

# Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers

**Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder  
de Vreemdelingenwet 2000**

**M. Olde Monnikhof**

**J. de Vreede**

*Kiwa Management Consultants*

# Voorwoord

Dit rapport bevat het verslag van een deskundigenraadpleging over het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het project is uitgevoerd door Kiwa Management Consultants in opdracht van het Ministerie van Justitie.

Het project had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van alle deskundigen, die wij hierbij allemaal bedanken voor hun enthousiaste medewerking, commentaren, suggesties en inzet tijdens de uitvoering en rapportage van dit project. Ook gaat onze dank uit naar de begeleidingscommissie die uit de volgende personen bestond:

- Prof. mr. T.P. Spijkerboer, Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)
- Dr. F. Beijaard, Ministerie van Justitie (WODC)
- Mw. dr. M.H.C. Kromhout, Ministerie van Justitie (WODC)
- Drs. A.C.C. Quirijnen, Ministerie van Justitie (DGV) – tot april 2004
- Drs. J. van Lammeren, Ministerie van Justitie (DVB) – vanaf april 2004

Drs. Marjolijn Olde Monnikhof MSc

Drs. Jordi de Vreede

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>41</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>45</b>
1.1 Achtergrond	45
1.2 Doelstelling en projectvragen	46
1.3 Informatieverzameling	48
1.3.1 Documentenanalyse	48
1.3.2 Expertmeetings: methode	48
1.3.3 Interviews	49
1.4 Opbouw rapportage	50
<b>2 Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers</b>	<b>51</b>
2.1 Hoofdpijnen terugkeerbeleid	51
2.2 Doelstellingen terugkeerbeleid	53
2.3 Instrumenten terugkeerbeleid	55
2.3.1 Instrumenten Terugkeerbeleid '99	55
2.3.2 Instrumenten Vreemdelingenwet 2000	57
2.4 Positieve en negatieve instrumenten	58
2.5 De terugkeerorganisatie	59
2.5.1 De projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99	59
2.5.2 Veranderingen door en na Vw 2000	60
2.6 Cijfers: om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?	61
<b>3 Resultaten</b>	<b>63</b>
3.1 Oordeel van deskundigen over individuele instrumenten	63
3.1.1 Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer	63
3.1.2 Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken	67
3.1.3 Tussendoel 3: Verbeteren praktische uitvoering terugkeerbeleid	68
3.2 Oordeel van deskundigen over het totale instrumentarium	70
3.3 Knelpunten	71
3.4 Wat zijn aandachtspunten voor monitoring?	74
3.5 Wanneer is terugkeerbeleid geslaagd?	75
<b>4 Conclusies</b>	<b>77</b>
4.1 De uitvoerende organisaties (projectvragen 1 en 2)	78
4.2 Doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (projectvraag 3)	78
4.3 Bijdrage van de instrumenten aan het behalen van de doelstellingen van het terugkeerbeleid (projectvraag 4)	79
4.4 Uitvoering van het terugkeerbeleid (projectvraag 5)	81
4.5 Oordeel van deskundigen over de organisatie van het terugkeerbeleid (projectvragen 6 en 7)	82

4.6	Monitoring en evaluatie van terugkeerbeleid in de toekomst (projectvragen 8, 9 en 10)	82
4.7	Tot slot	83
	<b>Summary</b>	<b>85</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht respondenten</b>	<b>88</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Huidige AC-procedure</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Het terugkeerproces</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>De organisaties</b>	<b>94</b>

# Samenvatting

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het project in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat in dit rapport steeds alleen over afgewezen asielzoekers.

In eerder onderzoek is geconstateerd dat er geen betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken over de causale relatie tussen het Terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het terugkeerbeleid.

Doel van het project is het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

Middels een beknopte documentenanalyse zijn de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid in kaart gebracht evenals het terugkeerproces en de organisatie van de uitvoering. Vervolgens is tijdens twee expertmeetings deskundigen gevraagd hun oordeel te geven over een aantal aspecten van het terugkeerbeleid. Tijdens de eerste expertmeeting is vooral gevraagd of en in welke mate de instrumenten van het terugkeerbeleid bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van dat beleid. Tijdens de tweede expertmeeting is voornamelijk gevraagd naar een oordeel over de organisatie van de uitvoering van het terugkeerbeleid. Tot slot is ter aanvulling een beperkt aantal interviews gehouden.

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid 1999 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) recht hebben op verblijf in Nederland. Uit de expertmeetings en interviews komt naar voren dat het in het beleid niet om (vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst maar om (vrijwillig) vertrek uit Nederland gaat.

De meeste instrumenten die hiervoor worden ingezet, hebben als doel de medewerking van de afgewezen asielzoeker te stimuleren en zijn/haar persoonlijke keuze te beïnvloeden om al of niet Nederland te verlaten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen positieve en negatieve

instrumenten. Met *positieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor asielzoekers zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Met *negatieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

Omdat geen registratie van vrijwillig vertrek wordt bijgehouden, is niet aantoonbaar hoeveel afgewezen asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat de respondenten ervan uitgaan dat de keuze om wel of niet naar het *land van herkomst* terug te keren voornamelijk is gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker van de (veiligheids)situatie in het land van herkomst. De respondenten zijn van mening dat deze perceptie nauwelijks te beïnvloeden is. In de tweede plaats is de mate van inburgering van de afgewezen asielzoeker in Nederland van invloed op de keuze voor al dan niet vertrekken. Ten derde wordt deze keuze voor een klein deel bepaald door de perceptie van de afgewezen asielzoeker van zijn/haar toekomst in Nederland.

De respondenten constateren dat deze laatstgenoemde perceptie wel beïnvloed kan worden. Een afgewezen asielzoeker zal volgens de respondenten Nederland eerder verlaten als hij/zij hier geen toekomstperspectief meer voor zichzelf ziet. Dat perspectief wordt volgens hen met name beïnvloed door de (effecten van) het negatieve instrumentarium. Deze mening kunnen de respondenten echter niet goed onderbouwen met cijfers, feiten of directe ervaringen.

Volgens de meeste respondenten is er voor afgewezen asielzoekers nog te vaak perspectief op een (langer) verblijf in Nederland, onder meer doordat nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Daarnaast wordt aangegeven dat slechts een deel van de negatieve instrumenten helemaal is uitgevoerd, omdat het ontbreekt aan draagvlak voor de uitvoering van dit instrumentarium, in de maatschappij, bij uitvoeringsorganisaties en belangenbehartigers.

Positieve instrumenten dragen volgens de respondenten slechts marginaal bij aan de beïnvloeding van de keuze van de asielzoeker om al dan niet te vertrekken. Deze instrumenten bieden vooral ondersteuning aan asielzoekers die al hebben besloten terug te keren.

Hoewel respondenten de organisatie van het terugkeerproces op operationeel niveau positief waarderen, achten zij verbetering nodig in de aansturing van het totale terugkeerproces en de afstemming tussen beleids- en uitvoeringsniveau. Men is vooral tevreden over de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties op regionaal (RITT) en lokaal (LTG) niveau. Sinds de invoering van het terugkeerbeleid zijn de uitvoeringsorganisaties beter doordrongen van de 'ketengedachte'.

Respondenten verwachten verbetering in de kwaliteit van het cijfermateriaal als gevolg van verbeteringen in registratiesystemen. Echter, kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid blijft ook in de nabije toekomst onmogelijk. Uitgaande van de centrale doelstelling van zelfstandig en vrijwillig vertrek, worden geen gegevens bijgehouden over het aantal mensen dat uit Nederland vertrekt en met welke bestemmingen.

# 1 Inleiding

Dit rapport doet verslag van de resultaten van een documentenanalyse, twee expertmeetings en een aantal interviews in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Dit project is onderdeel van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 en betreft de evaluatie van de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 en de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Het betreft in deze evaluatie alleen het terugkeerbeleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het project is uitgevoerd door Kiwa Management Consultants B.V. in opdracht van het WODC. In dit hoofdstuk komen de achtergrond, het doel en de werkwijze van deze evaluatie aan de orde.

## 1.1 Achtergrond

Voor het Terugkeerbeleid '99 was oorspronkelijk een evaluatieonderzoek voorzien. Daarom heeft het WODC het ITS in 2003 opdracht gegeven een inventariserende studie uit te voeren naar de haalbaarheid van een onderzoek naar de effectiviteit van dit beleid (Wijngaart e.a., 2003). Aan de hand van de inventarisatie kon worden bepaald of, en hoe het mogelijk is het effect – zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin – van het Terugkeerbeleid '99 voor afgewezen asielzoekers te evalueren.

Op basis van de inventarisatie konden de volgende conclusies worden getrokken:

- 1 (Zelfstandige) terugkeer wordt in te geringe mate geregistreerd. Informatie over afgewezen asielzoekers waarbij sprake is van vertrek door middel van uitzetting of vertrek onder toezicht is aanwezig, maar gegevens over mensen die zelfstandig vertrekken zijn nagenoeg niet voorhanden. Alleen de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) beschikt over gegevens die betrekking hebben op zelfstandig vertrek van afgewezen asielzoekers. Dit geldt echter voor een beperkt deel van alle afgewezen asielzoekers, namelijk alleen die mensen die bij de IOM aankloppen. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers – 75 tot 85 procent – is echter niet bekend of zij Nederland hebben verlaten en waar zij heen zijn gegaan.
- 2 De betrouwbaarheid van de beschikbare informatie is twijfelachtig. Bij de registratiesystemen van de ketenpartners is – in meer of mindere mate – sprake van vervuilde gegevens door registratieachterstanden en -fouten. Daarnaast wordt in de meeste informatiesystemen geen onderscheid gemaakt naar de verschillende fases in het terugkeerbeleid. Bovendien overlappen de classificaties elkaar binnen enkele registratiesystemen waaronder die van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Dit heeft tot gevolg dat er doublures zitten in de informatie. Verder worden soms tot regelmatig asielzoekers op een foutieve wijze geclassificeerd. Dit geldt



vooral voor de controleadresverwijderingen. Mensen staan regelmatig als zodanig geregistreerd terwijl zij weer in de procedure opduiken of alleen uitgeschreven zijn uit de opvang.

- 3 De toepasbaarheid en bruikbaarheid van de beschikbare informatie is beperkt. Van enkele organisaties (IOM, KMar en VreemdelingenDienst (VD)) is niet bekend of zij persoonsgegevens ter beschikking willen en/of kunnen stellen voor het onderzoek. Daarnaast zijn de registratiesystemen van diverse uitvoeringsorganisaties (VD en KMar) niet te koppelen aan INDIS (bestand van de IND) vanwege technische belemmeringen of doordat men niet het IND-registratienummer hanteert; of zijn ze slechts in theorie koppelbaar (COA en IOM).

Ook de Rekenkamer (1999) komt tot een vergelijkbare conclusie. In 2003 stelt de Rekenkamer vast dat er sinds 1999 op een aantal punten vooruitgang is geboekt, maar dat nog steeds van het merendeel van de afgewezen asielzoekers onbekend is waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken.

Kortom, er kunnen geen betrouwbare en valide conclusies worden getrokken over de causale relatie tussen het terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99.

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) zijn dezelfde onmogelijkheden blijven gelden. Daarom is besloten deze kwalitatieve evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 uit te breiden naar het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 als onderdeel van de evaluatie van de Vw 2000).

## **1.2 Doelstelling en projectvragen**

We formuleren voor dit project de volgende doelstelling:

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

Op basis van de hierboven geformuleerde probleemstelling onderscheiden we twaalf projectvragen.

*Betrokken organisaties*

- 1 Welke organisaties/overlegstructuren hebben gewerkt of werken aan de totstandkoming en uitvoering van het terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000)?
- 2 Op welke wijze hebben de betrokken organisaties en overlegstructuren gewerkt aan de totstandkoming en uitvoering van het terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000)?

*Doelstellingen en instrumenten*

- 3 Welke doelstellingen worden met het Terugkeerbeleid '99 nagestreefd en welke instrumenten worden hiervoor ingezet? Zijn hier veranderingen in opgetreden door invoering van de Vw 2000?
- 4 Zijn deskundigen van mening dat de instrumenten (in combinatie) bijdragen aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen? Welke resultaten worden volgens hen met de verschillende instrumenten behaald? In welke richting hebben de resultaten zich ontwikkeld door de uitvoering van het Terugkeerbeleid '99? Welke veranderingen zijn hierin opgetreden door de invoering van de Vw 2000?
- 5 Hoe verloopt de uitvoering van het Terugkeerbeleid '99 in praktijk? Zijn hier veranderingen in opgetreden door de invoering van de Vw 2000?

*Organisatie van de uitvoering*

- 6 Hoe functioneren de diverse projectorganisaties onder het Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000? Wat zijn de verhoudingen tussen de verschillende organisaties, hoe verloopt de samenwerking en communicatie tussen de organisaties/overlegstructuren?
- 7 In hoeverre draagt de manier waarop het Terugkeerbeleid (Terugkeerbeleid '99 en Vw 2000) wordt aangestuurd en uitgevoerd bij aan het behalen van de gestelde ambities en doelstellingen?

*Toekomstige evaluatie*

- 8 Welke ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen?
- 9 Welke (cijfermatige) gegevens/registraties zijn voor een dergelijke monitor reeds beschikbaar en welke nieuwe registratie(s) zou(den) hiervoor moeten worden opgezet?
- 10 Welke acties werden eerder ondernomen naar aanleiding van constatering van/aanbevelingen over ontbrekende informatie over terugkeer van ex-asielzoekers?
- 11 Is deze follow-up voldoende? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet en welke activiteiten zijn nog nodig?

## 1.3 Informatieverzameling

### 1.3.1 Documentenanalyse

Voorafgaand aan de raadpleging van deskundigen is een beknopte documentenanalyse uitgevoerd. Gekeken is naar het terugkeerproces en de organisatie van het terugkeerproces onder het Terugkeerbeleid '99 en de (eventuele) veranderingen daarin door invoering van de Vw 2000. Tevens is een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen van het Terugkeerbeleid '99 en de Vw 2000 en in hoeverre deze doelstellingen meetbaar zijn. Ten slotte is ook geanalyseerd welke instrumenten zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren en welke veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. In hoofdstuk 2 staat een overzicht van de resultaten van deze analyse.

### 1.3.2 Expertmeetings: methode

Gegeven de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie van het ITS en de doelstelling van het huidige project, is gekozen voor een raadpleging van deskundigen via twee expertmeetings. In een expertmeeting is het mogelijk een hoge mate van interactie met en tussen de betrokkenen tot stand te brengen. Deze vorm leent zich voor analyse van procesmatige, organisatorische en communicatieve aspecten. Door het uitwisselen en integreren van verschillende beelden, belangen en meningen is een gezamenlijk oordeel ontwikkeld. We willen hier overigens benadrukken dat niet is gestreefd naar inhoudelijke consensus: deskundigen hoeven geen eenduidig oordeel over de uitvoering en resultaten van het terugkeerbeleid te hebben.

De twee expertmeetings kenden een verschillend karakter. Voor de eerste expertmeeting zijn deskundigen gevraagd die zich meer beleidsmatig met terugkeerbeleid bezighielden en/of -houden. Tijdens de tweede bijeenkomst lag het accent op de uitvoering en zijn deelnemers uitgenodigd die direct te maken hebben met of functioneren in de uitvoeringspraktijk van het terugkeerbeleid.

Om een kwalitatief zo hoog mogelijke opbrengst te krijgen, is een brede groep organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan de meetings (in bijlage I staat een overzicht van de uiteindelijke deelnemers). Er is direct contact gezocht met de deskundigen, die veelal in eerste instantie waren voorgedragen door leden van de begeleidingscommissie. Soms werkten de betreffende personen al langere tijd in een ander beleidsveld of waren juist te kort betrokken om een goed oordeel te kunnen geven. In die gevallen en wanneer er geen deskundige op voorhand bekend was, is door de organisaties zelf een deskundige voorgedragen. Het achterhalen van deskundigen bleek een tijdrovend proces. In het bijzonder vertegenwoordigers van enkele

ketenpartners konden niet aanwezig zijn. Mede om die reden zijn aanvullende interviews afgenomen.

#### *Expertmeeting 1: centrale vragen*

Tijdens de eerste expertmeeting zijn we vooral ingegaan op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre dragen de instrumenten van het terugkeerbeleid (in combinatie met elkaar) bij aan het behalen van de doelstellingen van dit beleid?

Specifieke aandachtspunten hierbij waren:

- Het functioneren van de diverse (project-)organisaties onder het terugkeerbeleid.
- De ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers die in de toekomst zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen.
- De bijdrage van de Vreemdelingenwet 2000 aan het (beter) behalen van de doelstellingen.

#### *Expertmeeting 2: centrale vragen*

Tijdens de tweede bijeenkomst zijn we vooral ingegaan op de volgende hoofdvraag:

Hoe verloopt het uitvoeringsproces van het terugkeerbeleid?

Specifieke aandachtspunten hierbij waren:

- Welke knelpunten kunnen we in het uitvoeringsproces onderscheiden?
- Welke ontwikkelingen op gebied van terugkeer van ex-asielzoekers zouden moeten worden gemonitord om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen vaststellen?
- In hoeverre is het uitvoeringsproces veranderd door de invoering van de Vreemdelingenwet 2000?
- Is deze verandering ten goede geweest?
- Hoe functioneren de diverse (project)organisaties onder het terugkeerbeleid? Hoe verloopt de samenwerking? Hoe zijn de verhoudingen? Hoe verloopt de communicatie?

Voorafgaand aan beide expertmeetings kregen de deelnemers een memo ter voorbereiding van de bijeenkomst met daarin een samenvatting van de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide beschrijving). Na afloop van de bijeenkomsten zijn de resultaten beschreven in een conceptrapport dat ter aanvulling naar alle deelnemers is toegestuurd. Acht deelnemers hebben hierop een reactie gegeven die verwerkt is in het eindrapport.

### **1.3.3 Interviews**

Tijdens de expertmeetings waren niet alle uitvoeringsorganisaties van het terugkeerbeleid vertegenwoordigd en waren ook geen deelnemers aanwezig

namens het Ministerie van Justitie. Daarom zijn vijf individuele interviews gevoerd met deskundigen van de Immigratie- en NaturalisatieDienst (IND), de Vreemdelingendienst (VD), de Directie VreemdelingenBeleid van het Ministerie van Justitie (DVB), het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) en de Staf Coördinatie Vreemdelingenketen van het Ministerie van Justitie (SCV) (zie bijlage I). Dit bood bovendien de mogelijkheid om enkele bevindingen uit de expertmeetings uit te diepen. Voorafgaand aan de interviews kregen zij het conceptrapport op basis van de resultaten van de expertmeetings toegestuurd.

Er hebben geen medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) geparticipeerd in het project. Door tijdgebrek en reorganisatie kon bij de KMar tijdens de loop van dit project niemand worden vrijgemaakt.

#### **1.4 Opbouw rapportage**

In het volgende hoofdstuk geven we een kort overzicht van de asielprocedure en het terugkeerbeleid voor en na invoering van de Vreemdelingenwet 2000, zoals deze uit de documentanalyse naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de resultaten van de expertmeetings en individuele interviews. Hoofdstuk vier bevat de conclusies.

## 2 Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers

In dit hoofdstuk gaan we in op het terugkeerbeleid sinds de Notitie Terugkeerbeleid 1999<sup>1</sup>. Aan de orde komen de uitgangspunten en doelstellingen van dit beleid en de instrumenten die hiervoor geïntroduceerd zijn sinds de Notitie Terugkeerbeleid 1999. Zoals we in het eerste hoofdstuk al opmerkten, is in dit onderzoek gekeken naar het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en niet naar het terugkeerbeleid ten aanzien van illegalen. Hiervoor is gekozen omdat de instrumenten van het Terugkeerbeleid '99 uitsluitend gericht zijn op afgewezen asielzoekers.

### 2.1 Hoofdpijnen terugkeerbeleid<sup>2</sup>

Van alle vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen, krijgt een deel geen verblijfsvergunning. Dat betekent dat dagelijks veel vreemdelingen Nederland moeten verlaten.

In het Regeerakkoord van 1998 is afgesproken het terugkeerbeleid te intensiveren. Om dit te realiseren, is bepaald dat:

*'van de vreemdeling, in het geval dat de eerste beslissing op zijn verzoek om toelating negatief is, medewerking zal worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden'* (Tweede Kamer, 26 024, p. 86).

Ditzelfde geldt ook voor de gevallen waarin wordt overgegaan tot intrekking van een eerder verleende verblijfsstatus. Gedurende de voorbereidingsperiode op zijn/haar vertrek mag de vreemdeling verblijven in de opvang. Daarnaast is in het Regeerakkoord bepaald dat organisatorische maatregelen zullen worden getroffen en dat ondersteuning ten behoeve van de terugkeer wordt uitgebreid.

Dit voornemen in het Regeerakkoord is uitgewerkt in de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999. 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, zijn het Terugkeerbeleid '99 en Stappenplan 2000 van kracht geworden. Vóór februari 2000 gold een ander beleid dat zich richtte op de

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646, nr. 1

2 Primair uitgangspunt voor de beschrijving van het Terugkeerbeleid 1999 is de Notitie Terugkeerbeleid (Ministerie van Justitie, 1999). Daarnaast is gebruikgemaakt van de publicatie: Wijngaart, M., Hulsen, M. & M. Olde Monnikhof (2003). Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. ITS/Nijmegen.

terugkeer van vreemdelingen. Dit is het Terugkeerbeleid '97<sup>3</sup> waarvan het Stappenplan 1999 onderdeel is geweest. Per 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) in werking getreden. Dit betekent dat het Terugkeerbeleid '99 en Stappenplan 2000 van kracht zijn geweest in de periode van 11 februari 2000 – 1 april 2001.

Het Stappenplan 2000 werd van toepassing verklaard op asielzoekers van wie in de periode van 11-02-2000 tot 01-04-2001 een eerste negatieve beslissing op de asielaanvraag is genomen, of:

- 1 een negatieve beslissing op het bezwaar tegen de niet-inwilliging van de asielaanvraag is genomen, of
- 2 de vergunning tot verblijf, daaronder begrepen de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, is ingetrokken of niet is verlengd, of de toelating als vluchteling is ingetrokken.

Asielzoekers waarbij bovenstaande beslissingen zijn genomen voor 11 februari 2000 vallen onder het Stappenplan '99 – ook wel Stappenplan III genaamd – van het Terugkeerbeleid '97 of onder de Zorgwet VVTV voor wat betreft de ingetrokken voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Onder de Vreemdelingenwet 2000 zijn er geen stappenplannen meer en hieronder vallen die asielzoekers die na 1 april 2001 een negatieve beschikking op asielaanvraag dan wel in bezwaar hebben ontvangen.

Uit de terugkeernotitie van 1999 kan worden afgeleid dat men op het gebied van terugkeer streefde naar oplossing van de volgende problemen:

- 1 te weinig uitgeprocedeerde vreemdelingen keerden vrijwillig terug naar het land van herkomst;
- 2 technische beletsel voor het realiseren van gedwongen verwijdering waren nog aanwezig;
- 3 vreemdelingen beschikten over een veelheid aan mogelijkheden om tegen op allerlei deelterreinen genomen beslissingen door de Nederlandse overheid gerechtelijke procedures aan te spannen;
- 4 vreemdelingen verdwenen met onbekende bestemming voordat verwijdering daadwerkelijk gerealiseerd kon worden;
- 5 de praktische uitvoering van het terugkeerbeleid was voor verbetering vatbaar.

Het centrale uitgangspunt van het Terugkeerbeleid '99 is dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer blijft daarbij de meest wenselijke optie. Conform het Regeerakkoord staat in het Terugkeerbeleid '99 de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling vermeld om zelfstandig uit Nederland te

3 De uitgangspunten van het terugkeerbeleid voor 11 februari 2000 staan integraal beschreven in de Notitie Terugkeerbeleid van 3 juni 1997. Daarom spreken wij in deze rapportage van Terugkeerbeleid '97.

vertrekken. De vreemdeling krijgt een bepaalde periode om zijn vertrek te realiseren, de zogenoemde finale vertrekketermijn. Deze uitgangspunten zijn ook onder de Vw 2000 blijven gelden (zie hieronder).

## 2.2 Doelstellingen terugkeerbeleid

### *Centrale doelstelling*

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid '99 en ook van het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) worden toegelaten in Nederland.

### *Beleidsdoelen*

In de periode voorafgaand aan het Terugkeerbeleid '99 is geconstateerd dat te weinig uitgeprocedeerde vreemdelingen vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst. Daarom heeft men besloten tot intensivering van beleid dat bijdraagt aan vrijwillige terugkeer. Met de invoering van het Terugkeerbeleid '99 streeft men dan naar de volgende *beleidsdoelen*:

- 1 toename van (vrijwillige) terugkeer;
- 2 versnellen van (vrijwillige) terugkeer.

### *Eindoelen*

Het bereiken van de beleidsdoelen en centrale doelstelling draagt bij aan de einddoelen van het terugkeerbeleid:

- 1 het voorkomen van illegaal verblijf in Nederland;
- 2 het verminderen van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland.

Daarnaast veronderstelt men dat het bijdraagt aan het bereiken van enkele einddoelen van het totale asielbeleid: het verminderen van de instroom en het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor afwijzende beslissingen.

### *Tussendoelen*

In de Terugkeernotitie van 1999 wordt gesteld dat er (groepen) uitgeprocedeerde vreemdelingen zijn die niet terug willen en groepen die niet terug kunnen. Dit wordt door een aantal kenmerken van het beleid in de hand gewerkt. Belangrijkste kenmerk is dat vreemdelingen de terugkeer kunnen vertragen door allerlei gerechtelijke procedures aan te spannen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt hiervoor een oplossing gezocht. Daarnaast wordt aangegeven dat de uitvoering van het terugkeerbeleid verbeterd moet worden.

We onderscheiden dan de volgende tussendoelen:

- 1 stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer;



**Figuur 1: Schematisch overzicht van de verschillende doelen en instrumenten van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000**

Einddoelen		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorkomen illegaal verblijf in Nederland</li> <li>- Verminderen van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland</li> </ul>		
Beleidsdoelen		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename (vrijwillige) terugkeer</li> <li>- Versnellen (vrijwillige) terugkeer</li> </ul>		
Tussendoelen		
Terugkeer mogelijk maken	Stimuleren medewerking asielzoeker aan de eigen terugkeer	Verbeteren van de praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid
Instrumenten		
<i>Terugkeerbeleid '99</i>	<i>Terugkeerbeleid '99</i>	<i>Terugkeerbeleid '99</i>
1 IOM-regeling	1 Finale vertretermijn	1 Organisatorische maatregelen
2 Terug- en overname-overeenkomsten	2 Beëindigen opvangvoorzieningen	2 Vervallen meewerkcriterium
3 Bijdrage Ontwikkelings-samenwerking	3 Gedwongen terugkeer	3 Vervallen beëindiging beschikking
	4 Informeren over en oriënteren op terugkeer	4 Harmonisatie terugkeerbeleid EU
	Vw 2000	Vw 2000
	1 Nieuwe bevoegdheden vreemdelingtoezicht en -bewaring	1 Meeromvattende beschikking
	2 Wettelijke mogelijkheden bewaring	2 Meerdere standaard vertretermijnen
		3 Verandering organisatie terugkeerproces

- 2 terugkeer mogelijk maken;
- 3 verbeteren van praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid.

De essentie van het terugkeerbeleid en zijn doelstellingen, is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet veranderd. Onder de Vreemdelingenwet 2000 zijn vooral instrumenten ingevoerd die te maken hebben met het versnellen en verkorten van de asielpcedure (zie hiernaast in paragraaf 2.3).

## 2.3 Instrumenten terugkeerbeleid<sup>4</sup>

Om de hierboven genoemde tussendoelen – vooral vrijwillige/zelfstandige terugkeer – te bereiken, bevat het terugkeerbeleid een aantal instrumenten die we hieronder per tussendoel kort uitwerken (zie figuur 1 voor een schematisch overzicht).

### 2.3.1 Instrumenten Terugkeerbeleid '99

*Tussendoel 1: Stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer*

Om de vreemdeling zoveel mogelijk te laten meewerken aan de eigen terugkeer worden de volgende instrumenten ingezet:

- 1 *Finale vertrektermijn.* De vreemdeling ten aanzien van wie uiteindelijk een in rechte onaantastbare beslissing is genomen, krijgt een periode van vier weken om zijn zelfstandige vertrek te regelen. Gedurende deze periode kan de betrokken vreemdeling zijn daadwerkelijke vertrek afronden. Dit betekent dat op het moment dat de vreemdeling een negatieve beschikking krijgt, hij/zij zelf stappen moet ondernemen om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen.<sup>5</sup> Wanneer de vreemdeling niet voldoet aan zijn/haar vertrekverplichting binnen de gestelde termijn, kan hij/zij uit Nederland worden gezet. Gedurende de periode van vertrekvoorbereiding kan de vreemdeling in beginsel in de reguliere opvang verblijven. Nadat de vertrektermijn is verlopen, wordt elke voorziening van overheidswege – dus ook opvangvoorzieningen – beëindigd. Uitzondering hierop wordt gemaakt voor die vreemdelingen die staatloos zijn en daardoor buiten hun schuld niet kunnen vertrekken (buitenschuld criterium). De termijn moet worden gezien als een uiterste termijn in verband met de beëindiging van voorzieningen en laat dus onverlet dat in voorkomende gevallen voor het einde van de finale vertrektermijn gedwongen uitzettingen plaats kunnen vinden.
- 2 *Beëindiging voorzieningen overheidswege:* opvangvoorzieningen, toelage en ziektekostenverzekering. Indien na het verstrijken van de vertrektermijn wordt geconstateerd dat de vreemdeling nog niet is teruggekeerd en er ook geen documenten voorhanden zijn op basis waarvan alsnog uitzetting uit Nederland kan worden gerealiseerd, wordt door het

<sup>4</sup> In bijlage 3 staat een overzicht van het terugkeerproces.

<sup>5</sup> De negatieve beschikking is niet de in rechte onaantastbare beslissing. Alleen als geen rechtsmiddelen worden aangewend geldt de einddatum van de indieningstermijn als startdatum voor de vertrektermijn, dus de termijn waarbinnen de asielzoeker zijn vertrek dient te realiseren. Het is omstreven of de asielzoeker geacht wordt zich tot de autoriteiten van zijn land te richten om reispapieren te verkrijgen voordat de rechter uitspraak doet over de afwijzing van het asielverzoek.

Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) overgegaan tot het beëindigen van de van overheidswege verstrekte voorzieningen. Hiervoor moet een aantal stappen worden doorlopen (zie bijlage 3).

- 3 *Gedwongen terugkeer: intensiveringen vreemdelingenbewaring.* In het kader van het Terugkeerbeleid '99 is besloten een aantal intensiveringen op het terrein van de vreemdelingenbewaring door te voeren. In de eerste plaats moesten de activiteiten gericht op terugkeer in de detentiecentra te Ter Apel en Tilburg verder worden ontwikkeld. Hiermee werd beoogd de zelfstandige terugkeer van de zich in detentie bevindende vreemdelingen te bevorderen. De tweede intensivering ligt op het gebied van de ongewenstverklaring. Een vreemdeling die zich herhaald niet aan de hem/haar opgelegde meldingsplicht heeft gehouden en illegaal in Nederland wordt aangetroffen, kan ongewenst worden verklaard.
- 4 *Informeren over en oriënteren op terugkeer:* terugkeergesprekken, cursus-aanbod gericht op terugkeer naar het land van herkomst vanaf eerste negatieve beschikking. In geval van afwijzing van het asielverzoek moet de asielzoeker op verantwoorde wijze duidelijk gemaakt worden dat zijn/haar toekomstperspectief niet in Nederland ligt. Vanaf het moment van de eerste negatieve beschikking zal het Regionale Integrale TerugkeerTeam (RITT) ervoor zorgdragen dat in individuele gesprekken met de betreffende vreemdeling de zelfstandige terugkeer als nadrukkelijke optie naar voren wordt gebracht. In het kader van de daarop volgende deelname aan dagstructureringsactiviteiten zal alleen nog cursusaanbod gericht op de terugkeer worden aangeboden door het COA. Hierdoor zal het voor de betreffende vreemdeling niet meer mogelijk zijn om op integratie gerichte cursussen te volgen.

#### *Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken*

- 5 *Terugkeerregeling IOM.* De IOM bemiddelt bij de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen en biedt daartoe een terugkeerregeling aan. Hieronder valt:
  - a ondersteuning/bemiddeling bij het verkrijgen van reis- en identiteitsdocumenten;
  - b ondersteuning bij verkrijgen vliegticket;
  - c het bieden van eerste opvang bij aankomst in het land van herkomst;
  - d ondersteuning bij de herintegratie;
  - e ondersteuningsbijdrage voor levensonderhoud.
- 6 *Specifieke terug- en overnameovereenkomsten.* In nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken moest een projectteam worden samengesteld voor het voeren van terug- en overnamegesprekken met herkomstlanden.

- 7 *Bijdrage ontwikkelingssamenwerking (OS)*. Op basis van de uitkomsten van een evaluatie van gefaciliteerde terugkeerprogramma's alsmede het onderzoek naar de mogelijkheden om de OS-bijdrage aan gefaciliteerde terugkeer langs multilaterale kanalen te laten verlopen, moest worden bezien of een verdere inzet van OS-middelen gewenst en haalbaar is. Bij deze evaluatie moest ook de vraag worden betrokken of en, zo ja op welke wijze, de ontwikkelingsrelatie met bepaalde landen van herkomst gekoppeld kan worden aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen.

*Tussendoel 3: praktische uitvoering van het terugkeerbeleid verbeteren*

- 8 *Organisatorische maatregelen* ter verbetering van de samenwerking van de uitvoerende diensten van het terugkeerbeleid. Teneinde het terugkeerbeleid adequaat uit te kunnen voeren, is besloten de wijze van samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten te intensiveren. Hiervoor is een projectorganisatie opgericht.
- 9 *Vervallen meewerkcriterium*. Asielzoekers die voor 11 februari 2000 hun laatste IND-beschikking hebben gekregen, vallen onder Stappenplan '99 en het Terugkeerbeleid '97. Onder dit beleid kan alleen tot uitzetting uit de opvang worden overgegaan als de overheid kan bewijzen dat een rechtmatig verwijderbare vreemdeling niet aan zijn of haar terugkeer meewerkt. Dit betekent dat de vreemdeling niet meewerkt aan het verkrijgen van de benodigde reis- en identiteitsdocumenten. Het objectief vaststellen van deze medewerking was erg complex en arbeidsintensief. Onder het Terugkeerbeleid '99 (inclusief Stappenplan 2000) hoeft de overheid niet langer te bewijzen dat de vreemdeling niet meewerkt maar moet de vreemdeling zelf bewijzen dat hij/zij wel meewerkt.
- 10 *Vervallen beëindigingbeschikking*. Onder Stappenplan '99 was een beëindigingbeschikking nodig om de opvangvoorzieningen te kunnen beëindigen. Deze verdween onder Stappenplan 2000.
- 11 *Harmonisatie van het terugkeerbeleid in de EU*. Een gemeenschappelijke benadering van landen van herkomst kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de migratiedruk vanuit die landen alsook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de terugkeermogelijkheden naar die landen.

### **2.3.2 Instrumenten Vreemdelingenwet 2000**

De Vreemdelingenwet 2000 is er in de eerste plaats op gericht om de asielprocedure te verkorten en verbeteren. Zoals we hierboven al opmerkten, is met het in werking treden van de Vw 2000 het Terugkeerbeleid '99 niet

inhoudelijk gewijzigd. Nieuwe elementen in de Vw 2000 zijn mede bedoeld om de uitvoering van het Terugkeerbeleid te ondersteunen.

*Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer*

- 1 Nieuwe bevoegdheden op het gebied van *vreemdelingentoezicht en -bewaring*, met name de bevoegdheid van politieambtenaren om personen staande te houden, over te brengen voor verhoor en op te houden voor onderzoek naar identiteit en verblijfstitel en de bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

*Tussendoel 3: Praktische uitvoering van het terugkeerbeleid*

- 2 *De meeromvattende beschikking* waarbij de afwijzende beschikking over de verblijfsvergunning automatisch een aantal andere gevolgen heeft. Het afwijzen van de asielaanvraag leidt van rechtswege tot het beëindigen van de opvang. Een ander automatisch gevolg is, dat de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten. Doet hij dat niet, dan kan hij – alweer zonder dat daarvoor een aparte beslissing nodig is – worden uitgezet. Anders dan onder de vorige wet is er geen last tot uitzetting meer nodig. Voorts biedt de meeromvattende beschikking van de IND van rechtswege een titel tot huisuitzetting ter beëindiging van de opvang. Door de introductie van de meeromvattende beslissing is de opvangverstreker ontslagen van de verplichting om een ontruimingstitel bij de rechter te halen.
- 3 Onder het Stappenplan 2000 bestond er één *vertrektermijn* (finale vertrektermijn). Deze termijn ging van start op het moment dat de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar was geworden. De Vw 2000 werkt anders. Na iedere negatieve beslissing of uitspraak start een vertrektermijn die 28 dagen duurt. Wanneer tijdig – binnen de termijn die hiervoor geldt, en ook 28 dagen is – het juiste rechtsmiddel is ingediend én de beslissing hierop in Nederland mag worden afgewacht, komt deze vertrektermijn te ‘vervallen’. Vervalt de vertrektermijn niet, dan eindigen na het verlopen van de vertrektermijn van rechtswege de opvangvoorzieningen.
- 4 De *organisatie van het terugkeerproces* is ook na invoering van de Vw 2000 veranderd. Hier gaan we in paragraaf 2.5 nader op in.

## **2.4 Positieve en negatieve instrumenten**

De meeste instrumenten die beschikbaar zijn om de medewerking te stimuleren, zijn bedoeld om de persoonlijke keuze van de asielzoeker – ga ik wel of niet weg uit Nederland – te beïnvloeden. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in positieve en negatieve instrumenten.

Met positieve instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor de asielzoekers zo aangenaam mogelijk te maken. Onder positieve instrumenten vallen:

- het informeren over en oriënteren op terugkeer;
- de IOM-regeling (inclusief op individuen afgestemde trajecten);
- terugkeer mogelijk maken: bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van het individu, specifieke plannen van aanpak en specifieke terug- en overnameovereenkomsten.

Met negatieve instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Onder negatieve instrumenten vallen:

- finale vertrektermijn;
- beëindigen van de voorzieningen (inclusief ontruiming);
- gedwongen terugkeer (inclusief intensiveringen vreemdelingenbewaring).

In figuur 1 worden de genoemde instrumenten in verband gebracht met de hierboven geformuleerde doelen van het terugkeerbeleid. Zodoende wordt de beleidstheorie gevisualiseerd. De doelen liggen op verschillende niveaus: de instrumenten leiden in veel gevallen tot het bereiken van tussendoelen die op hun beurt zouden moeten bijdragen aan het bereiken van de eigenlijke beleidsdoelen. Ten slotte zijn er verder weg gelegen einddoelen geformuleerd.

## 2.5 De terugkeerorganisatie<sup>6</sup>

### 2.5.1 De projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99

Er is met het Terugkeerbeleid '99 een projectorganisatie opgezet met het doel te komen tot een intensievere samenwerking tussen de uitvoerende organisaties. Deze stond onder directe leiding van de landelijke projectleider Terugkeer. Het project werd strategisch aangestuurd door een stuurgroep waarin de landelijke projectleider zitting had, net als diverse ministeries en andere organisaties. De stuurgroep adviseerde de Directeur-Generaal van het Ministerie van Justitie over de kaders van het managementcontract tussen Politie, COA, IND en KMar en de goedkeuring hiervan.

De projectorganisatie kende meerdere niveaus. Op de eerste plaats was dat het Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie (LOTO). Met als voorzitter de landelijk projectleider die tevens werkzaamheden van betrokken organisaties coördineerde. In dit overleg hadden verder zitting: de projectleider

<sup>6</sup> In bijlage 4 staat een beknopt overzicht van de verschillende organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid.

terugkeer van het COA, een vertegenwoordiger van de hoofddirectie van de IND, een vertegenwoordiger van de staf van de KMar, een vertegenwoordiger van de Politie (namens de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg van de Raad van Hoofdcommissarissen) en een vertegenwoordiger van de IOM. Zij droegen zorg voor de landelijke aansturing van de activiteiten van hun eigen organisaties, voor de informatievoorziening daarover en voor de noodzakelijke afstemming daarvoor met andere organisaties. Het LOTO werd bijgestaan door een projectondersteuningsteam waarin alle uitvoeringsorganisaties participeerden.

Daarnaast waren er vier regionale 'Kwaliteits Platforms Terugkeer' (KPT) gevormd, die bestonden uit vertegenwoordigers van Politie, COA en IND voor het betreffende gebied. De taken waren gelijk aan die van het LOTO, maar hadden in plaats van een landelijke een regionale dekking.

Voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van de betrokken organisaties zijn zogeheten Regionale Integratie Terugkeer Teams (RITT) opgericht. Deze teams zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering van het terugkeerbeleid, informatievoorziening daarover en de afstemming met andere ketenorganisaties in de desbetreffende politieregio's. Een RITT werd samengesteld uit een vertegenwoordiger van het COA, de IND en het betreffende politiekorps. Deze teams zijn belast met de integrale behandeling van individuele dossiers van vreemdelingen. Ieder RITT kan al naar gelang de regionale problematiek tot specifieke overlegvormen besluiten.

De feitelijke uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats op lokaal niveau in zogeheten Lokale Taakgroepen (LTG) die bestaan uit opvangmedewerkers van het COA, medewerkers Toezicht en Terugkeer van de IND en de coördinator van de VD. Hierin vinden ook de feitelijke werkzaamheden plaats ten behoeve van de terugkeer van individuele afgewezen asielzoekers. RITT's coördineren de uitvoering van deze LTG's.

### **2.5.2 Veranderingen door en na Vw 2000**

Kort na de invoer van de Vreemdelingenwet 2000 is ook de projectorganisatie veranderd. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Vw 2000 zijn de voorbereidingen gestart voor het instellen van een project-Directeur-Generaal Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie. Daarnaast is in de zomer van 2001 gewerkt aan de inrichting van een project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV), ter ondersteuning en uitvoering van de verschillende taken van de project-DG. De hoofddirecteur van de IND werd per 1 september 2001 Directeur-Generaal Vw 2000. Per 1 oktober 2001 werd het PCV officieel ingesteld. Vanuit het PCV werden voorstellen gedaan ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen.

In de periode voorafgaand aan de oprichting van het PCV voerde de IND de regie binnen de vreemdelingenketen, vooral voor wat betreft de aansturing van de VD en KMar, waarvoor men de gezagsdragersrol vervulde. Doordat het hoofd IND ook DG-Vw 2000 werd, werd hij verantwoordelijk voor het overdragen van de regierol binnen de keten van de IND naar PCV. De gezagsdragersrol richting VD en KMar is formeel echter nog tot 01-01-2004 bij het hoofd IND gebleven. Sinds 01-01-2004 ligt deze bij de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingen-zaken, en wordt uitgewerkt door de opvolger van het PCV: de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV).

Het DG-schap Vw 2000 liep af op 1 april 2003. Per 1 maart 2003 is het PCV al onder de verantwoordelijkheid van de DGIAV gebracht. Sindsdien is de DGIAV voorzitter van de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV), waarin de directeuren van de betrokken organisaties binnen de vreemdelingenketen vertegenwoordigd zijn. Per 01-01-2004 is het PCV omgevormd tot SCV.

In de huidige projectorganisatie zijn het LOTO en de KPT's zijn niet meer te onderscheiden als zelfstandige overlegorganen (de KPT's zijn al onder PCV afgeschaft). Zij zijn min of meer vervangen door de huidige Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV). Deze directie heeft echter meer taken. Hij richt zich niet alleen op het terugkeerproces maar ook op de uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet en ketensturing. Per 1 januari 2004 ligt de centrale regie voor het terugkeerproces bij het SCV. Deze 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1). De RITT's en LTG's bestaan nog wel in de huidige structuur.

## 2.6 Cijfers: om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?

Tabel 1 laat zien dat het aantal asielaanvragen in de afgelopen twee jaren beduidend lager is geweest dan in de jaren daarvoor. Mede als gevolg van die lage instroom is de bezetting van de opvang verder afgenomen. In totaal verbleven op 31 december 2003 nog 52.780 personen in de centrale opvang, bijna 17.000 minder dan een jaar daarvoor (TK, 19 637, nr. 805).

Kijken we naar de cijfers die bekend zijn op het gebied van terugkeer van afgewezen asielzoekers, dan zien we een bevestiging van de conclusie van



het ITS (Wijngaart e.a., 2003) dat van de overgrote meerderheid van de afgewezen asielzoekers niet bekend is waar zij zijn (tabel 2).<sup>7</sup>

**Tabel 1: Aantal asielaanvragen per kalenderjaar**

1999	2000	2002	2003
41.306	41.082	18.667	13.402

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 648

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

**Tabel 2: Aantallen Terugkeer Asiel**

	2000	2001	2002	2003
Met onbekende bestemming				
– Controleadres	10.871	11.967	16.875	17.557
– Aanzegging vertrek na vreemdelingenbewaring	–	510	483	351
– Overig	536	–	37	37
Verwijderingen				
– Uitzetting	2.027	2.112	2.276	1.713
– Vertrek onder toezicht	3.188	1.253	1.537	2.221
– Mobiel toezicht vertrek	–	–	47	20

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 648

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

**Tabel 3: Aantal vreemdelingen dat Nederland verlaat met gebruikmaking van de IOM-regeling**

2000	2001	2002	2003
3.220	1.775	2.194	3.010

Bronnen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 805

Ondanks de inspanningen die sinds de invoering van het Terugkeerbeleid '99 zijn gepleegd, laten de aantallen uitzettingen en vertrek onder toezicht geen stijgende lijn zien. Het aantal MOB-ers (asielzoekers die met onbekende bestemming zijn vertrokken) stijgt juist wel (TK, 2003-2004, 344, nr. 1).

Cijfers die ook mogelijk inzicht kunnen bieden in veranderingen in het aantal personen dat terugkeert naar het land van herkomst zijn afkomstig van de IOM. In tabel 3 staat het aantal vreemdelingen dat Nederland heeft verlaten met gebruikmaking van de IOM-regeling.

7 Het gaat in tabellen 1 en 2 niet over dezelfde groep asielzoekers. In tabel 1 geven we een overzicht van de instroom. In tabel 2 geven we een overzicht van de groep afgewezen asielzoekers. Deze laatste kunnen in andere (eerdere) jaren naar Nederland zijn gekomen. Er is hier sprake van een onbekende vertraging.

## 3 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de expertmeetings en de interviews.

We beschrijven niet alle meningen afzonderlijk maar schetsen een beeld van de gevoerde discussie. Daar waar nodig geven we aan of de meningen van deelnemers erg van elkaar verschillen of juist niet.

Zoals we ook al in hoofdstuk 1 opmerkten, zijn de resultaten die we hieronder beschrijven subjectief. We hebben de deelnemers steeds om hun eigen, subjectieve mening gevraagd. We gaan ervan uit dat hun meningen gebaseerd zijn op hun ervaringen op het gebied van terugkeerbeleid. Om het hoofdstuk leesbaar te houden, schrijven we niet in elke zin 'volgens de deelnemers' of 'de deelnemers zijn van mening'.

In beide expertmeetings zijn we ingegaan op de relatie tussen de instrumenten en de tussendoelen zoals beschreven in het schema terugkeerbeleid. Om de discussie te structureren hebben we ervoor gekozen de instrumenten per tussendoel te behandelen.

### 3.1 Oordeel van deskundigen over individuele instrumenten

Hieronder gaan we in op de oordelen van de deskundigen over de individuele instrumenten. We behandelen de resultaten per tussendoel. We hebben ervoor gekozen om per tussendoel zowel de instrumenten van het Terugkeerbeleid '99 als die van de Vw 2000 te behandelen. Niet alle instrumenten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, zijn tijdens de expertmeetings en de daarop volgende interviews aan de orde gekomen. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Terugkeerbeleid '99: 'vervallen meewerkcriterium', 'Harmonisatie EU' en 'vervallen beëindigingbeschikking';
- Vw 2000: 'nieuwe bevoegdheden vreemdelingtoezicht en -bewaring' en 'meerdere staandaard vertrektermijnen'.

#### 3.1.1 Tussendoel 1: Stimuleren medewerking asielzoeker aan eigen terugkeer

##### *Finale vertrektermijn*

Op zich staan de respondenten achter het feit dat er een vertrektermijn is vastgelegd en dat deze niet al te lang is. Tegelijkertijd geeft men aan dat in de praktijk de vertrektermijn vaak niet wordt gehaald. Dit wordt door de meeste deelnemers aangeduid als een knelpunt. De deelnemers verschillen echter van mening over de reden waarom dit een knelpunt is. Zo geven vooral respondenten die werkzaam zijn bij de belangenorganisaties aan dat de terugkeer nauwelijks tot niet te regelen is binnen 28 dagen, ook niet voor asielzoekers die mee willen werken aan hun eigen terugkeer. Het niet halen

van de vertrektermijn betekent dan dat de voorzieningen worden beëindigd en dat de asielzoeker op straat staat. Respondenten die wel werkzaam zijn binnen de uitvoeringsorganisaties geven aan dat de vertrektermijn bijna nooit wordt gehandhaafd – noch in het geval van een asielzoeker die meewerkt aan zijn/haar eigen terugkeer noch in het geval van een asielzoeker die dat wel doet. Het ‘op straat terecht komen’ van bereidwillige asielzoekers zien zij in de praktijk dan ook niet terug. Wel vindt deze groep dat er door het niet handhaven van de finale vertrektermijn een verkeerd signaal naar de betreffende én de overige asielzoekers uitgaat. Asielzoekers zouden het niet handhaven kunnen interpreteren als een mogelijkheid of kans tot (langer) verblijf in de opvang of in Nederland.

#### *Beëindigen voorzieningen*

Volgens alle respondenten is het beëindigen van voorzieningen een geschikt instrument om zelfstandig vertrek te bevorderen. Als wordt doorgevraagd, wordt echter niet helemaal duidelijk waarop zij die mening baseren. Er is op dit gebied in ieder geval geen cijfermateriaal beschikbaar en – zoals hieronder wordt beschreven – is dit instrument lange tijd niet (voldoende) uitgevoerd.

Ook hier is handhaving een probleem. Volgens respondenten van de uitvoeringsorganisaties is pas sinds het Stappenplan 2000 behoorlijk werk gemaakt van de mogelijkheid om de voorzieningen te beëindigen maar andere respondenten – vooral die niet werkzaam zijn bij uitvoeringsorganisaties – geven aan dat dit pas de laatste tijd goed op gang is gekomen. Net als bij het niet handhaven van de finale vertrektermijn gaat door het niet handhaven van de beëindiging van voorzieningen een verkeerd signaal uit naar asielzoekers. Negatieve instrumenten werken volgens de respondenten alleen als ze ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Een belangrijk probleem bij het beëindigen van de opvangvoorzieningen is het gebrek aan draagvlak, zowel bij enkele uitvoeringsorganisaties (gemeenten) als in de maatschappij. Zo zijn er burgemeesters in diverse gemeenten die in hun functie als korpsbeheerder ontruiming tegenhouden. Sommige burgemeesters doen dit in de vorm van uitzonderingen, anderen doen dit stelselmatig voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen. Daarnaast wordt in sommige gemeenten opvang geboden door de gemeente of andere maatschappelijke organisaties zoals kerken. De respondenten werkzaam binnen de gemeenten geven aan dat gemeenten alleen opvang bieden aan asielzoekers die nog in procedure zijn. Door andere respondenten wordt opgemerkt dat dit dan om asielzoekers gaat die uitgeprocedeerd zijn als het gaat om de asielprocedure maar nog een reguliere procedure – bijvoorbeeld medisch – hebben lopen.

Het maatschappelijk draagvlak voor terugkeerbeleid in het algemeen is in de afgelopen jaren gegroeid. Wel is er nog weerstand tegen maatregelen als het

beëindigen van de voorzieningen. Een aantal jaren geleden konden volgens de respondenten afgewezen asielzoekers niet uit de opvang worden gezet zonder dat daar een storm van protest als reactie op kwam. Vooral de media hebben hier een belangrijke rol in gehad. Door respondenten werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties wordt aangegeven dat de media vaak vertekende, onjuiste of onvolledig informatie verschaft over asielzoekers die uit de opvang worden verwijderd. Door de behoorlijke toename in het draagvlak voor een strengere uitvoering van het terugkeerbeleid is het beëindigen van de opvang nu veel beter mogelijk.

Dit instrument heeft volgens veel respondenten – vooral de respondenten die werken met individuele asielzoekers – ook nadelige effecten. Ten eerste verdwijnen asielzoekers tijdens de procedure uit het zicht. Ten tweede geldt dat er in Nederland mogelijkheden bestaan om ook zonder die voorzieningen te blijven (bestaan). Dat gaat ten koste van de werking van dit instrument.

#### *Gedwongen terugkeer (intensivering vreemdelingenbewing)*

Volgens veel respondenten is er tot nu toe te weinig uitvoering gegeven aan het 'sluitstuk van het terugkeerbeleid': gedwongen terugkeer. Aangegeven wordt dat medio 2004 nog 3.000 asielzoekers in de opvang zitten die onder de Vw 2000 zijn uitgeprocedeerd. Daar zijn volgens de respondenten wel verklaringen voor. Ten eerste is er een opstopping ontstaan door de zogenaamde 14-1 brieven<sup>8</sup>. Ten tweede geeft een aantal respondenten werkzaam bij uitvoeringsorganisaties aan dat er onvoldoende geld is voor het uitvoeren van gedwongen terugkeer. Ten derde werken asielzoekers volgens de respondenten – en dan vooral die bij de uitvoeringsorganisaties – vaak niet mee zodat niet bekend is naar welk land de gedwongen terugkeer moet worden uitgevoerd.

De mogelijkheid om asielzoekers die niet meewerken aan de eigen terugkeer op te sluiten in vreemdelingenbewing is volgens veel respondenten nauwelijks effectief. Dit komt doordat het alleen mogelijk is om vreemdelingen in bewaring te stellen als er zicht is op uitzetting.

Door het niet uitvoeren van de mogelijkheden op het gebied van gedwongen terugkeer gaat – net als bij het niet handhaven van de beëindiging opvangvoorzieningen – het signaal uit naar de asielzoekers dat 'het allemaal zo'n vaart niet zal lopen' en dat er misschien toch nog mogelijkheden zijn om in Nederland te blijven.

8 In 2003 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie aangegeven dat hij gebruik zou maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid in geval van humanitair schrijnende zaken. Hij gaf asielzoekers op 14 januari 2003 de mogelijkheid een brief te schrijven op basis waarvan hij tot zijn oordeel zou komen (de zogenaamde 14-1 brieven). Daarbij gaf hij de belofte aan de Tweede Kamer geen onomkeerbare stappen te zetten in de zaken die onder deze regeling vielen.

*Informeren over en oriënteren op terugkeer*

Vanaf het moment van de eerste negatieve beschikking worden asielzoekers in verschillende gesprekken door het COA – en in een later stadium door de politie – geïnformeerd over terugkeer.<sup>9</sup> Deze gesprekken ervaren de deelnemers als zeer belangrijk. Het is goed om met de asielzoeker in gesprek te blijven: ‘Als je echt wat wilt met terugkeerbeleid, moet je weten waar ze zijn, contact houden’. De bedoeling is dat op een neutrale manier te doen vanuit een voorlichtingsfunctie. De neutraliteit van de gesprekken kan in de uitvoering echter niet altijd gewaarborgd worden. Dit heeft te maken met het feit dat dezelfde uitvoeringsorganisatie – namelijk het COA – sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 verantwoordelijk is voor het op een neutrale manier informeren over terugkeer én het informeren over de negatieve consequenties als asielzoekers niet meewerken. Het COA moet de taak ‘het bewegen tot vrijwillige terugkeer’ combineren met de negatieve instrumenten en een harde boodschap. Het COA moet daardoor informatie over negatieve instrumenten in het positieve instrument verwerken. Het gevolg daarvan is dat de nadruk van het gesprek steeds meer op het negatieve aspect is komen te liggen. Hierdoor wordt COA niet meer gezien als neutrale gesprekspartner en verliest daardoor het contact met de asielzoeker. COA wordt gezien als de organisatie die ervoor verantwoordelijk is dat mensen op straat worden gezet. Dit heeft gevolgen voor de relatie die medewerkers hebben met asielzoekers. De meningen zijn hierover binnen het COA overigens verdeeld. Er zijn ook medewerkers die melden dat juist de eerlijkheid van de medewerker een goede relatie kan bewerkstelligen.

In het kader van de deelname aan dagstructureringsactiviteiten wordt voor de afgewezen asielzoeker alleen nog een cursusaanbod gericht op de terugkeer aangeboden door het COA (trajectbegeleiding en oriëntatie op de terugkeer). Dit is tot nu toe alleen een optie als afgewezen asielzoekers het echt willen. Alle asielzoekers krijgen terugkeergesprekken aangeboden naar aanleiding van negatieve besluiten. Dat is de minimale variant van trajectbegeleiding. Daarnaast kunnen asielzoekers een uitgebreider traject volgen, waarin de medewerker en de asielzoeker samen tot een realistisch toekomstperspectief komen en mogelijke activiteiten op dat perspectief aanpassen. Het is voor asielzoekers vrijblijvend om gebruik te maken van het aanbod van trajectbegeleiding. De deskundigen vinden dit jammer omdat zij het gevoel hebben dat dit instrument wel degelijk zou kunnen bijdragen aan het toekomstperspectief van de afgewezen asielzoeker in het land van herkomst en daarmee zou kunnen bijdragen aan een toenemende motivatie om terug te keren. Men vindt dat tot nu toe te vrijblijvend met dit instrument is omgegaan. Er zijn te weinig financiële middelen ter beschikking gesteld en ingezet om dit instrument op een goede manier te ontwikkelen en in te zetten. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat hier geen

9 Onder de Vw 2000 informeert de politie de vreemdeling niet meer persoonlijk over terugkeer.

echte opdracht vanuit de politiek ligt en het feit dat de uitvoering van het terugkeerbeleid voornamelijk rondom de negatieve instrumenten is opgebouwd.

Ondanks dat veel deskundigen wel menen dat trajectbegeleiding een positieve bijdrage kan leveren aan het stimuleren van medewerking aan de eigen terugkeer, wordt duidelijk dat over de effectiviteit van dit instrument niet veel informatie beschikbaar is. Er is weinig evaluatiemateriaal beschikbaar en er wordt nauwelijks gebruikgemaakt van opgedane leerervaringen. Daarnaast geeft men aan dat de kwaliteit van de initiatieven niet altijd optimaal is. Men kan veel voorbeelden noemen van projecten die zijn opgestart zonder dat men voldoende verstand had van de situatie in het land van herkomst. Daarnaast wordt aangegeven dat een aantal projecten meer het doel dienen 'dat er tenminste iets gedaan wordt' dan dat terugkeer erdoor wordt gefaciliteerd.

### ***3.1.2 Tussendoel 2: Terugkeer mogelijk maken***

#### *Terugkeerregeling IOM*

Over het algemeen zijn de respondenten te spreken over de Terugkeerregeling IOM. De asielzoekers die aankloppen bij de IOM lijken in de praktijk goed geholpen te kunnen worden. Wel wordt aangegeven dat deze regeling wordt gebruikt door een klein percentage asielzoekers dat al overweegt terug te keren (de cijfers in hoofdstuk 2 lijken dit te bevestigen). De IOM heeft dan ook niet zoals het COA de taak de asielzoekers te motiveren en stimuleren om mee te werken aan hun eigen terugkeer. De IOM zorgt voor de voorlichting en facilitering van mensen die aangeven geïnteresseerd te zijn. Het voordeel hiervan is volgens de meeste respondenten dat de gesprekken over terugkeer bij de IOM in tegenstelling tot de gesprekken bij het COA wel neutraal zijn.

Aangegeven wordt dat de 'aantrekkingskracht' van dit positieve instrument wel eens groter kan worden als het aanbod aantrekkelijker wordt gemaakt, bijvoorbeeld door een hogere financiële bijdrage<sup>10</sup>. Het is volgens de respondenten van belang dat de asielzoeker met opgeheven hoofd kan terugkeren naar het land van herkomst. Men moet daar kunnen aangeven dat de asielaanvraag in Nederland iets heeft opgeleverd. Daarnaast geven de respondenten aan dat de investering die een betere IOM-regeling vraagt, zal zich snel terug betalen. Zeker als je deze afzet tegen kosten van gedwongen uitzetting en verblijf.

<sup>10</sup> Deze aanname lijkt te worden ondersteund door de recente cijfers over het aantal asielzoekers dat gebruik maakt van de IOM-regeling nadat de financiële bijdrage substantieel omhoog is gegaan (Trouw, augustus 2004). Wel moet men voorzichtig zijn met deze aanname omdat voor een onbekend aantal personen geldt dat zij al 'op de rol' stonden voor deelname en hebben gewacht tot zij gebruik konden maken van deze regeling. Het is dus nog de vraag of de toename structureel is.

De IOM helpt de asielzoeker ook met het wegnemen van de zogenoemde technische beletselen, bijvoorbeeld het verkrijgen van de juiste reis- en identiteitsdocumenten. Opvallend zijn de verschillen in perceptie tussen deelnemers werkzaam bij uitvoeringsorganisaties en deelnemers niet werkzaam bij uitvoeringsorganisaties op het gebied van technische beletselen. De eerste groep geeft aan dat als een afgewezen asielzoeker echt wil, terugkeer altijd mogelijk is. De tweede groep geeft aan dat dit niet het geval is. Volgens deze groep zijn er afgewezen asielzoekers die echt niet terug kunnen. Voor een deel heeft dit verschil van mening te maken met het verschil in mening over wanneer een afgewezen asielzoeker terug kan. Deelnemers werkzaam bij belangenbehartigers zijn het niet altijd eens met de beslissing van de Nederlandse overheid dat bepaalde gebieden in het land van herkomst veilig zijn voor de betreffende asielzoeker. Daarnaast geven deze deelnemers aan dat er een groep asielzoekers is waarvoor geldt dat het land van herkomst niet bereid of niet in staat is de juiste documenten voor terugkeer te verschaffen.

#### *Specifieke terug- en overnameovereenkomsten*

Er zijn in de afgelopen jaren in verschillende verbanden – EU, Benelux, Nederland – terug- en overnameovereenkomsten gesloten met diverse landen van herkomst.

Het sluiten van specifieke terug- en overnameovereenkomsten pakt niet altijd heel positief uit. Ten eerste lukt het niet altijd om alle technische beletstelen weg te nemen. Zo staan Angolezen bijvoorbeeld lang op een wachtlijst voor een laissez-passer. Ten tweede wordt in het land van herkomst niet altijd zorgvuldig (menselijk) met teruggekeerden omgegaan. Zo worden bijvoorbeeld in Togo de foto's van personen die zijn teruggekeerd nadat ze in een ander land asiel hadden aangevraagd als 'mislukkelingen' op tv getoond.

#### *Bijdrage Ontwikkelingssamenwerking*

Volgens de respondenten zijn de maatregelen die waren aangekondigd op het gebied van ontwikkelingssamenwerking nauwelijks van de grond gekomen.

### **3.1.3 Tussendoel 3: Verbeteren praktische uitvoering terugkeerbeleid**

#### *Organisatorische veranderingen*

De deskundigen geven aan dat de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties van het terugkeerbeleid, vooral op operationeel niveau, redelijk tot goed is. Toch blijft binnen de vreemdelingenketen nog steeds meer afstemming en informatie-uitwisseling nodig.

Men is vooral tevreden over de samenwerking in de regionale integrale terugkeerteams en de lokale taakgroepen. Ook sinds de Vw 2000 is de

samenwerking op de werkvloer steeds hechter geworden en zijn er contacten aangegaan met andere organisaties, waardoor de keten is verbreed, bijvoorbeeld tot organisaties als Nidos, VVN en IOM. Men heeft respect voor elkaars belangen. Deze ontwikkeling gaat nog steeds door.

Er komen vooral uit de interviews ook signalen dat verantwoordelijkheid voor knelpunten door de diverse uitvoeringsorganisaties naar elkaar worden afgeschoven, wat de onderlinge relatie niet altijd ten goede komt. Vooral de IND en de VD geven wat negatieve signalen over elkaar. Opvallend is dat alle respondenten, maar vooral die werkzaam bij uitvoeringsorganisaties, erg te spreken zijn over de samenwerking met en het functioneren van het COA.

Met de projectorganisatie onder het Terugkeerbeleid '99 was er te weinig ketensturing vanaf het hogere niveau richting het lagere niveau. Knelpunten die niet op regionaal of lokaal niveau konden worden opgelost, werden naar landelijke projectgroepen doorgespeeld maar bleven daar ook vaak hangen. Voor een deel had dit te maken met het feit dat in die projectgroepen vertegenwoordigers van organisaties zaten met te weinig beslissingsbevoegdheid.

De huidige aansturing van SCV op gebied van vertrek en terugkeer wordt ook niet door alle uitvoeringsorganisaties als goed ervaren. Aangegeven wordt dat de SCV nog te veel bezig is met het operationele proces en te weinig met thema's die de uitvoeringsorganisaties overstijgen.

Er is voor de uitvoeringsorganisaties onder andere door de invoering van het terugkeerbeleid een enorme cultuuromslag nodig geweest om tot goede uitvoering te komen. Dit heeft behoorlijk wat tijd geveerd en daardoor heeft het lang geduurd voordat het Terugkeerbeleid '99 op de manier zoals was bedoeld werd uitgevoerd. Men geeft aan dat tot nu toe een evaluatie van de manier waarop de uitvoering is georganiseerd ontbreekt en wordt gemist.

#### *Meeromvattende beschikking*

De meeromvattende beschikking is vooral bedoeld om de asielprocedure te verkorten. Veel respondenten geven echter aan dat dat effect tot nu toe voor hen niet zichtbaar is geworden. Aangegeven wordt dat de mogelijkheden om reguliere procedures aan te spannen nu 'optimaal' worden benut door de asielzoeker en zijn/haar rechtshulpverlener. Er zijn respondenten die aangeven dat zij het idee hebben dat de procedure hierdoor langer is geworden. Zij kunnen dit echter niet staven met cijfermateriaal.

Over de meeromvattende beschikking als zodanig is men nog niet positief of negatief. Aangegeven wordt dat het inderdaad scheelt dat bepaalde procedures niet meer gevoerd hoeven te worden maar dat door hierboven al genoemde belemmeringen, de beslissingen nog lang niet altijd (adequaat) worden uitgevoerd.



### 3.2 Oordeel van deskundigen over het totale instrumentarium

Vrijwel alle respondenten (werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties) geven aan dat het pakket van instrumenten onder het Terugkeerbeleid '99 hooguit voor een deel bijdraagt aan het beïnvloeden van de keuze van asielzoekers om wel of niet mee te werken aan de eigen *terugkeer naar het land van herkomst*. Deze keuze is namelijk vooral afhankelijk van variabelen die onbekend zijn of nauwelijks te beïnvloeden. Belangrijk is de perceptie van de asielzoeker over de situatie in het land van herkomst. Als asielzoekers de situatie in het land van herkomst als onveilig of de sociaal-economische situatie als slecht beschouwen, zijn zij nauwelijks bereid mee te werken aan de eigen terugkeer (men wil dan immers niet terug). Ook de perceptie van de mogelijkheid voor gezichtsverlies in het land van herkomst als de asielzoeker terugkeert, is moeilijk te beïnvloeden.

De keuze om wel of niet *uit Nederland te vertrekken* (dus niet per se terug naar het land van herkomst) is gebaseerd op variabelen die in meerdere mate beïnvloedbaar zijn. Dit zijn variabelen die te maken hebben met de perceptie van het toekomstperspectief in Nederland. Zolang asielzoekers mogelijkheden zien om een toekomst in Nederland op te bouwen, zullen zij volgens de respondenten minder gemotiveerd zijn om terug te keren. De maatschappelijke context zoals de uitgedeelde asielzoekers die ervaren, nemen zij mee in de taxatie om wel of niet te blijven. Tijdens de expertmeetings en de interviews komen twee zaken naar voren die ervoor zorgen dat asielzoekers een toekomstperspectief in Nederland (blijven) hebben.

- 1 Ten eerste de lange asielprocedures met allerlei mogelijkheden om in beroep te gaan. Asielzoekers weten dat, na een aantal rechtszaken, de kans op een verblijfsvergunning in Nederland klein is. Een van de deskundigen zegt hierover: 'Al is de kans maar 1%, dan dromen ze zich bij die 1%.' Asielzoekers zullen dus de procedure maximaal benutten, immers hoe langer de procedure duurt, hoe groter de (gedroomde) kans op een verblijfsvergunning.
- 2 Ten tweede het niet handhaven en/of uitvoeren van de negatieve instrumenten. Hierdoor houden asielzoekers hoop dat zij in de opvang kunnen blijven.
- 3 In de derde plaats is het volgens veel respondenten werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties in Nederland mogelijk je staande te houden in de illegaliteit. Door veel respondenten werkzaam bij uitvoerings- en belangenorganisaties wordt aangegeven dat een bestaan in de illegaliteit door sommige asielzoekers als aantrekkelijker wordt beschouwd dan een bestaan in het land van herkomst. Omdat het bestaan in de illegaliteit zwaar is, verwachten de deskundigen dat specifieke groepen deze mogelijkheid eerder benutten dan andere. Zij verwachten dat vooral vrouwen, ouderen en gezinnen met kinderen hier eieren voor hun geld kiezen. Jonge(re) mannen nemen eerder de beslissing om de illegaliteit in te gaan.

Er zijn ook andere variabelen denkbaar die het verlaten van Nederland niet in de hand werken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat men in Nederland is ingeburgerd, dat er kinderen in Nederland zijn geboren of dat er familie in Nederland woont.

De meeste respondenten geven op basis van de bovenstaande redenering aan dat de positieve instrumenten – ook als die wel goed worden uitgevoerd – waarschijnlijk slechts marginaal bijdragen aan de beïnvloeding van de keuze. Zij zijn kwetsbaar omdat de uitvoeringsorganisatie van het terugkeerbeleid voornamelijk is opgezet rondom de negatieve instrumenten. Wel wordt aangegeven dat positieve instrumenten effect hebben op asielzoekers die al terug willen naar het land van herkomst. Men is zoals we hierboven al aangaven vooral positief over de IOM-regeling. De negatieve instrumenten hebben wel invloed op de motivatie van de asielzoeker om Nederland te verlaten.

Vooral door de beleidsmakers wordt aangegeven dat het gaat om de combinatie van positieve en negatieve instrumenten. De meeste afgewezen asielzoekers zijn alleen maar bereid na te denken over terugkeer als er een stok achter de deur is – in de vorm van gedwongen terugkeer of het beëindigen van opvangvoorzieningen. Als deze stok achter de deur ook daadwerkelijk wordt gebruikt, kunnen de positieve instrumenten de asielzoeker motiveren om medewerking aan de eigen terugkeer te verlenen.

### 3.3 Knelpunten

Tijdens de bijeenkomsten en gedurende de interviews kwam ook een aantal knelpunten naar voren dat vooral betrekking had op de uitvoering van het terugkeerbeleid. Hieronder volgt een overzicht. Deze knelpunten gelden over het algemeen zowel onder het Terugkeerbeleid '99 als onder de Vw 2000. Als hier een verschil in bestaat, wordt dat in de tekst aangegeven.

#### *Lange overgangperiode*

In het kader van terugkeer is de lange overgangperiode een knelpunt. Momenteel gelden nog steeds verschillende terugkeerregimes voor verschillende categorieën asielzoekers naast elkaar. Er zijn nog steeds asielzoekers die onder Stappenplan III, Stappenplan 2000 en de Vw 2000 vallen. Dat de wijze van vertrek voor een bepaalde asielzoeker anders is dan voor zijn of haar buurman in hetzelfde centrum heeft negatieve gevolgen voor de onderlinge verhouding tussen bewoners, en is ook voor het personeel van de uitvoeringsorganisaties moeilijk uit te leggen.

#### *Grote groep onder 'oud' beleid*

Een tweede knelpunt dat met het vorige samenhangt, is de grootte van de groep die nog onder het beleid van voor de VW 2000 valt. Momenteel zijn volgens de deskundigen nog ongeveer 23.000 asielzoekers in procedure.

Deze bestaande gevallen verstoppen het systeem. De doorstroom in de procedure van huidige asielzoekers wordt hierdoor negatief beïnvloed.

### *Perceptie kwaliteit asielprocedure*

Een derde knelpunt heeft te maken met de manier waarop belangenbehartigers maar ook deelnemers werkzaam bij uitvoeringsorganisaties aankijken tegen de manier waarop asielbeslissingen worden genomen. Er heerst – vooral, maar niet alleen bij deskundigen die de individuele belangen van asielzoekers behartigen – wantrouwen tegen de kwaliteit van asielbeslissingen. Men geeft aan dat de doelstelling niet meer is ‘een zo goed mogelijke beslissing te nemen’ maar om ‘zo weinig mogelijk instroom van asielzoekers in Nederland te krijgen’ en ‘beslissingen zo snel mogelijk te nemen’. Omdat vanuit de politiek nadrukkelijk op deze laatste twee doelstellingen wordt gestuurd en omdat hiervoor zelfs percentages worden benoemd, ervaart men de kwaliteit van asielbeslissingen als twijfelachtig. Ook respondenten werkzaam bij andere uitvoeringsorganisaties dan de IND, geven aan dat er te sterk op kwantiteit wordt gestuurd. De IND wordt afgerekend op productie en niet op kwaliteit.

Vanuit de beslissende uitvoeringsorganisatie – vooral de IND – wordt aangegeven dat er in de asielprocedure zoveel onafhankelijke checks zijn ingebouwd dat deze juist heel zorgvuldig is. De kwaliteit van de beslissingen is volgens deze respondenten juist wel goed. Aangegeven wordt dat de IND intern bijhoudt hoeveel initiële beslissingen in een later stadium van de procedure door de rechter als onjuist worden bestempeld. Dit percentage ligt volgens de respondenten erg laag.

### *Draagvlak*

Het vierde knelpunt heeft te maken met het draagvlak voor het terugkeerbeleid. Dit draagvlak is vooral bij belangenbehartigers maar ook bij bijvoorbeeld gemeenten lang niet altijd aanwezig. Bij de uitvoeringsorganisaties is dat draagvlak de laatste jaren verbeterd omdat veel medewerkers die zich absoluut niet konden vinden in keuzes die met het terugkeerbeleid samenhangen, zijn vertrokken.

Dit gebrek aan draagvlak maakt de uitvoering van het terugkeerbeleid moeilijker. Zo is voor het COA bijvoorbeeld een groot knelpunt dat burgemeesters in diverse gemeenten in hun functie als korpsbeheerder ontrouwingen tegenhouden. Sommige burgemeesters doen dit in de vorm van uitzonderingen, anderen doen dit stelselmatig voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen. Een ander voorbeeld is een docent van cursussen/opleidingen aan asielzoekers die het er helemaal niet mee eens is dat de groep afgewezen asielzoekers waar hij/zij mee te maken heeft Nederland moet verlaten. Dit gebrek aan draagvlak straalt door op de afgewezen asielzoeker die daardoor weer een dubbele boodschap ontvangt.

*Sfeer*

De sfeer van wantrouwen en achterdocht ten opzichte van de asielzoeker in de asielprocedure wordt vooral door de belangenbehartigers als probleem ervaren. Dit is het vijfde knelpunt. Er wordt volgens deze informanten op voorhand door de beslissende instanties – vooral de IND – van uitgegaan dat het verhaal van de asielzoeker niet klopt. Door de eerste ontmoeting er één te laten zijn van wantrouwen en achterdocht, wordt de mogelijkheid om in een later stadium op een neutrale en gelijkwaardige manier met de asielzoeker in gesprek te komen over (mogelijke) terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk gemaakt. Ook zal de asielzoeker minder bereid zijn tot medewerking aan de eigen terugkeer. De uitvoeringsorganisaties ervaren de wantrouwige sfeer niet als problematisch. Aangegeven wordt dat de asielzoeker zelf moet kunnen bewijzen in aanmerking te komen voor een verblijf in Nederland. Als hij/zij dat niet kan, moet goed worden onderzocht hoe dit komt en of de asielzoeker in aanmerking komt voor verblijf.

*Lerend vermogen*

Het zesde knelpunt dat wordt benoemd door vooral de belangenbehartigers is het feit dat er voor de uitvoering van terugkeerbeleid geen lessen worden getrokken uit de goede en slechte ervaringen van ander beleid dat mogelijk relevant zou kunnen zijn. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het ama-beleid. Aangegeven wordt dat daar goede ervaringen mee worden opgedaan op het gebied van terugkeer maar dat daar nauwelijks naar gekeken wordt. De respondenten werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties maar vooral ook de respondenten werkzaam als beleidsmaker, geven aan dat er wel degelijk lessen worden getrokken uit ander relevant beleid en dat deze lessen worden gebruikt in nieuw beleid. Overigens is niet iedereen van mening dat de terugkeer van ama's goed verloopt. Vooral de problemen rondom de campussen worden door veel respondenten werkzaam in uitvoeringsorganisaties genoemd.

*Uit beeld verdwijnen*

Het feit dat asielzoekers door het beëindigen van de voorzieningen – vooral de opvangvoorzieningen – uit beeld verdwijnen, is het zevende knelpunt. Hierdoor verliezen hulpverleners maar ook de uitvoeringsorganisaties de asielzoeker uit het oog waardoor hulp niet gegeven kan worden en maatregelen niet meer uitgevoerd kunnen worden.

*MOB*

Een hiermee samenhangend knelpunt is dat er vaak onzorgvuldig wordt omgesprongen met de term MOB (met onbekende bestemming vertrokken). Aangegeven wordt dat asielzoekers te snel als MOB worden geregistreerd. Als vreemdelingen bij het eerste bezoek van de politie niet thuis zijn, worden ze al als MOB geregistreerd. Andere instanties weten dan heel goed waar deze asielzoekers zijn.

*AC-procedure*

Tijdens de tweede expertmeeting is veel aandacht geweest voor de AC-procedure (zie voor uitleg bijlage 2). Men ervaart hier de knelpunten die hierboven al zijn genoemd in nog hogere mate. Ten eerste geldt het terugkeerbeleid niet voor asielzoekers die in de AC-procedure worden afgewezen (wel kunnen zij gebruikmaken van de IOM-regeling en worden zij verantwoordelijk geacht voor hun eigen terugkeer). Ten tweede kijkt men nog wantrouwer aan tegen beslissingen die in deze procedure worden genomen. Er zijn vooral bij belangenbehartigers maar zeker ook bij deelnemers van andere uitvoeringsorganisaties twijfels over de kwaliteit van het eerste en nader gehoor in het AC. Daarnaast leeft bij de respondenten – vooral bij de belangenbehartigers – de perceptie dat vanuit de politiek is bepaald dat een bepaald percentage van de asielaanvragen in het AC moet worden afgedaan. Hier worden percentages van 70% en 80% genoemd. Door belangenbehartigers wordt dan de vraag gesteld waarom dit percentage wordt gehandhaafd terwijl de absolute aantallen asielzoekers zo afnemen. De deelnemers werkzaam bij de IND en DVB geven aan dat niet op aantallen wordt gestuurd. De kwaliteit van de beslissing staat volgens hen voorop. Aangegeven wordt dat de genoemde percentages ondanks ontkenningen hardnekkig genoemd blijven worden door betrokkenen in het terugkeerbeleid.<sup>11</sup>

**3.4 Wat zijn aandachtspunten voor monitoring?**

Tot nu toe is er op het gebied van het beschikbare kwantitatieve materiaal nauwelijks verandering opgetreden. Men is wel bezig met de ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingszorg. Dit is een bestand waarin alle uitvoeringsorganisaties gegevens over de asielzoeker kunnen opzoeken dan wel opslaan. Het is koppelbaar aan INDIS.

Het is nog de vraag hoe de BVV er in definitieve vorm gaat uitzien en welke gegevens daar precies in worden opgeslagen en op welke manier.

De deskundigen vinden het belangrijk dat er verbeteringen optreden in de manier waarop nu de MOB-registratie plaatsvindt. Als andere instanties wel weten waar de vreemdeling is, moet de politie daar informatie over kunnen krijgen dan wel verzamelen zodat de vreemdeling niet als ‘verdwenen’ wordt geregistreerd.

11 Deze hardnekkigheid zou te verklaren kunnen zijn uit het feit dat sinds de invoering van de Vw 2000 het aantal AC-afdoeningen sterk is gestegen. Uit een debat met de Tweede Kamer over beleidsvoornemens op het gebied van vreemdelingen- en integratiebeleid, blijkt dat de minister ernaar streeft het aantal AC-afdoeningen te verhogen. Hier wordt een percentage van 80% genoemd (TK, 1995, Vreemdelingen- en integratiebeleid, 5 september 2002, p. 95). Op 31-10-2002 ontkent de Minister echter dat dit een streefcijfer is. (TK, 2002-2003, 19 637 en 27 557, nr. 696).

De deskundigen geven aan dat er ook mogelijkheden zijn om een idee te krijgen van de resultaten van het terugkeerbeleid door wat meer diepte-onderzoek. Ten eerste is het volgens hen mogelijk om te achterhalen hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers zich onder de groep illegalen bevinden, welke kenmerken deze asielzoekers hebben en welke motieven zij hebben om in Nederland te blijven. Ten tweede zou er onderzoek kunnen worden gedaan bij probleemgroepen als drugsverslaafden en daklozen. Ook hier zou gekeken kunnen worden naar het percentage asielzoekers, de kenmerken en de motieven. Ten slotte geven de deskundigen aan dat het mogelijk ook loont om diepteonderzoek te doen onder asielzoekers die hebben besloten om terug te keren of in ieder geval Nederland te verlaten. Zo zou gekeken kunnen worden naar wat er met deze personen gebeurt nadat zij Nederland hebben verlaten. Het zou ook mogelijk moeten zijn om gesprekken met teruggekeerde asielzoekers te voeren over hun motieven om Nederland te verlaten.

### 3.5 Wanneer is terugkeerbeleid geslaagd?

Aan het eind van de expertmeetings en van elk interview, vroegen we de respondenten wanneer volgens hen het terugkeerbeleid geslaagd was. Het slagen van terugkeerbeleid zoals geformuleerd door de deskundigen valt uiteen in de volgende dimensies.

- 1 Terugkeerbeleid is geslaagd als afgewezen asielzoekers verdwijnen uit Nederland.
- 2 Terugkeerbeleid is geslaagd als na een heldere en korte procedure een kwalitatief goede beslissing is genomen die door de asielzoeker geaccepteerd kan worden.
- 3 Terugkeerbeleid is geslaagd als de asielzoeker op tijd en volledig is geïnformeerd zodat hij of zij eigen keuzes kan maken voor de toekomst.
- 4 Terugkeerbeleid is geslaagd als daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de door het beleid beoogde gevolgen van een beslissing.

Kijken we terug naar de resultaten van dit project in combinatie met de hierboven geformuleerde definities van succes, dan zien we dat:

- 1 we niet kunnen aantonen hoeveel asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat het vertrek uit Nederland vooral wordt bepaald door de perceptie van de asielzoeker die niet of nauwelijks is te beïnvloeden.
- 2 er volgens veel respondenten nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Er heerst onder een deel van de respondenten zelfs wantrouwen tegen de oprechtheid van de asielprocedure;
- 3 de informatie over terugkeer die aan asielzoekers wordt gegeven vooral betrekking heeft op (effecten van) het negatieve instrumentarium, en
- 4 onderdelen van het terugkeerbeleid niet uitgevoerd worden of zijn.

## 4 Conclusies

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het project in het kader van de evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat in dit rapport steeds alleen over afgewezen asielzoekers.

In eerder onderzoek is geconstateerd dat er geen betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken over de causale relatie tussen het Terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. Aangezien een kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid in termen van zelfstandige terugkeer vrijwel onmogelijk is, heeft het WODC besloten tot een kwalitatieve evaluatie, waarin deskundigen een subjectief maar deskundig oordeel wordt gevraagd over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99.

Doel van het project is het achterhalen van het oordeel van betrokken deskundigen over de uitvoering en resultaten van het Terugkeerbeleid '99 met betrekking tot afgewezen asielzoekers en de ontwikkelingen daarin (richting en mate) sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

We willen hier benadrukken dat het project een raadpleging van deskundigen betreft. We hebben deskundigen om hun eigen, subjectieve mening gevraagd die is gebaseerd op hun ervaring op het gebied van terugkeerbeleid.

### *Opzet van het project*

Er is gekozen voor een aanpak die uit drie afzonderlijke delen bestaat:

- 1 Een beknopte *documentenanalyse*. De doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid zijn in kaart gebracht evenals het terugkeerproces en de organisatie van de uitvoering.
- 2 Twee expertmeetings. In deze bijeenkomsten werd respondenten gevraagd hun oordeel te geven over een aantal aspecten van het terugkeerbeleid. De twee expertmeetings kenden een verschillend karakter. Voor de eerste expertmeeting zijn respondenten gevraagd die zich meer beleidsmatig met terugkeerbeleid bezighielden en/of -houden. Tijdens de tweede bijeenkomst lag het accent op de uitvoering en zijn deelnemers uitgenodigd die direct te maken hebben met of functioneren in de uitvoeringspraktijk van het terugkeerbeleid.
- 3 Individuele interviews. Omdat vanuit een aantal organisaties geen deelnemer kon participeren in de expertmeeting en ter aanvulling op de resultaten uit de expertmeetings, zijn vijf gesprekken gevoerd met sleutelinformanten van de IND, VD, DVB, Buza en SCV.

Hieronder geven we aan de hand van de onderzoeksvragen een samenvatting van de resultaten.

#### 4.1 De uitvoerende organisaties (projectvragen 1 en 2)

De organisaties die zijn betrokken bij de (totstandkoming van de) uitvoering van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vw 2000 zijn onder te verdelen in twee groepen:

- 1 de uitvoeringsorganisaties (ook wel de ketenpartners genoemd): COA, IND, VD, KMar en gemeenten (inclusief degenen die een coördinatierol hebben zoals het SCV);
- 2 belangenorganisaties: IOM, VW, Rechtshulpverlening.

De IOM heeft een bijzondere rol. Deze organisatie heeft wel een duidelijke rol binnen het terugkeerbeleid, namelijk de uitvoering van de IOM-regeling maar is geen officiële uitvoeringsorganisatie van de overheid.

#### 4.2 Doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid (projectvraag 3)

Centrale doelstelling van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 is het bevorderen van (vrijwillige) terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) recht hebben op verblijf in Nederland.

Met het Terugkeerbeleid '99 is een aantal instrumenten ingezet om:

- 1 de medewerking van de asielzoeker aan de eigen terugkeer te stimuleren;
- 2 terugkeer mogelijk te maken;
- 3 de praktische uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid te verbeteren.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is dit instrumentarium uitgebreid.

De meeste instrumenten die zijn ingezet, hebben als doel de medewerking van de asielzoeker te stimuleren. Ze zijn bedoeld om de persoonlijke keuze van de asielzoeker – ga ik wel of niet weg uit Nederland – te beïnvloeden. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in positieve en negatieve instrumenten. Met *positieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het vertrek voor asielzoekers zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Met *negatieve* instrumenten bedoelen we instrumenten die zijn bedoeld om het verblijf in Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken.

In figuur 1 staat een schematisch overzicht van de doelstellingen van het terugkeerbeleid en de instrumenten die in het Terugkeerbeleid '99 en met de Vw 2000 zijn aangereikt om die doelstellingen te behalen.

De essentie van het terugkeerbeleid en zijn doelstellingen, zijn met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet veranderd. Onder de



Vreemdelingenwet 2000 zijn vooral instrumenten ingevoerd die te maken hebben met het versnellen en verkorten van de asielprocedure.

#### **4.3 Bijdrage van de instrumenten aan het behalen van de doelstellingen van het terugkeerbeleid (projectvraag 4)**

*Constatering 1: De keuze terug te keren naar het land van herkomst en Nederland te verlaten wordt volgens de respondenten voornamelijk bepaald door de perceptie van de afgewezen asielzoekers van de veiligheids- en de sociaal-economische situatie in het land van herkomst.*

*Constatering 2: Deze perceptie is volgens de respondenten nauwelijks te beïnvloeden door het gekozen instrumentarium.*

De keuze om terug te keren naar het land van herkomst hangt volgens de deelnemers aan dit project voor een groot deel af van variabelen die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. In de eerste plaats heeft de perceptie van de asielzoeker van de veiligheidssituatie in het land van herkomst grote invloed op zijn/haar beslissing om wel of niet terug te keren. In de tweede plaats heeft de mate waarin de asielzoeker in Nederland is ingeburgerd – en daarmee de mate waarin hij/zij op grotere afstand van zijn/haar eigen land van herkomst is komen te staan – invloed op de keuze al dan niet te vertrekken. De mate waarin een asielzoeker is ingeburgerd, heeft te maken met onder andere de periode van het verblijf in Nederland, de activiteiten die gedurende het verblijf in Nederland zijn ontplooid of de gezinssituatie in Nederland.

*Constatering 3: De keuze om in Nederland te blijven of te vertrekken, wordt volgens de respondenten bepaald door de mate van inburgering en de perceptie van het toekomstperspectief in Nederland.*

*Constatering 4: Een afgewezen asielzoeker zal volgens de respondenten Nederland eerder verlaten als hij/zij geen toekomstperspectief meer voor zichzelf ziet in Nederland.*

*Constatering 5: Er is voor afgewezen asielzoekers volgens de meeste respondenten nog te vaak perspectief op een (langer) verblijf in Nederland.*

Tot nu toe zijn er mechanismen in het asielbeleid – waarvan terugkeerbeleid een onderdeel is – waardoor de asielzoeker op een (langer) verblijf in Nederland kan blijven hopen.

- 1 Het eerste mechanisme wordt gevormd door de lange asielprocedures met allerlei mogelijkheden om in beroep te gaan. De Vw 2000 is bedoeld om deze lange procedures tegen te gaan. Aangegeven wordt echter dat men twijfelt of deze doelstelling wordt behaald. Hoewel de mogelijk-

heden om door te procederen in de asielprocedure wel beperkter zijn, hebben asielzoekers nu de mogelijkheid om reguliere procedures aan te spannen.

- 2 Ten tweede het niet handhaven en/of uitvoeren van de negatieve instrumenten. Hierdoor houden asielzoekers hoop dat zij in de opvang – of zelfs in Nederland – kunnen blijven.
- 3 In de derde plaats is het in Nederland mogelijk je staande te houden in de illegaliteit. Asielzoekers maken een (economische) afweging tussen de mogelijkheden die zij voor zichzelf zien als illegaal in Nederland en de mogelijkheden die zij in het land van herkomst hebben. Aangenomen wordt dat voor een grote groep asielzoekers geldt dat een illegaal bestaan in Nederland altijd nog beter is dan een leven in het land van herkomst. Jonge(re) mannen nemen eerder de beslissing om de illegaliteit in te gaan.

*Constatering 6: De perceptie van het toekomstperspectief in Nederland wordt volgens de deelnemers vooral beïnvloed door de negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid.*

De negatieve instrumenten, zoals het beëindigen van de voorzieningen, de mogelijkheden wat betreft vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer, hebben invloed op de mogelijkheden die de asielzoeker voor zichzelf ziet in Nederland. Vooral de instrumenten die erop gericht zijn het verblijf in Nederland zo onaangenaam mogelijk te maken, kunnen ertoe bijdragen dat de vergelijking van een bestaan in Nederland met een bestaan ergens anders niet ten gunste van het bestaan in Nederland uitvalt.

*Constatering 7: Het stimuleren van de medewerking van de asielzoeker aan zijn/haar eigen terugkeer is volgens de respondenten alleen mogelijk als er een 'stok achter de deur' is in de vorm van negatieve instrumenten als gedwongen terugkeer en de beëindiging van opvangvoorzieningen.*

Als de negatieve instrumenten niet zouden bestaan, zou geen enkele asielzoeker overwegen om Nederland te verlaten. Het is echter wel zaak om niet alleen met negatieve instrumenten te dreigen maar deze ook daadwerkelijk uit te voeren.

*Constatering 8: Positieve instrumenten bieden vooral ondersteuning aan asielzoekers die al hebben besloten terug te keren.*

Positieve instrumenten dragen slechts marginaal bij aan de beïnvloeding van de keuze van de asielzoeker om al dan niet te vertrekken. Als de asielzoeker echter al heeft besloten of de mogelijkheid overweegt om terug te keren naar het land van herkomst, bieden deze instrumenten de asielzoeker wel goede ondersteuning bij het organiseren van de terugkeer en de oriëntatie op het land van herkomst. Deze instrumenten kunnen ertoe bijdragen

dat de asielzoeker bij terugkeer in het land van herkomst niet aan gezichtsverlies lijdt omdat de asielaanvraag in Nederland hem/haar iets heeft opgeleverd.

De positieve instrumenten zijn kwetsbaar omdat de uitvoeringsorganisatie van het terugkeerbeleid voornamelijk is opgezet rondom de negatieve instrumenten en omdat er vanuit de politiek niet nadrukkelijk wordt gestuurd. Daarnaast is de uitvoering van de positieve instrumenten niet altijd optimaal.

#### **4.4 Uitvoering van het terugkeerbeleid (projectvraag 5)**

*Constatering 9: Omdat veel negatieve instrumenten van het terugkeerbeleid (langere tijd) niet of onvoldoende zijn uitgevoerd, verliest de dreiging die van deze instrumenten uitgaat zijn kracht volgens de respondenten en wordt de asielzoeker niet gestimuleerd mee te werken.*

De respondenten geven aan dat veel negatieve instrumenten niet (goed) zijn uitgevoerd. Het lijkt er zelfs op dat het tegenovergestelde gebeurt. Het komt voor dat asielzoekers door niet mee te werken aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit niet gedwongen uitgezet kunnen worden en dus langer in Nederland kunnen verblijven.

*Constatering 10: Instrumenten worden volgens de respondenten niet (altijd) uitgevoerd omdat het draagvlak daarvoor ontbreekt of ontbrak.*

Binnen het terugkeerbeleid heeft men volgens de respondenten te maken (gehad) met gebrek aan draagvlak op drie niveaus. Ten eerste het maatschappelijke draagvlak voor de uitvoering van de regels van het Stappenplan 2000. Dit draagvlak is in de laatste jaren toegenomen waardoor het nu beter mogelijk is om de – soms harde – maatregelen van het terugkeerbeleid uit te voeren. Ten tweede is er niet bij alle uitvoeringsorganisaties draagvlak voor (onderdelen van) het terugkeerbeleid. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de weerstand bij gemeenten tegen de uitvoering van de maatregel ‘beëindigen opvangvoorzieningen’. Ten derde is het draagvlak bij de belangenbehartigers voor (onderdelen) van het terugkeerbeleid niet altijd even groot waardoor de uitvoering van maatregelen vertraging oploopt.

*Constatering 11: Omdat belangenbehartigers, asielzoekers – maar ook enkele medewerkers van uitvoeringsorganisaties – de kwaliteit van de beslissingen die in de asielprocedure worden genomen wantrouwen, zijn zij minder bereid mee te werken aan (vrijwillige) terugkeer.*

Aangegeven wordt dat in de asielprocedure – en in versterkte mate in de AC-procedure – te veel op kwantiteit en te weinig op kwaliteit wordt

gestuurd. Men geeft aan dat de doelstelling niet meer is 'een zo goed mogelijke beslissing te nemen' maar om 'zo weinig mogelijk instroom van asielzoekers in Nederland te krijgen'. Door het wantrouwen dat er heerst wat betreft de motieven en de 'oprechtheid' van de asielprocedure, twijfelt men aan de kwaliteit van de asielbeslissingen waardoor belangenbehartigers minder bereid zijn mee te werken aan (vrijwillige) terugkeer.

#### **4.5 Oordeel van deskundigen over de organisatie van het terugkeerbeleid (projectvragen 6 en 7)**

*Constatering 12: De organisatie van het terugkeerproces is goed op operationeel niveau. Er is verbetering nodig in de aansturing van het totale terugkeerproces en de afstemming tussen beleids- en uitvoeringsniveau.*

Men is vooral tevreden over de samenwerking en communicatie tussen de uitvoeringsorganisaties op regionaal (RITT) en lokaal (LTG) niveau. Sinds de invoering van het terugkeerbeleid zijn de uitvoeringsorganisaties beter doordrongen van de 'ketengedachte'.

De aansturing behoeft nog verbetering. Tot nu toe is de sturing van beleidsnaar operationeel niveau en andersom niet vlekkeloos verlopen. Er hierin zijn dan ook in de afgelopen jaren wat veranderingen doorgevoerd. Daardoor zijn de gezagsrelaties op dit moment niet bij alle uitvoeringsorganisaties volkomen duidelijk. Of de laatste veranderingen – ingevoerd per 1 januari 2004 – effect hebben, moet nog worden herzien.

#### **4.6 Monitoring en evaluatie van terugkeerbeleid in de toekomst (projectvragen 8, 9 en 10)**

*Constatering 13: Men verwacht verbetering in de kwaliteit van het cijfermateriaal maar kwantitatieve evaluatie van het terugkeerbeleid blijft in de nabije toekomst onmogelijk.*

Men is bezig met de ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingen-zorg (BVV). In dit systeem dat wordt gekoppeld aan INDIS kunnen alle uitvoeringsorganisaties hun gegevens op overeenkomstige manier kwijt. Hierdoor wordt het mogelijk de registratiesystemen van diverse uitvoeringsorganisaties (VD en KMar) te koppelen aan INDIS (bestand van de IND).

Het is nog de vraag hoe de BVV er in definitieve vorm gaat uitzien en welke gegevens daar precies in worden opgeslagen en op welke manier.

Ondanks deze geanticiperde verbetering van het beschikbare cijfermateriaal, blijft het terugkeerbeleid moeilijk op een kwantitatieve manier te

evalueren. Omdat de centrale doelstelling van het beleid zelfstandige en/of vrijwillige terugkeer is, zal het niet mogelijk zijn om gegevens te verzamelen over hoeveel mensen waarheen vertrekken.

#### 4.7 Tot slot

*Het gaat in het beleid niet om (vrijwillige) terugkeer maar om (vrijwillig) vertrek.* Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, zijn de meeste instrumenten er volgens de respondenten niet op gericht om de afgewezen asielzoeker te laten terugkeren naar het land van herkomst. Er wordt voornamelijk gestuurd op het vertrek van de afgewezen asielzoeker uit Nederland. Als we kijken naar de redenering die aan het beleid ten grondslag ligt, is dit ook logisch.

De respondenten gaan er namelijk van uit dat de keuze om wel of niet naar het *land van herkomst* terug te keren voornamelijk is gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker van de (veiligheids)situatie in het land van herkomst. De respondenten constateren dat deze perceptie nauwelijks te beïnvloeden is.

De keuze om al dan niet *uit Nederland te vertrekken* is voornamelijk gebaseerd op de perceptie van de asielzoeker op zijn/haar toekomst in Nederland. De respondenten constateren dat deze perceptie wel beïnvloed kan worden.

De redenering is dan als volgt: als de asielzoeker geen mogelijkheden (meer) ziet om in Nederland een bestaan op te bouwen dat beter is dan in een ander land, zal de asielzoeker besluiten Nederland te verlaten. Men gaat ervan uit dat het negatieve instrumentarium van het terugkeerbeleid het toekomstperspectief in Nederland zo onaantrekkelijk maakt, dat asielzoekers (eerder) geneigd zijn te vertrekken.

Dit kan echter niet goed worden onderbouwd. De deskundigen komen – allemaal – tot deze conclusie zonder dat daar cijfers, feiten of directe ervaringen aan ten grondslag liggen. Daarnaast wordt door diezelfde deskundigen aangegeven dat slechts een deel van de negatieve instrumenten helemaal is uitgevoerd. De ervaring die men wel heeft, is dat men door uitvoering van de negatieve instrumenten de asielzoeker uit het oog verliest. Aangenomen wordt dat hiervan ten minste een deel besluit ‘eieren voor zijn/haar geld te kiezen’. Op basis van welke motieven de asielzoeker uiteindelijk besluit wel of niet terug te keren is eigenlijk niet bekend.

Een ander opvallend verschijnsel is de negatieve houding van veel betrokkenen – uitvoerenden en belangenbehartigers – ten opzichte van het terugkeerbeleid. Hiermee bedoelen we niet dat betrokkenen niet achter het feit staan dat terugkeerbeleid noodzakelijk is, maar vooral dat veel betrokkenen

vinden dat het terugkeerbeleid tot nu toe niet gelukt is en niet aannemen dat het in de toekomst wel zal gaan lukken. In combinatie met het genoemde gebrek aan draagvlak moet deze houding effect hebben op de uitvoering en het slagen van terugkeerbeleid. Wat voor effect dit heeft, is in deze studie niet duidelijk geworden.

Kijken we terug naar de in paragraaf 3.5 geformuleerde definities van succes dan zien we dat:

- 1 we niet kunnen aantonen hoeveel asielzoekers als gevolg van het terugkeerbeleid uit Nederland vertrekken. Wel hebben we geconstateerd dat het vertrek uit Nederland vooral wordt bepaald door de perceptie van de asielzoeker die niet of nauwelijks is te beïnvloeden.
- 2 er volgens veel respondenten nog geen sprake is van een heldere en korte asielprocedure. Er heerst onder een deel van de respondenten zelfs wantrouwen tegen de oprechtheid van de asielprocedure;
- 3 de informatie over terugkeer die aan asielzoekers wordt gegeven vooral betrekking heeft op (effecten van) het negatieve instrumentarium, en
- 4 onderdelen van het terugkeerbeleid niet uitgevoerd worden of zijn.

# Summary

## **Return migration policy for rejected asylum seekers. Evaluation of the return migration policy '99 and the return migration policy under the Aliens Act 2000**

In this document we describe the results of the project 'evaluation of the return migration policy '99 and the return migration policy under the Aliens Act 2000'. The results only concern rejected asylum seekers.

Prior research has shown that it is not possible to draw reliable and valid conclusions about the causal relationship between the return migration policy '99 and changes in the willingness of asylum seekers to return voluntarily to their home country. Because a quantitative evaluation of the return migration policy in terms of voluntarily or independent return is not possible, the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice requested a qualitative evaluation. In this qualitative evaluation we asked experts for their subjective judgment about the execution and results of the return migration policy, based on their expertise in the field.

The main goal of this project is to investigate how experts judge the execution and results of the return migration policy '99 concerning rejected asylum seekers and the development and changes in the way it is being executed as well as the results since the introduction of the Aliens Act 2000.

Through a short analysis of documents we summarized the goals and instruments of the return migration policy as well as the return process and the organization of the execution. After that we held two expert meetings in which experts were asked to judge certain aspects of the return migration policy. During the first meeting we asked which instruments contribute to achieving the goals that are set for the return migration policy. During the second meeting we asked experts for their opinions about the execution of the return migration policy. To verify the results we conducted a select number of interviews.

The main goal of the return migration policy 1999 and the return migration policy since the introduction of the Aliens Act 2000 is to promote the (voluntary) return of asylum seekers who do not have the right to stay in the Netherlands (any more). Based on the expert meetings and the interviews, we concluded that the return migration policy actually aims at (voluntary) leave of the Netherlands, instead of (voluntary) return to the home country.

The goals of most of the policy instruments that are used are to stimulate the cooperation of the rejected asylum seeker and to influence his/her personal choice to leave the Netherlands or to remain. A distinction can be made between positive and negative instruments. Positive instruments intend to increase as much as possible the attractiveness for asylum seekers of leaving

the Netherlands. Negative instruments intend to decrease as much as possible the attractiveness of staying in the Netherlands.

There is no registration of voluntary leave of the Netherlands, which means there is no indication of the number of rejected asylum seekers that leave the Netherlands as a result of the return migration policy. We found that the experts assume that the choice to return to the *home country* depends for a major part on the perception of the asylum seeker of the (safety) situation in the home country. Experts say it is hardly possible to influence this perception. Secondly, the choice to leave (or not) depends on the level of integration of the rejected asylum seeker. Thirdly, for a minor part the choice depends on the perception of the asylum seeker of his/her future in the Netherlands.

Experts say the third perception can be influenced. According to the experts, a rejected asylum seeker will leave the Netherlands sooner when he/she does not see any chance of building a future in the Netherlands. This perspective is, above all, influenced by (the effects of) the negative instruments. However, the experts cannot support this opinion by numbers, facts or their own experience.

According to most experts, rejected asylum seekers too often do see chances to remain in the Netherlands, for example because the asylum procedure is not yet transparent and short. Furthermore, negative instruments are only partly put into practice because of a lack of commitment for their execution in the society, as well as among the organizations that contribute to the execution and interest groups. Positive instruments marginally influence the choice of the asylum seeker to leave or not. These instruments particularly support the asylum seekers who have already decided to return.

While the experts give a positive judgment about the operational organization of the return process, they also state that improvement of the return process as a whole and of the fit between the policy and operational level is needed. They are especially pleased with the cooperation and collaboration at the regional and local level. Since the deployment of the return migration policy the executive organizations are more aware of their interdependency.

Experts expect improvement in the quality of the data as a result of improvements in registration systems. However, quantitative evaluation of the return migration policy will still be impossible in the near future. Because the main goal implies independent and voluntary leave, there is no registration of the number and the destination of people that leave the Netherlands.



# Literatuur

## **Ministerie van Justitie**

Stappenplan 2000; uitvoeringsprotocol voor verwijdering van  
asielzoekers

*Staatscourant*, 2000, nr. 29, pp. 10-12

## **Wijngaart, M. Van den, M. Hulsen, M. Olde Monnikhof**

Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. Een vooronderzoek naar de  
(on)mogelijkheden

Nijmegen, ITS, 2003

## **Kamerstukken**

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 16 626, nrs. 1-2

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 732 en 19 637, nr. 13

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 19 637, nr. 559

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648

Tweede Kamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering.*

*Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, vergaderjaar  
2002-2003, 28 831, nr. 2

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 805

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1

# Bijlage 1

## Overzicht respondenten

### Respondenten expertmeeting 1 (beleid)

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Dhr. F. Beijaard	WODC
Mw. M. Brons	IOM
Dhr. J. Damoiseaux	BZ/OS
Mw. A. Diender	COA
Mw. I. Ketelaar	VNG
Mw. M. Kleiboer	IND
Mw. F. Özgümüç	VON
Dhr. P. van Krieken	ACVZ
Mw. T. Wijn	Vluchtelingenwerk
Mw. A. Weijs	IND

### Respondenten expertmeeting 2 (uitvoering)

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Dhr. F. Beijaard	WODC
Dhr. S. Bontekoning	Gemeente Amsterdam
Dhr. M. Berk	Nidos
Mw. A. Jans	COA
Dhr. M. Leijen	Advocatuur
Mw. N. Oepkes	Vluchtelingenwerk
Dhr. G. Oosterholt	SRA Noordoost
Dhr. R. Schoemaker	ACVZ
Mw. L. Vellenga	Advocatuur

### Respondenten interviews

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Mw. M. Kleiboer	IND
Mw. A. Weijs	IND
Dhr. J. van Lammeren	DVB
Dhr. J. Damoiseaux	Buza
Dhr. H. Duel	VD
Dhr. C. Hassefras	SCV
Mw. C.L. Suir	SCV

## Bijlage 2

### Huidige AC-procedure<sup>12</sup>

Voor asielzoekers van wie de aanvraag in het aanmeldcentrum (AC) wordt afgehandeld, gelden afwijkende regels. Voor hen geldt de AC-procedure, ook wel versnelde procedure genoemd. In totaal mag de procedure in het aanmeldcentrum, van het moment van het indienen van de aanvraag tot het moment waarop de beschikking wordt uitgereikt, niet langer dan 48 *procedures* uren. Procedures uren zijn gedefinieerd als uren die beschikbaar zijn voor het onderzoek naar de aanvraag.

Als de IND naar aanleiding van het eerste gehoor van plan is de aanvraag in het aanmeldcentrum af te handelen, wordt de asielzoeker door de IND aangemeld bij de balie van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA). De asielzoeker heeft dan in beginsel twee uur de tijd om samen met een rechtshulpverlener het verslag van het eerste gehoor na te bespreken en het nader gehoor voor te bereiden. Als de rechtshulpverlener op basis van dit gesprek meent dat de aanvraag van de betrokken asielzoeker niet in de AC-procedure moet worden behandeld, kan hij een zwaarwegend advies indienen bij de IND. De IND kan naar aanleiding hiervan besluiten om de asielzoeker alsnog door te sturen naar de normale procedure.

Als geen zwaarwegend advies is ingediend, of als de IND hierin geen grond ziet de asielzoeker alsnog door te sturen naar de normale procedure, krijgt de asielzoeker in het aanmeldcentrum een nader gehoor. Het nader gehoor wordt zo snel mogelijk na uitreiking van het verslag van het eerste gehoor afgenomen. De IND kan naar aanleiding van het nader gehoor besluiten dat de aanvraag niet geschikt is om verder in het aanmeldcentrum te behandelen. In dat geval zal zij de asielzoeker doorsturen naar een opvanglocatie. Het asielverzoek wordt dan verder in de normale procedure behandeld.

Als de IND van mening is dat de aanvraag zonder verder onderzoek afgewezen kan worden, zal zij een voornemen tot afwijzing opstellen. Dit voornemen wordt samen met het verslag van nader gehoor in het aanmeldcentrum aan de asielzoeker uitgereikt. Deze heeft vervolgens een termijn van drie uur om samen met een rechtshulpverlener het verslag van nader gehoor na te bespreken, eventuele correcties en aanvullingen op het verslag te maken en eventueel een zienswijze op te stellen naar aanleiding van de voorgenomen beslissing.

Als de IND van mening blijft dat de aanvraag zonder verder onderzoek kan worden afgewezen, zal zij een afwijzende beschikking opstellen. Is zij van mening dat een verzoek wellicht inwilligbaar is, of dat nader onderzoek noodzakelijk is, dan zal zij de asielzoeker alsnog doorsturen naar de normale procedure.

<sup>12</sup> Informatie uit: G.G. Lodder (2003). De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure. Instituut voor Immigratierecht – Universiteit Leiden.

Tegen een afwijzende beschikking kan de asielzoeker beroep aantekenen bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank 's-Gravenhage. De termijn voor het instellen van beroep is één week. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Om het beroep in Nederland te mogen afwachten moet aan de rechter een voorlopig voorziening worden gevraagd. De asielzoeker krijgt in afwachting van de behandeling van zijn beroep (dit duurt doorgaans ongeveer drie weken) geen opvang. Zowel de asielzoeker als de IND kan tegen een uitspraak van de rechtbank hoger beroep indienen. De termijn hiervoor bedraagt vier weken.

De beslissing op een asielverzoek die in een aanmeldcentrum wordt genomen is altijd *negatief*. In de AC-procedure kan geen aanvraag worden toegewezen. Als wordt gesproken van het 'afdoen' van zaken in het AC wordt dus altijd bedoeld 'afwijzen'.

# Bijlage 3

## Het terugkeerproces<sup>13</sup>

Hierboven hebben we de doelstellingen en instrumenten van het terugkeerbeleid geschetst. Om een beter inzicht te krijgen in de manier waarop het terugkeerbeleid in praktijk moet worden uitgevoerd, schetsen we hieronder de basisstappen van het terugkeerproces onder Stappenplan 2000. Hieronder een overzicht van de stappen:

- 1 Bij elke negatieve beslissing in de asielprocedure van een asielzoeker informeert de IND de politie en het COA door middel van het versturen van (een kopie van) de beschikking.
- 2 Als de asielzoeker op het bekende adres aanwezig is, voeren de politie en het COA een aantal handelingen uit.

### *De politie:*

- reikt de beschikking uit;
- deelt de strekking van de beslissing mee;
- licht de gevolgen daarvan toe;
- zegt de asielzoeker aan dat hij/zij Nederland moet verlaten, indien geen schorsende werking is verleend;
- wijst de asielzoeker op bezwaar- en beroepsmogelijkheden (als deze mogelijkheden niet al zijn uitgeput).

### *Het COA:*

- nodigt de asielzoeker (nogmaals) uit voor een gesprek;
- wijst de asielzoeker op de eigen verantwoordelijkheid voor zijn/haar eigen terugkeer;
- informeert hem/haar over de activiteiten die de Nederlandse overheid van hem/haar verwacht;
- informeert hem/haar over de ondersteuning die hij/zij daarbij kan krijgen;
- wijst op de mogelijkheid van zelfstandige terugkeer via de IOM;
- deelt mee dat 28 dagen nadat de beschikking tot niet-inwilliging van de asielaanvraag onherroepelijk is geworden of nadat de betrokkene rechtmatig verwijderbaar is geworden, de opvangvoorzieningen van rechtswege zullen worden beëindigd;
- deelt mee – indien de betrokkene rechtmatig verwijderbaar is – dat hij/zij terugkeer binnen de finale vertrekketermijn van 28 dagen dient te realiseren;
- deelt mee dat het een rechterlijk bevel tot ontruiming van zijn/haar woonruimte zal vragen als de betrokkene de woonruimte na afloop van de finale vertrekketermijn niet heeft verlaten (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig);
- beëindigt alle activiteiten die op integratie van de betreffende asielzoeker in de Nederlandse samenleving zijn gericht.

13 Gebaseerd op de volgende informatie:

- website van het Ministerie van Justitie: [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl);
- Ministerie van Justitie (2000). Stappenplan 2000; uitvoeringsprotocol voor verwijdering van asielzoekers. Staatscourant 29, 10-12. Den Haag: Sdu.

- 3 Als de politie de asielzoeker niet aantreft in zijn/haar woonruimte en constateert dat de woonruimte niet meer door hem/haar wordt bewoond, worden de volgende handelingen uitgevoerd:

*De politie:*

- meldt vertrek van de asielzoeker aan het COA;
- meldt vertrek van de asielzoeker aan de IND.

*Het COA:*

- beëindigt de RVA-voorzieningen met inachtneming van de bepalingen in de Rva 1997.

- 4 Als de politie de asielzoeker niet in zijn/haar woning aantreft maar constateert dat deze kennelijk nog wel door hem/haar wordt bewoond, gaat men over tot de volgende activiteiten:

*De politie:*

- nodigt de asielzoeker uit voor een gesprek;
- vordert de asielzoeker (indien nodig);
- meldt het COA als de asielzoeker niet verschijnt.

*Het COA:*

- beëindigt de RVA-voorzieningen met inachtneming van de bepalingen van de bepalingen in de Rva 1997;
- vraagt zo nodig een ontruimingsbevel van de woonruimte (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig).

#### *De gang van zaken tijdens en na de finale vertrektermijn*

Na aanvang van de finale vertrektermijn onderzoeken de IND en de vreemdelingenpolitie de mogelijkheid van gedwongen terugkeer. Door politie en COA worden de volgende activiteiten verricht:

*De politie:*

- nodigt de asielzoeker uit voor een gesprek;
- vordert de asielzoeker (indien nodig);
- herinnert de asielzoeker eraan dat de finale vertrektermijn is aangevangen en dat hij/zij zelf verantwoordelijk is voor zijn/haar vertrek;
- vraagt de asielzoeker informatie te verstrekken over zijn/haar vertrek.

*Het COA:*

- wijst de asielzoeker op de eigen verantwoordelijkheid voor vertrek;
- informeert de asielzoeker over de mogelijkheden voor terugkeer met behulp van de IOM;
- stelt de asielzoeker in kennis van het voornemen tot beëindigen van de voorzieningen;
- deelt mee dat zij een gerechtelijk bevel tot ontruiming zal vragen als de asielzoeker deze na afloop van de finale vertrektermijn niet heeft verlaten (dit is onder de Vw 2000 niet meer nodig).

Indien de asielzoeker na het verstrijken van de finale vertrektermijn niet zelfstandig vertrekt, zijn er twee mogelijkheden.

- 1 Gedwongen terugkeer is niet mogelijk. Het COA verzoekt de politie om de woonruimte te ontruimen. De asielzoeker wordt vervolgens door de politie, indien nodig met dwang, uit de opvangvoorziening verwijderd.
- 2 Gedwongen terugkeer is wel mogelijk. De asielzoeker wordt onder toezicht van de Koninklijke Marechaussee uitgezet naar het land van herkomst. Eventueel wordt de asielzoeker in afwachting hiervan in vreemdelingenbewaring gesteld.

## Bijlage 4

### De organisaties

Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid spelen diverse organisaties een rol. Hierna worden deze rollen kort geschetst.

De *IND* oordeelt over het verblijfsrecht van vreemdelingen. In geval van verwijdering coördineert de *IND* in veel gevallen tevens de aanvraag van vervangende reisdocumenten (*laissez-passers*). Tevens heeft de *IND* een belangrijke rol ten aanzien van de diverse met terugkeer samenhangende processen, waarin de hieronder genoemde organisaties een rol spelen, zowel in individuele gevallen als in algemene zin. De *IND* levert namelijk de voor alle partijen in het proces relevante informatie.

Het *COA* verzorgt de opvangvoorzieningen van asielzoekers. Wanneer de vreemdeling daar geen recht meer op heeft, beëindigt het *COA* de voorzieningen. Bovendien heeft het *COA* als taak om de betrokken vreemdeling bij elke negatieve beslissing te bewegen tot terugkeer, door aan te geven dat hij een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren van zijn/haar terugkeer. Het *COA* heeft hiertoe terugkeerprogramma's opgesteld, die de vreemdeling voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst.

De *vreemdelingendienst van de politie* effectueert zo mogelijk de (gedwongen) terugkeer van betrokkenen. Op grond van de bepalingen van de *Vw 2000* is de vreemdelingendienst bevoegd de woning te ontruimen van vreemdelingen die geen recht meer hebben op opvangvoorzieningen. Daarnaast voorziet de vreemdelingendienst in het toezicht op vreemdelingen, effectueert de aan de vreemdeling opgelegde meldingsplicht en plaatst vreemdelingen in bewaring ter fine van verwijdering, als daartoe aanleiding bestaat.

De *Koninklijke Marechaussee* verzorgt de feitelijke verwijdering van vreemdelingen uit Nederland. Dat vindt plaats door middel van uitoefenen van toezicht (bij de grens) op hun feitelijke vertrek, dan wel het begeleiden en het aan buitenlandse immigratieautoriteiten overdragen van betrokkenen.

Het *Ministerie van Buitenlandse Zaken* faciliteert en/of verzorgt de nodige contacten over terugkeer met buitenlandse autoriteiten, zowel hier te lande als elders, als er sprake is van nieuw maken en/of bij te stellen afspraken over de wijze van samenwerking.

De *IOM* voert sinds 1992 de door het Ministerie van Justitie gefinancierde *REAN*-regeling uit. De *REAN*-regeling biedt vreemdelingen onder bepaalde mogelijkheden hulp bij vertrek. Deze regeling is niet land- of doelgroepgericht. Daarnaast voert de *IOM* een aantal doelgroepgerichte programma's uit, die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Europees Vluchtelingenfonds worden meegefinancierd.



De *gemeenten* verzorgen opvang voor een gedeelte van de asielzoekers. Wanneer de vreemdeling geen recht op opvang meer heeft, dienen de gemeenten deze voorzieningen te beëindigen. Dit betreft met name de categorie ex-vvtv houders en vreemdelingen die vallen onder de ROA-regeling.

De *vreemdelingenkamers* van rechtbanken oordelen in beroep over de toelatingsbeslissing van de IND. De verwijdering van een vreemdeling kan eerst plaatsvinden nadat de rechter heeft geoordeeld dat de beslissing om de betrokkene niet tot Nederland toe te laten rechtmatig is, dan wel een reeds verleende vergunning terecht is ingetrokken of nadat de beroepstermijn ongebruikt verstreken is. De vreemdelingenkamers toetsen ook de rechtmatigheid van de opgelegde vreemdelingenbewaring.

Bij de *Raad van State* bestaat sinds de invoering van de Vw 2000 in bepaalde situaties de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep.

De *advocatuur* staat de vreemdeling bij in de procedures bij de rechtbanken. Ook is het de taak van de advocaat om de vreemdeling op de hoogte te stellen van de uitkomst van de procedures.