

Vergaderjaar 2009–2010

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2010

Op 15 december jl. is een motie van het lid Anker c.s. (TK 2009-2010, 31 994, nr. 19) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers de mogelijkheden tot en de consequenties van het bieden van opvang aan de groepen, «buitenschuld», «verblijf bij kind» en «schrijnendheid», in kaart te brengen en de Kamer binnen drie maanden over de uitkomsten daarvan te informeren en waar mogelijk met voorstellen te komen. Inzake de conclusies van het Comité voor sociale rechten over de opvang van minderjarige vreemdelingen zij verwezen naar de beantwoording van diverse Kamervragen ter zake. Voorts is tijdens een Algemeen Overleg over de Regeling ter Afwikkeling van de Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet op 19 november jl. toegezegd uw Kamer nader te informeren over de wijze waarop is omgegaan met de laatste personen die op dat moment nog in de noodopvang verbleven. In deze brief informeer ik u over deze twee onderwerpen.

Rechtmatig verblijvenden zonder opvang

Naar aanleiding van de motie Anker zijn de VNG en een aantal gemeenten geconsulteerd om de mogelijkheden rondom opvang voor de genoemde doelgroepen nader in kaart te brengen. In de bijlage bij deze brief treft u meer gedetailleerd de resultaten van mijn onderzoek naar de mogelijkheden van opvang voor deze groepen. Nog afgezien van de substantiële financiële gevolgen die gepaard gaan met een eventuele beleidsaanpassing moet erop gewezen worden dat het bieden van opvang een afwijking vormt van een uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000, namelijk dat een reguliere procedure geen recht op opvang geeft. Een reguliere aanvraag dient in beginsel in het land van herkomst plaats te vinden door het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).

De afgelopen jaren heeft dit kabinet reeds verschillende maatregelen genomen waardoor de groep rechtmatig verblijvenden zonder opvang aanzienlijk is en wordt verminderd. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure voorziet in verschillende verbeteringen in dit verband waaronder het bieden van opvang tot 28 dagen na een afwijzing in de algemene procedure. Dit heeft tot gevolg dat in de meeste gevallen opvang voorhanden is tot de uitspraak in beroep. Verder zal het toetsen van de medische problematiek aan vreemdelingrechtelijke consequenties parallel aan de asielprocedure plaatsvinden. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel de redenen voor het indienen van herhaalde asielaanvragen en reguliere aanvragen deels weg te nemen door de nieuwe asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken. In december 2009 is het wetsvoorstel aangenomen door uw Kamer. Indien de Eerste Kamer met het voorstel heeft ingestemd, is de inwerkingtreding voor medio 2010 voorzien.

Ook wordt sinds 1 januari 2010 onder voorwaarden opvang geboden aan vreemdelingen die een aanvraag doen op medische gronden. In de brief aan uw Kamer van 7 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 30 846, nr. 16) is beschreven hoe, in uitvoering van de motie Spekman c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 30 846, nr. 4), wordt voorzien in opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers gedurende een aanvraag op medische gronden. Voorts is de periode waarin een vreemdeling na afloop van een asielprocedure aan het vertrek kan werken, niet langer beperkt tot de vertrektermijn van 28 dagen, aangezien aan betrokkene, met het oog op terugkeer, daarna nog een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL).

Tot slot wijs ik op de projectmatige aanpak ter beëindiging van de noodopvang. Deze aanpak heeft geresulteerd in een zeer intensieve samenwerking tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Centraal Orgaan opvang van Asielzoekers (COA) enerzijds en de gemeenten anderzijds om tot een oplossing te komen voor personen die in de noodopvang verbleven.

Met deze maatregelen is voor de belangrijkste groepen rechtmatig verblijvenden in een adequate oplossing voorzien. Een sluitende aanpak zal echter, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn vertrek, ook met deze maatregelen niet verzekerd kunnen zijn. Derhalve is in de toekomst niet uit te sluiten dat uitgeprocedeerde asielzoekers zich melden bij gemeenten, kerken of vormen van incidentele opvang. Met gemeenten is afgesproken dat in zulke gevallen contact wordt opgenomen met het Rijk (DT&V) om te kijken naar mogelijke maatregelen. De overlegstructuur zoals ontstaan met de werkwijze voor de afbouw van de gemeentelijke noodopvang (het casusoverleg op lokaal niveau) zal ook voor de toekomst behouden blijven, en voor dergelijke situaties van nut zijn.

Stand van zaken beëindiging noodopvang

Zoals afgesproken in het Bestuursakkoord van 25 mei 2007, is de afgelopen jaren door gemeenten hard gewerkt aan de afbouw van de gemeentelijke noodopvang. Medio 2009 is in opdracht van de VNG onderzocht in hoeverre deze gemeentelijke noodopvang was afgebouwd. Uit het onderzoek, waaraan bijna zeventig procent van alle gemeenten heeft meegewerkt, kwam naar voren dat het totale aantal mensen dat in de noodopvang verbleef was gedaald van ruim 2100 vreemdelingen in december 2007 tot ongeveer 750 mensen in mei 2009.

Samen met de VNG is gekozen voor een projectmatige aanpak om gemeenten te ondersteunen bij het beëindigen van de noodopvang voor deze nog overgebleven groep vreemdelingen. Gemeenten hebben

daartoe zaken kunnen aandragen bij de DT&V. Met individueel maatwerk per dossier is door de IND, de DT&V en het COA gezamenlijk naar een oplossing gezocht die leidt tot vertrek uit de noodopvang.

De DT&V faciliteert het vertrek van personen uit de noodopvang die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. In dit kader wordt vaak vanuit de noodopvang een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd in de VBL te Ter Apel. Ook is onder voorwaarden plaatsing in vreemdelingenbewaring mogelijk.

Door de IND is een project uitgevoerd in het kader waarvan beslissingen in lopende procedures van personen die in de noodopvang verbleven, versneld zijn genomen. Zolang er nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen op een reguliere aanvraag, verblijft de betrokken vreemdeling immers rechtmatig in Nederland. Indien de vreemdeling niet over een MVV beschikt is dit in de bezwaarfase echter doorgaans niet meer het geval, omdat in beginsel geen schorsende werking is verbonden aan het bezwaarschrift. Indien de lopende aanvraag niet tot vergunningverlening leidt, kan ook in deze gevallen het vertrek ter hand worden genomen en een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd.

In gevallen waarin betrokkenen op 1 januari 2010 nog niet verwijderbaar waren als gevolg van lopende procedures die deze personen in Nederland mochten afwachten, zullen zij tijdelijk in een opvanglocatie van het COA worden geplaatst, totdat er duidelijkheid is over de lopende aanvraag. Voor een belangrijk deel betreft dit overigens personen die een aanvraag op medische gronden hebben lopen. Zij vallen strikt genomen niet onder het beleidskader dat naar aanleiding van de motie van het lid Spekman was opgesteld (TK 2009-2010, 30846, nr. 16) omdat de aanvraag reeds voor 1 januari 2010 was ingediend. Derhalve moest op een andere wijze worden voorzien in een mogelijkheid om deze bijzondere doelgroep na vertrek uit de noodopvang een vorm van opvang aan te bieden.

Resultaten projectmatige aanpak afbouw noodopvang

De gemeenten hebben, met ondersteuning van het Rijk, de noodopvang kunnen beëindigen. Het totaal aantal vreemdelingen uit de noodopvang dat door gemeenten is aangemeld bij de DT&V bedraagt ongeveer 890 personen. Het grootste deel van deze vreemdelingen is in de laatste twee maanden van 2009 aangemeld. Deze personen zijn grotendeels ondergebracht bij het COA of in de VBL, alwaar het vertrek wordt gefaciliteerd. Ten aanzien van ongeveer 240 personen is deze stap nog aanstaande.

De nog openstaande aanvragen van vreemdelingen uit de noodopvang zullen grotendeels voor 1 april 2010 door de IND worden afgedaan.

Verder informeer ik u nog over het aantal vergunningen dat is verleend op basis van het buitenschuld-beleid. Tot nu toe is aan 1 persoon die door de DT&V was aangemerkt als afkomstig uit de noodopvang een vergunning op grond van het buitenschuld criterium verleend. 15 verzoeken om een vergunning op basis van het buitenschuld-beleid zijn nog in behandeling bij de IND.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Resultaat van het onderzoek naar de mogelijkheden van het verlenen van opvang aan de in de motie Anker genoemde groepen*Motie Anker*

Centraal bij het verkennen van de mogelijkheden met betrekking tot het bieden van opvang aan onderstaande doelgroepen, is de vraag of een werkbaar en effectief filter kan worden ontwikkeld, die het mogelijk maakt om de omvang van de doelgroep en daarmee het beslag op de opvangcapaciteit beheersbaar en stuurbaar te houden, analoog aan de uitvoering van de motie Spekman.

Buitenschuld

In 2008 zijn 260 aanvragen op basis van het buitenschuld-beleid geregistreerd. Het aantal aanvragen op basis van het buitenschuld-beleid in 2009 bedroeg 340 aanvragen.

Ten aanzien van deze groep constateer ik dat in het kader van de bestaande werkwijze reeds goeddeels kan worden voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers die vanaf het moment dat zij het land dienen te verlaten actief werken aan het vertrek, terwijl dit buiten hun schuld niet gerealiseerd kan worden, op straat terecht komen. Een asielzoeker wordt in de opvang gefaciliteerd bij het realiseren van zijn/haar vertrek. Deze facilitering start in de opvang van het COA na de eerste negatieve beslissing op het asielverzoek. Na de definitieve afwijzing van het asielverzoek en het verstrijken van de 28 dagen termijn zet deze facilitering zich voort in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Als de DT&V gedurende de facilitering van het vertrek tot de conclusie komt dat er mogelijk sprake is van een buitenschuld-situatie zal de DT&V de IND ambtshalve adviseren inzake buitenschuld. Indien de DT&V een positief advies voorlegt aan de IND terwijl betrokkene nog in de opvang verblijft, zal worden getracht om een beslissing te nemen alvorens van ontruiming sprake is. Een andere optie is om een recht op opvang te creëren in de Regeling Verstrekkings asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA) totdat door de IND is beslist over de toepasselijkheid van het buitenschuld beleid.

Als uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in de opvang verblijven, een aanvraag op grond van buitenschuld indienen, genereert dit geen recht op opvang.

De vraag is of ook in dit geval een vorm van opvang of onderdak zou moeten worden geboden gedurende een buitenschuld procedure, en zo ja, in welk stadium. Voor het antwoord op deze vraag is van belang om een onderscheid te kunnen maken tussen kansrijke aanvragen en andere aanvragen. In dit verband zou bijvoorbeeld van de vreemdeling kunnen worden verwacht dat hij in elk geval aannemelijk maakt dat hij zelf zijn vertrek heeft geprobeerd te realiseren. Ik acht het echter niet doenlijk daartoe een effectief filter te ontwikkelen dat het mogelijk maakt om kansrijke zaken te onderscheiden van niet kansrijke zaken. Denkbaar criteria zoals de voorwaarde dat de betrokken vreemdeling zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst, de IOM en de DT&V en zonodig een vervangend reisdocument heeft aangevraagd, bieden hierop geen perspectief. Zolang dit onderscheid niet is verzekerd, bestaat een risico dat aanvragen enkel worden ingediend met het oogmerk om tijdelijke opvang te verkrijgen. Een alternatief zou kunnen zijn om het recht op opvang te beperken tot die zaken waarover de DT&V de IND adviseert tot inwilliging over te gaan. Deze werkwijze zou

weliswaar een filter opleveren maar weinig meerwaarde bieden omdat betrokkenen gedurende het grootste deel van de procedure geen recht op opvang genieten.

Verblijf bij kind

Precieze aantallen over deze aanvragen zijn niet te geven. Verblijf bij het kind is als zodanig geen verblijfsdoel maar ziet op specifieke situaties binnen met name het verblijfsdoel gezinsvorming en -hereniging. Bij het verblijfsdoel gezinsvorming en -hereniging geldt de hoofdregel dat betrokkene een MVV dient aan te vragen in het land van herkomst, maar het is mogelijk dat in bepaalde gevallen hiervan kan worden afgezien.

Indien een vreemdeling verblijf aanvraagt bij een familielid dat over de Nederlandse nationaliteit of verblijfsvergunning beschikt, is het uitgangspunt dat de betreffende vreemdeling voor opvang is aangewezen op het betreffende familielid. Dit uitgangspunt geldt ook voor situaties waarin een beroep wordt gedaan op verblijf bij kind in het kader van het verblijfsdoel gezinsvorming en -hereniging. Gedacht kan worden aan de situatie dat het kind bij de andere ouder verblijft en ook de aanvrager hier onderdak heeft of kan krijgen. Indien door bijzondere omstandigheden opvang door het betreffende familielid niet mogelijk is (de relatie met de andere ouder is bijvoorbeeld verbroken), zou kunnen worden overwogen om tot verlening van opvang over te gaan. In dat geval is wel van belang dat aantoonbaar is dat er daadwerkelijk sprake is van een kind dat beschikt over de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning. Voorts is van belang dat de aanvraag wordt gedaan binnen een beperkte periode na de geboorte van het kind dan wel na de verkrijging van de verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit door het kind. Van een vreemdeling mag immers worden verwacht dat, indien zich omstandigheden aandienen die aanleiding zouden kunnen geven om aan betrokkene verblijf te verlenen, hij/zij dit tijdig aan de Nederlandse autoriteiten kenbaar maakt. De opvang zou kunnen voortduren zolang er op grond van de betreffende procedure sprake is van rechtmatig verblijf. Het valt evenwel te betwijfelen of deze algemene criteria en hun invulling ervan de specifieke situaties die zich kunnen voordoen in de praktijk, voldoende kunnen ondervangen.

Schrijnendheid

De vergunning in het kader van schrijnendheid betreft de vergunning op grond van mijn discretionaire bevoegdheid. Het gaat daarbij om personen die binnen de kaders van het vastgestelde beleid geen recht hebben op een verblijfsvergunning, maar menen dat ten aanzien van henzelf sprake is van een complex van bijzondere factoren dat maakt dat buiten die kaders toch een verblijfsvergunning moet worden verleend.

Het komt ook voor dat zaken van vreemdelingen die nog in de opvang of in de VBL verblijven door de DT&V worden voorgelegd aan de IND ten behoeve van een ambtshalve toetsing op schrijnendheid. Indien de DT&V deze zaken voorlegt terwijl betrokkene nog in de opvang verblijft, zal worden getracht om een beslissing te nemen alvorens van ontruiming sprake is. Een andere optie is om in deze gevallen formeel een recht op opvang te creëren Regeling Verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA) totdat een beslissing is genomen over de toepasselijkheid van schrijnendheid.

Als uitgedeelde asielzoekers buiten de opvang een aanvraag doen op basis van schrijnendheid rest de vraag of in dit geval opvang moet worden verleend.

Omdat het moet gaan om een uniek samenstel van factoren bestaan echter geen criteria voor vergunningverlening op deze grond. Het ontbreken van criteria maakt het tevens onmogelijk een filter te creëren om kansrijke aanvragen te kunnen onderscheiden van aanvragen die uitsluitend worden ingediend om opvang te verkrijgen. In het overleg met gemeenten en VNG is dan ook geconcludeerd dat, indien zou worden gekozen voor het verlenen van opvang aan deze doelgroep, dit zou betekenen dat aan alle personen die een dergelijke aanvraag indienen, ongeacht de gronden van de aanvraag, opvang verleend zou moeten worden. Dit zou een risico van aanzuigende werking met zich mee kunnen brengen.

Kosten

De omvang van deze verschillende doelgroepen staat niet vast en is voor een deel ook moeilijk af te bakenen. Bovendien bestaat het risico op een aanzuigende werking indien geen werkbaar en effectief filter wordt gecreëerd om de omvang van deze groepen beheersbaar en stuurbaar te kunnen houden. Uitgaande van de kosten van opvang die om en nabij de 20.000 € per persoon per jaar bedragen, is duidelijk dat de invoering van opvang voor een deel van de genoemde groepen substantiële financiële consequenties heeft die niet binnen de huidige financiële kaders kunnen worden gedragen.