

Vergaderjaar 2007–2008

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 67

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2008

1. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Deze brief schetst de kabinetsplannen voor een zorgvuldigere én snellere asielprocedure, waarmee tevens de terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt bevorderd. Voorts worden maatregelen aangekondigd om het aantal asielzoekers dat zonder opvangvoorzieningen rechtmatig in Nederland verblijft, maximaal te beperken en het aantal vervolgpcedures terug te dringen. Tevens stellen wij maatregelen voor om de effectiviteit van het terugkeerbeleid in den brede te vergroten. De verbeteringen die de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) heeft gebracht, worden in deze voorstellen behouden en versterkt.

Met de maatregelen wordt bereikt dat:

- 1) de asielprocedure wordt verkort en de zorgvuldigheid van de algemene procedure in het aanmeldcentrum toeneemt;
- 2) zoveel mogelijk wordt voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terechtkomen;
- 3) minder ex-asielzoekers nieuwe asielaanvragen of reguliere aanvragen indienen;
- 4) meer vreemdelingen daadwerkelijk Nederland zullen verlaten.

• *Asielprocedure*

De asielprocedure wordt verbeterd door de volgende maatregelen:

- een rust- en voorbereidingstermijn ten behoeve van meer tijd, rust en ruimte voor voorbereiding op de asielprocedure voordat de procedure daadwerkelijk start;
- onderzoek naar de identiteit en nationaliteit kan in de rust- en voorbereidingstermijn aanvangen, hetgeen zowel de kwaliteit van de asielprocedure als het realiseren van de eventuele terugkeer ten goede komt;
- vaststelling van de duur van de algemene asielprocedure op, behou-

- dens enkele uitzonderingen, maximaal 8 dagen (de huidige procedure duurt 48 procedures), waarvan 3 dagen beschikbaar zijn voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener (in plaats van de 5 procedures in de huidige procedure);
- binnen de algemene asielprocedure worden in beginsel alle asielzoekers gehoord over hun asielmotieven, ook als hun aanvraag wordt behandeld in de verlengde procedure.

Naar onze overtuiging is dit een evenwichtig voorstel dat aansluit bij de essentie van het advies van de commissie-Scheltema, die de Vw 2000 heeft geëvalueerd, om de algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum zorgvuldiger te maken en de eventuele verlengde asielprocedure na het aanmeldcentrum minder lang te laten duren. Naar verwachting zullen hierdoor meer zaken volledig kunnen worden behandeld in de algemene asielprocedure op het aanmeldcentrum. Het verplaatsen van de rusttermijn naar de voorkant van de procedure en het afronden van alle nadere gehoren, inclusief het indienen van correcties en aanvullingen in de algemene asielprocedure op het aanmeldcentrum, levert een tijdswinst van 8 weken op (in de verlengde procedure).

• *Opvang*

Er wordt voorts voorzien in opvang gedurende de vertrektermijn voor asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in het aanmeldcentrum is afgewezen. Dit leidt tot een grotere beschikbaarheid voor de procedure. Voor deze groep is een betere voorbereiding op vertrek mogelijk en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat deze asielzoekers op straat terechtkomen, terwijl zij nog rechtmatig verblijf hebben.

Afgewezen asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op grond van een reguliere aanvraag, komen niet in aanmerking voor opvang. Gemeenten ervaren dit als een probleem omdat zij worden geconfronteerd met ex-asielzoekers die op straat komen te staan, maar nog wel in Nederland mogen verblijven. Om dit probleem zo klein mogelijk te maken wordt een combinatie van maatregelen genomen die vervolgsprocedures tegengaan dan wel overbodig maken.

Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van opvangvoorzieningen door het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag zal worden geïntensiveerd.

• *Herhaalde aanvragen*

Vergroting van de zorgvuldigheid en versnelling van de asielprocedure kan de redenen voor het indienen van tweede of volgende asielaanvragen en voor reguliere aanvragen deels wegnemen. Dit wordt tevens bevorderd door het zoveel mogelijk in de asielprocedure meenemen van bijzondere aspecten (waarbij valt te denken aan minderjarigheid, medische omstandigheden, slachtofferschap mensenhandel), dan wel aparte procedures daarover zoveel mogelijk parallel aan de asielprocedure te laten verlopen. Verder wordt het indienen van vervolgaanvragen zoveel mogelijk voorkomen door uitzettingsbeletselen waar mogelijk in de (eerste) asielprocedure mee te nemen en enkele procedurele versoeringen door te voeren.

• *Terugkeer*

De verbeteringen van de asielprocedure bevorderen ook de terugkeer doordat zo vroeg mogelijk wordt gestart met identiteits- en nationaliteitsonderzoek. Daarnaast worden de volgende maatregelen getroffen om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten:

1. ex-asielzoekers worden na afloop van de vertrektermijn gedurende maximaal twaalf weken vanuit een vrijheidsbeperkende locatie aanvullend begeleid bij terugkeer;
2. intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden, inclusief maatwerk ter ondersteuning van deze landen bij effectief migratiebeheer;
3. uitbreiding van de mogelijkheden van individuele herintegratie-ondersteuning voor vreemdelingen.

Deze maatregelen komen bovenop de maatregelen die de afgelopen periode al zijn getroffen om de effectiviteit van het terugkeerproces te optimaliseren.

De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling (in eerste en uiterste instantie) voor zijn eigen vertrek is en blijft het uitgangspunt van het terugkeerbeleid, aangezien de medewerking van de vreemdeling aan terugkeer cruciaal is. Met bovengenoemde maatregelen en de overige maatregelen in deze brief ter verbetering van de asielprocedure en het terugkeerbeleid, wordt vanuit de overheid een maximale inspanning geleverd. Een «sluitende aanpak» in die zin dat vreemdelingen óf een vergunning krijgen óf worden uitgezet, is ook met deze aanvullende maatregelen onmogelijk ten volle te realiseren, maar wordt wel aldus bevorderd. Het vergt overheidsbreed een consistente benadering om daarmee de finale prikkel tot vertrek te geven.

2. ACHTERGROND

De invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is door velen als een belangrijke verbetering ervaren, in het bijzonder voor wat betreft de overzichtelijkheid van de procedures en typen beslissingen. Desalniettemin zijn er vragen en bezwaren blijven leven met betrekking tot de duur en de zorgvuldigheid van de procedures. De procedures worden in sommige gevallen als te kort, in andere als te weinig beheersbaar gezien. Uit het oogpunt van bescherming hebben non-gouvernementele organisaties regelmatig kritiek uitgeoefend op de asielprocedure. Ook is er kritiek op de langdurige periode van inactiviteit zolang de mogelijkheid van toelating bestaat, maar geen verblijfsvergunning is verleend. De commissie-Scheltema heeft geconcludeerd dat de Vw 2000 – in vergelijking met haar voorgangster – een betere wet is, gezien vanuit het perspectief van opzet en systematiek, en dat de grotere toegankelijkheid en overzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk aanzienlijke voordelen heeft. De commissie heeft aanbevolen om met behoud van snelheid de zorgvuldigheid van de huidige procedure in het aanmeldcentrum te vergroten en de lengte van de procedure na het aanmeldcentrum sterk terug te dringen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft zich in haar adviezen van februari 2004 («Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure») en maart 2007 («Secuur en snel») eveneens kritisch geuit.

In het coalitieakkoord is ten aanzien van de asielprocedure aangekondigd: «De procedure toelating van de nieuwe Vreemdelingenwet wordt verbeterd (mede in het licht van de aanbevelingen van de commissie Scheltema) en versneld en daarbij wordt in het bijzonder de regeling van de 48-uursprocedure verbeterd zodat deze zonodig verlengd kan worden om vertraging te voorkomen.» Voorts zegt het coalitieakkoord: «Er zal op korte termijn een studie over het zoveel mogelijk beperken van herhaalde asielaanvragen worden verricht. Daarbij wordt de mogelijkheid verkend dat later ingetreden beletselen op grond van artikel 3 EVRM en andere niet verwijtbare omstandigheden zonder herhaalde aanvraag in het kader van een lopende procedure kunnen worden beoordeeld.»

In deze brief worden de maatregelen uit het coalitieakkoord nader uitgewerkt.

In de aanloop naar deze brief hebben brede consultaties plaatsgevonden met ketenpartners en andere «stakeholders». Het kabinet geeft daarmee invulling aan de aanbeveling van de commissie-Scheltema om in sterkere mate dan tot dusverre de ketenpartners en andere «stakeholders» bij het vreemdelingenbeleid te betrekken, alsmede aan de wens om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor een verbeterde asielprocedure. De consultaties hebben nuttige suggesties en inzichten opgeleverd, die steeds zijn getoetst aan het doel om te komen tot een snellere én zorgvuldigere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid.

De in deze brief beschreven beleids- en procesmaatregelen leiden tot een efficiëntere en zorgvuldige asielprocedure. De verschillende maatregelen zijn er op gericht de procedure niet langer te laten duren dan nodig is om het onderzoek naar de aanvraag op een zorgvuldige wijze af te kunnen ronden, en de verschillende processen daartoe goed op elkaar aan te laten sluiten. Een randvoorwaarde hiervoor is dat de betrokken organisaties over voldoende capaciteit beschikken om hun taken in de asielprocedure te verrichten. Het inschatten van de benodigde behandelcapaciteit voor asielzaken blijkt complex; ook het recente verleden laat zien dat de instroom onverwacht sterk kan fluctueren. Een instrument om te voorkomen dat een efficiënte afdoening van zaken wordt belemmerd door capaciteitstekorten, is in het algemeen het instellen van enige vorm van buffercapaciteit. In de komende periode zal nader worden uitgewerkt of en in welke mate buffercapaciteit ook voor de organisaties in de vreemdelingenketen opportuun is.

De effecten van de maatregelen zullen na de invoering ervan nauwkeurig worden gemonitord. U zult daarover door middel van de gebruikelijke instrumenten geïnformeerd worden.

3. VERBETERING VAN DE ASIELPROCEDURE

3.1 Inleiding

Het kabinet vindt een snelle asielprocedure, waarin zorgvuldig beslist wordt wie wel en wie geen recht op verblijf heeft, van groot belang. Asielzoekers moeten zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over hun aanvraag. Zo wordt voorkomen dat degenen die niet voor asiel in aanmerking komen, onnodig lang in de procedure en in de opvang verblijven, terwijl zij uiteindelijk toch Nederland moeten verlaten. Evenzeer is het van belang dat degenen die worden toegelaten, zo snel mogelijk aan integratie en (arbeids)participatie kunnen beginnen. De aanmeldcentrumprocedure (AC-procedure) is in de afgelopen jaren op beide punten in veel gevallen een adequaat instrument gebleken.

De commissie-Scheltema heeft bij de evaluatie van de Vw 2000 geconstateerd dat de AC-procedure en de asielprocedure na het aanmeldcentrum op het punt van de doorlooptijd te ver uit elkaar zijn gegroeid. Zij heeft aanbevolen te zoeken naar mogelijkheden om de voordelen van de huidige AC-procedure – snelle afhandeling van aanvragen – te behouden en de nadelen – de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op de zorgvuldigheid van de beslissingen – te ondervangen. Daarnaast dient, aldus de commissie, de lengte van de asielprocedure na het aanmeldcentrum sterk teruggedrongen te worden. Het kabinet deelt deze bevindingen van de commissie. Ook in de consultaties is naar voren gekomen dat – uitgaande van het bestaan van een snelle procedure aan de voorkant – het streven om de tijdsduur van de asielprocedure na het aanmeldcentrum terug te

dringen en de zorgvuldigheid van de AC-procedure te vergroten, breed wordt gedeeld.

Wij benadrukken dat geen sprake is van twee inhoudelijk verschillende procedures. In de AC-procedure en de procedure na het aanmeldcentrum vindt dezelfde toetsing aan dezelfde criteria van de artikelen 30 en 31 Vw 2000 plaats. Ook zijn er dezelfde procedurele waarborgen: voorafgaande informatievoorziening over de procedure, een nader gehoor, beroep op de rechter, enzovoort. Om te benadrukken dat de Vw 2000 één procedure kent, zal in het vervolg van deze brief worden gesproken over de algemene asielprocedure (AA-procedure; in plaats van de aanmeldcentrum-procedure) en de verlengde asielprocedure (VA-procedure; in plaats van de asielprocedure na het aanmeldcentrum of de asielvervolgprocedure). In die gevallen waarin zonder tijdrovend onderzoek op zorgvuldige wijze kan worden vastgesteld dat de aanvraag kan worden afgewezen of ingewilligd, is en blijft afdoening in de snelle algemene asielprocedure aangewezen. De aanvragen waarop een zorgvuldige beslissing in de algemene asielprocedure niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek nodig is of een besluitmoratorium¹ van kracht is, worden verder behandeld in de verlengde asielprocedure. Uit de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft verricht, blijkt dat het afdoeningspercentage in het aanmeldcentrum in de nieuwe situatie naar verwachting zal stijgen.

3.2 Rust- en voorbereidingstermijn

De meeste asielzoekers verblijven thans voor het begin van de asielprocedure (de formele indiening van de asielaanvraag) enige tijd in de Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV). Deze tijd zal in de nieuwe situatie worden benut om de zorgvuldigheid van de asielprocedure te vergroten: de asielzoeker wordt rust gegund, de gelegenheid gegeven te worden voorgelicht over het verloop van de procedure door Vluchtelingenwerk en inhoudelijk te worden voorbereid door rechtsbijstand en, indien van toepassing, medisch onderzocht. Ook wordt deze tijd benut om het identificatieproces te verbeteren en waar mogelijk onderzoek naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal (zoals arrestatiebevelen, vonnissen) op te starten.

Dit zal worden gerealiseerd door de zogenoemde rusttermijn van ten minste zes dagen, die op grond van de huidige regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gegund aan asielzoekers van wie het asielverzoek niet in het aanmeldcentrum is afgewezen, te verplaatsen naar een meer voor de hand liggend tijdstip, namelijk vóór de formele indiening van de asielaanvraag. Hiermee geldt deze termijn in beginsel voor alle asielzoekers. Het is wenselijk dat hierop enkele uitzonderingen kunnen worden gemaakt, opdat onder bepaalde omstandigheden de asielzoeker direct tot de asielprocedure kan worden toegelaten.

¹ Op grond van artikel 43 Vw kan de minister door middel van een algemeen besluit een besluitmoratorium instellen voor bepaalde categorieën asielzoekers vanwege de situatie in het land van herkomst dan wel vanwege een massale instroom uit een bepaald land of een bepaalde regio. Strikt genomen gaat het om verlenging van de beslistermijn.

² Zie in dit verband het oude artikel 52d van het voormalige Vreemdelingenbesluit. De toelichting op dat artikel stelt het volgende: «Artikel 52d bevat regels voor het nader gehoor door de contactambtenaar. De vreemdeling krijgt ten minste zes dagen de tijd om zich op dit gehoor voor te bereiden. Gedurende deze periode kan hij zich met de (rechts)hulpverlening verstaan.»

Deze termijn is niet alleen bedoeld om de asielzoeker de gelegenheid te geven tot rust te komen, maar ook om de asielzoeker in staat te stellen zich op de procedure voor te bereiden (bijvoorbeeld door het verzamelen van documenten ter ondersteuning van het asielverhaal en het ordenen van de feiten), en daartoe te overleggen met Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand². Tijdens deze termijn is er over de asielmotieven geen contact tussen de IND en de asielzoeker. We spreken dus liever van *een rust- en voorbereidingstermijn* dan van een rusttermijn.

In de nieuwe situatie zal zoveel mogelijk worden geborgd dat eventuele medische problemen van de asielzoeker al in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure worden onderkend en in de procedure worden

meegenomen dan wel in een aparte, maar parallelle, procedure aan de orde komen. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan TBC-screening en anamnese van zelfgerapporteerde klachten. Het signaleren van medische aspecten aan de voorkant draagt ertoe bij dat de eventuele noodzaak voor het starten van een medische behandeling snel wordt onderkend en dat dit niet pas in een latere fase, bijvoorbeeld tijdens voorbereiding van de terugkeer, aan het licht komt en de terugkeer onnodig belemmert. Met het vroegtijdig signaleren van medische aspecten kunnen ook tweede asiel-aanvragen of reguliere aanvragen deels worden voorkomen.

De periode voorafgaand aan de formele indiening van de asielaanvraag zal tevens worden benut om onderzoek te verrichten naar de vingerafdrukken en (voor zover nodig) andere onderzoeken op te starten die van belang zijn voor de identificatie van de asielzoeker (zoals onderzoek naar de authenticiteit van identiteitsdocumenten). In de regelgeving zal worden gewaarborgd dat met het onderzoek niet de termijnen van de algemene asielprocedure gaan lopen, zoals thans het geval is. Een verbetering van het identificatieproces voorafgaand aan de procedure komt niet alleen de snelle en zorgvuldige besluitvorming over de asielaanvraag ten goede, maar kan ook de terugkeer, indien aan de orde, bevorderen.

3.3 De algemene asielprocedure

Het kabinet kiest ervoor het succes van de huidige AC-procedure verder uit te bouwen door middel van een verlenging van deze procedure tot, behoudens enkele uitzonderingen, maximaal 8 dagen.

De zorgvuldigheid van de algemene asielprocedure zal toenemen door de asielzoeker en diens rechtsbijstand meer tijd te geven. De huidige AC-procedure bestaat uit 48 procedures (5 à 6 werkdagen), waarvan 5 procedures beschikbaar zijn voor de asielzoeker en rechtsbijstand. Al langer is de kritiek dat de termijnen voor de asielzoeker en rechtsbijstand te kort zijn in verhouding tot de voor de IND beschikbare tijd. In het bijzonder bestaat er de wens om de procedure flexibeler te kunnen inrichten en de planbaarheid van de procedure voor zowel de IND als de rechtsbijstand te kunnen vergroten. De huidige, uit procedures bestaande procedure blijkt voor alle betrokken partijen een strak en gecompliceerd keurslijf van regels te zijn.

Om de algemene asielprocedure te verbeteren, zowel om redenen van zorgvuldigheid als wegens de planbaarheid, zullen de IND en rechtsbijstand steeds één volle dag ter beschikking hebben om de eigen werkzaamheden te verrichten. Het aantal uren dat aan de rechtsbijstandverlener wordt vergoed, blijft genormeerd.

De asielprocedure kan nog verder worden verbeterd door het optimaliseren van de dienstverlening door rechtsbijstand. Daarbij wordt ook betrokken of en zo ja, op welke wijze meer continuïteit kan worden bereikt in de rechtsbijstandverlening aan de asielzoeker.

Gelet op de processtappen zal de algemene procedure maximaal 8 (werk)dagen bedragen¹. De duur van de algemene procedure wordt dus verlengd, waarbij voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener aanzienlijk meer tijd beschikbaar is: in totaal 3 van de 8 dagen. Een schematisch overzicht van de algemene asielprocedure en de verlengde asielprocedure in vergelijking tot de huidige situatie treft u aan in de bijlage bij deze brief.²

Wij verwachten dat de voorlichting en voorbereiding door Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand vóór en tijdens de algemene asielprocedure een extra kwaliteitsimpuls aan het nader gehoor zullen geven. In de nieuwe

¹ Dag 1: Eerste gehoor; Dag 2: Voorbereiding op nader gehoor; Dag 3: Nader gehoor; Dag 4: Correcties en aanvullingen op nader gehoor; Dag 5: Voornemen; Dag 6: Zienswijze; Dag 7: Concipiëren beschikking; Dag 8: Uitreiken beschikking.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

algemene asielprocedure zal, in tegenstelling tot de huidige situatie, in alle gevallen het nader gehoor over de asielmotieven worden afgenomen. Op deze hoofdregel gelden enkele uitzonderingen, zoals gevallen waarin dat om medische redenen niet mogelijk of wenselijk is, of waar het gaat om een alleenstaande minderjarige vreemdeling jonger dan 12 jaar. Ook de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor zullen in alle gevallen binnen de algemene procedure in het aanmeldcentrum worden ingediend. Dit betekent dat alle processtappen die nodig zijn om op de asielaanvraag te kunnen beslissen, binnen 8 dagen worden afgerond en vervolgens kan worden beoordeeld of er binnen 8 dagen zorgvuldig kan worden beslist.

In tegenstelling tot de huidige procedure zal niet alleen de tijd van de asielzoeker, maar ook de tijd van de IND worden genormeerd. Dat betekent dat, wanneer de IND de termijnen overschrijdt, de asielzoeker (zoveel mogelijk na de indiening van correcties en aanvullingen in de algemene asielprocedure) wordt doorgezonden naar de opvang en de beslissing op de asielaanvraag wordt genomen in de verlengde asielprocedure. Het is wenselijk dat hierop enkele uitzonderingen kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld voor gevallen van verschoonbare termijnoverschrijding of gevallen waarin de asielzoeker zijn verklaringen dusdanig wijzigt dat de essentie aan de oorspronkelijke aanvraag is komen te ontvallen. Om te realiseren dat in dergelijke gevallen de asielaanvraag waar mogelijk in de algemene asielprocedure kan worden afgedaan, is er behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit. Daartoe zal de procedure in die gevallen zo nodig met een korte, aan een maximum gebonden tijd kunnen worden verlengd.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, indien niet binnen het tijdsbestek van de algemene asielprocedure zorgvuldig op de asielaanvraag kan worden beslist, het mogelijk blijft om in de verlengde asielprocedure zo nodig een aanvullend gehoor af te nemen, verdere aanvullingen en correcties in te brengen of nadere documenten ter ondersteuning van het asielrelaas te overleggen.

In het kader van de aangekondigde herijking van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), die voor het einde van het jaar wordt verwacht, wordt bijzondere aandacht aan de procedure voor amv's (inclusief de inpassing van het leeftijdsonderzoek) gegeven.

3.4 Versnelling van de verlengde asielprocedure

Het beschikbaar komen van meer tijd in de algemene asielprocedure zal naar verwachting meer afdoeningen in deze procedure tot gevolg hebben. Voor die asielaanvragen die verder behandeld worden in de verlengde asielprocedure, wordt belangrijke tijdswinst gerealiseerd. Het gaat om een tijdswinst van 8 weken door de afronding van het nader gehoor in het aanmeldcentrum evenals het indienen van correcties en aanvullingen op het nader gehoor.¹

De IND onderzoekt daarnaast hoe het (logistieke) proces verder kan worden aangepast om sneller op asielaanvragen te kunnen beslissen. Verkorting van proceduretijd kan ook worden bereikt door bijzondere aspecten ten aanzien van de persoon van de asielzoeker, zoals minderjarigheid, medische omstandigheden en slachtofferschap van mensenhandel, zoveel mogelijk in de asielprocedure zelf mee te nemen dan wel in aparte, maar parallelle procedures.

¹ Er wordt enerzijds een aanmerkelijke bekorting van de verlengde asielprocedure bereikt, aangezien het indienen van correcties en aanvullingen thans een aparte processtap is waar in de huidige praktijk vier weken voor beschikbaar zijn. Dat leidt tot het weglekken van tijd vanwege logistieke redenen. In de nieuwe situatie zal dit reeds in de algemene asielprocedure zijn gebeurd. Anderzijds vervalt de verplichting om de asielzoeker na de algemene asielprocedure opnieuw te horen over zijn asielmotieven. Deze dubbeling in de huidige procedure wordt in de nieuwe situatie voorkomen. Hiermee wordt nog eens vier weken tijdswinst gerealiseerd. Bovenstaande voorstellen leiden aldus tot een aanzienlijke versnelling in de verlengde asielprocedure die een tijdswinst (in de procedure en in de opvang) oplevert van in totaal 8 weken.

3.5 De algemene asielprocedure in Aanmeldcentrum Schiphol

Voor wat betreft de procedure in Aanmeldcentrum Schiphol (AC Schiphol) streven wij naar een procedure die zoveel mogelijk gelijk is aan de procedure in de andere aanmeldcentra. Daarom zal ook in AC Schiphol de procedure van 8 dagen worden geïntroduceerd. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met de bijzondere positie van AC Schiphol.

Aan asielzoekers die hun asielaanvraag daar indienen, is de toegang tot Nederland geweigerd en een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Wij hechten hieraan grote betekenis. Gelet op Verordening (EG) nr. 562/2006¹ is Nederland gehouden maatregelen te nemen om te voorkomen dat geweigerde vreemdelingen feitelijk de toegang krijgen tot het Schengengebied. Het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel is de meest effectieve manier gebleken om aan deze verplichting te voldoen. Ook in de nieuwe situatie zal daarom aan asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, een vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd.

Het is belangrijk dat ook de algemene procedure op AC Schiphol beter kan worden gepland en dat de asielzoeker zich ook daar beter op de asielprocedure kan voorbereiden. Hiervoor moet het voorzieningenniveau van de locatie waar de asielzoekers voorafgaand aan de algemene asielprocedure moeten verblijven, aan alle eisen voldoen, waaronder een goede toegankelijkheid voor Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand. De wensen ten aanzien van het voorzieningenniveau zullen worden betrokken bij de ontwikkeling van een nieuw Justitie-complex op het terrein van de luchthaven Schiphol, waarvan het Aanmeldcentrum een onderdeel zal gaan vormen. Er wordt gestreefd naar een gesloten setting waarbinnen de asielzoekers zich zo vrij mogelijk kunnen bewegen. De nieuwbouw op Schiphol dient in 2012 gereed te zijn.

Om deze redenen zal op AC Schiphol tijdelijk, namelijk zolang de voorzieningen niet op het benodigde niveau zijn, geen voorbereidingstermijn voor de procedure worden geplaatst. Tot die tijd zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden op Schiphol. Dat is geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Overigens is de situatie ten aanzien van AC Schiphol waar geen sprake is van verblijf in de TNV en asielzoekers direct de procedure instromen, ook thans al anders dan de andere aanmeldcentra.

4. OPVANG

Bij het realiseren van een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid passen ook maatregelen op het gebied van de opvang. Opvangmaatregelen kunnen ten goede komen aan de terugkeer omdat de vreemdeling daardoor in het zicht van de overheid blijft, beter beschikbaar is voor de procedure en – bij afwijzing – voor de voorbereiding op het vertrek.

Dit is in lijn met de bestuurlijke afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op grond waarvan wij ernaar streven zoveel mogelijk te voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terechtkomen, met de bijbehorende maatschappelijk ongewenste gevolgen.

Wij willen daarom opvang verlenen aan asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de algemene procedure is afgewezen. Deze opvang zal juridisch worden vormgegeven door de huidige vertrekkertijd van nul dagen na afwijzing in het aanmeldcentrum op vier weken te stellen. Gedu-

¹ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PbEU L 105). Zie wetsvoorstel 31 208 voor een beschrijving van genoemde verordening.

rende de vertrektermijn van vier weken heeft de vreemdeling nog recht op opvang. Door de koppeling van de opvang aan de vertrektermijn blijft het spoedeisend belang voor de behandeling van het beroep door de rechtbank behouden. De vreemdeling moet een voorlopige voorziening indienen om uitzetting te voorkomen. De Raad voor de Rechtspraak heeft aangegeven dat hieruit een voldoende spoedeisend belang volgt om de toekomstige algemene asielzaken zoveel mogelijk op dezelfde wijze als de huidige AC-zaken te blijven behandelen. In hoger beroep is er geen recht op opvang.

De vertrektermijn, inclusief de opvang, is uiteraard niet aan de orde in de gevallen waarin vreemdelingenbewaring wordt toegepast. Om evident misbruik en oneigenlijk gebruik van de asielprocedure te voorkomen, zal in voorkomend geval aansluitend aan de asielprocedure vreemdelingenbewaring worden toegepast. Bovendien wordt daadwerkelijke toepassing van vreemdelingenbewaring geïntensiveerd ten aanzien van afgewezen asielzoekers die, na een verblijf in de illegaliteit, opnieuw asiel aanvragen. Voor dit beleidsvoornemen verwijzen wij u naar de kabinetsreactie op het onderzoek «Illegaal verblijf in Nederland» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), die u op 20 juni 2008 hebt ontvangen.

Misbruik c.q. oneigenlijk gebruik van opvangvoorzieningen door het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag zal strikt worden tegengegaan. Tweede of volgende asielaanvragen die geen kans van slagen hebben, zullen, net als nu het geval is, in de algemene asielprocedure worden afgewezen. Asielzoekers van wie de tweede of volgende asielaanvraag in de algemene asielprocedure is afgewezen, krijgen een vertrektermijn van nul dagen en hebben geen recht op opvang.

Vanwege het streven zoveel mogelijk te voorkomen dat (ex-)asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op straat terechtkomen, hebben wij verder laten onderzoeken of het mogelijk is om het beleid zo aan te passen dat bij (ex-)asielzoekers die een eerste reguliere aanvraag indienen tijdens de periode dat zij nog in de asielopvang verblijven, de opvangvoorzieningen worden voortgezet voor de duur van het onderzoek naar die reguliere aanvraag.

Dit voortgezet recht op opvang kan alleen financieel en bestuurlijk verantwoord worden ingevoerd, als er een goed, snel werkend filter is waarmee kan worden bepaald of een aanvraag kansloos of kansrijk is. In het geval van kansloze aanvragen dient geen opvang gegeven te worden. De huidige zogeheten M50-loketten hebben bewezen voor een groot deel van de reguliere aanvragen reeds dit snelle filter te vormen. Voor zaken met medische aspecten is dit niet het geval. Veel ex-asielzoekers met medische problemen vragen een reguliere verblijfsvergunning op medische gronden aan, of verzoeken in het kader van een andere verblijfsvergunning op medische gronden ontheffing van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf. In de afgelopen maanden heeft de IND onderzocht of ook voor de reguliere aanvragen met medische aspecten een adequaat filter mogelijk is. De IND ziet daartoe onvoldoende mogelijkheden, in het bijzonder omdat het proces van het verzamelen van de medische gegevens in de regel geruime tijd in beslag neemt.

In het bestuurlijk akkoord tussen de Staatssecretaris van Justitie en de VNG is onder andere opgenomen dat bijzondere aandacht wordt gegeven aan het probleem dat gemeenten in de praktijk worden geconfronteerd met uitgeprocedeerde asielzoekers, die rechtmatig in Nederland verblijven, maar geen recht meer hebben op (opvang-)voorzieningen en dat hierover overleg zal worden gevoerd, teneinde deze situaties zoveel

mogelijk tot een minimum te beperken. In het bestuurlijk akkoord is ook sprake van de uitwerking van aanvullende maatregelen ter bevordering van de effectiviteit van het terugkeerbeleid, waaronder mogelijkheden om, met inachtneming van de uitgangspunten van de Vw 2000, het op straat terechtkomen van vreemdelingen na ommekomst van de 28-dagen termijn te beperken.

De bovengenoemde voorstellen en de overige voorstellen in deze brief ter verbetering van de asielprocedure en het terugkeerbeleid, vormen een samenhangend pakket van maatregelen, waarmee de kans vergaand wordt beperkt dat uitgeprocedeerde asielzoekers – mits zij meewerken aan hun terugkeer – op straat terechtkomen. Door de combinatie van de verbeterde asielprocedure, de intensieve interactie van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) met de gemeenten over de terugkeerdossiers, de aanvullende begeleiding bij terugkeer vanuit een vrijheidsbeperkende locatie en het voorkomen van herhaalde asielaanvragen, worden gemeenten in de toekomst veel minder voor het probleem geplaatst dat mensen op straat komen. Daarmee wordt zoveel mogelijk tegemoetgekomen aan de problemen van gemeenten rond de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Hierdoor wordt ook de aanleiding weggenomen voor het in stand houden van de gemeentelijke noodopvang. De gemeentelijke noodopvang bracht immers mee dat perspectief voor uitgeprocedeerden leek te bestaan om te proberen in Nederland te verblijven.

Kern van de afspraken die het kabinet en de VNG hebben neergelegd in het bestuurlijk akkoord van 25 mei 2007 over het asielbeleid, is enerzijds de afspraak om de Vw 2000 overeenkomstig de wet uit te gaan voeren – vreemdelingen die geen recht meer hebben op verblijf dienen Nederland te verlaten – en anderzijds om in het kader van de wetsconforme uitvoering de gemeentelijke noodopvang te beëindigen. Met het samenhangende pakket maatregelen is invulling en uitvoering gegeven aan de afspraken in het bestuurlijk akkoord.

5. HERHAALDE ASIELAANVRAGEN

5.1 Inleiding

Het stapelen van vreemdelingrechtelijke procedures moet waar mogelijk worden voorkomen, zeker waar deze mogelijkheid wordt benut om de terugkeer op onterechte gronden uit te stellen. De ervaring leert dat uitzetting moeilijker wordt naarmate vreemdelingen hun vertrek kunnen uitstellen. Korte procedures zijn ook daarom van grote betekenis.

De hieronder aangekondigde maatregelen ten aanzien van herhaalde asielaanvragen zullen er, samen met de overige maatregelen in deze brief, naar verwachting toe leiden dat in de regel een afdoende beoordeling van verzoeken om toelating in de eerste procedure wordt bereikt. Tweede of volgende asielprocedures zullen daardoor minder vaak voorkomen. Ook zullen deze procedures korter worden doordat aanvragen zonder nieuwe feiten en omstandigheden snel in de algemene asielprocedure kunnen worden afgewezen.

Maatregelen die ten doel hebben om volgende asielaanvragen te voorkomen moeten passen in het bestaande internationaalrechtelijk kader. Richtlijn 2005/85/EG¹ laat het niet toe om het indienen van vervolgaanvragen uit te sluiten. Uitsluiting van vervolgaanvragen zou tot gevolg hebben dat eventuele nieuwe feiten en omstandigheden niet kunnen worden getoetst. Dat zou in strijd komen met het beginsel van non-refoulement. Genoemde richtlijn biedt lidstaten echter wel de mogelijkheid om een specifieke procedure toe te passen wanneer een vreemdeling

¹ Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326)

een «volgend asielverzoek» indient (artikelen 32 en 34). De regels terzake van die specifieke procedure mogen de toegang voor asielzoekers tot een nieuwe procedure echter niet onmogelijk maken of tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang leiden. Ook moeten beletselen tegen uitzetting als bedoeld in artikel 3 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beoordeeld kunnen worden. Enige vorm van beoordeling van de vraag of er relevante nieuwe feiten en omstandigheden zijn, is dus geboden. Overigens bieden alle lidstaten van de Europese Unie op de een of andere wijze die mogelijkheid van beoordeling.

Ook uit de consultaties met de stakeholders is gebleken dat volgende asielaanvragen voornamelijk worden ingediend nadat er (alsnog) nieuwe feiten of omstandigheden beschikbaar komen, die niet meer in het beroep bij de rechtbank kunnen worden meegenomen. Daarnaast is ook een wijziging van het (landen)beleid reden voor een vervolgaanvraag, aangezien dergelijke beleidswijzigingen evenmin in beroep kunnen worden meegenomen. Ook wordt regelmatig een beroep gedaan op psychische of medische problemen en het gebrek aan behandelmogelijkheden in het land van herkomst.

Een verklaring voor het indienen van vervolgaanvragen is, volgens de geconsulteerde stakeholders, de strikte toepassing van artikel 83 Vw in combinatie met artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Omdat artikel 4:6 van de Awb niet op wijzigingen van het recht ziet en dus ook artikel 83 van de Vw 2000 niet, aldus de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kunnen tussentijdse beleidswijzigingen niet in beroep worden meegenomen. De bestaande jurisprudentie houdt ook in dat pas bij de rechtbank naar voren gebrachte argumenten buiten beschouwing moeten blijven als de vreemdeling deze in een eerder stadium had kunnen presenteren. De vreemdeling zal in beide gevallen geneigd zijn om die argumenten alsnog ten grondslag te leggen aan een vervolgaanvraag.

5.2 Verruiming van het meenemen van later opgetreden uitzettingsbeletselen

Het is wenselijk de mogelijkheid te verruimen om later opgetreden uitzettingsbeletselen in een lopende procedure mee te nemen. Wij stellen dan ook voor om, met het bestaande artikel 83 Vw 2000 als uitgangspunt, het mogelijk te maken dat de rechter rekening houdt met alle relevante omstandigheden en wijzigingen van het recht. Daardoor kan de rechter rekening houden met pas tijdens het beroep beschikbaar gekomen documenten of met tussentijds gewijzigd beleid. Dit vermindert de noodzaak voor het indienen van vervolgaanvragen. De voorgestelde verruiming van het huidige toetsingskader van artikel 83 Vw 2000 versterkt de bestaande toetsing door de rechtbank in het licht van de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg gestelde eis van een «full and ex nunc assessment» van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 EVRM.

Er wordt niet getornd aan de bestaande mogelijkheid om een aanvraag af te doen als herhaalde aanvraag op grond van artikel 4:6 Awb ingeval de vreemdeling geen enkel nieuw feit of gewijzigde omstandigheid dan wel gewijzigd beleid naar voren heeft gebracht of aannemelijk heeft gemaakt. Artikel 4:6 Awb is en blijft van groot belang voor de beslispraktijk van de IND.

Voorgesteld wordt dat artikel 83 Vw 2000 zich voortaan zal uitstrekken tot *alle omstandigheden en wijzigingen van het recht (inclusief gewijzigd*

beleid) die *relevant* kunnen zijn voor de beoordeling van de afwijzing van de asielaanvraag. Het criterium «relevant» houdt een beperking in: het aangevoerde moet wel van betekenis kunnen zijn voor de beoordeling van het beroep gericht tegen de afwijzing van de asielaanvraag, inclusief de eventuele beletselen tegen uitzetting op grond van artikel 3 EVRM. Indien de rechtbank oordeelt dat dat niet het geval is en de vreemdeling dient een vervolgaanvraag in, waarin opnieuw naar de vermeende nieuwe omstandigheden of wijziging van het recht wordt verwezen, dan zal de IND deze vervolgaanvraag als herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 Awb kunnen afdoen.

Dat het alsnog in beroep aangevoerde relevant moet kunnen zijn voor de beoordeling van het beroep is een ruimer criterium dan thans gehanteerd wordt. Thans geldt namelijk dat het alsnog aangevoerde niet eerder *had kunnen en behoren* te worden aangevoerd. Het risico bestaat dat informatie al dan niet met opzet in de fase van de bestuurlijke besluitvorming wordt achtergehouden en eerst in beroep wordt ingebracht. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer de vreemdeling baat heeft bij vertraging. Om die reden blijft behoefte bestaan aan een mogelijkheid om evident misbruik tegen te gaan, zonder de rechtbank met een gecompliceerd nieuw criterium op te zadelen. Daarom zal enerzijds de rechtbank net als thans het betrekken van de gestelde nieuwe feiten of omstandigheden moeten kunnen tegenhouden op grond van de goede procesorde of de ontoelaatbare vertraging van de afdoening van de zaak. Anderzijds zal de IND het in een laat stadium aanvoeren van relevante nieuwe omstandigheden door de vreemdeling meewegen bij de beoordeling.

In het belang van finale geschillenbeslechting zal de IND, vooruitlopend op de wijziging van artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000, ruimer gebruik gaan maken van haar mogelijkheden om feiten of omstandigheden, die na het bestreden besluit zijn opgekomen, te betrekken bij de vraag of aan de vreemdeling alsnog een verblijfsvergunning kan worden verleend. Ook zal de IND feiten en omstandigheden die vóór het bestreden besluit hebben plaatsgevonden, maar eerst in de beroepsfase worden aangevoerd of gedocumenteerd, betrekken bij de vraag of een vergunning kan worden verleend. De IND zal daarom vaker dan thans het geval is, eigener beweging en zonder dat de rechter daar uitdrukkelijk om heeft verzocht, beoordelen of er sprake is van relevante nieuwe omstandigheden en waar nodig een nader onderzoek instellen, het bestreden besluit intrekken of wijzigen, of ter zitting op de nieuwe omstandigheden ingaan. Dit leidt uiteraard uitzondering, indien naar het oordeel van de rechter de goede procesorde zich daartegen verzet of de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Dit zal worden geregeld in de Vreemdelingencirculaire en/of IND-werkinstructies.

5.3 Procedurele vereenvoudiging

Het indienen van ongefundeerde vervolganvragen wordt verder ontmoedigd door vereenvoudiging van de procedure voor de beoordeling van vervolganvragen. De procedure wordt eenvoudiger en korter door de voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen en het eerste gehoor naar identiteit, nationaliteit en reisroute achterwege te laten. Vanwege de eerder gevolgde procedure zijn deze processtappen niet nodig met het oog op de zorgvuldige besluitvorming.

De zorgvuldigheid van de procedure en de kwaliteit van de beschikking op de vervolgaanvraag moeten wel voldoende gewaarborgd blijven, reden waarom er niet wordt getornd aan het afnemen van een gehoor en de beschikbaarheid van rechtsbijstand.

5.4 Minder vervolgaanvragen door verbeterde asielprocedure

Vergroting van de zorgvuldigheid van de asielprocedure, waaronder ook het signaleren van medische aspecten in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure, kan de noodzaak voor het indienen van tweede of volgende asielaanvragen en voor reguliere aanvragen deels wegnemen. Daarnaast kunnen medische klachten die samenhangen met de lange duur van de procedure, worden verminderd door verkorting van de asielprocedures. Bovendien mag verwacht worden dat de noodzaak voor volgende procedures zal afnemen doordat bijzondere aspecten zoveel mogelijk in dezelfde procedure worden meegenomen, dan wel aparte procedures daarover zoveel mogelijk parallel zullen verlopen. Daarmee wordt, in lijn met de bestuurlijke afspraken met de VNG, de problematiek van de gemeenten inzake de groep ex-asielzoekers die met rechtmatig verblijf op straat terecht komt, kleiner.

6. TERUGKEER

6.1 Inleiding

Het terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van ons beleid. Met de implementatie van de *Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid* (Kamerstukken II, 2003/04, 29 344, nr. 1) is het terugkeerbeleid meer en meer als een integraal onderdeel van het vreemdelingenbeleid aangemerkt. Maatregelen die hieraan hebben bijgedragen zijn onder meer de bevordering van (zelfstandig) vertrek na de asielprocedure, de aanscherping van grensbewaking en vreemdelingen-toezicht, de bestrijding van illegaliteit en het vormgeven van een meer coherent buitenlands beleid ten aanzien van terugkeer en het stimuleren van medewerking van landen van herkomst. Naast deze maatregelen is er veel aandacht geweest voor het optimaliseren van de effectiviteit binnen de vreemdelingenketen. Organisatorisch heeft dit onder meer vorm gekregen door de oprichting van een aparte terugkeerorganisatie, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Deze dienst heeft vanaf januari 2007 de terugkeertaken die waren belegd bij andere ketenpartners gefaseerd overgenomen.

De genoemde inspanningen laten onverlet dat ook de afgelopen jaren is gebleken dat voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid met name de medewerking van de vreemdeling zelf en van landen van herkomst (in deze volgorde) bepalend is. Het verkrijgen van de voor het vertrek benodigde (vervangende) reisdocumenten ten behoeve van gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen, vormt hierbij het grootste knelpunt. Wanneer vreemdelingen niet (in voldoende mate) aan hun vertrek werken, kan vertrek uit Nederland niet of niet tijdig worden gerealiseerd. Zo komt het regelmatig voor dat in dergelijke gevallen buitenlandse autoriteiten (vervangende) reisdocumenten niet of pas na lange tijd afgeven.

Naast medewerking van de vreemdeling en landen van herkomst, is het belangrijk dat vreemdelingen een eenduidig signaal ontvangen dat, wanneer er geen recht meer op verblijf bestaat, vertrek uit Nederland is aangewezen. De afgelopen jaren is het terugkeerbeleid echter onderwerp van maatschappelijk debat geweest, waarbij tevens sprake was van een verschil van inzicht tussen de rijksoverheid en een aantal medeoverheden inzake het beëindigen van opvangvoorzieningen. Dit heeft de effectiviteit van het terugkeerbeleid negatief beïnvloed. Ontruimingenvonden niet altijd plaats en vreemdelingen werden geconfronteerd met een dubbele boodschap. Daardoor werd de prikkel om gehoor te geven aan de wette-

lijke plicht die op de vreemdeling rust om het land te verlaten, sterk verminderd. Het op 25 mei 2007 met de VNG gesloten bestuurlijk akkoord is cruciaal om het terugkeerproces vlot te trekken, de volledige medewerking aan het terugkeerproces van uitgeprocedeerde asielzoekers te bereiken, de noodopvang te beëindigen en een wetsconforme uitvoering van de Vw 2000 te realiseren.

6.2 Maatregelen ter vergroting van de effectiviteit van het terugkeerbeleid

Hieronder wordt, in aanvulling op de bestaande mogelijkheden, een aantal aanvullende maatregelen aangekondigd om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. Zij sluiten, samen met de voorstellen op het gebied van de asielprocedure, de opvang en het voorkomen van vervolgaanvragen, aan op het bestuurlijk akkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de VNG, die evenals andere maatschappelijke organisaties bij de uitwerking is geconsulteerd. De maatregelen zijn:

1. ex-asielzoekers worden na afloop van de vertrektermijn gedurende maximaal twaalf weken vanuit een vrijheidsbeperkende locatie aanvullend begeleid bij terugkeer;
2. intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden, inclusief maatwerk ter ondersteuning van deze landen bij effectief migratiebeheer;
3. uitbreiding van de mogelijkheden van individuele herintegratie-ondersteuning voor vreemdelingen.

De onder 2) en 3) genoemde maatregelen zijn tot stand gekomen in overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelings-samenwerking. Alle drie de maatregelen moeten nadrukkelijk in samenhang worden gezien met het stelsel van de Vw 2000. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling (in eerste en uiterste instantie) voor zijn vertrek is en blijft het uitgangspunt van het terugkeerbeleid, aangezien de medewerking van de vreemdeling aan terugkeer cruciaal is. Het instrument van de meeromvattende beschikking, waardoor de overheid het recht heeft vertrek af te dwingen en na afloop van de vertrektermijn tot beëindiging van voorzieningen over te gaan, evenals de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen toe te passen, is onontbeerlijk voor een effectief terugkeerbeleid. Een «sluitende aanpak», in die zin dat vreemdelingen óf een vergunning krijgen óf worden uitgezet, is ook met deze aanvullende maatregelen onmogelijk ten volle te realiseren, maar wordt aldus wel zoveel mogelijk bevorderd.

6.3 Vrijheidsbeperkende maatregel in een locatie voor vrijheidsbeperking

In de vorige kabinetsperiode is een aantal knelpunten geconstateerd in relatie tot de vertrektermijn voor uitgeprocedeerde asielzoekers en de beëindiging van opvangvoorzieningen na afloop hiervan. De duur van deze termijn is gebaseerd op de uitgangspunten dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor de terugkeer, vóór aanvang van de vertrektermijn begint met het voorbereiden ervan en zijn of haar identiteit kenbaar maakt. Dit blijft gehandhaafd, maar dit laat onverlet dat daadwerkelijk vertrek in veel gevallen niet binnen deze termijn gerealiseerd wordt. De problematiek rond de vertrektermijn is in de afgelopen periode regelmatig onderwerp van discussie geweest, ook in de Tweede Kamer, onder andere naar aanleiding van de motie-Van Fessem/Visser van 26 september 2006 (Kamerstukken II, 2006/07, 19 637, nr. 1086)¹.

Gelet hierop bestaat op grond van artikel 56 Vw 2000 de mogelijkheid om ex-asielzoekers na beëindiging van voorzieningen een vrijheidsbeper-

¹ In deze motie werd de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht om de thans bestaande onderdaklocatie te evalueren en «te bezien of, onder dezelfde voorwaarden, de vertrektermijn voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers flexibel kan worden toegepast, in relatie tot de behandelduur van aanvragen voor laissez-passers bij diplomatieke vertegenwoordigingen.»

kende maatregel op te leggen in een daartoe bestemde vrijheidsbeperkende locatie. De vrijheidsbeperkende locatie is geen opvangmaatregel, maar een maatregel die de bewegingsvrijheid beperkt om toezicht op de vreemdeling uit te kunnen oefenen ter fine van vertrek. De maatregel wordt *individueel* opgelegd, primair aan ex-asielzoekers bij wie het belang van terugkeer extra groot is om verblijf in de illegaliteit te voorkomen (gezinnen, kinderen). Zie in dit verband ook de brieven aan de Tweede Kamer van 29 januari 2008 over het beleid inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring (Kamerstukken II, 2007/08, 29 344 en 19 637, nr. 66) en 1 februari 2008 over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (Kamerstukken II, 2007/08, 31 018, nr. 33). In beginsel zal de duur van de plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie na de vertrektermijn maximaal 12 weken bedragen.

Met de plaatsing van uitgeprocedeerde asielzoekers in een beperkt aantal vrijheidsbeperkende locaties wordt een eenduidig signaal naar de vreemdeling afgegeven gericht op de voorbereiding van het vertrek. De maatregel kan een extra prikkel vormen voor zelfstandig vertrek en daarmee voor het nakomen van de wettelijke plicht die op de vreemdeling rust om Nederland te verlaten, omdat een vreemdeling uit zijn omgeving wordt gehaald en in een op terugkeer gerichte vrijheidsbeperkende locatie wordt geplaatst. Er kan langer in een gecontroleerde omgeving toezicht worden uitgeoefend en de effectiviteit van de terugkeerinspanningen door de DT&V wordt vergroot. Er is meer tijd beschikbaar voor het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument.

Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, kan op elk moment gedurende of na ommekomst van het verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 59 Vw 2000 worden opgelegd.

De vrijheidsbeperkende locatie kan er ook toe bijdragen dat het maatschappelijk draagvlak voor het terugkeerbeleid wordt vergroot. Intensievere begeleiding naar terugkeer maakt het mogelijk een meer gedetailleerd dossier op te stellen van de terugkeerinspanningen. Daarmee kan de grondslag voor beëindiging van de maatregel en het verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie beter inzichtelijk worden gemaakt voor gemeenten. Met deze extra periode van 12 weken begeleiding is terugkeer over het algemeen te realiseren door de vreemdelingen die daar zelf actief aan meewerken. DT&V toetst ook of sprake is van toepasselijkheid van het buitenschuld criterium. Het vergt overheidsbreed een consistente benadering om daarmee de finale prikkel tot vertrek te geven.

Zoals vermeld in de brief van 1 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 018, nr. 33) zal tijdens een conferentie op 25 juni aanstaande bezien worden of en hoe initiatieven van gemeenten en non-gouvernementele organisaties (ngo's) kunnen aansluiten bij reeds bestaande programma's van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en ondersteunend kunnen zijn aan de terugkeerinspanningen van de DT&V en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

6.4 Intensivering van de strategische benadering van landen van herkomst en transit

Aangezien landen van herkomst niet altijd (voldoende voortvarend) aan terugkeer meewerken, wordt in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken het instrumentarium voor de strategische benadering van deze landen verbreed. Het door de vorige kabinetten ingezette beleid, waarin terugkeer als integraal onderdeel van het buitenlands beleid is benoemd, zal worden geïntensiveerd.

Op de eerste plaats zal worden ingezet op een brede dialoog over migratie met landen van transit en herkomst teneinde bij te dragen aan het oplossen van problemen die deze landen ervaren bij migratiebeheer. Maatwerk staat hierbij centraal. Afhankelijk van de specifieke problematiek van individuele herkomstlanden wordt bezien wat voor ondersteuning kan worden geboden. Hierbij kan worden gedacht aan (een mix van) projecten en maatregelen op het gebied van terugkeer en herintegratie, capaciteitsopbouw ten behoeve van migratiebeheer en ter bestrijding van mensensmokkel/-handel, ondersteuning bij het maken van terug- en overnameafspraken met nabuurlanden, de inzet van diaspora bij ontwikkeling en (weder)opbouw alsmede visumfacilitatie. In de samenwerking met landen als Ghana en Oekraïne – onder meer bij de opbouw en ondersteuning van de migratie- en grenswakingsdiensten aldaar – is in de afgelopen jaren reeds enige ervaring op gedaan met dergelijke activiteiten. Voornemens bestaan soortgelijke samenwerking onder meer ook met Liberia te starten. Voorwaarde voor dit type samenwerking is bereidheid tot medewerking aan de effectuering van (gedwongen) terugkeer. Deze inzet past in het kader van, dan wel sluit aan bij de Nederlandse inzet op het gebied van migratie en ontwikkeling. Per geval zal samen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en waar nodig de minister van Buitenlandse Zaken worden bezien welke maatregelen het meest aangegeven zijn.

Ten tweede zal in relaties met landen waarbij de bereidheid tot samenwerking ontbreekt, de koppeling met andere onderdelen van het buitenlandse beleid explicieter worden benadrukt. Hiertoe zal in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere betrokken departementen, en na afweging van de verschillende belangen, beter en meer gecoördineerd, gebruik worden gemaakt van de beschikbare instrumenten binnen het geïntegreerde buitenlandse beleid. Dialoog, ondersteuning en druk kunnen daarbij worden ingezet. Hierbij kunnen, afhankelijk van de bereidheid om mee te werken aan terugkeer, bijvoorbeeld maatregelen worden overwogen gericht op het bevorderen of beperken van het personenverkeer, op het bieden of beperken van ondersteuning of op het bevorderen of beperken van politieke, financieel-economische en culturele betrekkingen.

De intensivering van de strategische inzet zal zich in beginsel concentreren op een variabel aantal voor terugkeer relevante prioriteitslanden. Samenwerking met andere landen blijft mogelijk wanneer daar specifieke aanleiding voor is.

6.5 Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

Voor de handhaving én voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid is het van belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland, bij voorkeur vrijwillig, verlaten. Door financiële steun of bijstand in natura kan terugkeerders hulp worden geboden bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Bovendien kan worden ingespeeld op de zorgen en capaciteitsproblemen bij overheden van de landen van herkomst over de opvang en herintegratie van terugkeerders.

In de afgelopen jaren is ervaring opgedaan met facilitering van zelfstandig vertrek, onder meer door IOM. Dit wijst uit dat financiële herintegratieondersteuning één van de stimulerende factoren voor zelfstandige terugkeer kan zijn¹. Daarnaast zijn positieve ervaringen opgedaan met herintegratieondersteuning in de vorm van scholing, hulp bij de bemiddeling naar werk en begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten. Ten slotte zijn diverse projecten uitgevoerd ten behoeve van de herintegratie van kwetsbare groepen, zoals alleen-

¹ Gebruikmakend van de HRT-regeling, en haar voorganger, de Herintegratie Regeling Project Terugkeer, de HRPT-regeling zijn sinds juli 2004 ongeveer 3600 migranten zelfstandig vertrokken.

staande minderjarige vreemdelingen. Nederland zal zich ook de komende jaren inzetten voor de herintegratie van deze groepen waarbij terdege rekening gehouden zal worden met de specifieke behoeften van vrouwen.

Met inachtneming van de ervaringen met deze verschillende projecten zullen de mogelijkheden voor herintegratieondersteuning bij terugkeer worden uitgebreid. Binnen het budget voor migratie-en-ontwikkeling wordt hiervoor een bedrag van maximaal € 2 miljoen per jaar gereserveerd. Het gaat hier om:

1. Herintegratieregeling Terugkeer (HRT). Dit betreft een voortzetting in een nieuwe fase van de huidige regeling;
2. herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers (persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura);
3. Nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst;
4. projecten voor bijzondere groepen die buiten de regelingen onder (1), (2) en (3) vallen.

6.5.1 Voortzetting Herintegratieregeling Terugkeer (financiële vertrekpremie)

De bestaande herintegratieregeling (HRT), een op de individuele vertrekkende gerichte financiële stimulans voor zelfstandig vertrek, loopt tot juli 2008. Het betreft een individuele regeling, waar in beginsel (ex-)asielzoekers een beroep op kunnen doen.¹ Het gaat hier om een financiële bijdrage ter ondersteuning van herintegratie in het land van herkomst voor (ex-)asielzoekers, die een aanvraag voor zelfstandig vertrek indienen bij IOM. Als één van de voorwaarden geldt dat de ex-asielzoeker kenbaar maakt van deze regeling gebruik te willen maken vóór het verstrijken van de 28-dagentermijn, dan wel binnen één week na plaatsing in de zogenoemde vrijheidsbeperkende locatie. Deze regeling is beschikbaar voor alle landen van herkomst; op dit punt wordt dus een uitzondering gemaakt op de landenlijst van 40 + 3 landen². Hiermee is de HRT ook toegankelijk voor afvallers van de pardonregeling en ex-asielzoekers uit de gemeentelijke opvanglocaties. Deze laatste worden afgebouwd en zullen per 1 januari 2010 niet meer bestaan.

¹ Vreemdelingen afkomstig uit EU, EER en de landen zoals opgenomen in bijlage 1 van de REAN uitvoeringsregeling 2006 kunnen evenwel geen beroep doen op deze regeling.

² Zie hiervoor de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling die aan uw Kamer is toegezegd en die naar verwachting binnenkort zal worden verzonden. Hierin wordt toegelicht dat de beleidsprioriteiten genoemd in deze nota, waaronder herintegratie en duurzame terugkeer, worden uitgevoerd in de OS-partnerlanden, aangevuld met een drietal landen dat vanuit nationaal migratieperspectief van belang is. Voor de periode 2008–2009 is gekozen voor Marokko, Sierra Leone en Angola. In beginsel zal de landenkeuze iedere twee jaar (politiek) worden heroverwogen.

³ In verband met een mogelijk risico voor aanzuigende werking is binnen de huidige regeling een termijn gesteld voor het toepassingsbereik; slechts afgewezen asielzoekers die voor 1 januari 2008 een asielverzoek hebben ingediend, komen hiervoor in aanmerking. In de voortzetting van de HRT zal deze termijn worden aangepast opdat ook asielzoekers die na een nader te bepalen latere datum een asielverzoek hebben ingediend, in aanmerking komen voor deze individuele herintegratiesteun.

Mede aan de hand van uitkomsten van een evaluatie van deze regeling alsmede de ervaringen van andere Europese landen is de inzet dat de huidige HRT na juli 2008 wordt voortgezet binnen het migratie-en-ontwikkelingsprogramma.³ De hoogte van de bedragen wordt wellicht aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie en de ervaringen van andere Europese landen.

6.5.2 Herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers (persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura)

Ten tweede zal een herintegratiebijdrage in natura worden geïntroduceerd waarop (ex-)asielzoekers een beroep kunnen doen, als alternatief voor de financiële bijdrage. In eerste instantie zal de herintegratiebijdrage in natura in een aantal landen worden uitgevoerd. Hiervoor wordt een keuze gemaakt uit de landenlijst van 40 + 3 landen. Een voorwaarde is dat landen voldoende meewerken bij de terugkeer van hun burgers. Na twee jaar zal dit programma worden geëvalueerd.

De uitvoering van de herintegratie in natura zal worden uitbesteed. De hoogte van de financiële tegenwaarde van de ondersteuning in natura zal worden vastgesteld na consultatie van de organisaties die ervaring hebben op het gebied van herintegratieondersteuning. In het licht van verschillen in koopkracht in de terugkeerlanden alsmede specifieke herintegratiewensen zal hierbij maatwerk worden geboden en geen stan-

daard bedrag worden voorgeschreven. De hoogte van de herintegratiebijdrage in natura wordt gemaximeerd voor volwassenen en kinderen. Afhankelijk van de mogelijkheden in landen van herkomst kan worden gedacht aan begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten, of bij het zoeken naar een baan, een opleiding of huisvesting. Bij de begeleiding naar werk zal nadrukkelijk worden gekeken naar mogelijke samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven.

6.5.3 Nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst

Daarnaast, en in sommige opzichten in het verlengde van of als alternatief voor de HRT in natura, kan worden gedacht aan nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst. Op basis van haar (capaciteits-) behoefte kan een overheid tot de conclusie komen dat de herintegratie van terugkeerders (niet alleen vanuit Nederland) een probleem is. Om dat probleem het hoofd te bieden zou een zogeheten National Return Programme kunnen worden opgezet, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betreffende overheid. Alle naar het land terugkerende vreemdelingen, waaronder ook vreemdelingen afkomstig uit andere Europese landen dan Nederland, zouden hier gebruik van kunnen maken. Nederland zou financiële (en eventueel technische) ondersteuning kunnen bieden voor het programma als geheel. Alleen de 40+3 landen komen hiervoor in aanmerking. Omdat de voorgestelde programma's in principe open staan voor teruggekeerden uit meerdere (Europese) landen, is Europese dan wel internationale co-financiering wenselijk. Een onderzoek zal worden geïnitieerd ten einde de mogelijkheden op Europees niveau in kaart te brengen.

6.5.4 Projecten voor bijzondere groepen die buiten de regelingen onder (1) en (2) en (3) vallen

Verder bestaat het voornemen om herintegratieprojecten voor specifieke groepen voort te zetten, met inachtneming van de instroom. Hierbij zal het gaan om (mogelijk uiteenlopende) projecten voor kwetsbare groepen, zoals minderjarige migranten, slachtoffers van mensenhandel of personen met bepaalde medische klachten.

7. FINANCIËN

De voorgestelde maatregelen zijn voorzien van verwachte financiële effecten. Hierbij is, mede op grond van een ex-ante uitvoeringstoets, gebleken dat de invoering van de voorgestelde maatregelen per saldo naar verwachting niet tot meerkosten zal leiden. De totale omvang van de besparingen die door de beleidsmaatregelen mogelijk worden gemaakt, wordt toereikend geacht om de extra kosten te dekken.

8. PLANNING

Wij streven ernaar de wijzigingen in de asielprocedure zo spoedig mogelijk in te voeren. Voor het wetgevingstraject doen wij hierbij een beroep op uw medewerking. Voor de implementatie zetten de betrokken diensten in op een zo spoedig mogelijke voorbereiding zonder daarbij onverantwoorde risico's te nemen. Om de problematiek die de gemeenten in de praktijk van het vreemdelingenbeleid ten aanzien van ex-asielzoekers met rechtmatig verblijf ervaren, te verlichten, is met de implementatie van een

aantal van de genoemde terugkeermaatregelen (in het bijzonder de
vrijheidsbeperkende locatie) reeds aangevangen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin