

Vergaderjaar 2013–2014

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 120

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft onderzoek verricht naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Het onderzoek vond plaats in de periode oktober 2011 tot en met december 2013. Hierbij bied ik u het rapport van dit onderzoek aan en mijn reactie hierop¹. In deze brief geef ik tevens een reactie op de motie van het lid Van Hijum (CDA) over vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid².

Zoals uit eerder onderzoek van onder andere het WODC en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is gebleken, laat ook dit onderzoek zien dat zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers weerbaarstig is. De afgelopen jaren fluctueert de zelfstandige terugkeer. In dit onderzoek heeft het WODC – op basis van de verzamelde en verkregen informatie van IOM, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) – geprobeerd een verklaring te vinden voor die variatie³. Daarnaast heeft het WODC gekeken naar externe factoren, zoals de politieke, economische en veiligheidssituatie in het land van herkomst, naar specifieke kenmerken van de doelgroep (zoals gezinssamenstelling, geslacht en leeftijd), maar ook naar de invloed van beleidsinstrumenten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 33 750 VI, nr. 63 d.d. 21 november 2013

³ Anders dan het WODC stelt (op blz. 75–76) over de beschikbaarheid van gegevens over zelfstandige terugkeer, houdt de DT&V deze cijfers wel bij. Omdat het onderzoek terug gaat tot voor de oprichting van DT&V kon slechts over een deel van de onderzoeksperiode hier gebruik van worden gemaakt.

Belangrijkste conclusies

De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn:

- Over de gehele onderzoeksperiode is het percentage van uitgeprocedeerde asielzoekers dat met IOM vertrekt toegenomen.
- De duur die tussen de negatieve beslissing zit en het moment van vertrek is afgenomen. Met andere woorden asielzoekers keren na een negatieve beslissing van de IND eerder terug.
- Ook tussen de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek en terugkeer lijkt een positieve relatie te zitten.
- Aanvullende financiële ondersteuning lijkt een positief effect te hebben op de terugkeer.
- Inzet van zogeheten «native counsellors» lijkt positief bij te dragen aan terugkeer.
- De kans op terugkeer blijkt het grootst te zijn wanneer de procedureduur niet te lang is maar ook niet te kort. De verbeterde asielprocedure die op 1 juli 2010 is ingevoerd, lijkt te hebben bijgedragen aan de terugkeer omdat er sindsdien geen sprake meer is van een zeer korte procedure of een procedure die juist veel tijd in beslag neemt.

Uit het rapport maak ik op dat de ingezette beleidsinstrumenten positief hebben uitgewerkt op de zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het rapport geeft echter ook aan dat slechts een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers met IOM vertrekt. Politieke en economische factoren in de landen van herkomst lijken hier de belangrijkste oorzaak van te zijn.

Kabinetsreactie

Het is goed te concluderen dat de komst van de DT&V en het gevoerde terugkeerbeleid heeft bijgedragen aan de toename van de (relatieve) terugkeer. Keerde in 2005 slechts 11% van de uitgeprocedeerde asielzoekers pas 7 jaar na afwijzing terug, in 2011 was dit al ruim 23% na 1 jaar.

De ondersteuning die door IOM en door andere (niet-gouvernementele) organisaties met subsidie of een bijdrage van de Nederlandse overheid wordt geboden is hierbij van belang. Ik heb ook gemerkt dat het draagvlak voor terugkeer de afgelopen jaren is toegenomen. Waar de samenwerking met IOM reeds teruggaat tot 1991, zijn ook organisaties als VluchtelingenWerk Nederland activiteiten gaan verrichten op het terrein van zelfstandige terugkeer. De Nederlandse overheid heeft de mogelijkheden voor de ondersteuning bij terugkeer en herintegratie heeft verruimd. Sinds eind 2011 is een combinatie van ondersteuning in natura en financiële ondersteuning mogelijk geworden. Hierdoor hebben diverse organisaties in het maatschappelijk middenveld zich gemeld om deze ondersteuning te kunnen bieden. Dat is een goede ontwikkeling en hierbij worden ook goede resultaten geboekt.

De inzet van het Kabinet zal dan ook zijn om de samenwerking met IOM en NGO's voort te zetten. Via het subsidiekader voor «vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie», de pilot «alternatieven voor vreemdelingenbewaring» (in 2012 en 2013) en de ministeriële regeling «ondersteuning Zelfstandige Vertrek» is hier door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken invulling aan gegeven. Met deze middelen en middelen uit de Europese Migratiefondsen zullen projecten gesubsidieerd worden die zich richten op de zelfstandige terugkeer en herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Via capaciteitsopbouw in landen van herkomst richt Nederland zich op het verbeteren van de omstandigheden in de landen van herkomst. Ook veiligheidsmissies, zoals momenteel in Mali, moeten bijdragen aan de

stabiliteit in een land van herkomst. Zoals uit het onderzoek van het WODC blijkt, is dit een belangrijke factor voor migranten om wel of niet te willen terugkeren.

In het kader van de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit van de Europese Unie werkt Nederland in EU-verband samen. In dit kader worden in zogeheten Mobiliteitspartnerschappen afspraken gemaakt over migratie en daarmee ook over terug- en overname. Hierdoor wordt de samenwerking met de landen van herkomst versterkt en kunnen de resultaten op het terrein van terugkeer worden verbeterd. Hierbij gaat het niet alleen om zelfstandige terugkeer maar ook om gedwongen vertrek.

De Europese samenwerking beperkt zich niet alleen tot de activiteiten in het kader van de Totaalaanpak Migratie en Mobiliteit. In projecten als EURINT⁴ (European Integrated Return Management) en ERIN⁵ (European Reintegration Network) wordt op praktisch niveau samengewerkt. Door deze samenwerking kan worden geleerd van elkaars ervaringen of gebruik worden gemaakt van elkaars contacten ter bevordering van de terugkeersamenwerking. Binnen ERIN wordt samengewerkt bij het opzetten van herintegratieprogramma's in landen van herkomst. Via deze Europese projecten ontstaat er schaalgrootte waardoor de «onderhandelingspositie» met derde landen dan wel uitvoeringsorganisaties in landen van herkomst wordt verstevigd. De inzet van het Kabinet is om de samenwerking op dit terrein te continueren en daar waar mogelijk uit te breiden.

Een ander belangrijk initiatief dat ik heb genomen is om tijdens de lunch van de JBZ-Raad inhoudelijk te spreken over terugkeer. Terugkeer wordt tot nu toe vooral gezien als een nationaal probleem dat door elk van de lidstaten op een eigen manier wordt aangepakt. Ik ben van mening dat we veel meer «leverage» bereiken en veel effectiever en efficiënter kunnen opereren als we erin slagen terugkeer in Europees verband te managen. Ik heb onze strategische landenbenadering in Brussel toegelicht en voorgesteld om ook in de Europese betrekkingen met herkomstlanden andere dossiers te koppelen aan terugkeer. Het Nederlandse initiatief is door veel lidstaten positief ontvangen en nu gaan we spreken over de meer concrete invulling. Mogelijk wordt ervoor gekozen een paar pilots uit te voeren.

Het onderzoek maakt echter ook duidelijk, dat de Nederlandse overheid niet op alle factoren invloed kan uitoefenen die bepalend zijn voor de bereidheid tot en de daadwerkelijke terugkeer. Daarbij blijkt ook dat er grenzen zijn aan het bieden van ondersteuning. Enerzijds moet de geboden ondersteuning voldoende stimulans bieden om Nederland te verlaten, anderzijds moet deze niet leiden tot een aanzuigende werking. Mijn diensten zien hier scherp op toe. Daar waar er vermoedens of signalen zijn van een aanzuigende werking uit bepaalde landen, kunnen onderdanen uit die landen worden uitgesloten van ondersteuning.

Het Kabinet spant zich op diverse terreinen – zowel nationaal als Europees – in om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. Ik ben van mening dat hiermee ook wordt tegemoet gekomen aan de door het lid Van Hijum ingediende motie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁴ Dit netwerk bestaat inmiddels uit 23 Europese staten en Frontex

⁵ Dit netwerk bestaat uit België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen en Verenigd Koninkrijk