteit mogelijk om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Hierbij moet worden vooropgesteld dat mij op dit moment nog steeds geen land bekend is dat structureel niet de volkenrechtelijke verplichting naleeft om eigen onderdanen die vrijwillig wensen terug te keren, terug te nemen. In uitzonderlijke individuele gevallen kan hier wel sprake van zijn. Het buitenschuldbeleid ziet tegenwoordig dan ook op deze gevallen.

Het begrip «buiten schuld» dient volgens staand beleid opgevat te worden als een objectief criterium. Dit betekent dat de vreemdeling aan de hand van objectief toetsbare bescheiden moet kunnen aantonen dat de betrokken autoriteiten van het land van herkomst¹ in hun individuele geval geen toestemming zullen verlenen voor terugkeer. Veelal gaat het hierbij om het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten waarmee de vreemdeling kan terugkeren. Bij de pogingen om de vereiste medewerking van de betreffende autoriteiten te krijgen, alsmede om in het bezit te komen van de benodigde (vervangende) reisdocumenten,

¹ Dat is het land of de landen waarvan de vreemdeling de nationaliteit heeft, ofwel het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had.

heeft de vreemdeling een hoge eigen verantwoordelijkheid.

Er zijn drie categorieën vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid, namelijk

1. personen die vruchteloos geprobeerd hebben te vertrekken;
 2. uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
 3. vreemdelingen die om medische redenen niet kunnen vertrekken.
- Categorieën 2 en 3 kennen een specifiek beleid. Ik zal ze daarom hier buiten beschouwing laten en me in deze brief beperken tot de eerste categorie, het «klassieke» buitenschuldbeleid.

Gronden voor verlening van de vergunning

De eerste opmerking die bij dit «klassieke» buitenschuldbeleid moet worden gemaakt, is dat het niet is bedoeld voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven. De vergunning is juist bedoeld voor personen die geprobeerd hebben om Nederland te verlaten, maar daar op de een of andere manier niet in geslaagd zijn. Er moeten dus serieuze pogingen zijn ondernomen om Nederland te verlaten, waarbij de vreemdeling zelf alle stappen heeft gezet die redelijkerwijs van hem verlangd kunnen worden.

Voor verlening van een buitenschuldvergunning dient de vreemdeling daarom cumulatief aan de volgende voorwaarden te voldoen:

1. hij heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren door zich te wenden tot de vertegenwoordiging van zijn land van herkomst en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem aldaar de toegang zal worden verleend;
2. hij heeft zich gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten;
3. hij heeft verzocht om bemiddeling van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, welke bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad;
4. er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat hij buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten; en
5. hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland, en voldoet niet aan andere voorwaarden voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning.

Ad 1.

Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij:

- zich wendt tot de autoriteiten van het land van herkomst en dat hij ter vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit de juiste gegevens verstrekt;
- tracht op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen, teneinde Nederland te kunnen verlaten, bij voorbeeld door het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst;
- vertrekt naar een derde land, indien op basis van het geheel aan feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend.

Ad 3.

Vereist is dat de vreemdeling om bemiddeling van de DT&V bij zijn diplomatieke vertegenwoordiging heeft gevraagd met als doel het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument om Nederland te kunnen verlaten en dat deze bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad. In het geval dat de DT&V concludeert dat er sprake is van buiten schuld zal de DT&V dat door middel van een zwaarwegend advies aangeven aan de IND.

Ad 4.

Het dient te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden.

Hierbij moet gedacht worden aan een verklaring van de ambassade waarin staat dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel er niet getwijfeld wordt aan de door betrokkene opgegeven identiteit en nationaliteit. Ook kan gedacht worden aan een zwaarwegend advies van de DT&V aan de IND waaruit blijkt dat de betreffende ambassade weigert een (vervangend) reisdocument te verstrekken hoewel de nationaliteit en identiteit niet worden betwist.

Afwijzingsgronden

Een aanvraag voor een vergunning op grond van het buitenschuldbeleid kan worden afgewezen indien de vreemdeling:

- een gevaar vormt voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid;
- niet bereid is een onderzoek naar of behandeling voor TBC te ondergaan of daaraan niet meewerkt (indien daartoe verplicht);
- een afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag heeft ontvangen wegens het toerekenbaar ontbreken van documenten die betrekking hebben op identiteit en nationaliteit (artikel 31, tweede lid, onder f, Vreemdelingenwet 2000);
- zich heeft onttrokken aan het vreemdelingtoezicht, dat wil zeggen, als hij is vertrokken met onbekende bestemming;
- op enig moment onjuiste gegevens heeft verstrekt (bij voorbeeld ten aanzien van identiteit en nationaliteit) teneinde te bewerkstelligen dat hij in vreemdelingrechtelijke zin in een gunstiger positie komt te verkeren dan waarin hij zonder deze onjuiste gegevens zou verkeren.

Indien de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning, wordt hij vrijgesteld van het vereiste in het bezit te zijn van een geldige mvv. Ook wordt hij in dat geval ontheven van het paspoortvereiste.

Procedure

De verblijfsvergunning onder de beperking «verblijf als vreemdeling die buiten schuld niet uit Nederland kan vertrekken» kan hetzij ambtshalve, hetzij op aanvraag worden verleend.

De vergunning kan ambtshalve worden verleend indien tijdens de asielprocedure is gebleken dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiel, terwijl hij wel heeft aangetoond dat hij in aanmerking komt voor verblijf op grond van het buitenschuldbeleid.

De vergunning op grond van het buitenschuldbeleid kan ook aangevraagd worden. Dit kan alleen als er geen andere verblijfsprocedures lopen. De

gedachte is immers dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk wil verlaten.

Dit kan zich ten eerste voordoen in die gevallen waarin gedurende het terugkeertraject door de DT&V ambtshalve of in het geval van een bemiddelingsverzoek wordt geconstateerd dat, ondanks de bereidwilligheid van de vreemdeling om mee te werken aan de eigen terugkeer, het niet lukt om de benodigde reisdocumenten ten behoeve van de terugkeer te verkrijgen. De DT&V stelt in die gevallen een advies op aan de IND waarin wordt aangegeven dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. De vreemdeling zal vervolgens worden uitgenodigd een aanvraag in te dienen, die in beginsel, behoudens contra-indicaties, zal worden ingewilligd. Zoals ik in mijn brief¹ van 28 november 2012 aan uw Kamer heb geschreven, krijgt een vreemdeling waarover de DT&V de IND positief heeft geadviseerd een verblijfsvergunning te verlenen in het kader van buitenschuld, voortaan opvang in een asielzoekerscentrum zolang de beoordeling hierover bij de IND loopt.

De vreemdeling kan overigens ook op eigen initiatief een aanvraag indienen. In dat geval is hij leges verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag. Indien de vreemdeling nog geen bemiddeling heeft verkregen van de DT&V, of als de bemiddeling nog niet is afgerond, zal de IND hem adviseren zich eerst te wenden tot die instantie en de aanvraag niet in behandeling nemen.

De vergunning wordt verleend voor een jaar. De geldigheidsduur kan tweemaal met een jaar worden verlengd, indien de vreemdeling nog voldoet aan de voorwaarden voor verlening. Na drie jaar kan dan een vergunning voor voortgezet verblijf worden aangevraagd. Een vreemdeling met een buitenschuldvergunning mag in Nederland werken als de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning.

Cijfers

Aantal inwilligingen (inclusief inwilligingen na bezwaar) op basis van het buitenschuldbeleid:

2008: 70
2009: 70
2010: 60
2011: 30

Aantal aanvragen buitenschuld inclusief ingediende bezwaarschriften:

2008: 460
2009: 550
2010: 470
2011: 290

De cijfers betreffende het aantal inwilligingen zijn inclusief de vergunningverleningen nadat een ingediend bezwaarschrift gegrond was verklaard. De cijfers betreffende het aantal aanvragen zijn inclusief de ingediende bezwaarschriften in het genoemde jaar. Een aanvrager kan dus meerdere keren in de cijfers voorkomen.

In verband met de transitie van INDIS naar INDiGO zijn gegevens over 2012 nog niet beschikbaar.

Onderzoek ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bereidt momenteel een advies voor over het buitenschuldbeleid. De Commissie onderzoekt hoe dit beleid in de praktijk werkt en of de uitvoeringspraktijk in lijn is met de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 344, nr. 106.

doelstelling van de wettelijke regeling. De afronding van dit onderzoek verwacht ik in het eerste kwartaal van 2013. Over het advies zal ik u, zoals te doen gebruikelijk, separaat berichten. Ik zal dan ook aangeven of het advies mij aanleiding geeft aanpassingen door te voeren.

Tot slot

Tot slot merk ik op dat uit het bovenstaande genoegzaam mag blijken dat het cruciaal is dat een vreemdeling zich inspannt om Nederland te verlaten. Anders is het voor de Nederlandse overheid onmogelijk om te kunnen vaststellen of een vreemdeling buiten zijn schuld niet terug kan. Deze vaststelling is zonder meer ook relevant voor de vreemdelingen die deel uitmaakten van het tentenkamp in Den Haag of nu in een kerk in Amsterdam verblijven, omdat deze weigeren het gesprek aan te gaan met de DT&V.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven