

afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

Aan geadresseerde

Landelijk Bureau
Jacques Veltmanstraat 463
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

datum 26 juni 2006

betreft Rapport Geen Pardon, geen Terugkeer

ons kenmerk W5.728.WL

Geachte heer, mevrouw,

VluchtelingenWerk Nederland biedt u hierbij het rapport 'Geen Pardon, geen Terugkeer' aan.

In dit rapport evalueert VluchtelingenWerk Nederland het Project Terugkeer, dat de afgelopen twee jaar nauwlettend is gevolgd. Het project Terugkeer is in 2004 door de regering ingericht om te bevorderen dat asielzoekers die al voor 1 april 2001 asiel vroegen, daadwerkelijk Nederland verlaten als zij geen verblijfsvergunning krijgen.

VluchtelingenWerk constateert dat de resultaten van het Project Terugkeer negatief zijn en dat de materie veel weerbarstiger is dan het kabinet blijkbaar had verwacht. Het kan nog jaren duren voordat deze problematiek is opgelost. Een hoop onrust, maar ook verspilling van tijd en geld, had kunnen worden voorkomen als er bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, in april 2001, een ruimhartig eenmalig pardon was gegeven. VluchtelingenWerk Nederland herhaalt in dit rapport dan ook haar oproep aan het Kabinet om (alsnog) te besluiten tot een ruimhartige eenmalige maatregel voor alle asielzoekers die voor 1 april 2001 om asiel vroegen.

We constateren in dit rapport dat 44 % van de mensen die onder de doelgroep van het project terugkeer vallen, de groep die bekend is geraakt onder de naam '26.000', alsnog een verblijfsvergunning krijgt, meestal op asielgronden. Al deze mensen, die nu al langer dan vijf jaar in Nederland zijn, hebben veel te lang op die vergunning moeten wachten. Van de mensen die geen vergunning kregen, en dus moesten vertrekken uit Nederland, is het merendeel met onbekende bestemming vertrokken. Dat laatste is geen wenselijke uitkomst van het project.

datum 26 juni 2006

betreft Rapport Geen Pardon, geen Terugkeer

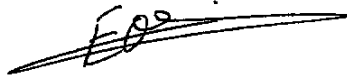
Dit rapport is vorige week versneld uitgebracht in verband met een spoeddebat dat plaatsvond in de Tweede Kamer op 21 juni 2006. Aanleiding voor het debat was een motie die op het congres van de Vereniging Nederlandse Gemeenten door bijna alle gemeenten in Nederland werd aangenomen. Daarin werd opgeroepen om een ruimer pardon te bepleiten bij de regering voor mensen die al langer dan vijf jaar in Nederland zijn en onder de oude vreemdelingenwet asiel vroegen. Net als VluchtelingenWerk Nederland de effecten van het falende terugkeerbeleid ziet in de dagelijkse begeleiding van asielzoekers, zien de gemeenten dat ook. Het debat heeft inmiddels plaatsgevonden en ging vrijwel geheel over de cijfers en niet over de mensen achter de cijfers.

VluchtelingenWerk Nederland adviseert de regering in het rapport "Geen Pardon, geen Terugkeer" om bij het opzetten van een nieuwe terugkeerorganisatie, die begin 2007 van start moet gaan, te leren van de ervaringen met het Project Terugkeer tot nu toe.

Geef mensen die te horen krijgen dat ze niet in Nederland mogen blijven een realistische periode om hun terugkeer voor te bereiden en om bijvoorbeeld aan reisdocumenten te komen. Wij roepen de regering op om vooral geen dwang te gebruiken voor terugkeer van mensen naar landen die niet veilig zijn. De mensen zullen dan namelijk niet terugkeren, maar omwille van de eigen veiligheid en die van hun kinderen desnoods illegaal in Nederland of elders in Europa verblijven.

We hopen dat het rapport zal bijdragen aan een verbetering van het asiel- en terugkeerbeleid. Reacties naar aanleiding van dit rapport zijn welkom op info@vluchtelingenwerk.nl. Het rapport is ook digitaal beschikbaar op www.vluchtelingenWerk.nl

Met vriendelijke groet,



Edwin Huizing
Algemeen directeur.



Geen Pardon, geen Terugkeer

*De stand van zaken rond de uitvoering van
het Project Terugkeer*

Colofon Het rapport *Geen pardon, geen Terugkeer* is een uitgave van VluchtelingenWerk Nederland.
Oplage: 2000 ex.
Foto's: Ron Zwagemaker
Amsterdam, 15 juni 2006

Inhoud

Samenvatting.....	4
1. Inleiding	7
1.1 Werkwijze en afbakening	7
1.2 Leeswijzer.....	8
1.3 Het project terugkeer in het kort	8
2. Politieke en maatschappelijke onrust	9
2.1. Rol VluchtelingenWerk Nederland.....	9
2.2. Politieke discussie.....	10
2.3. Gemeenten ageren	11
2.4. Maatschappelijke onrust	11
2.5. Ook kerken vragen aandacht	12
2.6. Internationale kritiek	12
2.7. Conclusie	12
3. Resultaten.....	13
3.1. Omvang en samenstelling van de groep 26.000	13
3.2. Resultaten in cijfers.....	15
3.3. Conclusie	15
4. Een verblijfsvergunning.....	17
4.2. Een reguliere vergunning	18
4.2.1. Gezinshereniging	18
4.2.2. Driejarenbeleid.....	18
4.2.3. Vergunning wegens schrijnendheid.....	18
4.2.4. Vergunning op grond van het buitenschuld-beleid.....	19
4.3. Conclusie	21
5. Wie niet wordt toegelaten, moet vertrekken	21
5.1. Met onbekende bestemming vertrokken.....	22
5.2. Daadwerkelijk uit Nederland vertrokken	22
5.3. In vreemdelingenbewaring	23
5.4 Conclusie	25
6. Gezinnen scheiden	26
6.1. In Nederland gevormde gezinnen	26
6.3. Strijd met Internationaal recht	28
6.4. De België-route	28
6.5. Terug, maar naar welk land.....	28
6.6. Conclusie	29
7. Buiten schuld	29
7.1. Moeilijke landen	31
7.2. Toetsen op 'buiten schuld'	32
7.3. Conclusie	33
8. Schrijnend.....	33
8.1. Drie jaar na 14-1	33
8.2 Is terugkeer nu nog redelijk	35
8.3. Conclusie	36
9. Functioneren van het Project Terugkeer	37
9.1. Fase 0.....	37
9.2. Fase 1.....	37
9.3. Fase 2.....	38
9.4. Fase 3.....	39
9.5. Conclusie	39
10. Conclusies na twee jaar Project Terugkeer	40
11. Aanbevelingen voor de nieuwe terugkeerorganisatie	41
Bijlage: overzicht verblijfsvergunningen	42

Geen Pardon, geen Terugkeer

De stand van zaken rond de uitvoering van het Project Terugkeer

Samenvatting

Al jaren kampt Nederland met een probleem op het terrein van asiel. Door de grote achterstanden bij de IND moesten duizenden mensen vaak vele jaren wachten op de definitieve beslissing over hun asielverzoek. Toen de Tweede Kamer in 1998 sprak over een nieuwe wet (VW 2000), heeft VluchtelingenWerk Nederland voor het eerst gepleit voor een eenmalige bijzondere maatregel voor al die asielzoekers die vóór de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet asiel hebben aangevraagd. De achterliggende gedachte daarbij was dat hiermee de nieuwe wet die in op 1 april 2001 in werking trad, een veel betere start zou kunnen maken, omdat de IND niet meer belast zou zijn met het wegwerken van de zeer grote achterstanden. Nog veel belangrijker was echter de sociale component, namelijk dat duizenden mensen al jaren in onzekerheid waren over de vraag of ze al dan niet in Nederland mochten blijven. Het leven voor deze groep mensen heeft in die periode niet stilgestaan: er zijn kinderen geboren uit bestaande en uit nieuw ontstane relaties, kinderen zijn hier jaren naar school gegaan en hebben in de praktijk meer binding met Nederland gekregen dan met het land van hun ouders. Ook volwassenen zijn gaan deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Hen na zo veel jaren alsnog dwingen Nederland te verlaten, is naar mening van VluchtelingenWerk Nederland, daarbij gesteund door een groot deel van de Nederlandse bevolking en door een groot aantal organisaties, onmenselijk.

De politiek besloot anders. Na een debat in februari 2004 bleef het bij een pardon voor een beperkte groep asielzoekers en van de resterende groep, door de IND berekend op 26.000 mensen, zouden de zaken zo spoedig mogelijk projectmatig worden ondergebracht in een terugkeerproject. De nog lopende toelatingsprocedures zouden worden afgehandeld en er zou worden gekeken naar de vraag of er redenen waren om mensen, op basis van schrijnende omstandigheden of het buiten de schuld van de mensen zelf niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, alsnog een verblijfsvergunning te verlenen.

De resultaten van het Project Terugkeer van minister Verdonk tot 6 april 2006 zijn, volgens het ministerie:

Vergunningen verleend:	44% - 8100
Zelfstandig vertrokken via IOM:	17% - 3000
Gecontroleerd vertrek	5% - 1000
Administratief vertrek/MOB	34% - 6400
Totaal aantal verwerkte dossiers	18.500

VluchtelingenWerk Nederland heeft de afgelopen twee jaar de uitvoering van het Project Terugkeer van minister Verdonk actief gevolgd. Wij constateren daarbij het volgende:

- In de praktijk blijkt dat er meer mensen dan het door de minister genoemde aantal van 26.000 onder het Project Terugkeer vallen. 2400 (Ex) ama's waren buiten het project gelaten. Er zijn kinderen geboren en mensen die in (gemeentelijke) noodopvang verbleven (samen nog eens 2700 personen) waren niet meegeteld. Bovendien zijn vanwege wijzigingen in het landenbeleid inmiddels verblijfsvergunningen ingetrokken van bijvoorbeeld Afghanen, Irakezen en mensen uit Sierra Leone. Zij vroegen ooit onder de oude vreemdelingenwet asiel aan en daardoor nu onder het Project Terugkeer. Wij schatten in dat er op dit moment nog 15.000 mensen zijn van wie het dossier nog moet worden bekeken. In alle gevallen gaat het hierbij om mensen die hier al lang

zijn en in veel gevallen actief deelnemen aan onze samenleving.

- Van het totale aantal verwerkte dossiers van 18.500 heeft 44% van de mensen een verblijfsvergunning gekregen. De meesten kregen die als uitkomst van hun toelatingsprocedure, dus omdat ze daar conform onze wet- en regelgeving gewoon recht op hadden. Deze mensen hebben jaren op deze beslissing moeten wachten. Er is alle reden te veronderstellen dat ook van de nog openstaande dossiers veel mensen een verblijfsvergunning zullen krijgen. De afhandeling van al die zaken zal echter nog veel tijd vergen.
- Minister Verdonk verleende 714 personen een vergunning op basis van schrijnendheid. Onduidelijk is welke criteria daarbij zijn gehanteerd. Het is de vraag of de minister daarbij ruimhartiger was dan haar voorgangers. Veel zaken zijn immers op basis van de overgangsregeling afgehandeld met het regime van de nieuwe wet, terwijl de aanvraag onder de oude wet was ingediend. De oude wet kende echter een humanitaire verblijfsvergunning die ook vanwege 'in de persoon gelegen omstandigheden' kon worden verleend. Deze mogelijkheid bestaat onder de nieuwe wet niet meer.
- Na een actiedag van VluchtelingenWerk Nederland op 14 januari 2003 en een toezegging die daar door toenmalig minister Nawijn werd gedaan, ontving de minister 15.750 brieven met het verzoek een verblijfsvergunning te verlenen. Van deze zogenaamde 14/1 brieven, zijn er inmiddels 13.000 afgehandeld. In 29% van de gevallen is een verblijfsvergunning verleend. Ook de juridische afhandeling van deze brieven bleek veel gecompliceerder dan door de minister was ingeschat en heeft geleid tot vele procedures die nog (lang) niet zijn afgerond.
- Van de mensen die (nog) geen verblijfsvergunning kregen is maar 17% met gebruikmaking van de extra hoge terugkeerprijs daadwerkelijk vertrokken naar het land van herkomst; 5% van de mensen is onder toezicht teruggekeerd. 34% is administratief verwijderd of met onbekende bestemming vertrokken. Een deel van deze laatste groep verblijft met medeweten van de Nederlandse overheid nog in Nederland. Ze zijn 'weggeschreven' uit het systeem van de 26.000, omdat ze in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag die ze hebben ingediend na de eerste fase van het project.
- De maatschappelijke onrust rond mensen en vooral rond gezinnen met kinderen die terug moeten, duurt voort. De menselijke maat van dit besluit wordt door veel burgers en organisaties, zowel nationaal als internationaal, voortdurend ter discussie gesteld.

In juni 2006, acht jaar na onze eerste oproep, moet VluchtelingenWerk Nederland vaststellen dat de groep mensen die hier al zo lang verblijft, nog altijd het middelpunt van het politieke en maatschappelijke debat is. Kijkend naar de resultaten van het Project Terugkeer voor de 26.000 kunnen wij niet anders dan constateren dat de materie veel weerbarstiger is dan het kabinet kennelijk had verwacht en dat het nog jaren kan gaan duren voordat de problematiek van de lang verblijvenden is opgelost. De prijs die hiervoor allereerst door de mensen waar het om gaat, maar ook door de samenleving wordt betaald, is hoog. Naar onze mening veel te hoog. Wij roepen de politiek dan ook op om daadkracht en menselijkheid te tonen en te besluiten een verblijfsvergunning te verlenen aan alle mensen die voor 1 april 2001, de datum waarop de nieuwe Vreemdelingenwet in werking trad, om asiel vroegen.

Op grond van de ervaringen met het Project Terugkeer tot nu toe adviseert VluchtelingenWerk Nederland bovendien om bij de Terugkeerorganisatie die nu door de

minister wordt opgezet rekening te houden met de slechte ervaringen van het Project Terugkeer. VluchtelingenWerk Nederland adviseert op basis van eigen jarenlange ervaring de mensen die niet in Nederland mogen blijven zelf centraal te zetten: met hen daadwerkelijk in gesprek te raken over hun toekomst en hen een realistische periode te geven om aan reisdocumenten voor terugkeer te komen. En vooral: dwing mensen niet terug te keren naar landen die niet veilig zijn. De mensen zullen dan namelijk niet terugkeren naar deze landen, maar omwille van de eigen veiligheid en die van hun kinderen desnoods illegaal in Nederland of elders in Europa verblijven.

VluchtelingenWerk Nederland
Juni 2006

1. Inleiding

Op 1 april 2006 waren alle asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet asiel aanvroegen en nog steeds in een vorm van opvang in Nederland verbleven, alweer vijf jaar of langer in Nederland.¹ Na veel politieke discussie en een beperkte eenmalige maatregel, waardoor een aantal asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning kreeg, startte in 2004 het Project Terugkeer.² Het kabinet was van mening dat: *“die asielzoekers die onherroepelijk niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning en die geen gehoor geven aan de zogeheten zelfstandige vertrekplicht behoren te worden uitgezet.”*³

Een jaar later kondigde de minister op aandringen van de Tweede Kamer aan dat getracht zou worden de asielzaken die nog bij de IND en rechtbanken aanhangig zijn, respectievelijk voor 1 juli 2006 (IND) en eind 2006 (rechtbanken) af te handelen.⁴

VluchtelingenWerk Nederland volgt sinds 2004 kritisch de uitvoering van het project Terugkeer. In het rapport ‘Geen Pardon maar Terugkeer?’ bracht VluchtelingenWerk Nederland vorig jaar de stand van zaken in beeld.⁵ Inmiddels zijn we een jaar verder en wordt opnieuw de balans opgemaakt. Dit keer kijken we niet alleen naar de resultaten en naar wat er mis ging met de groep asielzoekers die onder de oude wet asiel aanvroeg; zijn de doelen van de regering bereikt? Zijn de toezeggingen: steeds een check op ‘schrijnende omstandigheden’, ‘buiten schuld’ en het ‘in beginsel niet scheiden van gezinnen’ nagekomen? We beschrijven ook welke lessen getrokken moeten worden uit de afgelopen twee jaar.

Het kabinet is onlangs gestart met de inrichting van een aparte terugkeerorganisatie. De eerste tekenen wijzen erop dat het Project Terugkeer model zal staan voor de inrichting van deze nieuwe terugkeerorganisatie. De inrichting van een aparte terugkeerorganisatie lost misschien meer logistieke problemen op, maar het is niet dé oplossing voor succesvolle terugkeer. De door de minister voorgestane ‘eigen verantwoordelijkheid’ die mensen moeten nemen voor zelfstandige terugkeer slaagt alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. De belangrijkste voorwaarde daarvoor is dat aan de terugkeer een zorgvuldige én zo snel mogelijke asielprocedure vooraf gaat. De asielzoeker moet bovendien perspectief zien voor een toekomst in het land van herkomst. Te snel een land weer veilig verklaren, zoals steeds vaker het geval is, draagt niet bij aan geslaagde terugkeer. Daarnaast moet de overheid ook medeverantwoordelijkheid nemen om de terugkeer te regelen, als er sprake is van mensen die door een handicap of ziekte niet in staat zijn hun vertrek te realiseren. Kortom niet de logistiek, maar de mens moet centraal staan.

1.1 Werkwijze en afbakening

Voor dit rapport is gebruik gemaakt van gegevens uit de Asielmonitor van VluchtelingenWerk Nederland, gecombineerd met onze ervaringen in de dagelijkse begeleiding van deze groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Onze analyse wordt geïllustreerd met persoonlijke verhalen. Soms zijn dit mensen aan wie alsnog een verblijfsvergunning is verleend. In andere gevallen weet men nog altijd niet waar voor hen de toekomst ligt.

Het rapport ‘Geen Pardon, geen Terugkeer’ is bestemd voor de landelijke en lokale politiek, media en andere geïnteresseerden. De discussie in de Nederlandse samenleving over hoe het nu moet met deze groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers is nog lang niet afgerond.

¹ De Vw 2000, (de nieuwe Vreemdelingenwet) trad op 1 april 2001 in werking.

² Zie voor een korte beschrijving paragraaf 1.2

³ Tweede Kamer, 2003–2004, 19 637 en 29 344, nr. 793

⁴ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 344, nr. 45

⁵ 7 maart 2005, www.vluchtelingenwerk.nl/268-

VluchtelingenWerk Nederland maakt balans op van terugkeerbeleid 1 jaar na pardonregeling.html

Deze zomer worden ook de resultaten verwacht van de overheidsevaluatie naar het functioneren van de Vreemdelingenwet 2000. VluchtelingenWerk Nederland zal bij die evaluatie reageren en de problemen presenteren van de asielzoekers die asiel hebben aangevraagd na 1 april 2001. Ook van deze groep verblijven velen alweer jaren in opvangcentra. Op die problematiek gaan we in dit rapport niet in.

1.2 Leeswijzer

Allereerst zullen we kort het project Terugkeer beschrijven. Daarna laten we in hoofdstuk 2 zien dat de maatschappelijke en politieke onrust over de wijze waarop met de groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers wordt omgegaan, de afgelopen jaren is blijven bestaan.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de omvang van de groep langdurig verblijvende asielzoekers en wat de resultaten zijn van het project terugkeer tot nu toe.

In hoofdstuk 4 beschrijven we welke verblijfsvergunningen er alsnog werden verleend.

Hoofdstuk 5 gaat over de mensen die zonder verblijfsvergunning vertrekken uit de opvang. De minister heeft in de aanloop naar het Project Terugkeer een aantal toezeggingen gedaan. Zo worden gezinnen in beginsel niet gescheiden in het terugkeertraject. In hoofdstuk 6 gaan we in op de situatie van de gezinnen. Hoofdstuk 7 gaat over de mensen die het niet lukt om te vertrekken uit Nederland. Komt de minister de toezegging na dat een buitenschuldvergunning wordt verleend als iemand niet kan vertrekken? In hoofdstuk 8 komt aan de orde hoe de minister omgaat met mensen die een beroep doen op een vergunning vanwege schrijnende omstandigheden.

De Minister heeft om te bevorderen dat iedereen die niet wordt toegelaten ook echt vertrekt, een project terugkeer ingericht. In hoofdstuk 9 beschrijven we het functioneren van het project. We besluiten dit rapport met conclusies (hoofdstuk 10) en aanbevelingen (hoofdstuk 11) voor de nieuw op te richten Terugkeerorganisatie, die naar het zich laat aanzien mede wordt gebaseerd op de ervaringen met het Project terugkeer.

1.3 Het project terugkeer in het kort

Een meerderheid van de Tweede Kamer ging na het debat op 9 februari 2004⁶ akkoord met de afspraken die kabinet, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en G4 (Gemeenten Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) maakten over het terugkeerbeleid van de groep asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd⁷. Het Project Terugkeer werd landelijk ingericht en ging officieel van start in juli 2004 met de opening van het eerste vertrekcentrum in Ter Apel (gemeente Vlagtwedde).⁸ Begin 2005 werd een tweede vertrekcentrum in Vught geopend.

Bij de uitvoering van het project Terugkeer zijn een groot aantal organisaties betrokken: het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingenpolitie (VP), de gemeenten, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV).

De overheid heeft het individuele traject dat een uitgeprocedeerde asielzoeker binnen het project doorloopt, opgedeeld in een viertal fases, te weten:

Fase 0 : Dossiervorming en voorbereiding

Fase 1 : Vertrekfacilitering in opvanglocaties.

Fase 2 : Vertrekfacilitering in vertrekcentrum

Fase 3 : Vertrekfacilitering in vreemdelingenbewaring

⁶ TK 2004-2004, 29344, nr. 19.

⁷ Brief van de minister voor V&I van 23 januari 2004, kenm. 5263431/DVB/04;

⁸ www.perssupport.anp.nl/Home/Persberichten/Actueel?itemId=16814

Voor het project Terugkeer is in samenwerking met de IOM een nieuwe financiële regeling ontworpen (HRPT), waar asielzoekers die tot de doelgroep behoren gebruik van kunnen maken. Deze regeling heeft als doel zelfstandige terugkeer te bevorderen⁹.

Het officiële doel is het op projectmatige wijze, door middel van case-management, bewerkstelligen van de vrijwillige of desnoods gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die hun eerste aanvraag hebben ingediend onder de oude Vreemdelingenwet en nog steeds gebruik maken van de (nood-)opvangvoorzieningen.¹⁰

In fase 0 en 1 worden met de uitgeprocedeerde asielzoekers terugkeergesprekken gevoerd door medewerkers van het COA en de IND. Als vertrek aan het eind van fase 1, die meestal 8 weken duurt, nog niet is gerealiseerd, volgt beëindiging van de asielopvang en overplaatsing naar een vertrekcentrum. Daar worden de gesprekken met de betrokkene voortgezet. Het verblijf in het vertrekcentrum duurt in beginsel 8 weken waarna vreemdelingenbewaring kan volgen of de betrokkene wordt alsnog op straat gezet.

De minister heeft toegezegd dat ze tijdens het traject steeds zal toetsen op schrijnendheid¹¹ en buiten schuld¹². Ook schreef de minister: *Op verzoek van de gemeenten heb ik nogmaals bevestigd om – behoudens contra-indicaties – te voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden.*¹³

2. Politieke en maatschappelijke onrust

In dit hoofdstuk laten we zien dat de politieke en maatschappelijk onrust over de wijze waarop Nederland omgaat met langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers de laatste jaren niet is verdwenen. Nationaal en internationaal wordt er voortdurend op allerlei manieren aandacht gevraagd voor deze groep en blijft de roep voor een pardon klinken.

2.1. Rol VluchtelingenWerk Nederland

In 1998 startte VluchtelingenWerk Nederland al met een actie voor een specifiek pardon voor asielzoekers die toen al langer dan drie jaar in Nederland waren. De in de jaren negentig opgelopen achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken hadden tot grote problemen geleid in de uitvoering van het asielbeleid en daarmee voor de betreffende asielzoekers. In reactie op een notitie over het terugkeerbeleid schreef VluchtelingenWerk dat via een eenmalige bijzondere maatregel een vergunning zou moeten worden verleend aan mensen die al drie jaar in Nederland waren en afkomstig waren uit landen met een recente geschiedenis van mensenrechtenschendingen. Voor mensen uit andere landen zou dat na vijf jaar moeten gelden.¹⁴ Ook tijdens de totstandkoming van de nieuwe vreemdelingenwet werd door ons gepleit voor een eenmalige bijzondere maatregel. De Vreemdelingenwet 2000 zal haar doel niet bereiken als op korte termijn geen adequate oplossing komt voor het wegwerken van de achterstanden.¹⁵

Geleidelijk groeide de steun voor een goede pardonregeling voor asielzoekers die hier al langdurig waren. Op een actiedag op 14 januari 2003 luidde VluchtelingenWerk Nederland de noodklok. Het mocht allemaal niet baten, ondanks brede steun van vele individuen, organisaties en gemeenten. Het resultaat was een zeer beperkte eenmalige regeling en 10.000 brieven die geschreven werden naar aanleiding van de toespraak van Minister Nawijn op die 14^e januari, waarin hij de toezegging deed nog eens naar schrijnende situaties te willen kijken.

⁹ www.iom-nederland.nl/data/HRPT%20Nederlands%20238_20041122141721.pdf

¹⁰ Voor informatie van overheidszijde zie:

www.justitie.nl/publicaties/brochures_en_factsheets/factsheets/terugkeer_asielzoekers.asp

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 344, nr. 19 p. 40

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 344, nr. 2

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 344, nr. 2 pag. 2

¹⁴ Brief VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer inzake het terugkeerbeleid d.d. 2 september 1999, kenm O.2.2-499.TW

¹⁵ Brief VluchtelingenWerk Nederland aan de Eerste Kamer inzake de Vw 2000 d.d. 16 oktober 2000, kenm. O21-651.WL

Nadat de Tweede Kamer in februari 2004 akkoord was gegaan met de beperkte eenmalige regeling¹⁶ en de inrichting van het Project Terugkeer, besloot VluchtelingenWerk Nederland te stoppen met grootschalige acties voor een eenmalige maatregel. Een politiek draagvlak daarvoor ontbrak. In april 2004 riep VluchtelingenWerk Nederland de medewerkers van de lokale afdelingen op om de ondersteuning van asielzoekers, die al onder de oude wet hun asielaanvraag hadden ingediend, onverminderd voort te zetten. VluchtelingenWerk Nederland volgt de uitvoering van het terugkeerbeleid op de voet en informeert politiek en samenleving over de gevolgen van de beleidskeuze van dit kabinet om geen ruimer pardon af te kondigen. Vooral wordt kritisch gevolgd of de toezeggingen van de minister worden nagekomen, dat gezinnen in beginsel niet gescheiden worden uitgezet en dat in alle fasen van het Project Terugkeer zal worden getoetst op 'schrijnendheid' en 'buiten schuld'. Daarvoor heeft VluchtelingenWerk de Asielmonitor ingericht.

2.2. Politieke discussie

Het politieke debat in en buiten de Tweede Kamer gaat regelmatig over de groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, die al voor 1 april 2001 asiel aanvroegen. De debatten gaan over het al dan niet scheiden van gezinnen¹⁷, over de criteria voor een verblijfsvergunning wegens het buiten schuld niet kunnen vertrekken uit Nederland en de criteria die de minister hanteert bij de beoordeling van schrijnendheid. Over de wijze waarop de brieven behandeld moeten worden waarmee mensen een beroep doen op de bevoegdheid van de minister om een vergunning te verlenen, is eveneens veelvuldig in de Tweede Kamer gesproken. Na uitspraken van de Raad van State en kamerdebatten paste de minister dat beleid aan.¹⁸

In de zomer van 2005 ontstond er grote onrust in het vertrekcentrum Ter Apel.¹⁹ Voor de daar verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers was niet duidelijk wat er van hen verwacht werd. Een aantal begon als noodkreet met een hongerstaking. Omdat een kamermeerderheid geen hoorzitting over de ontstane situatie wilde in de Tweede Kamer, organiseerden PVDA, Groen Links, D66, Christen Unie en SP in september 2005 zelf een bijeenkomst in Ter Apel. VluchtelingenWerk Nederland bracht op de hoorzitting naar voren: *"dat het terugkeerbeleid zeer hard is. Vaak is het moeilijk of zelfs onmogelijk uit te leggen. Een ruimer pardon had veel problemen kunnen voorkomen. Het beleid ten aanzien van 'schrijnendheid' en 'buiten schuld' is niet helder en leidt daarmee opnieuw tot schrijnende situaties. De resultaten van het Project Terugkeer kunnen, in tegenstelling tot wat het ministerie zegt, onmogelijk succesvol worden genoemd. De uitvoering laat veel te wensen over en leidt tot inhumane en soms zelfs wrede situaties."*²⁰

Eind 2005 heeft de Tweede Kamer een hoorzitting georganiseerd waarvoor noodopvangorganisaties werden uitgenodigd. Die organisaties brachten naar voren dat een groot deel van de bewoners die zij onderdak bieden behoort tot de doelgroep van het Project Terugkeer. Die mensen kwamen op straat te staan doordat het hen niet lukt te vertrekken of doordat ze genooddaakt werden een nieuwe (asiel) aanvraag in te dienen die wel in behandeling is genomen, maar niet leidt tot opvang. Inmiddels is het beleid aangepast en krijgen vanaf 1 januari 2006 aanvragers van een tweede of volgende asielaanvraag wel asielopvang van het Rijk als de aanvraag in behandeling is genomen en niet direct is afgewezen in het aanmeldcentrum.

De achterban van veel politieke partijen vraagt voortdurend om een ruimhartiger beleid ten opzichte van de langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, die bekend zijn geworden

¹⁶ TBV 2003/38 Stcrt. 3 oktober 2003

¹⁷ TK 29344, nr. 2; TK 2005-2006, 19637, nr. 1043

¹⁸ O.a. Handelingen 19 april 2005, TK 74-4559 ev. Inzake Asielbeleid/terugkeerbeleid

¹⁹ TK 2004-2005, 19 637, nr. 964

²⁰ www.vluchtelingenwerk.nl/781-Terugkeerbeleid_hard_en_vaak_niet_uit_te_leggen.html

onder de term '26.000'. De congressen van D66²¹, de PvdA²², Groen Links²³, SP²⁴, CDA²⁵ en Christen Unie besteedden de afgelopen jaren aandacht aan deze groep.

2.3. Gemeenten ageren

Bijna iedere week staan er berichten in de krant waarin lokale politici, burgemeesters of wethouders hun zorg uiten over families die na jarenlang verblijf in hun gemeente alsnog moeten vertrekken uit Nederland.

Ook is er discussie of er nu wel of niet een 'sluitende aanpak' is afgesproken bij de start van het Project Terugkeer.²⁶ Gemeenten ageren tegen de grote aantallen uitgeprocedeerde asielzoekers die met onbekende bestemming (MOB) vertrekken uit de opvang. Asielzoekers die wel beschikbaar blijven voor de terugkeergesprekken met IND of COA worden uiteindelijk toch nog op straat gezet na een verblijf in het vertrekcentrum.

Vervolgens kwamen er signalen dat de mensen die in een vertrekcentrum hadden verbleven bijna allemaal na het verblijf aldaar in vreemdelingenbewaring werden gesteld. Velen van hen werden overigens na kortere of langere tijd vanuit vreemdelingenbewaring op straat gezet, omdat uitzetting niet mogelijk bleek.

In december 2005 stelt een groot aantal gemeenten deze problematiek aan de kaak in het rapport 'De rekening'.²⁷ Met een uitgebreide brief aan de VNG²⁸ heeft de minister inmiddels gereageerd op het rapport. De minister vindt dat de afspraken met de VNG wel zijn nagekomen.

Op het congres van de Vereniging van Nederlandse gemeenten op 14 juni 2006 werd met een overgrote meerderheid een motie aangenomen waarin de VNG wordt opgedragen bij het kabinet en de Tweede Kamer te pleiten voor een ruimhartiger pardon voor asielzoekers die voor 1 april 2001 hun eerste asielaanvraag hebben ingediend en thans nog in Nederland verblijven. Slechts zeven gemeenten stemden tegen. Voor de Tweede Kamer is dat aanleiding om een spoeddebat te houden met de minister op 21 juni 2006.

2.4. Maatschappelijke onrust

Ook buiten de politiek wordt voortdurend aandacht gevraagd voor deze langdurig in Nederland verblijvende groep asielzoekers.

- Op de landelijke tv werden korte films met de titel 26.000- gezichten uitgezonden.²⁹ Als afsluiting van een nieuwe reeks films is op 19 maart 2006 het boek '26.000 gezichten' verschenen.
- De actie Een royaal gebaar bij het jubileum van de Koningin in 2005 trok de aandacht.³⁰ Onder het motto: 'Een royaal gebaar - beter laat dan nooit' zijn in navolging hiervan op Koninginnedag 2006 posters opgehangen met een foto van een meisje dat na elf jaar verblijf in Nederland moet vertrekken.
- Er loopt een actie Aftellen tot het pardon.³¹ De initiatiefnemers hopen dat er na de verkiezingen van 2007 draagvlak is voor het afkondigen van een generaal pardon.
- Kinderen die al langer dan vijf jaar in Nederland wonen, zijn de actie Wij willen blijven³² begonnen. Zij willen een oordeel van de rechter.

²¹ www.d66.nl/news/item/Sneller%20duidelijkheid%20voor%2026.000%20asielzoekers/

²² pvda.nl/renderer.do?menuId/200006403/clearState/false/returnPage/200006621/pageId/200006423/instanceId/37907/itemId/200017348/dossierId/200023645/

²³ www.groenlinks.nl/standpunten/uitzetbeleid

²⁴ www.sp.nl/nieuwsberichten/051129-sp_dient_opnieuw_motie_in_voor_generaal_pardon.html

²⁵ Februari 2004

²⁶ Brief VNG aan de regering d.d. 5 december 2005, kenm. sez/200515911

²⁷ www.logogemeenten.nl/DeRekening.pdf

²⁸ www.justitie.nl/Images/Rapport%20LOGO%20terugkeerbeleid_tcm74-100971.pdf

²⁹ www.26000gezichten.nl/

³⁰ www.eenroyaalgebaar.nl/

³¹ www.aftellentothetpardon.nl/

³² www.defenceforchildren.nl/ariadne/loader.php/nl/dci/Proefproces/aanmeldvel_wij_willen_blijven.doc

2.5. Ook kerken vragen aandacht

Vele duizenden vrijwilligers zetten zich vanuit de kerken in voor deze groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Op de website van de Raad van Kerken staan hun standpunten en voorbeelden van wat deze vrijwilligers tegenkomen.³³ In mei 2006 vraagt de Raad van Kerken in een brief aan de Tweede Kamer een onderzoek in te stellen naar misstanden in de opvang van asielzoekers. Ook de Raad van Kerken krijgt daarover signalen. Een deel van die signalen betreft de asielzoekers die vallen onder het project Terugkeer.³⁴

2.6. Internationale kritiek

De algemene vergadering van de Raad van Europa, die zich met name inzet voor het bevorderen van de naleving mensenrechten³⁵, liet onderzoek doen naar het terugkeerbeleid van deze regering. In maart 2006 publiceerde de Raad Resolutie 1483 'Policy of return for failed asylum seekers in the Netherlands'.³⁶

De Algemene raad doet daarin een aantal dringende aanbevelingen aan de Nederlandse regering en andere Europese landen met soortgelijk asielbeleid.

De Raad van Europa vraagt de Nederlandse regering onder meer ruimhartiger om te gaan met amnestieregelingen en rekening te houden met het aantal jaren dat een asielzoeker inmiddels in Nederland verblijft. In geval van gezinnen met kinderen adviseert de Raad tijdens de hele procedure rekening te houden met wat voor het kind het beste is en niet pas naar het belang van het kind te kijken als de beslissing rond de aanvraag van de ouders al genomen is. De Raad wil dat alle nodige stappen worden genomen om gezinnen bij elkaar te houden. Detentie mag naar mening van de Raad pas een laatste redmiddel zijn en enkel gebruikt worden voor mensen waarbij het risico bestaat dat zij zullen vluchten. Er moet een limiet aan de detentietermijn worden gesteld en bepaalde groepen asielzoekers, zoals kinderen, bejaarden, getraumatiseerde of gehandicapte mensen, zouden nooit in detentie mogen worden genomen. Uitgeprocedeerde asielzoekers mogen naar mening van de Raad niet teruggestuurd worden als het land of de regio van herkomst instabiel is.

Asielzoekers die door bepaalde omstandigheden niet kunnen terugkeren, of waarvan het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer, moeten volgens de Raad toestemming krijgen om te werken en toegang krijgen tot medische zorg. Als terugkeer binnen een redelijke termijn helemaal niet mogelijk lijkt, zou een permanente verblijfsvergunning moeten worden gegeven. De bewijslast die een asielzoeker moet leveren om aan te tonen dat hij buiten zijn schuld niet terug kan keren moet reëel zijn en hij moet daarin het voordeel van de twijfel krijgen. In alle gevallen moet worden voorkomen dat uitgeprocedeerden zonder voorzieningen op straat komen te staan. Zij moeten onderdak krijgen en toegang hebben tot sociale en medische zorg.

Daarnaast bepleit de Raad dat de Nederlandse regering geen beleidsmaatregelen neemt die leiden tot het buiten de samenleving sluiten van uitgeprocedeerde asielzoekers die door omstandigheden niet kunnen terugkeren naar hun land. Bij de bevolking moet begrip worden gecreëerd voor de situatie van vluchtelingen in Europa. Voorkomen moet worden dat politici en media zodanig over uitgeprocedeerde asielzoekers communiceren dat er een vijandige, intolerante sfeer ontstaat.

De Tweede Kamer heeft inmiddels tal van vragen gesteld aan Minister Verdonk over deze Resolutie.

2.7. Conclusie

Met de start van het project Terugkeer is er géén einde gekomen aan de debatten en acties waarin een pardon wordt bepleit. Nog altijd is er politieke en maatschappelijke onrust over

³³ www.raadvankerken.nl/beleidvluchteldec05.doc

³⁴ www.raadvankerken.nl

³⁵ www.coe.int/t/nl/com/about_coe/

³⁶ assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10741.htm

deze langdurig in Nederland verblijvende (uitgeprocedeerde) asielzoekers, die al voor 1 april 2001 asiel aanvroegen en dus nu al langer dan vijf jaar in Nederland zijn. Internationaal krijgt Nederland veel kritiek op het beleid. VluchtelingenWerk Nederland concludeert dat veel onrust voorkomen had kunnen worden als gekozen was voor een ruimhartig pardon. In de hoofdstukken hierna zullen we in detail laten zien wat er met deze langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers de afgelopen twee jaar op de diverse deelonderwerpen is gebeurd.

3. Resultaten

Over de omvang van de doelgroep van het Project Terugkeer bestaat veel onduidelijkheid. Waren er nu wel of niet 26.000 mensen die moesten vertrekken? Hoeveel dossiers zijn inmiddels afgerond en wat was het resultaat?

In dit hoofdstuk laten we zien dat er veel meer mensen in Nederland zijn die al voor 1 april 2001 een asielaanvraag deden en dus tot de doelgroep van het Project Terugkeer kunnen behoren. In 44 % van de gevallen kreeg de asielzoeker die voor 1 april 2001 asiel aanvraag, waarvan het dossier eindelijk is afgerond, een verblijfsvergunning. Maar een klein deel van de mensen die toch nog moesten vertrekken, vertrok daadwerkelijk uit Nederland. Van de groep die geen verblijfsvergunning kreeg, is 62 % niet aantoonbaar uit Nederland vertrokken.

3.1. Omvang en samenstelling van de groep 26.000

Het is nooit de bedoeling geweest dat alle 26.000 asielzoekers, die in februari 2004 in een vorm van opvang in Nederland verbleven, daadwerkelijk door de minister verwijderd zouden worden uit Nederland. Toch is dat beeld wel ontstaan.

VluchtelingenWerk Nederland constateert dat het aantal gebruikt is om de boodschap te brengen dat iedereen die niet wordt toegelaten, moet worden uitgezet. De macht van het getal werd gebruikt om aan te geven dat een pardonregeling zou leiden tot aanzuigende werking.³⁷

In antwoord op een pleidooi in de Tweede Kamer voor een pardon, stelde de minister: *'Het zou een heel groot generaal pardon zijn. Het betreft immers een groep van 26.000 mensen die onder de oude Vreemdelingenwet zijn ingestroomd. Wat naar buiten komt, is dat er ineens heel veel mensen in Nederland mogen blijven. Dat heeft een uitstralingseffect en het zal zeker een aanzuigende werking hebben'*³⁸. In datzelfde debat meldde de minister overigens dat van de 26.000 toen pas 3.000 mensen verwijderbaar waren uit Nederland. De rest van de groep was nog in procedure voor een verblijfsvergunning.

In juni 2005 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat het aantal van 26.000 aangevuld was met 2.700 personen. Het betrof onder meer kinderen die binnen de groep geboren zijn en aanmeldingen vanuit de noodopvang.³⁹ De minister heeft met de VNG afgesproken dat ook die mensen uit de noodopvang zich via de gemeenten kunnen aanmelden voor facilitering vanuit het Project Terugkeer. Zij kunnen eveneens gebruik maken van de HRPT-bijdrage en kunnen in fase 2 van het Project Terugkeer eventueel geplaatst worden in een vertrekcentrum.⁴⁰ In maart 2006 meldt de minister aan de Tweede Kamer dat deze groep inmiddels is uitgebreid tot zo'n 3.650 personen.⁴¹

Verder zijn er nog 2.400 jongeren (voormalig alleenstaande minderjarige asielzoekers, ex-ama's) in Nederland die sinds medio 2005 te maken krijgen met het stopzetten van hun leefgeld. Omdat deze groep ook al voor 1 april 2001 asiel aanvraag in Nederland krijgen ze

³⁷ Op 29 mei 2005 stelt de minister dat er misverstanden bestaan over het terugkeerbeleid: www.justitie.nl/pers/speeches/archief/archief_2005/50429Verdonk_misverstanden.asp

³⁸ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 344, nr. 19 p. 36

³⁹ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 344, nr. 45 p. 1

⁴⁰ Zie ook: Voortgangsbrief Project Terugkeer aan o.a. B&W d.d. 21 april 2006, kenm 5416733/06/PDGHV

⁴¹ Rapportage vreemdelingenketen september t/m december 2005 p. 28.

dezelfde faciliteiten aangeboden als onder het Project Terugkeer.⁴² Ze zijn niet meegeteld toen het aantal van 26.000 asielzoekers werd berekend, Toen is alleen gekeken naar de mensen die al voor 1 april 2001 asiel aanvroegen en nog in de opvang woonden.

Om een duidelijk beeld te scheppen van de samenstelling van de 26.000 een overzicht van de nationaliteiten:

1.	Iraakse	3.400
2.	Joegoslavische	2.300
3.	Azerbeidjaanse	1.700
4.	Iraanse	1.400
5.	Somalische	1.200
6.	Syrische	1.000
7.	Angolese	900
8.	Armeense	900
9.	Soedanese	800
10.	Afghaanse	800
11.	Overige	11.600
	Totaal	26.000

Tot nu toe is er weinig oog voor het feit dat er ook nog enkele duizenden mensen zijn in Nederland, die afkomstig zijn uit bijvoorbeeld Afghanistan, Irak of Sierra Leone. Ze kregen destijds een verblijfsvergunning vanwege de algeheel slechte situatie in hun land van herkomst op grond van het categoriale beschermingsbeleid.⁴³ Inmiddels acht de minister de situatie in het land van herkomst niet van dien aard dat niemand meer teruggestuurd kan worden of acht de minister het ondanks de slechte mensenrechtensituatie niet opportuun een categoriaal beschermingsbeleid te voeren, omdat de ons omringende landen dat volgens de minister ook niet doen.⁴⁴

Uiteindelijk is erkend dat degenen die de vergunning kregen en al in Nederland waren vóór 1 april 2001 ook gebruik kunnen maken van de faciliteiten van het Project Terugkeer, als ze te horen krijgen dat ze toch uit Nederland moeten vertrekken. Er gaan vaak jaren overheen tussen het bekend maken van het intrekken van categoriale beschermingsbeleid voor een (deel van een) land en het definitief niet langer verlenen van verdere bescherming aan de individuele asielzoeker.

Hoe groot deze groep is, is vooraf niet aan te geven, omdat eerst onderzocht moet worden of er individuele redenen zijn om nog verdere bescherming te bieden. De faciliteiten van het Project Terugkeer moeten nog lange tijd beschikbaar blijven, omdat ook deze procedures lang duren.

Mevrouw Mastora Safi vlucht in 1995 uit Afghanistan. In het asielzoekerscentrum - waar zij verblijft in afwachting van een beslissing op haar asielaanvraag - ontmoet zij Mohammed Harun Obeidi (36). Hij is eind 1999 Afghanistan ontvlucht. Zij worden verliefd en trouwen na een half jaar voor de islam. Zij krijgen beiden een verblijfsvergunning.

Mastora krijgt een verblijfsvergunning omdat er drie jaar lang niet beslist is in haar procedure. Mohammed Harun krijgt in eerste instantie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) omdat Nederland op dat moment van mening is dat de mensenrechtensituatie in Afghanistan zo slecht is, dat in beginsel niemand teruggestuurd wordt. Deze vergunning wordt bij de komst van de nieuwe Vreemdelingenwet omgezet in een vergunning voor bepaalde tijd asiel. In november 2002, als hij drie jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning, vraagt hij de vergunning voor onbepaalde tijd aan. Maar helaas is net twee maanden daarvoor het categoriale beschermingsbeleid dat Nederland voert ten aanzien van Afghanistan beëindigd. Vanaf september 2002 is het volgens de regering weer veilig genoeg in Afghanistan. Zijn aanvraag voor een vergunning onbepaalde tijd wordt afgewezen. Hij

⁴² Tweede Kamer, 2004–2005, 27 062, nr. 46 p. 4

⁴³ Artikel 29, eerste lid onder d Vw 2000.

⁴⁴ Tweede Kamer, 2005–2006, 19 637, nr. 1003 inzake het landgeboden asielbeleid t.a.v. Irak

gaat nog in beroep, maar de rechter kan niets aan de beleidswijziging veranderen. Mastora heeft inmiddels de Nederlandse nationaliteit, evenals hun drie jaar oude dochtertje Eshwa. Mohammed Harun moet weg. In september 2005 wordt hij van huis gehaald en in vreemdelingenbewaring gesteld. Mastora en Eshwa blijven thuis achter. Een aanvraag voor verblijf bij echtgenote en Nederlands kind wordt niet ingediend, omdat ze niet aan alle eisen (machtiging voorlopig verblijf, inkomen, paspoort) voldoen.

Via zijn advocaat doet Mohammed Harun een beroep op de minister om nog een keer naar zijn zaak te kijken. Dit verzoek wordt echter niet op de juiste wijze ingediend en daarom niet gezien als een officiële aanvraag. In plaats van hem dit te melden en hem de kans te bieden zijn fout te herstellen, besluit de IND enkel het verzoek niet in behandeling te nemen. In januari 2006 wordt een datum vastgesteld om hem uit te zetten naar Afghanistan. Dit lukt uiteindelijk niet, omdat de benodigde reisdocumenten er niet op tijd zijn.

In een spoedprocedure oordeelt de rechter dat de IND het beroep van Mohammed Harun op de minister om hem een vergunning te verlenen wel als een aanvraag had moeten behandelen. De IND had hem een hersteltermijn moeten bieden. Omdat Mohammed Harun de beslissing op deze aanvraag in Nederland mag afwachten en er zonder reisdocumenten geen zicht op uitzetting is, wordt de vreemdelingenbewaring opgeheven. Na zes maanden mag hij weer naar zijn vrouw en kind. De vraag is of dit gezin bij elkaar mag blijven. De minister heeft gezegd gezinnen niet te zullen scheiden, maar dit geldt niet voor in Nederland gevormde gezinnen. Mastora en Mohammed Harun, allebei al in het bezit van een geldige verblijfsvergunning, vormden een gezin en kregen een kind. Kan men hun dit aanrekenen?

3.2. Resultaten in cijfers

Eind december 2005 waren er 16.851 dossiers van de oorspronkelijke 26.000 dossiers afgesloten. Alhoewel de cijfers in de rapportage vreemdelingenketen onder het kopje Uitstroom project terugkeer staan:

- werd in 44% van de gevallen een verblijfsvergunning verleend (7508)
- verliet 34% van de mensen niet aantoonbaar Nederland (MOB) (5754)
- vertrok 17 % van de mensen zelfstandig via het IOM (2790)
- was in 5% van de gevallen sprake van gedwongen uitzetting of vertrek onder toezicht (462 + 313 = 775)⁴⁵
- 24 mensen zijn overleden

In de tussenrapportage Project Terugkeer die op 6 april jl. aan de gemeenten werd verstuurd, stond dat inmiddels 18.500 dossier zijn afgerond. Daarvan kregen circa 8.100 mensen een verblijfsvergunning en verdwenen 6.400 mensen uit de opvang. Het beeld blijft daarmee hetzelfde. Een groot deel van de mensen krijgt na vele jaren alsnog een vergunning.

3.3. Conclusie

Alles overziende waren er dus geen 26.000 mensen in Nederland, die voor 1 april 2001 asiel aanvroegen, die als hun procedure wordt afgerond onder de doelgroep van het project terugkeer komen te vallen, maar 26.000 + 3650 + 2400 + X. Het gaat dus minstens om 32.050 mensen. Ze zijn allemaal al 5 jaar of langer in Nederland of zijn hier geboren.

Eind december 2005 waren er 16.851 dossiers afgerond. Een rekensom laat zien dat er op 1 januari 2006 nog minstens 15.000 dossiers moesten worden behandeld voordat het project terugkeer definitief kan worden afgerond. Het streven van de minister om voor 1 juli 2006 als IND klaar te zijn met het Project zal niet gehaald worden.⁴⁶

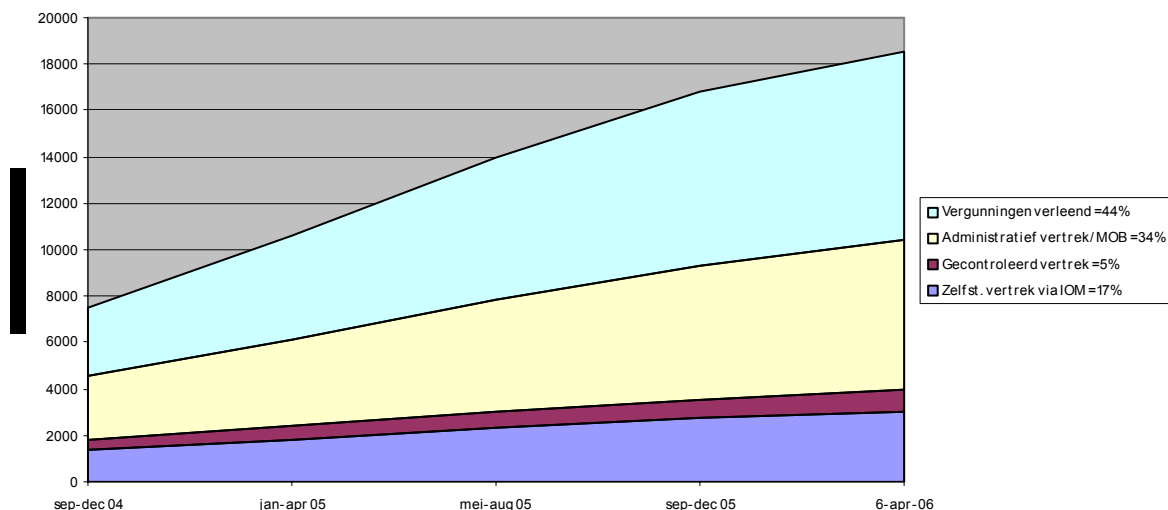
Uit de cijfers tot 1 januari 2006 blijkt dat 44 % van hen een verblijfsvergunning kreeg (7508). In april 2006 was het aantal mensen dat toch nog een verblijfsvergunning kreeg al opgelopen tot 8100 mensen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de verblijfsvergunningen die werden

⁴⁵ Van 'uitzetting' is sprake als iemand begeleid door de KMAR of IND uit Nederland wordt verwijderd. Van 'vertrek onder toezicht' is sprake als iemand over de grens wordt gezet met de opdracht dat hij weg moet gaan

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 344 en 19 637, nr. 46

verleend. In hoofdstuk 5 zullen we laten zien dat 62% van de mensen die geen verblijfsvergunning kregen, niet aantoonbaar uit Nederland vertrekt.

Resultaten Project Terugkeer



Tabel Resultaten 'Project Terugkeer' tot nu toe

sep-dec 04 jan-apr 05 mei-aug 05 sep-dec 05 6-apr-06

Zelfst. vertrek via IOM = 17%	1351	1851	2360	2790	3000
Uitzettingen	211	281	385	462	
Vertrek onder toezicht	260	268	275	313	
Gecontroleerd vertrek = 5%	471	549	660	775	1000
Administratief vertrek/MOB = 34%	2707	3747	4818	5754	6400
Buiten schuld	14	24	36	49	
Schrijnend	295	421	546	714	
Overig	2625	4046	5549	6745	
Vergunningen verleend = 44%	2934	4491	6131	7508	8100
(Naturalisatie en) overlijden	14	25	20	24	
Totaal aantal verwerkte dossiers	7477	10663	13989	16851	18500

Bron: rapportages vreemdelingenketen.

Bron: gegevens t/m 6 april 2006 - voortgangsrapportage Project Terugkeer - aantal zelfstandig vertrek via IOM is geschat

4. Een verblijfsvergunning

Van de betrokkenen kreeg 44%, tot 31 december 2005 dus 7.508 personen, alsnog een verblijfsvergunning.⁴⁷ Een antwoord op de vraag waarom het zo lang heeft geduurd voordat deze mensen eindelijk een verblijfsvergunning kregen, is moeilijk te geven. Het merendeel van deze mensen kreeg een asielvergunning (4.464) en voldeed dus aan de voorwaarden voor het verlenen van de vergunning. Tot eind 2005 kregen 1.088 mensen de inmiddels afgeschafte driejarenbeleid-vergunning. Op grond van schrijnendheid kregen 714 mensen een vergunning, 49 mensen kregen een vergunning op grond van het buitenschuld-beleid. Er werden 322 vergunningen verleend op medische gronden en nog 871 vergunningen werden verleend in de categorie overig.⁴⁸

4.1. Asiel

VluchtelingenWerk gaat er vanuit dat aan het merendeel van de mensen alsnog een asielvergunning is verleend, omdat ook de minister op basis van het beleid moest vaststellen dat er grond is voor het verlenen van bescherming. Deze mensen voldoen dus aan de voorwaarden voor toelating tot Nederland, maar hebben op de vaststelling daarvan vaak jaren moeten wachten.

Er kunnen vele oorzaken zijn voor de lange duur van de procedure. Een van de oorzaken kan zijn dat beschikkingen niet zelden vlak voor een zitting bij de rechtbank door de IND worden ingetrokken⁴⁹, waarna weer lang gewacht moet worden op een nieuwe beslissing van de IND. Ook duurt het vaak lang voordat de IND een nieuw besluit neemt, als de rechter het beroep van de vreemdeling gegrond heeft verklaard. Het komt ook voor dat de IND een aantal keren in het ongelijk wordt gesteld door de rechter, voordat er uiteindelijk toch een vergunning wordt verleend.

Een andere reden kan zijn dat mensen alsnog, na een nieuwe aanvraag, een asielvergunning hebben gekregen omdat het asielbeleid inmiddels is gewijzigd. Zo werden vergunningen verleend, omdat er gegronde vrees bestaat dat dochters slachtoffer kunnen worden van genitale verminking na terugkeer in het land van herkomst⁵⁰. Heel soms wordt in een tweede procedure alsnog een verblijfsvergunning verleend, omdat achteraf blijkt dat de eerdere afwijzing veroorzaakt was doordat de betrokkene vanwege zijn trauma's niet direct alle relevante informatie goed heeft kunnen vertellen.⁵¹ Aan enkele ernstig zieken werd een asielvergunning verleend, omdat terugkeer zou betekenen dat artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (onmenselijke behandeling) geschonden wordt. Voor hen is geen behandeling in het land van herkomst beschikbaar.

Hoe groot de groep is die asiel aanvraagde voor 1 april 2001 en alsnog een asielverblijfsvergunning krijgt vanwege het categoriale beschermingsbeleid is niet bekend. Wel staat vast dat voor die groep de onzekerheid ook de komende jaren nog aan de orde kan zijn, omdat Nederland steeds sneller delen van landen weer voldoende veilig verklaart ondanks het feit dat het land of de regio van herkomst instabiel is. De verblijfsvergunningen worden dan weer ingetrokken. Deze vergunninghouders moeten gedurende de eerste vijf jaar van de geldigheidsduur van de vergunning⁵² er rekening mee houden dat de vergunning weer ingetrokken kan worden. De betrokkenen moeten dan alsnog vertrekken als er geen individuele gronden zijn voor de verlening van asiel.

⁴⁷ Zie de bijlage: gronden voor een Nederlandse verblijfsvergunning. Zie ook www.ind.nl

⁴⁸ TK 30550 VI, antwoord op vraag 87 Jaarverslag 2005 ministerie van Justitie

⁴⁹ TK 30550 VI antwoord op vraag 82, Jaarverslag 2005 ministerie van Justitie

⁵⁰ Wbv 2003/48

⁵¹ Wbv 2003/24

⁵² Als de vergunning wordt verleend met een ingangsdatum voor 1 sept. 2004 is de looptijd van de asielvergunning max. drie jaar.

De afgelopen jaren gold gedurende bepaalde periodes zo'n categoriaal beschermingsbeleid, het land is zo onveilig dat in beginsel niemand teruggestuurd wordt, voor onder andere Somalië, Centraal Irak, Burundi, Ivoorkust, Soedan, Afghanistan en Sierra Leone. VluchtelingenWerk Nederland constateert dat mensen die een vergunning krijgen op deze grond wel heel erg lang rekening moeten houden met het feit dat ze misschien toch weer weg moeten. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de onzekerheid over mogen blijven of toch weer moeten vertrekken veel te lang duurt. Een pardon had zekerheid kunnen bieden.

4.2. Een reguliere vergunning

Met de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) werd in de wet ingevoerd dat er een sterke scheiding is tussen toelating op asielgronden en toelating op reguliere (niet-asiel) gronden. Als iemand uitgeprocedeerd raakt in zijn asielprocedure, moet hij in beginsel eerst terug naar zijn land van herkomst om daar een visum (MVV) te halen, voordat hij een reguliere verblijfsvergunning kan aanvragen.

4.2.1. Gezinshereniging

Onbekend is hoeveel mensen die voor 1 april 2001 asiel aanvroegen uiteindelijk in aanmerking kwamen voor gezinshereniging en zo hun verblijf konden legaliseren. Als ze voldeden aan alle andere voorwaarden voor gezinshereniging (paspoort, middelenvereiste, documenten waaruit de gezinsband blijkt etc.) konden ze vrijgesteld worden van het MVV-vereiste op grond van bijzonder beleid voor deze groep.⁵³ Het gaat hier om mensen, die al een relatie hadden in het land van herkomst. Omdat ze gescheiden naar Nederland kwamen, kan het voorkomen dat de ene partner wel een verblijfsvergunning kreeg, en soms al Nederlander is geworden, en de andere partner niet.

De minister was bereid om deze 'versoepeling' toe te staan, maar dan alleen voor gezinnen/paren die elkaar al in het land van herkomst kenden. De minister weigert om twee door de Tweede Kamer aangenomen moties uit te voeren, waarin gevraagd werd om dit bijzondere beleid uit te breiden naar paren die elkaar in Nederland hebben leren kennen.⁵⁴ VluchtelingenWerk Nederland vindt dit onderscheid onbegrijpelijk.

4.2.2. Driejarenbeleid

1088 mensen kwamen alsnog in aanmerking voor een vergunning op grond van het inmiddels afgeschafte driejarenbeleid. Deze mensen hebben achteraf gezien langer dan drie jaar op een beslissing op hun aanvraag moeten wachten, doordat de overheid niet voldoende voortvarend besliste op hun aanvraag. Als die driejaarstermijn 'volliep' voor 1 januari 2003 kan nog een vergunning wegens tijdsverloop worden verkregen. Vaak kan pas jaren later worden vastgesteld dat men aan de voorwaarde voor de verlening van deze vergunning voldeed. Andere asielzoekers, die ook al heel erg lang op een beslissing wachten, krijgen deze verblijfsvergunning niet doordat het driejarenbeleid is afgeschaft.

4.2.3. Vergunning wegens schrijnendheid

Tot en met december 2005 kregen 714 mensen een vergunning, doordat de minister gebruik maakte van de bevoegdheid om een vergunning te verlenen vanwege zeer bijzondere omstandigheden.⁵⁵ Hoeveel van deze vergunningen er in 2006 zijn verleend is niet bekend.

Door de minister is steeds benadrukt dat in alle fasen van het Project Terugkeer gekeken zou worden naar 'schrijnendheid'. Daardoor is bij veel mensen de indruk gewekt dat er oog zou zijn voor hun bijzondere omstandigheden. Vaak krijgt men de indruk dat ook de IND-

⁵³ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 344, nr. 31

⁵⁴ TK 2005–2006, 19637, nr. 1043 waarin gesteld wordt dat motie 19 637, nr. 957, nader gewijzigd in motie 19 637, nr. 972 niet wordt uitgevoerd.

⁵⁵ Zie uitgebreider hoofdstuk 8.

terugkeerfunctionarissen die schrijnendheid wel onderkennen, maar in de praktijk blijkt regelmatig dat 'Den Haag' een ander oordeel heeft.

VluchtelingenWerk Nederland krijgt niet de indruk dat er in het Project Terugkeer steeds 'automatisch' getoetst wordt of er sprake is van schrijnende omstandigheden. In zaken waarin schrijnende omstandigheden naar voren worden gebracht, blijkt vaak dat de IND-medewerkers een formeel standpunt innemen. De betrokkenen wordt het advies gegeven om een reguliere aanvraag in te dienen voor een vergunning op grond van schrijnendheid. Omdat voor het indienen van aanvraag € 331 leges wordt gevraagd, is dat vaak een onneembare weg.⁵⁶

Voor VluchtelingenWerk Nederland is niet duidelijk waarop men zich baseert als wordt gesteld dat deze minister meer dan haar voorgangers, gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om in zeer bijzondere gevallen een vergunning te verlenen.

Onder de oude Vreemdelingenwet werd in schrijnende gevallen ook vanwege 'in de persoon gelegen omstandigheden' een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden verleend.⁵⁷

Deze verblijfsvergunning bestaat echter niet meer onder de Vw 2000. Er bestaat nu nog alleen de mogelijkheid om een vergunning te krijgen op humanitaire gronden als de minister gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid. In dat geval kan de minister de betrokkene uitnodigen om een aanvraag in te dienen, waarna dan een vergunning wordt verleend 'conform beschikking minister'. Deze vergunning wordt ook wel verleend onder vermelding 'bijzonder onvoorzien geval'.

De oude humanitaire vergunning (C-status of VTV-hum.) werd verleend op tal van gronden. Zo werd die vergunning niet alleen verleend in 'schrijnende zaken', maar ook als mogelijke schending van art. 3 EVRM (onmenselijke behandeling) dreigde bij terugkeer. Daarom is het volgens VluchtelingenWerk onmogelijk vast te stellen hoe vaak de voorgangers van deze minister gebruik maakten van hun discretionaire bevoegdheid.

En, omdat de minister niet motiveert waarom een vergunning wordt verleend, is ook niet duidelijk wat de redenen zijn om tot vergunningverlening wegens schrijnendheid over te gaan. Criteria zijn niet bekend waardoor willekeur op de loer ligt.

4.2.4. Vergunning op grond van het buitenschuld-beleid

De buitenschuld-vergunning werd tot nu toe slechts 49 keer verleend in het project terugkeer.⁵⁸ Van de mogelijkheid om een buitenschuld-vergunning te verlenen, omdat iemand aantoonbaar buiten zijn schuld niet kan vertrekken uit Nederland, is dus nauwelijks gebruik gemaakt, terwijl VluchtelingenWerk Nederland weet dat het meer mensen niet lukt om te vertrekken.

Pas op 1 april 2005⁵⁹ werd formeel het beleid gewijzigd. Daarmee erkende de minister dat ook niet staatlozen soms geen laissez passer van het land van herkomst krijgen. Ook aan gezinnen waarbinnen verschillende nationaliteiten voorkomen, die niet naar één land kunnen vertrekken, wordt nu heel soms een buitenschuld-vergunning verleend. In de vreemdelingencirculaire is opgenomen aan welke zware bewijslast moet worden voldaan voordat een buitenschuld-vergunning wordt verleend..

De buitenschuld-vergunning is een tijdelijke vergunning. De ingangsdatum van de vergunning is het moment waarop men naar het oordeel van de minister voldoende heeft aangetoond niet te kunnen vertrekken. De geldigheidsduur van de vergunning is één jaar en moet dus ieder jaar verlengd worden. Pas als men drie jaar lang in het bezit is geweest van deze vergunning, kan een vergunning voor voortgezet verblijf worden gevraagd. Nadat die voortgezet verblijfsvergunning is verleend, hoeft men niet meer ieder jaar aan te tonen dat

⁵⁶ Zie o.a. de nieuwe versie van het 'spoorboekje' dat uitgereikt wordt aan nieuwe bewoners van de vertrekcentra.

⁵⁷ Ook wel genoemd de VTV-humanitair, de vergunning zonder beperkingen of de C-status

⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 7.

⁵⁹ Wijzigingsbesluit vreemdelingencirculaire (WBV) 2005/11, Stcrt. 1 april 2005, nr. 63, pag. 11



Viktoria (26) komt uit Tadzjikistan en Adjmal (32) uit Afghanistan. Viktoria heeft als kind lange tijd in een weeshuis in Moldavië gewoond en Adjmal studeerde in Baku in Azerbeidzjan. Zij hebben elkaar in Rusland leren kennen en zijn in 2000 naar Nederland gevlucht. Hun dochtertje Mariya is 3 jaar. Nadat hun asielaanvraag definitief is afgewezen, beginnen zij in 2004 met hun 'terugkeer'. Illegaal verblijf in Nederland lijkt hen uitzichtloos.

Een eerste gesprek vindt plaats met de IOM en de ambassades en consulaten van Tadzjikistan, Moldavië, Afghanistan en Rusland. Al snel blijkt dat Tadzjikistan en Moldavië Adjmal niet toe willen laten. De meest voor de hand liggende keuze lijkt dan Afghanistan, omdat Adjmal daar immers vandaan komt. Maar de vele bezoeken aan het Afghaanse consulaat mogen niet baten: Viktoria krijgt geen reisdocumenten omdat zij niet de Afghaanse nationaliteit heeft.

Op 14 juli 2005 wordt het gezin overgeplaatst naar het vertrekcentrum in Vught. Hier geldt een veel strikter regime dan op de normale opvanglocaties. Zo is er bijvoorbeeld een dagelijkse meldplicht. Het is de bedoeling dat mensen hier maar een korte periode verblijven. Ook vanuit Vught doen Viktoria en Adjmal hun uiterste best om aan reisdocumenten te komen voor een land dat het hele gezin wil toelaten. Zij bezoeken de Russische ambassade en nogmaals het Tadzjiekse consulaat. Het Afghaanse consulaat bezoeken zij diverse malen en Viktoria dient in september 2005 een naturalisatieverzoek voor Afghanistan in. De Afghaanse consul kan haar echter niet vertellen hoe groot de kans is dat dit verzoek wordt ingewilligd, noch hoelang een beslissing op zich zal laten wachten. Misschien wel één of twee jaar, stelt hij. Alleen bij hun bezoek aan de Russische ambassade worden zij begeleid door de Vreemdelingenpolitie, de rest doen zij alleen.

In een eindeloze reeks gesprekken komt de IND steeds met nieuwe vragen. Maar het blijft onduidelijk wanneer men nu vindt dat het gezin zich voldoende heeft ingespannen om aan reisdocumenten te komen en dat het ontbreken van deze documenten niet aan hen te wijten is.

In totaal hebben zij tien maanden in het vertrekcentrum verbleven, een voor hen zenuwslopende periode. Op 23 mei zijn zij overgeplaatst naar OIC Nijmegen. In maart 2006 heeft de IND hen bericht dat zij in aanmerking komen voor een buitenschuld vergunning. Met deze vergunning voor één jaar, kan het gezin legaal in Nederland verblijven in afwachting van het antwoord op het naturalisatieverzoek voor Afghanistan. Pas in mei hebben zij deze ook daadwerkelijk gekregen. Met deze vergunning is het heel moeilijk een tewerkstellingsvergunning te verkrijgen (zie paragraaf 4.1.8.). Recht op permanent verblijf krijgen zij pas als het na drie jaar nog steeds niet is gelukt om uit Nederland te vertrekken. De onzekerheid blijft.

men echt niet kan vertrekken uit Nederland. De houders van de buitenschuld-vergunning mogen slechts in Nederland werken als de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Een tewerkstellingsvergunning wordt slechts verleend als de werkgever kan aantonen dat er niemand in Nederland is, die voorrang heeft op de arbeidsmarkt en dat werk kan doen. In de praktijk zullen de meeste houders van een buitenschuldvergunning dus nog eens drie jaar lang niet kunnen werken.

Dat mensen nadat ze hebben voldaan aan de zware bewijslast om aan te tonen dat ze echt niet kunnen vertrekken, ook nog eens drie jaar niet (vrij) mogen werken is voor VluchtelingenWerk Nederland onbegrijpelijk.

4.3. Conclusie

Het merendeel van de verblijfsvergunningen is verleend, omdat mensen voldeden aan de voorwaarden voor de verlening van een (asiel)vergunning. In 714 gevallen verleende de minister een vergunning door gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid. Niet is aangetoond dat de minister daarin ruimhartiger is dan haar voorgangers. Slechts 49 keer werd een buitenschuld-vergunning verleend. Voor een deel van de mensen geldt dat ze in de toekomst nog te maken kunnen krijgen met de intrekking van hun vergunning, omdat ze die kregen op grond van het categoriale beschermingsbeleid.

5. Wie niet wordt toegelaten, moet vertrekken

De minister heeft het project terugkeer ingericht om de vrijwillige of desnoods gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te bewerkstelligen. Daarom is het van belang om te bekijken wat er nu precies is gebeurd met de mensen die geen verblijfsvergunning kregen en uit Nederland zouden moeten vertrekken.

Van de afgeronde dossiers tot eind december 2005 (16.851) heeft 56% (9.319) van de mensen geen verblijfsvergunning gekregen. Van die groep:

- vertrok 30% met het IOM (2.790);
- werd 5% daadwerkelijk uitgezet (462) en vertrok 3% onder toezicht (313);
- verdwijnt 62% van de mensen met onbekende bestemming (5.754).

Dit beeld is niet gewijzigd als de recentere cijfers van 6 april 2006 worden bekeken. In de brief aan de gemeenten staat dat circa 6.400 personen anderszins zijn vertrokken. In de brief staat dat laatstbedoelde personen in vrijwel alle gevallen op enig moment zelf besloten de opvang te verlaten.⁶⁰ 4000 personen zijn gecontroleerd vertrokken, voornamelijk via bemiddeling van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

In het interview 'U moet waardig en netjes vertrekken' werd aan minister Verdonk voorgelegd dat er deskundigen zijn die zeggen dat de minister nog geen derde van het aantal uit te zetten mensen het land zal uitkrijgen. Daarop reageerde de minister met de mededeling: „Dat zijn sombere voorspellingen. Op grond van mijn visie kom ik tot andere cijfers. Dat kan ook, als wij als burgers niet meer tegen onze burens zeggen: 'Ga procederen', maar: 'Keert u nu terug. Waardig en netjes'.⁶¹

De cijfers laten zien dat 38% van de mensen, die geen verblijfsvergunning kregen tot nu toe, daadwerkelijk is vertrokken uit Nederland door gebruik te maken van de faciliteiten van de IOM of doordat ze uitgezet zijn of moesten vertrekken onder toezicht. Van de overige mensen (62%) is onduidelijk waar zij zijn. In tegenstelling tot het ministerie, dat het Project Terugkeer succesvol noemt, vindt VluchtelingenWerk Nederland dat je hier nauwelijks van een succes kunt spreken.

⁶⁰ Voortgangsbrief Project terugkeer aan gemeenten d.d. 21 april 2006, kenm. 5416733/06/PDGHV

⁶¹ Interview in Trouw 4 februari 2004 door Marcel ten Hooven en Cees van der Laan
www.justitie.nl/organisatie/verdonk_nl/publicaties_verdonk_minister/trouw_interview_februari.asp

5.1. Met onbekende bestemming vertrokken

Volgens de statistieken van het Project Terugkeer is 62% van de mensen, die geen verblijfsvergunning kregen, 'niet aantoonbaar uit Nederland vertrokken'.

VluchtelingenWerk Nederland wijst erop dat velen van hen nog steeds in Nederland zijn met medeweten van de overheid. Ze zijn 'weggeschreven' uit het systeem van de 26.000, omdat ze in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag die ze hebben ingediend na de start van fase 1 van het project.⁶² Het indienen van een nieuwe aanvraag nadat iemand al in het kader van het Project Terugkeer een terugkeergesprek heeft gehad met de IND wordt uitgelegd als frustreren van het terugkeerproces. Daarop staat de sanctie dat de opvang wordt beëindigd. Deze mensen zijn dus niet met onbekende bestemming (MOB) vertrokken. Ze zijn in Nederland en dat is, omdat ze een nieuwe aanvraag hebben ingediend, bekend bij de IND. Mensen kunnen goede redenen hebben voor het indienen van een (nieuwe) (asiel) aanvraag. Tijdens het langdurig verblijf in Nederland is hun leven doorgegaan. Ze zijn ziek geworden; ze hebben hier een gezin gevormd; ze kunnen niet vertrekken, omdat ze niet aan papieren kunnen komen; de situatie in het land van herkomst is verslechterd, of hun situatie is anderszins schrijnend. De minister kan ongegronde aanvragen snel afwijzen. In de praktijk blijkt echter dat deze procedures ook vaak weer langdurig zijn. Hoeveel mensen alsnog een verblijfsvergunning krijgt na een nieuwe aanvraag, is niet bekend.

Hoeveel mensen die moesten vertrekken nu in de illegaliteit in Nederland verblijven, is evenmin bekend. Het onderzoeksbureau van het ministerie van Justitie (WODC) zoekt op dit moment naar een betrouwbare methode om dat te onderzoeken.⁶³ Dat uitgeprocedeerde asielzoekers zelden worden aangetroffen door de politie, is nog geen reden om aan te nemen dat ze niet hier zijn.

Er zijn ook mensen die nadat ze uitgeprocedeed zijn geraakt, doorreizen naar een ander Europees land. Als iemand daar wordt aangetroffen en uit de systemen blijkt dat hij eerst in Nederland is geweest, kan hij soms 'geclaimd' worden bij Nederland.⁶⁴

Het is zorgwekkend dat mensen ergens in de Europese, dan wel Nederlandse samenleving in de illegaliteit verdwijnen. Dat is geen wenselijke ontwikkeling.

5.2. Daadwerkelijk uit Nederland vertrokken

Van de 9.319 mensen die geen verblijfsvergunning kregen, is 30 % (2790) gedurende de looptijd van het project terugkeer vertrokken uit Nederland door gebruik te maken van de faciliteiten van de IOM. Deze mensen zijn zelfstandig teruggekeerd. VluchtelingenWerk Nederland benadrukt dat zelfstandige terugkeer verreweg de voorkeur verdient als mensen voor zichzelf perspectief zien na terugkeer in het land van herkomst. De financiële bijdrage kan misschien een hulp zijn om aldaar weer een leven op te bouwen.

Uit de jaarcijfers van de IOM, die helaas niet zijn uitgesplitst naar de achtergrond van de terugkeerders (asiel, regulier of illegaal, noch naar jaar van aankomst in Nederland), kan niet worden afgeleid dat het Project Terugkeer van wezenlijke invloed is op het aantal mensen dat zelfstandig terugkeert via de IOM.

⁶² Voortgangsbrief Project Terugkeer d.d. 21 april 2006. Kenm. 5416733/06/PDGHV p. 3.

⁶³ TK 2005–2006, 29 537, nr. 28 en 29 inzake de illegalennota

⁶⁴ (EG) nr. 343/2003. Uit het IND Jaarverslag 2005 blijkt dat in 2004: 3400 Dublin-in claims bij Nederland werden gelegd waarvan er 47% gehonoreerd werden. Niet duidelijk is hoeveel mensen behoorden tot de '26.000'. In 2005 ging het om 2500 claims waarvan 55 % werd geaccepteerd

TOTAAL AANTAL PERSONEN PER JAAR vertrokken via IOM

Bron: www.iom-nederland.nl/cijfers/terugkeer

Vluchtelingenwerk Nederland heeft niet de indruk dat de extra financiële bijdrage van doorslaggevende betekenis is in het besluitvormingsproces van mensen om wel of niet terug te gaan. Alleen al het grote aantal mensen dat met onbekende bestemming vertrekt in plaats van te kiezen voor zelfstandige terugkeer, duidt daar al op.

Voor anderen is de extra financiële bijdrage (HRPT) niet bereikbaar, omdat het hen niet lukt om aan papieren te komen om uit te reizen. De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van reispapieren blijft namelijk bij de vreemdeling liggen, ook al wil men met de IOM terug.

5.3. In vreemdelingenbewaring

Meer dan voorheen worden mensen voorafgaand aan een mogelijke uitzetting in vreemdelingenbewaring gesteld. In het project terugkeer is vreemdelingenbewaring als derde fase opgenomen om te bevorderen dat mensen vertrekken.⁶⁵

Op 12 juli 2005 zaten er in Nederlandse gevangencellen 2.348 vreemdelingen.⁶⁶ Hoeveel mensen in vreemdelingenbewaring zitten die al voor 1 april 2001 een asielaanvraag indienden en facilitering in het kader van het project terugkeer hebben gehad, is niet bekend. Met enige regelmaat zijn er signalen dat mensen worden vastgezet als ze een aanvraag proberen in te dienen of als ze voldoen aan de wettelijke meldplicht bij de vreemdelingenpolitie. Niet zelden wordt die bewaring weer opgeheven omdat de IND niet aannemelijk kan maken dat de betrokkene zich aan toezicht onttrekt en onvoldoende meewerkt aan vertrek. Dat iemand na een verblijf in een vertrekcentrum geen vaste woon- of verblijfplaats meer heeft, is een argument om iemand in bewaring te nemen.

Dat er kinderen bij betrokken zijn, is voor de minister géén reden om de bewaring, achterwege te laten. De minister stelt in een overleg met de Tweede Kamer over kinderen in vreemdelingenbewaring, dat het de keuze en de verantwoordelijkheid van de ouders is dat zij met hun kinderen in bewaring worden gesteld. "Als zij meewerken aan terugkeer en bij de eigen ambassade de identiteit en nationaliteit bekendmaken, kan het overgrote deel van hen snel daarna terug naar het land van herkomst."⁶⁷ Aan ouders wordt de keuze geboden hun kinderen elders onder te brengen terwijl zij in bewaring zitten. Maar weinig ouders kiezen daarvoor, uit angst voor altijd van hun kinderen gescheiden te worden.

⁶⁵ Over de effectiviteit van vreemdelingenbewaring als middel om mensen te laten vertrekken uit Nederland heeft met name Prof. Van Kalmthout de laatste jaren onderzoek gedaan. Het valt buiten het bestek van dit rapport om daar nader op in te gaan.

⁶⁶ Antwoord op Kamervragen, TK 2004-2005, Aanhangsel 2410

⁶⁷ TK 29344, 2005-2006, nr. 56



Yousif (38) en Abda (28) ontvluchten met hun kind Mohammed Yousif in 1999 de burgeroorlog in Soedan. Zij komen naar Nederland. Hier krijgt het echtpaar nog twee kinderen. Een van de kinderen overlijdt in juni 2005 vlak na de geboorte. Het kindje ligt in Rotterdam begraven. In 2004 wijst de rechter hun asiolverzoek definitief af. Nu het gezin terug moet naar Soedan en dat ook wil, is er onenigheid ontstaan over de vraag wie de herbegraving zal bekostigen.

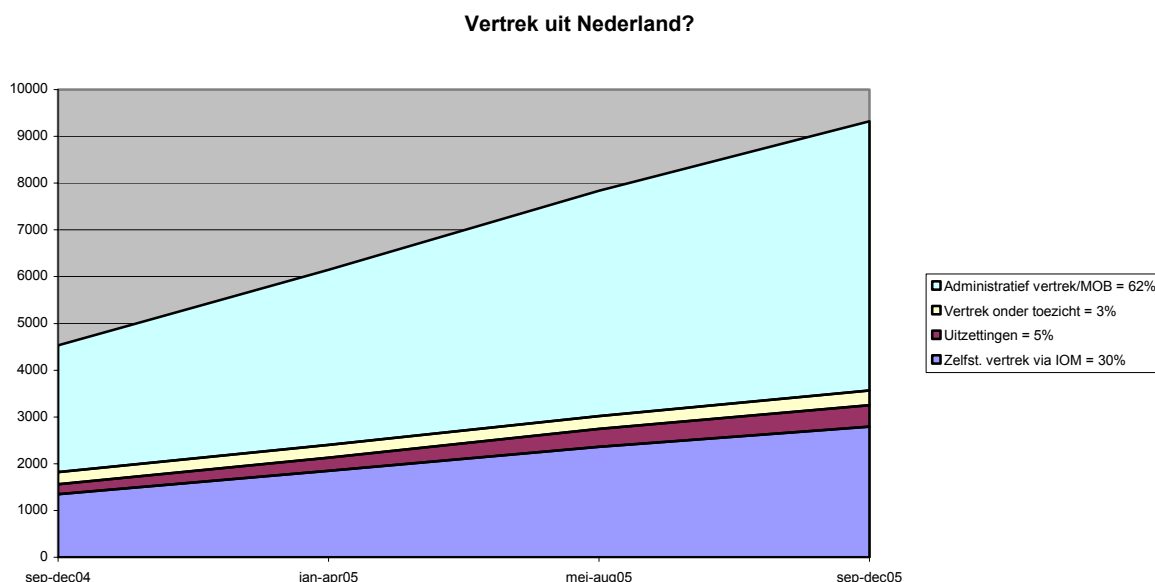
In eerste instantie gaf het COA aan slechts bereid te zijn een gedeelte hiervan te vergoeden. Weliswaar is het COA niet verplicht dergelijke kosten te vergoeden maar enige coulance lijkt in zo'n geval gepast.

Daarnaast is echter een groter probleem gerezen. De Soedanese consul heeft voor Abda wel een reisdocument afgegeven, maar voor Yousif en de kinderen niet. De consul zegt te twijfelen aan zijn afkomst. De IND wil Yousif presenteren bij de consul, maar de consul weigert tot nu toe (14 juni 2006) om Yousif nogmaals te ontvangen. Noch de IND, noch de rechter heeft in de asielpcedure ooit in twijfel getrokken dat Yousif uit Soedan kwam. Yousif heeft verscheidene ministeries en andere officiële instanties in Soedan aangeschreven, ook vrienden en familie, om aan documenten te komen die zijn identiteit en nationaliteit staven, maar tot nu toe zonder succes. Ook heeft hij de bemiddeling van ontwikkelingsorganisatie Cordaid ingeroepen.

Inmiddels verblijft het gezin in het vertrekcentrum in Ter Apel. De IND heeft voorgesteld dat Abda dan maar zonder Yousif terug moet keren, zodat zij in Soedan papieren voor hem kan bemachtigen. Zij voelt zich onder druk gezet, immers alleen wanneer het gezin volledige medewerking toont, ontvangen zij de terugkeerprijs die nodig is om een bestaan op te bouwen in het straatarme Soedan. Abda gaat akkoord met het voorstel, onder de voorwaarde dat haar beide kinderen met haar mee kunnen. Dit is volgens de consul echter uitgesloten omdat de kinderen de achternaam van de vader hebben. Onzeker is hoe het nu verder zal gaan met dit gezin.

Iedere dag zitten tientallen kinderen in Nederlandse gevangenissen, enkel en alleen omdat hen, samen met hun ouders, de toegang tot Nederland is geweigerd of omdat Nederland hen wil uitzetten. Hun verhalen zijn te lezen op de website 'Geen kind in de cel'.⁶⁸

De bewaring moet vaak weer worden opgeheven na een bevel van de rechter daartoe, omdat er onvoldoende zicht op uitzetting is. Ook de mensen, die na bewaring alsnog op straat gezet worden behoren tot de groep die niet aantoonbaar uit Nederland is vertrokken.



Vertrekcijfers

sep-dec04 jan-apr05 mei-aug05 sep-dec05 t/m 6apr06

Zelfst. vertrek via IOM = 30%	1351	1851	2360	2790	?*
Uitzettingen = 5%	211	281	385	462	?*
Vertrek onder toezicht = 3%	260	268	275	313	?*
Administratief vertrek/MOB = 62%	2707	3747	4818	5754	6400
Totaal	4529	6147	7838	9319	10400

*De gegevens t/m 6 april 2006 zijn ontleend aan de voortgangsbrief Project Terugkeer. Deze gegevens zijn onvoldoende gespecificeerd om te verwerken in de grafiek.

5.4 Conclusie

Maar 38% van de 9.319 mensen, die volgens de cijfers van het Project Terugkeer geen verblijfsvergunning kregen, is daadwerkelijk vertrokken uit Nederland. Het is een goede zaak dat mensen, die te horen hebben gekregen dat ze geen vergunning krijgen, zelf via de IOM terugkeren met een hogere financiële bijdrage. Dat verdient de voorkeur boven gedwongen uitzetting.

Het is zorgwekkend dat de rest (62%) 'met onbekende bestemming vertrok', 'niet aantoonbaar Nederland verliet' of 'anderszins uit de opvang vertrok'. Een aantal is opnieuw

⁶⁸ www.geenkindindecel.nl

in afwachting van de uitkomst van een procedure, anderen zijn illegaal in Nederland of in Europa.

6. Gezinnen scheiden

Begin 2004 discussieerde de Tweede Kamer al met de Minister over de vraag of gezinnen gescheiden zouden worden uitgezet als een deel van het gezin wél een verblijfsvergunning heeft of inmiddels al Nederlander is en een ander deel van het gezin uitgeprocedeerd raakt. Ook was onduidelijk wat er met gezinnen moest gebeuren waarvan de leden een verschillende nationaliteit hebben, zodat niet zondermeer vaststaat dat er een land is dat hen als gezin wil toelaten.

De ferme uitspraak van de minister dat gezinnen in beginsel niet gescheiden worden in het terugkeerbeleid⁶⁹ blijkt veel minder verregaand dan menigeen dacht. Achteraf bleek er een onderscheid te bestaan tussen gezinnen die al bestonden voor de komst naar Nederland en gezinnen die hier gedurende het langdurige verblijf zijn ontstaan.

De minister deed twee toezeggingen:

- Een gezin dat al bestond vóór de komst naar Nederland, waarvan één partner een vergunning krijgt en de andere partner niet, kan zonder te voldoen aan het MVV-vereiste een vergunning voor gezinshereniging krijgen, als aan alle eisen voor een vergunning wordt voldaan en als het niet toegelaten gezinslid al asiel aanvroeg voor 1 april 2001.⁷⁰
- Gezinnen, die al vóór 1 april 2001 asiel aanvroegen en van gemengde nationaliteit zijn, kunnen een buitenschuld-vergunning krijgen als ze aantoonbaar in geen van de landen van herkomst worden toegelaten.

6.1. In Nederland gevormde gezinnen

In Nederland gevormde gezinnen kunnen niet rekenen op enige coudance. Als één van de partners een vergunning heeft of (al) Nederlander is, is dat voor de minister geen reden om af te zien van de eisen die gesteld worden aan toelating voor verblijf bij echtgenoot of partner. Zelfs niet als er (jonge) Nederlandse kinderen bij betrokken zijn.

De niet-toegelaten partner moet aan alle regels voor toelating voldoen. In beginsel moet eerst toestemming gevraagd worden in het land van herkomst om naar Nederland te mogen komen (MVV) voordat de aanvraag kan worden gehonoreerd.

De minister geeft in antwoord op vragen vanuit de Eerste Kamer de indruk dat een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt. De praktijk is dat deze aanvragen zonder MVV meestal worden afgewezen en dat met de belangen van kinderen onvoldoende rekening wordt gehouden. De minister stelt: *Als het de ouder niet wordt toegestaan in Nederland te verblijven, kan het voorkomen dat een kind met de Nederlandse nationaliteit die ouder volgt. Gelet op de zorgvuldigheid die wordt betracht bij de beoordeling van de vraag of aan die ouder verblijf in Nederland moet worden toegestaan, is dit dan het gevolg van de eigen keuze van die ouder.*⁷¹

In de Tweede Kamer is tot twee maal toe een motie aangenomen om óók voor gezinnen die hier gevormd zijn in ieder geval af te zien van het MVV-vereiste. De minister weigert de moties uit te voeren.⁷² Het politieke debat daarover is nog gaande.

⁶⁹ TK 2004-2004, 29344, nr. 2

⁷⁰ Wbv 2004/39, Stcrt. 29 juni 2004, nr. 121

⁷¹ EK, 2003-2004, 29 224, E; Kamervragen TK 2005-2006, Aanhangsel 20

⁷² TK 2005-2006, 19637, nr.1043



Abdulgader Abdelrahman komt uit Soedan. Hij trouwt in 1992 in Somalië met Fardoosh Ali Farah. Zes jaar later vluchten zij naar Nederland. Eerst zij, met hun dochter Abir (10 jaar) en Abdulgader een paar maanden later. Hun twee jongste kinderen Ahmed en Abdulwahad (7 en 5 jaar) worden in Nederland geboren.

Vrouw en kinderen krijgen in 2001 een verblijfsvergunning en zijn inmiddels Nederlander. Abdulgader dient een aanvraag in voor een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging. Deze wordt in oktober 2003 definitief afgewezen omdat hij niet beschikt over een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), die in Soedan gehaald zou moeten worden.

Op 1 maart 2004 dient hij opnieuw een aanvraag in. Daarbij beroept hij zich op de toezegging van de Minister dat gezinnen niet gescheiden zullen worden. Aanvankelijk wijst de IND de aanvraag weer af, ditmaal omdat Abdulgader geen paspoort heeft. Een paspoort wil de Soedanese consul hem niet geven, maar hij krijgt wel een verklaring dat hij inderdaad afkomstig is uit Soedan. Hij gaat in beroep tegen de afwijzing van de IND en de rechter stelt hem in het gelijk. Vijf jaar nadat de rest van zijn gezin een verblijfsvergunning kreeg, hoort Abdulgader dat ook hij in Nederland mag blijven.

VluchtelingenWerk Nederland constateert dat de minister ook in dit opzicht strak vasthoudt aan het 'systeem van de wet', terwijl diezelfde wet ook stelt dat moet worden afgeweken van de geldende regelgeving als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Veel ellende voor deze gezinnen kan voorkomen worden als met enige coulance naar deze aanvragen wordt gekeken en gebruik wordt gemaakt van de hardheidsclausule⁷³.

6.2. MVV halen op kosten overheid

In de ogen van VluchtelingenWerk Nederland riekt het eisen van een MVV, zelfs als aan alle andere voorwaarden wel wordt voldaan, naar systeemdwang in plaats van het zoeken naar een pragmatische oplossing voor mensen.

De IND adviseert in terugkeergesprekken om de herintegratiebijdrage Project terugkeer (HRPT) te accepteren. De uitgeprocedeerde asielzoeker kan dan met dat geld terug naar het land van herkomst om daar een aanvraag in te dienen voor een MVV. Daarna kan men weer terug komen naar Nederland. De medewerkers van de IND hebben als ze zo'n advies geven onvoldoende oog voor het feit dat van mensen wordt verwacht dat ze naar landen vertrekken waar het mogelijk niet veilig is, zoals Somalië of Iran. Ook lijkt er geen rekening mee gehouden te worden dat de kans bestaat dat het uiteindelijk niet lukt om alle (administratieve) rompslomp rond te krijgen, waardoor de tijdelijke scheiding van de wel in Nederland toegelaten gezinsleden, permanent kan worden. Dat kinderen mogelijk een lange periode hun vader of moeder kwijt zijn, als teruggekeerd moet worden voor het halen van een MVV, lijkt niet van belang. De toepassing van de regel dat eerst een MVV moet worden gehaald, lijkt belangrijker.

6.3. Strijd met Internationaal recht

Het risico bestaat dat, door zó strak vast te houden aan de Nederlandse voorwaarden, de Europese norm wordt geschonden. Daarin staat dat ieder mens recht heeft op een gezinsleven (art. 8 EVRM). Een aantal klachten is aanhangig bij het Europese Hof. Met de belangen van de betrokken (Nederlandse) kinderen en hun kinderrechten (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind) lijkt de minister geen rekening te houden. Ook dat Verdrag schrijft voor dat kinderen het recht hebben om bij beide ouders op te groeien.

6.4. De België-route

Een aantal gezinnen waarvan één partner Nederlands is, ziet geen andere oplossing dan verhuizen naar een ander Europees land om daar met het gehele gezin te gaan werken en wonen.⁷⁴ In de praktijk is dat de België-route gaan heten. VluchtelingenWerk Nederland vraagt zich af waarom gezinnen dit soort manoeuvres moeten uitvoeren om hun gezinsleven te kunnen uitoefenen.

6.5. Terug, maar naar welk land

Gezinnen lukt het vanwege het feit dat de gezinsleden verschillende nationaliteiten hebben soms niet om naar één land te vertrekken. De landen van herkomst accepteren wel hun eigen onderdaan, maar niet diens gezinsleden met een andere nationaliteit. In Nederland zijn Afghaanse mannen, die ooit in de toenmalige Sovjet Unie hebben gewoond en gehuwd zijn met een vrouw uit bijvoorbeeld Moldavië, Oezbekistan, Tadzjikistan, de Oekraïne of Tsjetsjenië. Ook zijn er Cubaans/ Ethiopische gezinnen, Syrisch/Cubaanse gezinnen en Afrikaans/Russische gezinnen. In een aantal gevallen is één van de partners al Nederlander geworden. Voor al deze gezinnen is het vrijwel onmogelijk om een land te vinden dat het gehele gezin een reisdocument wil verstrekken en ook daadwerkelijk wil toelaten. Medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland horen vaak dat deze gezinnen niet meer weten wat ze moeten doen om te vertrekken uit Nederland, dan wel om de IND ervan te

⁷³ Art. 3.71, vierde lid Vb

⁷⁴ TK 2005-2006, 29700, nr. 31

overtuigen dat dit echt niet lukt. Het verlenen van een buitenschuld-vergunning zou in deze gevallen uitkomst kunnen bieden. In de praktijk is de minister daar zeer terughoudend mee.

Verslaggever Joost Wilgenhof van het Radio 1 programma De Ochtenden volgt de familie van Yusuf (29 jaar) en Naila (27 jaar). Zij behoren met hun drie kinderen tot de groep uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland moet verlaten.

De familie vluchtte uit Oezbekistan. De problemen die Yusuf daar had, worden door de IND niet ontkend, maar omdat Yusuf van Afghaanse afkomst is, moeten hij en zijn familie terug naar Afghanistan. Ondanks dat Yusuf al sinds zijn negende weg is uit Afghanistan en Naila er nog nooit is geweest. Allebei spreken zij de taal niet. In een serie uitzendingen op Radio 1 is aandacht gegeven aan hun situatie. De uitzendingen zijn via het internet nog steeds te beluisteren (<http://www.ochtenden.nl/dossiers/24382253/>). Yusuf, Naila en hun kinderen wachten momenteel de uitkomst van een nieuwe asielprocedure in de opvang af. Vanaf 1 januari 2006 krijgen indieners van een vervolgaanvraag asiel in ieder geval weer COA-opvang. Tussen oktober 1998 en 1 januari 2006 was opvang in beginsel slechts gebonden aan de eerste asielaanvraag.

6.6. Conclusie

VluchtelingenWerk Nederland constateert dat de problematiek van gezinnen toeneemt. Gezinnen dreigen toch gescheiden te worden doordat de minister vasthoudt aan de eis dat verblijf bij toelaten partner/echtgenoot of Nederlandse partner/echtgenoot slechts wordt toegestaan als wordt voldaan aan alle eisen voor gezinshereniging/vorming en dus ook aan het MIV-vereiste. De minister zoekt met dit strenge en rigide beleid ten aanzien van gezinnen de grenzen op van het Europese gezinsherenigingsbeleid.⁷⁵ Voor een zeer beperkte groep gezinnen die al bestonden voor de komst naar Nederland is de minister bereid een uitzondering te maken op het MIV-vereiste. Nederland moet zich afvragen wat het doet met gezinnen, die voortdurend in angst moeten leven dat (een deel van) het gezin wordt uitgezet. In iedere individuele zaak zou bezien moeten worden of het recht op gezinsleven niet noopt tot het verlenen van een vergunning. De mate van worteling in de Nederlandse samenleving en het belang van het kind zou daarbij een belangrijke rol moeten spelen. Ook de Algemene Raad van de Raad van Europa doet in Resolutie 1483 deze aanbeveling.

7. Buiten schuld

In een persbericht in 1999 stelde de toenmalige staatsecretaris van Justitie Cohen dat er in de opvang 3.200 vreemdelingen verbleven die afkomstig waren uit landen waarheen de verwijdering moeilijker was te realiseren (Algerije, China, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Irak, Iran, Liberia, Libanon, Soedan, Somalië, Sri Lanka, Syrië en een aantal Palestijnen). Langdurige procedures voor het aanvragen van laissez-passers speelden daarbij een belangrijke rol.⁷⁶ Nog altijd zijn dit de landen die bekend staan als moeilijk.

Toch blijft de minister de suggestie wekken dat het allemaal aan de uitgeprocedeerde asielzoekers ligt dat ze niet of zeer moeilijk aan papieren komen om uit Nederland te vertrekken. Dat de waarheid ergens in het midden ligt, durft de minister volgens VluchtelingenWerk Nederland niet te erkennen.

De toverformule 'Als iemand wil vertrekken uit Nederland, kan dat ook', wordt nog altijd door terugkeermedewerkers van het COA en de IND uitgesproken. Zij gaan er vanuit dat het niet kunnen vertrekken per definitie te wijten is aan de vreemdeling.

Zij zien echter met eigen ogen dat het lang niet altijd lukt om te vertrekken. Zelfs mensen die tot en met de plaatsing in het vertrekcentrum aantoonbaar hun best doen om aan

⁷⁵ Mr. M. Reneman: Tot op de bodem. Overzicht van procedures tegen Nederland bij het Europese Hof, NAV 2006, nr. 2 p. 64

⁷⁶ www.justitie.nl/pers/persberichten/archief/1999/index.asp?file=pb0444.htm



Ahmed, journalist, en Zahra zijn een Palestijns echtpaar uit Syrië. Sinds 1992 wonen zij in Nederland. Zij zijn Syrië ontvlucht nadat Ahmed een artikel had gepubliceerd dat niet in goede aarde viel bij de Syrische autoriteiten. Hoewel Ahmed zeker weet dat hij en zijn gezin gevaar lopen in Syrië vindt de IND hun vluchtverhaal niet sterk genoeg.

Toch wordt het gezin, net als vele andere Syriërs, jarenlang gedoogd, omdat terugkeer naar Syrië ook door de Nederlandse autoriteiten als problematisch wordt gezien. Het is moeilijk aan reisdocumenten te komen en voor minderheidsgroepen is het niet gemakkelijk naar Syrië terug te keren.

Hun drie kinderen Aaqil (10), Aaliyah (8) en Daania (5) zijn in Nederland geboren. Het hele gezin spreekt vloeiend Nederlands. De kinderen spreken een klein beetje Arabisch, maar niet zo goed als Nederlands. Ze sporten graag. Ze doen aan zwemmen, turnen en yoga; wat betaalbaar is met een speciale pas van de gemeente. Immers, zoals alle gezinnen die al jarenlang in Nederland verblijven zonder vergunning, moeten zij van een kleine beurs rondkomen.

Ahmed zou niets liever willen dan werken en zelf in het onderhoud van zijn gezin voorzien. Hij heeft tien jaar geleden in Nederland zijn rijbewijs gehaald. Een paar jaar geleden is hij stage gaan lopen als kok, maar zijn baas kreeg een boete omdat de onkostenvergoeding als loon werd gezien. Ahmed heeft vervolgens een juridische procedure gevoerd om een werkvergunning te krijgen, maar heeft deze verloren.

Omdat het gezin Palestijns is, is het moeilijk naar Syrië terug te keren. Syrië erkent Palestijnen niet als onderdanen. Op 18 maart 2004 heeft het gezin een buiten schuldvergunning aangevraagd. Op 8 november 2005 heeft de rechtbank een gedeelte van het beroep in deze procedure gegrond verklaard. De IND moet beslissen of het gezin inderdaad stateloos is en dus echt niet terug kan naar Syrië. Tot op heden heeft de IND nog geen antwoord gegeven op deze vraag. Na veertien jaar in Nederland vreet de onzekerheid nog steeds aan dit gezin.

reispapieren te komen, lukt dat niet altijd. Gelukkig wordt er af en toe van de termijnen in het Project Terugkeer afgeweken en worden gezinnen waarvan iedereen ziet dat ze echt al het mogelijke doen om weg te gaan, niet na acht of twaalf weken op straat gezet. Ze verblijven soms veel langer dan de vastgestelde termijn van acht weken in het vertrekcentrum, dat daar niet op is ingericht.

7.1. Moeilijke landen

Het kost vaak heel veel inspanningen om mensen te laten vertrekken uit Nederland. Daaruit blijkt ons inziens dat ook aan de kant van sommige landen van herkomst niet altijd snel de bereidheid bestaat tot het terugnemen van onderdanen. Enkele voorbeelden:

- De eerste Syrische bewoner van het vertrekcentrum in Ter Apel verbleef daar meer dan 8 maanden voordat hij kon vertrekken. Pas na langdurig onderhandelen tussen de IND en de Syrische autoriteiten lukte het om de man te laten vertrekken.
- Al jarenlang staat Syrië bekend als een land dat geen of moeilijk papieren afgeeft.⁷⁷ De minister onderhandelde daarover met de Syrische autoriteiten. Begin 2006 kwam een Syrische delegatie naar Nederland. Inmiddels zijn we alweer een paar maanden verder en heeft, voor zover ons bekend is, nog geen enkele Syriër die gepresenteerd is aan de delegatie een laissez passer ontvangen.
- Jarenlang lukte het de Nederlandse regering niet om Iraniërs uit te zetten, totdat de IND startte met de Iran-pilot. De Iranese ambassade geeft geen papieren bij gedwongen terugkeer en dus worden uitgeprocedeerde Iraniërs die in het bezit zijn van een papier waaruit hun nationaliteit blijkt zonder reisdocument op het vliegtuig gezet richting Iran. In de meeste gevallen lukte het de persoon om Iran in te reizen.⁷⁸
- Als alternatief voor presentaties bij de Chinese ambassade, die geen laissez passers opleverden, zijn de afgelopen jaren meerdere malen Chinese identiteitsdeskundigen op uitnodiging van de IND hier geweest. Ook de presentaties bij deze delegaties leverden nauwelijks laissez passers op.
- Mensen afkomstig uit Azerbeidjaan en Armenië leefden jarenlang in de veronderstelling dat ze niet konden terugkeren naar hun geboortegrond. De ambassades gaven geen papieren af, ondanks vele bezoeken en presentaties. Eind 2005 kwam er op verzoek van de IND een delegatie uit Armenië naar Nederland. De speciale delegatie ontving tal van Armeniërs, waarvan een deel vervolgens een laissez passer kreeg. Tegelijkertijd is er ook nog steeds een groep die geen papieren kreeg.
- Mensen terug laten keren naar Guinee lukte de afgelopen jaren nauwelijks. Ten slotte besloot Nederland gebruik te maken van Nederlandse EU-laissez passers. Met andere woorden: mensen werden op het vliegtuig gezet en in Guinee zou wel uitgezocht worden of ze ook konden inreizen. Later bleek dat toch weer presentaties nodig zijn bij de ambassade in Brussel.
- Vele tientallen Vietnamezen in ons land proberen al jaren om aan papieren te komen. Ze krijgen steeds te horen dat Vietnam hen niet meer terug wil, omdat ze al zolang weg zijn. Begin 2006 hoorden we dat het de IND gelukt was om laissez passers te krijgen. Tot nu toe zijn enkele Vietnamezen naar het land van herkomst vertrokken.

VluchtelingenWerk Nederland constateert dat het de Nederlandse overheid met heel veel inspanningen soms lukt om de landen van herkomst ertoe te bewegen om hun onderdanen terug te nemen. In andere gevallen lukt dat niet, ook al is de betrokkene coöperatief.

⁷⁷ RB Assen, 13 april 2006, 05/45355 geeft een voorbeeld van een man die al 8 jaar lang niet kan terugkeren, maar ook niet uitgezet wordt.

⁷⁸ Kamervragen, TK 2005-2006, nr. 2360, Pilot 'Iran'

7.2. Toetsen op 'buiten schuld'

De minister heeft steeds benadrukt, dat in elke fase van het Project Terugkeer getoetst zal worden of mensen in aanmerking moeten komen voor een buitenschuld-vergunning, omdat het hen objectief gezien niet lukt om te vertrekken en het vertrek ook niet te realiseren is na bemiddeling van de IOM en de IND.

Er zijn tot nu toe slechts 49 vergunningen verleend op grond van buiten schuld. Er wordt door de IND niet gemotiveerd waarom een vergunning wordt verleend, dus blijft onduidelijk waarom in het ene geval geoordeeld wordt dat aan de zware bewijslast voor het verkrijgen van een buitenschuld-vergunning is voldaan en in het andere geval niet.

VluchtelingenWerk constateert dat van daadwerkelijke ondersteuning bij het verkrijgen van papieren waaruit de identiteit blijkt, zodat het land van herkomst ervan te overtuigen is dat de betrokkene onderdaan is, nauwelijks sprake is. Het adagium 'eigen verantwoordelijkheid' lijkt de terugkeerm medewerkers van de IND in een situatie te brengen, waarin zij zo krampachtig gaan functioneren, dat ze de mensen in feite in de steek laten. Voortdurend wordt door de IND gesteld dat mensen onvoldoende inspanningen leveren om te vertrekken, terwijl tegelijkertijd niet duidelijk gemaakt wordt wat men dan nog aan activiteiten zou kunnen ondernemen om aan papieren te komen. Zelfs als mensen aangeven echt niet meer te weten wat ze nu nog moeten doen. In plaats van actieve ondersteuning bij het organiseren van vertrek blijft de begeleiding vanuit het Project Terugkeer vaak steken bij de mededeling: "U moet weg". En als mensen hun angst uitspreken klinkt de mededeling: "Over de asielprocedure praten we niet meer, die is afgesloten."

Soms wordt de tip gegeven dat mensen maar brieven moeten schrijven aan familieleden in het land van herkomst. Als mensen erop wijzen dat de geheime dienst de post openmaakt, wordt door de terugkeerfunctionarissen geantwoord dat ze dat weten. Er lijkt standaard vanuit gegaan te worden dat mensen geen asiel hebben gekregen en dus niets meer te vrezen hebben. Ze moeten terug naar landen waarin op het gebied van de mensenrechten 'helemaal niets aan de hand zou zijn' en er wordt standaard vanuit gegaan dat die landen van herkomst altijd bereid zijn hun onderdanen terug te nemen.

Schrijnend detail is nog dat het met enige regelmaat voorkomt, dat mensen bij aankomst in Nederland wel documenten hadden om hun identiteit aan te tonen en dat die documenten in de loop van de procedure door de Vreemdelingendienst of IND zijn zoek gemaakt.⁷⁹

De IND verwacht dat mensen brieven schrijven naar instanties waarvan ook de IND weet dat het niets zal opleveren. Medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland zien dat de IND lange tijd eist dat een bepaald spoor gevolgd wordt om de identiteit en nationaliteit nader te onderbouwen. En als dat ook niets oplevert, blijkt vervolgens dat ook dat weer niet voldoende is.

Mensen hebben in eerste instantie vaak grote angst om hun vertrek te regelen en werken dan nog niet voluit mee bij het verkrijgen van papieren. Nadat ze tot de slotsom zijn gekomen, dat het enige alternatief terugkeer is, bemerken ze vervolgens dat het organiseren van vertrek ondanks alle inspanningen niet lukt. De IND werpt dan tegen dat ze ook al in verleden hebben laten zien dat ze niet weg wilden. Dus komen ze op straat te staan in plaats van dat onderzocht wordt of er gronden zijn voor het verlenen van een buitenschuld-vergunning.

Kortom, er lijkt altijd wel een reden te zijn waarom het de betrokkene wordt aangerekend dat hij niet kan vertrekken, terwijl het al jaren bekend is dat sommige landen 'moeilijke' landen zijn. De IND gaat dan niet over tot ambtshalve verlening van de buitenschuld-vergunning. Mensen die het niet lukt om te vertrekken, rest dan geen andere weg dan het indienen van een aanvraag voor een buitenschuld-vergunning. De aanvraag wordt pas in behandeling

⁷⁹ Nationale ombudsman, rapportnummers 2006/014; 1999/346; 2005/353;

genomen als er € 331 leges wordt betaald. Als het lukt om de leges te betalen, is het indienen van een aanvraag vaak de start van een juridische strijd over de vraag of aan de voorwaarden is voldaan.⁸⁰

7.3. Conclusie

VluchtelingenWerk constateert dat de toezegging om in elke fase van het Project Terugkeer te toetsen op 'buitenschuld' in de praktijk een wassen neus is. De IND lijkt er standaard vanuit te gaan dat het aan de betrokkene ligt, als hij niet kan vertrekken uit Nederland. Er zijn dan ook maar 49 vergunningen verleend op grond van buiten schuld. Een vergunning op grond van het buitenschuld-beleid wordt alleen verleend, zo lijkt het, als er bijna absolute zekerheid bestaat dat het nooit zal lukken om aan reispapieren te komen.

Aan de betrokkenen kunnen meer adviezen gegeven worden over wegen die bewandeld kunnen worden om de identiteit aannemelijk te maken, hetgeen een eis is van veel landen van herkomst voordat ze een laissez passer willen afgeven.

De IND wordt steeds inventiever om landen te bewegen tot afgifte van laissez passers. VluchtelingenWerk Nederland constateert dat ook presentaties bij speciaal uitgenodigde delegaties lang niet altijd leiden tot afgifte van laissez passers.⁸¹

8. Schrijnend

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat er is gebeurd met de brieven die mensen hebben geschreven na de oproep van de toenmalige minister Nawijn daartoe op 14 januari 2003, waarin ze vroegen om een vergunning vanwege schrijnende omstandigheden. Ook minister Verdonk heeft toegezegd dat ze gedurende het Project Terugkeer steeds zou bezien of er reden was om op grond van schrijnendheid een vergunning te verlenen. Tot en met december 2005 zijn 714 vergunningen verleend.

8.1. Drie jaar na 14-1

In 2003 was er al breed maatschappelijk verzet tegen het alsnog laten vertrekken van asielzoekers die al zeer lang in Nederland zijn. Op een actiebijeenkomst op 14 januari 2003 waarop VluchtelingenWerk Nederland de noodklok luidde, werd geheel onverwacht door de toenmalige minister Nawijn gesteld:

"Ik vind het ook niet leuk dat er mensen op straat moeten worden gezet. Ik ben er eigenlijk helemaal tegen. Die aantallen asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn en hier al zolang blijven, daaraan zie je dat langdurige procedures niet goed zijn. Dat het systeem duidelijk moet veranderen." (Iemand roept 'generaal pardon') "Ja, generaal pardon, daar kom ik nu op. Op dit moment staat de politiek niet toe dat er een generaal pardon komt. Maar wat wel kan en waar ik zeker nog gebruik van zal maken, zolang ik zit, is van de mogelijkheid om als minister te beslissen om, in schrijnende gevallen, niet tot uitzetting over te gaan. Dat is het enige wat ik kan."

Uit antwoorden op kamervragen⁸² blijkt dat er uiteindelijk 15.750 brieven geschreven werden aan de minister waarin gevraagd werd om een verblijfvergunning te verlenen. Onduidelijk is hoeveel brieven asielzoekers betreffen die al onder de oude wet asiel aanvroegen. Deze brieven worden vaak 14-1 brieven genoemd naar de dag waarop minister Nawijn uitnodigde om deze brieven te schrijven.

Ook de opvolger van minister Nawijn, minister Verdonk stelde dat ze 'met het hart' zou kijken naar schrijnende situaties.

⁸⁰ ABRvS, 9 juli 2004, nr. 200403838/1, JV 2004/337; ABRvS, 23 december 2005, 200505084/1; RB Amsterdam, 13 december 2005, 03/605

⁸¹ De Nationale ombudsman doet momenteel mede op verzoek van VluchtelingenWerk Nederland onderzoek naar deze presentaties

⁸² TK 305 50 VI, antwoord op vraag 81 en 83 jaarverslag 2005 ministerie van Justitie



Meneer Nguyen is een bejaarde man van bijna zeventig uit Vietnam. In 1992 is hij naar Nederland gevlucht, na meerdere keren gedetineerd te zijn geweest wegens politieke activiteiten. Zijn jongere broer, zijn dochter en zoon zijn ook in Nederland. Zijn zoon en broer zijn inmiddels Nederlander en zijn dochter heeft een verblijfsvergunning. Meneer Nguyen krijgt echter geen vergunning en werkt daarom aan zijn terugkeer.

In de loop der jaren heeft hij verscheidene pogingen gedaan om reisdocumenten te krijgen van de Vietnamese ambassade, maar lange tijd weigerde de consul hem deze te geven. Inmiddels is hij veertien jaar in Nederland en wil hij niet meer terug. In Vietnam heeft hij niets om naar terug te keren. Het contact met zijn andere kinderen en vrouw is meer dan tien jaar geleden verbroken. Het is te lang geleden om de draad op te pikken en hij is te oud om helemaal opnieuw te beginnen.

Zijn zoon en schoondochter werken allebei en meneer Nguyen zorgt overdag voor zijn beide kleinkinderen die dol op hem zijn. Hij is ook een graag geziene persoon binnen de Vietnamese gemeenschap, waar ouderen een belangrijke rol spelen en veel respect genieten.

Begin 2003 wordt een beroep gedaan op de minister om een vergunning te verlenen op basis van schrijnende omstandigheden. De gemeente Oss schrijft een brief. Deze wordt door de minister negatief beantwoord. Op verzoek van meneer Nguyen schrijft een VluchtelingenWerk-medewerker een zogenaamde '14-1' brief. De IND weigert hier serieus naar te kijken, omdat de brief niet door hemzelf is geschreven. Meneer Nguyen kan echter geen Nederlands schrijven, en dat een 14-1 brief door de aanvrager zelf moet worden geschreven, verduidelijkt de minister pas achteraf. De Rechtbank Den Bosch geeft de IND ongelijk in het niet in behandeling nemen van de aanvraag en gelast de dienst op 16 januari 2006 binnen twee maanden te beschikken. De IND gaat tegen deze beslissing in beroep en krijgt van de Raad van State gelijk.

Omdat geen andere weg meer openstaat, laat meneer door zijn advocaat een afspraak maken voor het indienen van een formele aanvraag voor een vergunning vanwege zijn schrijnende situatie. De vreemdelingenpolitie houdt hem aan in het gemeentehuis, nog voordat hij de aanvraag kon indienen. Meneer Nguyen wordt opgesloten in een politiecel. Na enkele nare dagen, besluit de IND de bewaring op te heffen.

De advocaat heeft de aanvraag nu maar schriftelijk ingediend. Hoe de minister de aanvraag gaat behandelen, is nog onduidelijk.

De toekomst zal leren of meneer Nguyen ooit nog wordt toegelaten tot Nederland, of dat hij op zijn oude dag toch nog moet terugkeren naar Vietnam.

“Ik zeg dan ook toe dat ik van mijn discretionaire bevoegdheid gebruik zal maken indien zich onder uitgeprocedeerde asielzoekers personen in schrijnende situaties bevinden (...).⁸³

Er is veel juridisch geharrewar ontstaan over de wijze waarop de zogeheten 14-1 brieven beantwoord moeten worden. Inmiddels zijn we drie jaar verder en is er nog altijd discussie over de wijze van beantwoorden van die brieven. De Raad van State, de hoogste rechter in vreemdelingenzaken, heeft zich meerdere malen uitgesproken over deze kwestie en de minister heeft het beleid aangepast aan die uitspraken.⁸⁴

De minister meldt de Tweede Kamer op 9 juni 2006 dat inmiddels 13.000 brieven zijn afgehandeld en dat in 29% van de gevallen een verblijfsvergunning is verleend. Onduidelijk blijft wat voor type vergunningen verleend zijn, op welke gronden en of de 14-1 brief van wezenlijke invloed was op de uitkomst van de procedure of dat de minister ook op grond van de wet een vergunning moest verlenen. Een groot aantal andere briefschrijvers heeft nog altijd geen (definitief) antwoord op hun brief. De IND beoordeelt nu of de brief behandeld moet worden als een asielaanvraag óf als een reguliere aanvraag. Als de IND de brief behandelt als een nieuwe asielaanvraag bestaat de kans dat reguliere omstandigheden, zoals langdurig verblijf in Nederland, goed ingeburgerd zijn, bijzonder schrijnende individuele omstandigheden etc. niet aan de orde komen. Dat zijn immers geen omstandigheden die kunnen leiden tot de verlening van een asielvergunning. De IND stelt dan dat voor de beoordeling van dat soort aspecten maar een reguliere aanvraag moet worden ingediend. Dat is volgens de IND daarvoor de geëigende weg.

De kans bestaat dat mensen die een beroep deden op de minister om aan hen een vergunning te verlenen op grond van schrijnende omstandigheden, nimmer een volledig gemotiveerd antwoord zullen krijgen. Te vrezen valt dat er nog veel juridische procedures zullen volgen over de wijze waarop de brieven worden beantwoord.

8.2 Is terugkeer nu nog redelijk

Inmiddels is iedereen die voor 1 april 2001 asiel aanvroeg in Nederland al langer dan vijf jaar in Nederland of hier geboren. Alleen al in de Asielmonitor van VluchtelingenWerk Nederland zijn 171 dossiers aangemeld van mensen die al langer dan tien jaar in Nederland zijn. VluchtelingenWerk was en is van mening dat je van mensen die al langer dan vijf jaar in Nederland zijn in redelijkheid niet kan vergen dat ze nog terugkeren.

Toch zien we dat kinderen en jongeren die hier al langer dan vijf jaar wonen of hier geboren zijn, moeten vertrekken. Deze kinderen zijn hier opgegroeid, voelen zich Nederlander. Ze hebben vaak geen enkele band met het land van herkomst. Is het redelijk om van deze inmiddels ‘Nederlandse’ kinderen te verwachten dat ze uit Nederland vertrekken naar een land dat ze niet of nauwelijks kennen, waarvan ze de taal en de gewoonten niet kennen? Ook van mensen die lichamelijk of geestelijk ernstig ziek zijn, wordt verwacht dat ze na zoveel jaren verblijf in Nederland alsnog zelfstandig vertrekken uit Nederland terwijl onzeker is of medische zorg voortgezet kan worden in het land van herkomst. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat na zoveel jaren verblijf in Nederland een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend. En als de minister daartoe niet besluit, dan zal de overheid ook medeverantwoordelijkheid moeten nemen voor het vertrek als de betrokkene dat niet alleen kan regelen. Ook vanuit het netwerk voor de gezondheidszorg aan onverzekerden⁸⁵ is die oproep gedaan aan minister Verdonk en staatssecretaris Hoogervorst.

Meneer Nguyen, wiens verhaal elders in dit rapport is opgenomen, staat model voor de ouderen die moeten terugkeren na jarenlang verblijf in Nederland. Hij moet zijn kinderen en

⁸³ Handelingen 2003-2004, 23 september 2003, TK 4-191

⁸⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van het juridisch geharrewar zie ‘Hartverscheurend: Een overzicht van drie jaar afhandeling schrijnende zaken met opvallende aspecten’ Mr. Ingrid van Beek, Journaal vreemdelingenrecht, 2005, nr. 2 en 3.

⁸⁵ www.lampion.info

kleinkinderen die hier wel mogen blijven, achterlaten. Hij heeft het project Terugkeer doorlopen en zijn omstandigheden waren, voor zover wij weten, geen reden voor de IND om hem voor te dragen bij de minister voor een vergunning op grond van schrijnendheid. VluchtelingenWerk vindt dat onbegrijpelijk.

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de minister vaker dan tot nu toe gebruik had moeten maken van haar bevoegdheid om in schrijnende omstandigheden een vergunning te verlenen. Nog beter was het geweest om een forse streep te zetten onder het verleden en aan iedereen⁸⁶ die al zolang in Nederland is, een vergunning te verlenen. Van hen vergen om nu nog terug te gaan, is niet redelijk.

Driton Zenelaj (31) komt uit Kosovo. In 1998 vlucht hij voor het escalerende geweld naar Nederland. Driton woont bij zijn broer en schoonzus in hun driekamer appartementje. Het gezin heeft een jong kindje en de tweede is op komst. Driton heeft een grote inoperabele tumor in de middenhersenen en een hersendrain om vocht af te laten vloeien. Hij is eerder tijdens zijn asielpprocedure in coma geraakt, doordat de drain verstopt was geraakt. Driton wordt niet meer beter.

Als hij uitgeprocedeerd is in de asielpprocedure, vraagt hij in 2002 om een verblijfsvergunning op basis van zijn lichamelijke gesteldheid. In de medische procedure werpt de IND tegen dat er behandelingsmogelijkheden in Pristina zijn. Dit wordt tegengesproken in een brief van de kliniek in Pristina. Ook de Missie van de Verenigde Naties in Kosovo (UNMIK) stelt - in haar meest recente standpunt - dat zij geen gedwongen terugkeer toelaat van bepaalde kwetsbare categorieën mensen: mensen die lijden aan posttraumatische stressstoornis, Roma's, etnische Serviërs en mensen met zeer ernstige ziektes waarvoor geen behandeling is in Kosovo. Kortom, mensen zoals Driton.

De IND stelt zich echter op het standpunt dat deze mensen weliswaar niet gedwongen terug kunnen keren, maar wel vrijwillig. Als zij dat zelf niet willen, is dat hun eigen verantwoordelijkheid. Daarmee worden mensen voor een onmogelijke keuze gesteld: of terug naar Kosovo, terwijl de Verenigde Naties zeggen dat zij daar niet veilig zijn en de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben, of in Nederland de illegaliteit in, zonder voorzieningen of enig toekomstperspectief.

Driton's toestand verslechtert de laatste tijd snel. Hij verliest zijn evenwichtsgevoel en zijn slikreflexen. Driton kan zich niet verzekeren omdat hij geen verblijfsvergunning heeft. Maar gelukkig biedt het ziekenhuis hem wel de noodzakelijke medische zorg. Binnenkort zal hij echter meer zorg nodig hebben, bijvoorbeeld in een verpleeghuis. De vraag is of dat mogelijk zal zijn. In april wijst de IND Driton's bezwaar af. De dienst zegt dat er adequate behandelingsmogelijkheden zijn in zijn land van herkomst, weliswaar niet in Kosovo zelf, maar wel in Belgrado (Servië); Kosovo is immers officieel geen apart land. Deze redenering is onbegrijpelijk. Over de status van Kosovo wordt op dit moment nog nagedacht door de internationale gemeenschap. De realiteit is dat etnisch Albanese Kosovaren in Servië geen toegang hebben tot de medische voorzieningen en ernstige gediscrimineerd worden. Tegen de afwijzing loopt op dit moment beroep en er is een voorlopige voorziening aangevraagd met het verzoek om Driton de beslissing hierop in Nederland af te laten wachten.

8.3. Conclusie

De hoop, die gewekt werd door de opeenvolgende ministers dat er oog zou zijn voor de schrijnende omstandigheden wordt slechts zelden bewaarheid. En in 714 gevallen waarin wel een vergunning op grond van schrijnendheid werd verleend, is volstrekt onduidelijk waarom de één wel en de ander geen vergunning krijgt. De kans dat dit leidt tot willekeur, is levensgroot aanwezig.

⁸⁶ behoudens ernstige contra-indicaties

9. Functioneren van het Project Terugkeer

Casemanagement in diverse fasen

In het Project Terugkeer wordt gewerkt met de methode 'casemanagement'. In een handboek is precies vastgelegd welke acties de betrokken organisaties (het COA, de IND, de KMAR, de vreemdelingenpolitie of de IOM) moeten ondernemen in een bepaalde fase van het terugkeertraject van een individuele uitgeprocedeerde asielzoeker. Het Project terugkeer is opgedeeld in fasen 0, 1, 2 en 3. VluchtelingenWerk Nederland constateert nog altijd dat veel energie en aandacht uitgaat naar het proces en dat de mensen niet centraal staan.

9.1. Fase 0

In fase 0 worden door de diverse overheidsorganisaties vertrekplannen opgesteld en risicoanalyses gemaakt. VluchtelingenWerk Nederland constateert met enige regelmaat dat de organisaties wel aan de slag gaan met het vergaren van informatie, maar dat de betrokkene en zijn directe omgeving lang niet altijd wordt gevraagd om eventueel relevante informatie aan te leveren, zodat die onderdeel kan vormen van het vertrekplan. De IND-casemanager, die ook in deze fase zou moeten toetsten op schrijnendheid en buiten schuld, heeft lang niet altijd zicht op de bijzondere omstandigheden die er in het concrete geval spelen; zoals ziekte, relaties in Nederland, een schoolopleiding die bijna is afgerond en de pogingen die al zijn ondernomen om te vertrekken uit Nederland. In veel gevallen stopt hier het traject al, omdat de betrokkene met onbekende bestemming vertrekt.

9.2. Fase 1

Zodra de organisaties klaar zijn met het voorbereiden van het vertrekplan start fase 1 met een eerste gesprek van de uitgeprocedeerde asielzoeker met de IND-casemanager. Deze vertrekgesprekken lijken vaak niet meer in te houden dan het met klem aandringen bij de betrokkene op zelfstandig vertrek via de IOM. De nadruk op logistiek en eigen verantwoordelijkheid leidt ertoe dat de IND niet daadwerkelijk in gesprek komt met uitgeprocedeerde asielzoeker. In alle fasen worden verslagen gemaakt van de gesprekken, zodat precies verantwoord kan worden wat er door de verschillende organisaties is gedaan.

VluchtelingenWerk constateert dat het de terugkeerfunctionarissen van het COA en de casemanager van de IND niet lukt om goede uitleg te geven wat er verwacht wordt van de uitgeprocedeerde asielzoeker. Regelmatig komen we mensen tegen die ' bezig zijn' met buiten schuld in plaats van dat ze bezig zijn met het organiseren van vertrek.

Op het praten over de asielprocedure rust, zo lijkt het, een absoluut verbod. Daardoor kan het voorkomen dat pas na een verblijf in het vertrekcentrum blijkt dat iemand aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning, omdat praten over de asielprocedure in de eerdere fasen steeds met kracht is vermeden.

De betrokkenen voelen zich niet serieus genomen in hun angst om terug te keren naar een land dat ze destijds niet zomaar zijn ontvlucht. Terugkeer kan aan de orde zijn, doordat er zaken zijn fout gegaan in de procedure⁸⁷ of doordat de veiligheidsituatie inmiddels anders beoordeeld wordt door de Nederlandse regering. Mensen zijn gezien hun ervaringen in het land van herkomst vaak met recht bang om terug te keren, maar daar is geen oog voor. De onfeilbaarheid van de asielprocedure staat voorop en één van de veel gehoorde IND-antwoorden die mensen krijgen als zij hun angst uiten is: *"Mevrouw ik wil u erop wijzen dat*

⁸⁷ Advocaten falen in asielzaken - Vluchtelingen zijn vaker de dupe van blunderende raadslieden, Algemeen dagblad 2 mei 2006.

wij niet meer ingaan op uw asielmotieven. U heeft de hele asielprocedure doorlopen en uiteindelijk heeft de rechter geoordeeld dat u niet langer in Nederland mag blijven en dat u geen verblijfsvergunning krijgt."

De ervaring van VluchtelingenWerk Nederland is juist dat een gesprek over de asielmotieven en het verloop van de asielprocedure nadat mensen te horen hebben gekregen dat ze moeten vertrekken uit Nederland, bijna altijd het startpunt vormt voor een succesvolle terugkeer. Een aanzienlijk percentage van de zelfstandige terugkeer via de IOM komt al jaren via bemiddeling van VluchtelingenWerk Nederland op deze wijze tot stand.

De IND of vreemdelingenpolitie biedt de uitgeprocedeerde asielzoeker lang niet altijd aan dat hij gepresenteerd kan worden aan zijn autoriteiten om reisdocumenten te krijgen. Vaak wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker verwezen naar de IOM zonder dat ook duidelijk wordt gemaakt dat hij zelf verantwoordelijk is en blijft voor het verkrijgen van reispapieren. De IOM kan meestal niet meer dan informatie verstrekken over de eisen die ambassades stellen voordat ze reispapieren afgeven. Wel kan de IOM een deel van de kosten vergoeden die gemoeid zijn met het verkrijgen van een reisdocument.

Als de betrokkene in deze fase van het Project Terugkeer alsnog een verblijfsvergunning aanvraagt, wordt dat gezien als het frustreren van vertrek en worden de opvangvoorzieningen beëindigd. De betrokkene wordt dan op straat gezet.

Als de betrokkene aan het eind van fase 1 nog niet is vertrokken naar het land van herkomst of in de illegaliteit is verdwenen, is het stopzetten van alle opvangvoorzieningen en het vervoer met drang en zonodig dwang naar het vertrekcentrum aan de orde. Het is VluchtelingenWerk Nederland nog altijd niet duidelijk waarom dat vervoer met drang en dwang moet. Immers, de situatie is vrij duidelijk. De mensen krijgen geen opvangvoorzieningen meer, tenzij ze naar het vertrekcentrum verhuizen.

Als kind ontvlucht Mohammed Ali Matata met zijn moeder de oorlog in Burundi. In Burundi vrezen zij voor hun leven vanwege het feit dat zij Hutu's zijn en er hevige strijd woedt tussen de Tutsi's, die de macht hebben en de Hutu bevolking. Mohammed Ali's vader is door de autoriteiten vermoord. Zij vluchten naar Tanzania, waar zij zich niet kunnen laten registreren. Zij leven daar in de illegaliteit. Weliswaar is het in Tanzania veiliger, maar ook daar ondervinden zij veel discriminatie. Mohammed Ali vlucht verder naar Nederland.

Ondanks het feit dat Nederland sinds 1996 een categoriaal beschermingsbeleid hanteert voor Burundezen, krijgt hij geen verblijfsvergunning. De IND en de rechter vinden dat hij terug kan keren naar Tanzania. Zijn pogingen om hiertoe reispapieren te krijgen, lopen echter op niets uit. In september 2004 ontvangt hij een officiële afwijzing van de Tanzaniaanse ambassade in Brussel. Hij krijgt geen reisdocumenten.

Op 1 juli 2005 stelt minister Verdonk dat - gezien de houding van de Tanzaniaanse autoriteiten tegenover Burundezen - Tanzania niet als verblijfsalternatief kan worden tegengeworpen, tenzij het gaat om Burundezen die legaal in Tanzania hebben verbleven. Mohammed Ali is dan al overgeplaatst naar vertrekcentrum Vught. In plaats van hem te wijzen op het nieuwe beleid, gaat de IND stug door met hem aan te zetten tot terugkeer. Men presenteert hem zelfs bij de Burundese ambassade, terwijl voor Burundi nog steeds een categoriaal beschermingsbeleid van kracht is.

Met steun van VluchtelingenWerk Nederland dient Mohammed Ali uiteindelijk een nieuwe asielaanvraag in. Deze wordt beloond. Hij krijgt alsnog een vergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid.

9.3. Fase 2

In het Project Terugkeer zijn opnieuw vertrekcentra opgezet. Dit keer in Ter Apel en Vught. Ervaringen uit het verleden met een vertrekcentrum in Ter Apel om effectieve terugkeer te bevorderen, waren niet positief. Destijds stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie:

“Overigens is immer een van de doelstellingen van het vertrekcentrum Ter Apel geweest een signaal af te geven dat non-coöperatief gedrag niet wordt beloond.”⁸⁸

Opnieuw constateert VluchtelingenWerk Nederland dat van het bestaan van de vertrekcentra een sterke signaalwerking uitgaat. De meeste mensen vertrekken met onbekende bestemming voordat het gedwongen vervoer naar het vertrekcentrum aan de orde is. VluchtelingenWerk Nederland is aanwezig in de vertrekcentra. Daardoor kunnen we constateren dat fase 0 en 1 niet optimaal gebruikt worden. Pas tijdens het verblijf in het vertrekcentrum lijkt de vraag te worden gesteld of vertrek eigenlijk wel gerealiseerd kan worden. Het gevolg is dat mensen vaak veel langer in het vertrekcentrum verblijven dan de 8 weken die daarvoor staan, omdat de afgifte van papieren door de landen van herkomst vaak lang op zich laat wachten. Soms wordt de conclusie getrokken dat terugkeer niet mogelijk is. Het voorbeeld van Viktoria en Adjmal (hoofdstuk 4) laat zien hoe lang zij moesten wachten op hun buitenschuld-vergunning. Als in fase 0 al actiever met de betrokkenen was overlegd over de wijze waarop reispapieren konden worden verkregen, was een verhuizing naar een vertrekcentrum misschien helemaal niet nodig geweest.

De vertrekcentra zijn duur, mensen worden uit hun leefomgeving gehaald en het leidt er in de meeste gevallen ook niet toe dat zij daadwerkelijk vertrekken.

In de meeste gevallen worden mensen na een verblijf in het vertrekcentrum in vreemdelingenbewaring gesteld (circa 30%) óf direct op straat gezet (circa 10%). De rest verdwijnt met onbekende bestemming, dient alsnog een nieuwe aanvraag in of krijgt uitstel van vertrek wegens ziekte. Heel soms wordt ook door de IND erkend dat iemand echt niet kan vertrekken en wordt een vergunning verleend. Nog geen 20% van de mensen die in het vertrekcentrum verbleven, is daadwerkelijk vertrokken naar het land van herkomst.

Dat het vertrekcentrum bijdraagt aan terugkeer van mensen, zodat ze elders een toekomst kunnen opbouwen, kan de conclusie niet zijn.

9.4. Fase 3

Als aan het eind van fase 2 bij de IND de indruk bestaat dat de betrokkene zich onvoldoende heeft ingespannen om te vertrekken, wordt in toenemende mate de stap gezet om de betrokkene in vreemdelingenbewaring te nemen⁸⁹. De rechter heft echter niet zelden deze bewaring op omdat er onvoldoende zicht bestaat op uitzetting.

De bejegening wordt in de verschillende fasen steeds strenger, totdat uiteindelijk vreemdelingenbewaring aan de orde is in fase 3. Van drang naar dwang is het motto. Het effect van die aanscherping is nihil.

9.5. Conclusie

In het hoofdstuk over ‘buiten schuld’ is al aangegeven dat door de casemanagers onvoldoende tips gegeven worden aan de betrokkenen over manieren om aan reispapieren te komen. Daarbij is er onvoldoende aandacht voor het feit dat het familie en vrienden in gevaar kan brengen als ze post krijgen uit Nederland. Ook wordt over het hoofd gezien dat families verspreid zijn geraakt over de wereld. Er blijkt geen oog te zijn voor de afstanden, die overbrugd moeten worden in het land van herkomst om aan papieren te komen, aan de bureaucratie en de corruptie en tot slot de weigerachtigheid van landen van herkomst om bepaalde groepen terug te laten keren. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat veel duidelijker gecommuniceerd moet worden over de eisen die landen van herkomst stellen voordat ze overgaan tot de afgifte van papieren. Ook de afspraken die Nederland heeft gemaakt met de landen van herkomst zouden openbaar moeten zijn. Die afspraken kunnen immers waarborgen in zich dragen, ook voor degene die terug keert.

Of er in alle fasen van het project getoetst wordt aan ‘Buiten schuld’ is niet na te gaan. VluchtelingenWerk Nederland constateert dat door de casemanager onvoldoende wordt

⁸⁸ TK 1998-1999, 19637, nr. 444

⁸⁹ TK 2005-2006, Aanhangsel 953

meegedacht over welke acties door de betrokkene ondernomen zouden kunnen worden om aan papieren te komen.

Onduidelijk is of er in alle fasen van het project getoetst wordt of nog van mensen verwacht kan worden dat ze vertrekken. VluchtelingenWerk constateert dat de discussie over 'schrijnendheid' vaak pas in het vertrekcentrum aan de orde komt.

VluchtelingenWerk hoort dat de terugkeerfunctionarissen soms wel bereid zijn om de schrijnende situatie van iemand onder de aandacht te brengen van zijn meerdere, maar constateert dat het zelden leidt tot vergunningverlening. Uit een IND-werkinstructie⁹⁰ blijkt dat een dergelijke signalering een lange weg moet volgen. Van beleidsmedewerker tot aan de minister moet een advies langs vijf lagen in de organisatie. Onduidelijk blijft welke samenloop van omstandigheden leidt tot vergunning verlening, en waarom in andere zeer schrijnende situaties wordt volhard in de eis dat iemand uit Nederland vertrekt.

10. Conclusies na twee jaar Project Terugkeer

Als VluchtelingenWerk Nederland de balans opmaakt over het Project Terugkeer tot nu toe, moeten we concluderen dat het geen succes is.

- De politieke en maatschappelijke onrust van de afgelopen jaren en het leed van veel mensen had voorkomen kunnen worden als een ruimhartig pardon was afgekondigd.
- Veel mensen zijn lange tijd ten onrechte benaderd vanuit de optiek dat ze uit Nederland zouden moeten vertrekken. Tot nu toe werd 44% van de dossiers afgesloten doordat een verblijfsvergunning werd verleend. Veel leed had bespaard kunnen worden als direct een vergunning was verleend.
- Het merendeel van de vergunningen werd verleend omdat de mensen voldeden aan de voorwaarden voor de verlening van een (asiel)vergunning.
- 714 keer verleende de minister een vergunning door gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid. Niet is aangetoond dat de minister daarin ruimhartiger is dan haar voorgangers.
- Een deel van de mensen kreeg een vergunning omdat de minister vanwege de slechte mensenrechtensituatie een categoriaal beschermingbeleid afkondigde voor het land van herkomst van die asielzoeker. Deze mensen kunnen in de toekomst nog te maken krijgen met de intrekking van hun vergunning. Het kabinet verklaart landen steeds sneller veilig genoeg om naar terug te sturen waardoor de verblijfsvergunningen, weer kan worden ingetrokken. VluchtelingenWerk vindt het zorgwekkend dat mensen steeds langer rekening moeten houden met de intrekbaarheid van de vergunning.
- 56% van de mensen waarvan het dossier is afgesloten kreeg géén vergunning. Van die groep vertrok meer dan eenderde daadwerkelijk uit Nederland. Het is een goede zaak dat mensen die voor zichzelf perspectief zien, zelfstandig vertrekken via de IOM met een hogere financiële bijdrage (HRPT).
- Het is zorgwekkend dat 62% van de mensen die geen verblijfsvergunning kreeg 'met onbekende bestemming vertrok', 'niet aantoonbaar Nederland verliet' of 'anderszins uit de opvang vertrok'. Een deel van hen zit in een nieuwe (reguliere) procedure. Het is een triest resultaat dat zo'n hoog percentage mensen uiteindelijk niet kon blijven en evenmin daadwerkelijk vertrok.
- Veel mensen vertrokken al voordat het Project Terugkeer voor hen startte.
- Gezinnen dreigen toch gescheiden te worden door het strenge beleid. Nederland moet zich afvragen wat het doet met deze gezinnen, die voortdurend in angst moeten

⁹⁰ 2005/3

leven dat (een deel van) het gezin uitgezet wordt. In iedere individuele zaak zou gezien moeten worden of het recht op gezinsleven niet noopt tot het verlenen van een vergunning. De mate van worteling in de Nederlandse samenleving en het belang van het kind zou daarbij een belangrijke rol moeten spelen.

- Onduidelijk blijft of er in alle fasen van het project getoetst wordt aan schrijnendheid en buiten schuld.
- VluchtelingenWerk Nederland stelt vast dat van het bestaan van de vertrekcentra een sterke signaalwerking uitgaat. Het leidt ertoe dat mensen verdwijnen. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in het optimaal gebruiken van fase 0 voor het verzamelen van relevante informatie en het aanvragen van reisdocumenten. Een vertrekcentrum zou niet nodig moeten zijn.
- De internationale kritiek op het Project Terugkeer is fors.

11. Aanbevelingen voor de nieuwe terugkeerorganisatie

Het Project Terugkeer zal naar verwachting voor een deel model staan bij de inrichting van een nieuwe terugkeerorganisatie. Daarover is bij het schrijven van dit rapport, begin juni 2006, nog weinig bekend. Uit mededelingen van de minister kan worden opgemaakt, dat de logistiek opnieuw veel aandacht zal krijgen. Volgens de minister is er nu onvoldoende sturing. Daarom zal de nieuwe terugkeerorganisatie hiërarchischer zijn met een eigen directeur.⁹¹ Eind 2006 moet de terugkeerorganisatie operationeel zijn.

De terugkeerorganisatie zal opnieuw te maken krijgen met uitgeprocedeerde asielzoekers die soms al vijf jaar of langer in Nederland zijn. Immers, de Vw 2000 is ook alweer vijf jaar van kracht en de 'doorlooptijden' zijn nog altijd lang.

VluchtelingenWerk Nederland doet op grond van de ervaringen met het Project Terugkeer tot nu toe een aantal aanbevelingen voor het vervolg van het Project Terugkeer en voor de nieuwe terugkeerorganisatie:

- Zet niet het logistieke proces, maar de mensen centraal. Als blijkt dat er in redelijkheid niet meer geleverd kan worden dat iemand teruggaat, moet er ruimte zijn voor de verlening van een vergunning op humanitaire gronden.
- Organiseer uitleg aan de betrokkene over de betekenis van de negatieve beslissing op de asielaanvraag. Geef na de definitieve afwijzende beslissing voldoende gelegenheid om met een onafhankelijke deskundige na te gaan of er nog perspectief op verblijf in Nederland is en om in kaart te brengen welke problemen overwonnen moeten worden om te vertrekken naar het land van herkomst. De ervaring leert dat mensen pas toe zijn aan dat soort gesprekken als duidelijk is dat er geen verblijfsvergunning is verleend.
- Geef uitgebreide informatie over de weg die de betrokkene kan volgen om aan documenten te komen. Stel daarvoor de faciliteiten, zoals internet en een kennisdatabank, beschikbaar.
- Geef voldoende ruimte om het vertrek te organiseren. De ervaring leert dat de 28 dagen termijn vaak onvoldoende is voor het verkrijgen van een reisdocument. Totdat de rechter zich heeft uitgesproken over de afwijzing van de asielaanvraag mag van de betrokkene niet geleverd worden dat hij zich wendt tot zijn eigen autoriteiten. Betrach enige soepelheid in termijnen, zodat mensen daadwerkelijk kunnen vertrekken in plaats van dat ze op straat gezet worden.

⁹¹ IND context 01/2006 p.5

- Geef mensen die aantoonbaar niet kunnen vertrekken uit Nederland een buitenschuld-vergunning waarmee ze vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben.
- Het beginsel van 'eenheid van het gezin' moet bij de beslissingen over toelating hoog in het vaandel staan.
- Organiseer ondersteuning bij terugkeer voor mensen, die door hun ziekte niet in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid voor vertrek geheel zelfstandig te dragen.

Bijlage: overzicht verblijfsvergunningen

In artikel 13 Vw 2000 staat dat Nederland een streng toelatingsbeleid voert. Nederland verleent slechts een verblijfsvergunning als internationale verplichtingen daartoe nopen, als met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend of als klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen. Iemand kan worden toegelaten op de volgende gronden:

Asiel (1)	Regulier (2)
a. Vluchteling - Verdrag van Genève	Tijdsverloop – drie jaar gewacht op te trage overheid (5)
b. Bij terugkeer schending 3 EVRM, CAT	Gezinshereniging (6)
c. Niet redelijk dat iemand terug moet naar een land waar hij vreselijke zaken heeft meegemaakt waardoor hij land verliet (3)	Schrijnend (7)
d. Categorieel beschermingsbeleid – zeer onveilige situatie in land van herkomst plus de minister besluit tot afkondiging van dit speciale beleid (4)	Buiten schuld (8)
e. & f. Gezinslid van de hoofdpersoon die een asielvergunning krijgt en binnen drie maanden nadat aan de hoofdpersoon een vergunning is verleend aanvraag gezinshereniging ingediend.	Medische noodsituatie (9)
	Studie, werk, arbeidsmigrant, etc.
Artikel 64 Vw 2000 - uitstel van vertrek (10)	Artikel 64 Vw 2000 –uitstel van vertrek (10)

- (1) Vw 2000 kent één asielvergunning op verschillende gronden a. t/m f. De asielvergunning is vijf jaar⁹² intrekbaar. Daarna onder voorwaarden een vergunning voor onbepaalde tijd.
- (2) Reguliere gronden voor toelating staan in het Vreemdelingenbesluit. Asielgronden spelen geen rol; daarvoor moet een asielaanvraag worden ingediend.
Aan alle voorwaarden moet in beginsel altijd voldaan worden; MVV aanvragen in land van herkomst voordat de aanvraag behandeld wordt, tenzij er zeer bijzondere omstandigheden spelen.
- (3) Na traumatische ervaringen is betrokkene binnen zes maanden uit zijn land gevlucht en de overheid van zijn land kon/wilde geen bescherming bieden en er was geen vestigingsalternatief.
- (4) Minister kan beleid afkondigen. Daarbij spelen drie criteria een rol.⁹³
 - de mate van willekeurig geweld, schending van mensenrechten en de mate van geografische spreiding;
 - activiteiten van internationale organisaties als graadmeter voor de manier waarop de internationale gemeenschap aankijkt tegen de situatie in (deel van) het land;
 - beleid in de ons omringende landen. Steeds vaker is beleid van andere Europese landen doorslaggevend.
- (5) Drie jaar moet opgebouwd zijn vóór 1 januari 2003. Beleid is daarna afgeschaft.
- (6) Gezin dat vóór de komst naar Nederland bestond en onder Project Terugkeer valt, krijgt vrijstelling MVV-eis, maar moet voldoen aan andere eisen(inkomen, paspoort, openbare orde, gezinsband aantonen, etc.)

⁹² Als de aanvraag is ingediend voor 1 sept. 2004 is de 'looptijd' van de vergunning voor bepaalde tijd drie jaar

⁹³ Artikel 3.106 Vb en artikel 29, eerste lid onder d Vw

- (7) Minister kan in zeer bijzondere omstandigheden een vergunning verlenen.
- (8) Tijdelijke vergunning nadat vreemdeling heeft aangetoond dat het ondanks dat alles is gedaan om te vertrekken uit Nederland, niet lukt te vertrekken
- (9) Als iemand in Nederland zo ziek is, dat er bij terugkeer tijdens de reis of direct daarna een medische noodsituatie ontstaat.
- (10) Dit is géén verblijfsvergunning, maar de overheid zal een bepaalde periode niet uitzetten. Nádat uitstel van vertrek is verleend, bestaat recht op opvang.