

Vergaderjaar 2001–2002

19 637

Vluchtelingenbeleid

26 646

Terugkeerbeleid

Nr. 648

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2002

1. Inleiding

In het algemeen overleg op 16 november 2000 (kamerstuk 19 637/26 646, nr. 551) met de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer inzake het onderzoek van de Erasmus Universiteit naar illegaal verblijf in Nederland, het eindrapport van de stuurgroep Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)¹, demotie Middel² en de brief van 15 november 2000 inzake witte illegalen³, en in het VAO asielbeleid van 18 oktober 2001 heb ik toegezegd Uw Kamer nader te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van al hetgeen in het maatschappelijk spraakgebruik gevat wordt onder de term terugkeer. Met deze brief wil ik deze toezegging gestand doen.

2. Terugkeernotitie 25 juni 1999

Sinds de Terugkeernotitie van juni 1999⁴ staat, conform het regeerakkoord, de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling centraal om zelfstandig terug te keren. Dat betekent 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. De vraag of de vreemdeling al dan niet (actief) meewerkt aan de voorbereiding op zijn terugkeer is, voor aanvragen ingediend na de inwerkingtreding van dit beleid, dus vanaf 11 februari 2000, dan ook niet meer relevant.

Om uitvoering te geven aan dit beleid zijn de afgelopen jaren verschillende instrumenten ontwikkeld, gericht op de terugkeer van vreemdelingen naar hun land van herkomst. Daartoe hebben verschillende organisaties een rol of taak gekregen bij de uitvoering van het proces. Daarbij wordt echter telkens het uitgangspunt gehanteerd dat de verantwoordelijkheid voor de terugkeer primair bij de vreemdeling ligt. Dat betekent dat, zodra een vreemdeling uitgediende (en rechtmatig verwijderbaar) is, de eventuele voorzieningen beëindigd worden. De vreemdeling

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637 en 26 646, nr. 523.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637, nr. 464.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 19 637 en 26 646, nr. 551.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 646, nr. 1.

zal vervolgens, al dan niet vrijwillig, moeten terugkeren of er zelf voor kiezen om (met onbekende bestemming) te vertrekken. Daar waar de vreemdeling er voor kiest zelfstandig terug te keren naar het land van herkomst, steunt de Nederlandse overheid de vreemdeling desgewenst bij terugkeer. Er moet dus een onderscheid gemaakt worden tussen het beëindigen van de (opvang) voorzieningen van asielzoekers enerzijds en de daadwerkelijke (feitelijke) terugkeer van zowel reguliere vreemdelingen als asielzoekers anderzijds.

Dit onderscheid is tevens van belang omdat het beëindigen van de voorzieningen van uitgeprocedeerde asielzoekers in belangrijke mate de resultante is van de uitkomsten van de asielprocedures, terwijl bij feitelijke terugkeer de inspanningen van de vreemdeling en de medewerking van de landen van herkomst bepalend zijn. Hoewel beide trajecten vaak in één adem genoemd worden zijn de beschikbare instrumenten, maar ook context, zeer verschillend. In deze brief wil ik dit onderscheid expliciet aanbrengen, waarbij ik me uiteraard realiseer dat er een wisselwerking tussen beide trajecten bestaat.

Het is voor beide trajecten van belang dat vastgehouden wordt aan het uitgangspunt dat voor uitgeprocedeerde vreemdelingen terugkeer de aangewezen optie is. Voor de beoordeling van de kwantitatieve resultaten van het terugkeerbeleid is het van belang ook te kijken naar het aantal asielzoekers dat met onbekende bestemming vertrekt. Op het moment dat de voorzieningen worden beëindigd staat de betrokken (ex)asielzoeker voor de keuze om terug te keren naar het land van herkomst of zelf, met onbekende bestemming, te vertrekken. Het alternatief zou immers zijn het verblijf in de opvang te verlengen, indien de uitgeprocedeerde vreemdeling niet bereid is terug te keren. Het aantal asielzoekers dat daadwerkelijk terugkeert is derhalve mede afhankelijk van deze keuze die door de betrokken vreemdeling gemaakt wordt. Uit het grote aantal asielzoekers dat met onbekende bestemming vertrekt¹ zou afgeleid kunnen worden dat veel uitgeprocedeerde asielzoekers een dergelijke keuze prefereren boven terugkeer naar het land van herkomst.

De overheid kan voor deze keuze niet verantwoordelijk gehouden worden. Uiteraard heeft de overheid wel een verantwoordelijkheid wanneer de vreemdeling ongewenst verklaard is, maar juist in die situaties doen zich een aantal, verder in deze brief beschreven, knelpunten voor.

Het genoemde uitgangspunt – dat terugkeer de aangewezen optie is, maar dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de vreemdeling zelf ligt – vormt tevens de basis voor het verkrijgen en behouden van het benodigde draagvlak binnen de Nederlandse samenleving en voor de dialoog met de buitenlandse vertegenwoordigingen van de landen van herkomst, alsmede met de in Nederland verblijvende allochtone gemeenschappen, de belangenorganisaties en kerken.

2.1 Beëindiging voorzieningen

Vanaf de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn alle beslissingen die door de IND genomen worden (ongeacht de datum van het oorspronkelijke asielverzoek) meeromvattend en hoeven er dus geen ingewikkelde Stappenplannen meer doorlopen te worden om de opvangvoorzieningen van asielzoekers te kunnen beëindigen. Asielzoekers die vóór 1 april 2001 hun laatste beslissing van de IND gekregen hebben vallen onder een zogeheten Stappenplan, waarin is vastgelegd welke stappen genomen moeten worden om de opvangvoorzieningen te beëindigen. Het gaat daarbij om de volgende categorieën:

- Stappenplan 1999: laatste IND beschikking vóór 11 februari 2000.
- Stappenplan 2000: laatste IND beschikking tussen 11 februari 2000 en de datum waarop de Vw2000 in werking getreden is, 1 april 2001.

¹ Zie voor de cijfers bijlage 1.

- Stappenplan Zorgwet VVTV: ter beëindiging van de voorzieningen voor asielzoekers die (nog) onder de Zorgwet vallen.

Afhankelijk van het moment waarop de asielprocedure is aangevangen en het verloop van de procedure is één van de hiervoor geschetste regimes van toepassing. Voor vreemdelingen die onder het regime van Stappenplan 1999 of Stappenplan 2000 vallen betekent dit dat er nog een groot aantal activiteiten nodig zijn om daadwerkelijk tot het beëindigen van de voorzieningen over te gaan. Zo moet van iedere individuele asielzoeker uit de oudste groep, die nog onder Stappenplan 1999 valt, door de overheid aangetoond worden dat hij of zij niet meewerkt aan de terugkeer, alvorens een begin gemaakt kan worden met het, stap voor stap, beëindigen van de voorzieningen. Om de voorzieningen voor deze oude groepen daadwerkelijk te beëindigen moet het COA vervolgens een ontruimingsprocedure starten en de asielzoeker tenslotte, desnoods onder dwang, buiten het centrum zetten. Deze processen zijn zeer arbeidsintensief en vergen een nauwe samenwerking tussen de verschillende ketenpartners.

Daarnaast is in de afgelopen periode gebleken dat het, met name voor de oude groep, vaak juridisch ingewikkeld is om te bepalen onder welke regime een bepaalde asielzoeker valt en of er voor de betreffende vreemdeling nog rechtsmiddelen openstaan. De voorzieningen worden immers pas beëindigd 28 dagen nadat de vreemdeling is uitgeprocedeerd. Daarbij doet zich nog een ander knelpunt voor.

Het uitgangspunt van het beleid is dat de (voorbereiding van de) beëindiging van opvangvoorzieningen aanvangt indien de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar, dan wel uitgeprocedeerd is in de eerste asielprocedure. Daarmee is niet gezegd dat deze voorzieningen in dat stadium ook daadwerkelijk kunnen worden beëindigd. Indien betrokkene een tweede of volgende asielaanvraag indient, die niet binnen de AC-procedure wordt afgewezen en er tegelijkertijd sprake is van zeer schrijnende humanitaire omstandigheden, ontstaat wederom recht op opvang. Voortgezet recht op opvang bestaat eveneens indien uitzetting van betrokkene ingevolge artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 achterwege blijft, zolang het gelet op zijn gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen.

Beëindigen

Het aantal asielzoekers waarvan de voorzieningen beëindigd kan worden is afhankelijk van het aantal asielzoekers dat finaal is uitgeprocedeerd. Dit betekent dat eerst wanneer de rechter heeft geoordeeld dat het beroep van de asielzoeker ongegrond is, de periode van 28 dagen begint te lopen en de voorzieningen van asielzoekers die na 1 april 2001 een (meeromvattende) beschikking hebben gekregen, beëindigd worden. Wanneer de vreemdeling er voor kiest niet in beroep te gaan, worden de voorzieningen 28 dagen na de negatieve beslissing op het bezwaarschrift beëindigd. De ontwikkeling van de bezetting van de opvang wordt in belangrijke mate bepaald door de instroom, de uitstroom en de doorlooptijd van de procedures. In het kader van deze brief over de uitvoering van het terugkeerbeleid wordt in deze brief nader ingegaan op de uitstroom uit de opvang en de factoren die daarbij bepalend zijn. De uitstroom uit de opvang wordt enerzijds bepaald door het aantal asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt, en als gevolg daarvan wordt uitgeplaatst in een gemeente, en anderzijds door het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat is afgewezen en waarvan, als gevolg daarvan, de voorzieningen worden beëindigd.

Het aantal asielzoekers dat een verblijfsvergunning (status) krijgt is gerelateerd aan het landgebonden asielbeleid dat, mede, bepalend is bij de vraag of een asielzoeker in Nederland tijdelijke bescherming kan krijgen. Doordat in de afgelopen jaren het landgebonden asielbeleid beperkter en

strenger is toegepast is het aantal vergunningen dat verleend wordt sinds 2000 gedaald van 9 034 tot 6 500 in 2001. Daarbij moet worden opgemerkt dat het verlenen van een status niet automatisch tot het beëindigen van de opvangvoorzieningen leidt. De gemeenten moeten immers eerst een woning beschikbaar stellen aan de betrokken ex-asielzoeker.

Uitstroom

Statushouders	Vertrek		Totaal			
	begroting	realisatie	begroting ¹	realisatie	begroting	realisatie
2000	7 900	9 034	21 900	16 622	29 800	25 656
2001	9 341	6 500	21 000	16 023	30 341	22 523
2002	9 305		35 126 ²		38 705	

¹ Het betreft hier de cijfers zoals die, in de verschillende jaren, bij VJN zijn aangepast. Voor 2002 zal bij VJN nog nader bezien worden of en in welke mate aanpassing noodzakelijk is als gevolg van gewijzigde omstandigheden ten aanzien van de asielinstroom alsmede de uitstroom (vertrek) uit opvang.

² De aantallen die opgenomen zijn voor 2002 liggen ten grondslag aan de begroting voor de opvang van asielzoekers. Deze cijfers dateren uit het voorjaar van 2001 en zullen bij de aanstaande begrotingsbehandeling (VJN/KB) aangepast worden aan de huidige inzichten. Daarbij zullen de realisaties van de afgelopen jaren (zowel de uitstroomcijfers als de lagere instroomcijfer) alsmede de effecten van de Vreemdelingenwet 2000 worden meegenomen.

Bij het aantal asielzoekers dat na een afwijzing moet vertrekken geldt het hiervoor in de brief gehanteerde onderscheid tussen het beëindigen van de (opvang)voorzieningen enerzijds en de daadwerkelijke terugkeer anderzijds. Het aantal asielzoekers dat uitgeprocedeerd raakt en waarvan de voorzieningen beëindigd kunnen worden is maandelijks echter niet groter dan ongeveer 1 500 en komt in 2001 op totaal 16 023. Ten opzichte van het getal dat in de ramingen was opgenomen een tegenvaller van 4 977. Het cijfer dat in de bovenstaande tabel is opgenomen in de kolom vertrek is opgebouwd uit meerdere elementen¹. Deze elementen zijn verschillend van aard en zijn, in kwantitatieve zin, ofwel de resultante de eigen keuze van de vreemdeling (vrijwillig vertrek al dan niet met onbekende bestemming) of het gevolg van de inzet van de overheid (gedwongen vertrek of bijvoorbeeld vertrek onder toezicht).

Een oorzaak voor de achterblijvende uitstroom is het feit dat veel asielzoekers tegelijkertijd meerdere procedures hebben lopen, waarvan de uitkomsten moeten worden afgewacht alvorens tot daadwerkelijke beëindiging te kunnen overgaan. Het kan dus enige tijd duren voordat een asielzoeker finaal is uitgeprocedeerd en er stappen gezet kunnen worden om de voorzieningen te beëindigen.

Het overgrote deel van deze groep valt vervolgens onder één van de oude Stappenplannen, hetgeen betekent dat er een beëindigingsbeschikking moet worden uitgereikt, waartegen de asielzoeker bezwaar kan maken. Tenslotte is voor daadwerkelijke beëindiging van de opvangvoorzieningen nog een ontruimingsprocedure bij de kantonrechter nodig. Dit alles maakt het onmogelijk om in korte tijd van grotere groepen asielzoekers de (opvang)voorzieningen te beëindigen.

Tenslotte speelt ten aanzien van de oude groepen mee dat het vaak gaat om mensen die reeds een geruime tijd in Nederland verblijven en deels geïntegreerd zijn in de lokale gemeenschap. Het beëindigen van de (opvang)voorzieningen van deze groep krijgt daarmee een zware lading en leidt in sommige gevallen tot maatschappelijke onrust, hetgeen in sommige gevallen tot een vertraging van het beëindigen van de voorzieningen kan leiden.

¹ In de tabellen in de bijlage (pagina 24 en 25) is deze uitsplitsing nader toegelicht.

De voorzieningen die door het COA worden verstrekt eindigen op het moment dat de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar dan wel uitgeprocedeerd is, of indien aan de asielzoeker een status wordt verleend. Na statusverlening zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting.

Draagvlak

De zorgen van de gemeenten over (uitgeprocedeerde) asielzoekers zonder overheidsvoorzieningen neem ik zeer serieus. In reactie op deze signalen heb ik een aantal maal overleg gevoerd met een vertegenwoordiging van de VNG, twee Commissarissen van de Koningin en een aantal gemeenten. Tijdens deze overleggen is nadrukkelijk gewezen op de uitgangspunten van het rijksbeleid inzake de onthouding van opvangvoorzieningen en heb ik mij kritisch uitgelaten over de, door een aantal gemeenten en provincies ondersteunde, initiatieven om verstrekkingen te bieden aan (uitgeprocedeerde) asielzoekers die zijn uitgesloten van rijksvoorzieningen. De gemeenten hebben bij dit overleg aangegeven dat zij het rijksbeleid op dit punt onderschrijven. Het is van het grootste belang dat er ten aanzien van asielzoekers, op het moment dat ze de rechten op voorzieningen verliezen, een consequent en consistent beleid wordt gevoerd, waaruit volstrekt helder blijkt dat het aan de vreemdeling is om zijn verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van terugkeer naar het land van herkomst. Hierbij mag het gemeentelijk beleid niet afwijken van het rijksoverheidsbeleid. Alternatieve gemeentelijke opvang voor uitgeprocedeerden verstoort dit consistente beleid. Hoewel niet bekend is waar de vreemdelingen waarvan de (opvang)voorzieningen beëindigd worden en de vreemdelingen die vertrekken met onbekende bestemming naar toe gaan, zijn er geen aanwijzingen dat zij massaal in Nederland verblijven.

Het onderwerp is tevens in het bestuurlijk overleg van een kabinetsdelegatie met VNG en IPO aan de orde geweest. De dialoog met de gemeenten, provincies en VNG en IPO wordt in de komende periode voortgezet. Deze dialoog heeft naast de inhoudelijke aspecten met betrekking tot terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, tevens de huisvesting van statushouders tot onderwerp. Met name ten aanzien van dit laatste onderwerp is het van belang dat de gemeenten op korte termijn maatregelen nemen om de groep statushouders in de opvang (op dit moment bijna 7 000) zo snel mogelijk uit te plaatsen naar een woning in een gemeente.

Betrokken organisaties

Ook voor de betrokken organisaties betekende de nadruk op het loskoppelen van het beëindigen van de voorzieningen van de daadwerkelijk terugkeer een cultuuromslag. Met name voor de medewerkers van het COA die met de betreffende asielzoekers terugkeergesprekken moesten voeren en dagelijks geconfronteerd worden met de gevolgen van het beëindigingsbeleid voor de individuele asielzoekers.

De uitvoering van het in 1999 geformuleerde beleid is vormgegeven door middel van een samenwerkingsovereenkomst tussen betrokken (uitvoerings)organisaties. Tevens is een algemeen projectleider aangesteld en zijn er overleg- en samenwerkingsstructuren gecreëerd, waaronder regionaal georganiseerde interdisciplinaire terugkeer teams. Door de betrokken organisaties zijn de werkprocessen terugkeer beschreven en geïmplementeerd. Daarbij bleek echter dat de bestaande informatievoorziening niet aansloot op de stappen die moeten worden gezet om de opvangvoorzieningen te beëindigen. De gegevens over de procedures van de betreffende asielzoekers worden in verschillende systemen vastgelegd. Het zodanig koppelen van deze systemen dat in een oogopslag duidelijk wordt waar een asielzoeker in de procedure staat, bleek ingrijpend te zijn. Inmiddels lopen er al geruime tijd verschillende automatiseringsprojecten die er

op gericht zijn de informatievoorziening in de asielketen structureel te verbeteren.

2.2 Daadwerkelijk terugkeer

De vreemdeling is weliswaar verantwoordelijk voor zijn eigen terugkeer, maar wil in de meeste gevallen niet terug. De vreemdeling is immers naar Nederland gekomen om te blijven en niet om terug te keren. In geval van terugkeer lijdt de vreemdeling meestal gezichtsverlies in het land van herkomst. De vreemdeling heeft vaak duizenden, zo niet tienduizenden dollars moeten betalen voor de reis naar Europa. Zelfs leven in illegaliteit in dit deel van de wereld wordt, met dergelijke beelden in het achterhoofd, soms verkozen boven terugkeer.

Het is dan ook van belang dat hulp wordt geboden aan de vreemdeling die overigens zelf onverminderd verantwoordelijk blijft voor zijn eigen terugkeer. Bij die hulp zal gezocht worden naar maatwerkoplossingen, waarbij de Nederlandse overheid wil proberen de obstakels weg te nemen en de terugkeer van uitgeprocedeerden zoveel mogelijk te bevorderen. Dit komt het best tot zijn recht bij zo snel mogelijk gerealiseerde zelfstandige terugkeer. Hiervoor is echter de medewerking van de overheden van de landen van herkomst nodig. Zij moeten bereid zijn tot terugname van hun onderdanen. Volkenrechtelijk zijn zij hiertoe verplicht en deze verplichting wordt door de herkomstlanden ook erkend. Voorts is hun medewerking in verreweg de meeste gevallen nodig ter vaststelling van de nationaliteit en/of identiteit van de afgewezen asielzoekers, die immers veelal niet meer over (reis-) documenten beschikken. Terwijl landen van herkomst veelal alleen een vervangend reisdocument afgeven als de identiteit van de betrokken vreemdeling vaststaat, werken sommige herkomstlanden niet mee aan de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de betrokkene. Landen van herkomst staan zelfs niet altijd onmiddellijk positief tegenover de terugname van afgewezen asielzoekers, wanneer hiervoor door de Nederlandse overheid om medewerking gevraagd wordt.

Verder is er nog een categorie vreemdelingen ten aanzien van wie er zich bij de terugkeer specifieke problemen voordoen. Het gaat hier om vreemdelingen van wie de aanvraag voor een verblijfsvergunning (regulier en asiel) is afgewezen omdat er ernstige redenen bestaan om te veronderstellen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan de misdaden zoals beschreven in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag leidt ertoe dat de betrokkene geen bescherming kan ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag en de Vreemdelingenwet 2000 en op die grond niet kan worden toegelaten tot Nederland. Tevens rust op de vreemdeling de rechtsplicht Nederland te verlaten. Concreet betekent dit dat de opvang wordt beëindigd en dat de vreemdeling is uitgesloten van door de overheid gefinancierde faciliteiten.

Echter, daadwerkelijke terugkeer kan in bepaalde gevallen niet worden gerealiseerd, indien er bij terugkeer een reële risico bestaat op schending van het Europees Verdrag van de rechten van de Mens en het Anti-Folterverdrag. De relevante verdragsbepalingen in deze hebben immers absolute werking, dat wil zeggen dat er onder geen enkele omstandigheid vanaf geweken mag worden. In zulke gevallen kan de vreemdeling niet worden verwijderd uit Nederland. Overigens wordt in deze gevallen geen verblijf hier te lande toegekend.

Identiteitsvaststelling en nationaliteitsvaststelling

Het grootste gedeelte van de asielzoekers is ongedocumenteerd. Dit compliceert de daadwerkelijke terugkeer enorm, doordat de benodigde

Laissez Passer (LP, reisdocument) alleen verstrekt wordt wanneer identiteit en nationaliteit vaststaan. Omdat de vreemdeling veelal niet terug wil keren worden de IND en de Vreemdelingendienst vaak geconfronteerd met situaties waarin de vreemdeling onvoldoende of onjuiste informatie verschaft om tot vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit te komen. De identiteitsvaststelling wordt voorts soms gehinderd doordat in de herkomstlanden geen adequaat bevolkingsregistratiesysteem voorhanden is of een destijds bestaande administratie verloren is gegaan. De meeste herkomstlanden eisen op dit moment echter dat zowel de nationaliteit als identiteit onomstotelijk vaststaan, alvorens een vreemdeling kan terugkeren. Er wordt gewerkt aan afspraken met herkomstlanden om terugkeer ook mogelijk te maken in de gevallen dat alleen de nationaliteit van de vreemdeling vaststaat. Deze afspraken zijn reeds ingezet met Nigeria en Angola. Dit is een positieve ontwikkeling, want het vaststellen van de nationaliteit van een vreemdeling is immers minder complex dan het vaststellen van de identiteit (naam, geboortedatum, etc.).

Er zijn in principe geen diplomatieke vertegenwoordigingen van staten die niet aan hun volkenrechtelijke verplichtingen voldoen om eigen onderdanen, die daarom vragen, terug te nemen. Dus in alle gevallen waarin de vreemdeling wil terugkeren naar het land van herkomst *en* zijn juiste identiteit en nationaliteit opgeeft, wordt door de desbetreffende vertegenwoordiging een reisdocument afgegeven. Hierin zit echter in een aantal gevallen ook de moeilijkheid. Vreemdelingen willen veelal niet terug. Daarnaast zijn er diplomatieke vertegenwoordigingen die expliciet hebben aangegeven niet mee te willen werken aan gedwongen terugkeer. Dwangmiddelen richting de vreemdeling, anders dan de beëindiging van de opvang en eventueel bewaring, zijn er niet.

Ook voor de inzet van charters voor de verwijdering van uitgeprocedeerde asielzoekers is steeds de instemming van de landen van herkomst vereist. Niet valt uit te sluiten dat bij veelvuldige inzet van charters bij verwijderingen de landen van herkomst hieraan geen medewerking meer willen verlenen. Bij een verwijdering per charter wordt steeds een aantal vreemdelingen tegelijkertijd teruggezonden naar het land van herkomst. Dit plaatst zowel het betrokken land als de betrokken vreemdelingen in een bijzondere positie.

Er is sinds de terugkeernotitie van 25 juni 1999 veel gebeurd. Niet alleen is de Vw2000 in werking getreden, ook de context en publiek opinie zijn veranderd. Om die reden is de afgelopen periode het onderwerp terugkeer en in samenhang daarmee het beëindigen van de voorzieningen nog eens tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot de volgende overwegingen en aanknopingspunten voor verbetering.

3. Stand van zaken januari 2002

Onder de Vw2000 is geen nieuw stappenplan ontwikkeld. De nieuwe wet is dusdanig uitgewerkt dat met afspraken op uitvoeringsniveau volstaan kan worden. Het komt er op neer dat, ongeacht het moment dat de vreemdeling zijn aanvraag heeft ingediend, op iedere negatieve asielbeschikking vanaf 1 april 2001 de Vw2000 van toepassing is. Daarmee zijn alle asielbeslissingen na 1 april 2001 meeromvattend. De voorzieningen eindigen na de vertrektermijn van 28 dagen van rechtswege. Een separate titel tot ontruiming is niet meer nodig. Bepalend voor de hoeveelheid vreemdelingen op wie de meeromvattende beschikking van de Vw2000 van toepassing is, is de omvang van de productie van de IND en de rechtbanken.

Een factor die bij daadwerkelijke terugkeer op dit moment aan belang wint is een gecoördineerde aanpak richting landen van herkomst door de verschillende departementen. De medewerking van de autoriteiten van de landen van herkomst is immers cruciaal voor de daadwerkelijke terugkeer. Om deze autoriteiten te bewegen tot een meer coöperatieve opstelling ten aanzien van de identiteitsvaststelling en de (verplichte) opname van hun onderdanen, is het zaak dat de Justitie-inspanningen op dit gebied worden verbreed naar andere departementen.

Zo worden alle missies van bewindslieden en ambtenaren naar belangrijke herkomstlanden aangegrepen om de Nederlandse terugkeerproblematiek aan te kaarten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal hierbij ondersteuning bieden aan de overige departementen en heeft hiertoe een terugkeerfunctionaris aangesteld. Ook de Minister President heeft de noodzaak van een kabinetsbrede samenwerking ten aanzien van de terugkeer benadrukt tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, hetgeen ook door Uw Kamer ondersteund werd.

3.1 Beëindiging voorzieningen

Het daadwerkelijk beëindigen van de (opvang)voorzieningen vormt een belangrijke voorwaarde voor een consistent en effectief vreemdelingenbeleid. Het vraagt de gecombineerde inzet van vele ketenpartners. De Vw2000 biedt voldoende mogelijkheden om bij een afwijzende beslissing het beëindigen van de (opvang-) voorzieningen te effectueren. Dezelfde ketenpartners hebben daarnaast ook de taak het vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, die nog onder de oude wet vallen, te effectueren. Het wegwerken van deze oude zaken vormt een belangrijke voorwaarde voor het effectief kunnen inzetten op de uitvoering van het terugkeerbeleid onder de Vw2000. Daarbij is het van groot belang dat de Vreemdelingenkamers over voldoende capaciteit beschikken om, naast bewaringszaken en beroep tegen AC beslissingen, de achterstanden versneld weg te werken. Hiertoe wordt het aantal zittingsplaatsen nog dit jaar uitgebreid van 15 naar 19 en wordt tevens overwogen additioneel een verdere uitbreiding in gang te zetten. Het is echter van belang dat hierbij onderzocht worden in hoeverre een dergelijke groei ook voor de andere ketenpartners (procesvertegenwoordiging van de IND, advocatuur en tolken) mogelijk is.

Om tevens het beëindigen van de voorzieningen voor de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen te versnellen is besloten om, onder verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal Vw2000, het doorlopen van de stappenplannen projectmatig aan te pakken. Hiertoe is binnen het projectbureau van de DG een aparte projectorganisatie ingericht, het project Vertrek en Terugkeer. Als eerste stap is geïnventariseerd hoeveel vreemdelingen onder de verschillende stappenplannen vallen en in welk stadium van de procedure deze asielzoekers zich bevinden. Daarbij worden drie categorieën onderscheiden: Stappenplan 1999, Stappenplan 2000 en de zogenaamde ex VVTV-ers, die nog onder de Zorgwet vielen.

Het gaat bij benadering om de aantallen zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Hierbij geldt voor elk van de drie categorieën dat ze ofwel op dit moment reeds uitgeprocedeerd zijn, ofwel nog een beroepsprocedure hebben lopen.

Categorie	Uitgeprocedeerd	In procedure bij de rechtbank
Stappenplan 1999	+/- 3000	+/- 2500
Stappenplan 2000	+/- 1000	+/- 5000
Ex-VVTV-ers ¹	+/- 1000	+/- 3000

¹ Ex-VVTV-ers vallen deels onder stappenplan 1999 en deels onder stappenplan 2000.

De zaken die onder een van deze stappenplannen vallen zullen projectmatig worden afgehandeld, onder coördinatie van het project Vertrek en Terugkeer. De betreffende dossiers worden geschoond en vervolgens ingedeeld op zogenaamde casemanagers. Deze casemanager is verantwoordelijk voor het gehele traject en zal het dossier pas kunnen overdragen (archiveren) als de voorzieningen van de betreffende asielzoeker daadwerkelijk beëindigd zijn. Per dossier wordt de stand van zaken nauwlettend gemonitord en worden, onder regie van de casemanager, de stappen gezet die nodig zijn om de gevolgen van een onherroepelijke afwijzing van het asielverzoek te effectueren. Afhankelijk van het Stappenplan ligt het primaat hiervoor bij de IND (Stappenplan 1999), de IND en het COA (Stappenplan 2000) en de gemeenten (voor zover die nog verantwoordelijk zijn voor het beëindigen van de voorzieningen van de Zorgwet VVTV).

Door de betrokken organisaties wordt, in overleg met het project, gezien welke capaciteitsinzet nodig is om deze aanpak te kunnen hanteren. Uitgaande van de beschikbaarheid van de noodzakelijke capaciteit wordt gestreefd de procedurele afhandeling *tot* de ontruimingsprocedures eind 2002 grotendeels af te ronden, zodat eind 2003 de oude voorraad nagevoeg zal zijn afgebouwd.

Daarvoor is het nodig om de oude stappenplannen, waarbij nog geen sprake is van een meeromvattende beschikking en derhalve nog allerlei handelingen moeten worden verricht alvorens tot daadwerkelijke beëindiging van de voorzieningen te kunnen overgaan, aan te scherpen. Hiervoor bestaan een drietal mogelijkheden, waarvan dit moment onderzocht wordt op welke wijze en op welke termijn deze kunnen worden geïmplementeerd. Daarbij geldt ten aanzien van het hierna onder B genoemde punt (Omzetten van de oude beschikking) dat eerst gezien zal moeten worden in hoeverre dit op juridische belemmeringen stuit.

A Checklist

Alle asielzoekers die vallen onder het Stappenplan 1999 (waarbij het zogenaamde meewerkcriterium geldt) worden gefaseerd gevorderd (er wordt een afspraak gemaakt). Aan de betrokken asielzoeker wordt een standaard checklist voorgelegd, om te kunnen bepalen of er voldoende activiteiten zijn ontplooid om de terugkeer te bewerkstelligen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat een ieder die terug wil keren, ook daadwerkelijk terug kan keren. Als de asielzoeker niet op de afspraak verschijnt, of onvoldoende gedaan heeft om terug te keren, wordt het niet-meewerken tegenovergenomen, omdat er immers een tijd verstreken is sinds de aanzegging om Nederland te verlaten en de vreemdeling nog niets of te weinig gedaan heeft om zijn terugkeer te effectueren. Door het aldus omdraaien van de bewijslast kan op dat moment de gestandaardiseerde beëindigingsbeschikking uitgereikt worden en kunnen eventuele bezwaren direct gehoord worden.

B Omzetten van de oude beschikking

Daarnaast heb ik de intentie om voor asielzoekers in beroep de oorspronkelijke beschikking van rechtswege om te zetten in een meeromvattende beschikking. Door deze maatregel wordt de oorspronkelijke beschikking van de IND van voor 1 april 2001, als (rechts)gevolg van de uitspraak van de rechter, beschouwd als een meeromvattende beschikking (ongeacht de uitspraak). De redenering hierbij: het betreft een uitspraak gedaan ná 1 april 2001, waarbij onder het regime van de Vw2000 ex-nunc is getoetst. Bij een ex-nunc toetsing wordt door de rechter tevens meegewogen of er schrijnende omstandigheden zijn die zich tegen beëindiging van de voorzieningen verzetten. Door het omzetten van de beschikkingen krijgt de uitspraak van de rechter effectief hetzelfde rechtsgevolg als een onder de

nieuwe wet genomen afwijzende beschikking. Voor bezwaarbeschikkingen is dit wél als zodanig in de overgangswet geregeld, voor de uitspraken in beroep niet. Er is overigens wel een wetswijziging nodig om dit te regelen, waarbij rekening moet worden gehouden met de complexe juridische merites van deze wijziging. Een wetswijziging ten einde dit te bereiken zal worden voorbereid er van uitgaande dat juridische complicaties overwonnen worden.

Als voor de asielzoekers in beroep de beslissing van de rechter een dergelijk rechtsgevolg krijgt betekent dit:

- géén meewerkcriterium meer;
- géén beëindigingsbeschikking meer;
- géén ontruimingsprocedure bij de rechter meer¹.

C Voegen van de dubbele procedures voor ex-VVTV-ers

Openstaande beroepszaken (tegen de intrekking VVTV en tegen de niet-inwilliging A-status/vtv) moeten zoveel mogelijk gevoegd behandeld worden. Op deze wijze kunnen in één zitting twee zaken tegelijk worden afgedaan. De asielzoeker krijgt in één keer een beslissing in beide beroepsprocedures en krijgt hierdoor geen hernieuwd recht op opvang op grond van de RVA. Daarnaast zal de rechtbank verzocht worden in zaken, waarin door de IND nog niet is beslist op de niet inwilliging van de A-status, het beroep tegen de intrekking/niet verlenging VVTV aan te houden. Ook dan kunnen in een later stadium de beide beroepszaken gevoegd worden behandeld.

Draagvlak

Doordat de beëindiging van de opvangvoorzieningen vrijwel altijd in een gemeente plaatsvindt, is het wenselijk en noodzakelijk dat vertegenwoordigers van gemeenten op de hoogte zijn van het proces dat tot beëindiging heeft geleid. Daardoor is het beter mogelijk in samenwerking met de gemeentelijke vertegenwoordigers, lokale organisaties op het juiste tijdstip en op een voldoende wijze te informeren. Op grond van de resultaten van een onderzoek ontwikkelt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) momenteel een strategie die moet leiden tot een betere communicatie en samenwerking met lokale, maatschappelijke organisaties, gericht op terugkeer. Naar verwachting zullen de resultaten van dit traject medio april 2002 geïmplementeerd kunnen worden.

3.2 Daadwerkelijke terugkeer

Nederland staat niet alleen in Europa waar het de problematische terugkeer van vreemdelingen betreft. Binnen alle Europese lidstaten is dit een belangrijk en weerbarstig thema. Als uitvloeisel van het Verdrag van Amsterdam, het actieplan van Wenen en de conclusies van Tampere wordt gezocht naar oplossingen om de terugkeer en de bestrijding van illegale immigratie in Europees verband aan te pakken. In deze context is door de Europese Commissie een Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie gepresenteerd. Daarnaast heeft de Europese Commissie een groenboek in ontwikkeling, waarin voorstellen worden gedaan voor een Europees terugkeerbeleid.

Herkomstlanden zijn volkenrechtelijk verplicht tot terugname van hun onderdanen. Herkomstlanden erkennen deze volkenrechtelijke verplichting ook. Dat zich toch veelvuldig problemen voordoen met terugname heeft enerzijds te maken met technische problemen, als gevolg van het feit dat de meeste afgewezen asielzoekers ongedocumenteerd zijn, anderzijds met het dieperliggende probleem dat herkomstlanden in het algemeen niet veel belang zien in terugname van hun, in een vreemdelingenrechtelijke procedure door Nederland, afgewezen onderdanen.

¹ Dit geldt overigens niet voor asielzoekers die een eigen contract gesloten hebben voor de huur van een woning.

De constatering dat herkomstlanden in het algemeen niet veel sympathie hebben voor terugname van hun afgewezen onderdanen, betekent dat Nederland bij samenwerking op het gebied van terugkeer vragende partij is bij deze landen. De ervaring is dan ook dat overheden van herkomstlanden een wederdienst vragen voor hun medewerking, ook om weerstanden onder de eigen bevolking (en de gemeenschap van landgenoten in Nederland) tegen terugkeer van afgewezen asielzoekers te verminderen. In het algemeen zal een dergelijk verzoek van een herkomstland gelieerd zijn aan de terugkeer van afgewezen asielzoekers en/of vluchtelingen in het algemeen en gericht op facilitering van hun reïntegratie. Maar een verzoek kan ook op het terrein van het Nederlandse buitenlandse beleid liggen.

Een oplossing voor de discrepantie die, in elk geval op de korte termijn, bestaat tussen de belangen van herkomstlanden op het gebied van terugkeer (en migratie in het algemeen) en die van de landen van bestemming, is slechts te vinden in een meeromvattende lange-termijnaanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis. Van belang in deze aanpak is tevens dat de lasten ervan worden gespreid over de verschillende landen van bestemming.

Zoals reeds eerder gemeld aan uw Kamer is overleg gevoerd met het ministerie van Buitenlandse Zaken en ontwikkelingssamenwerking, waarbij is onderzocht hoe meer synergie kan worden verkregen tussen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het terugkeerbeleid ten aanzien van bepaalde landen. Bij het overleg bleek dat binnen de bestaande beleidskaders van de ontwikkelingssamenwerking ondersteuning van het terugkeerbeleid mogelijk is, en wel in de vorm van gerichte multilaterale bijdragen vanuit het OS-budget aan de programma's van internationale instellingen als IOM en UNICEF. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan IOM- of UNICEF-programma's voor opvang en herintegratie van vluchtelingen en binnenlands ontheemden, die dan ook aan terugkerende ex-asielzoekers (inclusief alleenstaande minderjarige ex-asielzoekers) ten goede zouden kunnen komen. Dergelijke bijdragen vanuit de ontwikkelingssamenwerking kunnen een belangrijke ondersteuning voor het terugkeerbeleid betekenen, zowel voor algemene doelgroepgerichte terugkeerprogramma's als voor programma's meer specifiek gericht op terugkeer van ama's. Op grond van deze door ontwikkelingssamenwerking aangedragen kaders wordt thans door het ministerie van Justitie een lijst opgesteld met prioritaire landen die voor een dergelijke meer geïntegreerde benadering in aanmerking komen.

De gedachte dat er behoefte is aan een meeromvattende aanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis, vormde de basis van de aanpak voorgesteld door de High Level Working Group on Asylum and Migration van de Europese Unie, die eind 1998 op Nederlands initiatief werd opgericht. De activiteiten die het kader van de HLWG en andere EU initiatieven (waaronder terug- en overname overeenkomsten) worden geïnitieerd, zijn veelal gericht op de langere termijn en sorteren dus niet in concrete directe terugkeerresultaten. Desalniettemin zijn deze initiatieven van belang, omdat ze het kader voor de toekomst vormen.

Terug- en overname overeenkomsten

Terug- en overname overeenkomsten leggen de verplichting vast tot het terugnemen van eigen onderdanen en het overnemen van onderdanen van derde landen die via het grondgebied van een van de overeenkomstsluitende landen naar het grondgebied van een andere overeenkomst-

sluitende partij is gereisd. Daarmee zijn het belangrijke instrumenten om de terugkeer van afgewezen asielzoekers meer afdwingbaar te maken. De onderhandelingen over T&O-overeenkomsten leiden niet tot resultaten op de korte termijn. De Benelux onderhandelt thans met een groot aantal transit- en herkomstlanden om te komen tot een terug- en overname-overeenkomst.

Communicatie met de vreemdeling

In de huidige situatie wordt de asielzoeker pas in de laatste fase van de procedure daadwerkelijk geconfronteerd met medewerkers van het IOM. Teneinde de asielzoeker eerder in de procedure persoonlijk voor te lichten over de mogelijkheden die IOM kan bieden, zal de IND vanaf het moment van aankomst in het AC bekendheid geven aan het hulpaanbod bij terugkeer. Het COA zal dit doen vanaf binnenkomst in het OC en zal de asielzoeker reeds na de eerste negatieve beschikking in contact brengen met IOM. De voorlichting van zal zich, nog meer dan nu, gaan richten op daadwerkelijke terugkeer. Daartoe zullen brochures worden opgesteld in de belangrijkste talen van de betrokken asielzoekers. Ook IOM zal de vreemdelingen gedurende hun procedure actief blijven benaderen. Daarnaast wordt in samenwerking met diverse organisaties, waar onder de VNG, de kennis over mogelijkheden van hulp bij vertrek vergroot, ondermeer door voorlichting aan medewerkers en door middel van foldermateriaal.

Intensivering gate-controles

Op de luchthaven Schiphol wordt dit jaar, als uitvoering van de maatregelen uit de AMA notitie, het aantal gate-controles geïntensiveerd. Mede ten behoeve van de terugkeer zal het aantal gate-controles nog verder worden vergroot, zodat het aantal wordt verdubbeld tot 10 000 controles. De gate-controles zijn controles in het kader van de grensbewaking, met als doel onmiddellijk bij aankomst de identiteit van de vreemdeling vast te stellen en te controleren of de vreemdeling beschikt over de juiste documenten. In geval de vreemdeling niet beschikt over (juiste) reisdocumenten, kan, doordat de controle heeft plaatsgevonden aan de gate van het vliegtuig, worden vastgesteld met welke vlucht de vreemdeling heeft gereisd. De verwijdering van deze categorie vreemdelingen wordt daarvoor vereenvoudigd. Bovendien wordt in deze gevallen een claim op de luchtvaartmaatschappij gelegd, waarmee de verwijdering van de vreemdelingen de verantwoordelijkheid is van de aanvoerende luchtvaartmaatschappij.

Verwijderingen

Het afgelopen jaar is een groot aantal uitzettingen van zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als illegalen via Schiphol helaas geannuleerd. Dit komt ondermeer door de omstandigheid dat de vreemdeling zich zodanig verzet tegen zijn verwijdering dat de veiligheid van de passagiers, de begeleiders, of de betrokken vreemdeling zelf, gevaar lopen, of omdat de betrokken vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken¹. In het Jaarplan 2002 van de Koninklijke Marechaussee is vastgelegd dat het streef aantal verwijderingen van vreemdelingen die hier te lande niet (langer) mogen verblijven (dus zowel uitgeprocedeerde asielzoekers, reguliere vreemdelingen als illegalen), zal worden verhoogd. Zo zal het aantal uitzettingen via Schiphol dit jaar, ten opzichte van het voorgaande jaar, met tenminste 1200 toenemen tot 13 200. Deze toename zal mede gerealiseerd worden door een betere afstemming tussen de ketenpartners. Een werkgroep waarin alle ketenpartners zijn vertegenwoordigd, zal op korte termijn met verbetervoorstellen komen met betrekking tot het totale verwijderingsproces² binnen de keten. Doelstelling is om het totaal aantal uitzettingen dit jaar nog meer te doen toenemen dan met de voorlopig geplande 1200. Hiervoor zijn nog wel aanvullende maatregelen nodig, zoals vergroten van het aantal charters, de toepassing van dwang-

¹ Beantwoording vragen lid Kamp, dd. 17 oktober 2001 kenmerk 5122021/01/DVB.

² Voor zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als illegalen.

middelen en het realiseren van opvang op Schiphol voor geweigerde (uit te zetten) vreemdelingen.

Intensiveren van het aantal charters

Bij gedwongen vertrek bestaat de mogelijkheid om door middel van een groepsgewijze aanpak, met behulp van charters, meerdere vreemdelingen met dezelfde nationaliteit in één keer, onder begeleiding, terug te laten keren naar het land van herkomst. Dit gebeurt door middel van samenwerking tussen de Vreemdelingendiensten, de Koninklijke Marechaussee, de IND, de dienst Vervoer & Ondersteuning, de penitentiaire inrichtingen, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het land van herkomst. Vorig jaar zijn vier charters naar Nigeria (juli) en één naar DR Congo/Togo/Niger (augustus) met succes uitgevoerd. In een convenant met het ministerie van Defensie wordt vastgelegd dat defensietoestellen kunnen worden ingezet voor dergelijke charters. Daarnaast is begin december in samenwerking met Duitsland een charter uitgevoerd naar Marokko, Kameroen en Nigeria. Ook wordt een samenwerkingsverband met de Verenigde Staten opgezet, om te bezien of tot uitvoering van gezamenlijke charters gekomen kan worden, opdat de charters efficiënter en goedkoper kunnen worden ingezet.

Centralisatie en coördinatie van de LP aanvragen

Binnen de IND is ter ondersteuning van de verstrekking van Laissez Passers (LP's) in 2001 de afdeling Coördinatie presentaties ambassades opgericht (CPA). Deze afdeling is in eerste instantie gestart met LP-aanvragen voor 14 zogeheten moeilijke landen. In de loop van het jaar is dit aantal gestegen tot 64.

De gecentraliseerde en gecoördineerde aanpak van de presentaties zal moeten leiden tot een effectievere LP-verstrekking en maakt knelpunten zichtbaar. In de komende maanden zullen ook de LP-aanvragen van de vreemdelingendiensten door deze afdeling worden gecoördineerd. Daarnaast zal worden bezien of deze afdeling meerdere operationele taken van de vreemdelingendiensten kan overnemen, teneinde de efficiëntie in het proces van presentatie te verhogen. De eerste resultaten van de gecentraliseerde aanpak zijn positief (zie hiervoor verder de bijlage).

Taalanalyse

Het eenduidig kunnen vaststellen van identiteit en nationaliteit is voor de verstrekking van LP's cruciaal. Om de LP verstrekking – en daarmee de terugkeer – te vergemakkelijken is het tevens van belang zo vroeg mogelijk in de procedure de daadwerkelijke herkomst van een asielzoeker vast te stellen. Taalanalyse vormt hiervoor een bruikbaar instrument. Taalanalyse wordt derhalve niet alleen gebruikt om te beoordelen of de asielzoeker recht heeft op verblijf of dat sprake is van een asielzoeker die aangeeft uit een bepaald herkomstland afkomstig te zijn, maar waarvan na taalanalyse blijkt dat dit niet zo is (een zogeheten «pseudo»). Taalanalyse biedt voor de terugkeer handvatten om te bepalen bij welke autoriteiten een asielzoeker, die verder geen aanknopingspunten heeft gegeven voor zijn herkomst, moet worden gepresenteerd teneinde een reisdocument te verkrijgen. Ook kan taalanalyse worden toegepast, nadat door de autoriteiten van een specifiek land een «non-State» verklaring is afgegeven. Dat wil zeggen een verklaring dat de betrokken vreemdeling niet afkomstig is uit dat land. Taalanalyse kan dan een bijdrage leveren aan de beantwoording van de vraag uit welk land of gebied de betrokkene wel afkomstig is.

Inzet immigratiedeskundigen uit herkomstlanden

Het inzetten van immigratiedeskundigen uit de landen van herkomst (China, Angola en Nigeria) is een andere mogelijkheid om de nationaliteits- en identiteitsvaststelling te vereenvoudigen. Bij wijze van

pilot zijn Chinese identiteitsdeskundigen in Nederland werkzaam geweest. De Angolese autoriteiten hebben aangegeven dat de terugkeer van hun onderdanen geen wezenlijk probleem is, mits de nationaliteit en de identiteit is vastgesteld. Ook hebben zij zich bereid getoond om Angolese immigratiemedewerkers naar Nederland te laten komen om het identificatieproces te versnellen. Deze immigratiedeskundigen zijn thans reeds in Nederland werkzaam. De «task force China» (inzet Chinese taalexperts) is inmiddels afgerond. De voorlopige en te verwachten resultaten wijzen op een succesvol project; een significante verhoging van het aantal nationaliteitsvaststellingen en daarmee het aantal te verstrekken LP's (in 36% van de gevallen). Dit zou moeten leiden tot een gelijke verhoging van het aantal verwijderingen. Ter vergelijking: in de periode april tot augustus 2000 zijn 110 LP-aanvragen schriftelijk ingediend. Voor die zaken werd in 26 gevallen een LP afgegeven (=24%).

Ook in het breder verband waarin dit project heeft plaatsgevonden, heeft het project de samenwerking met de Chinese overheid en de Chinese vertegenwoordiging hier ter lande versterkt, met name op het gebied van illegale migratie en terugkeer. Nederland is het eerste Europese land dat de samenwerking op deze heeft manier vormgeven. Evaluatie van deze nieuwe vorm van samenwerking heeft geleid tot de voortzetting ervan. Uit de interesse die andere Europese landen hebben getoond voor het project, blijkt dat men het project succesvol acht.

In juli 2001 zijn op uitnodiging van de IND drie Nigeriaanse immigratiedeskundigen ingezet bij de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van een grote groep vermeende Nigerianen. In samenwerking met de Nigeriaanse ambassade zijn betrokkenen geïnterviewd. Op basis van de uitkomsten van de interviews is in ruim 90% van de gepresenteerde zaken door de ambassade een LP verstrekt. Het merendeel van de vreemdelingen is vervolgens met een charter teruggekeerd naar Nigeria. Overigens is sindsdien een terugslag opgetreden in de bereidheid tot medewerking van de Nigeriaanse ambassade, als gevolg van interventies uit de (lokale) Nigeriaanse gemeenschap in Nederland.

Vooralsnog lijkt de inzet van immigratiedeskundigen succesvol. De projecten zullen in 2002 worden voortgezet. Overigens dient wel gemeld te worden dat dit zeer tijdrovende en kostbare trajecten zijn.

Motie 78

Met de uitvoering van motie 78 bestaat de mogelijkheid om na de eerste fase de AC-procedure met een periode van maximaal drie weken te stuiten om nader onderzoek te kunnen verrichten naar de identiteit, nationaliteit en reisroute van de betrokken asielzoeker, alvorens op de inhoudelijke asielmotieven wordt ingegaan. Vooral in het kader van de terugkeer zijn vroegtijdige vaststelling van identiteit en nationaliteit van belang. Daarnaast zal de mogelijkheid worden bezien om die asielzoekers die in het kader van Wet ongedocumenteerden toerekenbaar niet beschikken over documenten, te laten horen door een specifiek daartoe getrainde medewerker van de vreemdelingendienst of Koninklijke Marechaussee.

Vreemdelingenbewaring

Wanneer vreemdelingen geen gehoor hebben gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid uit Nederland te vertrekken, kunnen zij, net als onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en illegalen, in beginsel in vreemdelingenbewaring worden gesteld ter fine van uitzetting. De bewaring van uitgeprocedeerden is echter alleen gerechtvaardigd in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, of als er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken. Dit is geregeld in artikel 59 lid 2 Vw 2000. Voorwaarde voor inbewaringstelling op grond van dit artikellid is wel dat de vreemdeling beschikt over de

noodzakelijke bescheiden, dan wel dat deze binnen korte termijn voorhanden zullen zijn. De bewaring op grond van dit artikellid kan echter in geen geval langer duren dan 4 weken en kan alleen worden toegepast als de gehele procedure met betrekking tot de verkrijging van vervangende reisdocumenten (vrijwel) is afgerond. Ook vereist de toepassing van deze vorm van vreemdelingenbewaring steeds een afweging tussen het belang van de vreemdeling en het algemeen belang.

Ongedocumenteerde vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben en die worden aangetroffen in Nederland (in het kader van het toezicht op vreemdelingen c.q. na een overtreding of misdrijf en overdracht aan de vreemdelingendienst) kunnen met het oog op hun uitzetting in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59 lid 1 van de Vreemdelingenwet. De vreemdelingendienst zal vervolgens, in het kader van het gedwongen vertrek, actief werken aan het verkrijgen van een reisdocument. Zodra een reisdocument is verkregen wordt de vreemdeling uitgezet. Deze vorm van bewaring kan, ingevolge jurisprudentie van de Rechtseenheidskamer, in principe niet langer dan ongeveer zes maanden worden toegepast. Verlenging is alleen mogelijk als de vreemdeling het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit en nationaliteit frustreert. Wanneer dit niet kan worden aangetoond en er geen direct zicht op uitzetting is, wordt de bewaring door de rechter opgeheven. Het kabinet heeft aangegeven dat een nader onderzoek zal plaatsvinden naar de mogelijkheden om criminele illegalen na het uitzitten van hun gevangenisstraf in vreemdelingenbewaring te houden, tot hun uitzetting is gerealiseerd. Hierover is de Adviescommissie Vreemdelingenzaken om advies gevraagd. Dit advies wordt eind maart verwacht.

De vraag naar bewaringscapaciteit fluctueert gedurende het jaar, en is niet goed voorspelbaar. Dit betekent dat er zich incidenteel capaciteitsproblemen kunnen voordoen, als gevolg waarvan er onvoldoende capaciteit is voor vreemdelingen die ter fine van uitzetting in bewaring genomen zouden moeten worden. Op dit moment is sprake een dergelijk tekort aan cellen, als gevolg van een tekort aan cellen in de strafrechtelijke sfeer. Ten behoeve van de strafrechtsketen was het aantal beschikbare cellen ten behoeve van vreemdelingenbewaring namelijk verminderd met 128 in Ter Apel en 60 in het Grenshospitium. Inmiddels is in overleg met de Dienst Justitiële Inrichtingen besloten om het aantal beschikbare cellen ten behoeve van vreemdelingenbewaring op korte termijn gefaseerd weer op peil te brengen.

Daarnaast is overeengekomen dat ook in de Randstad extra capaciteit voor vreemdelingenbewaring gerealiseerd zal worden. In aanvulling daarop wordt specifiek gekeken naar de wijze waarop de bewaringscapaciteit moet worden ingezet. Uitgangspunt daarbij is dat vreemdelingen die in een bepaalde regio in bewaring worden gesteld, gedurende de eerste periode van hun bewaring (in elk geval tot en met de eerste beoordeling door de rechter) in dezelfde regio in bewaring kunnen verblijven. Zo worden onnodige reisbewegingen van en naar de rechtbank of een consulaat (bijvoorbeeld ten behoeve van het verkrijgen van reisdocumenten) voorkomen.

Ondersteuning bij zelfstandige terugkeer

Juist omdat bij feitelijke terugkeer de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling het uitgangspunt vormt, is het motiveren tot zelfstandig vertrek en terugkeer een belangrijke doelstelling. Instrumenten hiervoor zijn de terugkeergesprekken zoals die met asielzoekers worden gevoerd door medewerkers van het COA. In dat kader wordt steeds gewezen op de mogelijkheid van hulp bij vertrek (terugkeer of, voor zover reëel, hervestiging) door IOM. Mede als gevolg van de inspanningen van het COA en IOM zijn er ook vreemdelingen die zelf willen vertrekken. Aan

deze vreemdelingen biedt het Ministerie van Justitie faciliteiten en ondersteuning, als regel bestaande uit een financiële tegemoetkoming om de eerste periode na terugkomst in het land van herkomst te overbruggen. Deze hulp wordt niet alleen geboden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen, maar ook aan vreemdelingen die nog in procedure zijn of zelfs in bezit van een vergunning voor bepaalde tijd. Hiervoor is een regeling opgesteld, de zogeheten REAN-regeling¹, die wordt uitgevoerd door IOM. Het betreft een niet nationaliteitsgebonden regeling, waarbinnen vreemdelingen de volgende hulp wordt geboden: voorlichting over de hulp bij terugkeer of hervestiging, assistentie bij het verkrijgen van reisdocumenten, vliegtickets voor de (terug-)reis, zonodig kortstondig onderdak in afwachting van het vertrek, begeleiding bij de uitreis uit Nederland, opvang bij aankomst in het land van herkomst in het geval van terugkerende alleenstaande minderjarige asielzoekers, middelen voor binnenslands transport naar de eindbestemming en een eenmalige ondersteuningsbijdrage.

Daarnaast heeft de Nederlandse overheid, in de vorm van doelgroepgerichte terugkeerprogramma's voor enkele nationaliteiten en gebieden van herkomst, aanvullende voorzieningen gecreëerd ter ondersteuning van de herintegratie van terugkeerders. Deze doelgroepgerichte terugkeerprogramma's worden gefinancierd uit middelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en vormen een instrument om de terugkeer van specifieke groepen of zelf in individuele gevallen te ondersteunen en stimuleren. Het gaat hierbij onder meer om additionele financiële voorzieningen, gerichte informatievervalsing over voorzieningen in herkomstlanden van belang voor de herintegratie, alsmede om faciliteiten bij het leggen van contacten met lokale instanties. In mijn brief aan uw Kamer van 1 oktober jl. (19 637 en 26 646, nr. 609) heb ik u geïnformeerd over de huidige doelgroepgerichte terugkeerprogramma's voor Kosovo, Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Bulgarije, Irak en Somaliland².

Voorts ben ik voornemens de mogelijkheden te verkennen van maatwerkprogramma's voor vreemdelingen die dienen terug te keren naar hun land van herkomst. Daarbij kan gedacht worden aan nader bestuderen van de werkwijze zoals die thans wordt gevoerd in de Willem II kazerne te Tilburg, waar samenwerking wordt gezocht met het bedrijfsleven teneinde vreemdelingen op te leiden en perspectief te bieden op een baan in het land van herkomst. Maatwerkprogramma's kunnen ook gezinnen met kinderen een beter perspectief bieden op terugkeer naar het land van herkomst. Hierbij zal uitdrukkelijk moeten worden meegenomen dat voor vreemdelingen deze programma's nimmer een pull factor mogen worden.

Illegaliteit

Hoewel illegaliteit in Nederland niet rechtstreeks strafbaar gesteld is worden de mogelijkheden voor uitgeprocedeerden en illegalen om zich te kunnen handhaven beperkt. Door middel van toezicht en gerichte acties wordt geprobeerd deze vreemdelingen te bewegen Nederland te verlaten. De aanpak van de illegale tewerkstelling vormt een belangrijk onderdeel van de totaalaanpak van illegaliteit en staat hoog op de agenda van de controlerende, toezichthoudende en opsporende instanties. Weliswaar is een groot deel van de activiteiten primair gericht tegen ondernemers, maar de handhavingsdruk zorgt er tevens voor dat de mogelijkheden voor illegaal in Nederland verblijvende personen wordt beperkt. Anderzijds geldt, dat de aanpak van illegaal verblijf het arbeidsaanbod voor illegale tewerkstelling reduceert en daarmee op preventieve wijze bijdraagt aan de bestrijding van illegale tewerkstelling. Tussen de Arbeidsinspectie en de IND vindt regulier overleg plaats, teneinde de jaarprogramma's op elkaar af te stemmen. Ook de samenwerking met andere instanties op dit

¹ Return and Emigration of Aliens from the Netherlands.

² Zie voor een aantal van deze programma's tevens de landeninformatie in de bijlage op pagina 25 tot en met 29.

terrein wordt steeds intensiever, met als gevolg dat de aanpak van de problematiek steeds effectiever wordt. Zo bestaan in 2002 hoge verwachtingen van de gezamenlijke aanpak van de illegale tewerkstelling in de tuinbouw- en uitzendbranche.

Resumerend

Ik begon mijn brief met de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling en heb daarbij een expliciet onderscheid gemaakt tussen het beëindigen van de voorzieningen enerzijds en de daadwerkelijke terugkeer anderzijds. Het is van belang dit onderscheid scherp voor ogen te houden, omdat ook in kwantitatieve zin de resultaten van terugkeer naar het land van herkomst niet gerelateerd kunnen en mogen worden aan het aantal keer dat in een bepaalde periode de voorzieningen van asielzoekers beëindigd zijn. Het beëindigen van de (opvang)voorzieningen van asielzoekers is immers een resultante van de (negatieve) uitkomst van de asielprocedure, waarna – afhankelijk van het regime dat op de betreffende aanvraag van toepassing is – verschillende stappen doorlopen moeten worden. Waar het gaat om de oude stappenplannen is dat een langdurig en ingewikkeld proces met nog allerlei beroepsmogelijkheden voor de asielzoeker. Dat was zo, en dat zal voor veel asielzoekers op wie het oude beleid nog van toepassing is ook zo blijven. Deze groep zal langzaam kleiner worden en op enig moment geheel uit de opvang verdwenen zijn. Voor vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend na 11 februari 2000 (de datum waarop het terugkeerbeleid van kracht geworden is), maar vooral voor asielzoekers die na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hun aanvraag hebben ingediend, is het eenvoudiger om, na een onherroepelijke negatieve uitkomst van de procedure, de voorzieningen te beëindigen. De betrokken uitvoeringsorganisaties doen er alles aan om de beëindigingsprocedures voor met name de oude groepen waar mogelijk te versnellen door:

- het creëren van draagvlak bij de gemeenten;
- betere communicatie en samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- de uitbreiding van het aantal zittingsplaatsen van de rechtbanken;
- het voegen van dubbele procedures bij de rechtbank;
- het gebruik van checklists bij het vaststellen van het meewerkcriterium;
- het omzetten van de oude beschikking in een meeromvattende beschikking conform de Vw2000.

De vreemdeling, ten aanzien van wie de overheid negatief geoordeeld heeft over het verblijfsrecht in Nederland, maakt vervolgens zelf de keuze of hij Nederland verlaat of daadwerkelijk terugkeert naar het land van herkomst, desgewenst ondersteund door de Nederlandse overheid die in samenwerking met andere organisaties de vreemdeling kan faciliteren bij zijn terugkeer. Vast staat immers dat betrokkene terug kan keren. De Nederlandse overheid draagt hiervoor, behalve wanneer de betrokken vreemdeling ongewenst verklaard is, in principe geen verantwoordelijkheid. Zelfstandige terugkeer is de verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf. Bij gedwongen terugkeer heeft de Nederlandse overheid wél een verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is echter niet zonder meer om te zetten in concrete resultaten, gezien de afhankelijkheid van de medewerking van de betrokken vreemdeling en van de landen van herkomst. Ik heb in mijn brief uiteengezet welke problemen ontstaan op het moment dat de vreemdeling niet meewerkt aan de vaststelling van zijn nationaliteit en identiteit. Daarbij heb ik tevens aangegeven welke maatregelen genomen worden om deze problemen waar mogelijk te ondervangen. Het betreft hier de volgende maatregelen:

- onderhandelingen in Beneluxverband met een groot aantal transit- en herkomstlanden om te komen tot een terug- en overname overeenkomst;
 - de initiatieven in het kader van de HLWG;
 - verhoging van het aantal verwijderingen door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol;
 - intensivering gate controles;
 - intensivering van het aantal charters;
 - een gecentraliseerde en gecoördineerde aanpak van presentaties bij de ambassades;
 - de inzet van het instrument taalanalyse;
 - de samenwerking met immigratiedeskundigen in Nederland uit belangrijke landen van herkomst, zoals China, Angola en Nigeria;
 - onderhandelingen met herkomstlanden over terugkeer op basis van vastgestelde nationaliteit;
 - doelgroepgerichte terugkeerprogramma's, aangevuld met het verkennen van de mogelijkheden van maatwerkprogramma's;
- Ondanks de weerbarstigheid van de materie zijn van deze maatregelen in de nabije toekomst een positieve bijdrage te verwachten aan het terugkeerbeleid.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

In deze bijlage wordt achtereenvolgens nadere informatie gegeven over:

- de betrokken organisaties;
- de vertrekcijfers van de afgelopen jaren;
- de activiteiten ten aanzien van bepaalde herkomstlanden;
- de landen waarmee over een T&O overeenkomst onderhandeld wordt;
- de LP verstrekkingen en weigeringen.

De organisaties

Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid spelen diverse organisaties een rol. Hierna worden deze rollen kort geschetst. De effectiviteit van het terugkeerbeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop deze organisaties met elkaar samenwerken.

De IND oordeelt over het verblijfsrecht van vreemdelingen. In geval van verwijdering coördineert de IND in veel gevallen tevens de aanvraag van vervangende reisdocumenten (laissez-passers). Tevens heeft de IND een belangrijke rol ten aanzien van de diverse met terugkeer samenhangende processen, waarin de hieronder genoemde ketenpartners een rol spelen, zowel in individuele gevallen als in algemene zin. De IND levert namelijk de voor alle partijen in het proces relevante informatie.

Het COA verzorgt de opvangvoorzieningen van asielzoekers. Wanneer de vreemdeling daar geen recht meer op heeft, beëindigt het COA de voorzieningen. Bovendien heeft het COA als taak om de betrokken vreemdeling bij elke negatieve beslissing te bewegen tot terugkeer, door aan te geven dat hij een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren van zijn terugkeer. Het COA heeft hiertoe terugkeerprogramma's opgesteld, die de vreemdeling voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst.

De Vreemdelingendienst van de politie effectueert zo mogelijk de (gedwongen) terugkeer van betrokkenen. Op grond van de bepalingen van VW 2000 is de vreemdelingendienst bevoegd de woning te ontruimen van vreemdelingen die geen recht meer hebben op opvangvoorzieningen. Daarnaast voorziet de vreemdelingendienst in het toezicht op vreemdelingen, effectueert de aan de vreemdeling opgelegde meldingsplicht en plaatst vreemdelingen in bewaring ter fine van verwijdering, als daartoe aanleiding bestaat.

De Koninklijke Marechaussee verzorgt de feitelijke verwijdering van vreemdelingen uit Nederland. Dat vindt plaats door middel van het uitoefenen van toezicht (bij de grens) op hun feitelijk vertrek, dan wel het begeleiden en het aan de buitenlandse immigratieautoriteiten overdragen van betrokkenen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken faciliteert en/of verzorgt de nodige contacten over terugkeer met buitenlandse autoriteiten, zowel hier te lande als elders, als er sprake is van nieuw te maken en/of bij te stellen afspraken over de wijze van samenwerking. Dat kan gebeuren op basis van incidenten, maar ook op basis van meer structurele contacten met landen die plaatsvinden in de context van het gevoerde buitenlandse beleid van Nederland.

Op basis van een verdrag tussen IOM en de Nederlandse Staat is IOM sinds begin negentiger jaren in Nederland actief. IOM voert sinds 1992 de door het Ministerie van Justitie gefinancierde REAN regeling uit. De REAN regeling biedt vreemdelingen onder bepaalde mogelijkheden hulp bij vertrek. Deze regeling is niet land of doelgroepgericht. Daarnaast voert IOM een aantal doelgroepgerichte programma's uit, die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Europees Vluchtelingenfonds worden meegefinancierd.

De gemeenten verzorgen opvang voor een gedeelte van de asielzoekers. Wanneer de vreemdeling geen recht op opvang meer heeft, dienen de gemeenten deze voorzieningen te beëindigen. Dit betreft met name de categorie ex-vvtv houders. In dit kader fungeert de VNG als primaire gesprekspartner.

De vreemdelingenkamers van rechtbanken oordelen in beroep over de toelatingsbeslissing van de IND. De verwijdering van een vreemdeling kan eerst plaatsvinden nadat de rechter heeft geoordeeld dat de beslissing om de betrokken niet tot Nederland toe te laten rechtmatig is, dan wel een reeds verleende vergunning terecht is ingetrokken. De vreemdelingenkamers toetsen ook de rechtmatigheid van de opgelegde vreemdelingenbewaring.

Bij de Raad van State bestaat sinds de invoering van de Vw2000, in bepaalde situaties de mogelijkheid tot het instellen van Hoger beroep.

De advocatuur staat de vreemdeling bij in de procedures bij de rechtbanken. Ook is het de taak van de advocaat om de vreemdeling op de hoogte te stellen van de uitkomst van de procedures.

Cijfers vertrek

In de onderstaande tabellen zijn de vertrekcijfers nader uitgesplitst in de wijze waarop het vertrek heeft plaatsgevonden alsmede de nationaliteit van de betrokken vreemdeling. Daarbij wordt het volgende onderscheid gehanteerd.

- Controle adres (ook wel: met onbekende bestemming vertrokken): vreemdelingen waarvan door de vreemdelingendienst is geconstateerd dat de betrokkene niet meer op zijn adres woonachtig is, en kennelijk op eigen initiatief de opvang verlaten heeft¹.
- Overgave na controle MTV: betrokkene is tijdens het mobiel toezicht op vreemdelingen aangetroffen en daarna overgedragen aan België of Duitsland.
- Uitzetting: verwijdering met de sterke arm, al dan niet onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee.
- Vertrek onder toezicht: betrokkene heeft zich gemeld op een afgesproken tijdstip aan de grens (ook Schiphol), waar er vervolgens op wordt toegezien dat hij daadwerkelijk uit Nederland vertrekt.
- Aanzegging na opheffing vreemdelingenbewaring: opheffing van de vreemdelingenbewaring door de vreemdelingendienst of de rechtbank vond plaats op een moment waarop uitzetting nog niet mogelijk was. In die gevallen wordt de vreemdeling aangezegd Nederland te verlaten.

¹ Van deze categorie is niet bekend of zij terug zijn gekeerd naar het land van herkomst, er zijn echter geen aanwijzingen dat deze vreemdelingen massaal kiezen voor een verblijf in de illegaliteit in Nederland.

Vertrek asiel 2000

Nationaliteit	Controle adres	Overgave na contr. MTV	Uitzetting	Vertrek onder toezicht	Aanz. na oph. Vr.bew	Vervallen	Totaal ASIEL
Joegoslavische	932	10	149	865	12	8	1 976
Bosnische	742	8	142	1 059	10	1	1 962
Iraakse	1 136	2	44	110	17		1 309
Somalische	814		37	26	8	1	886
Turkse	617	1	191	53	16	1	879
Slowaakse	189	1	174	369	3	5	741
Iraanse	498		64	159	12		733
Afghaanse	493	1	88	47	12	17	658
Sri Lankaanse	566		54	8	12		640
Algerijnse	388	1	53	17	56		515
Overig	4 496	9	1 031	475	304	8	6 323
Eindtotaal	10 871	33	2 027	3 188	462	41	16 622

Vertrek asiel 2001

Nationaliteit	Controle adres	Overgave na contr. MTV	Uitzetting	Vertrek onder toezicht	Aanz. na oph. Vr.bew	Vervallen	Totaal ASIEL
Iraakse	1 651	4	38	43	31	5	1 772
Turkse	892	27	269	44	24	3	1 259
Afghaanse	794	9	175	49	6	52	1 085
Bosnische	617	4	88	221	1	12	943
Somalische	884	2	25	15	12		938
Joegoslavische	508	13	128	159	15	16	839
Iraanse	470	3	108	174	20	3	778
Sri Lankaanse	447		28	6	17	1	499
Sierraleonse	392	1	46	2	42	1	488
Guinese	378	1	41	2	16		438
Overige	4 934	17	1 166	534	326	7	6 984
Eindtotaal	11 967	81	2 112	1 253	510	100	16 023

Activiteiten richting herkomstlanden*Angola*

Angola komt bij uitstek in aanmerking voor een doelgroepgericht terugkeerprogramma, gezien het feit dat in augustus jl. het landgebonden uitstel-van-vertrekbeleid is beëindigd, gezien de grote aantallen Angolese asielzoekers die als gevolg daarvan op korte termijn afgewezen en uitgedecedeerd zullen zijn en gezien de aanhoudend hoge asielinstroom van Angolezen, waaronder zich overigens circa 50% ama's bevinden.

In augustus 2001 heeft een ambtelijke missie Angola bezocht om onder andere te praten over de terugkeer van Angolese AMA's, en de inzet van charters. Met de Portugese ambassade in Luanda zijn afspraken gemaakt omtrent het vergelijken van de door Portugese ambassade afgegeven Schengenvisa met de Schengenvisa, waarop veel Angolese asielzoekers Nederland binnenreizen.

De Angolese autoriteiten hebben aangegeven dat de terugkeer van hun onderdanen geen wezenlijk probleem is, mits de nationaliteit en de identiteit is vastgesteld. Ook toonden zij zich bereid om Angolese immigratiemedewerkers naar Nederland te laten komen om het identificatieproces te versnellen. Op voorhand werd niet negatief op het inzetten van charters gereageerd. Terugkeer per reguliere lijndienst heeft echter duidelijk de voorkeur. De probleemloze terugkeer van de eerste hiervoor in aanmerking komende Angolezen zou, aldus de Angolese autoriteiten, de basis kunnen zijn voor de terugkeer van andere Angolezen. Daarbij werd van Angolese zijde het belang aangegeven van een goede herintegratie van

de terugkerende Angolezen en werd de bereidheid uitgesproken om een Nederlandse missie op hoog niveau te ontvangen om een nader uit te werken terugkeerregeling overeen te komen. Inmiddels zijn de genoemde Angolese immigratiemedewerkers naar Nederland gekomen en hebben zij meegewerkt aan de identificatie een eerst groep Angolezen.

Het is niet uitgesloten dat een aanmerkelijk deel van de in Europa binnenkomende Angolezen gebruik maakt van een Schengenvizum. Bij de vaststelling van nationaliteit en identiteit van vermeende Angolezen kan dan ook het vergelijken van gegevens uit de visumregistratie van EU-landen, in dit geval in het bijzonder die van Portugal, van nut zijn. Medio oktober 2001 heeft een ambtelijke missie op hoog niveau Portugal bezocht om afspraken te maken over Nederlands-Portugese samenwerking op dit gebied. De Portugese autoriteiten hebben zich bereid verklaard aan een dergelijk vergelijkend onderzoek hun medewerking te verlenen. Binnenkort zal een IND-medewerker samen met de Portugese autoriteiten een opzet maken voor de uitvoering hiervan.

Onderzocht wordt thans of specifieke voorzieningen voor de terugkerende asielzoeker, bovenop de standaardterugkeerregeling, tot grotere aantallen terugkerende Angolese asielzoekers zou leiden. Tevens wordt onderzocht of een meeromvattende samenwerking met de Angolese autoriteiten de effectiviteit van een terugkeerprogramma zou vergroten. Ten slotte wordt onderzocht of ondersteuning van de opvang van alleenstaande minderjarigen in Angola de effectieve terugkeer van minderjarigen mogelijk kan maken. De IOM heeft, na daartoe uitgenodigd te zijn, samenhangende voorstellen op dit terrein ingediend, die thans bestudeerd worden. Een van de suggesties van de IOM is in het programma op te nemen hulpverlening in Angola, die zowel aan terugkeerders als aan de lokale bevolking ten goede komt, bijvoorbeeld steun aan bestaande opvangvoorzieningen voor binnenlands ontheemden of alleenstaande minderjarigen.

Afghanistan

Naar Afghanistan wordt, vanwege de situatie aldaar, niet verwijderd.

Sierra Leone

Voor Sierra Leone geldt een categoriaal beschermingsbeleid. Er wordt naar Sierra Leone, vanwege de situatie aldaar, niet verwijderd.

Iran

Sedert januari 1999 is het beleidsmatige uitstel van vertrek (uvv) voor Iraniërs beëindigd. De Iraanse autoriteiten stellen zich echter op het standpunt dat uitsluitend in het geval van vrijwillige terugkeer een laissez-passer wordt afgegeven. Naar aanleiding van de opheffing van het uvv-beleid heeft in mei 1999 een ambtelijke missie BZ/IND naar Teheran plaatsgehad. Resultaat van deze missie (en daaruit voortvloeiende vervolggesprekken) is dat in december 1999 een Aide Mémoire met de Iraanse autoriteiten is besproken over de gefaseerde terugkeer van afgevoerde Iraanse asielzoekers. Tot een wijziging in het standpunt van de Iraanse autoriteiten over medewerking aan gedwongen terugkeer heeft dit tot op heden niet geleid. Overigens hebben zij wel verklaard van oordeel te zijn dat verwijdering van gedocumenteerde Iraniërs tot de competentie van de Nederlandse autoriteiten behoort.

Guinee

Met betrekking tot Guinee zijn geen bijzonderheden te noemen.

Irak/Turkije

Voor Irak is een doelgroepgericht terugkeerprogramma ontwikkeld, in verband met de beëindiging van het vvtv-beleid ten aanzien van Noord-Irak per december 1998. Zoals beschreven in mijn brief aan uw kamer van 1 oktober jl. (19 637 en 26 646, nr. 609) worden in het kader van dit programma aan potentiële terugkeerders een REAN-regeling en een herintegratiepremie aangeboden. Ten behoeve van het terugkeerprogramma Irak zijn met verschillende buurlanden de mogelijkheden onderzocht van terugkeer van personen naar Noord-Irak over het grondgebied van de betrokken landen.

De besprekingen met Turkije hebben er inmiddels toe geleid dat recentelijk in het kader van de feitelijke uitvoering van het doelgroepgerichte terugkeerprogramma t.b.v. vrijwillige terugkeer een samenwerkingsprotocol tussen de IOM en de Turkse NGO ADF is ondertekend.

Begin november 2001 heeft een ambtelijke missie een bezoek gebracht aan Jordanië en Syrië om eerste besprekingen te voeren over de transit van uitgeprocedeerde Irakezen via Jordanië en Syrië naar Irak. Nog dit jaar zal ook een missie naar Iran afgevaardigd worden met hetzelfde doel.

Bosnië-Herzegovina

Verwijderingen naar Bosnië-Herzegovina vinden zonder noemenswaardige problemen plaats. Vermeldenswaard is dat in Bosnië-Herzegovina een Reconstruction and Return Task Force (RRTF) ressorteert onder het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger (verantwoordelijk voor de uitvoering van de akkoorden van Dayton). Deze task force coördineert de internationale steun aan het proces van de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar en binnen Bosnië-Herzegovina.

Somalië

Voor Somaliland is, reeds in 1997/1998, een doelgroepgericht terugkeerprogramma ontwikkeld, vanuit de overweging dat met de gedeeltelijke afschaffing van het vvtv-beleid grote aantallen Somalische asielzoekers in aanmerking kwamen voor terugkeer. Aangezien er geen erkende centrale overheid in Somalië is, is samenwerking gezocht met de *de facto* autoriteiten van Somaliland en Puntland, later te volgen door de overige delen van Somalië. In het geval van Somaliland is destijds een terugkeerafpraak gemaakt, die echter niet tot effectieve uitvoering heeft geleid. Ook in de huidige context komt Somalië in aanmerking voor een doelgroepgericht terugkeerbeleid, gezien de recente afschaffing van het beleid van categoriale bescherming en de grote aantallen Somalische vvtv-houders in Nederland. Om die reden heeft Nederland dan ook de dialoog met de *de facto* autoriteiten van Somaliland hersteld. Somaliland heeft zich in principe bereid getoond tot effectieve samenwerking op het gebied van terugkeer en onlangs aangeboden een hoge delegatie naar Nederland te zenden om de principe-afspraken uit te werken. Steun aan bestaande opvangvoorzieningen voor binnenlands ontheemden en teruggekeerde vluchtelingen in Somaliland kan nodig blijken om de effectieve medewerking van de *de facto* Somalilandse autoriteiten te verzekeren.

Federatieve Republiek Joegoslavië (FRJ)

De activiteiten die hebben plaatsgevonden om de terugkeer naar de FRJ te bevorderen kunnen gesplitst worden naar de specifieke bestemming: Kosovo en overig FRJ.

Kosovo

In de brief aan Uw Kamer over de doelgroepgerichte aanpak is reeds aangegeven dat er, om de terugkeer naar Kosovo te bevorderen, een terugkeerprogramma voor Kosovo is ontworpen.

Bij de ontwikkeling van dit terugkeerprogramma is gebruik gemaakt van een onderzoek onder de Kosovaarse evacués naar de redenen waarom deze groep niet of juist wel terug wilde keren naar Kosovo. Daarnaast wordt momenteel met de UNMIK onderhandeld over een Memorandum of Understanding met betrekking tot de terugkeer van etnisch Albanezen naar Kosovo.

Overig FRJ

Momenteel zijn er op verschillende niveaus besprekingen met de autoriteiten van de FRJ om terugkeer te bewerkstelligen. Allereerst vindt op het niveau van de Benelux overleg plaats over een terug- en overnameovereenkomst tussen de FRJ en de Benelux. Eind oktober is een gezamenlijke ambtelijke missie naar Belgrado vertrokken om deze onderhandelingen vlot te trekken en voor zover mogelijk een overeenkomst te sluiten. Inmiddels bevinden de onderhandelingen zich in de afrondende fase. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats tussen de IND en de vertegenwoordiging van de FRJ in Nederland om de terugkeerproblematiek (zowel algemeen als individueel) te bespreken.

Sri Lanka

Met betrekking tot de terugkeer van Srilankanen zijn op 24 oktober 1997 afspraken gemaakt met de Srilankaanse autoriteiten die zijn vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU). Dit MoU wordt iedere twee jaar verlengd, dit is laatstelijk in oktober jl. gebeurd. Op basis van deze afspraken keert jaarlijks een gemaximeerd aantal uitgeprocedeerde Srilankanen terug «in conditions of safety and dignity» .

De onderhandelingen tussen de Europese Commissie en de Srilankaanse autoriteiten over een Readmission Agreement zijn momenteel nog gaande.

Slowakije

Nederland heeft namens de Benelux de leiding in de onderhandelingen met Slowakije over een terug- en overnameovereenkomst, waarin afspraken worden gemaakt over de terugname van eigen onderdanen en de overname van derde landers. Deze onderhandelingen bevinden zich in een afrondende fase. Wanneer de terug- en overnameovereenkomst een feit is, kunnen praktische afspraken worden gemaakt om de terugkeer goed en snel te laten verlopen.

Rusland

Nederland is in afwachting van de vorderingen van de Commissie van de Europese Unie in haar onderhandelingen met Rusland over een EU-terug- en overnameovereenkomst.

Armenië

Nederland volgt de onderhandelingen die België namens de Benelux met Armenië over een terug- en overnameovereenkomst voert op de voet. Daarnaast is Nederland betrokken bij een door de IOM voorgestelde clusterwijze aanpak van de zuidelijke Kaukasus (Georgië, Armenië en Azerbaidzjan). Doel van de clustergedachte is om de migratieproblemen van

westerse landen samen te brengen met die van landen uit andere regio's. De zuidelijke Kaukasuslanden hebben onder andere te kampen met een influx van transitmigranten (zoals uit Afghanistan en Tsjetsjenië), grote sociaal-economische problemen en grote aantallen binnenlands ont-heemden. In de clusterbenadering kunnen de westerse landen hulp bieden in de vorm van projecten die herintegratie bevorderen, capaciteit opbouwen en informatie verstrekken om illegale migratie en mensen-smokkel tegen te gaan. De zuidelijke Kaukasuslanden kunnen van hun kant meewerken aan de terugkeer van hun eigen onderdanen die in de asielpcedure in West-Europa zijn afgewezen, door onder andere sneller laissez-passers af te geven.

Tijdens een recente bijeenkomst in het kader van deze aanpak is door Nederland aandacht gevraagd voor de in onderhandeling zijnde terug- en overnameovereenkomst met de Benelux en is voorgesteld om immigratiemedewerkers uit Armenië naar Nederland te laten komen om ondersteuning te verlenen bij de identificatie van Armeense vreemdelingen.

Polen

Tussen Polen en de Schengenlanden bestaat een terug- en overnameovereenkomst waar in voorkomende gevallen ook uitvoering aan wordt gegeven die toegepast kan worden en waar ook uitvoering aan gegeven wordt.

Stand van zaken onderhandelingen T&O overeenkomsten.

Nederland sluit niet zelfstandig terug- en overnameovereenkomsten. Dit gebeurt ofwel in de Benelux, ofwel in de EU verband.

Benelux: reeds bestaande terug- en overnameovereenkomst:

- Duitsland
- Frankrijk
- Oostenrijk
- Bulgarije
- Slovenië
- Roemenië
- Kroatië
- Estland
- Letland
- Litouwen

Met de volgende landen is de Benelux in onderhandeling (tussen haakjes is aangegeven welk land de 'trekker' is van deze onderhandelingen):

- Slowakije (NL)
- Armenië (B)
- Hongarije (Lux)
- voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (NL)
- Tsjechië (NL)
- Nigeria (B)
- India (NL)
- Zwitserland (NL)
- Albanië (B)
- Moldavië (B)
- Oekraïne (B)
- Kirghizië (B)
- Azerbeidjan (NL)
- Georgië (NL)
- Algerije (NL)
- Federale Republiek Joegoslavië (NL)
- Mali (NL)

Hiervan zijn de overeenkomsten met Zwitserland en de FRJ in een vergevorderd stadium.

Europese Unie

De Europese Unie is in een beginstadium in de onderhandelingen over een T&O met:

- Rusland
- Marokko
- Sri Lanka
- Pakistan (is stilgelegd wegens de situatie aldaar) Tenslotte zijn de onderhandelingen in een vergevorderd stadium met de volgende landen (Speciale Administratieve Zones):
- Hong Kong
- Macao

Landenlijst januari 2002

Landen	Laissez-Passers	LP's in 2000/2001	Gedwongen terugkeer	Vrijwillige terugkeer	Terug- & Overname ovk
Algerije	LP's worden via de ambassade in Den Haag verstrekt.	LP accoord 63	Afgifte geweigerd 274	Gedwongen terugkeer is mogelijk indien betrokkene beschikt over reisdocumenten	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Angola (1)	LP's worden via de ambassade in Brussel verstrekt.	LP accoord 1	Afgifte geweigerd 4	Gedwongen terugkeer is mogelijk (beleidswijziging Tweede Kamer 1 juni 2001)	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Armenië	LP's worden via de ambassade in Brussel afgegeven.	LP accoord 39	Afgifte geweigerd 12	Gedwongen terugkeer is mogelijk	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing. In voorbereiding
Azerbeidjan	LP's worden via de ambassade in Berlijn afgegeven	LP accoord 4	Afgifte geweigerd 7	Gedwongen terugkeer is mogelijk	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Bangladesh	LP's worden via de ambassade in Den Haag afgegeven.	LP accoord 1	Afgifte geweigerd 7	Gedwongen terugkeer is mogelijk.	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Bosnië-Herzegovina	LP's worden via de ambassade in Brussel afgegeven.	LP accoord 165	Afgifte geweigerd 20	Gedwongen terugkeer is mogelijk	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
China (10)	LP's worden via de ambassade in Den Haag afgegeven	LP accoord 120	Afgifte geweigerd 362	Gedwongen terugkeer is mogelijk.	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
DRC Congo	LP's worden via de ambassade in Den Haag afgegeven.	LP accoord 92	Afgifte geweigerd 11	Gedwongen terugkeer is mogelijk tenzij er sprake is van categoriale bescherming.	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Eritrea	LP's worden via de ambassade Den Haag verstrekt, echter alleen voor vrijwillige terugkeer	Gedwongen: geen LP's afgegeven. Gedwongen terugkeer is mogelijk indien betrokkene beschikt over reisdocumenten		Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Ethiopië	LP's worden via de ambassade Den Haag verstrekt, echter alleen voor vrijwillige terugkeer	Gedwongen: geen LP's afgegeven. Gedwongen terugkeer is mogelijk indien betrokkene beschikt over reisdocumenten		Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Egypte	LP's worden verstrekt via de ambassade in Den Haag.	LP accoord 33	Afgifte geweigerd 84	Gedwongen terugkeer is mogelijk.	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing
Federatieve republiek Joegoslavië	LP's worden via de ambassade in Den Haag verstrekt.	Geen inzicht in cijfers. Presentatie loopt via de vreemdelingendienst.		Gedwongen terugkeer is mogelijk. Kosovaren kunnen met een zgn. EU-document worden uitgezet. Voor overige onderdanen van de FRJ dient een LP te worden aangevraagd	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing. Voor Kosovaren is een REAN-plus-regeling ingesteld
Georgië	LP's worden via de ambassade in Brussel verstrekt.	LP accoord 15	Afgifte geweigerd 22	Gedwongen terugkeer is mogelijk.	Is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing

Landen	Laissez-Passers	LP's in 2000/2001	Gedwongen terugkeer	Vrijwillige terugkeer	Terug- & Overname ovk
Irak (8)	LP's worden via de ambassade in Den Haag verstrekt.	Geen gegevens.	– Gedwongen terugkeer naar Noord-Irak is vooraansnog niet mogelijk	– Vrijwillige terugkeer naar Noord-Irak is mogelijk, er wordt gereisd over Turks grondgebied. – Er kan gebruik worden gemaakt van een REAN plus-regeling.	
Iran (4)	LP's worden via de ambassade in Den Haag verstrekt, echter alleen voor vrijwillige terugkeer	Gedwongen: geen LP's afgegeven.	Gedwongen terugkeer is mogelijk indien betrokkene beschikt over reisdocumenten	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Libanon	LP's worden via de ambassade in Den Haag verstrekt.	LP accoord	Gedwongen terugkeer is mogelijk.	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Sierra-Leone (3)	LP's worden via de ambassade in Brussel verstrekt.	9	Afgifte geweigerd	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Soedan	LP's worden verstrekt via de ambassade in Den Haag.	LP accoord	Gedwongen terugkeer is op grond van het huidige beleid niet mogelijk	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Somalië (7)	LP's voor gedwongen terugkeer kunnen niet worden verkregen	5	Afgifte geweigerd	Gedwongen terugkeer is mogelijk. Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
Syrië	LP's worden verstrekt via de Syrische ambassade in Brussel	Geen inzicht in cijfers. Presentatie loopt via de vreemdelingendienst.	Gedwongen terugkeer is mogelijk. Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
		Sinds 2000 zijn op verschillende plaatsen in Europa documenten afgegeven waarmee zelfstandige terugkeer naar Somalië gerealiseerd is.	Gedwongen terugkeer is mogelijk. Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De standaard REAN-regeling is van toepassing	
		13	Afgifte geweigerd	Gedwongen terugkeer is mogelijk	
		13			

Toelichting

Landen: de genoemde landen zijn landen waarnaar de feitelijke terugkeer op het moment beleidsmatig niet mogelijk is of tot voor kort niet mogelijk was, danwel landen waarnaar de feitelijke terugkeer moeilijk is te realiseren.

Cijferaanwijzing geeft plaats in top 10 instroom november 2001 aan.

Laissez-Passer: geeft informatie m.b.t. plaats van afgifte laissez-passers.

Geeft een overzicht van de resultaten op de LP-aanvragen ingediend in de periode tussen 1-1-2000 en 1-1-2002. Onderscheid is gemaakt tussen accoord op aanvraag en weigering LP-afgifte.