

Vergaderjaar 2004–2005

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2005

1. Inleiding

Op 2 februari jl. heeft de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (CEV) het (deel-)rapport «Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingen-toezicht» gepubliceerd. Het rapport vormt het eerste deel van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, welke de toenmalig Staatssecretaris van Justitie bij brief van 25 juni 2001 aan Uw Kamer¹ heeft toegezegd.

Met deze brief doe ik u mijn reactie toekomen op het rapport over de evaluatie van het Terugkeerbeleid (onder punt 2) en het Operationeel Vreemdelingentoezicht (onder punt 3).

2. Terugkeerbeleid De hoofdlijn van het CEV advies

Voor wat betreft de evaluatie van het Terugkeerbeleid is onderzocht wat het oordeel is van de betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000.

De centrale doelstelling van het onderzoek is:

«Het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) door/sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000)».

Op basis van het evaluatierapport komt de CEV tot de volgende algemene conclusie:

¹ TK 1999–2000, 26 732, nr. 76.

Omdat de (zelfstandige) terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers slechts in geringe mate wordt geregistreerd, kunnen er geen betrouwbare en valide conclusies worden getrokken over de causale relaties tussen het terugkeerbeleid en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Dit geldt voor zowel het Terugkeerbeleid 1999, als het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Een kwantitatieve evaluatie van het beleid is daarom niet mogelijk. Dit ligt ook deels aan de centrale einddoelstelling van het beleid: zelfstandig vertrek. Volgens de CEV is het beleid op dit punt dubbelzinnig, met name omdat het beleid in de praktijk vooral betrekking heeft op terugkeer naar het land van herkomst.

Omdat een kwantitatieve evaluatie van het beleid niet mogelijk is, is gekozen voor een louter kwalitatieve evaluatie, waarbij personen die nauw betrokken zijn bij (de uitvoering) van het terugkeerbeleid is gevraagd naar hun oordeel. Omdat de uitspraken van de experts op geen enkele wijze op juistheid zijn getoetst, kent de evaluatie, hoewel het gegevens oplevert die van belang zijn, volgens de CEV ook duidelijke beperkingen.

In het licht van deze conclusies van de CEV, treft u allereerst mijn reactie aan op de methodologie van het onderzoek (paragraaf 2.1). Daarna volgt mijn reactie op de constatering van de experts over inhoud en uitvoering van het terugkeerbeleid (paragraaf 2.2.).

2.1 Algemene reactie op methodologie

Doelstelling van het onderzoek

De onderzoekers gaan er van uit dat het bevorderen van de (vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst van vreemdelingen die niet (langer) worden toegelaten, het centrale doel van het Terugkeerbeleid '99/Vw 2000 is.

De geformuleerde tussendoelen hebben eveneens betrekking op de (vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst.

In het onderzoek wordt het succes van het beleid dus afgemeten aan de mate waarin de overheid erin geslaagd is de terugkeer van niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen naar het land van herkomst te bewerkstelligen.

Het einddoel van het terugkeerbeleid is, zoals ook de CEV terecht constateert, echter niet terugkeer naar het land van herkomst, maar het voorkomen van illegaal verblijf in Nederland, en het verminderen van het aantal in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers.

In de notitie Terugkeerbeleid van 25 juni 1999 staat:

*«het centrale uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft – zowel binnen het asielbeleid als binnen het reguliere toelatingsbeleid – dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten».*¹

Hiervan is ook uitgegaan bij de Terugkeernota van november 2003², welke de basis vormt voor het huidige terugkeerbeleid. Hierin staat dat de voorgestelde maatregelen tot doel hebben:

¹ TK 1998–1999, 26 646, nr. 1, p. 8.

² TK 2003–2004, 29 344, nr. 1.

«te komen tot meer daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, uit Nederland».¹

Dit uitgangspunt komt ook tot uitdrukking in de eindpassage van de afwijzende asielbeschikking: *«De afwijzing van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel heeft de gevolgen als opgesomd in artikel 45 van de Vreemdelingenwet. Dat houdt onder meer in dat betrokkene, met ingang van de dag waarop de beroepstermijn is verstreken, niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. Betrokkene dient Nederland uit eigen beweging te verlaten voor het einde van de beroepstermijn. Bij gebreke hiervan kan hij worden uitgezet. Tevens zullen verstrekkingen op de voorgeschreven wijze worden beëindigd».*

Dit einddoel van het terugkeerbeleid *en het succes daarvan* kan, zoals ook de CEV stelt, dus niet alleen bereikt worden door terugkeer naar het land van herkomst, maar ook door vertrek naar een ander land. Uit het onderzoek blijkt ook dat de respondenten hiervan uitgaan. Desgevraagd gaven zij aan dat het terugkeerbeleid volgens hen geslaagd was als afgewezen asielzoekers uit Nederland verdwijnen. In de centrale onderzoeksdoelstelling is hiermee echter geen rekening gehouden.

En hoewel, zoals de CEV concludeert, de dwangmiddelen van het beleid (vreemdelingendetentie, uitzetting), niet in theorie, maar veelal wel in de praktijk betrekking hebben op terugkeer naar het land van herkomst, sluit dit ook gedwongen vertrek naar andere landen niet uit. Ik wijs in dit verband op overdrachten in het kader van het Verdrag van Dublin en overnamecomponenten in Terugen overnameovereenkomsten.

Gebrek aan (betrouwbare) kwantitatieve gegevens

Ik onderschrijf de conclusie van de CEV dat het gebrek aan kwantitatieve gegevens waarmee de effectiviteit van het terugkeerbeleid gemeten kan worden, de (beleidsmatige) waarde van de evaluatie beperkt.

Maar net als de CEV stelt, betekent het gegeven dat een kwantitatieve effectmeting van het beleid niet mogelijk is, uiteraard niet dat het reële uitgangspunt van zelfstandig vertrek verlaten moet worden. In de discussie over de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het vertrek uit Nederland, wordt soms aangenomen dat de eerste verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. De primaire verantwoordelijkheid voor het vertrek uit Nederland als geen recht (meer) bestaat op verblijf kan echter niet anders dan liggen bij de vreemdeling zelf. Er moet sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling inziet dat – nu definitief geen recht bestaat op verblijf in Nederland – een verdere verlenging van het – illegale – verblijf hier niet langer als een reële optie beschouwd kan worden. Het vertrekbeleid is immers het meest effectief als afgewezen asielzoekers zelf overtuigd zijn van vertrek als beste optie. Dit principe is gehanteerd bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 en vormt daarom het uitgangspunt van het huidige terugkeerbeleid. In jurisprudentie van de Raad van State² is dit punt overigens bevestigd. De overheid onderneemt daarbij reeds veel om het vertrek uit Nederland te bevorderen. Alleen als de afgewezen asielzoeker, ondanks hulp hierbij van de overheid, niet voldoet aan de zelfstandige vertrekverplichting zal uitzetting volgen.

Overigens worden, in lijn met het advies van de CEV, wel initiatieven genomen om een betere gegevens te verkrijgen over de effecten van het terugkeerbeleid. Er zijn in dit verband bijvoorbeeld verschillende onderzoeken verricht naar het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat als illegaal in Nederland wordt aangetroffen. Zo heb ik uw Kamer bij brief van 3 december 2004 geïnformeerd over de steekproef die recentelijk in een

¹ P. 3.

² 200301352/1, 14 mei 2003.

aantal politieregio's is uitgevoerd ter indicatie van het aandeel vreemdelingen met een asielachtergrond dat in het kader van het vreemdelingen-toezicht is aangetroffen¹. Momenteel wordt bij alle politieregio's onderzoek gedaan teneinde een landelijk beeld te krijgen van het aantal vreemdelingen met een asielachtergrond dat door de politie in het kader van het vreemdelingentoezicht wordt staandegehouden.

Daarbij voorziet recent beleid ook in betere informatievoorziening. Waar het gaat om het voorkomen van wedertoegang van vreemdelingen die eerder uit Nederland zijn verwijderd, heb ik in de Terugkeernota maatregelen aangekondigd. Het ging hierbij om het strikter handhaven van en een ruimer beleid voor het signaleren in het Schengen Informatiesysteem (SIS) ter fine van toegangswijering. Inmiddels zijn de beleidsregels aangepast. Reeds na de eerste uitzetting wordt een uitgezette vreemdeling nu standaard voor de duur van twee jaar in het SIS gesignaleerd. Het probleem van wedertoegang speelde vooral na het wegvallen van visumverplichtingen voor Bulgaren en Roemenen. Daarom zijn afspraken gemaakt met de Bulgaarse en Roemeense autoriteiten over het innemen van paspoorten van onderdanen die Nederland zijn uitgezet.

Tevens wordt er gewerkt aan het verbeterproces van de ketenbrede informatievoorziening tussen ketenorganisaties in aansluiting op de huidige Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Hierbij is onder andere voorzien in het geautomatiseerd uitwisselen van signalen over cruciale activiteiten tussen de actoren in het terugkeerproces. Ook wordt gezien of er een koppeling tot stand gebracht kan worden tussen BVV en het recentelijk ontwikkelde Voortgangsbewakings- en Registratie Systeem (VRS). Dit VRS is bedoeld voor de voortgangsbewaking van individuele gevallen.

Maar, gelet op het einddoel van het beleid, kan het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat daadwerkelijk gehoor heeft gegeven aan de verplichting Nederland te verlaten, niet volledig in beeld gebracht worden. Een onderzoek daarnaar zou in uitvoeringstechnisch opzicht overigens ook erg moeilijk zijn.

Ontbreken gegevens Koninklijke Marechaussee

Tenslotte is het feit dat het oordeel van de Koninklijke Marechaussee (KMar), vanwege andere prioriteiten, niet betrokken kon worden bij het onderzoek te betreuren omdat juist de KMar verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voornaamste taken op het terrein van (gedwongen) terugkeer.

2.2 Reactie op constatering over de instrumenten van het terugkeerbeleid

In het rapport wordt gesteld dat de respondenten geloven dat de keuze van de vreemdeling om terug te keren naar het land van herkomst, wordt bepaald door de perceptie van de afgewezen asielzoekers van de veiligheids- en de sociaal-economische situatie in het land van herkomst. Deze perceptie zou nauwelijks te beïnvloeden zijn door de positieve instrumenten van het beleid (die tot doel hebben het vertrek zo aangenaam mogelijk te maken, zoals de terugkeerregelingen van de IOM), noch door de negatieve instrumenten (die tot doel hebben het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken, zoals de finale vertrektermijn, beëindiging van de voorzieningen, gedwongen terugkeer). Voor deze conclusie zijn echter geen concrete aanwijzingen; het zijn enkel veronderstellingen van de deskundigen. Tegen dit oordeel kan ingebracht worden dat, in ieder geval, de positieve instrumenten wél bij kunnen dragen aan de beslissing terug te keren. Zo registreert de IOM een toename van het

¹ TK 2004–2005, 19 637, nr. 881.

aantal vreemdelingen dat ervoor kiest om, gebruikmakend van de geboden faciliteiten, terug te keren naar het land van herkomst. In 2003 keerde in totaal 2 912 vreemdelingen terug via de IOM; in 2004 waren dit er 3 714; een toename van ruim 27%. Van de vreemdelingen die vallen onder de doelgroep van het Project Terugkeer, zijn er al ruim 1 500, gebruikmakend van de IOM-faciliteiten, vertrokken uit Nederland.¹ Het merendeel hiervan is teruggekeerd naar het land van herkomst. Overigens kan niet worden uitgesloten dat ook de negatieve instrumenten van het beleid, zoals de intensivering van de gedwongen terugkeer, de keuze terug te keren hebben beïnvloed. Niet uitgesloten kan worden dat de asielzoeker het perspectief van terugkeer (met een herintegratiebijdrage) positiever acht dan een toekomst in de illegaliteit in Nederland.

De keuze om al dan niet *uit Nederland te vertrekken*, zou volgens de onderzoekers voornamelijk gebaseerd zijn op de perceptie van de asielzoeker op een toekomst (als illegaal) in Nederland. Deze keuze kan volgens de deskundigen alleen door het negatieve instrumentarium beïnvloed worden.

Dit instrumentarium is volgens de respondenten echter niet (in voldoende mate) gehandhaafd, waardoor er voor afgewezen asielzoekers nog te vaak een perspectief bestaat op (langer) verblijf in Nederland. In dit verband wijzen zij ook op het mechanisme van lange asielprocedures, met allerlei beroepsmogelijkheden en op de perceptie van veel asielzoekers dat het in Nederland mogelijk is zichzelf staande te houden in de illegaliteit, hetgeen voor veel asielzoekers nog altijd beter is dan een leven in het land van herkomst. Bovendien zou de vertrektermijn van 28 dagen te kort zijn voor asielzoekers om hun vertrek uit Nederland te regelen.

Het Kabinet onderschrijft deze constatering over het oude terugkeerbeleid en heeft ingezien dat een nieuw terugkeerbeleid noodzakelijk was. Zoals ook geconstateerd wordt in het op 24 januari 2005 aan mij aangeboden advies «Terugkeer, de nationale aspecten» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), wordt met het geïntensiveerde terugkeerbeleid van het Kabinet «ondubbelzinnig ingezet op het daadwerkelijk vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen». Meer dan voorheen wordt, zoals de ACVZ stelt, «het vastgestelde beleid kwalitatief consistent en consequent» uitgevoerd en wordt ook aan (het maatschappelijke) draagvlak aandacht besteed.

Over mijn reactie op het ACVZ rapport zal ik uw Kamer op korte termijn separaat informeren.

Hoewel deze maatregelen inmiddels bekend zijn, wil ik hier kort ingaan op de geïntensiveerde aanpak van de terugkeer, in relatie tot de conclusies van het onderzoeksrapport. Met al deze maatregelen worden zowel de positieve als de negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid strikter en consistentier gehandhaafd. Het nieuwe beleid is nadrukkelijk ook gericht op de perceptie van de asielzoeker over zijn bestaansmogelijkheden in het land van herkomst dan wel vertrek uit Nederland, afgezet tegen die als illegaal in Nederland.

Vervallen bezwaarfase met Vw 2000 en meeromvattende beschikking

Ten eerste is met de Vreemdelingenwet 2000 de bezwaarfase vervallen, waardoor asielprocedures bekort worden. De meeromvattendheid van de afwijzende beschikking ingevolgde Vw 2000, betekent ook dat er geen lange procedures over het beëindigen van de opvangvoorzieningen meer gevoerd hoeven worden en dat, om in de termen van de onderzoekers te spreken, dit negatieve instrument van het beleid eerder na de afwijzende beschikking wordt ingezet.

¹ Bron: IOM, vierde kwartaalsrapportage, september-december 2004.

Maatregelen Terugkeernota

In de Terugkeernota van november 2003 heeft het Kabinet een groot aantal maatregelen genomen die gericht zijn op het effectiever maken van het terugkeerbeleid en dus op het krachtig en eenduidig uitvoeren van zowel de positieve als negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid. Het doel daarvan is te komen tot meer daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben in Nederland.

Deze richten zich onder meer op het bevorderen van de documentatie inzake identiteit en nationaliteit van asielzoekers door in de asielprocedures een duidelijker onderscheid te maken tussen gedocumenteerde en ongedocumenteerde asielzoekers. Eveneens wordt meer aandacht besteed aan de communicatie met de vreemdeling. Deze zal sterker worden gericht op de kansen op verblijf in Nederland en op de mogelijkheden van terugkeer. Op dit moment is de werkelijkheid dat slechts een beperkt deel van de asielzoekers uiteindelijk een verblijfstitel krijgt. Dat betekent dat het meest waarschijnlijke scenario, namelijk de noodzaak van terugkeer, indringender besproken zal worden met de betrokkenen om op deze manier realistische verwachtingen te creëren. Zelfstandig vertrek zal worden bevorderd door eenduidiger en nadrukkelijker de mogelijke uitkomst van de asielprocedure aan de asielzoeker kenbaar te maken.

In tegenstelling tot wat in het rapport geconstateerd wordt, worden asielzoekers niet pas met het ingaan van de vertrekkertijd, maar gedurende de hele procedure gewezen worden op het feit dat terugkeer de enige optie is wanneer het asielverzoek definitief wordt afgewezen. Toch is, om het signaal «niet toelaten betekent terugkeren» nog sterker en onmiskenbaar af te geven, per 1 januari 2005 de categorale asielopvang geïntroduceerd. Asielzoekers die een eerste negatieve beslissing hebben ontvangen op hun asielaanvraag, worden dan in een terugkeerlocatie geplaatst. Op de terugkeerlocatie wordt de zelfstandige terugkeer actief bevorderd. Vanaf dat moment zal dus ruim vóór het ingaan van de vertrekkertijd meer expliciet gewerkt worden aan de terugkeer, waaronder – voor zover dat nodig is – aan het verkrijgen van de juiste identiteits- en nationaliteitsgegevens.

Daarnaast wordt het illegaal verblijf in Nederland bestreden door de intensivering van het operationele (reguliere) politieke vreemdelingentoezicht. In de Illegalennota van mei 2004¹ zijn maatregelen aangekondigd die zich, naast de intensivering van het vreemdelingentoezicht en een effectiever uitzettingsbeleid, richten op speerpunten waarbinnen de illegalenproblematiek zich prominent manifesteert. Het gaat dan met name om het krachtiger en effectiever bestrijden van mensenhandel, het tegengaan van bewoning door en verhuur aan illegalen en van illegale tewerkstelling. Ook deze maatregelen zijn erop gericht het illegaal verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

Project Terugkeer

In de Terugkeernota is mede ingegaan op de maatschappelijk gevoelde problematiek rond asielzoekers die al lange tijd in Nederland verblijven. Het gaat dan om asielzoekers die hun (eerste) asielaanvraag hebben ingediend vóór 1 april 2001, dus onder de oude Vreemdelingenwet. Dit is ook juist de groep die valt onder de werking van het Terugkeerbeleid '99. De terugkeer van deze specifieke groep wordt intensief en projectmatig gefaciliteerd. Hierbij worden zowel positieve instrumenten (aanbod van Herintegratieregeling Project Terugkeer via IOM), als negatieve instrumenten (zoals ontruiming, eventuele plaatsing in een vertrekcentrum) consequent ingezet. Dit heeft ertoe geleid dat er momenteel al 8 600 (van

¹ TK 2003–2004, 29 537, nr. 2.

de ongeveer 26 000) vreemdelingen het Project zijn uitgestroomd¹. Over de wijze waarop het Project wordt uitgevoerd is uw Kamer geïnformeerd bij brieven van 23 januari 2004² en 6 februari 2004³.

2.3. Reactie op de constatering over organisatie van het terugkeerproces

Een belangrijke conclusie van het rapport is dat, hoewel de organisatie van het terugkeerproces goed is op operationeel niveau, er verbetering nodig is in de aansturing van het totale terugkeerproces en de afstemming tussen beleids- en uitvoeringsniveau.

Erkend wordt dat de organisatie van het terugkeerproces zeer complex is vanwege het grote aantal betrokken organisaties, die allemaal een eigen rol spelen. Daarom is de regie op de terugkeer centraal belegd bij de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGI/V), die per 1 juli 2004 ook het gezag over alle uitvoeringsinstanties van de vreemdelingenketen uitvoert. Deze centrale regie leidt ertoe dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd en dat werkprocessen naadloos op elkaar aansluiten en gericht zijn op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfstitel.

2.4 Reactie op de constatering over het draagvlak voor het terugkeerbeleid

Volgens de respondenten heeft het terugkeerbeleid te maken gehad met gebrek aan draagvlak bij zowel uitvoeringsorganisaties als op maatschappelijk niveau. Dit zou mede veroorzaakt worden doordat belangenbehartigers, asielzoekers, maar ook enkele medewerkers van uitvoeringsorganisaties, die kwaliteit van de beslissingen die genomen worden in de asielprocedure wantrouwen. Dit laatste zou mede veroorzaakt worden doordat er vooral bij de IND een «sfeer van wantrouwen en achterdocht ten opzichte van de asielzoekers» zou bestaan, waarbij er op voorhand van uitgegaan wordt dat het relaas van de asielzoeker niet klopt. Tevens wordt gesuggereerd dat er bij de IND niet op kwaliteit, maar op kwantiteit (aantallen afwijzingen) gestuurd wordt. Omdat al deze stellingen vervolgens niet onderbouwd (kunnen) worden, moet de vraag gesteld worden of dergelijke grote verwijten richting de IND wel een plaats moeten krijgen in een wetenschappelijk onderzoek. Het gaat hier om de perceptie van belangenbehartigers, maar wat de relatie hiervan is met de effectiviteit van het terugkeerbeleid wordt niet duidelijk.

De uitvoering van het terugkeerbeleid heeft, zoals in het onderzoek gesteld wordt, wel te maken met gebrek aan (voldoende) medewerking van enkele gemeenten, die het onaanvaardbaar achten dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat belanden en daarom noodopvang blijven verstrekken of financieren, dan wel weigeren (voldoende) medewerking te verlenen aan het beëindigen van de opvangvoorzieningen. Hierover heb ik inmiddels eenduidige afspraken gemaakt met de VNG en de burgemeesters van de G4, waarbij het doel steeds is geweest om zoveel mogelijk te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat belanden.

Ten eerste heb ik, zoals eerder in deze brief gesteld, al begin 2004 afspraken gemaakt over de facilitering van de groep asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun (eerste) asielaanvraag hebben ingediend. Met de VNG en de G4 heb ik in dit kader afgesproken dat, wanneer het proces van facilitering is gevolgd, door gemeenten vervolgens geen noodopvang meer geboden wordt aan deze asielzoekers.

¹ Peildatum: 13 februari 2005.

² TK 2003–2004, 19 637, nr. 793.

³ TK 2003–2004, 29 344, nr. 2.

Vervolgens is afgesproken dat ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers die hun (eerste) aanvraag hebben ingediend ná 1 april 2001, het terugkeerbeleid conform de Vreemdelingenwet 2000 gehandhaafd blijft. Dit betekent onder meer dat voor vreemdelingen die onder werking van Vreemdelingenwet 2000 vallen, het recht op overheidsvoorzieningen – waaronder opvang – eindigt 28 dagen nadat de aanvraag om toelating definitief is afgewezen. Ik kan en wil dit uitgangspunt niet loslaten en daarmee een soort gedoogbeleid voeren. Ik zie daartoe ook geen aanleiding nu – zoals ik hiervoor heb aangegeven – de vreemdeling sinds de invoering van de categorale asielopvang ruim vóór de aanvang van de vertrektermijn wordt geïnformeerd over zijn plicht Nederland te verlaten en de noodzaak daarvoor voorbereidingen te treffen.

Met de gemeenten ben ik wel van mening dat de overheid binnen die wettelijke kaders, waar mogelijk, het daadwerkelijke vertrek uit Nederland van uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de Vreemdelingenwet 2000 zijn binnengekomen dient te bevorderen om daarmee zoveel mogelijk te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terecht komen. Hiertoe heb ik, zoals eerder aangegeven, in de Terugkeernota een groot aantal maatregelen afgekondigd, waarvan een aantal al geïmplementeerd is, waaronder de inrichting van het categorale opvangmodel.

Hiermee resteerde er nog een groep van asielzoekers die is binnengekomen onder de Vreemdelingenwet 2000 (na 1 april 2001) en daarom niet valt onder het Project Terugkeer, maar ook nog geen gebruik kan maken van de categorale opvang. Over deze zogenoemde «tussengroep» heb ik op 15 juli 2004 overleg gevoerd met de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In dit overleg is onder meer afgesproken, dat aan uitgeprocedeerde asielzoekers die na 1 april 2001 hun eerste asiel-aanvraag hebben ingediend en die, ondanks het feit dat zij actief werken aan hun vertrek uit Nederland niet in staat zijn om dit binnen de wettelijke vertrektermijn van 28 dagen te realiseren, voor een periode van maximaal 8 weken onderdak verschaft kan worden. Deze maatregel gold tot 1 januari jl., het moment waarop het categorale opvangmodel operationeel werd. In dit verband wijs ik nog op de brief die ik hierover op 30 juli 2004 aan uw Kamer zond¹, alsmede naar mijn antwoorden van 11 januari 2005 in het verslag van een schriftelijk overleg over dit onderwerp².

Uitgeprocedeerde asielzoekers worden dus niet zomaar op straat gezet, maar worden op allerlei manieren door de overheid geassisteerd bij hun terugkeer naar het land van herkomst. Als objectief vastgesteld wordt dat iemand niet kan terugkeren naar het land van herkomst door omstandigheden die buiten zijn schuld liggen, kan deze vreemdeling in aanmerking komen voor een vergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Op 14 december jl. heb ik een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden waarin ik heb aangegeven wanneer een vreemdeling in aanmerking kan komen voor een vergunning op basis van het buitenschuldbeleid³.

Aansluitend hierop wil ik er op wijzen dat in de Vreemdelingenwet 2000 en het daarop gebaseerde actuele terugkeerbeleid de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn terugkeer voorop blijft staan. Van degenen die niet zelfstandig willen terugkeren en, omdat zij hun terugkeer frustreren, ook niet (binnen redelijke termijn) kunnen worden uitgezet, worden de voorzieningen, dan wel het verblijf in een locatie voor vreemdelingenbewaring beëindigd. De verantwoordelijkheid van de overheid is eindig en daarom kan nooit uitgesloten worden dat vreemdelingen die niet op de juiste wijze meewerken aan terugkeer, ondanks alle inspanningen van de overheid, uiteindelijk op straat terecht komen; zij kiezen dan zelf voor de illegaliteit. Het enige alternatief daarvoor is het verlenen van

¹ TK 2003–2004, 29 344, nr. 30.

² TK 2004–2005, 29 344, nr. 37.

³ TK 2004–2005, 19 637, nr. 883.

onbeperkte opvang en het de facto creëren van een verblijfsrecht. Dat is niet aanvaardbaar.

3. Operationeel Vreemdelingtoezicht

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. De wetsherziening had onder andere betrekking op de regels omtrent het vreemdelingtoezicht. De wijziging betrof met name de bevoegdheid van politie en KMar om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Omdat het criterium voor staandehouding van vreemdelingen onder de oude Vreemdelingenwet (het beschikken over «concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf») in de politiepraktijk teveel belemmeringen zou opwerpen voor de uitoefening van een actief vreemdelingtoezicht, is in de nieuwe Vreemdelingenwet het staandehoudingscriterium gewijzigd. In de Vw 2000 is aangegeven dat de staandehouding verantwoord dient te worden «op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren». Het primaire doel van deze wijzigingen was het stimuleren van een actief en effectief vreemdelingtoezicht. Teneinde discriminatoir toezicht te vermijden wensten zowel de Tweede Kamer als de toenmalige staatssecretaris van Justitie dat de wet voorwaarden gaf voor objectivering van de staandehouding.

Hoofdlijn van het onderzoek

Hoofdvragen van het onderzoek naar het vreemdelingtoezicht zijn:

- Is de uitvoering van het operationeel toezicht door de vreemdelingendiensten bij de politie effectief; is de effectiviteit van het toezicht gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?
- Wordt het toezicht door de vreemdelingendiensten non-discriminatoir uitgevoerd? Is het non-discriminatoire karakter van het toezicht gewijzigd door de invoering van de Vw 2000 en/of de intensivering van het toezicht?

Op hoofdlijnen luiden de uitkomsten als volgt:

- Het aantal staandehoudingen is in de periode 1998–2004 nagenoeg verdubbeld. De CEV constateert echter dat niet kon worden vastgesteld of deze stijging uitsluitend kan worden toegeschreven aan de wetswijziging. Organisatorische en capacitaire wijzigingen bij de politie spelen eveneens een rol.
- Hoewel cijfermateriaal over discriminatoir optreden zo beperkt voorhanden is dat hieruit volgens de CEV slechts met voorzichtigheid conclusies getrokken kunnen worden, zijn er weinig formele signalen of aanwijzingen voor een discriminatoir vreemdelingtoezicht door de politie. Ook hier kan niet vastgesteld worden in hoeverre de invoering van de Vw 2000 heeft bijgedragen aan het handelen van toezichtshouders.

Hieronder treft u mijn reactie op dit onderzoek aan. Ik volg hierbij op hoofdlijnen het advies van de CEV.

Effectiviteit van het toezicht

Als criterium voor het meten van de kwantitatieve resultaten van het vreemdelingtoezicht hanteren de onderzoekers het aantal staandehoudingen. Andere indicatoren, zoals het aantal inbewaringstellingen en het aantal uitzettingen, zijn niet in de beoordeling betrokken omdat deze resultaten sterk afhankelijk zijn van de inspanningen van andere organisa-

ties in de vreemdelingenketen. De effectiviteit van de gehele vreemdelingenketen blijft daarmee buiten beeld.

Uit gegevens van de politie komen de onderzoekers tot de conclusie, dat het aantal staandehoudingen een stijgende trend laat zien tot april 2003. In de periode april 1998-april 2004 is het aantal staandehoudingen bijna verdubbeld (van circa 12 000 tot circa 23 000). De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen is volgens de onderzoekers te herleiden naar twee instrumenten: de staandehoudingen op grond van de Vw 2000 en de aanhoudingen op grond van het strafrecht. Een belangrijk deel van de toename van de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet kan worden verklaard door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal controles op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Een verklaring voor de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen op grond van het strafrecht, lijkt vooral te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. Ook een bredere implementatie van de VRIS-aanpak (Vreemdelingen in de Strafrechtsketen) binnen regiokorpsen lijkt hierbij een belangrijke factor te zijn.

De onderzoekers constateren dat de ingezette trend van staandehoudingen zich echter heeft niet doorgezet. Na een relatief sterke toename over de voorgaande jaren, is in de periode april 2003-april 2004 sprake van een stabilisatie van het aantal staandehoudingen. Deze stabilisatie wordt geweten aan de reorganisatie van de taken en werkprocessen van de politie in het kader van het project Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht (RTIT).

Het RTIT-project is opgezet met als doelstelling de doelmatigheid van de politie te versterken en het illegaal verblijf effectiever te bestrijden. Dit wordt enerzijds bereikt door een overdracht van administratieve toelatingstaken van de politie aan de IND. Daarnaast wordt het vreemdelingen-toezicht geïntensiveerd door overheveling van formatiecapaciteit binnen de vreemdelingenpolitie van toelating naar toezicht. De capaciteitsuitbreiding ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingentoezicht leidt tot in totaal 1 050 formatieplaatsen voor operationeel vreemdelingentoezicht (600 fte vóór de transitie, aangevuld met 450 fte vanwege de intensivering). Deze capaciteitsuitbreiding is in de periode april 2003-mei 2004 gepaard gegaan met een vrij omvangrijke reorganisatie. De onderzoekers constateren dat het reorganisatieproces bij de vreemdelingendiensten dat analoog aan de intensivering is ingezet, belemmerend heeft gewerkt op de intensiteit van het actief toezicht en heeft geleid tot een stabilisatie van het aantal aanhoudingen. Met de afronding van de reorganisatie zullen deze belemmeringen zijn weggenomen en moet de stijgende tendens zich voortzetten.

In kwalitatieve zin constateerden de onderzoekers, dat de politie de gewijzigde staandehoudingsbevoegdheden niet expliciet als een verruiming van de mogelijkheden voor het vreemdelingentoezicht zien. Twee verbeteringen in de nieuwe vreemdelingenwetgeving die men gematigd positief beoordeelt, zijn de uitgebreide mogelijkheden ten aanzien van de verkeerscontroles en van het binnentreden van woningen. De toegevoegde waarde wordt daarbij vooral gezien in de heldere en eenvoudige procedures. Vooral bij grootschalige acties wordt de verruimde bevoegdheid tot binnentreden als een verbetering gezien. Andere factoren, zoals de beschikbare formatiecapaciteit, de beschikbaarheid van hulpofficieren van Justitie, alertheid bij de basispolitie, een al dan niet gecentraliseerde aanpak vanuit de organisatie en prioriteiten van de lokale politiek en van

de korpsleiding, zijn evenzeer van invloed op het aantal staandehoudingen.

In essentie concluderen de onderzoekers dat de stijgende resultaten van het vreemdelingtoezicht niet uitsluitend kunnen worden toegeschreven aan de wetwijziging omdat gelijktijdig sprake was van capaciteitsuitbreiding en organisatiewijziging ter bevordering van de doelmatigheid. Ook bleek dat de politie de verruimde bevoegdheden niet nadrukkelijk als een nieuw instrument beoordeelt.

Nu niet kan worden vastgesteld welk aandeel in de stijging van het aantal staandehoudingen een gevolg is van het gewijzigde criterium voor staandehouding in de Vw 2000, komt de CEV tot de slotsom, dat dit niet hoeft te verbazen als men bedenkt dat voorafgaand aan de invoering van de wetwijziging niet is vastgesteld of het toen aangenomen gebrek aan effectiviteit het directe gevolg was van tekortschietende regelgeving. De conclusie dat niet kan worden vastgesteld wat op de onderzochte terreinen de invloed is geweest van de Vw 2000, heeft als vanzelfsprekende consequentie dat er ook geen conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot het functioneren van de Vw 2000 op dit onderdeel in de praktijk. Het rapport bevat dan ook geen aanbevelingen terzake. De constatering in het rapport geven overigens ook geen aanleiding om beleidswijzigingen te entameren. Hoewel een toegevoegde waarde van de wetwijziging niet aangetoond kan worden, blijkt immers nergens uit het rapport dat de politie met de huidige bevoegdheden niet uit de voeten zou kunnen.

De constatering dat andere factoren, zoals de beschikbare formatiecapaciteit en organisatie van de werkprocessen, evenzeer van invloed zijn op het aantal staandehoudingen, kan gezien worden als een ondersteuning voor intensivering die met het RTIT is ingezet. Gezien de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen op grond van het strafrecht, lijkt de VRIS-aanpak zijn vruchten af te werpen. Daarnaast constateren de onderzoekers in het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek dat in de visie van de politie over de aanpak door de vreemdelingendiensten het nieuwe beleid duidelijk herkenbaar is. Zo wordt gesteld dat in de visie van de politie de Terugkeernota en de Illegalennota belangrijke uitgangspunten voor de aanpak en inzet in de komende jaren zullen zijn. Ook deze constatering kan worden beschouwd als ondersteuning van het huidige beleid.

Non-discriminatoir vreemdelingtoezicht

Bij de totstandkoming van de Vw 2000 zijn door de wetgever voorwaarden gesteld, die een discriminatoir toezicht zouden moeten voorkomen. Ter voorkoming van discriminatoir handelen zal volgens de Vw 2000 steeds uit objectieve feiten en omstandigheden moeten blijken waar het redelijke vermoeden van illegaal verblijf op is gebaseerd. Uitsluitend uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, mogen niet tot staandehouding van vreemdelingen leiden.

De evaluatie wijst uit dat er weinig formele signalen of aanwijzingen zijn van een discriminatoir vreemdelingtoezicht door de politie. Gegevens over mogelijk discriminatoir optreden is, zo stelt de CEV, volgens de onderzoekers zo beperkt voorhanden dat de gevolgen van de wetwijziging voor het non-discriminatoire uitvoering van het toezicht nauwelijks vast te stellen is. De aanpassing van de bevoegdheden voor staandehouding in de Vw 2000 heeft volgens de onderzoekers niet geleid tot meer formele signalen over discriminatoir vreemdelingtoezicht. Wel blijkt uit het onderzoek dat de borging van de interne toetsing bij de vreemdelin-

gendiensten van staandehoudingen nog niet optimaal is, met name op het punt van opleidingen. De voorwaarden voor een borging van een non-discriminatoire aanpak bij de vreemdelingendiensten en bij de basispolitiezorg door middel van scholing, lijken volgens de onderzoekers inmiddels echter verbeterd door de start van een nieuwe specialistische opleiding voor de vreemdelingendienst en door het opnemen van het thema vreemdelingentoezicht in het nieuwe politieonderwijs. Over de onderzochte periode wordt geconcludeerd, dat het streven naar een actiever toezicht op grond van de Vw 2000 «in balans» is gebleven met het gewenste non-discriminatoire karakter van het toezicht. Voor het entameren van nieuw beleid zie ik in de uitkomsten van de evaluatie op dit punt geen aanleiding. Op dit punt zal ik aandachtig de praktijk volgen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk