

Vergaderjaar 2004–2005

29 344

Terugkeerbeleid

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 43

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 juni 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 13 april 2005 overleg gevoerd met minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie over:

- **de brief van de ministers van V en I en van Justitie d.d. 25 januari 2005 inzake Reactie op het onderzoek naar terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring (29 344, nr. 39);**
- **de brief d.d. 4 april 2005 over het kabinetsstandpunt inzake het ACVZ-advies over terugkeer (29 344, nr. 40);**
- **de brief d.d. 22 december 2004 inzake invulling categorale asielopvang (19 637, nr. 885).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Fessem** (CDA) constateert dat het redelijk goed gaat met het terugkeerbeleid. De regeling voor de groep van 26 000 ligt op schema, zij het dat 40% met onbekende bestemming (MOB) vertrekt. Het MOB-percentage blijft over de hele linie overigens hoog. Het is te hopen dat de pogingen van de minister om hierover meer te weten te komen, zullen slagen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) prijst het terugkeerbeleid in samenhang met het illegalenbeleid. Bij controles op illegalen worden echter zelden uitgeprocedeerde asielzoekers aangetroffen. De maatregelen tegen illegalen die in de desbetreffende nota zijn vermeld, hebben dus niet zoveel van doen met de uitgeprocedeerden.

Er zijn nog steeds problemen bij de identiteitsvaststelling. De minister heeft een werkgroep ingesteld die verbetering van effectiviteit en efficiency beoogt. Het ligt voor de hand dat de Kamer van de resultaten van deze werkgroep op de hoogte wordt gesteld.

De reactie van de minister op uitvoeringsaanbeveling 3.5 is teleurstellend. De ACVZ acht verbeteringen noodzakelijk in de communicatie tussen IND en gemeenten. De minister heeft in reactie daarop een werkschema gepresenteerd, maar de gemeenten zullen niet voor niets klagen. Hoe goed worden de voorlichtingsbijeenkomsten over terugkeer bij de gemeenten bezocht? Is er bij gemeenten sprake van een toename van het draagvlak voor het vertrekbeleid?

Met beleidsaanbeveling 4.3 stelt de ACVZ voor om te komen tot garant-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Azough (GroenLinks).
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GroenLinks), Vergée (SP) en Hermans (LPF).

stellingen rond de afgifte van visa. Door de minister worden invorderingsmaatregelen bij garantstellingen voorgesteld. Werden dergelijke maatregelen voorheen niet getroffen? Hoe zit het overigens met de reeds lang geleden toegezegde omkering van de bewijslast?

Het is goed dat de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de ngo's veel meer bij de terugkeer zullen worden ingeschakeld. Terughoudendheid is hierbij niet op zijn plaats. De organisaties kunnen voor draagvlak zorgen.

Een verblijfsvergunning op grond van het «buiten schuld»-criterium kan na één jaar twee keer met één jaar verlengd worden. Na drie jaar krijgt men een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Gedurende de periode moet men blijven proberen terug te keren. Hoe zal worden nagegaan of aan de inspanningsverplichting wordt voldaan? Waarom wordt, terwijl het criterium is verruimd, telkenmale het voorbeeld van stateloosheid opgevoerd?

Wat de rol van de ambassades betreft is de vraag gewettigd wanneer de IND meegaat naar de ambassade. Kort geleden heeft de minister aangegeven dat dit niet gebeurt als een vreemdeling zich bij de IOM heeft gemeld voor vrijwillige terugkeer.

De minister dient aan te geven hoe de lokale taakgroepen (LTG's) momenteel functioneren, met name op het punt van het signaleren van schrijnende gevallen. Wordt ook informatie meegenomen die wordt ingebracht door bronnen buiten de terugkeerorganisatie? Hoe staat het met het nadere pakket van maatregelen gericht op de aanpak van degenen die van de illegalen profiteren?

De minister is van mening dat de voor vreemdelingenbewaring van toepassing zijnde regimes moeten worden herzien. Er is onderzoek gaande naar de verschillende mogelijkheden om het regime aan te passen. Wanneer is hiervan resultaat te verwachten? 12% Van de uitgezette personen blijkt na enige tijd terug te keren naar Nederland.

SIS-signalering als ongewenste vreemdeling moet hiertegen een belemmering opwerpen. Worden de paspoorten van Bulgaren en Roemenen daadwerkelijk door de autoriteiten ingenomen?

Door fysiek en verbaal geweld kunnen vreemdelingen hun uitzetting frustreren en vluchten laten annuleren. Inzicht moet worden geboden in de kosten van de eventuele inzet van overheidsvluchten.

Ten behoeve van de identificatie van staande gehouden vreemdelingen moet de politie de vingerafdrukken kunnen vergelijken met gegevens in nationale en internationale opsporingssystemen. Onderzocht zal worden waar de wettelijke mogelijkheden verruimd kunnen worden.

Al jaren wordt gesproken over de immigration liaison officers (ILO's) en de steeds betere informatie-uitwisseling tussen ILO's van verschillende landen. In hoeverre laten luchtvaartmaatschappijen zich iets gelegen liggen aan ILO-adviezen? Hoe verloopt de verruimde afschrijfplicht van deze maatschappijen? Er wordt gewerkt aan de inzet van biometrie. In de asielpcedure wordt meer capaciteit ingezet op het identiteits- en nationaliteitsonderzoek, onder meer met behulp van biometrie.

Bijstandsverleners voor cliënten in vreemdelingenbewaring zouden te veel onnodige procedures aanspannen. Aanbeveling 3.8 verdient ondersteuning: advocaten dienen zich ervan bewust te zijn dat betrokkenheid bij de vreemdeling ook kan betekenen dat geen onnodige procedures worden aangespannen als duidelijk is dat doorprocederen geen zin heeft.

De nieuwe werkwijze in de asielopvang schept duidelijkheid. Bij het COA is een en ander in goede handen. De minister meldt dat onderzocht wordt of het mogelijk is om kleinschalige centrale opvang (KCO) in te zetten voor de opvang van statushouders die in afwachting zijn van een woning. Hoe staat het daarmee? Het is niet wenselijk dat afwachters geconfronteerd worden met mensen die een verblijfsvergunning hebben gekregen.

Het pilotprogramma van de inburgeringsfase loopt tot 1 januari 2006. In een evaluatie zal worden aangegeven hoe deze fase een standaard-

onderdeel van de opvang van asielzoekers zal worden. De uitkomst staat al vast: het is een goede zaak.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) constateert dat de ACVZ een diepgaand onderzoek naar omvang en samenstelling van de groep van illegalen aanbeveelt. De minister meldt dat de politie in meerdere districten wat in kaart gaat brengen. Is dat het diepgaande onderzoek en, zo ja, wat is de opdracht precies?

De minister heeft de vreemdelingencirculaire aangepast op het punt van het «buiten schuld»-criterium. Er moet sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. In de toelichting staat dat het dient te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden, in de eerste plaats onderbouwd met bescheiden. Als je geen bescheiden kunt krijgen, kun je natuurlijk weinig laten zien. Het moet helder worden op welke wijze dit criterium operationeel gaat worden.

De VNG klaagt dat het uitvoeringsniveau van het terugkeerbeleid niet eenduidig zou zijn. Er zouden verschillende interpretaties bestaan van de met de minister gemaakte afspraken. De VNG suggereert het instellen van een klachtencommissie. Een onafhankelijke commissie van toezicht op de dagelijkse praktijk lijkt verstandig.

De minister verklaart in reactie op het rapport van het Schoordijk Instituut dat het niet waar is dat op grote schaal vreemdelingen opheffing van de bewaring krijgen, terwijl er sprake is van een niet ten uitvoer gelegde straf. Vervolgens meldt zij dat de straffen geregistreerd blijven, opdat ze alsnog geëxecuteerd kunnen worden als de vreemdeling naar Nederland terugkeert. Tussen beide uitspraken lijkt spanning te bestaan.

Met betrekking tot de omvorming van het model van categorale asielopvang meldt de minister dat de huidige populatie niet actief wordt verplaatst. Wel zijn er verplaatsingen door natuurlijk verloop en door de krimp bij het COA. Eerder is toegezegd dat bij sluiting van centra zoveel mogelijk rekening zou worden gehouden met schoolgaande kinderen, medische behandelingen, enz. Uit een aantal voorbeelden blijkt dat lang niet altijd te gebeuren.

In de oriëntatiefase is het programma zodanig opgebouwd, dat de asielzoeker regelmatig wordt geconfronteerd met de boodschap dat terugkeer het meest waarschijnlijke perspectief is, aldus de minister. Het is van harte te hopen dat in de COA-briefings een eerlijke uiteenzetting van het Nederlandse asielbeleid wordt gegeven en dat ook gemeld wordt dat Nederland echte vluchtelingen graag opneemt. Die balans is in het stuk niet aanwezig.

De algemene opvangregel van de Europese opvangrichtlijn is bekend. Nederland voldoet daar niet aan in AC-zaken. Volgens de richtlijn kan bij een tweede procedure opvang slechts gemotiveerd worden onthouden, terwijl in Nederland mensen bijna standaard op straat gezet worden.

De heer **Visser** (VVD) heeft geconstateerd dat de minister het onderzoek van het Schoordijk Instituut niet representatief acht en er geen nieuwe inzichten in heeft aangetroffen, terwijl de conclusies en aanbevelingen als achterhaald worden betiteld. In dit kader is een beschouwing op zijn plaats over de rol van de overheid als opdrachtgever aan onderzoeksinstituten. Welke afspraken zijn bij dit onderzoek gemaakt?

Volgens het Schoordijk Instituut is sprake van een afname van het aantal uitzettingen uit huizen van bewaring. De minister zegt dat het onderzoek zich richtte op twee van de negen huizen van bewaring en dat het aantal uitzettingen vanuit uitzendcentra (UC's) is gestegen. Dit verdient een nadere toelichting. Vanuit het vertrekcentrum in Vlagtwedde vertrekken mensen die onder de oude wet vallen. Uit de UC's vertrekken illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers conform de nieuwe wet. In vreemdelingen-

bewaring bevinden zich voornamelijk illegalen, met de nadruk op criminele illegalen. Hoe liggen de verhoudingen tussen de vertrekcijfers precies?

De minister gaat terecht niet mee met de aanbeveling om de aantekening van ongewenst vreemdeling niet meer in het paspoort op te nemen. De vermelding gebeurt ten behoeve van de Nederlandse overheid als mensen zich opnieuw aanmelden.

In reactie op aanbeveling 4.2 schrijft de minister dat alle ketenpartners zijn aangesloten op het informatiesysteem Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Het is van belang dat de informatie permanent kan worden uitgewisseld, ook buiten kantooruren. Verder moeten de ketenpartners niet alleen aangesloten zijn, maar moet de titellevering ook kloppen. Eenmaal afgegeven documenten, zoals rijbewijzen, worden door gemeenten niet meer ingenomen. Daardoor komt het voor dat personen zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland rondrijden met een geldig Nederlands rijbewijs. Er zijn veel meer voorbeelden te geven van problemen rond de titellevering.

Volgens de minister bedraagt de capaciteit in de vreemdelingenbewaring 2019 plaatsen op negen locaties. Is dat voldoende, gezien de plannen rond het terugkeerbeleid van voormalig asielzoekers en rond het illegalenbeleid? Er wordt een nieuw regime voor vreemdelingenbewaring aangekondigd, maar een reden en een datum worden niet vermeld. Volgens het onderzoek heeft het aanbieden van bepaalde activiteiten in vreemdelingenbewaring geen zin. Is dat iets dat valt onder het nieuwe regime?

De uitgangspunten van de nieuwe vormen van categorale asielopvang zijn eerder besproken. De minister meldt op 22 december 2004 dat onderzocht wordt of kleinschalige opvang van statushouders mogelijk is. Is daarover al meer te melden?

De heer **De Wit** (SP) constateert dat de ACVZ bijzondere aandacht bepleit voor het draagvlak voor het terugkeerbeleid. De publieke discussie over het lot van de groep van 26 000 duurt voort. Er is grote onduidelijkheid over de verblijfplaats van de administratief verwijderde mensen, hetgeen bepaald niet bijdraagt aan de steun voor het beleid. Mensen die door te lange of herhaalde procedures inmiddels vele jaren in Nederland ingeburgerd zijn, kunnen niet zomaar worden teruggestuurd. Een generaal pardon voor de 26 000 biedt een fundamentele oplossing voor het menselijk leed en voor praktische problemen. Het draagvlak voor het regeringsbeleid zou er zeker mee vergroot worden.

Er blijkt vaak weinig vertrouwen te bestaan in de zorgvuldigheid van de asielprocedure en de uitkomsten ervan. Terecht stelt de ACVZ dat de AC-procedure verbeterd moet worden. Op welke onderdelen wil de minister de procedure aanpassen?

Er dient een diepgaand onderzoek te worden ingesteld naar de mensen die met onbekende bestemming zijn vertrokken.

De ACVZ vraagt om meer duidelijkheid over het «buiten schuld»-criterium. Zij legt terecht een link met de verschillende probleemlanden.

Voorkomen moet worden dat kinderen uit de opvang worden gezet.

Kinderen hebben recht op huisvesting, verzorging en onderwijs. Dat er in Nederland op dit moment gezinnen met jonge kinderen op straat gezet worden, is onaanvaardbaar. Het is evenzeer een schande dat kinderen langdurig in vreemdelingenbewaring worden opgesloten.

De toestand van mensen die rechtmatig in Nederland mogen verblijven, maar geen opvang hebben, verdient aandacht. Volgens de minister moeten deze mensen zich tot de IND wenden. De dienst zou dan een brief afgeven die als legitimatie kan dienen. Op het moment dat zij uit de opvang zijn gezet, hebben de mensen het W-document echter moeten inleveren, terwijl de IND de brief alleen afgeeft als een W-document wordt getoond.

Er is veel voor te zeggen om het onderscheid te maken dat in het nieuwe categorale-opvangbeleid wordt toegepast. Het geeft echter geen pas om mensen in de oriëntatielocatie vanaf dag één voor te houden dat zij zich moeten voorbereiden op terugkeer. Mensen moeten in deze locatie in alle rust en vrijheid hun verhaal kunnen doen. Voorkomen moet worden dat asielzoekers, die verschillende procedures zitten, in de terugkeerlocatie met elkaar in contact komen.

Bij het omvormen van de asielopvang moet voorkomen worden dat mensen te vaak en op ongelukkige tijden verplaatst worden. Daarbij is speciale aandacht nodig voor medische aspecten en onderwijsaspecten. Het is de vraag of het ontbreken van opvang in overeenstemming is het Europese asielrichtlijn.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) sluit zich aan bij het oordeel van de ACVZ dat er nader onderzoek moet komen naar de juistheid van onderdelen van het asielbeleid. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan het lot van de 26 000, maar ook aan het lot van de administratief verwijderde mensen en aan het aantal illegalen. Voor de groep van 26 000 moet er een generaal pardon komen.

De commissie vindt het draagvlak bij gemeenten en ngo's een groot probleem bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. De gemeentebesturen moeten het dilemma oplossen van het stopzetten van de noodopvang en de openbare-ordehandhaving bij dakloosheid. Er wordt weinig meer vernomen van de instelling van gemeentelijke taakgroepen met gemeenten, COA en IND.

Het gebrek aan inzicht in feiten en cijfers blijkt ook uit het rapport van het Schoordijk Instituut. Een overheid die haar eigen effectiviteit wil meten, dient zorg te dragen voor de beschikbaarheid van gegevens die hiervoor nodig zijn. De reactie van de minister op dit rapport geeft onterechtelijk van *dédain* over het onderzoek. Het Schoordijk Instituut heeft als eerste dossiers van vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring hebben gezeten, vergeleken met andere dossiers van deze mensen. Helaas blijkt het vaak voor te komen dat een vreemdelingenrechter iemand op straat zet, terwijl er nog een vonnis ligt dat ten uitvoer moet worden gebracht. Verder heeft het instituut nauwkeurig gekeken naar de verschillende registratiesystemen van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring en in het uitzetbeleid. Op basis daarvan is vastgesteld dat een aantal zaken niet kloppen. Zo worden vreemdelingen soms als uitgezet geregistreerd, terwijl zij het land niet verlaten hebben. Het percentage gerealiseerde uitzettingen vanuit vreemdelingenbewaring neemt volgens het Schoordijk Instituut al jaren af. Het aantal dagen dat mensen vastzitten, stijgt. De minister zegt dat deze gegevens niet kloppen. Het aantal uitzettingen uit uitzendcentra zou namelijk toenemen. Daarbij gaat het echter vaak om mensen die eerder in vreemdelingenbewaring hebben gezeten. Het is beslist noodzakelijk om hier nader onderzoek naar te doen, ook vanwege de effectiviteit van het beleid.

Het Schoordijk Instituut stelt voor om ambassadeurs een actievere rol te geven bij het terugkeerbeleid. Ten onrechte reageert de minister hier negatief op. Verder wordt voorgesteld om aantekening, bijvoorbeeld van uitzetting, in de uitreisdocumenten achterwege te laten. Ook de afhoudende reactie hierop is onbegrijpelijk. Het moet goed mogelijk zijn om slechts in de eigen digitale systemen op te nemen dat iemand is uitgezet. Een actievere rol van de IOM bij vreemdelingen die vanuit de vreemdelingenbewaring worden uitgezet, wordt eveneens door de minister afgewezen. Datzelfde geldt voor een actievere rol van de terugkeerfunctionaris voor deze groep. Namens het Schoordijk Instituut is op verzoek van de fracties van GroenLinks en de PvdA een reactie gestuurd op de brief van de minister. Het kan zinvol zijn om een dialoog met het Schoordijk Instituut te beginnen. Het zou jammer zijn als niets wordt gedaan met belangrijke aanbevelingen.

Met een aantal punten van de nieuwe categorale opvang kan worden ingestemd. Wel verdient de zorgvuldigheid bij verhuizingen veel aandacht. Dat kinderen het schooljaar niet kunnen afmaken lijkt in strijd met eerdere toezeggingen. Verder is het vreemd dat in de oriëntatielocaties vooral voorlichting lijkt te worden gegeven over de terugkeer. Het toekomstperspectief in Nederland moet natuurlijk ook aandacht krijgen. De uitvoering van de opvangrichtlijn is volgens VluchtelingenWerk in strijd met de Europese opvangrichtlijn. De hoogte van de financiële toelage is bijvoorbeeld echt abominabel.

Het antwoord van de minister

De **minister** meent dat de voorliggende rapporten aantonen dat het terugkeerbeleid niet effectief genoeg was en dat nieuw beleid noodzakelijk was. De onderzoeken behelzen in feite een evaluatie van oud beleid, terwijl het kabinet al bijna anderhalf jaar geleden is gekomen met maatregelen voor een effectiever terugkeerbeleid. De ACVZ concludeert dat de regering met de nieuwe maatregelen op het gebied van terugkeer en bestrijding van illegaliteit ondubbelzinnig, consequent en meer dan voorheen heeft ingezet op het daadwerkelijk vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het nieuwe beleid is nadrukkelijker gericht op de perceptie van de asielzoeker van zijn toekomst in het land van herkomst, afgezet tegen die als illegaal in Nederland. Terugkeer wordt aantrekkelijker gemaakt, illegaal verblijf in Nederland onaantrekkelijker. Met de ACVZ is het kabinet van oordeel dat een krachtige bestrijding van illegaal verblijf niet alleen een vreemdelingenrechtelijke aanpak vergt, maar ook gericht moet zijn op de aanpak van de toegang tot illegale huisvesting en werk.

Het nieuwe terugkeerbeleid heeft resultaat. De IOM registreerde in 2004 een toename van het aantal zelfstandige vertrekkers met 27% ten opzichte van 2003. Met het project terugkeer zijn al ongeveer 10 000 mensen uitgestroomd. Van de 26 000 mensen die zijn binnengekomen onder de oude Vreemdelingenwet zitten er nog een aantal in procedure. Een groot deel krijgt een vergunning. Er zijn schrijnende gevallen. Er zijn mensen die voldoen aan het «buiten schuld»-criterium. Een behoorlijk grote groep is met onbekende bestemming vertrokken. 35% van de MOB'ers zat nog in de asielprocedure. Er is weinig reden om aan te nemen dat deze mensen nog in Nederland zijn. Uit een steekproef onder vier politiekorpsen is gebleken dat 8% à 10% van de illegalen die staande worden gehouden, uitgeprocedeerde asielzoekers zijn. Onderzoeker Engbersen is tot een percentage van 12 gekomen. Het onderzoek is nu uitgebreid tot alle politiekorpsen. Als de gegevens compleet zijn, zal de Kamer daarover worden ingelicht. Daarbij zal kort worden aangegeven hoe groot het probleem in aantallen is in vergelijking met de afgelopen jaren. Rond begin 2007 zal de hele groep van 26 000 bekeken zijn en is bekend waar de mensen zich ophouden. Om het vertrek met onbekende bestemming tegen te gaan zou natuurlijk ook kunnen worden gekozen voor een gesloten voorziening, maar dat zal ongetwijfeld op bezwaren van sommige partijen stuiten. Het uitgangspunt van het beleid is dat mensen verantwoordelijk zijn voor hun eigen terugkeer.

Er is gevraagd naar het onderzoek naar mogelijke aanpassing van het regime voor vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring wordt ten uitvoer gelegd in huizen van bewaring of in een ruimte of plaats als bedoeld in artikel 6 van de Vreemdelingenwet. Elk van deze locaties kent een eigen regime. In een huis van bewaring is het regime gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet. Op locaties als bedoeld in artikel 6 van de Vreemdelingenwet is het regime grenslogies van toepassing. Deze AMvB is gebaseerd op de Vreemdelingenwet en is van toepassing in het grenshospitium, maar ook in de uitzendcentra. Het hanteren van verschillende regimes geeft een aantal knelpunten. Het regime in de huizen van bewa-

ring heeft vorm gekregen vanuit een strafrechtelijke benadering en is mede gericht op resocialisatie en op voorbereiding op terugkeer in de Nederlandse maatschappij. Vreemdelingenbewaring heeft echter een heel ander doel. Het regime grenslogies is ook aan revisie toe. Het uit 1993 stammende reglement ademt de sfeer van een eenvoudige logiesmogelijkheid en kent de vreemdeling aanzienlijke bewegingsvrijheid toe. In de praktijk levert dit problemen op in de beheersbaarheid en de kosten. In het kader van de modernisering van het sanctiestelsel is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) begonnen met het project De nieuwe inrichting. Hierbinnen vervult de functionele executie een centrale rol. Uitgangspunt is een doeltreffende, doelmatige en doelgroepgerichte tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Bezien wordt of de huidige regimes zodanig aangepast kunnen worden, dat beter wordt aangesloten bij het doel van bewaring.

Om het uitzettingsproces effectiever en efficiënter te kunnen laten verlopen, zal de samenwerking tussen de ketenpartners extra worden gefaciliteerd. Daartoe zal in Alphen aan den Rijn in het derde kwartaal van 2006 een nieuw huis van bewaring voor vreemdelingenbewaring met 1316 plaatsen in gebruik worden genomen. Er wordt voorzien in werkruimte voor alle ketenpartners: de IND, de KMAR en de VP, maar ook de IOM. Vanuit deze inrichting zal telehoren door de rechtbank mogelijk zijn. Er zal een presentatieruimte komen voor de ambassades en een zittingszaal voor de vreemdelingenkamer van de rechtbank. De ontwikkeling van de nieuwe inrichting vindt plaats in zeer nauw overleg tussen alle ketenpartners.

Er is gevraagd om een diepgaand onderzoek naar het aantal asielzoekers in de illegalenpopulatie. Het onderzoek is reeds toegezegd. De Kamer zal zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

Voor alle vreemdelingen geldt dat aan de hand van vingerafdrukken wordt gecontroleerd of zij voorkomen in het Europese opsporingssysteem Eurodac of in de opsporingssystemen van de Dienst Nationale Recherche Informatie. Tot nu toe werden de vingerafdrukken per post opgestuurd naar laatstgenoemde dienst. Daarna duurde het twee tot vier weken voordat het resultaat bekend was. Dit voorjaar worden alle politieregio's uitgerust met apparaten waarmee elektronisch vingerafdrukken kunnen worden afgenomen. Met deze «fingerprint image transmission stations» (FIT-stations) ontvangt de aanvrager binnen één uur uitsluitel. Controle in Eurodac levert binnen 24 uur resultaat op.

ILO's adviseren luchtvaartmaatschappijen over het wel of niet aan boord nemen van passagiers. Het is aan de gezagvoerder om te beslissen of iemand aan boord wordt toegelaten. Van de ongeveer 3500 adviezen die ILO's in 2004 hebben uitgebracht, werd ruim 99% opgevolgd. Per 1 juni zal een pilot in Lagos worden gedraaid met biometrie-vingerafdrukken.

Door een ambtelijke werkgroep wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is om, indien sprake is van visumafgifte, de kosten van verwijdering op een efficiënte en effectieve manier op de garantsteller te verhalen. De omkering van de bewijslast is een van de punten die hierbij wordt meegenomen. Er wordt samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken gewerkt aan het gestalte geven aan een nieuwe visumwet. Dit jaar zal er nog uitgebreid met de Kamer over kunnen worden gesproken.

In de LTG's worden de dossiers met alle betrokkenen doorgesproken. Gemeenten kunnen als het gaat om decentraal gehuisveste asielzoekers deelnemen aan de LTG's. In een LTG worden de besluiten in gezamenlijkheid genomen.

De IND gaat in een groot aantal gevallen mee naar de ambassade. Het kan ook op verzoek van de vreemdeling. Soms is sprake van een individuele presentatie, maar het kan ook groepsgewijs. Op verzoek van de IOM gaat de IND ook mee met iemand die via de IOM kan terugkeren.

De mogelijkheid om kleinschalige centrale opvang (KCO) in te zetten voor

de opvang van statushouders in afwachting van een woning wordt op dit moment onderzocht.

Sinds december 2004 kunnen gemeenten bij de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) terecht met vragen over het project terugkeer. Tijdens het laatste bestuurlijk overleg vroeg de VNG naar de klachtencommissie. Het eigenlijke probleem was de bereikbaarheid in geval van problemen. In goed overleg is besloten een centrale infodesk bij de SCV in het leven te roepen. Zodra dit informatiepunt volledig operationeel is, zal er extra publiciteit richting gemeenten komen. De brief van de VNG is in dit licht verbazingwekkend. Overigens worden ook al een tijd per provincie informatiebijeenkomsten voor gemeenten georganiseerd. Niet overal is al sprake van LTG's, die bedoeld zijn om zaken te bespreken van asielzoekers die in de decentrale opvang zitten. Ze worden alleen ingericht in gemeenten waar op dit moment al uitgeprocedeerde asielzoekers uit de doelgroep van het project aanwezig zijn. Het aandeel asielzoekers in de decentrale gemeentelijke opvang in de doelgroep van het project is trouwens klein. Als gemeenten met een taakgroep willen beginnen, dienen ze met de infodesk te bellen.

Toepassing van het «buiten schuld»-criterium gebeurt altijd in een individuele zaak. Een bepaalde nationaliteit of een bepaald land vormt niet op zichzelf een criterium. De bewijslast ligt bij de vreemdeling. Aangetoond moet worden dat zelfstandig geprobeerd is de terugkeer te realiseren.

Uiteindelijk moet sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan objectief kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. In de rapportage van de vreemdelingenketen zal worden opgenomen of het hierbij steeds gaat om een beperkt aantal landen. Bij de mensen op wie het criterium van toepassing is verklaard gaat het op twee na om staatlozen.

Mensen komen in de oriëntatielocatie als zij een eerste positieve beslissing hebben gehad van de IND. Het allergrootste deel van deze populatie, ruim 80%, gaat terug naar het land van herkomst. Er moet een zeker evenwicht zijn. Het moet mensen duidelijk worden gemaakt dat Nederland een gastvrij land is voor mensen die echt bescherming behoeven. De realiteit gebiedt echter te zeggen dat het allergrootste deel van de mensen in de oriëntatielocatie zal terugkeren. Voorkomen moet worden dat valse hoop wordt gewekt. Bij het COA zal nog eens worden aangedrongen op evenwicht in de voorlichting. Getracht wordt de onzekere periode zo kort mogelijk te maken. Men gaat inburgeren in de inburgeringsfase.

Het COA is op basis van artikel 11 van de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA) bevoegd om een asielzoeker in een opvangvoorziening te plaatsen, dan wel over te plaatsen naar een andere opvangvoorziening.

Het is een beschikking in de zin van de Awb. Er kan dus bezwaar en beroep worden aangetekend tegen een overplaatsing. De grondslag voor een overplaatsing kan gevonden worden in de parlementaire goedkeuring. Het COA kan zich beroepen op de vastgestelde terugkeernota.

Veel verhuizingen hebben niets te maken met het nieuwe model, maar zijn het gevolg van reguliere sluitingen van locaties. Het COA heeft met Oosterbeek en Renkum overleg gevoerd om een passende oplossing te vinden voor de schoolgaande kinderen. De kinderen uit groep 8 mogen het lopende schooljaar afmaken. Vervoer daarvoor wordt georganiseerd. In Bos en Lommer is afgesproken dat het voor eindexamenleerlingen met een vervoersfaciliteit mogelijk wordt gemaakt hun schooljaar af te maken. Het is onmogelijk om de leerlingen van groep 8 in de regio te huisvesten. De afstanden tot de school zijn te groot geworden.

Een melding van een verhuizing drie weken voor de daadwerkelijke actie is niet te laat. Overigens is het niet goed voorstelbaar dat de centra zelf niet eerder weten wanneer zij zullen moeten sluiten. Garanties zijn niet te geven; een asielzoekerscentrum wordt niet voor één gezin opengehouden. Er is gedurende de beroepsprocedure geen opvang voor mensen die in het AC zijn afgewezen. Op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet

kan een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een bestuursorgaan. Wanneer een asielverzoek is afgewezen, heeft een vreemdeling in beginsel niet langer rechtmatig verblijf. Het instellen van beroep na afwijzing in het AC heeft geen schorsende werking. De vreemdeling heeft weer rechtmatig verblijf in geval door de rechter een voorlopige voorziening is toegekend. In de praktijk wordt de vreemdeling niet uitgezet totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Onder voorlopige voorziening betekent dit niet dat hij daarmee rechtmatig verblijf heeft. Er is dus geen strijd met de richtlijn, die stelt dat opvang moet worden verleend aan iemand aan wie het is toegestaan om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven.

Over het verlenen van opvang aan herhaalde aanvragers stelt de opvangrichtlijn dat opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken onder meer wanneer een asielzoeker in dezelfde lidstaat al een asielverzoek heeft ingediend. De richtlijn stelt als voorwaarde dat een beslissing daartoe wordt genomen op grond van de specifieke situatie van betrokkene, waarbij er met name op moet worden gelet of betrokkene een kwetsbaar persoon is. In de RVA worden dan ook uitzonderingen gemaakt op de regel dat herhaalde aanvragers geen opvang krijgen. Van zeer schrijnende humanitaire omstandigheden is in ieder geval sprake als het gaat om een alleenstaande minderjarige vreemdeling, om gezinnen met één of meer kinderen jonger dan 1 jaar en om medische omstandigheden waarin ten behoeve van de direct medisch noodzakelijke noodhulp opvang van de vreemdeling en/of zijn gezinsleden in een opvangvoorziening van het COA noodzakelijk is. Een besluit tot onthouding van opvang wegens het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag zal met redenen worden omkleed. Tegen een dergelijk besluit kan de asielzoeker rechtsmiddelen aanwenden.

Het is niet juist dat op grote schaal vreemdelingen vrij rondlopen, terwijl er nog sprake is van niet ten uitvoer gelegde straffen. Van alle personen die in vreemdelingenbewaring worden gesteld, gaat via de verwijzingsindex personen (VIP) een bericht uit naar het landelijk coördinatiecentrum arrestatiebevelen (LCA). Het LCA onderzoekt op basis van de bestanden of er ten aanzien van de desbetreffende persoon vonnissen openstaan en zendt deze bij een bevestiging elektronisch naar de inrichting waar betrokkene is ingesloten. Het komt voor dat de vreemdeling bij ontvangst van het vonnis in de inrichting al is uitgezet of dat een verwijdering uit Nederland prevaleert boven de tenuitvoerlegging van het vonnis. Het verdient geen aanbeveling vreemdelingen structureel na twee derde van hun bruto straf terug te sturen naar het land van herkomst. In geval van capaciteitsnood bij de DJI kan het overigens wel gebeuren. Met het nieuwe VRIS-systeem (vreemdelingen in de strafrechtketen) is een goede afstemming mogelijk tussen strafrechtelijke vonnissen en vreemdelingenbewaring. Het informatiesysteem BVV is 24 uur per dag 7 dagen per week door alle ketenpartners te raadplegen. Er zijn nog wat problemen met de titellevering vanuit het IND Informatiesysteem (INDIS) via BVV aan de GBA. De IND is hard bezig deze problemen op te lossen. Als dat gebeurd is, zullen de bestanden van BVV en GBA geschoond en gesynchroniseerd worden.

De conclusie dat de verblijfsduur van vreemdelingen in de Pl's Tilburg en Ter Apel is toegenomen, is juist. Als echter rekening wordt gehouden met de verblijfsduur in alle centra, inclusief de uitzendcentra, is het beeld heel anders. In de uitzendcentra worden relatief eenvoudig te verwijderen vreemdelingen geplaatst. Vreemdelingen die niet gemakkelijk en snel uitzetbaar zijn, worden in de Pl's geplaatst. Dit heeft gevolgen voor de gemiddelde verblijfsduur.

Met de betrokken organisaties is overleg gepleegd over verbetering van de AC-procedure. Nagegaan zal worden of binnen de bestaande kaders verbeteringen mogelijk zijn. Er is inmiddels een normalisering van de

werktijden gerealiseerd. Verder is de mogelijkheid van inwilliging in de AC-procedure gecreëerd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, b en c, van de Vreemdelingenwet. Bij verdere verbeteringen zullen de resultaten van de evaluatie van de Vreemdelingenwet worden betrokken. Kinderen zijn primair de verantwoordelijkheid van de ouders. De Staat functioneert als achtervang en komt alleen in bepaalde gevallen in actie, bijvoorbeeld als het kind zich in een situatie bevindt waarin een kindbeschermingsmaatregel geboden is. De IND moet gedurende het gehele terugkeertraject oog blijven houden voor schrijnende situaties. Uitgeprocedeerde asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend, moeten zich wenden tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst voor een identiteitsbewijs. Zij krijgen dan een verblijfssticker in het document. De brief van de IND is slechts een bewijs van rechtmatig verblijf en geen identiteitsbewijs. Asielzoekers moeten na ommekomst van de vertrekkertijd hun W-document inleveren.

Er zal spoedig een nadere reactie volgen op de opmerkingen over langdurige opsluiting van kinderen in vreemdelingenbewaring. Aan de duur van vreemdelingenbewaring is geen wettelijk maximum verbonden. De rechter toetst periodiek of voortdurend van de maatregel gerechtvaardigd is. Daarbij worden de belangen van de vreemdeling meegewogen, des te meer als er kinderen bij zijn betrokken.

Het is goed dat de IOM optimaal aanwezig is in de PI's in Vlagtwedde en Tilburg om te spreken met de vreemdelingen over hun zelfstandige terugkeer. Bij illegalen is assistentie van de IOM niet noodzakelijk. Het enige dat illegalen van de IOM kunnen krijgen, is een ticket om terug te keren naar het land van herkomst.

Het plaatsen van een aantekening in het paspoort is niet hetzelfde als signalering in het SIS. Door plaatsing van de aantekening wordt het ook aan derden duidelijk dat betrokkene als illegaal is uitgezet. Dit kan meegewogen worden bij het verlenen van een nieuwe visumaanvraag.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Fessem** (CDA) vraagt of het percentage van 99 betekent dat mensen echt alleen maar met papieren Nederland binnen kunnen komen. Hij gaat ervan uit dat het onderzoek met betrekking tot de kleinschalige opvang van statushouders niet lang hoeft te duren. Aan een nieuwe visumwet wordt al een paar jaar gewerkt. Het wetsvoorstel moet echt dit jaar verschijnen.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) komt terug op de brieven van het COA aan bewoners van centra die binnenkort gesloten gaan worden. In Bos en Lommer en Renkum zijn volgens de minister voorzieningen getroffen voor schoolgaande jeugd, maar het COA schrijft in respectloze bewoordingen dat nergens rekening mee wordt gehouden. De minister moet ervoor zorgen dat haar woorden door het COA aan de bewoners worden doorgegeven.

De heer **Visser** (VVD) acht de infodesk een grote stap voorwaarts voor de gemeenten. Ook het bericht over de nieuwe instelling in Alphen aan den Rijn stemt hoopvol.

De minister heeft om geduld gevraagd voor een vlekkeloze titellevering in het BVV-systeem. Dat geduld is er, maar het mag echt niet lang meer duren, want door de problemen ontstaan zeer onwenselijke situaties. Als het nog maanden gaat duren, moet gedacht worden aan een noodvoorziening.

De percentages van uitzettingen uit vreemdelingenbewaring en uitzendcentra zijn nog onhelder. Is er sprake van het probleem dat de periode waarop het onderzoek zich richtte wordt vergeleken met de resultaten over 2004?

De minister heeft harde conclusies getrokken over het rapport van het Schoordijk Instituut en moet aangeven welke gevolgen daaraan worden verbonden.

De heer **De Wit** (SP) vraagt de minister om een reactie op haar eigen woorden over het opsluiten van mensen om te voorkomen dat zij met onbekende bestemming vertrekken.

Vindt de minister het aanvaardbaar dat er gezinnen met kinderen over straat zwerven?

Het antwoord inzake de W-documenten was onhelder. Iemand uit Somalië zonder paspoort en zonder W-document kan op straat worden aangehouden. Een brief van de IND krijgt zo iemand alleen maar als hij een W-document heeft.

Het betoog over de termen «rechtmatig verblijf», «illegaal verblijf» en «legaal verblijf» in relatie tot de Europese asielrichtlijn was onduidelijk. Het zou goed zijn als de betekenis van de Europese asielrichtlijn met betrekking tot de opvang in Nederland in een brief wordt uiteengezet.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) wijst erop dat de rechtbank in Rotterdam op 22 maart jongstleden heeft uitgesproken dat vreemdelingenbewaring aan maximaal zes maanden moet zijn gebonden. Na die uitspraak zijn er 120 mensen vrijgelaten. Meer dan 100 mensen zijn daadwerkelijk de straat opgegaan.

Bewoners van AZC's in Dronten en Leiden zijn verrast door een brief van de minister dat zij in een terugkeerlocatie thuishoren. De sluiting van het AZC had in dat geval te maken met de veranderingen in de opvangstructuur. De minister moet het COA instrueren om zorgvuldiger met mensen om te gaan.

Als de reactie van het Schoordijk Instituut alsnog naar de minister gaat, zou het goed zijn als zij daarop zou willen reageren. Voor het debat is het zeer wenselijk om precies te weten waarover het gaat, ook wat de cijfers betreft.

Het is niet helder waarom de IOM geen rol heeft bij de uitzetting van illegalen. De grote meerderheid van de populatie van de nieuwe instelling in Alphen aan den Rijn, waarin ook de IOM een ruimte zal krijgen, zal bestaan uit mensen die uitgezet moeten worden.

Is de hoogte van de financiële vergoeding voor asielzoekers niet in strijd met de Europese opvangrichtlijn?

De **minister** deelt mee dat door de afschrijfplicht de grensbewaking in Nederland over een kopie beschikt van de documenten die de passagiers bij het inchecken toonden. Op basis van de aantallen aangevoerde vreemdelingen zonder documenten is de lijst van luchthavens opgesteld. Twee keer per jaar wordt de lijst aangepast. Op dit moment staan ongeveer twintig luchthavens op de lijst. Als mensen hier zonder papieren binnenkomen, wordt de vervoerder verplicht om de persoon terug te vervoeren. De brief van het COA is de lijn. Het COA moet krimpen. Bij hoge uitzondering wordt van de regel afgeweken.

De IND heeft verzekerd dat de problemen met de titellevering deze zomer zullen zijn opgelost. Tot dat moment is er een mogelijkheid om binnen kantooruren zaken telefonisch te checken. Het aantal keren dat telefonisch wordt geïnformeerd naar een verblijfstitel geeft geen aanleiding om andere maatregelen te treffen.

De populaties in uitzendcentra en in vreemdelingenbewaring verschillen zowel in verblijfsduur als in soort.

De opdracht aan het Schoordijk Instituut is niet afkomstig van het ministerie. De minister is geen voorstander van langdurige onderzoeken. Overigens is het vreemd dat de heer Van Kalmthout zijn reactie op de reactie van de minister niet aan de minister gericht heeft.

De opmerking dat door opsluiting kan worden voorkomen dat mensen met onbekende bestemming vertrekken, is gemaakt in reactie op het telkens maar weer opvoeren van het probleem. Er kan ook gedacht worden aan een zeer regelmatige meldplicht.

De uiteenzetting over de verhouding tussen het Nederlandse opvangbeleid en de Europese richtlijn was helder maar beknopt. Desgewenst zal de uitgebreide tekst van de reactie de commissie ter hand worden gesteld. Een vreemdeling in de asielprocedure krijgt een W-document als bewijs van rechtmatig verblijf, tevens identiteitsdocument. Met zo'n document kan een brief van de IND worden verkregen waarin wordt verklaard dat iemand rechtmatig in Nederland is. Ook ex-asielzoekers in procedure kunnen onder omstandigheden een brief van de IND krijgen, maar die brief is dan geen identiteitsdocument. Op de situatie waarin een W-document eerder is ingeleverd, zal schriftelijk worden ingegaan.

Het onderzoek naar de cijfers van alle politieregio's wordt wetenschappelijk begeleid door het WODC.

De rol van de IOM bij de terugkeer van illegalen bestaat uit het begeleiden van betrokkenen naar de ambassade en het regelen van een ticket voor de terugkeer.

De financiële vergoeding voor asielzoekers is kort geleden geïndexeerd en verhoogd met €1. Het NIBUD-onderzoek naar de hoogte van de vergoeding is op dit moment gaande.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Bommel