



Postbus 1432
9701 BK GRONINGEN

Raamwerk terugkeer- en opvangbeleid voor een nieuw kabinet

Inleiding

De inzet van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie is voor wat betreft het terugkeer- en opvangbeleid de afgelopen jaren vooral gericht geweest op uitstroom van asielzoekers uit de rijksopvang. In de meeste gevallen werden slechts de voorzieningen stopgezet, de betrokken asielzoekers op straat gezet en door de IND met onbekende bestemming (mob) vertrokken verklaard. Zelfs indien een asielzoeker bijvoorbeeld nog een procedure voor een verblijfsvergunning op medische gronden heeft en op basis van deze procedure rechtmatig in Nederland verblijft, wordt de betrokkene op straat gezet. Het realiseren van deze uitstroom is in de praktijk het belangrijkste argument in het huidige terugkeer- en opvangbeleid gebleken. Wie nog in procedure was móest wel een ander onderkomen zoeken. In dat gat zijn vele LOGO-gemeenten gesprongen. Een tweede essentieel uitgangspunt van het kabinet was dat het daadwerkelijk vertrek de verantwoordelijkheid is van de betrokkene zelf. Belemmeringen bij het verkrijgen van reisdocumenten zijn daarbij niet serieus genomen: wie niet weg gaat heeft dat aan zichzelf te wijten, zo is de redenering van de minister. Een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium wordt dan ook nauwelijks toegekend.

Daarnaast heeft de minister door het veelvuldig toepassen van het middel 'vreemdelingenbewaring' getracht asielzoekers ook daadwerkelijk het land uit te zetten. De cijfers wijzen echter uit dat minister Verdonk er niet in is geslaagd ook daadwerkelijk meer asielzoekers te laten terugkeren dan haar ambtelijke voorgangers. Wel is het gevolg van het beleid van de huidige minister dat er vele asielzoekers thans dakloos in Nederland rondzwerven. Het zijn in de praktijk vooral gemeenten, maatschappelijke organisaties, kerken en de burgers op lokaal niveau die hiermee worden geconfronteerd en daarop inspringen. Het zijn immers burgers die zij kennen en hier veelal ook gewoon mogen zijn. Vanwege deze reden en ter voorkoming van openbare orde problemen van diverse aard, zijn er in veel gemeenten noodopvangvoorzieningen gerealiseerd voor specifiek gedefinieerde groepen asielzoekers (m.n. legaal verblijvende asielzoekers en asielzoekers die actief en controleerbaar meewerken aan hun terugkeer).

Hoe het beleid in de praktijk uitwerkt staat in het rapport 'De Rekening' dat op 5 december vorig jaar door de VNG en ruim 100 Colleges van B&W werd onderschreven en aan de ministerraad gezonden. (Dit rapport is te downloaden via www.logogemeenten.nl).

Ook zijn er veel burgemeesters die (in hun hoedanigheid als korpsbeheerder) ter voorkoming van problemen in het kader van de openbare orde, ontruimingen opschorten als er geen vervolgoopvang is en de mensen uitsluitend zonder enige voorziening achter de slagboom van het asielzoekerscentrum op straat belanden.

De doelstelling voor een nieuw beleid dient dan ook te zijn om 'illegaliteit' zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit betekent dat er in principe slechts twee uitkomsten mogelijk zijn: ofwel er wordt een verblijfsvergunning verstrekt ofwel de vreemdeling keert daadwerkelijk terug naar het land van herkomst. Tot die uitkomsten bereikt zijn is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de opvang. Dat laat onverlet dat men voor de uitvoering wel een beroep op de gemeenten zou kunnen doen, zowel voor de daadwerkelijke opvang als voor bijvoorbeeld begeleiding bij terugkeer. Dat zou in samenwerking met de IND en maatschappelijke organisaties kunnen worden opgepakt. Het op straat zetten van al dan niet uitgeprocedeerde asielzoekers zou daarmee in principe tot het verleden moeten behoren. In dit raamwerk worden alvast een aantal voorstellen geformuleerd teneinde deze doelstelling te realiseren.

Generaal pardon voor asielzoekers die vóór 1 april 2001 asiel aanvroegen

Er dient een algemeen pardon te komen voor asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet asiel hebben aangevraagd in Nederland en thans nog in Nederland zijn (al dan niet uitgeprocedeed). Onlangs hebben 451 van de 458 Nederlandse gemeenten, die dagelijks geconfronteerd worden met de gevolgen van het huidige terugkeer- en opvangbeleid, zich uitgesproken voor een dergelijk algemeen pardon. Het betreft hier asielzoekers die meer dan 5 jaar in Nederland verblijven (en een aantal zelfs meer dan 10 jaar) en die, zo is ons uit de praktijk bekend, inmiddels vaak zijn ingeburgerd. De kinderen van deze asielzoekers zijn vaak "vernederlandst" en hebben weinig binding met het land van herkomst van hun ouders.

Indien asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet asiel hebben aangevraagd enigszins aannemelijk kunnen maken dat ze al die tijd in Nederland hebben gewoond en geen ernstige misdrijven hebben gepleegd, komen ze voor dit pardon in aanmerking. Gemeenten kunnen vervolgens zorgdragen voor verdere inburgering en integratie van deze vreemdelingen.

Overigens zal een generaal pardon in tegenstelling tot wat minister Verdonk aangeeft juist leiden tot een verlichting van de werkdruk van de ketenpartners. Immers door een generaal pardon worden in één keer alle dossiers, die reeds allemaal bekend zijn bij de IND, afgehandeld. Het gevolg hiervan is dat de IND dan niet meer allerlei beslissingen hoeft te nemen in lopende of toekomstige procedures, de rechterlijke macht geen uitspraak meer hoeft te doen in lopende of toekomstige procedures, het COA deze mensen uiteindelijk niet meer (opnieuw) hoeft op te vangen, de VD deze mensen niet meer (opnieuw) in bewaring hoeft te stellen en niet meer hoeft uit te zetten.

Een maximale behandeltermijn

In het nieuwe beleid dient opnieuw een variant op het zogeheten driejarenbeleid geïntroduceerd te worden teneinde te voorkomen dat een asielzoeker jarenlang op een definitieve beslissing van de IND moet wachten, zoals nu vaak gebeurt in procedures. Gedacht zou kunnen worden aan een beleid waarbij de overschrijding van de huidige wettelijke beslistermijn van 6 maanden van art. 25 en 42 Vw (en die, indien nader onderzoek noodzakelijk is, verlengd kan worden tot maximaal 1 jaar) met drie maanden, automatisch leidt tot de afgifte van een verblijfsvergunning. Dit geldt dus zowel voor de reguliere als de asielprocedure.

Voor de wettelijke beslistermijn in de bezwaarprocedure in reguliere zaken geldt dat een overschrijding van de wettelijke beslistermijn van art. 7:10 Awb (inclusief de mogelijkheid om de beslissing voor ten hoogste vier weken te verdagen conform art. 7:10 lid 3 Awb) met 6 weken, automatisch leidt tot de afgifte van een verblijfsvergunning.

Indien uitstel van vertrek o.g.v. art. 64 Vw (medische noodsituatie) wordt gevraagd dient een overschrijding van de wettelijke beslistermijn van 6 maanden tot gevolg te hebben dat geacht wordt artikel 64 Vw te zijn toegewezen tot 6 maanden nadat de termijn door de IND is overschreden. In dit geval hoeft de wettelijke beslistermijn dus niet met 3 maanden overschreden te zijn, daar het hier gaat om medisch ernstige en spoedeisende situaties en toewijzing van een art. 64 Vw - verzoek niet leidt tot een verblijfsvergunning maar slechts tot uitstel van vertrek. Voor de bezwaarprocedure in het kader van een artikel 64 Vw - procedure geldt, dat overschrijding van de wettelijke beslistermijn van art. 7:10 Awb tot gevolg heeft dat geacht wordt artikel 64 Vw te zijn toegewezen tot 6 maanden nadat de termijn door de IND is overschreden. Dit voorkomt dat een asielzoeker lang moet wachten op een beslissing in een dergelijke procedure.

Om te voorkomen dat de procedure (zowel asiel als regulier) een aantal malen bij de rechter in de beroepsfase voorkomt en de procedure daardoor alsnog lang duurt, dient het principe ingevoerd te worden dat als de rechter de vreemdeling twee maal in één procedure in de beroepsfase in het gelijk stelt, er een verblijfsvergunning verstrekt dient te worden. Dit principe zou je ook kunnen omschrijven als *'two strikes and you're out'*. Invoering van dit principe zal tevens leiden tot kwaliteitsverbetering bij de IND bij de behandeling van verzoeken.

Naar een sluitend beleid

Een nieuw terugkeer- en opvangbeleid dient als uitgangspunt te hebben dat het “sluitend” is. Onder “sluitend” wordt verstaan dat het beleid in principe slechts tot twee uitkomsten kan leiden. Ofwel het beleid voorziet in de verstrekking van een verblijfsvergunning ofwel het beleid voorziet in het daadwerkelijke vertrek naar het land van herkomst. Het op straat zetten van asielzoekers past hier niet in. Uit de praktijk is gebleken dat het op straat zetten van asielzoekers niet bijdraagt aan het vertrek naar het land van herkomst (met name niet voor asielzoekers die nog een procedure hebben lopen en op basis hiervan rechtmatig in Nederland verblijven), dat het veelal slechts leidt tot humanitair onaanvaardbare situaties en tot problemen in het kader van de openbare orde. Het op straat zetten van asielzoekers zou met een nieuw beleid tot het verleden moeten behoren.

Daarom dient er een opvangfaciliteit te komen voor overige vreemdelingen die al dan niet een procedure hebben en waarvoor zorg en opvang noodzakelijk is uit medische en/of humanitaire overwegingen (bijv. ernstig zieke mensen, slachtoffers van mensenhandel, vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning en waarvan de relatie beëindigd is, etc).

Daadwerkelijke terugkeer

Daadwerkelijke terugkeer dient centraal te staan in een nieuw beleid.

In het huidige beleid (Vreemdelingenwet 2000) staat automatische toepassing van de maatregelen die mogelijk zijn bij overschrijding van de vertrektermijn (zie o.a. art. 45 Vw) centraal. Gebleken is dat het automatisch toepassen van deze maatregelen in de hand werkt dat men met onbekende bestemming (mob) vertrekt. Voor deze mensen is er

← - - - - - **Formatted:** Bullets and Numbering

bovendien geen terugkeerregeling. Het onverkort vasthouden aan de 28 dagen vertrektermijn bijvoorbeeld, leidt slechts tot vele dakloze asielzoekers en werkt daarnaast in veel gevallen contra-productief, in die zin dat asielzoekers die op straat staan eerst dagelijks proberen te overleven en dan pas denken aan het ondernemen van terugkeeractiviteiten. Temeer nu is gebleken uit de terugkeerdocumenten van de IND dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is om binnen de gestelde 'finale vertrek termijn' van 28 dagen vervangende reisdocumenten te verkrijgen van de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst, kan niet worden volhard in de toepassing van deze maatregel. Nu ook de Tweede Kamer op 26 april 2006 een motie van deze strekking in meerderheid heeft aangenomen willen we er van uitgaan dat de 'finale vertrek termijn' wordt aangepast aan de daadwerkelijk benodigde tijd om te kunnen vertrekken en dat de betrokkenen tussentijds worden voorzien van opvang via de rijksoverheid.

De inzet dient dan ook gericht te zijn op het daadwerkelijk laten terugkeren van asielzoekers. Er dient bijv. meer gekeken te worden welke knelpunten er bij de asielzoeker zijn om terug te keren en indien mogelijk dienen deze knelpunten weggenomen te worden.

Het voorkomen van illegaliteit

Teneinde te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers de illegaliteit in verdwijnen dienen Rijk, gemeenten, lokale en maatschappelijke organisaties en NGO's samen te werken.

Belangrijk uitgangspunt is dat het rijk haar verantwoordelijkheid neemt en de andere partners in staat stelt hun aandeel te leveren.

Lokaal / regionaal zou maatwerk geleverd kunnen worden middels het oprichten van een aantal steunpunten. Deze steunpunten zouden een methodiek kunnen hanteren vergelijkbaar aan die van het huidige ex - ama project "Perspectief" in de gemeente Utrecht.

Ook zou men voor asielzoekers die volledig zijn uitgeprocedeed en waarvan de vertrektermijn is verstreken, een meer sobere opvangvoorziening kunnen realiseren met een pakket bijzondere maatregelen ten einde prikkels te creëren om actieve en controleerbare medewerking te verkrijgen bij terugkeer.

Taskforce mensenhandel

Er dient een Taskforce mensenhandel in het leven geroepen te worden die met name ook (ex) - ama's als aandachtsgebied heeft. Voorkomen dient te worden dat ex-ama's tijdens of vlak na hun verblijf in Nederland slachtoffer worden van mensenhandel. Hiervoor zou men o.a. aan de volgende maatregelen kunnen denken:

- verhoging van de strafmaat voor mensenhandel met betrekking tot deze doelgroep
- effectieve bescherming van de aangevers/getuigen van mensenhandel (in veel gevallen zal dit betekenen dat de betreffende aangever/getuige een verblijfsvergunning dient te krijgen).
- De capaciteit bij politie en justitie moet worden uitgebreid op het terrein van de bestrijding van mensenhandel.

De LOGO-gemeenten doen deze voorstellen vanuit de verantwoordelijkheid die wij als lokale overheid hebben om de lokale problemen m.b.t. dakloze vreemdelingen, waar wij in de praktijk jarenlang mee geconfronteerd zijn geweest en waarvoor het beleid van de Rijksoverheid geen oplossingen biedt, maar ze juist creëert, het hoofd te kunnen bieden. Het opvang- en terugkeerbeleid dient naar de volle overtuiging van het LOGO een nieuwe, effectievere invulling te krijgen die uitgaat van uitvoerbaarheid en niet van “Haagse politieke wenselijkheid”. Dit laatste leidt namelijk niet tot resultaat.

Van onze kant zijn wij bereid om hierbij vanuit onze eigen verantwoordelijkheid en inmiddels opgedane expertise constructief en actief bij te dragen aan de oplossing voor de thans gerezen problemen. Met de hiervoor genoemde voorstellen hoopt het LOGO de eerste aanzet daarvoor te hebben geleverd.

Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO).

7 december 2006