

---

Vergaderjaar 1996–1997

---

**25 386**

**Terugkeerbeleid**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 juni 1997

Bijgaand treft u de notitie over het terugkeerbeleid aan, die ik uw Kamer heb toegezegd tijdens het debat over het wetsvoorstel Koppelingswet in oktober 1996.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz

## Inhoudsopgave

	Blz.		Blz.
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>		
1.1. Algemeen	3		
1.2. Opbouw van de notitie	4		
<b>2. Uitgangspunten terugkeerbeleid</b>	<b>4</b>		
2.1. Niet toelaten betekent terugkeren	4		
2.2. Integrale benadering	5		
2.3. Zorgvuldige toetsing	5		
<b>3. Knelpunten in de uitvoering</b>	<b>7</b>		
3.1. Inleiding	7		
3.2. Omvang van de problematiek	8		
3.3. Ontbreken van identiteitsdocumenten	10		
3.4. Vertrek met onbekende bestemming	11		
3.5. Afstemming, coördinatie en aansturing	12		
3.6. Draagvlak	12		
<b>4. Strategische doelen en praktische oplossingen</b>	<b>13</b>		
4.1. Inleiding	13		
4.2. Integrale terugkeerbenadering	13		
4.2.1. Algemeen	13		
4.2.2. Gemeenschappelijke aanpak IND en COA	15		
4.2.3. Stimuleringsbudget vrijwillige terugkeer	16		
4.3. Lopende initiatieven m.b.t. vrijwillige terugkeer	16		
4.3.1. IOM Terugkeerbureau en andere betrokken organisaties	16		
4.3.2. Terugkeermodule binnen project dag-structurering (COA)	17		
		4.3.3. Pilots Ontwikkelingssamenwerking ter bevordering vrijwillige terugkeer naar Ethiopië, Eritrea en Angola: stand van zaken	18
		4.3.4. Projectgroep Bosnië	20
		4.4. Beëindiging opvangvoorzieningen	22
		4.4.1. Algemeen	22
		4.4.2. Rol terugkeerteams	23
		4.4.3. Doelgroepen en hardheidsclausule	24
		4.5. Terugkeerbeletselen buiten de schuld van de vreemdeling	25
		4.6. Geen nieuwe vormen van gesloten opvang	26
		4.7. Coördinatie, afstemming en aansturing	28
		4.8. Draagvlak	29
		<b>5. Internationale aanpak</b>	<b>30</b>
		5.1. Bilateraal	30
		5.2. Multilateraal	31
		<b>6. Preventieve maatregelen</b>	<b>33</b>
		6.1. Inleiding	33
		6.2. Analyse van migratiebewegingen	33
		6.3. Preventieve maatregelen in het buitenland	34
		6.4. Grensbewaking	35
		6.5. Mobiel toezicht vreemdelingen	35
		6.6. Vervoerderssancties	35
		6.7. Aanpak mensensmokkel en mensenhandel	35
		<b>7. Financiële dekking</b>	<b>36</b>
		<b>8. Samenvatting belangrijkste maatregelen</b>	<b>36</b>

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

### 1.1. Algemeen

#### *Terugkeer als sluitstuk van het vreemdelingenbeleid*

De ratio van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is gelegen in het feit dat de regering de toelating van vreemdelingen in Nederland wil reguleren. Dit is noodzakelijk in verband met de schaarste aan bijvoorbeeld werkgelegenheid en huisvesting. Het reguleren van toelating betekent dat een selectie noodzakelijk is, waarbij drie belangrijke toelatingscriteria worden gehanteerd: verplichtingen op grond van internationale verdragen, humanitaire redenen en wezenlijk Nederlands belang.

Ten aanzien van vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag, personen van wie de terugzending van bijzondere hardheid zou zijn wegens de algemene situatie in het land van herkomst en schrijnende humanitaire gevallen houdt de regering onverkort vast aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM): in die gevallen spelen argumenten van schaarste geen rol, maar dienen bescherming en toelating, alsmede perspectief na toelating in Nederland te worden geboden. Selectie houdt in dat diegenen die niet voldoen aan de criteria voor vluchtelingenschap en evenmin om andere redenen in aanmerking komen voor bescherming in Nederland, niet zullen worden toegelaten. En indien men niet wordt toegelaten, is een van de moeilijkste aspecten van het beleid aan de orde: terugkeer, het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid.

#### *Stappenplan asielbeleid 1995*

Met de presentatie van het Stappenplan Asielbeleid op 21 november 1995<sup>1</sup> is prioriteit gelegd bij het op orde brengen en stroomlijnen van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, en met name bij het inlopen van de achterstanden in de behandeling van asielverzoeken. Deze achterstanden waren ontstaan door de onverwachte, sterke stijging van het aantal asielverzoeken in 1993 en 1994. Inmiddels kan geconstateerd worden dat deze achterstanden bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) grotendeels zijn ingelopen. Wij spraken hierover op 25 februari 1997 tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de Vierde Kwartaalrapportage Asielbeleid<sup>2</sup>. Voorts zij verwezen naar mijn brief aan uw Kamer van 12 mei 1997 betreffende de halfjaarlijkse rapportage asielketen<sup>3</sup>.

#### *Aandacht verschuift naar terugkeer*

Door het inlopen van de achterstanden bij de behandeling van aanvragen om toelating is de aandacht, meer dan voorheen het geval was, verschoven naar de volgende fase in het proces: de terugkeer. Over onderdelen van het terugkeervraagstuk spraken wij reeds naar aanleiding van een aantal notities die aan de Kamer zijn gezonden<sup>4</sup>. Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Koppelingswet in oktober 1996 kwam het terugkeervraagstuk nadrukkelijk aan de orde. Bij die gelegenheid zegde ik toe – naar aanleiding van een verzoek van de heer Rijpstra (VVD) – u een integrale notitie voor te leggen waarin de verschillende onderdelen van het terugkeervraagstuk in onderlinge samenhang worden besproken<sup>5</sup>. Deze notitie treft u hierbij aan.

<sup>1</sup> TK 1995–1996, 19 637 en 24 440, nr. 145.

<sup>2</sup> TK 1996–1997, 19 637, nr. 233.

<sup>3</sup> Brief Staatssecretaris van Justitie aan de tweede Kamer van 12 mei 1997 (kenmerk 626805/97/DVB).

<sup>4</sup> Verschillende brieven van de Staatssecretaris van Justitie over het vertrekcentrum Ter Apel (25 april 1995, TK 1994–1995, nr. 127; 8 oktober 1996, TK 1996–1997, 19 637, nr. 214; 22 januari 1997, TK 1996–1997, 19 637, nr. 231); brief Staatssecretaris van Justitie over evaluatie IOM-Terugkeerprogramma, 8 mei 1995, TK 1994–1996, 19 637, nr. 129; brief Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 23 februari 1996, TK 1996–1997, 19 637, nr. 174; beleidsdocument Asiel in Nederland. Werken aan een evenwichtig beleid, 11 juni 1996, TK 1995–1996, 19 637, nr. 188; brief Staatssecretaris van Justitie van 28 januari 1997 over beëindiging verstrekkingen aan uitgeprocedeerde asielzoekers in ROA-woningen, TK 1996–1997, 19 637, nr. 236.

<sup>5</sup> Handelingen Tweede Kamer, 16 oktober 1996, TK 13, pagina 13–846.

Bij verschillende gelegenheden heeft de regering benadrukt dat het terugkeervraagstuk verre van eenvoudig is en dat de realiteit gebiedt onder ogen te zien dat een sluitende aanpak op dit terrein niet voorhanden is. Dat blijkt ook steeds tijdens werkbezoeken aan andere landen en in de diverse internationale gremia waar de terugkeerproblematiek aan de orde komt: alle westerse landen kampen met vergelijkbare problemen als Nederland waar het om terugkeer gaat en nergens is tot op heden «de oplossing» gevonden. Met deze constatering wil de regering geenszins haar verantwoordelijkheid voor het zoeken naar nieuwe wegen en oplossingen uit de weg gaan; zij pleit slechts voor realiteitszin en waarschuwt dat er geen «gemakkelijke» oplossingen voorhanden zijn bij het terugkeervraagstuk.

### *Aandacht voor preventie*

Juist omdat het realiseren van de terugkeer van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven in de praktijk vaak lastig is, acht de regering bij de aanpak van het terugkeervraagstuk maatregelen in de preventieve sfeer van groot belang (zoals: het voorkomen van de binnenkomst van vreemdelingen zonder reisdocumenten, het tegengaan van illegale immigratie en de aanpak van mensensmokkel).

## **1.2. Opbouw van de notitie**

In deze notitie worden allereerst de algemene uitgangspunten geschetst die ten grondslag liggen aan het terugkeerbeleid (hoofdstuk 2). Voorts worden de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering ervan beschreven (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 vindt u de strategische keuzes en oplossingsrichtingen die de regering voorstaat. In hoofdstuk 5 wordt de internationale aanpak beschreven en in hoofdstuk 6 diverse maatregelen in de preventieve sfeer. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de financiële dekking van een en ander. In hoofdstuk 8 ten slotte worden de belangrijkste voorgestelde beleidsmatige keuzes en praktische maatregelen samengevat.

Op het vertrekcentrum in Ter Apel zal afzonderlijk worden teruggekomen in het kader van de eerstvolgende rapportage, die de Kamer is toegezegd tijdens het Algemeen Overleg op 29 januari 1997.

Voorts zij erop gewezen dat problemen rond terugkeer zich weliswaar bij alle uitgeprocedeerde of niet legaal verblijvende vreemdelingen kunnen voordoen, maar dat met name de terugkeer van uitgeprocedeerde of afgewezen asielzoekers lastig is. Derhalve krijgt die categorie vreemdelingen in deze notitie de meeste aandacht. Ten slotte is van belang dat deze notitie moet worden gezien als onderdeel van het beleidsdocument deel II, dat u rond de zomer van dit jaar zal worden toegezonden.

## **HOOFDSTUK 2. UITGANGSPUNTEN TERUGKEERBELEID**

### **2.1. Niet toelaten betekent terugkeren**

Voor de geloofwaardigheid van het vreemdelingenbeleid is het van groot belang dat zo consequent mogelijk invulling wordt gegeven aan het centrale uitgangspunt «niet toelaten betekent terugkeren». Duidelijkheid is daarbij het sleutelwoord: duidelijkheid voor de in Nederland verblijvende vreemdelingen zelf, voor de Nederlandse samenleving als geheel en ook voor potentiële toekomstige immigranten. In de inleiding werd er al op gewezen dat een volledig sluitende aanpak niet voorhanden is, en in die zin zal de boodschap «niet toelaten betekent terugkeren» niet voor

honderd procent gerealiseerd kunnen worden. Toch wil de regering deze boodschap wel als richtinggevend uitgangspunt handhaven.

## **2.2. Integrale benadering**

Om het uitgangspunt «niet toelaten betekent terugkeren» in de praktijk concreter inhoud te geven, is een meer integrale benadering van het terugkeervraagstuk nodig. Integraal wil in dit verband zeggen dat de optie van terugkeer veel duidelijker dan nu het geval is, ingebed moet worden in het gehele toelatingsproces. De mogelijkheid van terugkeer moet niet pas aan de orde gesteld worden nadat een vreemdeling alle procedures tot het eind toe heeft doorlopen: van belang is dat vreemdelingen al zo vroeg mogelijk in de procedure gewezen worden op het feit dat de beslissing op hun aanvraag om toelating twee uitkomsten kan hebben: toelating tot Nederland, tijdelijke bescherming in Nederland (voorwaardelijke vergunning tot verblijf), of afwijzing van de aanvraag, resulterend in een verplichting om terug te keren naar het land van herkomst of een ander land waar de toelating gewaarborgd is (bij vertrek naar een ander land dan het land van herkomst is sprake van doormigratie (zie ook onder 4.3.1).

Vreemdelingen die om toelating vragen hebben recht op eerlijke en realistische informatie over hun toelatingkansen en daar hoort ook bij dat de mogelijkheid van terugkeer als reële optie aan de orde wordt gesteld. Het wekken van valse verwachtingen over toelatingkansen zal leiden tot onbegrip en verzet, zowel van de vreemdeling als van zijn omgeving, als later blijkt dat de aanvraag toch wordt afgewezen. Dat zal noch de bereidheid tot medewerking aan terugkeer vergroten, noch het effectueren van gedwongen terugkeer vergemakkelijken.

Binnen de meer integrale terugkeerbenadering die de regering voorstaat, zal – evenals nu – vrijwillige terugkeer blijven gelden als meest wenselijke optie en geldt gedwongen terugkeer daarbij als het noodzakelijke complement. Immers, ook uitgeprocedeerde of illegale vreemdelingen die niet uit eigen beweging willen terugkeren, zullen ons land moeten verlaten. Gedwongen terugkeer moet wat dat betreft worden gezien als ultimum remedium. Indien terugkeer van een uitgeprocedeerde asielzoeker niet kan worden gerealiseerd door omstandigheden die aan betrokkene zelf te wijten zijn (hij verleent geen medewerking aan de vaststelling van zijn identiteit of hij bemoeilijkt op andere wijze zijn terugkeer), dan rest als uiterste mogelijkheid slechts het beëindigen van de opvangvoorzieningen (zie verder hoofdstuk 4).

Het brengen van de boodschap «houd er rekening mee dat de uitkomst van de procedure zowel toelating als terugkeer kan zijn» is voor velen die dagelijks met asielzoekers werken (medewerkers van het COA, maar ook rechtshulpverleners of medewerkers van Vluchtelingenwerk Nederland), nog geen vanzelfsprekende zaak en zal zeker een cultuuromslag vergen. Een dergelijke omslag acht de regering evenwel noodzakelijk.

## **2.3. Zorgvuldige toetsing**

### *Individuele beoordeling*

De beslissing dat een vreemdeling niet voor toelating in aanmerking komt en dus dient terug te keren, is ingrijpend voor de betrokkene. Dergelijke beslissingen worden altijd op individuele basis en met grote zorgvuldigheid genomen. Bij de beoordeling of terugzending van afgewezen asielzoekers gerechtvaardigd is spelen de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol; deze ambts-

berichten geven de officiële visie weer van de Nederlandse regering op de situatie in bepaalde landen ten behoeve van de beoordeling van asielverzoeken (inclusief de vraag of terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers verantwoord is). Nog onlangs, op 6 mei 1997, spraken wij in de Kamer over de ambtsberichten.

Inmiddels heb ik met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de praktische werkafspraken geëvalueerd die tussen dat departement en Justitie zijn gemaakt over de wijze van totstandkoming, de methodiek en de rubricering van ambtsberichten. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ik zullen u over de uitkomsten van dat overleg nog nader berichten. Daarop vooruitlopend, kan ik u thans reeds mededelen dat de frequentie voor «updates» van ambtsberichten blijft vastgesteld op eenmaal in de 6 maanden, waarbij vanzelfsprekend de mogelijkheid bestaat in geval van acute wijzigingen, met name bij verslechtingen, in de situatie in een bepaald land van herkomst een eerdere «update» van een ambtsbericht uit te brengen. Verder is afgesproken dat de Minister van Buitenlandse Zaken zich zal beijveren voor een nog grotere mate van toetsbaarheid en verifieerbaarheid van ambtsberichten, bijvoorbeeld door een uitgebreid notenapparaat aan het ambtsbericht toe te voegen, zoals recentelijk al in toenemende mate is gebeurd. In die gevallen dat een ambtsbericht wordt uitgebracht over zogenaamde «gevoelige» landen, zal het kabinet zich op basis van dat ambtsbericht beraden over de conclusies die aan dat bericht dienen te worden verbonden.

Duidelijk blijft in ieder geval dat er sprake is van gescheiden verantwoordelijkheden: Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de inhoud van ambtsberichten en Justitie is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot toelating en terugkeer van asielzoekers, dat op basis van deze ambtsberichten wordt geformuleerd.

Bij de opstelling van ambtsberichten wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen: enerzijds informatie, verzameld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf, met name via haar postennetwerk, en anderzijds informatie uit andere gezaghebbende bronnen, zoals UNHCR en Amnesty International<sup>1</sup>. Daarbij is niet altijd sprake van eenzelfde mening, maar voorzover informatie uit andere bronnen afwijkt van gegevens van de Minister van Buitenlandse Zaken, zal hierbij expliciet worden stilgestaan in de ambtsberichten. Ook wordt aandacht besteed aan het beleid en de ervaringen met buurlanden met het terugzenden van uitgeprocedeerde asielzoekers naar specifieke landen van herkomst.

Een zorgvuldige procedure houdt ook in dat de rechtmatigheid van een voor de asielzoeker negatieve beslissing ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd. Daarnaast is van belang dat betrokkene zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt over zijn kansen op toelating. Het zal duidelijk zijn dat er in de praktijk spanning kan ontstaan tussen het tegelijkertijd nastreven van zorgvuldigheid en snelheid. Daarbij mag de snelheid evenwel niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

#### *Beleidsmatige beletselen: vvtv*

Indien terugzending naar een bepaald land van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, is sprake van beleidsmatige beletselen voor terugkeer. Asielzoekers uit een dergelijk land komen in beginsel in aanmerking voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Op dit moment geldt dit voor asielzoekers uit Afghanistan, Bosnië (zie ook 4.3.4), Burundi, Irak, Liberia, Rwanda, Sudan, Somalië en Zaïre (voor de drie laatstgenoemde landen geldt slechts

---

<sup>1</sup> Zie uitvoeriger: Vierde kwartaalrapportage stappenplan asielbeleid, TK 1996–1997, 19 637, nr. 233, pagina's 10–11.

gedeeltelijk een vvtv-beleid: alleen asielzoekers uit bepaalde delen van die landen komen in aanmerking voor een vvtv).

Terugkeer van een asielzoeker komt pas aan de orde nadat is vastgesteld dat hij niet in aanmerking komt voor toelating als vluchteling, er geen beleidsmatige terugkeerbeletselen zijn en er ook geen klemmende redenen van humanitaire aard zijn die nopen tot het toestaan van verblijf in Nederland.

Ook bij de feitelijke terugzending zelf is zorgvuldigheid van groot belang. Dat geldt zowel indien het terugzending van een individuele uitgeprocedeerde vreemdeling betreft, als bij terugzending van meer uitgeprocedeerde vreemdelingen tegelijkertijd (de zogenaamde groepsgewijze terugzending). Ook indien een groepsgewijze terugzending plaatsvindt, gaat daar in alle gevallen een zorgvuldige, individuele toetsing door de IND en desgevraagd door de rechter aan vooraf.

### *Monitoring*

In dit verband is ook de zogenaamde «monitoring» van teruggekeerde asielzoekers van belang. De Nederlandse asielprocedure, inclusief de mogelijkheid van een rechterlijke toets, biedt op zichzelf voldoende waarborgen om een verantwoorde terugkeer te kunnen realiseren. Immers, juist de vraag of terugzending mogelijk «refoulement» (artikel 33 Vluchtelingenverdrag) of schending van artikel 3 EVRM<sup>1</sup> zou opleveren, is in de asielprocedure uitdrukkelijk aan de orde geweest. De regering acht monitoring als extra waarborg van belang, met name als het gaat om landen waarheen gedurende lange tijd om beleidsmatige redenen niemand is teruggezonden, of in geval van groepsgewijze terugkeer. In dat geval wordt de aankomst op de luchthaven van het land van herkomst gevolgd door de immigratiemedewerker ter plaatse (zie ook 6.1), dan wel door speciaal aangewezen medewerkers van de Nederlandse ambassade of van de IND. Verder zullen de ambassades een bijdrage leveren door via hun contacten met lokale autoriteiten en vertegenwoordigers van lokale mensenrechtenorganisaties de ontwikkelingen nauwlettend te volgen. Indien er aanwijzingen zijn dat personen na terugkeer in moeilijkheden zijn geraakt, kan de Minister van Buitenlandse Zaken desgevraagd een nader onderzoek instellen.

Uitgangspunt is en blijft dat in de asielprocedure een individuele beoordeling plaatsvindt, waarbij naar alle aspecten (zowel de vluchteling-rechtelijke als de humanitaire) wordt gekeken. Indien na een afwijzende beslissing ook de rechter tot het oordeel komt dat terugzending gerechtvaardigd is, dient de terugzending ook daadwerkelijk te worden gerealiseerd.

---

<sup>1</sup> De tekst van artikel 33 Vluchtelingenverdrag luidt als volgt:

«1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of teruggeleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.»

De tekst van artikel 3 EVRM luidt als volgt: «Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.»

## **HOOFDSTUK 3. KNELPUNTEN IN DE UITVOERING**

### **3.1. Inleiding**

Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid doen zich verschillende knelpunten voor, in het bijzonder als het gaat om afgewezen of uitgeprocedeerde asielzoekers. Allereerst is de groep asielzoekers die in aanmerking komt voor terugkeer, aanzienlijk van omvang. Bovendien is het grootste deel van hen afkomstig uit een relatief klein aantal landen van herkomst, waarheen terugzending tot nu toe problemen heeft opgeleverd. Het realiseren van de terugkeer vereist in dit soort gevallen maatwerk voor de afzonderlijke landen of regio's en is veelal een zaak van middellange termijn. Een ander probleem is dat het merendeel van de

asielzoekers zonder geldige reis- of identiteitsdocumenten naar Nederland komt, wat het realiseren van de terugkeer ernstig bemoeilijkt. Het verkrijgen van de benodigde laissez passers, die onontbeerlijk zijn voor de terugkeer, is in veel gevallen niet eenvoudig. Daarbij is vaak sprake van een complex samenspel tussen de houding van de asielzoeker in kwestie en de houding van de autoriteiten van het land van herkomst. Bij de medewerking van de vreemdeling aan zijn terugkeer speelt een belangrijke rol dat de facilitering van (vrijwillige) terugkeer tot op heden nog te beperkt is geweest en dat betrokkene – mede daardoor – vaak onvoldoende perspectief ziet na terugkeer in het land van herkomst. Als gevolg daarvan is het perspectief van veel asielzoekers vooral gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, en niet op de mogelijkheid van terugkeer naar het land van herkomst. Ook zijn veel uitgeprocedeerde asielzoekers al lange tijd in Nederland, en hebben zij in zekere mate hun weg in ons land gevonden. Dit vereenvoudigt de terugkeer naar het land van herkomst niet. Voorts is het lastig een goed zicht te krijgen op de effectiviteit van het terugkeerbeleid, aangezien veel asielzoekers die moeten terugkeren, met onbekende bestemming vertrekken. Slechts van een relatief beperkt deel kan met zekerheid worden vastgesteld dat zij Nederland daadwerkelijk hebben verlaten en waarheen zij zijn vertrokken. Ook de coördinatie en afstemming tussen de verschillende actoren bij de uitvoering van het terugkeerbeleid is vatbaar voor verbetering. Hieronder volgt een nadere uitwerking van de bovengenoemde knelpunten.

### **3.2. Omvang van de problematiek**

Een asielzoeker komt in aanmerking voor terugkeer (is «verwijderbaar») indien hem geen (voortgezet) verblijf in Nederland wordt toegestaan en er geen juridische of beleidsmatige terugkeerbeletselen zijn. Toch is het niet eenvoudig om volgens deze definitie het actuele aantal «verwijderbare» asielzoekers te bepalen. Dit komt doordat zich in de asielprocedure (en ook in de vreemdelingrechtelijke procedure in het algemeen) verschillende momenten kunnen voordoen die de status van een asielzoekers van «verwijderbaar» wijzigen in «tijdelijk niet verwijderbaar». Dit is bijvoorbeeld het geval indien een voorlopige voorziening tegen een voorgenomen uitzetting wordt gevraagd, indien nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen die nopen tot een herbeoordeling van de zaak of in geval van redenen van medische aard die aanleiding geven tot uitstel van het vertrek (art. 25 Vw). Het aantal actueel «verwijderbare» asielzoekers is derhalve voortdurend in beweging.

#### *Stand van zaken per 1 maart 1997*

Om een indicatie te kunnen geven van het aantal «verwijderbare» asielzoekers op de peildatum 1 maart 1997 is een koppeling gemaakt tussen het bestand van de IND en dat van het COA. Deze koppeling maakt zichtbaar hoeveel asielzoekers die in het IND-bestand als «verwijderbaar» zijn geregistreerd, nog daadwerkelijk in de opvang verblijven. Vervolgens is een steekproef genomen van 2000 dossiers, om na te gaan in hoeverre de registratie in INDIS overeenkomt met de actuele (verblijfsrechtelijke) situatie van de vreemdeling volgens het dossier.

Uit deze analyse valt af te leiden dat zich per 1 maart 1997 circa 7500 «verwijderbare» asielzoekers in de opvang bevonden, waarvan 3400 in de decentrale opvang (ROA-woningen). Daarbij ging het om de volgende nationaliteiten:

Iran	1 250
vm. Joegoslavië (excl. Bosnië)	1 100
China	650
Somalië	500
Zaire	500

Voorts is er een beperkte groep landen waarvan meer dan 100 «verwijderbare» asielzoekers in de opvang zitten. Het betreft hier asielzoekers uit Algerije, Armenië, Angola, Ethiopië, Libanon (Palestijnen), Sri Lanka, Syrië en Turkije.

Bovenstaande 13 nationaliteiten omvatten meer dan 85% van het aantal «verwijderbare» asielzoekers, waarvan in de meeste gevallen de terugkeer moeilijk gerealiseerd kan worden door het ontbreken van de benodigde reisdocumenten (zie verder 3.3). De overige 15% (circa 1000 asielzoekers) is afkomstig uit meer dan zestig verschillende landen:

- 21 nationaliteiten uit Midden- en Zuid-Afrika
- 6 nationaliteiten uit het Midden-Oosten
- 10 nationaliteiten uit Zuid- en Zuidoost-Azië
- 18 nationaliteiten uit Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie
- 6 nationaliteiten uit overige landen

De terugkeer van asielzoekers uit deze laatstgenoemde categorie landen levert minder problemen op dan die naar de 13 landen met de grootste populatie «verwijderbare» asielzoekers. Hierbij zij aangetekend dat het een bijzondere inspanning vergt om voortdurend een actueel inzicht te behouden in de situatie met betrekking tot de verschillende landen, alsmede om de relaties met de verschillende diplomatieke vertegenwoordigingen op peil te houden.

#### *Toekomstprognose*

Hiervoor is het aantal «verwijderbare» asielzoekers op peildatum 1 maart 1997 beschreven. Zoals gezegd betreft het geen statische groep, maar moeten de aantallen voortdurend worden aangepast aan de actuele situatie. Bovendien moet rekening gehouden worden met het feit dat de groep wordt aangevuld met asielzoekers die de komende tijd uitgeprocedeerd raken en in aanmerking komen voor terugkeer. Op 1 april 1997 bevonden zich 33 000 personen in de asielprocedure. Bijna de helft daarvan bevindt zich in de beroepsfase bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank. Circa 8500 personen daarvan zijn afkomstig uit vvtv-landen als Afghanistan, Bosnië en Irak en komen derhalve niet in aanmerking voor terugkeer. Op grond van ervaringsgegevens en op basis van de afspraken die zijn gemaakt met de vreemdelingenkamers over de behandeltermijnen valt te verwachten dat van het resterende aantal van 24 500 asielzoekers binnen een termijn van anderhalf jaar circa 10 000 asielzoekers in aanmerking zullen komen voor terugkeer; deze komen dus bovenop de reeds genoemde 7500 personen. Daar komen uiteraard die asielzoekers bij die na 1 april 1997 een asielverzoek hebben ingediend en waarvan het verzoek is of wordt afgewezen.

#### *Verwijderingscijfers 1994 tot en met 1996*

In onderstaande tabellen wordt het aantal verwijderingen van asiel en niet-asiel weergegeven over de jaren 1994 tot en met 1996. Daarbij wordt zoals gebruikelijk onderscheiden naar drie soorten verwijdering: controle adres, vertrek onder toezicht en uitzetting. Bij controle adres wordt door de vreemdelingendienst gecontroleerd of de vreemdeling na het verstrijken van de vertrektermijn nog op het laatst bekende adres verblijft.

Zo niet, dan wordt betrokkene geregistreerd als «vertrokken met onbekende bestemming». Zekerheid dat betrokkene Nederland werkelijk heeft verlaten, is er in dat geval niet (zie ook onder 3.4 en 4.6). Bij vertrek onder toezicht dient betrokkene zich op een bepaald tijdstip te melden bij een grenspost (buitengrens), waar er vervolgens op wordt toegezien dat hij daadwerkelijk uit Nederland vertrekt. Uitzetting betekent dat verwijdering met de sterke arm plaatsvindt.

**Tabel 1: verwijderingen asiel 1994–1996**

	controle adres	vertrek onder toezicht	uitzetting	totaal
1994	8 658	1 786	2 849	13 293
1995	8 792	2 351	3 366	14 509
1996	11 089	1 839	3 553	16 481

**Tabel 2: verwijderingen niet-asiel 1994–1996**

	controle adres	vertrek onder toezicht	uitzetting	totaal
1994	3 860	4 428	9 604	17 892
1995	2 618	11 851	11 046	25 515
1996	2 504	17 210	15 269	34 983

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat zowel bij asielzoekers als bij niet-asielzoekers het aantal geregistreerde verwijderingen is toegenomen. Bij asielzoekers betreft het daarbij vooral de categorie «controle adres», bij niet-asielzoekers vooral vertrek onder toezicht en uitzetting. Dit maakt duidelijk dat het realiseren van de terugkeer vooral bij afgewezen asielzoekers lastig is: vertrek onder toezicht en uitzetting kunnen immers alleen gerealiseerd worden indien er geen terugkeerbeletselen bestaan, en indien betrokkene beschikbaar blijft voor zijn terugkeer. De verschillende terugkeerbeletselen komen in de navolgende paragrafen aan de orde.

### 3.3. Ontbreken van identiteitsdocumenten

#### *Laissez passers*

Veel vreemdelingen die moeten terugkeren beschikken niet (meer) over geldige reis- en identiteitsdocumenten. Vooral bij uitgeprocedeerde asielzoekers doet zich dit probleem voor: enerzijds kunnen zij in verband met hun vluchtsituatie vaak hun land van herkomst niet op eigen naam (en dus met hun eigen paspoort) uitreizen, anderzijds ontdoen zij zich in veel gevallen gedurende de reis naar Nederland van hun reisdocument (ofwel door het zelf weg te maken, ofwel omdat het weer moet worden ingeleverd bij de reisagent). Door het ontbreken van reisdocumenten wordt de terugkeer ernstig bemoeilijkt: nationaliteit en identiteit van betrokkene staan dan immers niet vast. Geen enkel land zal bereid zijn tot wedertoelating van personen van wie niet vaststaat dat zij de nationaliteit van dat land hebben. Bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten en de wedertoelating tot het grondgebied van het land van herkomst spelen zowel de vreemdeling zelf als de autoriteiten van zijn herkomstland een rol.

Het verkrijgen van laissez passers is van doorslaggevend belang om de daadwerkelijke terugkeer naar het land van herkomst te kunnen realiseren. Indien geen enkel geldig identiteitsdocument beschikbaar is en betrokkene bovendien niet alle benodigde informatie verstrekt over zijn nationaliteit en identiteit, wordt doorgaans geen laissez passer verkregen

van de desbetreffende buitenlandse vertegenwoordiging. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een vreemdeling voorgeeft een nationaliteit te bezitten waarvan hij weet of vermoedt dat personen van die nationaliteit niet door Nederland worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Ook als een vreemdeling wel meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit kan het verkrijgen van laissez passers problemen opleveren. In veel gevallen vereisen aanvragen om afgifte van een laissez passer onderzoek in het land van herkomst, om de verstrekte gegevens te controleren. Afhankelijk van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het administratieve systeem in het land van herkomst en de praktische onderzoeksmogelijkheden aldaar, kan de duur van een dergelijk onderzoek soms oplopen tot meer dan een half jaar, zonder dat een positieve uitkomst gegarandeerd is. Immers, indien een vreemdeling onvolledige of onjuiste gegevens heeft opgegeven, zal ook een onderzoek in het land van herkomst zijn ware identiteit niet onthullen.

#### *Wedertoelating door land van herkomst*

Het komt ook voor dat autoriteiten van landen van herkomst weliswaar de verplichting tot terugname van hun eigen onderdanen erkennen, maar daarbij aandacht vragen voor de sociaal-economische gevolgen van terugkeer op grotere schaal. In die gevallen wordt, soms expliciet, soms meer impliciet, gevraagd om het bieden van ondersteuning voor de herintegratie na terugkeer (zie ook 4.3.3).

Hoewel op dit moment geen land genoemd kan worden dat het volkenrechtelijke beginsel van wedertoelating van eigen onderdanen formeel niet onderschrijft, maakt het voorgaande wel duidelijk dat voor het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten voor documentloze vreemdelingen zowel de vreemdeling zelf als de autoriteiten van zijn land van herkomst hun medewerking moeten verlenen. Bovendien betekent een erkenning van dit beginsel door de centrale autoriteiten niet per definitie dat daarmee de afgifte van laissez passers door ambassades in de praktijk geheel probleemloos verloopt, zoals hiervoor reeds werd beschreven.

### **3.4. Vertrek met onbekende bestemming**

De praktijk wijst uit dat veel vreemdelingen het moment van hun terugzending niet afwachten, maar voor die tijd met onbekende bestemming vertrekken («M.O.B.»). Of iemand met onbekende bestemming is vertrokken kan worden vastgesteld door middel van een adrescontrole door de vreemdelingendienst. Wordt de vreemdeling na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek niet meer aangetroffen op het laatstbekende adres, dan wordt hij geregistreerd als «vertrokken met onbekende bestemming». Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat dergelijke vreemdelingen – zoals nogal eens wordt gesuggereerd – op grote schaal als illegaal vreemdeling in Nederland blijven, kan evenmin hard worden gemaakt dat alle betrokkenen uit Nederland zijn vertrokken. De overheid kan in dit soort gevallen niet met zekerheid vaststellen of deze vreemdelingen, die niet in aanmerking komen voor toelating in Nederland, het land ook daadwerkelijk hebben verlaten. Het verschijnsel dat vreemdelingen zich aan maatregelen van toezicht onttrekken door met onbekende bestemming te vertrekken, hangt samen met het uitgangspunt dat in beginsel een redelijke vertrektermijn wordt gegund (artikel 24 Vw) en met het bestaande stelsel van conservatoire maatregelen (zie verder 4.6).

### 3.5. Afstemming, coördinatie en aansturing

Er is een groot aantal actoren betrokken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid, die elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een rol spelen of met de consequenties van het terugkeerbeleid te maken hebben: het Ministerie van Justitie (IND en COA), het Ministerie van Buitenlandse Zaken (onder andere verantwoordelijk voor ambtsberichten, internationale betrekkingen, Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, ontwikkelingssamenwerking), het Ministerie van Binnenlandse Zaken (onder andere verantwoordelijk voor politie, uitplaatsing van statushouders vanuit de opvang naar reguliere woningen, remigratiebeleid) en het Ministerie van Defensie (Koninklijke Marechaussee), de vreemdelingendiensten van de regiokorpsen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), individuele gemeentebesturen. Coördinatie, afstemming en aansturing zijn lastig, omdat er niet steeds sprake is van samenvallende prioriteiten of omdat er geen directe sturingsrelatie is. Dit alles heeft mede tot gevolg dat het uitgangspunt «niet toelaten betekent terugkeren» in de praktijk minder efficiënt en effectief wordt uitgevoerd dan wenselijk is.

### 3.6. Draagvlak

De gevoeligheid van het vreemdelingenvraagstuk komt het duidelijkst tot uiting als terugkeer aan de orde is, en dan met name als het gaat om concrete, individuele gevallen. Dan blijkt vaak de directe betrokkenheid van omgeving en politiek. Wanneer de vreemdeling «een gezicht krijgt» blijkt steeds opnieuw hoe moeilijk de acceptatie van het in theorie vrij breed onderschreven uitgangspunt «niet toelaten betekent terugkeren» in individuele gevallen is.

Zeker als wordt aangekondigd dat de terugzending hervat kan worden naar (delen van) een land waarheen gedurende langere tijd om beleidsmatige redenen geen personen zijn teruggestuurd, kan dit in de beginfase tot onrust onder asielzoekers en tot protesten in de samenleving leiden (recentelijk: Iran, Somalië).

Tussen de aankondiging van een dergelijke beleidswijziging en het feitelijk hervatten van de terugzending verstrijkt vaak nog geruime tijd, omdat de voorgenomen beleidswijziging eerst ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Ook komt het bij «gevoelige» landen geregeld voor dat een rechtbank of de Rechtseenheidskamer zich buigt over (onderdelen van) de aangekondigde beleidswijziging. Terugzending blijft in het algemeen achterwege in afwachting van een dergelijke rechterlijke toets. Dit alles kan de onzekerheid bij uitgeprocedeerde asielzoekers over hun toekomst versterken: moeten ze nu wel of niet terugkeren en zo ja, op welke termijn? In dit verband wordt de overheid wel verweten dat zij niet voldoende consequent omgaat met het daadwerkelijk terugzenden van vreemdelingen die niet tot Nederland zijn toegelaten.

Voorts is recentelijk een discussie ontstaan naar aanleiding van de bezwaren die door een aantal gemeentebesturen en ook vanuit de VNG zijn geuit over de consequenties van een strikte toepassing van het stappenplan beëindiging ROA-voorzieningen. Korthedshalve zij hiervoor verwezen naar mijn brieven aan de Tweede Kamer van 28 januari 1997 en 26 maart 1997 over het beëindigen van verstrekkingen aan uitgeprocedeerde asielzoekers in ROA-woningen<sup>1</sup>.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het draagvlak een belangrijke rol speelt bij een goede en adequate tenuitvoerlegging van het terugkeerbeleid.

---

<sup>1</sup> TK 1996–1997, 19 637, nr. 236 en brief van 26 maart 1997, kenmerk 616680/97/DVB.

## **HOOFDSTUK 4. STRATEGISCHE DOELEN EN PRAKTISCHE OPLOSSINGEN**

### **4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden aan de hand van een aantal thema's de hoofdlijnen van het terugkeerbeleid geschetst zoals de regering dat in de komende periode wil vormgeven. Centraal staat daarbij de «integrale terugkeerbenadering» zoals verder uitgewerkt onder 4.2. Verder wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot reeds lopende initiatieven ter bevordering van vrijwillige terugkeer (4.3) en op het beleid ten aanzien van het beëindigen van de ROA-verstrekingen (4.4). In paragraaf 4.5 vindt u een voorstel ter oplossing van het probleem van diegenen die wel meewerken aan hun terugkeer maar van wie de terugkeer om redenen buiten hun schuld niet gerealiseerd kan worden. Verder komen aan de orde het probleem van «vertrek met onbekende bestemming» in relatie tot open en gesloten vormen van opvang (4.6), het aspect coördinatie en aansturing (4.7) en vergroting van het draagvlak (4.8). De verschillende knelpunten die in de vorige paragraaf zijn beschreven komen op de meest geëigende plaats – en daarom niet steeds in dezelfde volgorde – opnieuw aan de orde.

### **4.2. Integrale terugkeerbenadering**

#### *4.2.1. Algemeen*

##### *Complexe problematiek*

Voor een zorgvuldig vreemdelingenbeleid is een effectief en humaan terugkeerbeleid geboden. In de inleiding is al aangegeven dat het terugkeervraagstuk een van de lastigste onderdelen van het vreemdelingenbeleid is. De problematiek is complex en de prioriteiten en belangen van betrokkenen zijn soms verschillend. De Nederlandse overheid (ministeries, uitvoerende diensten en gemeenten), vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor toelating, belangengroeperingen en overheden van landen van herkomst spelen alle een belangrijke rol bij het terugkeervraagstuk en kennen daarbij eigen verantwoordelijkheden, prioriteiten en belangen. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk mogelijkheden tot verbetering zijn. Daartoe wil de regering komen tot een meer integrale terugkeerbenadering waarin de optie van terugkeer, meer dan nu het geval is, wordt ingebed in het toelatingsproces. Daarbij blijft vrijwillige terugkeer als meest wenselijke optie gelden, maar is gedwongen terugkeer het noodzakelijke complement.

##### *Geïntegreerde aanpak Justitie en Buitenlandse Zaken*

In de brief over het terugkeerbeleid die ik op 23 februari 1996 mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Kamer zond<sup>1</sup>, werden reeds de hoofdlijnen beschreven van een meer geïntegreerde aanpak voor de bevordering van de vrijwillige terugkeer: naast reeds bestaande mogelijkheden zoals het terugkeerprogramma van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt de mogelijkheid geboden ook gebruik te maken van vormen van ondersteuning die passen binnen het beleid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

##### *Integrale terugkeerbenadering: terugkeer meer inbedden in toelatingsprocedure*

<sup>1</sup> TK 1995–1996, 19 637, nr. 174.

De integrale terugkeerbenadering die de regering voorstaat, heeft

evenwel een bredere reikwijdte, waarbij overigens de uitgangspunten uit eerdergenoemde brief aan de Kamer van 23 februari 1996<sup>1</sup> geheel overeind blijven. Essentieel is dat, veel meer dan nu het geval is, asielzoekers van het begin af aan wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen toelating een optie is, maar dat men ook rekening moet houden met een afwijzing van het verzoek en dus met terugkeer naar het land van herkomst. Het actief onder de aandacht brengen van de mogelijkheden voor een gefaciliteerde terugkeer bij medewerking aan het vertrek, maar ook van de consequenties van het niet meewerken aan terugkeer (gedwongen terugzending of, in het uiterste geval, beëindiging van de ROA-verstrekkings), zal veel structureler dan nu en parallel aan de toelatingsprocedure moeten gebeuren. Dit betekent dat niet meer gewacht wordt tot een asielzoeker alle fasen van de procedure heeft doorlopen en volledig uitgeprocedeerd is, maar dat hiermee reeds een aanvang wordt gemaakt direct nadat een afwijzende beslissing in eerste aanleg is genomen. Naarmate een vreemdeling langer in Nederland heeft verbleven in afwachting van een definitieve beslissing, wordt het des te moeilijker hem tot terugkeer te bewegen.

Bij uitgeprocedeerde asielzoekers die zich thans al langere tijd in Nederland bevinden en hun procedures in veel gevallen reeds tot en met de beroepsfase hebben doorlopen, is de bereidheid tot terugkeer tot nu toe gering gebleken. Juist ten aanzien van deze categorie zijn extra inspanningen nodig om de terugkeer een impuls te geven. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel uitgeprocedeerde Ethiopiërs, Eritreërs en Somaliërs. Thans worden in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheden onderzocht om te komen tot terugkeerprojecten voor deze voor uitgeprocedeerde asielzoekers van deze nationaliteiten. De vraag voor welke landen van herkomst in de toekomst meer «aangeklede» terugkeerprogramma's kunnen worden ontwikkeld, zal steeds in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden bezien.

#### *Stimulans inbouwen*

De bestaande IOM-terugkeerregeling zal in alle gevallen als basis blijven gelden, maar ook andere of aanvullende terugkeerbevorderende programma's of initiatieven zijn denkbaar. Het ministerie van Justitie stelt daarvoor een stimuleringsbudget beschikbaar (zie 4.2.3). Daarbij zal voor vreemdelingen die nog maar kort in Nederland zijn of die nieuw binnenkomen, een stimulans worden ingebouwd: het aanbod aan ondersteunende maatregelen voor individuele terugkeerders bij vrijwillige terugkeer zal meer faciliteiten bevatten naarmate men eerder opteert voor die vrijwillige terugkeer. Dit is geen nieuw principe: ook binnen de bestaande IOM-terugkeerregeling wordt een dergelijk uitgangspunt reeds gehanteerd: de toe te kennen ondersteuningsbijdrage wordt onder meer afhankelijk gesteld van de fase van de procedure waarin een potentiële terugkeerder verkeert. Hoe eerder men zich tot het IOM wendt, hoe hoger de ondersteuningsbijdrage kan zijn.

Ten slotte: indien een vreemdeling geen gebruik wil maken van de mogelijkheid van (gefaciliteerde) vrijwillige terugkeer, is gedwongen terugkeer aan de orde. Het is niet de bedoeling dat in dit stadium alsnog geopteerd wordt voor deelname aan activiteiten in Nederland ter bevordering van vrijwillige terugkeer, aangezien dit zou leiden tot feitelijke verlenging van het verblijf van personen die niet meer in Nederland mogen blijven.

---

<sup>1</sup> TK 1995–1996, 19 637, nr. 174.

#### 4.2.2. *Gemeenschappelijke aanpak IND en COA*

##### Plan van aanpak IND en COA

Bovenstaande aanpak betekent een nieuwe werkwijze voor zowel medewerkers van de IND als van het COA, reden waarom aan IND en COA is gevraagd een plan van aanpak te ontwikkelen, gericht op een integrale terugkeerbenadering als hier beschreven. Daarbij zal de IND sturend en het COA faciliterend moeten optreden. Binnen deze gemeenschappelijke aanpak zal uiteraard rekening worden gehouden met wat reeds is en wordt ontwikkeld op dit terrein, bijvoorbeeld in het kader van het project dagstructurering van het COA en de terugkeerpilots voor Ethiopië, Eritrea en Angola. Ook zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de informatievoorziening met betrekking tot terugkeer aan uitgeprocedeerde asielzoekers die reeds lange(re) tijd in de opvang verblijven.

##### Projectmatige aanpak

Om het terugkeertraject langs deze lijnen daadwerkelijk en actief te kunnen invullen, zal een projectmatige aanpak worden gevolgd. Bij de IND is daartoe reeds een «projectcoördinator terugkeer» aangesteld, die belast is met de vormgeving van dit nieuwe traject. Deze projectmatige aanpak houdt onder meer in dat de terugkeerproblematiek lands- of zonodig regiogewijs zal worden aangepakt. Deze aanpak is erop gericht om enerzijds de vrijwillige terugkeer te stimuleren en anderzijds de specifieke problematiek bij gedwongen terugkeer aan te pakken. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan het traject in Nederland (voorlichting aan potentiële terugkeerders, verkrijging laissez passers) als in de landen van herkomst (bijv.: eventuele bijdrage aan monitoring na terugkeer). In dit traject worden nauwe contacten onderhouden met alle betrokken partijen in Nederland (zoals Vluchtelingenwerk Nederland, organisaties, aangesloten bij het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer, IOM, de VNG, Ministerie van Buitenlandse Zaken en buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland).

##### Terugkeerteams IND

Binnen ieder IND-district wordt een «terugkeerteam» ingericht, dat specifiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van het terugkeerbeleid. Vanuit de terugkeerteams zal onder meer de coördinatie en de aansturing van de vreemdelingendiensten plaatsvinden. De teams zullen voorts een sturende rol vervullen bij de ontwikkeling van activiteiten, gericht op het stimuleren van vrijwillige terugkeer. Bij het voorlichten van asielzoekers over mogelijkheden van vrijwillige terugkeer zal het COA een centrale rol spelen. De rolverdeling tussen IND en COA zal worden uitgewerkt in het hiervoor genoemde plan van aanpak. Ten slotte zal vanuit de terugkeerteams een bijdrage worden geleverd aan de uitvoering van het stappenplan beëindiging ROA-verstrekkings (zie verder 4.4).

##### Extra inzet IND bij procedure voor aanvraag laissez passers

De procedure voor het verkrijgen van laissez passers is niet alleen van belang om de feitelijke terugkeer te kunnen realiseren, maar ook om te kunnen vaststellen in welke mate een vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. De mate van medewerking is vervolgens weer een criterium bij de toepassing van het beleid beëindiging ROA-verstrekkings. Het verkrijgen van laissez passers wordt vaak bemoeilijkt doordat de aanvraagformulieren onvolledig of niet correct worden ingevuld door de betrokken vreemdelingen, hetgeen er meestal toe leidt dat geen laissez

passer wordt afgegeven. Door de IND zal meer expertise worden ingezet op dit onderdeel van de procedure, gezien het belang voor het terugkeertraject.

Daarnaast zal door de IND per nationaliteit worden aangegeven wat van de vreemdeling zelf verwacht wordt aan medewerking (bijvoorbeeld het aanvragen van bepaalde documenten in zijn land van herkomst die kunnen dienen ter staving van de identiteit).

#### *4.2.3. Stimuleringsbudget vrijwillige terugkeer*

Om de bevordering van vrijwillige terugkeer van vreemdelingen die niet tot Nederland worden toegelaten actiever inhoud te kunnen geven zijn extra activiteiten nodig, niet alleen in de sfeer van voorlichting, maar ook in de sfeer van voorbereiding van de terugkeer bijvoorbeeld door het aanbieden van gerichte trainingen. Verder kan gedacht worden aan activiteiten in landen van herkomst ter bevordering van de herintegratie na terugkeer, met name in landen waar geen sprake is van door Ontwikkelingssamenwerking gestimuleerde activiteiten. Diverse particuliere organisaties bieden regelmatig aan om activiteiten of projecten, bedoeld om de terugkeer te faciliteren, op te zetten. In de meeste gevallen ontbreekt het hen echter aan voldoende financiële middelen om deze projecten te kunnen realiseren. Daarom heeft het Ministerie van Justitie voor 1997 een «stimuleringsbudget vrijwillige terugkeer» ter grootte van f 5 miljoen gereserveerd. Vanaf 1998 wordt gedacht aan een budget van f 10 mln. per jaar. Uit dit budget kan financiële ondersteuning worden geboden aan projecten of activiteiten die aan bovenvermelde doelstelling voldoen. Het Ministerie van Justitie (IND) zal verantwoordelijk zijn voor het beheer en de besteding van dit budget. Projectvoorstellen dienen uiteraard te passen binnen de kaders van de integrale terugkeerbepaarding en bovendien dient er geen sprake te zijn van overlap met reeds bestaande programma's of activiteiten. Waar nodig zal afstemming plaatsvinden met andere departementen.

### **4.3. Lopende initiatieven m.b.t. vrijwillige terugkeer: stand van zaken**

#### *4.3.1. IOM terugkeerbureau en andere betrokken organisaties*

##### IOM terugkeerbureau

Sinds het regeerakkoord van 1989 vormt het bevorderen van vrijwillige terugkeer onderdeel van het regeringsbeleid. Op 1 januari 1992 werd in Den Haag het Terugkeerbureau operationeel, als onderdeel van de Nederlandse vestiging van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Per brief van 8 mei 1995 is de Kamer geïnformeerd over de ervaringen van de eerste drie jaar met dit IOM-terugkeerprogramma<sup>1</sup>. Het afgelopen jaar is het aantal personen dat via het Terugkeerbureau is vertrokken enigszins achtergebleven bij dat van 1995 (1996: 1198 personen; 1995: 1354 personen), reden waarom thans wordt nagegaan of het IOM-terugkeerprogramma voldoende bekendheid geniet bij potentiële terugkeerders, of dat extra maatregelen nodig zijn om de mogelijkheden van het programma breder onder de aandacht te brengen. Vast staat wel dat het terugkeerprogramma van het IOM in een duidelijke behoefte is gaan voorzien: in de periode tussen 1992 en 1996 hebben ruim 5500 personen gebruik gemaakt van het programma. Niet al deze personen keren terug naar hun land van herkomst: soms is ook sprake van doormigratie, naar landen als Canada en de Verenigde Staten. In dit verband zij gewezen op de werkzaamheden van de Stichting Doormigratie, die zich specifiek richt op het voorbereiden en begeleiden van vreemdelingen die willen doormigreren. Deze stichting ontvangt

---

<sup>1</sup> TK 1994–1995, 19 637, nr. 129.

sinds begin 1997 een voorlopige subsidie van Justitie. Mede op basis van de concrete resultaten zal bezien worden welke plaats de activiteiten van deze stichting kunnen krijgen binnen de geïntegreerde aanpak van het terugkeerbeleid.

#### Knooppunt Vrijwillige Terugkeer

Sinds enige tijd subsidieert het Ministerie van Justitie voorts het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer (KVT), een in Utrecht gevestigd samenwerkingsverband van een groot aantal particuliere organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn het terugkeervraagstuk. In het bestuur van het KVT zijn onder meer vertegenwoordigd (als lid of als waarnemer) het Nederlandse Rode Kruis, INLIA, VVN, de Raad van Kerken, Eurasy, Wereldwijd en het Nederlands Migratie Instituut. Het KVT vervult momenteel vooral een platformfunctie, omdat de organisatie toegang heeft tot een groot aantal professionals en vrijwilligers, die weer in direct contact staan met de doelgroep: de potentiële terugkeerders. Daarnaast wordt bezien welke rol bij het KVT aangesloten organisaties kunnen spelen bij de informatievoorziening aan potentiële terugkeerders en wellicht ook bij de counseling en training ten behoeve van heroriëntatie ter voorbereiding van de terugkeer, in het bijzonder bij de terugkeerprojecten voor Ethiopië en Eritrea. Op 22 april 1997 heeft op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een werkconferentie plaatsgevonden van overheid en een groot aantal particuliere organisaties, om de mogelijkheden van samenwerking op dit punt te bespreken (zie verder 4.3.3). Aan de hand van de concreet bereikte resultaten zal dit jaar worden bezien of en zo ja in welke mate voortzetting van subsidiering van het KVT in de rede ligt.

#### *4.3.2. Terugkeermodule binnen project dagstructurering (COA)*

In 1996 is door het COA op projectbasis een programma ontwikkeld voor een uniforme dagstructurering binnen de asielzoekerscentra (AZC's); met de implementatie van dit programma is inmiddels begonnen. Het programma houdt in dat iedere niet leerplichtige asielzoeker gedurende het eerste half jaar van zijn verblijf in een AZC gebruik kan maken van het aanbod van een cursus maatschappij-oriëntatie en van 15 uur onderricht in de Nederlandse taal per week. Verblijft betrokkene langer dan een half jaar in het centrum, dan kan hij deelnemen aan een keuzeprogramma: hierin wordt wederom aandacht besteed aan taal, maatschappij-oriëntatie, alsook aan beroepsoriëntatie. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan het verder ontwikkelen van een aanbod voor vrijetijdsbesteding. Bij het ontwikkelen van het programma is er uitdrukkelijk rekening mee gehouden dat het geschikt moet zijn voor alle bewoners van een AZC, dat wil zeggen dat het zowel elementen bevat met het oog op integratie in de Nederlandse samenleving als op terugkeer naar het land van herkomst. In het basisprogramma gedurende de eerste zes maanden wordt voorlichting gegeven over terugkeerfaciliteiten in het algemeen, waarbij thema's aan de orde komen als «afscheid nemen» en «perspectief ontwikkelen». Daarbij komt aan de orde dat dit perspectief niet per definitie in Nederland hoeft te liggen (namelijk: als de aanvraag om toelating wordt afgewezen). In het keuzeprogramma (bij een verblijf van langer dan 6 maanden) zal een mogelijkheid worden geboden deel te nemen aan kortlopende opleidingen die trainen in vaardigheden die zowel in Nederland als daarbuiten bruikbaar zijn.

#### *4.3.3. Pilots Ontwikkelingssamenwerking ter bevordering vrijwillige terugkeer naar Ethiopië, Eritrea, Angola: stand van zaken*

##### Werkplan vrijwillige terugkeer

In het kader van het tweesporenbeleid – zoals beschreven in de eerder genoemde brief van Justitie en Buitenlandse Zaken aan de Kamer van 23 februari 1996 – faciliteert de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de vrijwillige terugkeer. Daarbij wordt van landen van herkomst wel verwacht dat zij ook medewerking zullen verlenen aan de terugname van diegenen die niet vrijwillig willen terugkeren. Per 1 november 1996 heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een speciale project-coördinator aangesteld voor de bevordering van de vrijwillige terugkeer. In een pilot-projectgroep zijn de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken, alsmede IND en COA vertegenwoordigd. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft inmiddels een werkplan goedgekeurd ten behoeve van de vrijwillige terugkeer van afgewezen asielzoekers, waarbij Ethiopië, Eritrea en Angola als eerste pilotlanden voor 1997 zijn uitgekozen. Belangrijk uitgangspunt van het werkplan is de constatering dat ontwikkelingslanden – in het bijzonder landen die recent een situatie van conflict of van (burger)oorlog hebben meegemaakt – problemen kunnen ondervinden bij het op aanvaardbare wijze opvangen van hun terugkerende onderdanen.

##### Perspectief na terugkeer

De inzet is erop gericht de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar hun land van herkomst, en met name naar hun eigen leefgemeenschappen, te bevorderen op een voor hen veilige en waardige wijze, waarbij het bieden van sociaal-economisch perspectief na terugkeer een belangrijk element vormt. Daarbij speelt een rol dat deze leefgemeenschappen soms worden geconfronteerd met relatief grote aantallen terugkeerders, ook vanuit de landen in de eigen regio, en dat deze leefgemeenschappen in veel gevallen hebben bijgedragen aan de financiering van de – uiteindelijk onsuccesvol gebleken – migratie van terugkeerders. Niet zelden wordt van deze terugkeerders daarom enigerlei wijze van compensatie verwacht, waardoor het voor betrokkenen moeilijker wordt «met opgeheven hoofd» terug te keren naar hun oorspronkelijke leefgemeenschap.

##### Drie fasen

Om de terugkeer te stimuleren wordt gestreefd naar het ontwikkelen van een continuüm van maatregelen, bestaande uit drie fasen: de voorbereiding en de heroriëntatie op de terugkeer in Nederland, de feitelijke terugkeer en de eerste opvang in het land van herkomst en ten slotte het begin van de herintegratie na terugkeer.

In de eerste fase, de voorbereiding en heroriëntatie in Nederland op terugkeer naar het land van herkomst, is informatievoorziening van groot belang. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om, in geval van afwijzing van het asielverzoek, de asielzoeker op verantwoorde wijze duidelijk te maken dat zijn toekomstperspectief niet meer in Nederland ligt, maar veeleer in het land van herkomst. De beschikbaarheid van adequate en recente informatie over veiligheid en sociaal-economische perspectieven in geval van terugkeer speelt hierbij ook een belangrijke rol. Indien een asielzoeker voor een gefaciliteerde vorm van terugkeer als hierbedoeld opteert, zal het traject gericht op heroriëntatie in gang worden gezet. Waar mogelijk (bijvoorbeeld in het kader van het project dagstructurering, zie 4.3.2) zullen ook korte praktische trainingen worden aangeboden, die

eventueel in het land van herkomst kunnen worden voortgezet of uitgebouwd.

De tweede fase betreft de eigenlijke terugreis. Het Terugkeerbureau van het IOM is – gezien zijn ruime ervaring en internationale netwerk – de meest geëigende partner voor de organisatie van de terugreis.

De derde fase speelt zich af na terugkeer in het land van herkomst. Zonodig kan direct na aankomst voor korte tijd een eerste opvang geboden worden, bijvoorbeeld als men niet direct kan doorreizen naar de plaats van bestemming. IOM heeft reeds aangegeven hierbij een rol te kunnen spelen. In de plaats van bestemming zal de ondersteuning bij herintegratie verder vorm gegeven worden. Deze ondersteuning is «community oriented», dat wil zeggen dat zij zowel aan de gemeenschap ten goede komt waarin de afgewezen asielzoeker terugkeert, als aan de individuele terugkeerder zelf. In de eerste plaats kan voorzien worden in toekenning van een maandelijks onderhoudstoelage gedurende maximaal 9 maanden. De hoogte van deze toelage zal gerelateerd zijn aan de lokale levensomstandigheden. Hoe de herintegratie na terugkeer verder vormgegeven wordt, hangt af van de specifieke situatie in de regio van terugkeer en van de wensen en mogelijkheden van de individuele terugkeerder. Een mogelijkheid is kredietverlening ten behoeve van het opzetten van bedrijfjes, bij voorkeur op basis van coöperaties.

#### Toezicht op uitvoering

In de landen van herkomst zal voorzien worden in een vorm van toezicht en controle op de besteding van de toegekende middelen, door de betrokken Nederlandse ambassade ter plaatse. Tevens is ten behoeve van de terugkeer naar Ethiopië en Eritrea in principe overeenstemming bereikt over de instelling van een onafhankelijk en tijdelijk projectbureau in Ethiopië, waarin zowel de Nederlandse ambassade, de autoriteiten van het ontvangende land en IOM participeren.

Overigens zij vermeld dat de terugkeerprogramma's als hier beschreven in beginsel slechts worden opengesteld voor afgewezen asielzoekers die voor een bepaalde datum (bijvoorbeeld de datum van ondertekening van het samenwerkingsprotocol, zie hieronder) hun asielverzoek in Nederland hebben ingediend, dit om aanzuigende werking te voorkomen.

#### Samenwerkingsprotocol met Ethiopië en Eritrea

Inmiddels is in Ethiopië gesproken met vertegenwoordigers van de autoriteiten en van diverse non-gouvernementele organisaties. Met de Ethiopische autoriteiten vinden gesprekken plaats over een concept-samenwerkingsprotocol, gericht op veilige wedertoelating en verblijf van terugkeerders enerzijds en Nederlandse programmatische hulp anderzijds. Deze besprekingen kunnen hopelijk spoedig worden afgerond. Daarna zullen in Nederland de noodzakelijke voorbereidingen van de eerste fase ter hand worden genomen. Wat Eritrea betreft zijn in februari en maart 1997 oriënterende besprekingen gevoerd over een samenwerkingsprotocol, die hopelijk eveneens spoedig kunnen worden afgerond.

#### Angola

Met betrekking tot Angola is het traject nog in de oriëntatiefase. De aandacht is hier vooral gericht op de terugkeer van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

## Werkconferentie vrijwillige terugkeer

Momenteel wordt bezien op welke wijze overheid en particuliere organisaties kunnen samenwerken bij de hier beschreven terugkeerprojecten. Als eerste stap daartoe heeft op 22 april 1997 een werkconferentie plaatsgevonden, georganiseerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met het Ministerie van Justitie en het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer. Afgesproken is dat na de zomer vervolgoverleg zal plaatsvinden tussen overheid en particulier initiatief over condities voor en praktische invulling van samenwerking.

### 4.3.4. Projectgroep Bosnië

#### Standpunt UNHCR

Over het beleid ten aanzien van toelating en terugkeer van Bosniërs, alsmede over de gevolgen van het vredesakkoord van Dayton, is de Kamer bij verschillende gelegenheden geïnformeerd<sup>1</sup>. Wat de terugkeer betreft wordt daarbij het standpunt van UNHCR gevolgd. Op 16 december 1996 heeft UNHCR bekend gemaakt dat er niet langer een noodzaak bestaat voor handhaving van een stelsel van tijdelijke bescherming voor personen, afkomstig uit voormalig Joegoslavië, met uitzondering van een aantal categorieën (personen uit gebieden waar zij thans tot een minderheid zouden behoren, personen van gemengde etnische afkomst of met een gemengd huwelijk, potentieel staatlozen en leden van minderheden binnen de voormalige strijdkrachten). UNHCR blijft vrijwillige terugkeer als meest wenselijk optie zien, maar sluit de mogelijkheid van gedwongen terugkeer naar meerderheidsgebieden op zichzelf niet uit. Wel is daarbij toetsing van individuele en lokale omstandigheden noodzakelijk. UNHCR noemt als belemmerende factoren voor gedwongen terugkeer op grote schaal het gebrek aan huisvesting, de hoge werkloosheid en de aanwezigheid van een groot aantal mijnen. UNHCR blijft ook de mogelijkheid van terugkeer naar «minderheidsgebieden» nastreven, maar deze verloopt zeer moeizaam. De meerderheid van de zogenaamde «intern ontheemden» zal daarom vooralsnog niet naar de oorspronkelijke woonplaats kunnen terugkeren. UNHCR acht gedwongen vestiging van vluchtelingen en ontheemden niet toepasbaar. Wel verwacht men in 1997 de vrijwillige terugkeer van 200 000 personen, voornamelijk naar meerderheidsgebieden.

#### Aantal Bosniërs in Nederland

Thans verblijven ongeveer 27 000 Bosniërs in Nederland, van wie ruim 17 000 in het bezit zijn van een A-status (erkend vluchteling); circa 3500 hebben een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvvt) en ongeveer 760 een vergunning tot verblijf (vtv); van het restende deel (ongeveer 5500) is het verzoek afgewezen of nog in behandeling. Volgens de huidige gegevens betreft het voornamelijk Bosnische moslims die voor een groot deel afkomstig zijn uit (de directe omgeving van) Sarajevo en uit Centraal Bosnië.

#### Interdepartementale projectgroep

In het voorjaar van 1996 is een interdepartementale projectgroep Bosnië ingesteld (Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken), die de activiteiten betreffende de (voorbereiding van) terugkeerprojecten voor Bosnië-Herzegovina coördineert. Er is een inventarisatie gemaakt van de verschillende instrumenten voor vrijwillige terugkeer en er vindt periodiek overleg plaats met de UNHCR liaison officer voor de Benelux en met belangengroeperingen, zoals het platform van Bosnische zelforganisaties

---

<sup>1</sup> Brief Staatssecretaris van Justitie van 1 december 1995 (TK 1995–1996, 19 637, nr. 146); brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie van 20 februari 1996 over het vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina (TK 1995–1996, 22 181, nr. 147); brief van de Staatssecretaris van Justitie van 25 maart 1996 over de modaliteiten van de afhandeling van asielaanvragen van Bosniërs (TK 1995–1996, 19 637, nr. 175); brief van de Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Justitie van 18 april 1996 over de gevolgen van het Akkoord van Dayton voor in Nederland verblijvende Bosnische vluchtelingen en ontheemden, TK 1995–1996, 19 637, nr. 180).

in Nederland. Tevens vindt overleg plaats met België, om de mogelijkheden te bezien voor een gezamenlijke coördinatie van terugkeer. De projectgroep beziet de mogelijkheden om tot een integraal terugkeerbeleid voor in Nederland verblijvende Bosniërs te komen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de bestaande individuele terugkeerregelingen zoals de IOM-terugkeerregeling, de Remigratieregeling 1985 en de Basisremigratiesubsidieregeling. Personen die in het bezit zijn van een verblijfstitel (A-status, vtv of vvtv) vallen onder de werking van de reguliere remigratieregelingen van Binnenlandse Zaken. Voor andere categorieën personen zal gebruik worden gemaakt van de bestaande individuele terugkeerregelingen zoals de IOM-terugkeerregeling. In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt voorts bezien of ook die Bosniërs die thans nog niet onder het reguliere remigratiebeleid vallen, daartoe in de gelegenheid kunnen worden gebracht door aanpassing van de voorwaarden van de remigratieregelingen. Ook de speciaal voor Bosniërs ingestelde «look-and-see» regeling blijft nog gehandhaafd. Deze regeling maakt het mogelijk dat Bosnische vreemdelingen met een verblijfsstatus in Nederland hun land van herkomst bezoeken om ter plaatse de mogelijkheden voor terugkeer te onderzoeken, zonder hun verblijfsstatus te verliezen. Als voorwaarde geldt wel dat men binnen een maand terugkeert naar Nederland. Deze regeling maakt deel uit van de aanbevelingen die de UNHCR heeft gedaan in het kader van het repatriëringsprogramma.

Bezien wordt verder in hoeverre langs de lijnen van het geïntegreerde terugkeerbeleid, zoals neergelegd in de brief van 23 februari 1996 aan de Kamer<sup>1</sup> hulp geboden kan worden bij de uitwerking van kleine, concrete projecten. Voorts wordt nagegaan of het project «allochtoon ondernemerschap» (het opzetten van commerciële samenwerking) ook ten aanzien van Bosnië kan worden toegepast. Ook wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn via door de Europese Unie beschikbare gestelde budgetten ten behoeve van de wederopbouw voor de terugkeer van Bosniërs vanuit de EU-Lidstaten. Naast het «Una Sana» project voor Noord-West Bosnië zullen er onder meer budgetten beschikbaar zijn voor vijf «target areas», waaronder Sarajevo en omgeving. Ten slotte zullen op korte termijn gesprekken plaatsvinden met de (lokale) autoriteiten in Bosnië-Herzegovina om te bezien op welke wijze Nederland behulpzaam kan zijn bij wederopbouwprojecten in met name die regio's waaruit een groot deel van de thans in Nederland verblijvende Bosniërs afkomstig is. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlandse ambassade te Sarajevo.

#### Werkbezoek aan Bosnië april 1997

Van 28 april tot en met 1 mei 1997 heb ik, vergezeld door een aantal ambtenaren van Justitie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, een bezoek gebracht aan Bosnië-Herzegovina. Over dit bezoek en mijn beleidsvoornemens ten aanzien van personen uit Bosnië-Herzegovina heb ik de Kamer reeds separaat geïnformeerd per brief van 27 mei 1997<sup>2</sup>. De belangrijkste conclusies zijn op dit moment:

- Er is in het algemeen geen noodzaak meer voor het bieden van (tijdelijke) bescherming van Bosniërs die nu nog naar Nederland komen. Deze personen komen in beginsel niet meer in aanmerking voor toelating en dienen derhalve – liefst vrijwillig – terug te keren. Dit laat uiteraard onverlet dat in alle gevallen een individuele beoordeling blijft plaatsvinden.
- De huidige stand van zaken rond de wederopbouw staat grootschalige gedwongen terugzending niet toe. Voor reeds in Nederland verblijvende Bosniërs betekent dit dat vooralsnog uitsluitend

<sup>1</sup> TK 1996–1997, 19 637, nr. 174.

<sup>2</sup> Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 27 mei 1997 over «beleid inzake Bosnië» (kenmerk: 627587/97/DVB) en brief van dezelfde datum betreffende «Verslag reis Staatssecretaris van Justitie naar Bosnië-Herzegovina, 28 april – 1 mei 1997» (kenmerk: 630188/97/DVB).

terugkeer op vrijwillige basis aan de orde is. Initiatieven daartoe zullen door de overheid worden ondersteund.

- In overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de mogelijkheid bezien om bij de Nederlandse ambassade in Sarajevo door de IND tijdelijk een liaison officer te laten detacheren, met een counterpart bij de IND. Deze zal tot taak hebben de vrijwillige terugkeer ter plaatse te faciliteren en tevens om te voorzien in de informatiebehoefte van de IND, van andere overheidsorganisaties en van in Nederland verblijvende Bosniërs.
- De mogelijkheden worden bezien van het sluiten van een terugname-overeenkomst of een memorandum of understanding ter facilitering van de terugkeer.
- In samenwerking met IOM en UNHCR zal gewerkt worden aan de samenstelling van een terugkeerpakket. Dit zal verder worden uitgewerkt in de eerder genoemde projectgroep Bosnië.
- Bezien zal worden of een delegatie vanuit Bosnië-Herzegovina kan worden uitgenodigd om in Nederland voorlichting te geven over de actuele situatie aldaar, aan mensen die overwegen om terug te keren.
- Ten slotte zal de regering in EU-verband blijven pleiten voor coördinatie en afstemming tussen de Lid-Staten met betrekking tot de terugkeer naar Bosnië-Herzegovina. Er zij op gewezen dat op dit moment het standpunt van de UNHCR door vrijwel alle Lid-Staten van de EU als richtinggevend wordt beschouwd en dat alleen Duitsland is overgegaan tot gedwongen terugzending naar Bosnië-Herzegovina.

#### **4.4. Beëindiging opvangvoorzieningen**

##### *4.4.1. Algemeen*

Indien vreemdelingen niet willen meewerken aan terugkeer en ook niet aan het vaststellen van hun identiteit ter verkrijging van de benodigde reisdocumenten, wordt de overheid voor een probleem gesteld. Terugzending van deze vreemdelingen kan dan namelijk niet worden gerealiseerd, terwijl reeds is vastgesteld dat ze niet in Nederland mogen blijven. De vraag doet zich dan voor in hoeverre de overheid verantwoordelijk moet blijven voor het continueren van de verstrekking van voorzieningen aan deze personen. Daarmee zou namelijk een premie worden gezet op non-coöperatief gedrag. Tegen deze achtergrond heeft het toenmalige kabinet eind 1993 besloten dat in dergelijke gevallen overgegaan zou moeten worden tot beëindiging van de ROA-verstrekkingen. Dit besluit heeft zijn verdere uitvoering gekregen in een circulaire aan de gemeenten van 24 oktober 1994, meestal aangeduid als het «stappenplan beëindiging ROA-verstrekkingen», dat er uiteindelijk toe kan leiden dat verdere opvang wordt onthouden.

Recentelijk is het beëindigen van de opvang in dit soort situaties ter discussie gesteld door enkele gemeentebesturen, waarbij met name aandacht is gevraagd voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en gemeente voor schrijnende gevallen, zoals onder meer gezinnen met kinderen. Over deze problematiek spraken wij op 29 januari 1997 tijdens een overleg met de Vaste Commissie voor Justitie, naar aanleiding van mijn brief van 28 januari 1997<sup>1</sup>.

Hoewel het beëindigen van opvangvoorzieningen als een ultimatum remedium gezien moet worden, is het als instrument toch onmisbaar. Het mag immers niet zo zijn dat uitgeprocedeerde asielzoekers, voor wie er geen perspectief in Nederland meer is, feitelijk verblijf en recht op voorzieningen afdwingen door niet mee te werken aan hun terugkeer. De regering wenst nadrukkelijk vast te houden aan dit beleidsuitgangspunt.

---

<sup>1</sup> TK 1996–1997, 19 637, nr. 236.

Wel zijn er mogelijkheden om tegemoet te komen aan enkele bezwaren die vanuit de gemeenten zijn geuit. Over de gesprekken die zijn gevoerd met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de vier grote gemeenten en de gemeente Apeldoorn informeerde ik de Kamer reeds in het kort per brief van 26 maart 1997<sup>1</sup>. Hieronder worden de hoofdlijnen van de beleidsvoornemens van de regering op dit punt geschetst.

#### *4.4.2. Rol terugkeerteams*

##### Beëindiging ROA-voorzieningen

Het voorliggende voorstel beoogt meer evenwicht te brengen tussen de verschillende belangen die bij de beëindiging van de decentrale opvang een rol spelen. Het streven is erop gericht het belang van de overheid om een goed terugkeerbeleid te voeren, overeind te houden (kort gezegd: geen premie stellen op non-coöperatief gedrag). Daarnaast wordt tegemoetgekomen aan de bestuurlijke bezwaren van gemeenten. Concreet komt het erop neer dat de taak van gemeenten bij het beëindigen van ROA-voorzieningen aanzienlijk wordt beperkt, doordat de Rijksoverheid meer taken en verantwoordelijkheden op zich neemt. Tevens zal in de toepassing van het beleid meer rekening worden gehouden met een aantal specifieke humanitaire aspecten.

Beëindiging van de ROA-verstrekkingen zal alleen blijven plaatsvinden in de situatie waarin sprake is van documentloze, uitgeprocedeerde asielzoekers, ongeacht hun nationaliteit, voor wie geldt dat er geen beleidsmatige beletselen tegen terugkeer zijn en die weigeren medewerking te verlenen aan de terugkeer dan wel het verkrijgen van de benodigde reis- en identiteitsdocumenten.

##### Ondersteuning en voorlichting

In bovengenoemde brief aan de Kamer van 26 maart 1997 over de beëindiging van verstrekkingen aan uitgeprocedeerde asielzoekers werd de oprichting van «mobiele bijstandsteams» aangekondigd, die ondersteunende taken zouden kunnen vervullen ten behoeve van de gemeenten bij de uitvoering van dit beleidsinstrument. De terugkeerteams van de IND zullen daarin voorzien, waar nodig aangevuld met medewerkers van de vreemdelingendienst, het COA en de betrokken gemeente. Deze teams hebben kort gezegd, naast de regie op het proces, een voorlichtende en overredende taak. Asielzoekers zullen actief worden voorgelicht over de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer, over wat er van hen aan medewerking wordt verlangd, maar ook over de mogelijke consequenties van het niet meewerken aan terugkeer. Ook het verstrekken van informatie over de actuele situatie in het land van herkomst aan de betrokken asielzoeker is van groot belang, omdat asielzoekers veelal nog de oude situatie ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst voor ogen hebben.

##### Weigering medewerking vreemdeling

Indien het terugkeerteam er niet in slaagt de betrokken vreemdeling ervan te overtuigen mee te werken aan zijn terugkeer, zal door de gemeente het stappenplan beëindiging ROA-verstrekkingen moeten worden toegepast. Dit zal ertoe kunnen leiden dat de betrokken vreemdeling uit de ROA-woning wordt gezet. Vanuit het terugkeerteam zal de gemeente bij de toepassing van het stappenplan zonedig en desgewenst juridische bijstand worden verleend, wat uiteraard consequenties zal hebben voor de samenstelling van het team (juridische expertise).

---

<sup>1</sup> Kenmerk 616680/97/DVB.

Het terugkeerteam heeft eveneens tot taak tot de vaststelling te komen dat de betrokken vreemdeling medewerking weigert te verlenen aan zijn terugkeer en ook om aan te geven wat er vervolgens dient te gebeuren. Het team zal een en ander schriftelijk en gemotiveerd toelichten, zodat de vraag of terecht tot deze vaststelling is gekomen niet meer door de gemeente beantwoord hoeft te worden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijk bezwaar dat gemeenten nu tegen de uitvoering van het stappenplan hebben. Op het moment dat de gemeente de beschikking tot beëindiging van opvangvoorzieningen moet nemen, staat dus al vast dat medewerking is geweigerd door de betrokken vreemdeling. Ook bij eventuele vervolgprocedures (behandeling bezwaarschrift, voorlopige voorziening, ontruimingsprocedure) kan de gemeente zo nodig en indien gewenst ondersteuning krijgen vanuit het terugkeerteam. De beschikking tot beëindiging van de ROA-voorzieningen blijft uiteindelijk een gemeentelijke beschikking, maar wel een die gezamenlijk door het Ministerie van Justitie en de gemeente tot stand is gebracht. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en gemeenten blijft daarmee het uitgangspunt.

#### *4.4.3. Doelgroepen en hardheidsclausule*

Ten aanzien van alleenstaande personen en samenwonenden (al dan niet gehuwd) zonder kinderen zal, na de vaststelling van het terugkeerteam dat betrokkene niet meewerkt, het stappenplan worden toegepast, tenzij dit gelet op de individuele situatie van betrokkene van een onredelijke hardheid zou zijn. In navolging van diverse gemeenten is door een aantal Kamerfracties tijdens het Algemeen Overleg van 29 januari 1997 over de evaluatie van het vertrekcentrum Ter Apel gevraagd of een andere aanpak mogelijk is als het gaat om gezinnen met kinderen. Dit heeft de regering gebracht tot het volgende voorstel. Indien het terugkeerteam heeft vastgesteld dat geen medewerking wordt verleend aan terugkeer staan drie mogelijkheden open:

- het gezin vertrekt naar Ter Apel, indien wordt verwacht dat de terugzending op korte termijn gerealiseerd kan worden. Aldaar worden vervolgens de benodigde activiteiten ontplooid, gericht op terugkeer. Mocht na aankomst in Ter Apel verdere medewerking worden geweigerd, dan zal worden aangestuurd op daadwerkelijke beëindiging van de opvangvoorzieningen.
- het gezin vertrekt naar een regulier AZC, indien wordt verwacht dat terugzending niet op korte termijn geëffectueerd kan worden. In het AZC worden dan gerichte terugkeeractiviteiten aangeboden en wordt door de directie van het centrum het stappenplan toegepast. Uiteraard zullen ook de activiteiten, gericht op het verkrijgen van reisdocumenten worden voortgezet. Als streeftermijn voor maximaal verblijf in zo'n AZC wordt een periode van 6 maanden gehanteerd. Is de terugzending dan nog niet geëffectueerd wegens gebrek aan medewerking van betrokkene, dan zullen de opvangvoorzieningen worden beëindigd.
- in het uiterste geval blijft het gezin voorlopig nog – tijdelijk – in de ROA-woning. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in de situatie waarin de kinderen in de desbetreffende gemeente hun schoolopleiding kunnen afronden indien ze nog een korte tijd in de ROA-woning kunnen blijven of in bijzondere medische situaties zonder dat dit aanleiding is geweest om uitstel van vertrek te verlenen op grond van artikel 25 Vw. Het terugkeerteam zal de beslissing nemen of het verblijf in de ROA-woning kan worden verlengd en met welke duur. Na het verstrijken van deze periode volgt doorplaatsing naar Ter Apel of een AZC.

De noodzakelijke voorbereidingen van de boven omschreven aanpak zijn reeds in gang gezet. Vooralnog blijft het bestaande stappenplan beëindiging ROA-voorzieningen evenwel van toepassing.

#### **4.5. Terugkeerbeletselen buiten de schuld van de vreemdeling**

*Wel medewerking, toch geen laissez passer?*

Het komt voor dat vreemdelingen zich erop beroepen dat ze meewerken aan de vaststelling van hun identiteit, maar dat ze desondanks geen vervangende reisdocumenten verkrijgen van de autoriteiten van hun land van herkomst. In die gevallen waarin daadwerkelijk kan worden vastgesteld dat het uitblijven van de benodigde reisdocumenten niet aan de asielzoeker te wijten is, doordat hij zelf aantoonde dat hij zich alle inspanningen heeft getroost en alle benodigde medewerking heeft verleend om de benodigde documenten te verkrijgen, zou het onjuist zijn daaraan de consequentie te verbinden dat het stappenplan beëindiging ROA-voorzieningen voortgezet moet worden en uiteindelijk verdere opvang moet worden onthouden. Anderzijds is het ook niet wenselijk asielzoekers in een dergelijke situatie nog veel langer in de centrale opvang te laten verblijven, zonder uitzicht op integratie en toelating, maar evenmin op terugkeer.

*Wijziging Vreemdelingenwet: nieuwe voorwaardelijke vergunning tot verblijf*

De regering overweegt voor deze specifieke situatie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf te creëren, analoog aan de reeds bestaande voorwaardelijke vergunning tot verblijf van artikel 12b Vw. Het betreft hier een vergunning die gedurende drie jaar intrekbaar is, indien de bestaande technische terugkeerbeletselen binnen deze periode worden opgeheven. Indien de situatie na drie jaar nog ongewijzigd is, zal op humanitaire gronden een permanente vergunning tot verblijf worden verleend.

Het lijkt de regering van belang in Europees verband nog eens expliciet de vraag aan de orde te stellen hoe wordt omgegaan met vreemdelingen voor wie buiten hun schuld technische beletselen voor terugkeer bestaan. Overigens zijn thans reeds een aantal EU-Lidstaten bekend die in dit soort gevallen de mogelijkheid kennen om over te gaan tot verlening van een (tijdelijke) vergunning tot verblijf. In Denemarken gaat men in de praktijk zelfs verder: asielzoekers die niet kunnen worden teruggezonden krijgen na verloop van tijd een tijdelijke verblijfsstatus, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen personen die wel of niet meewerken aan hun terugkeer. Ook in Zweden wordt tijdelijke bescherming geboden aan asielzoekers die moeilijk verwijderbaar zijn. Deze tijdelijke bescherming wordt geboden voor een periode van 2 jaar, waarna verlenging met 2 jaar mogelijk is. Ook Duitsland kent een vergelijkbare regeling: aan vreemdelingen die buiten hun eigen toedoen (bijv. omdat de autoriteiten van het land van herkomst niet meewerken) niet kunnen worden teruggezonden, wordt een zogenaamde «Duldung» verstrekt (een soort gedoogstatus). De Duitse Vreemdelingenwet biedt vervolgens de mogelijkheid om in dit soort gevallen na twee jaar een verblijfsvergunning (een zgn. «Aufenthaltserlaubnis») toe te kennen.

Wat de Nederlandse situatie betreft is de bestaande vvtv niet geschikt voor de categorie vreemdelingen waar het hier om gaat, omdat de huidige vvtv alleen kan worden verstrekt in gevallen dat terugzending achterwege wordt gelaten in verband met de algehele situatie in het land van herkomst en dat is hier niet aan de orde. Ik zal u op korte termijn een voorstel doen tot wijziging van de Vreemdelingenwet op dit punt, nadat

ook nadere bespreking heeft plaatsgevonden met de Minister van Binnenlandse Zaken over de huisvesting van deze nieuwe categorie verblijfsgerechtigden en over de vraag welk pakket van voorzieningen geboden zal worden aan deze personen. Ook zal wijziging nodig zijn van de «Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf».

Belangrijk uitgangspunt blijft de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om alle informatie en documenten te verstrekken die nodig zijn voor de verkrijging van een laissez passer. Daartoe zullen de voorwaarden waaronder een vreemdeling in aanmerking kan komen voor een dergelijke vergunning (met name: wat wordt van de vreemdeling zelf verlangd aan medewerking als het gaat om het vaststellen van zijn identiteit en het verkrijgen van een reisdocument) strikt worden omschreven, een en ander in nauwe relatie tot het stappenplan beëindiging ROA-verstrekingen.

Het is niet goed mogelijk een schatting te maken van het aantal personen dat in aanmerking zal komen voor een dergelijke vvtv: er moet in voorkomende gevallen eerst een individuele toetsing plaatsvinden om vast te kunnen stellen dat betrokkene inderdaad alle medewerking heeft verleend en dat de autoriteiten van zijn land van herkomst desondanks geen laissez passer verstrekken. Op basis van de huidige ervaringen met het aanvragen en verkrijgen van laissez passers verwacht de regering echter niet dat het om grote aantallen zal gaan.

#### **4.6. Geen nieuwe vormen van gesloten opvang**

##### *Algemeen*

Bij verschillende gelegenheden hebben wij in de Kamer gesproken over het probleem dat veel vreemdelingen het moment van hun terugzending niet afwachten, maar voor die tijd met onbekende bestemming vertrekken. Tijdens die discussies hebben verschillende varianten de revue gepasseerd, variërend van het uitbreiden van de juridische mogelijkheden van gesloten opvang tot het beginsel dat vreemdelingen in principe steeds onder begeleiding zouden moeten vertrekken.

##### *Vergelijking met omringende landen*

De regering heeft de diverse mogelijkheden zorgvuldig afgewogen en heeft zich daarbij ook georiënteerd op de situatie in de ons omringende landen. In de landen om ons heen is de situatie verschillend geregeld, maar op hoofdlijnen bestaat er veel overeenstemming met de situatie in Nederland. De meeste andere EU-Lidstaten gunnen, evenals Nederland, de vreemdeling na afwijzing van een aanvraag om toelating een redelijke termijn om op eigen gelegenheid het land te verlaten. Wordt daaraan geen gevolg gegeven, dan kan onder voorwaarden een vrijheidsontnemende maatregel worden toegepast. De maximale termijnen en de voorwaarden voor oplegging van een dergelijke maatregel verschillen binnen de EU, maar in vrijwel alle gevallen geldt (ook in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar ruimere wettelijke mogelijkheden bestaan tot het opleggen van vrijheidsontnemende maatregelen) dat het opleggen en laten voortduren van de maatregel gekoppeld is aan de mate waarin uitzicht bestaat op het effectueren van de terugzending. Met andere woorden: indien de terugzending niet binnen redelijke termijn gerealiseerd kan worden, zal de maatregel op een gegeven moment ambtshalve, dan wel op last van de rechter worden opgeheven.

### *Geen meerwaarde*

Een uitbreiding van de juridische mogelijkheden van gesloten opvang biedt naar de mening van de regering op zichzelf geen bijdrage aan het oplossen van de terugkeerproblematiek. Het plaatsen van vreemdelingen in een vorm van gesloten opvang lost weliswaar een toezichtsprobleem op (de vreemdeling kan vanaf dat moment niet meer met onbekende bestemming vertrekken), maar niet de problemen als beschreven onder paragraaf 3.3 (documentloze vreemdelingen). En zonder een reëel perspectief op terugkeer is het toepassen van vrijheidsontnemende maatregelen «ter fine van verwijdering» niet te rechtvaardigen. Daarnaast zij erop gewezen dat het creëren van ruimere mogelijkheden tot het opleggen van vrijheidsontnemende maatregelen er vermoedelijk toe zal leiden dat vreemdelingen die daarop uit zijn, zullen trachten zich in een eerdere fase aan het toezicht te onttrekken. De problematiek van het «met onbekende bestemming vertrekken» zal zich dan slechts naar een eerder tijdstip verplaatsen.

Conclusie is dat het uitbreiden van de mogelijkheden van gesloten opvang geen meerwaarde biedt en niet bijdraagt aan een oplossing van de terugkeerproblematiek. Een dergelijke uitbreiding staat de regering dan ook niet voor.

### *Vertrek op eigen gelegenheid (art. 24 Vw)*

Evenmin wil de regering tornen aan het in artikel 24 Vw neergelegde uitgangspunt dat iedere vreemdeling in beginsel de kans wordt geboden op eigen gelegenheid uit Nederland te vertrekken, al dan niet met een vorm van ondersteuning daarbij. Het in alle gevallen toepassen van een vorm van vertrek onder begeleiding van escorts van de Koninklijke Marechaussee past daar niet in. Begeleiding door escorts gebeurt uitsluitend indien dit nodig is uit veiligheidsoverwegingen.

De consequentie van bovenstaande keuzes (geen nieuwe vormen van gesloten opvang en handhaving van het principe van vertrek op eigen gelegenheid) is, dat vreemdelingen zich aan het toezicht kunnen onttrekken door met onbekende bestemming te vertrekken. Er zij echter op gewezen dat het begrip «met onbekende bestemming vertrokken» twee dingen kan betekenen. In de eerste plaats kan het zijn dat de vreemdeling daadwerkelijk gevolg heeft gegeven aan de aanzegging om ons land te verlaten en dat hij dus is vertrokken, zij het zonder zich af te melden bij de vreemdelingendienst. In de tweede plaats kan het betekenen dat de vreemdeling ervoor heeft gekozen geen gevolg te geven aan de aanzegging om ons land te verlaten, maar in plaats daarvan illegaal in Nederland blijft. In hoeveel gevallen men voor de ene of voor de andere optie kiest, is niet bekend, zij het dat er noch via de vreemdelingendiensten, noch via de Koninklijke Marechaussee (mobiel toezicht vreemdelingen) signalen komen dat vreemdelingen in dit soort gevallen op grote schaal kiezen voor een illegaal bestaan in Nederland.

### *Vertrek onder toezicht*

Ook het vaker toepassen van «vertrek onder toezicht» (waarbij de vreemdeling zich voor vertrek dient te melden bij een grensbewakingsambtenaar, die hem het reisdocument uitreikt en vervolgens toeziet op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland) levert geen sluitende controle op. Dat is alleen het geval bij vreemdelingen die ons land verlaten via een Schengen-buitengrens, zoals Schiphol. Indien de terugkeer op eigen gelegenheid via de landgrenzen plaatsvindt, is een dergelijke vorm van

toezicht wegens het ontbreken van controles aan de binnengrenzen niet uitvoerbaar.

#### *Alternatieven*

De regering verwacht meer perspectief van het verder stimuleren van mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer en het bieden van perspectief na terugkeer. Voorts zal door maatregelen in het kader van de Koppelingswet illegaal verblijf worden ontmoedigd. Daarnaast zal de in 1996 gerealiseerde personele uitbreiding van de vreemdelingendiensten ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingentoezicht bijdragen aan het terugdringen van illegaal verblijf in Nederland, onder meer door gerichte controles door politie en Koninklijke Marechaussee, binnen de kaders van artikel 19 Vw. Ten slotte zal door een internationale aanpak (zie hoofdstuk 5) en door maatregelen in de preventieve sfeer (zie hoofdstuk 6) worden gewerkt aan verbetering van de terugkeermogelijkheden en het tegengaan van illegale immigratie.

#### *Regime vreemdelingenbewaring*

Ten slotte nog het volgende. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Koppelingswet heb ik de Kamer toegezegd, naar aanleiding van een verzoek daartoe van de heer Dittrich (D66), terug te komen op diens voorstel om bij het in bewaring stellen van vreemdelingen «criminele» illegale vreemdelingen en «niet criminele» illegale vreemdelingen gescheiden onder te brengen. Ik heb de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de IND gevraagd in kaart te brengen hoe de praktijksituatie er momenteel uitziet en welke mogelijkheden er zijn voor het aanbrengen van een dergelijke differentiëring. Zodra dit onderzoek is afgerond en de mogelijkheden en consequenties van een en ander duidelijk zijn, zal de Kamer hierover nader worden geïnformeerd.

#### **4.7. Coördinatie, afstemming en aansturing**

Om de gewenste interdepartementale afstemming op het gebied van het vreemdelingenbeleid te bewerkstelligen vindt onder voorzitterschap van Justitie regulier overleg op hoog ambtelijk niveau plaats in de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI), waarin alle relevante departementen zijn vertegenwoordigd (Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Justitie, OCW, SZW, VROM, VWS). Onderwerpen op het gebied van het vreemdelingenbeleid die in de Ministerraad moeten worden besproken, komen voorafgaand daaraan aan de orde in de ISI.

Om de kwaliteit van het functioneren van de vreemdelingendiensten in de politieregio's te verbeteren worden is opdracht gegeven tot een kwaliteitsproject, specifiek gericht op de standaardisering van de bedrijfsvoering van de vreemdelingendiensten. Om dit traject te begeleiden is inmiddels een stuurgroep ingesteld waarin onder meer IND, Binnenlandse Zaken, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen zijn vertegenwoordigd. Daarnaast wordt gewerkt aan een verbetering van de aansturing en de coördinatie van de vreemdelingendiensten. De uitvoeringsconvenanten tussen de IND-districten en de politieregio's vormen hierbij een belangrijk instrument. Voor 1997 zal daarbij, binnen de bestaande prioriteiten, extra aandacht worden toegekend aan de terugkeerproblematiek. Vanuit de IND-districten zal voorts worden voorzien in ondersteuning van de vreemdelingendiensten in de politieregio's en zal de controle op de output van de vreemdelingendiensten worden verbeterd. Ten slotte zal, speciaal met het oog op de terugkeerproblematiek, een werkgroep in het leven worden geroepen

onder leiding van Hoofd IND, waarin alle (overheids)diensten die een rol spelen bij dit onderwerp, vertegenwoordigd zullen zijn.

#### **4.8. Draagvlak**

##### *Inleiding*

Zoals gezegd is het voor een goede, humane en effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid van groot belang dat er voldoende draagvlak bestaat in de samenleving. Het blijkt immers steeds opnieuw dat de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in het algemeen en het terugkeerbeleid in het bijzonder bij allen die ermee te maken hebben sterke en vaak emotionele reacties kan oproepen. Dat is logisch gezien de belangen die ermee gemoeid zijn en de gevolgen die een beslissing van de overheid dat men niet in Nederland mag blijven, voor de individuele persoon heeft. Dit persoonlijke en heel begrijpelijke belang van iedere vreemdeling (heel algemeen te formuleren als de wens om in Nederland een veiliger en beter bestaan op te bouwen) kan in conflict komen met het belang van de Nederlandse overheid om te streven naar een zekere regulering van de immigratie en – bij asielzoekers – naar het aanbrengen van een onderscheid tussen diegenen die terecht een beroep doen op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag of het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, en diegenen die uitsluitend een beroep doen op genoemde verdragen om daarmee toegang te verkrijgen tot Nederland of – breder – West-Europa in de verwachting daar een beter bestaan te kunnen opbouwen.

Kern van het vreemdelingenbeleid is dat toelating wordt verschaft aan diegenen die daadwerkelijk bescherming behoeven (op grond van het Vluchtelingenverdrag of het EVRM), aan diegenen die om humanitaire redenen voor toelating in aanmerking komen of aan diegenen met wier toelating een Nederlands belang (economisch, cultureel etc.) is gediend. Indien na een zorgvuldige procedure, inclusief de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing, wordt vastgesteld dat men niet in aanmerking komt voor toelating in Nederland, is de consequentie daarvan onvermijdelijk: men dient terug te keren.

Vergroting of verbreding van het draagvlak moet op drie niveaus gebeuren, namelijk bij de individuele vreemdeling zelf, bij organisaties die werken voor en met vreemdelingen en bij de Nederlandse bevolking.

##### *Vreemdeling: duidelijkheid vanaf het begin*

Geen enkele vreemdeling die de boodschap krijgt dat hij dient terug te keren, zal geneigd zijn deze zonder meer te accepteren. Men is immers meestal met andere verwachtingen naar Nederland gekomen of men heeft vaak veel geïnvesteerd om de reis naar Nederland (in veel gevallen via een reisagent of smokkelorganisatie) te kunnen realiseren. De boodschap dat men terug moet kan dan hard aankomen. Maar het is wel de realiteit, en juist daarom is het – ook voor het draagvlak – van groot belang dat vreemdelingen die naar Nederland komen van het begin af aan wordt duidelijk gemaakt wat hun kansen op toelating en de mogelijkheden voor terugkeer zijn. Indien daarover vanaf het begin al een te rooskleurig of te weinig realistisch beeld wordt geschetst, zal de acceptatie van een latere terugkeer moeilijk worden. Dit is met name van belang als het gaat om «gevoelige» landen, waarheen gedurende lange tijd om beleidsmatige redenen niemand is teruggestuurd. In dat geval is een goed gecoördineerde aanpak van de informatievoorziening over de gewijzigde situatie in een land en daarop aansluitend een duidelijke scenario om de terugkeer weer in gang te zetten (zowel vrijwillig als gedwongen) vereist.

### *Eerlijke en reële informatie*

Het brengen van bovenvermelde boodschap ziet de regering niet alleen als een taak van de overheid, maar ook van belangenorganisaties die met en voor vreemdelingen werken. Juist daarom is het van belang te zorgen voor voldoende draagvlak bij deze organisaties. Eerste vereiste daarvoor is het verstrekken van eerlijke en reële informatie over het toelatingsbeleid en het terugkeerbeleid, alsmede de bereidheid van overheidswege om het gevoerde beleid uit te leggen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door overleg en correspondentie met organisaties als Amnesty International, Vluchtelingenwerk Nederland, organisaties die zijn aangesloten bij het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer, maar ook door deelname van medewerkers van het Ministerie van Justitie aan symposia en fora over het vreemdelingenbeleid.

### *Voorlichtingscampagne*

Ten slotte het draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Het terugkeerbeleid blijkt een onderwerp dat tegenstrijdige meningen oproept. Zo bestaat bij veel mensen het beeld dat er te weinig controle wordt uitgeoefend om vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland daadwerkelijk uit te zetten, terwijl tegelijkertijd individuele uitzettingen vaak tot veel onbegrip en maatschappelijk protest leiden. Deze tegenstrijdigheid is op zichzelf wel begrijpelijk, maar dit gegeven maakt het niet eenvoudiger om het draagvlak onder de bevolking te vergroten. Voorlichting over het terugkeerbeleid is daartoe een belangrijk middel: het vergroten van de kennis over (achtergronden van) het beleid kan in ieder geval een bijdrage leveren aan de verbreding van het draagvlak. In 1996 is de campagne «Het vreemdelingenbeleid kent zijn grenzen» van start gegaan. Uit een evaluatie-onderzoek naar de effecten van deze campagne in januari 1997 is gebleken dat de kennis onder de Nederlandse bevolking over het terugkeerbeleid, en met name over het feit dat vreemdelingen eerst de mogelijkheid wordt geboden van vrijwillige terugkeer, is toegenomen<sup>1</sup>. Dit jaar zal de campagne ook aandacht besteden aan het onderwerp terugkeer. Zo zal in advertenties en brochures uitleg worden gegeven over verschillende aspecten van het terugkeerbeleid, waarmee in ieder geval een belangrijke aanvulling gegeven wordt op de dagelijkse publiciteit, die veelal is gericht op incidenten. Naast deze informatie, die via landelijke media zal worden verspreid, worden ook de mogelijkheden onderzocht om meer direct met burgers in gesprek te gaan. Gedacht wordt aan het ontwikkelen van een «sprekerspool», bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Justitie, van IND en van COA.

## **HOOFDSTUK 5. INTERNATIONALE AANPAK**

### **5.1. Bilateraal**

Het is reeds regeringsbeleid dat in beginsel alle aspecten van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en een derde land met het oog op terugname van eigen onderdanen aan de orde gesteld kunnen worden. Concreet betekent dit dat de terugnameproblematiek ook aan de orde gesteld kan worden als met landen van herkomst over andere onderwerpen wordt gesproken (samenwerkingsakkoorden etc.). Mede op Nederlandse aandrang wordt sedert 1995 bij onderhandelingen over EU-samenwerkingsakkoorden met derde landen systematisch bekeken of er reden is om een terugnameclausule op te nemen. In EU-kader heeft het Nederlandse voorzitterschap initiatieven ontwikkeld om de samenwerking op het gebied van terugkeer verder uit te bouwen (zie 5.8.2). Overigens

<sup>1</sup> Evaluatie-onderzoek campagne vreemdelingenbeleid, Veldkamp Marktonderzoek BV, januari 1997 (niet gepubliceerd).

geldt dat de OS-hulprelatie uitsluitend in positieve zin zal worden ingezet, en niet als negatieve sanctie. Maar als OS-hulp in de vorm van terugkeerprogramma wordt gegeven, gebeurt dit wel vanuit het uitgangspunt dat de autoriteiten van het desbetreffende land moeten meewerken aan de terugname van hun eigen onderdanen, ook van diegenen die niet vrijwillig willen vertrekken.

Indien zich problemen voordoen met het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten via buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland, wordt in eerste instantie getracht dit bilateraal op te lossen op het niveau van de consul-generaal of de ambassadeur. Zowel Justitie/IND als Buitenlandse Zaken spelen hierbij een rol. Indien dit geen bevredigende oplossing oplevert, kan een ambtelijke delegatie naar het desbetreffende land worden gezonden om de problematiek ter plaatse met de autoriteiten te bespreken. Ook wordt er soms voor gekozen onderhandelingen te starten over een terug- en overname overeenkomst. Voor de duidelijkheid zij erop gewezen dat het sluiten van een terug- en overname overeenkomst geen voorwaarde is voor het ontstaan van de volkenrechtelijke verplichting tot terugname van eigen onderdanen. Een terug- en overname overeenkomst is een hulpmiddel, waarin weliswaar de verplichting tot terugname van eigen onderdanen wordt bevestigd, maar waarin met name concrete afspraken worden neergelegd over de procedures en uitvoeringsmodaliteiten. Met diverse derde landen zijn dergelijke afspraken gemaakt ( in de vorm van een overeenkomst of in de vorm van een protocol met praktische afspraken: Polen, Slovenië, Roemenië, Marokko), met een aantal andere landen zijn de besprekingen nog gaande (Kroatië, Slowakije, Algerije, Bulgarije).

## **5.2. Multilateraal**

In multilateraal kader wordt in diverse fora aandacht besteed aan de terugkeerproblematiek, zowel aan vrijwillige als aan gedwongen terugkeer.

### *Schengen*

Tijdens het Schengen voorzitterschap (1 januari tot 1 juli 1996) heeft Nederland de «subgroep overname», die lange tijd niet bijeen was gekomen, weer nieuw leven ingeblazen. In deze subgroep is onder Nederlands voorzitterschap een inventarisatie gemaakt van de problemen die de Schengen-staten ondervinden op het gebied van terug- en overname, zowel tussen de Schengen-staten onderling als in relatie tot derde landen. Onder het huidige Portugese voorzitterschap worden deze werkzaamheden voortgezet en wordt gezien of gezamenlijke maatregelen mogelijk zijn.

### *EU-initiatieven vrijwillige terugkeer*

Het bieden van ondersteuning ter bevordering van vrijwillige terugkeer is in Nederland weliswaar reeds enkele jaren praktijk, maar in de meeste andere Lid-staten is dat nog geenszins het geval. Toen Spanje als voorzitter van de EU in 1995 voorstelde een aanbeveling ter goedkeuring aan de Raad voor te leggen, die een leidraad bood voor de opstelling van nationale programma's ter bevordering van vrijwillige terugkeer, waren er slechts enkele Lid-staten (waaronder Nederland), die dit initiatief steunden. Gezien de weerstand bij een groot aantal andere Lid-Staten is het Spaanse voorstel nooit aan de Raad ter goedkeuring voorgelegd.

Onder Nederlands voorzitterschap is het onderwerp vrijwillige terugkeer opnieuw in het werkprogramma opgenomen, waarbij overigens wel lering

is getrokken uit de ervaringen van het toenmalige Spaanse voorzitterschap. Het Nederlandse voorstel – dat positief is ontvangen door de andere Lid-Staten – behelst dat die Lid-Staten die programma's kennen of initiatieven hebben ontwikkeld ter bevordering van vrijwillige terugkeer, daarover op regelmatige basis rapporteren aan de Raad, zodat aan de hand daarvan in ieder geval geregeld van gedachten gewisseld wordt binnen de EU over dit thema. Daarmee wordt bewerkstelligd dat Lid-Staten die reeds dergelijke programma's kennen, gebruik kunnen maken van elkaars ervaringen op dit terrein en ook dat Lid-Staten die deze programma's nog niet kennen, in ieder geval de resultaten van dergelijke programma's leren kennen en mogelijk op termijn het nut ervan gaan inzien.

Verder heeft Nederland in het kader van het voorzitterschap van de OS-Raad, en als onderdeel van een Nederlands voorstel om het thema migratie en ontwikkeling op een coherente wijze te benaderen, voorgesteld om de Europese Commissie een programma van steunverlening aan landen van herkomst te laten uitwerken ter facilitering van de vrijwillige terugkeer van migranten. Bij voldoende steun van de Lid-Staten zal een door de Commissie in te stellen expertgroep op het terrein van migratie en ontwikkeling (conform een besluit van de OS-Raad van 28 mei 1996) zich over dit voorstel buigen. Een besluit terzake zal op de OS-Raad van juni 1997 worden genomen.

#### *Terug- en overname problematiek in EU-kader*

Voorts is onder het huidige Nederlandse voorzitterschap het initiatief genomen om terugnameproblemen ten aanzien van een aantal derde landen te bespreken met deskundigen uit de verschillende pijlers van de EU. Beoogd wordt de terugkeerproblematiek niet meer alleen te bespreken in het kader van de derde pijler (asiel en migratie), maar juist ook een koppeling te leggen met onderhandelingen die op andere terreinen met hetzelfde land gaande zijn. Daarmee wordt de terugkeerproblematiek onderdeel van een bredere (politieke) dialoog tussen de EU en haar Lid-Staten en betrokken derde landen. Na consultatie van de overige Lid-Staten is besloten de aandacht in eerste instantie te richten op een aantal Aziatische landen, te weten China, India en Vietnam. Blijkt deze aanpak succesvol te zijn, dan zullen ook landen uit andere regio's op dezelfde wijze kunnen worden benaderd.

#### *Euro-Mediterrane Conferentie («Barcelona-proces»)*

In de slotverklaring van de Euro-Mediterrane ministersconferentie van november 1995 in Barcelona (ook wel bekend als Barcelona I) hebben de thema's migratie, illegaal verblijf en terugkeer een duidelijke plaats gekregen. Hiervan lijkt reeds een duidelijke signaalwerking te zijn uitgegaan, zoals mag blijken uit het feit dat een land als Algerije in 1996 met diverse EU-Lidstaten (waaronder Nederland) besprekingen heeft geopend over het sluiten van een terug- en overname overeenkomst. Medio april 1997 heeft in Malta de tweede Euro-Mediterrane ministersconferentie plaatsgevonden. Nederland zal op korte termijn voorstellen indienen voor het houden van een Euro-Mediterrane expertbijeenkomst, waar naast de terug- en overname problematiek ook vrij personenverkeer en migratie aan de orde zullen komen.

#### *Terugnameclausule in EU-samenwerkingsakkoorden*

Sinds eind 1995 kan in het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor de totstandbrenging van gemengde en andere akkoorden een terugnameclausule worden opgenomen. Bij onderhandelingen met

Marokko, die waren afgerond voordat deze regeling van kracht werd, is een en ander in een protocol bij het verdrag geregeld. Met een aantal andere landen (o.a. Egypte, Syrië, Libanon) zijn onderhandelingen over de opname van een dergelijke clause momenteel gaande. Het voorgaande maakt duidelijk dat het thema migratie (en daarbinnen de terugkeerproblematiek) een onderwerp is dat in samenhang dient te worden gezien met de politieke, veiligheids-, economische-, en handelsrelaties die de EU met derde landen onderhoudt.

#### *Inter-governmental Consultations*

Nederland participeert al enkele jaren actief in de Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (meestal afgekort tot IGC), een forum bestaande uit de 15 grootste donorlanden van de UNHCR, waarvan het secretariaat is gevestigd in Genève. Naast een groot aantal Lid-Staten van de EU maken ook de Verenigde Staten, Canada en Australië deel uit van de IGC. In dit forum wordt op informele basis van gedachten gewisseld en wordt onderling informatie uitgewisseld over actuele onderwerpen op het gebied van het asiel- en immigratiebeleid. Al geruime tijd staan de thema's «mensensmokkel» en «terugkeer» daarbij hoog op de agenda. Tijdens een recente bijeenkomst bleek dat met name bij Canada en de Verenigde Staten veel interesse bestaat voor het eerder beschreven EU-initiatief om het terugkeervraagstuk te koppelen aan besprekingen op andere terreinen met derde landen.

## **HOOFDSTUK 6. PREVENTIEVE MAATREGELEN**

### **6.1. Inleiding**

Het wordt in toenemende mate duidelijk dat er voor een effectieve aanpak van de terugkeerproblematiek ook meer aandacht gegeven dient te worden aan het begin van de keten, te weten het voorkómen van illegale immigratie. Het is immers beter om vreemdelingen die geen kans hebben om te worden toegelaten tot Nederland, ervan te weerhouden om toch naar Nederland te komen, in plaats van deze vreemdelingen na binnenkomst in ons land weer te moeten terugzenden. In dit kader is reeds sprake van een aantal preventieve en/of instroomregulerende maatregelen. Deze maatregelen zullen hieronder worden beschreven. Voor een effectieve inzet van de preventieve maatregelen zijn vooral onderlinge coördinatie tussen de diverse betrokken instanties en afstemming over de inzet van de verschillende maatregelen van belang.

### **6.2. Analyse van migratiebewegingen**

Een effectieve inzet van preventieve maatregelen begint met een analyse van de diverse migratie-bewegingen in de wereld, vooral die richting Europa en – meer specifiek – Nederland. Het volgen van deze bewegingen is in toenemende mate van belang in verband met de betrokkenheid van mensensmokkelorganisaties bij migratiebewegingen. Beleidsaanpassingen in een bepaald land (bijvoorbeeld op het gebied van toelating of terugkeer) leiden vaak tot verschuivingen in reisroutes naar andere landen. Nauwe samenwerking en informatie-uitwisseling met zusterdiensten van de IND in ons omringende landen is derhalve geboden. Voor dit doel is enige tijd geleden bij de IND het «Bureau Buitenland» opgericht. Voortaan worden analyses van migratie-bewegingen gemaakt door het Informatie- en Analyse Centrum van de IND (INDIAC); deze analyses kunnen bijdragen aan een effectievere inzet van diverse van de hieronder beschreven preventieve maatregelen.

### **6.3. Preventieve maatregelen in het buitenland**

#### *Extra personeel op posten in het buitenland*

Op verschillende posten in het buitenland zijn personele knelpunten ontstaan door een explosieve toename van het aantal visumaanvragen en de toegenomen complexiteit bij de beoordeling ervan. Voorzien zal worden in personele uitbreiding van met name de vertegenwoordigingen in Sint Petersburg, Teheran, Warschau, Zagreb, Istanbul, Lagos, Manilla, Rabat en Colombo.

#### *Immigratiemedewerkers*

De ervaringen met het inzetten van immigratiemedewerkers zijn positief. Voor een uitvoerige evaluatie zij verwezen naar de brief van mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken en ondergetekende van 30 januari 1996<sup>1</sup>. Het voornemen bestaat om in Schengen-verband het aandeel van Buitenlandse Zaken in de «pool» van immigratiemedewerkers uit te breiden. Daarnaast zullen de immigratiemedewerkers zich bij hun taakuitoefening in voorkomend geval ook gaan richten op terugkeeraspecten. Zij zullen trachten de medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst te optimaliseren en tevens netwerken opzetten die kunnen worden ingezet ten behoeve van identiteitsonderzoeken, monitoring van teruggekeerde asielzoekers, het onderzoeken van opvangmogelijkheden voor amas en het faciliteren van de inreis van in het land van herkomst terugkerende vreemdelingen.

De voorgenomen uitbreiding van het aantal immigratiemedewerkers kan mede gebruikt worden voor de inrichting van regionale steunpunten, waar een immigratiemedewerker zich voor langere tijd bezighoudt met de preventie van illegale immigratie. De Ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken zullen, in onderling overleg en in overleg met de andere Schengen-partners, bepalen waar deze steunpunten worden opgericht.

#### *Opleidingsprogramma Buitenlandse Zaken*

Voorts is het opleidingsprogramma «Personenverkeer, visumverlening en documentfraude» ontwikkeld. Dit programma is opgezet om de kennis en de vaardigheden van medewerkers op Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland te vergroten waar het gaat om het voorkomen van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit. Hiermee wordt onder meer beoogd om pogingen tot misbruik door vreemdelingen bij bijvoorbeeld visumaanvragen in een vroeg stadium te onderkennen.

#### *Pre boarding checks*

Een belangrijk middel ter bestrijding van illegale immigratie is het houden van pre-boarding checks in herkomst- en transitlanden. Dergelijke controles hebben in de praktijk hun waarde reeds aangetoond. Voorzien is in een verdubbeling van de personele capaciteit van de Koninklijke Marechaussee voor de uitvoering van pre-boarding checks. Deze controles zullen, in overleg tussen de Koninklijke Marechaussee en de IND op wisselende buitenlandse luchthavens worden uitgevoerd. Met betrekking tot de noodzakelijke contacten met autoriteiten van landen waar deze controles worden uitgevoerd, zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken geconsulteerd worden.

---

<sup>1</sup> TK 1995–1996, 19 637, nr. 170.

#### **6.4. Grensbewaking**

De controles op reizigers die aankomen bij de buitengrenzen op Schiphol en in de haven van Rotterdam zullen worden versterkt. Op Schiphol betreft de inrichting van een extra controle-punt op de G-pier, waartoe extra middelen zullen worden toegekend ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee en de Douane. In de haven van Rotterdam betreft het een uitbreiding van de capaciteit van de rivierpolitie ten behoeve van grensbewakingstaken. In dit verband is ook van belang het verslag van de «Bezoekcommissie Buitengrenzen» van de subgroep «Grenzen» van Schengen, dat binnenkort aan de Kamer zal worden toegezonden.

#### **6.5. Mobiel toezicht vreemdelingen**

Om het mobiel toezicht vreemdelingen beter te laten inspelen op de toegenomen mobiliteit zal deze vorm van toezicht worden geïntensiveerd door de inzet van extra personeel. Deze personele uitbreiding kan mede ten goede komen aan ondersteunende werkzaamheden van de Koninklijke Marechaussee ten behoeve van vervolgonderzoeken en analyses (falsificaten, mensensmokkel, mensenhandel).

#### **6.6. Vervoerderssancties**

Zoals aangekondigd in de brief aan de Kamer van de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat van 26 februari 1997<sup>1</sup> over de binnenkomst van 173 Tamils met een Turkmeense Boeing is bezien op welke wijze het sanctie-instrumentarium tegen het aanvoeren van niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen beter kan worden toegesneden op de huidige praktijk. Conclusie is dat het wettelijke instrumentarium (met name artikel 6 Vreemdelingenwet) op zichzelf toereikend is, maar dat de lagere regelgeving (vreemdelingenbesluit, voorschrift vreemdelingen, richtlijnen voor de vervoerders) aanpassing behoeft om een meer efficiënte aanpak mogelijk te maken. Over eventuele verdere maatregelen wordt nader overleg gevoerd tussen de bewindslieden van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, met het Openbaar Ministerie en met luchtvaartmaatschappijen.

#### **6.7. Aanpak mensensmokkel en mensenhandel**

Hierboven is reeds aangegeven dat smokkelorganisaties zich in toenemende mate bezighouden met het vervoer van vreemdelingen naar Europa en met het op illegale wijze binnenbrengen van deze personen in Nederland en andere Europese landen. Mensensmokkel en mensenhandel zijn niet alleen strafbaar gesteld vanuit de optiek van het vreemdelingenbeleid, maar ook omdat zij in de praktijk vaak leiden tot misbruik en uitbuiting van de betrokken vreemdelingen. De aanpak van mensensmokkel en mensenhandel heeft daarom een hoge prioriteit, reden waarom in Nederland een speciale landelijke Officier van Justitie voor de aanpak van mensensmokkel is aangesteld. Voorts is de unit mensensmokkel, een samenwerkingsverband tussen de CRI, de Koninklijke Marechaussee en de IND verantwoordelijk voor het permanent in beeld brengen en actueel houden van aard en omvang van het verschijnsel mensensmokkel en daarmee in verband staande misdrijven. De verhoging van de strafmaat voor mensensmokkel per 15 november 1996 (strafmaximum van 1 naar 4 jaar gevangenisstraf) heeft de kans op een succesvolle opsporing van het delict aanmerkelijk verhoogd, omdat voorlopige hechtenis en de inzet van andere strafvorderlijke dwangmiddelen mogelijk is geworden.

---

<sup>1</sup> Kenmerk: 610970/97/DVB.

## HOOFDSTUK 7. FINANCIËLE DEKKING

Het kabinet heeft de IND extra middelen ter beschikking gesteld om de benodigde nieuwe activiteiten met betrekking tot terugkeer (o.a. inrichting terugkeerteams) te kunnen realiseren. Voor het begrotingsjaar 1997 is dit bij voorjaarsnota 1997/kaderbrief 1998 verwerkt. Het stimuleringsbudget vrijwillige terugkeer (zie 4.2.3) zal binnen de Justitiebegroting worden gefinancierd, vanuit de reeds beschikbaar gestelde middelen voor het vreemdelingendossier.

De in hoofdstuk 6 beschreven maatregelen worden gefinancierd uit het beschikbaar gestelde bedrag voor de intensivering van de uitvoering van het Schengen-verdrag. Hiervoor zij verwezen naar de Algemene Politieke Beschouwingen van 1997, waarbij de regering heeft toegezegd dat een bedrag van f 30 mln beschikbaar zal worden gesteld voor een intensivering van de uitvoering van het Schengen-verdrag. In dit kader heeft het kabinet gezien op welke onderdelen de uitvoering van het Schengen-verdrag te verbeteren is. Daarbij is overeenstemming bereikt over de wijze waarop voornoemde extra middelen zullen worden ingezet. Van het geheel is het volgende overzicht van voorgenomen bestedingen te geven:

● preventieve maatregelen	
– consulaire activiteiten, immigratie-medewerkers	3,4 mln <sup>1</sup>
– pre-boarding checks	3,5 mln
● buitengrenscontroles	
– Schiphol	1,0 mln
– rivierpolitie Rotterdam	2,0 mln
● binnenlands vreemdelingtoezicht	
– mobiel toezicht vreemdelingen	9,6 mln
– ondersteuning, coördinatie/aansturing en informatievoorziening vreemdelingendiensten	9,3 mln <sup>2</sup>
● bestrijding mensensmokkel	1,2 mln
● totaal	30 mln <sup>3</sup>

Het ligt in de bedoeling dat u door middel van suppletoire begrotingswetten in het kader van de Voorjaarsnota 1997 per departement en detail wordt geïnformeerd over de concrete uitwerkingen van de betreffende maatregelen.

## HOOFDSTUK 8. SAMENVATTING BELANGRIJKSTE MAATREGELEN

Hieronder vindt u een kort overzicht van de belangrijkste voorstellen en maatregelen, zoals deze in de notitie beschreven staan.

- Een effectieve aanpak van de terugkeerproblematiek vereist een meer integrale aanpak: het aspect terugkeer moet meer dan nu worden ingebed in de toelatingsprocedure. Dat betekent dat asielzoekers reeds zo vroeg mogelijk in de procedure – en niet pas helemaal aan het eind, zoals nu veelal gebeurt – zal worden duidelijk gemaakt dat niet alleen toelating tot Nederland een optie is, maar ook afwijzing van het verzoek en dus terugkeer. Eerlijke en realistische informatieverstrekking aan asielzoekers in alle fasen van de procedure over de toelatingsprocedure, over de gevolgen van een afwijzende beslissing en over mogelijkheden van ondersteuning bij terugkeer zijn geboden.

<sup>1</sup> In 1997 wordt hiervoor f 2,25 mln. uitgetrokken.

<sup>2</sup> Voor 1997 is dit f 4,65 mln.

<sup>3</sup> Over 1997 zal eenmalig f 5,8 mln worden bijgedragen aan de aanschaf door de Douane van een containerscanner. Dekking wordt gevonden door een verlaging van de personele budgetten in dat jaar. Dit is mogelijk vanwege een – mede als gevolg van noodzakelijke wervingsperiodes – gefaseerde instroom van personeel in de loop van 1997.

IND en COA ontwikkelen daartoe een gezamenlijk plan van aanpak (4.2.1 en 4.2.2).

- Vrijwillige terugkeer blijft gelden als meest wenselijke optie; gedwongen terugkeer is daarvan evenwel het noodzakelijke complement.
- De regering streeft naar uitbreiding van de mogelijkheden van ondersteuning en facilitering ten behoeve van diegenen die willen meewerken aan hun terugkeer. Buitenlandse Zaken (OS) en Justitie werken in dit kader al geruime tijd aan de voorbereiding van projecten, gericht op gefaciliteerde terugkeer van afgewezen asielzoekers naar Ethiopië, Eritrea en Angola (4.2.1 en 4.3.3).
- Voorts heeft Justitie een speciaal budget gereserveerd (voor 1997: f 5 mln.; vanaf 1998 wordt gedacht aan 10 mln.) ter stimulering van andere initiatieven, gericht op ondersteuning van vrijwillige terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfstitel (4.2.3).
- In ieder IND-district wordt een terugkeerteam ingericht, dat specifiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van het terugkeerbeleid. Deze teams zullen o.a. zorgdragen voor coördinatie en aansturing van de vreemdelingendiensten op het gebied van terugkeer en ook in het algemeen een sturende rol vervullen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid; ook zullen de teams bijstand verlenen aan gemeenten indien moet worden overgegaan tot beëindiging van de opvang van asielzoekers (4.2.2 en 4.4.2).
- De regering handhaaft het uitgangspunt dat bij uitgeprocedeerde asielzoekers die weigeren mee te werken aan hun terugkeer als ultimum remedium de opvang wordt beëindigd. Wel zal rekening worden gehouden met bezwaren die door diverse gemeenten en door de VNG zijn geuit: vanuit de terugkeerteams van de IND zal ondersteuning worden geboden aan de gemeenten bij de toepassing van dit beleidsinstrument en ook zal meer rekening worden gehouden met een aantal specifieke humanitaire aspecten (4.4).
- De regering overweegt een specifieke voorwaardelijke vergunning tot verblijf in het leven te roepen voor vreemdelingen van wie wordt vastgesteld dat ze in alle opzichten meewerken aan het bepalen van hun identiteit en aan hun terugkeer, maar voor wie desondanks niet de benodigde reisdocumenten kunnen worden verkregen (4.5).
- De regering houdt vast aan het uitgangspunt dat vreemdelingen in beginsel een redelijke termijn wordt gegund om op eigen gelegenheid te vertrekken, na afwijzing van hun aanvraag om toelating.
- De regering staat geen uitbreiding voor van de bestaande juridische mogelijkheden van gesloten opvang, zoals vreemdelingenbewaring (4.6).
- De komende periode zal extra aandacht worden gegeven aan initiatieven, gericht op vergroting van het draagvlak voor het terugkeerbeleid (4.8).
- Internationaal blijft de regering zich beijveren voor een betere samenwerking bij de aanpak van het terugkeervraagstuk. De afgelopen jaren, en zeker ook tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU, zijn daartoe diverse initiatieven ontplooid (5.1 en 5.2).

- De regering acht meer aandacht voor preventieve maatregelen van groot belang voor een effectievere aanpak van de terugkeerproblematiek (6.1 e.v.).

### Lijst van gebruikte afkortingen

A-status	toelating als vluchteling
AZC	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
ISI	Interdepartementale Stuurgroep Immigratie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KVT	Knooppunt Vrijwillige Terugkeer
MOB	met onbekende bestemming (vertrokken)
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OS	Ontwikkelingssamenwerking
ROA	Regeling Opvang Asielzoekers
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
vtv	vergunning tot verblijf
vvtv	voorwaardelijke vergunning tot verblijf
VVN	Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland
Vw	Vreemdelingenwet
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport