

Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99

Een vooronderzoek naar de (on)mogelijkheden

*Mary van den Wijngaart, Madeleine Hulsen & Marjolijn Olde Monnikhof
ITS Nijmegen, 2003*

Samenvatting

Aanleiding en doelstelling

In het Regeerakkoord van 1998 werd afgesproken het terugkeerbeleid voor vreemdelingen te intensiveren. Om dit te realiseren, is onder meer bepaald dat een vreemdeling medewerking moet verlenen aan zijn¹ terugkeer en dat hij na een negatieve beslissing vier weken heeft om zijn vertrek te regelen. Dit geldt ook voor de gevallen waarin wordt overgegaan tot intrekking van een eerder verleende verblijfsstatus. Gedurende de voorbereidingsperiode op zijn vertrek mag de vreemdeling in de opvang blijven. Daarnaast is in het Regeerakkoord bepaald dat er organisatorische maatregelen zullen worden getroffen en dat de ondersteuning ten behoeve van de terugkeer wordt uitgebreid.

Dit voornemen in het Regeerakkoord is uitgewerkt in de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999². Dit wordt ook wel het *Terugkeerbeleid '99* genoemd. Onderdeel van dit beleid is het Stappenplan 2000 dat op 10 februari 2000 in de Staatscourant is gepubliceerd. Vanaf de dag erna, 11 februari 2000, is het Terugkeerbeleid '99 van kracht geworden. Vóór 11 februari 2000 gold er een ander beleid dat zich richtte op de terugkeer van vreemdelingen. Dit is het Terugkeerbeleid '97 waarvan het Stappenplan 1999 onderdeel is geweest³. Per 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw2000) in werking getreden. Dit betekent dat het Terugkeerbeleid '99 van kracht is geweest in de periode 11 februari 2000 - 1 april 2001.

Het ITS heeft in opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie een inventariserende studie uitgevoerd naar de *haalbaarheid* van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99. Uit ervaringen in eerder onderzoek kwam naar voren dat de kwaliteit en beschikbaarheid van relevante kwantitatieve gegevens (vooral

¹ Daar waar in de tekst 'hij' staat, kan ook 'zij' worden gelezen.

² Ministerie van Justitie (1999). *Terugkeernotitie 25 juni 1999*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

³ De uitgangspunten van het terugkeerbeleid vóór Terugkeerbeleid '99 staan integraal beschreven in een Notitie van de toenmalige staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 3 juni 1997. In de rapportage wordt daarom de term Terugkeerbeleid '97 gebruikt.

cijfermateriaal) te wensen over laat, wat de haalbaarheid van een onderzoek naar het terugkeerbeleid in gevaar zou kunnen brengen. Om meer zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden van een dergelijk onderzoek, is daarom eerst geïnventariseerd welke informatie in principe beschikbaar is, bij welke organisaties en wat de kwaliteit hiervan is. Aan de hand van de inventarisatie kan worden bepaald of, en hoe, het mogelijk is de effecten - zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin - van het Terugkeerbeleid '99 voor afgewezen asielzoekers te evalueren, dit zoveel mogelijk in vergelijking met het daarvoor gevoerde terugkeerbeleid.

Methode van onderzoek

De beschikbare tijd voor de inventarisatie was beperkt (4 à 6 weken). Daarom werd gekozen voor een quick-scan waarbij informatie is verzameld via face-to-face en telefonische interviews met sleutelpersonen die werkzaam waren bij de betrokken ketenorganisaties (i.c. Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Vreemdelingendienst (VD), Koninklijke Marechaussee (KMar) en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)) en andere relevante organisaties, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

In totaal is met circa 25 personen een vraaggesprek gevoerd. In de gesprekken is met name ingegaan op de volgende vragen:

- welk cijfermateriaal over het Terugkeerbeleid '99 en het daarvoor geldende beleid is beschikbaar bij de ketenpartners en andere relevante organisaties?
- hoe betrouwbaar is deze informatie?
- op welke termijn zijn de gegevens lever- of beschikbaar?

Daarnaast is er (schriftelijke) informatie verzameld en in kaart gebracht over de organisaties die betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling en uitvoering van het terugkeerbeleid. Ook zijn nog activiteiten ondernomen om de verkregen gegevens te completeren en te fiatteren.

Belangrijkste resultaten

De ketenpartners en het IOM hebben elk hun eigen registratiesysteem waarin zij informatie over hun activiteiten ten aanzien van vreemdelingen bijhouden.

Het belangrijkste en meest centrale registratiesysteem is dat van de IND. Via het informatiesysteem INDIS beschikt de IND over relevante informatie over reguliere vreemdelingen en asielzoekers. Wat betreft de laatste groep bevat INDIS onder meer juridische informatie over het asielverloop, zoals beslissingen op asielaanvraag, bezwaar en beroep; informatie over de verantwoordelijke instantie voor opvang en de beëindiging hiervan; en informatie over ongewenstverklaringen, vreemdelingenbewaring en vertrek. Daarnaast beschikt de IND over het CRV (Centraal Register Vreemdelingen), dat persoonsgegevens en achtergrondkenmerken van aanvragers asiel en regulier bevat.

Het COA registreert informatie over asielzoekers die in de centrale opvang verblijven in het registratiesysteem (I)BIS. Hierin staan onder andere achtergrondvariabelen zoals nationaliteit, sekse en het IND-registratienummer. Het COA legt ook een aantal zaken vast met betrekking tot het voeren van terugkeergesprekken en activiteiten ten behoeve van verwijdering en ontruiming. Het IOM, dat vreemdelingen ondersteunt bij zelfstandig of vrijwillig vertrek uit Nederland, houdt relevante persoonsgegevens bij in haar eigen centrale registratiesysteem (CRS). Hierin wordt onder andere geregistreerd of het gaat om terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging in een ander land, wat de huidige situatie in Nederland is (illegaal, uitgeprocedeerd en illegaal, nog in procedure) en wat de plaats van bestemming is. De KMar beschikt over twee systemen waarin cijfers worden geregistreerd, één op Schiphol en één bij de grensbewakingsdiensten. Het gaat hierbij om de aantallen personen die gemeld worden voor uitzettingen, daadwerkelijke uitzettingen en eventuele annuleringen. De 25 regio's van de VD houden gegevens bij in het decentrale Vreemdelingen Administratie Systeem (dVAS). Hierin worden relevante gegevens op persoonsniveau geregistreerd ten aanzien van vertrek, uitzetting, ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring.

De uitvoerende ketenpartners en het IOM houden dus potentieel relevante gegevens bij die van nut kunnen zijn voor een onderzoek naar de effectiviteit van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Uit een nadere analyse van de betreffende registratiesystemen blijkt echter dat voor een evaluatie van het terugkeerbeleid de *registratie* van de (*zelfstandige*) *terugkeer* van afgewezen asielzoekers door de betrokken ketenpartners *niet voldoende* is. Er is wel informatie aanwezig over afgewezen asielzoekers waarbij sprake is van vertrek door middel van uitzetting of vertrek onder toezicht (bij IND), maar gegevens over mensen die op eigen gelegenheid vertrekken zijn nagenoeg niet voorhanden. Alleen het IOM beschikt over gegevens over zelfstandig vertrek, maar de groep ex-asielzoekers die gebruik maakt van het IOM is beperkt. Daar komt bij dat van het merendeel van de afgewezen asielzoekers - 75 tot 85 procent - niet bekend is óf zij Nederland hebben verlaten en waar zij dan naartoe zijn gegaan. Deze personen worden echter wel in INDIS geregistreerd als zijnde vertrokken (in de categorie 'controle-adresverwijdering') als ze bij controle niet op het laatst bekende adres aanwezig waren.

Verder is de *betrouwbaarheid* van de gegevens die wél geregistreerd worden twijfelachtig. Bij de informatiesystemen van de meeste ketenpartners is - in meer of mindere mate - sprake van vervuilde gegevens door registratieachterstanden en -fouten. Om te kunnen bepalen onder welk terugkeerbeleid een persoon valt, is de registratie van elke relevante beslissing en de datum waarop deze genomen is van groot belang, omdat de selectie van de onderzoeksgroepen op basis van deze gegevens moet plaatsvinden. Als de registratie niet optimaal heeft plaatsgevonden, worden er asielzoekers meegenomen in het onderzoek die eigenlijk niet onder de doelgroep vallen, of worden asielzoekers die wél relevant zijn voor het onderzoek niet geselecteerd. Daarnaast is er

soms sprake van overlap tussen de classificaties binnen enkele registratiesystemen, waaronder die van de KMar. Dit heeft tot gevolg dat er doublures zitten in de informatie. Verder worden asielzoekers soms op een foutieve wijze geclassificeerd. Dit geldt met name voor de al eerder genoemde controle-adresverwijderingen. Mensen staan regelmatig als zodanig geregistreerd, maar het is mogelijk dat zij Nederland niet verlaten hebben en later toch weer opduiken in de procedure, alleen uitgeschreven zijn uit de opvang of via het IOM zijn vertrokken.

Een andere belangrijke belemmering voor een kwantitatieve evaluatie van de effecten van het Terugkeerbeleid '99 is de beperkte *toepasbaarheid* en *bruikbaarheid* van de informatie. Van enkele organisaties (IOM, VD en KMar) is niet bekend of zij persoonsgegevens ter beschikking willen en/of kunnen stellen voor het onderzoek. Ook zijn de registratiesystemen van de diverse uitvoeringsorganisaties in de praktijk niet of moeilijk koppelbaar aan INDIS vanwege technische of principiële belemmeringen (COA en IOM), of doordat men niet het IND-registratienummer hanteert of heeft gehanteerd in het verleden (KMar en VD).

Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie van de inventarisatie luidt dan ook dat - gezien de beperkte mate van registratie van zelfstandig vertrek en de problemen met de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie van de betrokken organisaties - een kwantitatief onderzoek naar de effecten van het Terugkeerbeleid '99 op de (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers *niet haalbaar* is.

Deze conclusie is niet nieuw: de Rekenkamer heeft al eerder geconcludeerd dat de beschikbare informatie ten aanzien van terugkeer onvoldoende inzicht geeft in de effectiviteit van terugkeerbeleid - in deze Terugkeerbeleid '97 - en dat de kwaliteit van de wel aanwezige gegevens gebreken vertoont⁴. In de onderhavige inventarisatie moet opnieuw worden geconstateerd dat er overeenkomstige problemen zijn ten aanzien van de haalbaarheid van een onderzoek naar het terugkeerbeleid. Als nu geen actie wordt ondernomen, is de kans zeer groot dat straks weer hetzelfde zal gelden voor de evaluatie van de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000). Om een toekomstige evaluatie in het kader van de Vw2000 te faciliteren doen de onderzoekers daarom onder meer de volgende aanbevelingen:

- de bestanden van de ketenpartners moeten technisch koppelbaar worden;
- de kwaliteit van de invoer van de gegevens door de verschillende ketenpartners moet worden verbeterd en op elkaar afgestemd;
- gegevens over terugkeer en vertrek moeten beter en vollediger worden geregistreerd;

⁴ Tweede Kamer (1999). *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*. Vergaderjaar 1998-1999, 26 626, nrs 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- de registratie van controle-adresverwijderingen moet worden verbeterd en de categorie moet niet als een 'restcategorie' fungeren.

Op basis van de eerdergenoemde conclusie over de onhaalbaarheid van een onderzoek naar het Terugkeerbeleid '99 stellen de onderzoekers voor de effectiviteit van het beleid op een andere wijze te operationaliseren dan in termen van terugkeer. De nadruk zou meer moeten liggen op de maatregelen die ontwikkeld zijn om het terugkeerbeleid effectiever te maken, zoals het instellen van de finale vertrektermijn, het beëindigen van de opvang na het verstrijken hiervan, het faciliteren van de zelfstandige terugkeer en de mogelijkheden voor ongewenstverklaringen en vreemdelingenbewaring (zie Terugkeernotitie 1999). De problemen omtrent de beschikbaarheid en kwaliteit van cijfermatige gegevens worden op deze manier grotendeels ondervangen en de maatregelen uit de Notitie Terugkeer van juni 1999 kunnen zo worden bezien op hun merites voor het versterken van het beleid ten aanzien van terugkeer en het bevorderen van de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties die het terugkeerbeleid gestalte moeten geven. In een van de bijlagen bij het rapport wordt een aanzet gegeven voor een dergelijk onderzoek.

Wijngaart, M. van den, Hulsen, M. & Olde Monnikhof, M. (2003). *Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. Een vooronderzoek naar de (on)mogelijkheden*. ITS: Nijmegen.

Informatie: drs. M. van den Wijngaart
tel: 024-365 3506 of e-mail: M.vd.Wijngaart@its.kun.nl
Bestellen: ITS Nijmegen, Postbus 9048, 6500 KJ Nijmegen;
tel.: 024-365 3500 of fax 024-365 3599