
Vergaderjaar 2003–2004

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN
INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2003

Met dit schrijven bied ik uw Kamer aan de: «Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid».

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

Terugkeernota

Maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid

1.	SAMENVATTING EN HOOFDPUNTEN	3
2.	INLEIDING	4
3.	PROBLEEMBESCHRIJVING EN KORTE TERUGBLIK	6
A.	Probleembeschrijving	6
B.	Korte terugblik	7
4.	DOELSTELLING	8
5.	MAATREGELEN	9
A.	Grensbewaking	9
1.	Bevorderen van terugkeer van aan de grens geweigerde vreemdelingen	11
2.	Bevorderen van documentatie van vreemdelingen	13
3.	Mogelijkheden van wedertoegang beperken	13
4.	Mobiel Toezicht Vreemdelingen	14
B.	Asiel	14
1.	Bevorderen van documentatie van vreemdelingen	15
2.	Beschikbaar houden van de vreemdeling	15
3.	Bevorderen van zelfstandig vertrek door realistische verwachtingen van asielzoeker	16
4.	Introductie van nieuwe vormen van asielopvang	16
C.	Regulier en Illegaal	18
1.	Intensivering vreemdelingtoezicht	18
2.	Biometrie	19
D.	Een effectievere organisatie van het terugkeerproces	19
E.	Draagvlak/Publieke opinie	21
F.	Vertrek en terugkeer als integraal onderdeel van het Nederland buitenlands beleid	21
1.	Hoofdpijnen van het beleid	21
2.	Terugkeerbeleid in EU-verband	23
3.	Nationaal terugkeerbeleid in internationaal perspectief	24
4.	AMA opvang	25
5.	Overige mogelijkheden binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking	25

1. SAMENVATTING EN HOOFDPUNTEN

Voor u ligt een notitie waarin maatregelen worden voorgesteld voor effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid. Het doel van de voorgestelde maatregelen is te komen tot meer daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben uit Nederland.

Hierbij kunnen de volgende maatregelen worden onderscheiden:

- Maatregelen die zien op verbetering van de grensbewaking. Deze maatregelen zijn:
 - Het opnemen een standaardclausule inzake de Annex 9 van het Verdrag van Chicago in bilaterale terug- en overname overeenkomsten die in het kader van de Benelux worden gesloten met derde landen;
 - De implementatie van de EU richtlijn 2001/51/EG inzake de aansprakelijkheid van vervoerders om aan de grens geweigerde vreemdelingen te verwijderen;
 - Het restrictiever doorplaatsen vanuit het AC Schiphol van personen die een asielverzoek doen naar een opvangcentrum;
 - Het in stand laten van de toegangswijering bij doorplaatsing naar een opvangcentrum en betrokkene een vrijheidsbeperkende maatregel op leggen;
 - Het verhogen van het aandeel op aanvoerende luchtvaartmaatschappijen gelegde claims;
 - Het verruimen van de toepassing van de afschriftplicht door flexibel en snel te reageren op plotselinge aanvoer van grote aantallen ongedocumenteerden vanaf een bepaalde luchthaven;
 - Het toepassen van biometrie in combinatie met de afschriftplicht;
 - Het voorkomen van de wedertoegang van eenmaal verwijderde vreemdelingen;
 - De inzet van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) door onder andere een meer recherchematige inzet van het MTV en meer aandacht voor grootschalige toezichtacties.
- Maatregelen die zien op vreemdelingen die vanuit de asielprocedure uit Nederland moeten vertrekken. Deze maatregelen zijn:
 - Het bevorderen van de documentatie inzake identiteit en nationaliteit van vreemdelingen die asiel aanvragen door in de asielprocedures een duidelijker onderscheid te maken tussen gedocumenteerde en ongedocumenteerde asielzoekers;
 - Het beschikbaar houden van de vreemdeling ten behoeve van het identiteit- en nationaliteitsonderzoek door het koppelen van de meldplicht en de inhuysregistratie;
 - Het bevorderen van het zelfstandige vertrek door realistische verwachtingen van de asielzoeker te realiseren door eenduidiger en nadrukkelijker de mogelijke uitkomst van de asielprocedure aan de asielzoeker kenbaar te maken;
 - De introductie van nieuwe vormen van asielopvang door middel van het realiseren van oriëntatielocaties en terugkeerlocaties. De oriëntatielocaties richten zich op asielzoekers in afwachting van een eerste beslissing. De terugkeerlocaties richten zich op asielzoekers die een eerste negatieve beschikking van de IND hebben ontvangen;
 - Het voorbereiden van oplossingen voor de groep uitgeprocedeerden die niet in aanmerking komt voor de eenmalige regeling of de toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid en derhalve zullen moeten terugkeren. Uw Kamer zal daarover worden geïnformeerd bij de rapportage inzake de eenmalige regeling begin 2004.

- Maatregelen die zien op vreemdelingen die op reguliere wijze of op illegale wijze Nederland zijn binnengekomen en geen rechtmatig verblijf (meer) hebben. Deze maatregelen zijn:
 - Het intensiveren van het vreemdelingtoezicht door bij vermoeden van illegaal verblijf vaker staande houdingen te realiseren, de handhaving van de in de Vreemdelingenwet opgenomen verplichting voor vreemdelingen, de inzet van capaciteit op nationaliteit- en identiteitsonderzoek en sneller reageren op klachten en signalen over de aanwezigheid van illegaal verblijvende vreemdelingen;
 - Nader onderzoek naar het toepassen van biometrie in alle gevallen waar een toelatingsprocedure wordt gestart gecombineerd met de invoering van een Europees Visa Informatiesysteem.
- Maatregelen die zien op een effectievere organisatie van het terugkeerproces. Deze maatregelen zijn:
 - Het beleggen van de regiefunctie voor de organisatie van het terugkeerproces bij ondergetekende en het invulling geven aan een landelijk gestandaardiseerde werkwijze van de totale terugkeerorganisatie, het continu verbeteren van de ketenbrede informatievoorziening tussen de ketenpartners in aansluiting op de ontwikkeling van de BVV in relatie tot het VRS en het LAPAS;
- Maatregelen die zien op het vergroten van het draagvlak voor terugkeer. Deze zijn:
 - Het uitdragen van een centrale boodschap dat onrechtmatig verblijf van vreemdelingen niet wordt geaccepteerd. Uiteindelijk geldt dat wie terug wil ook terug kan;
- Maatregelen die zien op vertrek en terugkeer als integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid. Deze zijn:
 - Het realiseren van samenwerking tussen Nederland en landen van herkomst inzake terugkeer waarbij de inspanningen zich zullen richten op een elftal belangrijke landen van herkomst;
 - Het betrachten van coherentie in het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van landen van herkomst.
 - Door intensivering van aandacht voor conflictpreventie en post-conflictsituaties. En door aansluiting te zoeken bij het UNHCR concept «Conventie Plus».
 - Daarnaast zullen landenspecifieke strategieën worden opgesteld ten behoeve van de terugkeer en zullen afspraken worden opgevolgd inzake terug- en overname overeenkomsten;
 - Het ondersteuning bieden aan de opvang van minderjarigen in het land van herkomst opdat terugkeer mogelijk is, het versterken van de capaciteit van het herkomstland om migratie beter te beheren;
 - De instelling van een apart budget voor terugkeerondersteunende activiteiten ook in landen die niet behoren tot de OS-partnerlanden;
 - Het bijdragen aan een verdere harmonisatie van het Europese beleid op het terrein van asiel- en migratie en meer specifiek op het terrein van terugkeer.

2. INLEIDING

In Nederland bevindt zich een groot aantal vreemdelingen dat geen recht heeft op verblijf en de plicht heeft Nederland te verlaten. Voor een deel betreft het vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd na de afwijzing van hun verzoek om toelating. Voor een ander deel betreft het vreemdelingen die nooit een aanvraag tot toelating hebben ingediend maar hier illegaal verblijven. De inzet van het Nederlands terugkeerbeleid richt zich op

terugkeer van reeds aanwezige en toekomstige uitgeprocedeerden en andere illegaal verblijvende personen naar hun land van herkomst of een veilig derde land.

Van oudsher is terugkeer veelal gepresenteerd als sluitstuk van het vreemdelingenbeleid. In zekere zin is het dat ook: na een zorgvuldige weging van de aanvraag komt de overheid bij een deel van de aanvragen tot een afwijzing. De betrokkene verblijft daarna niet meer rechtmatig in Nederland en zal dus moeten terugkeren naar het land van herkomst of naar een ander land waar hij of zij wordt toegelaten.

Het is de overtuiging van het kabinet dat het terugkeerbeleid veel meer moet zijn dan het sluitstuk – of zelfs de sluitpost – van een vreemdeling-rechtelijke procedure. Meer dan 70% van alle asielaanvragen blijkt uiteindelijk niet gegrond. Van alle aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunningen wordt ongeveer 35% afgewezen. Deze gegevens tonen aan dat terugkeer niet zozeer een sluitstuk als wel een integraal onderdeel moet zijn van het vreemdelingenbeleid. Essentieel in de vreemdelingrechtelijke procedure is serieuze en consequente aandacht voor de mogelijke terugkeer van de vreemdeling. Niet omdat de overheid mensen een aanspraak op een verblijfsvergunning zou willen ontzeggen maar simpelweg omdat gebleken is dat een meerderheid van de aanvragers die vergunning, op inhoudelijke gronden niet toekomt en zij geen valse hoop moeten krijgen.

In de afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan maatregelen om de instroom en daarmee het aantal asielaanvragen in Nederland te beperken. Dat heeft daadwerkelijk geleid tot vermindering van asielstromen. De cijfers tonen dat aan. Dat heeft er echter ook toe geleid dat minder dan nodig tegelijkertijd aandacht werd gegeven aan terugkeer van uitgeprocedeerden en andere vreemdelingen die geen verblijfstitel hebben. Een aantal van de in deze nota beschreven maatregelen is dan ook niet nieuw en zullen uw Kamer wellicht bekend voorkomen. Een aantal maatregelen, waaronder nieuwe vormen van asielopvang en terugkeer als onderdeel van ontwikkelingssamenwerkingbeleid is wel nieuw. Daarnaast zit de vernieuwing vooral in de combinatie van maatregelen en de centrale regie die daarop wordt voorgesteld. Die centrale regie moet vervolgens een duidelijke institutionele verankering krijgen waardoor er meer kans op succes ontstaat. Het terugkeerbeleid kan bovendien alleen succesvol zijn wanneer de overheid zowel nationaal als internationaal het onderwerp de juiste prioriteit geeft.

Een deel van de vreemdelingen dat niet in aanmerking komt voor verblijf verlaat Nederland niet. Om te beginnen wordt daarom aandacht besteed aan de mogelijkheden om aan de grens, bij binnenkomst van vreemdelingen in Nederland, te werken aan de identificatie en documentatie van de vreemdeling. Immers, kennis van identiteit en nationaliteit is veelal voorwaarde om degenen te kunnen laten terugkeren die dat zelfstandig niet doen. Om dezelfde reden wordt veel aandacht besteed aan de communicatie naar de vreemdeling in de asielprocedure: vanaf het begin moet duidelijk worden gemaakt dat terugkeer een waarschijnlijke uitkomst van een procedure zal zijn. Een nieuwe opvangstructuur moet daarbij behulpzaam zijn. Voor personen die illegaal in Nederland zijn en die dus in de regel niet of nauwelijks in contact staan met de overheid zal vooral een intensivering van het vreemdelingtoezicht moeten bijdragen aan een effectiever terugkeerbeleid. Het gaat er hierbij om dat illegaal verblijf wordt getraceerd en wordt beëindigd door middel van terugkeer. Een andere belangrijke gedachte die ten grondslag ligt aan de notitie, is het besef dat de Nederlandse overheid niet in staat is alleen terugkeer te realiseren. Allereerst is de medewerking nodig van de vreemdeling. Daarbij staat vast dat degene die wil terugkeren ook daadwerkelijk kan terugkeren. Voorts is de medewerking nodig van de landen van herkomst van vreemdelingen. Die medewerking is niet altijd vanzelfsprekend

wanneer het gaat om *gedwongen* terugkeer van hun onderdanen. Het is daarom van belang dat in de bilaterale betrekkingen met landen waarnaar terugkeer plaatsvindt, voldoende aandacht bestaat voor een goede samenwerking op dit terrein. Daarnaast is het belangrijk de samenwerking op het gebied van terugkeer in Europees (of Benelux) verband te intensiveren. Ten slotte is bij de terugkeer de medewerking nodig van landen via wier grondgebied de terugkeer naar het land van bestemming dient te geschieden, zogenaamde transitlanden.

De maatregelen die worden voorgesteld zijn drieledig. Ten eerste voorstellen die te maken hebben met het terugkeerbeleid zelf of de uitvoering daarvan. Het gaat dan om nieuw beleid maar ook om voorstellen voor een effectievere toepassing van bestaande mogelijkheden. Vervolgens worden voorstellen gedaan om de communicatie over en de organisatie van de terugkeer te verbeteren. Ten derde wordt op internationaal terrein een meer integraal beleid van de gehele rijksoverheid ten aanzien van terugkeer vormgegeven waarbij ook de inzet van andere departementen aan de orde is.

Door het kabinet is tevens een notitie aangekondigd over de maatschappelijke problematiek die de aanwezigheid van personen zonder verblijfsvergunning met zich brengt. Deze notitie die gericht zal zijn op niet specifiek vreemdelingrechtelijke aangelegenheden zoals de aanpak van overlast, de aanpak van het profiteren van illegaal verblijf door onder andere huisjesmelkers en werkgevers zal het komende voorjaar aan Uw kamer worden gezonden.

3. PROBLEMBESCHRIJVING EN KORTE TERUGBLIK

A. Probleembeschrijving

Terugkeer heeft betrekking op vreemdelingen die van meet af aan onrechtmatig in Nederland verblijven en op vreemdelingen die na uitgeprocedeerd te zijn Nederland moeten verlaten. Volgens schattingen gaat het om ruim 100 000 mensen die geen rechtmatig verblijf hebben, die veelal niet terug willen of zeggen niet terug te kunnen naar het land van herkomst en die geen faciliteiten (meer) ontvangen van de rijksoverheid. Zij verblijven voornamelijk in de grote steden en worden daar voor een deel door gemeenten of maatschappelijke instellingen opgevangen. Deze groep mensen wisselt voortdurend in omvang en samenstelling. Omvang en samenstelling zijn mede afhankelijk van het aantal verblijfsaanvragen van vreemdelingen in Nederland. Het spreekt voor zich dat de inrichting en het besturen van een rechtstaat zich moeizaam laat verenigen met de aanwezigheid van een grote groep mensen die zich onrechtmatig op Nederlands grondgebied bevindt. Het onrechtmatige verblijf heeft bovendien tot gevolg dat betrokkenen een zwakke sociaal economische en maatschappelijk kwetsbare positie hebben. Deze kwetsbaarheid kan leiden tot uitbuiting en kan mensen verleiden tot deelname aan onwettige of criminele activiteiten. Onrechtmatig verblijf vormt in bovenstaande zin een politiek, bestuurlijk en maatschappelijk vraagstuk. Het kabinet wil mede om deze reden zijn inzet verhogen op het gebied van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar het land van herkomst. Daarbij vormen de grote aantallen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een bestuurlijke belasting voor (gemeentelijke) overheden en is het maatschappelijke draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid in het geding.

Het belangrijkste knelpunt bij het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid ligt in de noodzakelijke medewerking van de betrokken

vreemdeling. Hierbij teken ik opnieuw aan, dat vreemdelingen die terug willen ook terug kunnen. Echter, veelal werken uitgeprocedeerde of andere onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet of onvoldoende mee aan hun vertrek. Hoewel er geen land is dat officieel weigert te voldoen aan de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen toe te laten, blijkt dat sommige landen in de praktijk bij gedwongen terugkeer belemmeringen opwerpen. Dat maakt behalve maatregelen die leiden tot gedwongen terugkeer ook afspraken in de internationale sfeer noodzakelijk. Ook is een intensivering van het toezicht op illegale vreemdelingen nodig. Deze intensivering zal onder meer worden ingezet op de identificatie en vaststelling van nationaliteit van illegale vreemdelingen. Echter, voor dit laatste is uiteindelijk ook veelal de medewerking van landen van herkomst noodzakelijk.

Per definitie is weinig bekend over de mensen die zich onrechtmatig in Nederland bevinden. Veel niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen onttrekken zich aan toezicht en veel uitgeprocedeerde asielzoekers vertrekken met onbekende bestemming, het zogenoemde «MOB gaan». Behalve het feit dat van niet toegelaten vreemdelingen vaak niet wordt vastgesteld of zij het land daadwerkelijk hebben verlaten, heeft Nederland een lange grens waarlangs vreemdelingen uit het Schengengebied relatief makkelijk illegaal ons land kunnen binnenkomen. Dit alles wordt nog versterkt doordat er nog geen geharmoniseerd Europees asiel/terugkeerbeleid bestaat en een waterdichte Europese buitengrens ontbreekt.

B. Korte terugblik

Door vorige kabinetten zijn veel van de genoemde problemen onderkend. Terugkeerbeleid is dan ook geen nieuw fenomeen. Zo is onder het tweede paarse kabinet een terugkeernotitie aan de Tweede Kamer gezonden. Vervolgens is naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer «Stand van zaken uitvoering terugkeerbeleid» (TK 2001–2002, 26 646 nr. 648) een terugkeerproject voor vreemdelingen op wiens aanvraag nog onder het regime van de oude Vreemdelingenwet is beslist, ingericht. Dit project heeft betrekking op de groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, die niet in aanmerking zijn gekomen voor een verblijfstitel of van wie een tijdelijke verblijfstitel is ingetrokken. Zij vallen veelal nog onder de toepassing van de bij de oude Vreemdelingenwet geldende stappenplannen. Het gaat met name om personen aan wie destijds op grond van de Regeling Opvang Asielzoekers(ROA) en de Zorgwet VVTV voorzieningen zijn verstrekt en die thans nog in decentrale opvangvoorzieningen in gemeenten verblijven.

Zoals bekend wordt geruime tijd gesproken over het vinden van oplossingen voor de maatschappelijk gevoelde problematiek rond asielzoekers die al lange tijd in Nederland verblijven. Het kabinet heeft ervoor gekozen om deze problematiek als volgt aan te pakken (TK 2002/03 19 637, nr. 754). Aan een deel van de nog in procedure zijnde groep asielzoekers wordt alsnog een verblijfsvergunning verleend. Daartoe is er de eenmalige regeling geformuleerd. Ook worden in de komende periode de zogenaamde 14-1 brieven beantwoord, waarbij beoordeeld of in een individueel geval met gebruikmaking van de inherente afwijkingsbevoegdheid, alsnog een verblijfsvergunning verleend dient te worden.

Ondanks deze aanpak zal deze problematiek vooralsnog niet geheel opgelost worden. Immers een deel van deze langdurig in Nederland verblijvende groep vreemdelingen zal niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning en zal dus Nederland dienen te verlaten. Indien zij

geen gehoor geven aan hun vertrekverplichting zal de beëindiging van de voorzieningen afhankelijk zijn van de medewerking van de gemeenten. Er zijn gemeenten, die op grond van hun zorgplicht, menen hieraan hun medewerking niet te kunnen verlenen. Alleen door een gezamenlijke inspanning van rijk en de gemeenten kan dit probleem worden opgelost.

Ik zal in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) binnen grenzen van de huidige Vreemdelingenwet in deze kwestie tot een oplossing trachten te komen. Uw Kamer zal over de uitkomsten van dit overleg, separaat, bij de berichtgeving over de uitvoering van de eenmalige regeling, begin 2004 worden geïnformeerd.

Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren laten de aantallen uitzettingen en vertrek onder toezicht een dalende trend zien. Hierbij zijn niet de personen die met onbekende bestemming vertrekken (MOB'ers) meegenomen.

Tabel 1 – Daadwerkelijk vertrek asiel

Periode	Totaal 2000	Totaal 2001	Totaal 2002	2003 t/m augustus
Uitzetting	2 027	2 112	2 276	1 282
Vertrek onder toezicht	3 188	1 253	1 537	1 390
Totaal	5 215	3 365	3 813	2 672

Bron: Rapportage Vreemdelingenketen

Tabel 2 – Daadwerkelijk vertrek niet-asiel

Periode	Totaal 2000	Totaal 2001	Totaal 2002	2003 t/m augustus
Uitzetting	7 920	7 386	9 739	6 921
Vertrek onder toezicht	12 074	5 797	7 518	5 543
Totaal	19 994	13 183	17 257	12 464

Bron: Rapportage Vreemdelingenketen

4. DOELSTELLING

Ondanks de in de afgelopen jaren genomen maatregelen is in het vorige hoofdstuk duidelijk geworden dat onrechtmatig verblijf in Nederland op grote schaal voorkomt en dat de bestrijding nog niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd. In het bijzonder de neerwaartse trend over de afgelopen jaren van het aantal daadwerkelijk verwijderde personen zonder verblijfsrecht adstrueert dit.

Het doel van de in deze notitie te nemen maatregelen is het terugbrengen van het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen dat geen recht heeft op verblijf. Dat kan door de instroom te beperken maar ook door te zorgen dat mensen zonder rechtmatige verblijftitel daadwerkelijk Nederland verlaten. De genoemde neerwaartse trend moet dus worden doorbroken met als resultaat een stijging in het aantal daadwerkelijke verwijderingen in de komende jaren.

Bij alle voorstellen geldt een aantal uitgangspunten. Deze vloeien grotendeels voort uit de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

- Vreemdelingen hebben een eigen verantwoordelijkheid om uit Nederland te vertrekken indien zij geen rechtmatig verblijf hebben.

- Vervoerders hebben een verantwoordelijk voor het verwijderen van door hun aangevoerde vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd.
- De Nederlandse overheid (rijks-, provinciale- en gemeentelijke overheid) dient slechts te faciliteren ten behoeve van het vertrek uit Nederland van betreffende vreemdelingen.
- Wanneer een illegaal verblijvende vreemdeling niet voldoet aan zijn rechtsplicht om zelfstandig Nederland te verlaten kan de overheid gebruik maken van haar bevoegdheid het vertrek uit Nederland af te dwingen.
- De beëindiging van de voorzieningen van overheidswege volgt van rechtswege uit het niet rechtmatig verblijf in Nederland.

5. MAATREGELEN

De hierna volgende maatregelen zijn onder te verdelen in zes categorieën. In de eerste plaats zijn maatregelen nodig om te voorkomen dat het aantal mensen in Nederland zonder verblijfstitel verder toeneemt. Deze maatregelen hebben te maken met het verder verbeteren van grensbewaking. Vervolgens worden maatregelen beschreven die zich richten op bevorderen van terugkeer van mensen in de verschillende fases van de asielprocedure. Ten derde worden maatregelen benoemd die zich richten op vreemdelingen die op reguliere of illegale wijze Nederland zijn binnengekomen en geen rechtmatig verblijf (meer) hebben. Ten vierde wordt een effectievere en efficiëntere organisatie van het huidige terugkeerproces beschreven. Vervolgens zijn maatregelen nodig die te maken hebben met de communicatie over het terugkeerbeleid. Tenslotte worden maatregelen benoemd die in internationaal verband een bijdrage leveren aan een effectievere terugkeer.

Een deel van de maatregelen in dit hoofdstuk is concreet uitgewerkt. Een ander deel betreft algemene beleidsvoornemens.

A. Grensbewaking

Grensbewaking heeft onder meer als doel om illegaal verblijf te voorkomen. Door bijvoorbeeld controle van het voorgenomen doel en duur van het verblijf van personen kan worden voorkomen dat vreemdelingen met oneigenlijke bedoelingen illegaal op het grondgebied gaan verblijven. Het is dus nuttig om in het kader van de grensbewaking maatregelen te nemen om de toestroom van personen die onrechtmatig in Nederland zullen verblijven te verkleinen. Hierbij hanteert de overheid het principe dat de verantwoordelijkheid voor het verwijderen van vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied is geweigerd, naar een plaats buiten Nederland, bij de vervoerder ligt.

Nederland is partij bij het Akkoord van Schengen. Dientengevolge vindt onder meer aan de Nederlandse landsgrenzen met Duitsland en België geen grenscontrole meer plaats. Wel vindt in deze grensstreek het zogenoemde mobiel toezicht op vreemdelingen (MTV) plaats. Dit wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Grenscontrole vindt alleen nog plaats aan de Nederlandse buitengrenzen van het Schengen-gebied, in het bijzonder op de Nederlandse lucht- en zeehavens die als grensdoorlaatpost zijn aangewezen. De belangrijkste daarvan zijn de luchthaven Schiphol en de havens van Rotterdam.

Er reizen jaarlijks circa 40 miljoen personen van of naar Schiphol. Ruim 40% daarvan is transitverkeer. De rest vertrekt vanaf Schiphol of komt hier aan en heeft Nederland als bestemming. Een deel daarvan komt via Schiphol het Schengengebied binnen en wordt dus aan de grens gecon-

troleerd. Jaarlijks wordt aan de grens 9000 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd¹.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het totaal aantal geweigerde vreemdelingen over de periode 1997–2002 op de luchthaven Schiphol.

Tabel 3 – Overzicht toegang geweigerde asiel en niet-asiel aan de grens op de luchthaven Schiphol

Categorie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asiel	4 835	4 406	4 459	4 045	2 661	1 922
Niet-asiel	4 019	5 006	5 516	5 978	6 695	6 764
Totaal	8 854	9 412	9 975	10 023	9 356	8 686

Bron: INDIAC

* Het aantal geweigerde vreemdelingen aan de overige doorlaatposten van Nederland is verwaarloosbaar klein.

Tabel 4 geeft aan van de twee grensdoorlaatposten, hoeveel vreemdelingen werden geweigerd over de periode 1997 tot en met 2002.

Tabel 4 – Overzicht aantallen geweigerden*

Jaar	Luchthaven Schiphol	Rotterdam-Havens
1997	8 854	94
1998	9 412	148
1999	9 975	108
2000	10 023	77
2001	9 356	65
2002	8 686	81
Gemiddeld	9 384	96

Bron: INDIAC

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat van de geweigerde vreemdelingen, verreweg het grootste deel op de luchthaven Schiphol is geweigerd. Dit volgt direct uit het feit dat Schiphol, met circa 40 miljoen reizigers op jaarbasis, in aantal de grootste grensdoorlaatpost van Nederland is. Verder blijkt (tabel 3) dat het aantal geweigerde vreemdelingen op de luchthaven Schiphol tot en met het jaar 2000 steeg, maar sinds 2001 afneemt. De daling is met name het gevolg van het feit dat het aandeel asielzoekers sterk is afgenomen. Het aandeel niet-asielzoekers is daarentegen gestegen.

Om een geweigerde vreemdeling in het kader van grensbewaking te kunnen laten terugkeren is het cruciaal om te kunnen achterhalen met welke vervoerder de vreemdeling op een Nederlandse luchthaven is aangekomen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door middel van *gate controles* en aan de hand van aanwezige reisdocumenten. De vervoerder is ingevolge artikel 65 Vreemdelingenwet 2000, verplicht om de geweigerde vreemdeling terug te geleiden naar het laatste vertrekpunt buiten Nederland. Relevant hierbij is dat autoriteiten van landen van waaruit de vreemdeling is vertrokken, verplicht zijn om deze, de toegang geweigerde vreemdeling, weer terug te nemen voor onderzoek. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 3.63 van de Annex 9 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago). Deze verplichting geldt ongeacht de nationaliteit van betrokkene en ongeacht de aanwezigheid van reis- of identiteitsdocumenten. Daarbij is ook bepaald dat de autoriteiten van het land van vertrek de vreemdeling vervolgens niet mogen terugzenden naar de plaats waar hem eerder de toegang is geweigerd.

¹ Toegangsweigerings vindt plaats ex art 3 Vw 2000 onder meer op de grond van het ontbreken van reisdocumenten, het vormen van een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, het niet beschikken over voldoende middelen om te voorzien in de kosten van het verblijf.

Het Verdrag van Chicago is wereldwijd van toepassing en is door bijna 190 landen ondertekend en geratificeerd.

Voor de niet-asielzoekers die op de luchthaven Schiphol aankomen, geldt dat in nagenoeg alle gevallen achterhaald kan worden met welke vervoerder zij hebben gereisd. Hierdoor levert de terugleiding van deze groep in de praktijk geen grote problemen op. Dit is anders bij de asielzoekers. Zij beschikken veelal niet meer over reis- of identiteitsdocumenten op het moment dat zij zich melden bij de paspoortcontrole. Hierdoor kan veelal niet meer worden vastgesteld met welke vervoerder zij Nederland hebben bereikt. Om bij te dragen aan de oplossing van de hierboven beschreven problematiek wordt in de hierna volgende vier paragrafen benodigde maatregelen beschreven.

1. Bevorderen van terugkeer van aan de grens geweigerde vreemdelingen

Verdrag van Chicago

De wereldwijde naleving van bepalingen van de Annex 9 van het Verdrag van Chicago is voor verbetering vatbaar. In de praktijk worden namelijk niet alle, de toegang geweigerde, vreemdelingen teruggenomen door staten. Om de naleving te bevorderen wordt voorgesteld om een standaardclausule inzake Annex 9 op te nemen in bilaterale terug- en overname overeenkomsten die in het kader van de Benelux worden gesloten met derde landen.

Aansprakelijkheid vervoerders

Naar verwachting zal medio 2004 de Europese Richtlijn 2001/51 inzake de aansprakelijkheid van vervoerders zijn geïmplementeerd. Als gevolg van de implementatie van deze richtlijn zijn vervoerders aansprakelijk voor een deel van de kosten die voortkomen uit het verblijf van de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd en geweigerd blijft. Dit betekent dat ook de kosten die voortvloeien uit het verblijf van een verwijderbaar geworden asielzoeker in bijvoorbeeld het Grenshospitium kunnen worden verhaald op de desbetreffende vervoerder. Dit betreft dus de kosten voor verblijf in de periode tussen het moment van de afwijzing van het asielverzoek en de feitelijke teruggeleiding door de luchtvaartmaatschappij. Ook voorziet het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn in een verhoging van de boetes tot maximaal €11 250 per geweigerde vreemdeling, die aan vervoerders in het kader van hun aansprakelijkheid kunnen worden opgelegd. De huidige boete bedraagt maximaal €2 250. In 2002 werden boetes opgelegd voor een totaal bedrag van ruim €560 000. De verhoging en de mogelijkheid van kostenverhaal zullen een extra prikkel geven aan vervoerders om de controle van de reisdocumenten van hun passagiers te optimaliseren. Met de verhoging worden de boetebedragen voor deze feiten in de Europese Unie geharmoniseerd.

Restrictievere doorplaatsing vanuit Aanmeldcentrum Schiphol naar een Opvangcentrum

Asielverzoeken aan de buitengrens worden zoveel mogelijk binnen 48 uur behandeld op het aanmeldcentrum Schiphol. Indien nader onderzoek naar het asielrelaas en – met name – naar de identiteit nodig is, wordt de asielzoeker doorgeplaatst naar een opvangcentrum en wordt toegang verleend tot het grondgebied.

Deze werkwijze bevordert dat asielzoekers zich ontdoen van reis- en identiteitsdocumenten, omdat het onderzoek naar identiteit en asielrelaas wordt bemoeilijkt. Behalve dat op deze wijze de asielprocedure kan worden misbruikt, is het vanuit een oogpunt van effectieve grensbewaking evenmin wenselijk dat vreemdelingen van wie de identiteit niet vaststaat, toegang krijgen tot het grondgebied. Bovendien vervallen met

de toegangsverlening belangrijke mogelijkheden voor een eventuele toekomstige verwijdering van de vreemdeling.

Tegen deze achtergrond zal de tijdens de procedure op het aanmeldcentrum Schiphol voortaan in alle gevallen dat de capaciteit dit toelaat gebruik worden gemaakt van de bestaande bevoegdheid¹ om een bepaalde groep asielzoekers door te plaatsen voor onderzoek in het Grenshospitium. Het betreft die asielzoekers ten aanzien van wie nader onderzoek naar het asielrelaas en met name de identiteit en nationaliteit nodig is. Daarmee blijft de toegangswijziging vaker dan nu het geval is in stand. De IND heeft in deze gevallen maximaal zes weken de tijd om over de officiële toelating tot Nederlands grondgebied en het asielverzoek te beslissen. Dit betekent dat de gedurende de behandeling van het asielverzoek, opgelegde maatregelen in het kader van de grensbewaking gehandhaafd blijven. Daarmee blijven ook de mogelijkheden van het verwijderen van de vreemdeling op grond van het Verdrag van Chicago in stand. De aanvoerende luchtvaartmaatschappij blijft voorts vaker dan nu verantwoordelijk voor de verwijdering van deze vreemdelingen. Vanzelfsprekend zullen die asielzoekers wiens verzoek kansrijk lijkt conform de huidige werkwijze worden doorgeplaatst naar een opvangcentrum.

Bijkomend effect kan zijn dat het vaker toepassen van de mogelijkheid om over te gaan tot plaatsing in het Grenshospitium voor nader onderzoek kan stimuleren dat asielzoekers zich niet ontdoen van hun reis- en identiteitsdocumenten. Daarnaast kan deze maatregel tot kostenbesparing voor de overheid leiden, omdat de kosten voor de verwijdering van de uitgeprocedeerde asielzoeker, in geval van een uiteindelijk negatieve beslissing, voor rekening blijven van de aanvoerende luchtvaartmaatschappij.

In stand laten toegangsweigering bij doorplaatsing naar een opvangcentrum

Naast de mogelijkheid van het plaatsen in het Grenshospitium zal ook de mogelijkheid worden onderzocht om bij doorplaatsing van asielzoekers vanuit het Aanmeldcentrum Schiphol naar een opvangcentrum de toegangsweigering in stand te laten en betrokkene een vrijheidsbeperkende – in plaats van een vrijheidsontnemende – maatregel op te leggen. In dat geval blijven de verplichtingen van vervoerders gedurende het verblijf van asielzoekers in het opvangcentrum van kracht. Deze maatregel zal er onder meer toe leiden dat de vervoerders meer aandacht zullen besteden aan de registratie van de documenten van hun passagiers. Daarnaast kan deze maatregel tot kostenbesparing voor de overheid leiden, omdat de kosten voor de verwijdering van de uitgeprocedeerde asielzoeker, in geval van een uiteindelijk negatieve beslissing, voor rekening komen van de aanvoerende luchtvaartmaatschappij. De noodzaak van uitbreiding van capaciteit en de mogelijke kosten daarvan zullen nog in kaart worden gebracht.

Verhogen aandeel op aanvoerende luchtvaartmaatschappij gelegde claims

De inzet van en de coördinatie tussen de verschillende grensbewaking-instrumenten (zoals *gate controles*) zal verder worden verbeterd zodat van meer vreemdelingen, die zonder reisdocumenten per vliegtuig in Nederland arriveren, kan worden vastgesteld door welke vervoerder zij zijn vervoerd. In de huidige situatie wordt bijna 90% van alle toegang geweigerde vreemdelingen op basis van een claim daartoe door de vervoerder teruggevoerd naar het land van herkomst. Van de mensen die asiel vragen en de toegang wordt geweigerd wordt in de huidige situatie ongeveer 65%, via een claim op de vervoerder, teruggebracht naar het land van herkomst. Overigens zullen *gate controles* niet kunnen voorkomen dat

¹ Vreemdelingencirculaire 2000, C3/3.3.1, onder d.

vreemdelingen zich alsnog ontdoen van reis en identiteitsdocumenten voordat zij zich vervoegen bij de paspoortcontrole.

2. Bevorderen van documentatie van vreemdelingen

Verruiming toepassing afschriftplicht

Ingevolge artikel 4 Vw 2000 kunnen vervoerders in bepaalde gevallen worden verplicht om bij aankomst afschriften van de reisdocumenten van passagiers te overleggen aan de grensbewakingautoriteiten. Op dit moment wordt halfjaarlijks een lijst met 20 luchthavens opgesteld waar voor alle aanvoerende luchtvaartmaatschappijen de verplichting geldt, om van hun passagiers een afschrift van de reisdocumenten te overleggen. In de praktijk blijkt deze maatregel, ook door de combinatie met andere maatregelen, zeer effectief. Zo daalde het aantal ongedocumenteerden afkomstig van Lagos van 149 voor de invoering van de afschriftplicht in 1997 naar 11 in 2003 (tot en met september). De verruiming van de toepassing van de afschriftplicht brengt een zekere administratieve lastenverzwaring voor de luchtvaartmaatschappijen met zich. Naar verwachting zal de omvang van die verzwaring echter beperkt blijven. Het streven is niet zozeer gericht op uitbreiding van het aantal luchthavens onder de afschriftplicht, maar beoogt vooral om flexibel en snel te reageren op plotselinge aanvoer van grote aantallen ongedocumenteerden vanaf een bepaalde luchthaven. De lastenverzwaring die dat eventueel met zich brengt wordt gerechtvaardigd door de getalsmatig onderbouwde vrees voor illegale immigratie vanaf de betrokken luchthavens.

Toepassing van biometrie in combinatie met de afschriftplicht

De toepassing van biometrie verdient hoge prioriteit. De inzet van biometrie in combinatie met de bestaande afschriftplicht voor luchtvaartmaatschappijen biedt mogelijkheden om de terugkeer te bevorderen. Op een groot aantal luchthavens dat op de lijst van afschriftplichtige luchthavens is opgenomen, wordt door de KLM gewerkt met scan apparatuur (voor het maken van afschriften van reisdocumenten en tickets). Hier kan een koppeling met een scanapparaat voor het vastleggen van een biometrisch kenmerk worden gemaakt, waardoor kan worden vastgesteld welke reiziger een bepaald reisdocument heeft getoond aan de luchtvaartmaatschappij bij het aan boord gaan. Hierdoor behoeft minder tijd te worden besteed aan identiteits- en nationaliteitsonderzoek, waardoor de terugkeer zal worden bevorderd.

De combinatie van biometrie en de afschriftplicht zal er toe leiden dat zowel de reisroute als de identiteit van de ongedocumenteerde vreemdeling beter te achterhalen zijn. Hierdoor kan ook achterhaald worden welke luchtvaartmaatschappij de betrokken vreemdeling heeft aangevoerd. De maatregel levert een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op. Daarvoor is, als gevolg van de geldende *privacy*-regels, een wettelijke basis vereist en moet de proportionaliteit en noodzaak van de maatregel aannemelijk zijn. Dat laatste is het geval gezien de gerechtvaardigde vrees voor illegale immigratie vanaf de betrokken luchthavens.

De uitwerking en uitvoering van dit voorstel brengen kosten met zich. Een vervolgprijs wordt gestart om de consequenties (financieel, juridisch en praktisch) nader in kaart te brengen. In dit project zal zorgvuldig worden gekeken naar de relatie tussen het visumproces en het afnemen van biometrische kenmerken. Waar mogelijk zal hierbij worden aangesloten op de introductie van biometrie in het visumproces.

3. Mogelijkheden van wedertoegang beperken

Maatregelen zullen worden genomen, gericht op het voorkomen van de wedertoegang van eenmaal verwijderde vreemdelingen. Daarbij wordt

gestreefd naar het strikter handhaven van en een ruimer beleid voor het signaleren van personen in het Schengen Informatiesysteem (SIS) ter fine van toegangsweigering, uiteraard binnen de grenzen die de Schengen Uitvoeringsovereenkomst hieraan stelt. Een verruiming van de toepassing van deze signalering kan in de Vreemdelingencirculaire vastgelegd worden.

SIS signalering verhindert toegangsverlening van betrokkene in het gehele Schengengebied. Nu vindt signalering voor een periode van twee jaar plaats nadat een vreemdeling, binnen een periode van twee jaar, tweemaal verwijderd is. In de toekomst zal de betrokkene reeds na een eerste verwijdering gedurende twee jaar gesignaleerd worden in het SIS. Deze signalering laat overigens onverlet dat personen, die stellen gegronde vrees voor vervolging te hebben, in staat gesteld zullen worden om een asielverzoek in te dienen.

Tevens zal een poging gedaan worden, op grond van artikel 6.2 Vreemdelingenbesluit, om de kosten van uitzetting op de vreemdeling te verhalen. Eén van de te onderzoeken mogelijkheden is het vereisen van een financiële zekerheidstelling. Overwogen wordt om dit toe te passen in die gevallen waarbij wedertoegang wordt verleend na verlopen van de signaleringstermijn van de vreemdeling, terwijl de betrokkene de kosten van zijn eerdere uitzetting nog niet heeft terugbetaald.

4. Mobiel Toezicht Vreemdelingen

Het mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Het instrument MTV bestaat sinds 1994. Het MTV is erop gericht illegaal verblijf van vreemdelingen, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Het dient voorts ter preventie en ontmoediging van toekomstige illegale migratie en tenslotte draagt het MTV ook bij aan de bestrijding van mensensmokkel. In het Nationaal Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid, dat na de aanslagen van 11 september 2001 is opgesteld, is onder meer de noodzaak vastgelegd van een effectievere inzet van het MTV.

Eén van de te nemen maatregelen is een effectievere en een meer rechematige inzet van het MTV langs de binnengrenzen. Het kabinet heeft besloten om de uitvoering van het MTV meer informatie gestuurd te maken. Daarom zal binnen het MTV meer accent gelegd worden op informatieverzameling en -uitwisseling. Daarnaast komt meer aandacht voor grootschalige toezichtsacties. Het werkkterrein zal worden uitgebreid waardoor MTV-controles in een ruimer gebied achter de grens zullen worden uitgevoerd dan tot op heden het geval was. De KMar zal bij de planning en uitvoering van controles intensiever gaan samenwerken met binnen- en buitenlandse ketenpartners, waardoor efficiencyvoordelen worden behaald. MTV-controles zullen daarnaast tevens gaan plaatsvinden op uitreizend personenverkeer. Op korte termijn zal een pilot worden gestart die tot doel heeft ervaring op te doen met de laatstgenoemde maatregel. Tenslotte zal de KMar het mandaat krijgen tot het in bewaring stellen van vreemdelingen, zodat in de toekomst in meer gevallen een aanhouding tot inbewaringstelling ter fine van daadwerkelijke verwijdering zal kunnen leiden. Daartoe zal het Voorschrift vreemdelingen 2000, de Vreemdelingencirculaire 2000 en uiteindelijk ook het Vreemdelingenbesluit 2000 worden aangepast. Begin 2004 zal gestart worden met de gefaseerde implementatie van de genoemde maatregelen.

B. Asiel

De praktijk leert dat het merendeel van de in Nederland binnenkomende vreemdelingen uiteindelijk niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en dus weer zal moeten terugkeren naar het land van herkomst.

Met dit feit in het achterhoofd kan de gehele asielprocedure, veel meer dan nu, worden ingericht op voorbereidingen op terugkeer.

Het aantal asielzoekers in de centrale opvang bedroeg per eind augustus 2003 circa 58 000 personen. Daarvan had circa 47 600 personen een afwijzende beschikking gekregen van de IND. Het overgrote deel is tegen deze afwijzing in beroep gegaan. Uit gegevens van de afgelopen jaren blijkt dat per saldo, na het doorlopen van eventuele vervolgpcedures, circa 15% van de vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend, een asielvergunning voor bepaalde tijd hebben ontvangen. De vergunningen worden voor het overgrote deel direct in eerste aanleg verleend. In 11% van de gevallen waarin door een asielzoeker beroep wordt ingesteld tegen de afwijzing van de asielaanvraag, wordt het beroep gegrond verklaard. Deze cijfers onderbouwen de stelling dat het overgrote deel van de in Nederland binnenkomende asielzoekers uiteindelijk terug moet naar het land van herkomst.

1. Bevorderen van documentatie van vreemdelingen

In de asielprocedures zal een duidelijker onderscheid gemaakt gaan worden tussen gedocumenteerde asielzoekers enerzijds en ongedocumenteerde asielzoekers anderzijds. Bij de ongedocumenteerden zal veel intensiever onderzoek worden gedaan naar de identiteit en de nationaliteit van de asielzoeker. Hiertoe zijn reeds in de paragraaf over grensbeheer maatregelen genoemd. Het betreft met name maatregelen die bedoeld zijn om de toegangswijering te verlengen en die de vervoerders aanspreken op hun verplichtingen, mede in combinatie met de invoering van biometrie.

Er bestaan daarnaast wettelijke bepalingen op grond waarvan ongedocumenteerde asielverzoeken kunnen worden afgewezen. Er zal meer inzet van personele capaciteit plaatsvinden voor consequente toepassing daarvan. Dit zal, in combinatie met een aantal maatregelen in de sfeer van internationale samenwerking, naar verwachting de schijnbare voordelen, die het niet bezitten van identiteitspapieren nu met zich brengt, sterk doen afnemen. Niet in de laatste plaats omdat er een signaalwerking uitgaat van de extra aandacht voor de bepaling van de identiteit en nationaliteit.

2. Beschikbaar houden van de vreemdeling

Hierboven is gesteld dat meer tijd genomen zal worden voor het doen van onderzoek naar identiteit en nationaliteit van ongedocumenteerde asielzoekers. Het is van essentieel belang dat de betrokken vreemdeling zich hiervoor beschikbaar houdt. Als instrument van toezicht is hiertoe de meldplicht ingesteld, die door de Vreemdelingendiensten aan de vreemdeling wordt opgelegd. Deze meldplicht vertoont overeenkomsten met de registratie van de bewoning van opvanglocaties, de zogeheten inhuysregistratie, uitgevoerd door de COA. Deze registratie wordt onder andere gebruikt om te controleren of opvangvoorzieningen rechtmatig worden verstrekt, dan wel beëindigd moeten worden omdat de vreemdeling zich niet langer beschikbaar houdt. Gebleken is dat de meldplicht en de inhuysregistratie arbeidsintensief zijn en daardoor niet altijd consequent door de Vreemdelingendiensten en COA kunnen worden uitgevoerd. Het voorstellen is de beide registratiehandelingen (meldplicht en inhuysregistratie) samen te voegen en te ondersteunen door geautomatiseerde systemen (gebruik makend van biometrie). Hierdoor zullen deze handelingen efficiënter kunnen verlopen. De benodigde personele inzet bij zowel de Vreemdelingendiensten als het COA zal afnemen. Het inzicht in de verblijfplaats van de vreemdeling zal verbeteren en daarmee diens beschikbaarheid voor activiteiten in het kader van de beoordeling van de toelatingsaanvraag en de eventuele aanstaande terugkeer naar het land van

herkomst. De verstrekking van opvangvoorzieningen zal effectiever ingericht kunnen worden, doordat voorzieningen beëindigd kunnen worden zodra de vreemdeling niet meer aanwezig blijkt.

3. Bevorderen van zelfstandig vertrek door realistische verwachtingen van asielzoeker

Een asielzoeker wordt tijdens de procedure slechts met terugkeer geconfronteerd na een afwijzende beschikking van de IND en/of na de uitspraak van de rechter. Dat gebeurt door middel van terugkeergesprekken met medewerkers van het COA. De afwijzende beschikking zelf wordt via de advocaat aan de vreemdeling kenbaar gemaakt. Het signaal dat de asielprocedure zeer waarschijnlijk zal gaan eindigen met een afwijzing en terugkeer wordt daardoor niet optimaal afgegeven. Alleen de geïnteresseerden voor terugkeer komen vervolgens in aanraking met organisaties die kunnen helpen bij het organiseren van de terugkeer, zoals IOM of Cordaid. Gedwongen terugkeer vindt slechts plaats als de nationaliteit en/of identiteit vast staat en er (vervangende) reisdocumenten zijn. Veel vreemdelingen werken niet mee aan het verkrijgen van deze reisdocumenten. Het streven is om het signaal, dat het uiteindelijke resultaat van het asielverzoek negatief kan zijn, eenduidiger en nadrukkelijker te laten uitdragen door alle betrokken ketenpartners en gedurende de gehele asielprocedure. Dat zou moeten gebeuren vanaf het moment dat een asielverzoek wordt ingediend. Hiertoe zal een communicatieprotocol voor alle uitvoerende diensten worden opgesteld.

De mogelijkheid voor zelfstandig vertrek zal, vanaf het moment van de eerste afwijzende beschikking, door alle ketenpartners aan de betrokkene worden aangeboden. Hierbij zal het zelfstandig vertrek worden gefaciliteerd op grond van de bestaande readmissieregelingen (IOM/REAN). In onderstaande tabel is het aantal vertrekkers (terugkeer en doormigratie) opgenomen dat IOM sinds 1997 heeft gerealiseerd. De hoge getallen voor 1999 en 2000 worden verklaard door het grote aantal terugkeerders naar Kosovo.

Tabel 5 – Terugkeerders door tussenkomst IOM

Periode	Aantal terugkeerders
1997	826
1998	889
1999	4 136
2000	3 220
2001	1 775
2002	2 194
2003	2 555 *
2004	2 750 **

* Bijgestelde prognose per 1-11-03

** Voorlopige informele prognoses

Momenteel wordt nog onderzocht of er een extra stimulans zou kunnen worden gecreëerd door de mate van facilitering voor terugkeer te laten afnemen naarmate de vreemdeling langer in Nederland verblijft. Onderzocht wordt of een dergelijke maatregel effect heeft op de bereidheid terug te keren.

4 Introductie van nieuwe vormen van asielopvang

Om het signaal «niet toelaten betekent terugkeren» sterker af te geven zullen ook de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in een nieuwe structuur aangeboden worden.

De opvanglocaties worden opgesplitst in twee soorten locaties voor twee

verschillende categorieën asielzoekers. Daarbij gaat het om oriëntatielocaties waar asielzoekers in afwachting van een beslissing worden ondergebracht. Daarnaast komen er terugkeerlocaties. Asielzoekers worden overgeplaatst naar één van de terugkeerlocaties na een afwijzende beschikking van de IND.

De financiële en organisatorische consequenties hiervan zullen nader worden onderzocht. Hierbij zullen tevens maatregelen voor de thans in decentrale opvang verblijvende asielzoekers worden betrokken.

Van deze verdeling van de opvang in twee categorieën wordt een aantal effecten verwacht. Door de overplaatsing vanuit een oriëntatielocatie naar een terugkeerlocatie wordt een sterk signaal afgegeven aan de asielzoeker dat de overheid heeft beslist dat hij niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en naar alle waarschijnlijkheid Nederland dus moet verlaten. In de locaties wordt het aanbod van voorzieningen aangepast aan de fase van de asielprocedure, waardoor een helder onderscheid gemaakt kan worden tussen op Nederland gerichte voorzieningen en op voorzieningen die gericht zijn op een toekomst in het eigen land. Omdat communicatie en attitude van het personeel in hoge mate bepalend zijn, zullen de medewerkers in de locaties gespecialiseerd moeten zijn in het omgaan met de asielzoeker in een bepaalde fase van zijn procedure en bewust kiezen voor één van de twee soorten locaties. Dit heeft, naast beter gemotiveerde medewerkers, tevens het effect dat niet langer dubbele signalen worden uitgezonden door de medewerkers aan de asielzoekers over de wenselijkheid van hun verblijf in Nederland. In de terugkeerlocaties kunnen gespecialiseerde teams werken aan het bevorderen van de zelfstandige terugkeer en aan het verkrijgen van de juiste identiteits- en nationaliteitsgegevens. Daarbij kunnen alle relevante organisaties in de keten betrokken worden. De organisatie van de terugkeerlocaties zoals hier beschreven biedt ook betere mogelijkheden deze werkzaamheden al in de opvang effectief te verrichten.

De doelgroep van de nieuwe vormen van opvang zijn uiteindelijk alle asielzoekers (onder zowel de Vw2000 als de oude vreemdelingenwet) die in de centrale opvang van het COA verblijven. Gestart zal echter worden met het onderbrengen van de instroom in oriëntatielocaties. Locaties die aangewezen worden als oriëntatielocatie kennen bij aanvang nog een gemengde populatie. De asielzoekers in de oriëntatielocaties en in de bestaande asielzoekerscentra (AZC's) die een eerste afwijzende beschikking van de IND ontvangen, worden vervolgens overgeplaatst naar de terugkeerlocaties. Deze terugkeerlocatie zullen geen asielzoekers in de opvang hebben die nog in afwachting zijn van de beslissing op hun asiel-aanvraag. Voor het bestaande deel van asielpopulatie (degenen die al eerder tenminste een eerste beslissing op hun asielaanvraag hebben ontvangen maar nog wel in hun eerste procedure zijn) die nu centraal of decentraal door het COA of door een gemeente wordt opgevangen, wordt nader onderzocht of, en zo ja hoe, eventuele overplaatsing mogelijk is. Daarna moet een eventuele wijziging in de Regeling verstrekkingen asielzoeker (i.v.m. opvangen op grond van deze regeling) worden neergelegd.

De nieuwe opvangmogelijkheden zullen vorm krijgen binnen de bestaande mogelijkheden van de Vw 2000 en in de huidige opvanglocaties van het COA. Om de aanwezigheid van de asielzoeker zo veel als mogelijk te waarborgen kan gebruik worden gemaakt van artikel 57 Vw 2000, op grond waarvan een ruimte kan worden aangewezen waar de asielzoeker zich dient op te houden en op grond waarvan de asielzoeker zich aan aanwijzingen van het personeel dient te houden.

Het niveau van voorzieningen in de terugkeercentra is sober maar minimaal dat van het minimumniveau van de richtlijn opvang asielzoekers¹.

¹ Het betreft richtlijn 2003/9/EG/ van de Raad dd 27-1-2003 tot vaststelling van minimumnormen voor opvang van asielzoekers in de lidstaten.

Gelet op de ingrijpende consequenties voor de organisatie van de opvang van asielzoekers en gelet op de mogelijke juridische en financiële consequenties zal op zeer korte termijn een project worden gestart ter uitwerking van de nieuwe vormen van opvang.

C. Regulier en Illegaal

Het terugkeerbeleid richt zich eveneens op de personen met een reguliere verblijfsvergunning van wie de tijdelijke vergunning afloopt of wordt ingetrokken. Ook andere personen die zonder verblijfstitel (dus illegaal) in Nederland verblijven, dienen terug te keren naar het land van herkomst. Deze groepen hebben gemeen dat hun contact met de overheid – in tegenstelling tot asielzoekers die in de regel overheidsvoorzieningen genieten – (zeer) beperkt is. De maatregelen met name aan of vóór de grens, die bijdragen aan de mogelijkheid tot identificatie van deze personen vergroten de kans op terugkeer van deze groepen. De belangrijkste bijdrage aan hun terugkeer zal echter moeten worden geleverd door een geïntensiveerd vreemdelingtoezicht. Daarbij moet overigens aangetekend worden dat ook een geïntensiveerd vreemdelingtoezicht niet de terugkeer van alle vreemdelingen zonder verblijfsrecht tot gevolg zal hebben. Daarom worden er afspraken gemaakt met de politie over de prioriteiten bij het (actievare) toezicht op vreemdelingen.

1. Intensivering vreemdelingtoezicht

Bij de politiekorpsen komt voor de operationele taken van het vreemdelingtoezicht een capaciteit van 1050 budget verdeleenheden (bve) beschikbaar. Deze capaciteit zal worden ingezet voor de intensivering van het reguliere vreemdelingtoezicht dat plaats vindt op grond van de Vreemdelingenwet en voor de bestrijding van migratiecriminaliteit. Extra capaciteit ontstaat doordat administratieve toelatingstaken van de Vreemdelingendienst worden overgedragen aan de IND. Naast de capaciteit voor het toezicht neemt ook de capaciteit voor vreemdelingenbewaring de komende jaren fors toe.

Om het vreemdelingtoezicht te intensiveren worden met de regionale politiekorpsen resultaatsafspraken gemaakt voor de periode 2004 tot 2006. De basis daarvoor vormt een landelijk kader waarin afspraken worden vastgelegd met de gezamenlijke politiekorpsen. Er worden momenteel afspraken gemaakt over het aantal te realiseren identiteits- en nationaliteitsvaststellingen met als uiteindelijke doel om het aantal feitelijke verwijderingen te doen stijgen.

De intensivering van het vreemdelingtoezicht door de politie zal in de praktijk op verschillende manieren vorm krijgen. Speerpunten hierbij zijn de volgende zaken.

- De inzet van capaciteit op het onderkennen en aanpakken van illegaal verblijf. Dat betekent dat bij vermoeden van illegaal verblijf vaker staande houdingen van personen plaats zullen vinden.
- De inzet van capaciteit op nationaliteits- en identiteitsonderzoek om te zorgen voor de benodigde vervangende reisdocumenten.
- Handhaving van de in de Vreemdelingenwet opgenomen verplichtingen voor vreemdelingen. Hierbij is vooral te denken aan de bestaande aanmeldplicht voor vreemdelingen.
- Snellere reactie op klachten en signalen over de aanwezigheid van illegaal verblijvende vreemdelingen. Daarbij is te denken aan klachten over overlast als gevolg van illegaal verblijf. Het aantal groepsgerichte acties wordt opgevoerd.
- Verzamelen van informatie in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

De huidige inzet op criminele dan wel overlastgevende illegaal verblijvende personen blijft gehandhaafd. Daarbij zal er meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om criminele illegalen te verwijderen door, tijdens de periode van detentie, voorbereidingen te treffen om betrokkene direct te kunnen verwijderen aan het einde van de straf. Hiertoe wordt een geautomatiseerde koppeling gelegd tussen systemen van de strafrechtketen en de vreemdelingenketen, opdat relevante gebeurtenissen in de ketens door middel van berichtenverkeer kunnen worden uitgewisseld. Ook het middel van de ongewenstverklaring zal vaker worden ingezet. Dit betekent een verdere ondersteuning van de VRIS-werkwijze (Vreemdelingen In de Strafrechtsketen)

2. *Biometrie*

Behalve voor het bevorderen van de documentatie van inreizende vreemdelingen is de toepassing van biometrie ook belangrijk om de kans te vergroten dat illegaal in Nederland verblijvende personen terugkeren. Daarbij moet gedacht worden aan alle vreemdelingen, die op reguliere wijze Nederland zijn binnen gekomen. Onderzocht wordt of biometrische kenmerken in combinatie met een afschrift van het reisdocument in een databank kunnen worden vastgelegd in alle gevallen (MVV en visum) waar een toelatingsprocedure wordt gestart.

In Europa steunt Nederland de ontwikkeling van een Europees Visa Informatiesysteem (VIS) waarin biometrische kenmerken van visumaanvragers worden opgeslagen. Het VIS is onder meer gericht op het tegengaan van fraude met visa, het verbeteren van de controle van visahouders aan de grens en op de verhoging van kansen op identificatie van ongedocumenteerde vreemdelingen. Het VIS kan een belangrijke rol vervullen in het terugkeerproces, aangezien in dit systeem de biometrische gegevens van visumaanvragers worden opgeslagen. Hierdoor kan ook van de categorie ongedocumenteerde vreemdelingen die eerder in het land van herkomst een visum heeft aangevraagd, de identiteit en herkomst worden vastgesteld.

Met de aanschaf van een databank, de integratie ervan in de systemen van de vreemdelingenketen en het plaatsen van biometrische scanapparatuur op diplomatieke posten zijn investeringen gemoeid. Met deze investeringen zal Nederland een belangrijk deel van de voorbereidingen op de implementatie van het VIS hebben afgerond.

Het VIS wordt gekoppeld aan het Schengen Informatiesysteem (SIS II) waardoor direct valt na te gaan of een visumaanvrager op de signaleringslijst voorkomt. Volledige implementatie van het VIS is voorzien in 2007. Omdat het inrichten van het VIS een zeer omvangrijk en gecompliceerd traject is, heeft de Commissie, op initiatief van Nederland, voorgesteld om vooruitlopend op de implementatie van het VIS te beginnen met de opname van biometrische kenmerken op visa en verblijfsdocumenten. Hierdoor kan voor sommige gevallen nog vóór 2007 een verband worden gelegd tussen de houder, het paspoort en het visum en bovendien kunnen de werkprocessen reeds voorbereid worden die nodig zijn voor de verdere invoering van biometrie in het visumproces. Naar verwachting zullen de voorstellen nog in 2003 door de Raad worden goedgekeurd.

D. Een effectievere organisatie van het terugkeerproces

Voor het faciliteren van zelfstandige terugkeer en het realiseren van gedwongen terugkeer wordt in de huidige situatie door een aantal organisaties vanuit de rijksoverheid in een uitvoerende of ondersteunende rol samengewerkt, te weten de Vreemdelingendiensten van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het ministerie van Buitenlandse Zaken, Dienst Justitiële Inrichtingen, het

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Stichting NIDOS. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) speelt als intergouvernementele organisatie een aparte rol. Ook een aantal ontwikkelingsorganisaties en de gemeentes speelt een rol bij terugkeer. Ondergetekende draagt als gezagsdrager een verantwoordelijkheid voor het werk van de Vreemdelingendiensten en de Koninklijke Marechaussee. Voor wat betreft het beheer van deze diensten spelen uiteraard respectievelijk de korpsbeheerder en de minister van Defensie hun eigen rol. De IND en het COA vallen als respectievelijk uitvoerende dienst en zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van ondergetekende. De Dienst Justitiële Inrichtingen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De minister van Buitenlandse Zaken draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de relatie met andere landen en voor de visumverlening. De genoemde inter- of non gouvernementele organisaties vallen uiteraard buiten de betrokken ministeriële verantwoordelijkheden.

Met behoud van de verantwoordelijkheden van de betrokken ministers is het noodzakelijk de organisatie van het terugkeerproces efficiënter en effectiever in te richten. Dat vereist een intensief proces van continue afstemming en samenwerking onder een strakke centrale regie. Het kabinet heeft besloten dat de regie komt te liggen bij ondergetekende. Doel hiervan is een betere coördinatie van de activiteiten van de verschillende organisaties die een taak hebben in (het bewerkstelligen van) de terugkeer van vreemdelingen. De organisatie van de terugkeer wordt daarmee effectiever, flexibeler en beter bestuurbaar. Deze centrale regie moet ertoe leiden dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd en dat werkprocessen naadloos op elkaar aansluiten en gericht zijn op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfstitel. Nieuw daarbij is dat de centrale regie organisatorisch vorm zal krijgen in de per 1 januari 2004 in te richten Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV).

De volgende maatregelen worden genomen om het terugkeerproces effectiever te organiseren. Ten eerste zal invulling gegeven worden aan een landelijk gestandaardiseerde werkwijze van de totale terugkeerorganisatie. De werkwijze levert een eenduidig beeld op van de uitvoering, waardoor monitoring, analyses en voortgangsbewaking beter kunnen worden uitgevoerd. Er zal afstemming moeten plaatsvinden tussen bedrijfsprocessen en gehanteerde prioriteiten van de betrokken organisaties. Daartoe worden de processen van de betrokken organisaties naast elkaar gelegd en wordt bezien op welke wijze de activiteiten van de verschillende organisaties op elkaar aansluiten. Daarnaast zal verder gewerkt worden aan het verbeterproces van de ketenbrede informatievoorziening tussen ketenorganisaties in aansluiting op de huidige ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Hierbij is onder andere voorzien in het geautomatiseerd uitwisselen van signalen over cruciale activiteiten tussen de actoren in het terugkeerproces. Met behulp van dit systeem, dat werkt aan de hand van een zogeheten abonnementenservice, ontvangt de ketenorganisatie een bericht dat de start vormt voor een volgende activiteit in het terugkeerproces. Ook de verblijfsstatus van de betrokkene en de wijzigingen daarin zullen met behulp van de BVV direct aan de ketenorganisaties kenbaar worden gemaakt.

Een volgende stap is het uitwisselen van berichten waarin achterliggende dossierinformatie zal worden uitgewisseld tussen de ketenorganisaties. Met de ontwikkeling van het geautomatiseerd uitwisselen van signalen en berichten is een investering gemoeid. Daarbij zal tevens worden bezien of er een koppeling tot stand kan worden gebracht tussen BVV en het recentelijk ontwikkelde Voortgangsbewakings- en Registratie Systeem (VRS). Dit VRS is bedoeld voor de voortgangsbewaking van individuele gevallen.

Ten derde zal worden geïnvesteerd in het optimaliseren van de voortgangsbewaking van de aanvragen voor vervangende reisdocumenten door het recentelijk ontwikkelde Laissez Passer Informatie registratiesysteem (LAPAS) ten behoeve van de ketenpartners. Ook zullen knelpunten op uitvoerend niveau snel worden gesignaleerd en opgelost door de inrichting van één vast meldpunt binnen de stafdirectie van alle betrokken organisaties.

Naast dit alles zal de IND haar operationele toezicht en terugkeerteams, samen met de afdelingen die de overheidsvluchten organiseren en die de Laissez Passers bij de ambassades verzorgen, eveneens vanaf januari 2004, bundelen in een afzonderlijke directie.

E. Draagvlak/Publieke opinie

Omdat het draagvlak en de acceptatie van het Nederlandse vreemdelingenbeleid in het geding is zal een extra inspanning moeten worden gepleegd op het terrein van communicatie. Maar dat is niet het enige. Vanuit het uitgangspunt dat de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid heeft om te vertrekken zal die doelgroep ook moeten worden aangesproken.

Het is een niet onaanzienlijke uitdaging om deze groep op andere gedachten te brengen en zo op het been te zetten van eigen verantwoordelijkheid nemen voor terugkeer. Vooral waar het gaat om mensen die nooit in contact zijn geweest met de overheid. Ook bestuurders en vervoerders zullen moeten worden overtuigd van hun verantwoordelijkheden. De centrale boodschap moet zijn dat onrechtmatig verblijf van vreemdelingen niet wordt geaccepteerd omdat het Nederland en uiteindelijk ook de vreemdeling zelf schaadt. Illegaal verblijf met alle bijbehorende randverschijnselen is immers uiteindelijk geen aantrekkelijk perspectief. Voor alle illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, inclusief uitgeprocedeerden, geldt dat diegenen die terug wil keren dat ook daadwerkelijk kunnen. Hoewel de boodschap in presentatie en keuze van media kan verschillen is het wel noodzakelijk om ook hier een centrale regie te voeren en een eenduidig signaal af te geven vanuit de overheid richting de vreemdeling, het bestuur, de vervoerder en de maatschappij. Dat alles betekent overigens niet noodzakelijkerwijze dat een grootschalige massamediale voorlichtingscampagne over terugkeer in het verschiet ligt. Er moet in de eerste plaats gedacht worden aan het door alle overheidsinstellingen uitdragen van dezelfde centrale boodschap tegenover de vreemdeling en tegenover elkaar. Die boodschap moet vervolgens door de gehele overheid en andere betrokkenen in consistent gedrag tot uitdrukking worden gebracht.

F. Vertrek en terugkeer als integraal onderdeel van het Nederland buitenlands beleid

1. Hoofdpijnen van het beleid

Migratie is een internationaal verschijnsel met grote gevolgen voor zowel de bestemmingslanden als de herkomstlanden. Een deel van de migratie vindt plaats op irreguliere wijze, en in bestemmingslanden worden de negatieve effecten van irreguliere migratie en irregulier verblijf ervaren. Door vele herkomstlanden wordt echter het algemene effect van alle vormen van migratie als positief ingeschat. Er bestaat dan ook een spanning tussen het Nederlandse beleid gericht op het beheersbaar houden van de immigratie naar Nederland en het beleid van vele herkomstlanden. Terugname van eigen onderdanen behoort tot de internationale verplichtingen van staten en deze verplichting wordt als zodanig ook erkend door landen van herkomst. Vanwege de genoemde spanning blijkt echter dat voor het realiseren van terugname en terugkeer samenwerking nodig is

tussen Nederland en landen van herkomst (en soms landen van doorreis). Samenwerking kan ook helpen voorkómen dat vreemdelingen na terugname opnieuw naar Nederland reizen, met andere woorden, samenwerking kan bijdragen aan duurzame terugkeer. Om tot goede samenwerking op dit gebied te komen is het van belang ook de belangen van het land van herkomst te erkennen. Het kan hierbij overigens ook gaan om immateriële belangen als respect; het aangaan van een dialoog kan meer opleveren dan het eenzijdig opleggen van restrictieve maatregelen.

De overtuigingskracht van een verzoek tot medewerking aan terugkeer wordt veelal versterkt wanneer dit verzoek in breder verband wordt gedaan, bijvoorbeeld in EU-verband of door een aantal gelijkgezinde landen. Het kabinet ondersteunt dan ook de ontwikkeling en uitvoering van een gemeenschappelijk EU asiel- en migratiebeleid, inclusief terugkeerbeleid, met inbreng van de eigen beleidsaccenten. Waar het EU-beleid echter op korte termijn onvoldoende concrete oplossingen biedt voor de nationale terugkeerproblematiek zal het aangevuld worden met nationaal beleid, dat om redenen van effectiviteit bij voorkeur in samenwerking met gelijkgezinde landen en na afstemming met omliggende landen zal worden uitgevoerd.

Een verzoek tot medewerking aan terugkeer wint aan overtuigingskracht wanneer dit goed is toegesneden op het betreffende land van herkomst en de betrekkingen tussen Nederland en dit land. Dergelijk maatwerk kost tijd en capaciteit, en kan niet tegelijkertijd voor alle landen van herkomst worden uitgevoerd. Om die reden richten de Nederlandse inspanningen zich in eerste instantie op een elftal belangrijke landen van herkomst. Het betreft Afghanistan, Algerije, Angola, China, Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië.

Ook coherentie in het buitenlandse beleid ten aanzien van deze landen vergroot de kracht van de Nederlandse inzet. Vertrek en terugkeer worden dan ook als integraal onderdeel opgenomen in het Nederlandse buitenlandse beleid, gebaseerd op een zorgvuldige afweging tussen het belang van terugkeer en andere Nederlandse belangen.

Als voorbeeld van het benutten van de mogelijkheden van coherentie geldt het Nederlandse beleid ten aanzien van internationale conflicten. In de komende jaren voorziet het kabinet extra aandacht voor dit terrein, mede vanuit de ontwikkelingssamenwerking. Naast het algemene belang van deze extra aandacht, draagt dit beleidsaccent potentieel ook bij aan het beheersbaar houden van migratie naar Nederland en Europa. Asielmigratie blijkt immers nauw samen te hangen met internationale en binnenlandse conflicten, gezien het feit dat de grote meerderheid van de asielzoekers die de afgelopen jaren naar Nederland kwamen afkomstig is uit landen in (burger)oorlog. Succesvolle conflictpreventie, -beheersing en -oplossing zullen in de eerste plaats leiden tot afname van primaire vluchtelingenbewegingen (grotendeels zuid-zuid), maar vervolgens ook tot afname van secundaire migratie (onder meer zuid-noord). Een versterking van de bescherming en lokale integratie van oorlogsvluchtelingen en -ontheemden in de regio van het conflict zal naar verwachting leiden tot verdere afname van secundaire zuid-noord-migratie. Op dit gebied wordt aansluiting gezocht bij het door de UNHCR ontwikkelde concept «Conventie Plus», een concept om door effectievere samenwerking tussen landen van herkomst, opvang, doorgang en bestemming te komen tot oplossingen voor vluchtelingenproblemen. Wanneer een conflict eenmaal beëindigd is, kan adequate wederopbouw hulp bijdragen aan het consolideren van de conflictoplossing, waardoor duurzame terugkeer mogelijk wordt. Samenwerking met VN-organisaties zoals de UNDP kan daarbij belangrijk zijn. De UNHCR ontwikkelt in dit kader het concept van de 4R (*repatriation, rehabilitation, reintegration, reconstruction*).

2. Terugkeerbeleid in EU-verband

Met het Verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) heeft de Gemeenschap bevoegdheden op het gebied van terug- en overname gekregen. In het kader van de nauw met elkaar verbonden vraagstukken van asiel en migratie sprak de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) zich uit voor een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid van de EU, met de volgende vier elementen:

1. Partnerschap met de landen van herkomst
2. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
3. Eerlijke behandeling van derde landers
4. Beheer van de migratiestromen.

Om het beter beheersen van de migratiestromen mogelijk te maken worden door de Gemeenschap terug- en overnameovereenkomsten (T&O's, ook «readmissie-overeenkomsten» genoemd) afgesloten en standaardclausules opgenomen in andere overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en betrokken derde landen of groepen van landen. De Gemeenschap voert onderhandelingen met Algerije, China, Marokko, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie en Turkije. De onderhandelingen over de overeenkomsten met de SAR Hong Kong, Macao, Sri Lanka en Albanië zijn inmiddels afgerond en afgesloten. Daarnaast zijn T&O-clausules opgenomen in Associatieovereenkomsten met onder andere Egypte, Jordanië en Syrië.

De Europese Raad van Laken (december 2001) onderstreepte de noodzaak van Europese T&O's en vroeg om een prioriteitenlijst qua landen en een duidelijk actieplan, terwijl de Europese Raad van Sevilla (juni 2002) hier de wenselijkheid van een specifiek terugkeerprogramma aan toevoegde. Verder werd tijdens de Europese Raad van Thessaloniki (juni 2003) gesproken over proefprojecten voor bescherming in de regio en over de prioriteiten van het door de Raad goedgekeurde actieprogramma terugkeer, waarover eind 2003 verslag zal worden uitgebracht. In de Europese Raad van Brussel (oktober 2003) werd gewezen op het belang van het tot stand brengen van onder andere een effectief terugkeerbeleid voor illegale immigranten.

Over het op 3 juli 2003 door het Italiaanse voorzitterschap gedane voorstel voor het inzetten van gemeenschappelijke chartervluchten voor de terugkeer van illegalen is tijdens de JBZ-raad van 6 november politiek akkoord bereikt. Het betreft een initiatief voor operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van gemeenschappelijke terugkeeroperaties voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Nederland stelt zich op het standpunt dat een Europees terugkeerbeleid een integraal onderdeel vormt van de bestrijding van illegale immigratie, zowel als sluitstuk bij de bestrijding van illegale immigratie als ook preventief door de signaalwerking die ervan uit gaat.

Daarnaast is tijdens dezelfde JBZ raad een politiek akkoord bereikt over de ontwerpbeschikking voor een verrekening-systeem tussen de lidstaten voor de financiële lastenverdeling van wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten. Het betreft hier besluiten waarin verwijdering van onderdanen van derde landen vanaf het grondgebied van een andere lidstaat wordt bevolen. Leidend beginsel hierbij is dat de lidstaat die het verwijderingsbesluit uitvaardigt de kosten (onder andere reis- en begeleidingskosten) terugbetaalt aan de lidstaat die het besluit uitvoert.

Binnenkort zal de Europese Raad zich uitspreken over een Commissie-voorstel voor een vijfjarig programma met een financiële enveloppe van € 250 miljoen (ter opvolging van de budgetlijn B7-667). Hiermee wordt de

mogelijkheid van financiering voor projecten op het gebied van asiel en migratie uitgebreid. Dit programma is belangrijk voor de financiering van terugkeerprojecten en proefprojecten op het gebied van bescherming in de regio.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004 zal aan de verdere ontwikkeling van het EU asiel- en migratiebeleid worden gewerkt. Specifieke speerpunten kunnen op dit moment nog niet bepaald worden.

3. Nationaal terugkeerbeleid in internationaal perspectief

Waar Nederlands nationaal beleid ter bevordering van vertrek en terugkeer nodig is, zal dit zich de komende jaren vooral blijven richten op het tot stand brengen en onderhouden van samenwerking met landen van herkomst op het gebied van terugkeer.

Daarnaast wordt samenwerking gezocht met landen van opvang in de regio. In eerste instantie wordt onderzocht of met deze landen, UNHCR en gelijkgezinde westerse landen gezamenlijk de bescherming in de regio kan worden verbeterd. Op termijn wordt onderzocht of ook bescherming van asielzoekers in de regio mogelijk is, conform de separaat aan uw Kamer gezonden brieven over dit onderwerp.

Terugkeerinspanningen richten zich in eerste instantie in het bijzonder op een elftal landen: Afghanistan, Algerije, Angola, China, Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië. Met al deze landen bestaat al een vorm van samenwerking op het gebied van terugkeer, van wisselende intensiteit. Belangrijke criteria voor de keuze van deze landen zijn enerzijds het aantal vreemdelingen zonder verblijfstitel met de nationaliteit van het land en anderzijds de inschatting dat het EU-terugkeerbeleid ten aanzien van het land op korte termijn onvoldoende concrete resultaten oplevert. In de komende jaren zal deze lijst regelmatig worden bezien op actualiteit en zo nodig aangepast.

Vergroting van de effectiviteit van het huidige terugkeerbeleid zal worden gerealiseerd door een verbetering van de coherentie van het Nederlandse beleid. Daartoe zullen op korte termijn landenspecifieke strategieën worden opgesteld waarin het bereiken en onderhouden van medewerking aan terugkeer en terugname wordt uitgewerkt als integraal onderdeel van het Nederlandse buitenlandse beleid. Uitgaande van een analyse van de problematiek van in Nederland verblijvende vreemdelingen zonder verblijfstitel uit het land, de stand van zaken en knelpunten van de bestaande terugkeeractiviteiten, en de multilaterale, EU- en bilaterale betrekkingen met het land, zullen de mogelijkheden worden onderzocht om, door dialoog, ondersteuning of in laatste instantie pressie, medewerking aan terugkeer te bewerkstelligen. Bij ondersteuning of pressie zullen eerst maatregelen op het terrein van migratie en personenverkeer worden overwogen en, wanneer deze ontoereikend worden geacht, maatregelen op andere terreinen van buitenlands beleid. Bij landen die bereidheid tonen tot samenwerking kan ondersteuning knelpunten in de implementatie helpen oplossen. Bij landen die samenwerking weigeren wordt eerder gedacht aan pressie om alsnog medewerking te verkrijgen. Bij de opstelling van de strategieën zullen ook de mogelijkheden voor samenwerking met gelijkgezinde landen en afstemming met omliggende landen worden onderzocht en verwerkt.

Een vast onderdeel van de strategieën is dat in alle betrekkingen met het land van herkomst ook de onderwerpen migratie en terugkeer op de agenda zullen worden gezet (missies van bewindslieden en ambtenaren, politieke dialoog, reguliere contacten van ambassades).

Van de landen van herkomst wordt in principe gevraagd dat zij zich houden aan hun internationale verplichtingen tot terugname van eigen onderdanen. Concreet wordt gevraagd mee te werken aan de bepaling van identiteit en/of nationaliteit van vreemdelingen, de verstrekking van reisdocumenten, de feitelijke wedertoelating en in sommige gevallen het toelaten van overheidsvluchten voor terugkeer.

Een belangrijke stap in de strategie kan zijn het vastleggen van de modaliteiten van samenwerking. Een voorbeeld dat ook in andere gevallen overweging verdient is de tripartiete overeenkomst inzake terugkeer die met Afghanistan en de UNHCR is afgesloten, in nauwe afstemming met gelijkgezinde landen.

Een andere veel gebruikte vorm is de Terug- en Overnameovereenkomst (T&O). Op dit moment heeft Nederland al met veel landen afspraken inzake terug- en overname, op EU-, Benelux- of nationaal niveau. Het kabinet blijft het EU-beleid voor afsluiting van T&O's ondersteunen. Met een aantal voor Nederland prioritaire landen van herkomst zal echter niet op voldoende korte termijn een EU-T&O worden gesloten. In dat geval zal het kabinet de ruimte voor nationale afspraken over terug en overname maximaal benutten. Bilaterale of Benelux-onderhandelingen die reeds lopen, zullen worden afgerond. Voor de huidige en mogelijk toekomstige prioritaire terugkeerlanden met welke nog geen terug- en overnameafspraken gemaakt zijn (op dit moment betreft het alleen Iran), zal het maken van dergelijke afspraken onderdeel van de strategie vormen, evenals het bepalen van de meest geëigende vorm (bilateraal of in Beneluxverband, Memorandum of Understanding, uitvoeringsprotocol bij een EU-T&O, of T&O-clausule in algemeen bilateraal verdrag).

Overigens is het sluiten van een T&O in enige vorm niet het eindpunt van de strategie; de ervaring leert immers dat de implementatie van de overeenkomst continu relatiebeheer vereist en dat het afsluiten van een T&O overeenkomst op zichzelf niet automatisch leidt tot uitvoering van de gemaakte afspraken.

Voor de prioritaire landen van herkomst die bereidheid tonen tot medewerking aan terugkeer kan op beperkte schaal ondersteuning bij de opstelling of implementatie van terugkeerovereenkomsten worden overwogen.

4. AMA opvang

Een veelbelovende aanpak is bijvoorbeeld de ondersteuning van de opvang van minderjarigen in het land van herkomst op een zodanige manier dat ook opvang wordt geboden aan teruggekeerde afgewezen alleenstaande minderjarige asielzoekers uit Nederland. Een eerste proefproject op dit gebied in Angola is onlangs van start gegaan. De mogelijkheden voor een tweede proefproject, in de Democratische Republiek Congo, worden thans onderzocht. Hierbij meld ik u tevens dat het mijn intentie is uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de pilots ama-campus te informeren voor het einde van het jaar

5. Overige mogelijkheden binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking

Ook valt te denken aan ondersteuning op gebieden als:

- Versterking van de capaciteit van het herkomstland om migratie te beheren en mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden, door middel van overdracht van kennis en, waar nodig, verstrekking van apparatuur;
- Versterking van capaciteit van landen om regionaal en subregionaal te overleggen over asiel- en migratievraagstukken en het verlenen, op

verzoek, van assistentie aan landen bij het sluiten van overname-overeenkomsten met naburige landen.

Directe ondersteunende activiteiten zijn slechts mogelijk binnen de beschikbare financiële kaders.

Tot op heden zijn op beperkte schaal ODA-middelen (ODA = Official Development Assistance) ingezet voor terugkeerondersteunende activiteiten. De landen waarop de ontwikkelingssamenwerking (OS) zich concentreert en die zijn gekozen op OS-criteria, zijn echter in de meeste gevallen andere landen dan de landen die op grond van de terugkeerproblematiek aandacht verdienen. Zo zijn de partnerlanden voor OS die zijn voorgesteld in de notitie «Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015» grotendeels andere dan de hierboven genoemde elf prioritaire terugkeerlanden.

Om toch mogelijk te maken dat ook vanuit de ontwikkelingssamenwerking wordt bijgedragen aan een geïntegreerd terugkeerbeleid wordt voor de toekomst de voorkeur gegeven aan de instelling van een apart budget voor terugkeerondersteunende activiteiten ook in landen die niet behoren tot de OS-partnerlanden. Dit aparte budget zou moeten worden ondergebracht bij de toerekening aan de OS-begroting van de eerstejaarsopvang van asielzoekers, conform de tot op heden gebruikte systematiek voor de financiering van terugkeeractiviteiten. De modaliteiten en omvang van een dergelijk apart budget moeten nog uitgewerkt worden.

Ook indirecte ondersteuning van het betrokken land kan effectief zijn om medewerking te verkrijgen, zonder dat van een formele koppeling sprake is. Hiertoe zal worden onderzocht of Nederland tegemoet kan komen aan wensen van het land op enig gebied van de betrekkingen (politiek, ontwikkelingssamenwerking, economisch, cultureel).

Voor landen die zich niet bereid tonen mee te werken aan terugkeer en terugname, zullen de mogelijkheden om pressie uit te oefenen worden onderzocht. Ook hier kunnen in principe alle gebieden van de betrekkingen in aanmerking komen, waarbij een zorgvuldige afweging van de verschillende Nederlandse korte- en lange-termijn belangen zal worden gemaakt.