



# De Rekening

De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid

LOGO - november 2005

## Voorwoord

Op 2 september 2005 heeft het Besloten Overleg Gemeentebesturen (BOG)\*, inzake noodopvang van dakloze vreemdelingen, opdracht gegeven tot het inventariseren, formuleren en concluderen van problemen en klachten met betrekking tot het terugkeerbeleid en het op straat belanden van (afgewezen) asielzoekers.

Achtereenvolgens worden in deze rapportage belicht: de kernen van de problemen (hoofdstuk 1), de problemen rondom de oude vreemdelingenwet en het Vertrekcentrum Vlagtwedde te Ter Apel (hoofdstuk 2), de nieuwe vreemdelingenwet (hoofdstuk 3), de gemeentelijke noodopvang (hoofdstuk 4) en de AMA's en ex-AMA's (hoofdstuk 5).

Hoewel er nog veel meer te beschrijven is dan in deze rapportage beschreven menen de auteurs dat de kern van de problemen is geïnventariseerd en beschreven.

\* Op 3 november 2005 heeft de vergadering van het BOG besloten tot naamswijziging. In het vervolg draagt het de naam Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang (en terugkeerbeleid), **LOGO**.

Secretariaat LOGO  
Jacobijnerstraat 3  
9712 HZ Groningen

[info@logogemeenten.nl](mailto:info@logogemeenten.nl)

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>UITVOERING VAN HET PROJECT TERUGKEER</b> .....	<b>5</b>
2.1.1	<i>De Oude 'Vreemdelingenwetters'</i> .....	5
2.1.2	<i>De terugkeernota van november 2003</i> .....	5
2.2	<i>Afspraken over een 'sluitende aanpak'</i> .....	6
2.3	DE CIJFERS .....	6
2.4	DE TOEZEGGINGEN .....	8
2.5	FASE 1: "INTENSIEVE FACILITERING" IN DE OORSPRONKELIJKE OPVANGVOORZIENING .....	9
2.6	FASE 2: HET VERTREKCENTRUM .....	9
2.6.1	<i>Overplaatsingen</i> .....	9
2.6.2	<i>Juridische grond voor overplaatsingen</i> .....	10
2.6.3	<i>Beperkte bezetting</i> .....	11
2.6.4	<i>Terugkeerfacilitering in het VC Ter Apel</i> .....	13
2.6.5	BEGELEIDING DOOR IND BIJ AMBASSADEBEZOEK .....	15
2.6.6	HET SPOORBOEKJE VOOR HET VERTREKCENTRUM .....	17
2.7	FASE 3: HET INSTRUMENT VREEMDELINGENBEWARING.....	19
2.8	DE TOEPASSING VAN HET BUITEN-SCHULD CRITERIUM .....	21
2.8.1	<i>Onduidelijkheid over procedure en toetsingsmoment</i> .....	23
2.9	BEOORDELING VAN SCHRIJNENDE GEVALLEN.....	25
2.10	SCHEIDINGEN VAN GEZINNEN .....	27
2.11	TOEGANKELIJKHEID .....	30
2.11.2	BEZOEK KAMERDELEGATIE.....	31
<b>3.</b>	<b>NIEUWE VREEMDELINGENWET</b> .....	<b>32</b>
3.2	DE 'TUSSENGROEP' .....	32
3.3	DE TERUGKEERLOCATIES .....	35
3.4	DE 28-DAGEN TERMIJN .....	36
3.5	<i>Terugkeerdocumenten van de IND</i> .....	36
3.6	<i>Motie inzake de 28 dagen termijn</i> .....	38
3.7	<i>Alles doen om illegaal verblijf tegen te gaan?</i> .....	39
<b>4.</b>	<b>NOODOPVANG</b> .....	<b>41</b>
4.1	RECHTMATIG IN NEDERLAND, MAAR TOCH OP STRAAT .....	41
4.2	REACTIES VAN DE MINISTER OP GEMEENTELIJK (NOOD)OPVANGBELEID .....	42
<b>5.</b>	<b>EX-AMA'S</b> .....	<b>47</b>
5.1	PROJECT BEËINDIGING LEEFGELDEN .....	47
5.2	DE OPDRACHT VAN HET COA .....	48
5.3	HET UTRECHTS PROJECT 'PERSPECTIEF' .....	49
5.4	GEMEENTEN OVERVALLEN DOOR BESLUITVORMING .....	51

## 1 Inleiding

Al jaren kampen gemeenten met de problematiek van op straat rondzwervende asielzoekers. Het gaat daarbij niet alleen om uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook om diverse categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers. Op grond van het beleid van de Rijksoverheid houdt de opvang namelijk 28 dagen nadat het eerste asielverzoek definitief is afgewezen op, ook als de asielzoeker nog een andere procedure heeft lopen, en daarmee wel rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Deze termijn van 28 dagen is ook expliciet vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 die op 1 april 2001 in werking is getreden. In deze nieuwe Vreemdelingenwet wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen asiel en regulier. Zaken die niet direct betrekking hebben op asiel, bijvoorbeeld ernstige medische omstandigheden waardoor een asielzoeker voor behandeling aan Nederland gebonden is, kunnen als gevolg hiervan niet in het kader van de asielprocedure beoordeeld worden, maar dienen in een aparte reguliere procedure ingebracht te worden. Het gevolg hiervan is dat verschillende procedures na (of naast) elkaar gaan lopen. Omdat de IND zich vaak niet aan de wettelijke beslistermijn houdt kunnen deze procedures erg lang duren.

Minister Verdonk gaf al vrij snel na haar aantreden (op 27 mei 2003) aan dat zij een meer sluitend opvang- en terugkeerbeleid wilde voeren. Zo zei de minister, inmiddels alweer twee jaar geleden, in het algemeen overleg in de Tweede Kamer over de eenmalige pardonregeling, d.d. 17 september 2003 (bijlage A1) het volgende:

*“Gevraagd is wat je gemeenten aandoet als er mensen en gezinnen op straat worden gezet. In het huidige beleid worden mensen vanuit de opvang aan de andere kant van de slagboom “uitgezet”. Ik ben het met diegenen eens die zeggen dat dit niet kan. Ik kan het echter niet van de ene op de andere dag oplossen.” (TK 19637, nr. 777, p. 21)*

Later in hetzelfde debat was de minister nog explicieter over de richting waarin haar beleid zou gaan:

*“Ik verwacht dus niet van de gemeenten dat zij ontruimen en mensen op straat zetten. Dat is dus zeker niet de bedoeling, maar dat krijgt verdere invulling in het terugkeerbeleid.” (TK 19637, nr. 777, p. 21)*

Gemeenten hadden op grond van deze uitspraken een gerechtvaardigd vertrouwen dat de problematiek van op straat verblijvende asielzoekers eindelijk voortvarend aangepakt zou worden.

## **2. Uitvoering van het Project Terugkeer**

### **2.1 Voorgeschiedenis van het project**

#### **2.1.1 De Oude 'Vreemdelingenwetters'**

Bij het aantreden van minister Verdonk speelde onder meer de discussie over de grote groep asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet, dus voor 1 april 2001, hun (eerste) asielverzoek hadden ingediend. De overgrote meerderheid van deze vreemdelingen kwam niet in aanmerking voor de beperkte pardonregeling die door dit kabinet werd afgekondigd. Omdat het ging om een grote groep, en omdat deze mensen door het lange verblijf in Nederland veelal in sterke mate "ingebed" waren geraakt in de (lokale) samenleving, is er veel maatschappelijke onrust ontstaan rondom deze asielzoekers. Gemeenten hechtten er dan ook grote waarde aan dat voorkomen zou worden dat al deze mensen op straat terecht zouden komen.

Ook de minister wekte de indruk dat ze aan deze problematiek prioriteit wilde geven. In het kamerdebat m.b.t. de eenmalige pardonregeling op 17 september 2003 (bijlage A2) zei ze hierover het volgende:

*"Laat verder duidelijk zijn dat de regeling voor 2200 mensen natuurlijk niet alle problematiek bij de gemeenten oplost. Er is echter meer. Ook het terugkeerbeleid wordt effectief vormgegeven. Zoals ik heb toegezegd, verschijnt hierover half november een plan van aanpak. Mensen zullen daadwerkelijk worden uitgezet." (TK 19637, nr. 777, p.15)*

Gemeenten gingen er op grond van onder meer deze uitspraken vanuit dat in de terugkeernota die voor half november was gepland concrete plannen zouden staan om tot een sluitende oplossing te komen voor uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet Nederland waren binnengekomen en niet in aanmerking waren gekomen voor de pardonregeling.

#### **2.1.2 De terugkeernota van november 2003**

In november 2003 presenteerde de minister haar terugkeernota (bijlage A3). Deze nota bleek een plan te bevatten om te komen tot nieuwe vormen van asielopvang, in het kader waarvan asielzoekers zouden worden overgeplaatst vanuit een zogeheten oriëntatiecentrum naar een zogeheten terugkeercentrum na een eerste afwijzende beschikking. Dit nieuwe beleid zou echter alleen van toepassing zijn op nieuwe gevallen, en zou, naar later zou blijken, pas ingaan op 1 januari 2005. De terugkeernota bevatte in tegenstelling tot de gecreëerde verwachting in het geheel geen beleidsvoornemens ten aanzien van de voor gemeenten zo belangrijke groep asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste

asielverzoek hadden ingediend. Ten aanzien van deze groep werd slechts aangekondigd dat hierover begin 2004 nader bericht zou worden.

## **2.2 Afspraken over een 'sluitende aanpak'**

Op 9 januari 2004 hebben de VNG, de G4 en de minister afspraken gemaakt over de wijze waarop zou worden omgegaan met de asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend, maar niet onder de beperkte pardonmaatregel vielen. De VNG stelt in nieuwsbrief 1660 (bijlage A4) dat is afgesproken dat het zal gaan om een "sluitende aanpak."

Op 23 januari 2004 kwam de brief van de minister waarin het beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet Nederland zijn binnengekomen nader werd uitgewerkt (bijlage A5). Het ging daarbij om een traject van "intensieve facilitering" van de terugkeer, waaronder ook plaatsing in het vertrekcentrum viel. Dit traject zou de naam Project Terugkeer krijgen.

De belangrijkste doelstelling van het Project Terugkeer was om ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend de daadwerkelijke terugkeer te bevorderen.

In de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, gericht aan onder meer de VNG, de Commissarissen van de Koningin en de Colleges van Burgemeesters en Wethouders van 23 april 2004 (bijlage A6) staat beschreven hoe het Project Terugkeer precies in elkaar zit. Het bestaat uit drie fasen. Gedurende de eerste fase, die acht weken in beslag neemt, wordt de asielzoeker "intensief gefaciliteerd" bij zijn/haar terugkeer vanuit de opvanglocatie waarin hij/zij verblijft. Indien dit niet leidt tot terugkeer gaat de asielzoeker fase 2 in en wordt hij/zij overgeplaatst naar een vertrekcentrum, waar de "intensieve facilitering" van de terugkeer zal worden voortgezet en geïntensiveerd. Indien ook dit niet tot terugkeer leidt kan eventueel nog een derde fase plaatsvinden in vreemdelingenbewaring om vandaar uit de terugkeer te regelen.

## **2.3 De cijfers**

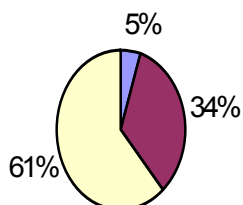
Om te kunnen beoordelen in hoeverre de door de minister gestelde doelstellingen in de praktijk zijn waargemaakt is van belang de door de minister verstrekte gegevens over de voortgang van het Project Terugkeer tegen het licht te houden.

In de begrotingsspecial in het Justitie Magazine van september 2005 (bijlage A7) staat dat op dat moment inmiddels de helft van de dossiers van de asielzoekers die onder het Project Terugkeer vallen zijn afgerond:

*“Het Project Terugkeer verloopt volgens planning. De multidisciplinaire aanpak – met als doel de zelfstandige, of in het uiterste geval gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet vallen – loopt zelfs iets vóór op schema. Deze zomer waren circa 13.750 van de 26.000 personen uitgestroomd. Ongeveer 43 procent van deze asielzoekers kreeg alsnog een verblijfsvergunning; 17 procent keerde zelfstandig terug naar het land van herkomst, met hulp van IOM. Vijf procent van de vreemdelingen vertrok onder toezicht of werd uitgezet. Ongeveer 35 procent van de totale uitstroom is niet aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Van deze categorie is meer dan tweederde vertrokken vóórdat ze gebruik konden maken van de faciliteiten die het project aanbood. Medio 2006 moet de IND alle overige dossiers hebben afgehandeld; de rechtbanken eind 2006. Het project wordt in 2007 afgerond. De kosten van het project vallen 10,6 miljoen euro lager uit dan aanvankelijk begroot. Het projectteam Terugkeer dat speciaal hiervoor is opgericht, streeft naar een optimale samenwerking van de ketenpartners die bij uitvoering van het project zijn betrokken. Zo is er een gemeenschappelijk werkproces opgesteld, waarin is vastgelegd wat de ketenpartners in het terugkeerproces van elkaar mogen verwachten. Verder wordt de communicatie met de asielzoekers vanuit het gemeenschappelijke belang van de keten belicht en vormgegeven. In de diverse fasen van het project voeren de ketenpartners gezamenlijk gesprekken met de uitgeprocedeerde asielzoekers. Door deze unieke, multidisciplinaire aanpak is de vreemdeling beter begeleid bij zijn of haar terugkeer.” (Justitie Magazine, september 2005, p. 23)*

Opvallend is het hoge percentage asielzoekers dat met onbekende bestemming is vertrokken. In de begrotingspecial wordt een percentage van 35% genoemd, waarbij wordt vermeld dat meer dan tweederde van deze 35% is vertrokken “voordat ze gebruik konden maken van de faciliteiten die het project aanbood”, en dus ook voordat ze naar het vertrekcentrum konden worden overgeplaatst. Wanneer je de 43% die een verblijfsvergunning heeft gekregen buiten beschouwing laat blijkt pas echt hoe groot het percentage asielzoekers dat met onbekende bestemming vertrekt eigenlijk is. Het gaat dan namelijk om niet minder dan 61% van alle vreemdelingen die zouden moeten terugkeren. Tijdens de Algemene Beschouwingen van 22 september 2005 is dit percentage van 61% door premier Balkenende bevestigd (bijlage A8).

## Resultaten Project Terugkeer



■ Gedwongen vertrek ■ Zelfstandig vertrek □ M.O.B.

Gemeenten hebben uit eigen ervaring sterk de indruk dat het Project Terugkeer in werkelijkheid niet erg voortvarend door het ministerie van Justitie wordt uitgevoerd. Veel gemeenten valt het op dat zeer weinig mensen worden opgeroepen voor het eerste vertrekgesprek in het kader van het Project Terugkeer. Tijdens een vergadering van het Besloten Overleg voor Gemeentebestuurders inzake noodopvang van 20 januari 2005 (bijlage A9), waarin bestuurders en ambtenaren van gemeenten uit verschillende delen van het land elkaar troffen, gaven zowel vertegenwoordigers van gemeenten uit het noorden van het land als vertegenwoordigers van gemeenten uit het zuiden van het land aan dat er in hun gemeenten nog weinig was gebeurd. Volgens de vertegenwoordigers van gemeenten uit het zuiden was door het ministerie van Justitie tegen hen gezegd dat de reden waarom er nog weinig gebeurde in hun gemeente was dat het Project Terugkeer was begonnen in het noorden. Gemeenten uit het noorden meldden echter dat tegen hen gezegd was dat er in hun gemeente nog maar zo weinig gebeurde omdat was begonnen in het zuiden.

Al met al lijkt het er sterk op dat de minister haar goede cijfers over het aantal afgehandelde dossiers niet zozeer bereikt omdat haar overheidsdiensten de uitgeprocedeerde asielzoekers zo actief door de verschillende fasen van het Project Terugkeer loodsen, maar vooral omdat veel asielzoekers een verblijfsvergunning krijgen en omdat veel asielzoekers al (ver) voor die tijd met onbekende bestemming uit het zicht van het ministerie zijn vertrokken.

### 2.4 De toezeggingen

Door de minister is een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot uitvoering van het Project Terugkeer. De belangrijkste daarvan zijn te vinden in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 (bijlage A10) en in de eerdergenoemde brief van 23 april 2004 (bijlage A6):

- De overheid biedt de asielzoeker intensieve facilitering bij zijn terugkeer. In het kader daarvan zal de IND de asielzoeker ook begeleiden bij het ambassadebezoek (bijlage A10, pagina 2)



- Asielzoekers die niet aan de voor terugkeer benodigde documenten kunnen komen, terwijl zij wel alles wat redelijkerwijs mogelijk is hebben gedaan om aan die documenten te komen, krijgen een verblijfsvergunning op grond van het zogeheten “buiten-schuld criterium”. (bijlage A10, pagina 2)
- In bijzonder schrijnende situaties zal de minister van het beleid afwijken en toch een verblijfsvergunning verstrekken (bijlage A6, pagina 4).
- Er zal – behoudens contra-indicaties – worden voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden (bijlage A10, pagina 2).

Van deze toezeggingen is in de praktijk weinig terecht gekomen.

## **2.5 Fase 1: “Intensieve facilitering” in de oorspronkelijke opvangvoorziening**

Door de minister is toegezegd dat in het kader van het Project Terugkeer uitgeprocedeerde asielzoekers “intensief gefaciliteerd” zullen worden bij hun terugkeer. Gemeenten, maatschappelijke organisaties en de samenleving gingen er vanuit dat dit zou betekenen dat de overheid asielzoekers daadwerkelijk actief zou begeleiden bij het realiseren van hun terugkeer. Dit is echter een misvatting gebleken. Zoals eerder al bleek is het opvallend dat maar erg weinig asielzoekers daadwerkelijk het Project Terugkeer instromen. De overheid lijkt er de voorkeur aan te geven af te wachten totdat asielzoekers zelf met onbekende bestemming vertrekken. De weinige asielzoekers die wel het Project Terugkeer ingaan blijken slechts in zeer beperkte mate begeleid te worden. Zij krijgen gedurende fase 1 enkele gesprekken met de IND en het COA, waarin hen vooral duidelijk wordt gemaakt dat ze nu toch echt het land moeten verlaten. Wanneer dit niet tot terugkeer leidt worden de mensen naar het vertrekcentrum overgeplaatst.

## **2.6 Fase 2: Het Vertrekcentrum**

### **2.6.1 Overplaatsingen**

De minister heeft besloten dat het overplaatsen van asielzoekers naar vertrekcentra desnoods met dwang moet plaatsvinden. In het vragenuur in de Tweede Kamer van 7 september 2004 (bijlage A11) gaf ze aan dat haar beleid op dit punt wezenlijk zal verschillen van het beleid dat in het verleden is gevoerd, toen er ook sprake was van een vertrekcentrum in Ter Apel.

*“Ik wijs er graag op dat een aantal jaren terug is gepoogd vorm te geven aan een vertrekcentrum, ook in Ter Apel. Wat is er toen gebeurd? Aan vreemdelingen zijn treinkaartjes verstrekt met de mededeling: alstublieft, dit is uw treinkaartje en zoekt u uw eigen weg maar naar Ter Apel. Dat is de reden dat wij op dit moment ongeveer 26000 mensen in gemeenten hebben wonen en in de opvang hebben zitten. Deze mensen horen daar niet. Zij zijn immers allang uitgeprocedeed. Die situatie wil ik voorkomen.” (TK 95, p. 6111)*

De minister noemde hier 26.000 asielzoekers die volgens haar “*allang uitgeprocedeerd*” waren. De minister was zich er echter van bewust dat dit niet zo was, aangezien het grootste deel van deze 26.000 asielzoekers nog een procedure had lopen. Dit had de minister zelf namelijk nog geen half jaar eerder expliciet vermeld in haar brief aan onder meer de VNG van 23 april 2004 (bijlage A6). In deze brief schreef zij onder meer: “*het grootste deel van de doelgroep bevindt zich momenteel nog in een procedure. Ongeveer 3.000 asielzoekers zijn inmiddels uitgeprocedeerd.*” (p. 2). Dat de groep van 26.000 asielzoekers zou bestaan uit mensen die, toen er in het verleden ook een vertrekcentrum was, een treinkaartje hadden gekregen voor een reis naar dit vertrekcentrum waar ze geen gebruik van hadden gemaakt is ook volstrekt onjuist. Voor een deel van de 26000 geldt zelfs dat ze ten tijde van de sluiting van dit vertrekcentrum nog niet eens in Nederland waren, of nog maar net hun eerste asielprocedure hadden opgestart.

Voor gemeenten is het van groot belang dat de minister de samenleving correct informeert over overheidsbeleid dat zo gevoelig ligt, zo sterk ingrijpt in de levens van de betreffende asielzoekers en hun leefomgeving, en zo veel vraagt van betrokken organisaties en instanties. Uitlatingen zoals hierboven geciteerd zijn in dat kader niet gepast.

Het beeld dat de minister daarnaast heeft neergezet met deze uitlatingen is dat haar vertrekcentra-beleid erop is gericht dat mensen die aan het einde van fase 1 van het Project Terugkeer Nederland nog niet hebben verlaten ook daadwerkelijk naar het vertrekcentrum gaan, en niet voor die tijd met onbekende bestemming vertrekken. Om deze reden heeft zij bepaald dat mensen desnoods gedwongen naar de vertrekcentra moeten worden vervoerd. De eerdergenoemde cijfers geven aan dat haar beleid op dit punt volstrekt faalt. De minister geeft immers zelf toe dat grote aantallen asielzoekers met onbekende bestemming vertrekken.

## **2.6.2 Juridische grond voor overplaatsingen**

Het dwingen van mensen om naar het vertrekcentrum te gaan in plaats van het verstrekken van trein- of buskaartjes lijkt dus weinig effect te hebben. Daarbij komt nog dat de juridische basis voor het gebruik van dwang bij de overplaatsingen naar het vertrekcentrum juridisch omstreden is. Ook op dit punt heeft de minister tijdens het bewuste vragenuur een onjuiste voorstelling van zaken gegeven, blijkens het volgende citaat (bijlage A11):

*“In de uitzending van NOVA van gisteravond is gesuggereerd dat het de overheid aan een juridische basis ontbreekt om uitgeprocedeerde asielzoekers die behoren tot de groep van 26.000 gedwongen naar het vertrekcentrum te vervoeren. Ik kan u verzekeren dat daarvan geen sprake is.” (TK 95, p. 6111)*

Het is onduidelijk op grond waarvan de minister dit meende te kunnen “*verzekeren*”, want enige tijd later kwam de meervoudige vreemdelingenkamer van de Rechtbank Amsterdam met het oordeel dat het artikel uit de Vreemdelingenwet (artikel 57) dat door het ministerie van Justitie werd gebruikt om asielzoekers de

verplichting op te leggen zich op te houden in het vertrekcentrum in Ter Apel onrechtmatig werd toegepast (AWB 05/16007, bijlage A12).

Vervolgens is de IND overgegaan op het gebruik van twee andere artikelen uit de Vreemdelingenwet (artikel 54 en 56) voor het gedwongen plaatsen van asielzoekers in het vertrekcentrum. Op 15 september 2005 oordeelde de meervoudige vreemdelingenkamer van de Rechtbank Den Bosch echter dat ook het gebruik van deze artikelen onrechtmatig is (bijlage A13). De Rechtbank Den Bosch laat echter wel een mogelijkheid open om eventueel weer gebruik te maken van artikel 57, en stelt zich daarmee tegenover de Rechtbank Amsterdam. De IND heeft de uitspraak van Den Bosch tot nu toe genegeerd, en gaat door met het plaatsen van asielzoekers in vertrekcentra op grond van de artikelen 54 en 56.

Gemeentebesturen hebben de overplaatsingen van asielzoekers uit de eigen gemeente naar een vertrekcentrum als een zwaar en hard middel ervaren. Dit is met name het geval wanneer het gaat om mensen die al langdurig (soms meer dan 12 jaar) in die gemeente woonachtig zijn en/of in gemeentelijke woningen verblijven in plaats van in een AZC. Mensen moeten dan immers hun woning opgeven, veel van hun huisraad verkopen, wegdoen of ergens opslaan. Hun kinderen moeten van de school waar ze jarenlang op hebben gezeten. Mensen worden uit de eigen gemeenschap gehaald. Wanneer naar zulke zware middelen wordt gegrepen is het voor gemeenten van het grootste belang dat deze middelen ook werkelijk een basis hebben in de wet- en regelgeving.

Voor gemeenten is het uitermate wrang te constateren dat op een moment dat al meer dan een jaar lang mensen uit hun gemeenschap worden gehaald en in een vertrekcentrum worden geplaatst, hetgeen zowel bij de mensen zelf als bij mensen uit de gemeente die bij hen betrokken zijn heeft geleid tot veel moeilijkheden, verdriet en onbegrip, de vraag nog open staat of er eigenlijk wel een rechtsgrond aanwezig is voor dit alles. Gemeenten ervaren dit als een uitermate onzorgvuldige manier van handelen van de Rijksoverheid. Het is voor hen een raadsel hoe de Rijksoverheid beleid heeft kunnen maken dat op zo'n ernstige manier ingrijpt in de levens van mensen en in de gemeenschap als geheel, zonder eerst heel zorgvuldig na te gaan wat daarvoor de rechtsgrond is. Hierdoor ontstaat ook onnodig veel extra maatschappelijke onrust.

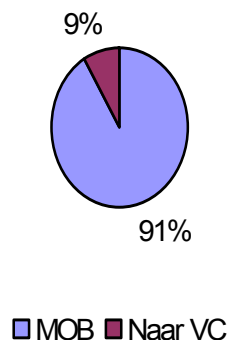
### **2.6.3 Beperkte bezetting**

Een opvallend gegeven in relatie tot de vertrekcentra is dat er maar zo weinig mensen verblijven en verbleven hebben, hetgeen in geen verhouding staat tot de hoge aantallen asielzoekers waarvan de minister steeds beweert dat ze uit het Project Terugkeer zijn gestroomd.

Op 30 juli 2004 opende minister Verdonk het "VC Vlagtwedde" in Ter Apel. Pas op 1 juni 2005 zou er in Vught een tweede vertrekcentrum bijkomen. Het vertrekcentrum in Ter Apel had een capaciteit van 350 personen. In week 33 van 2004 (halverwege de maand augustus) kwamen de eerste bewoners in het vertrekcentrum. Blijkens cijfers van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (zie hiervoor de

beantwoording van kamervragen van Klaas de Vries, ingezonden 9 juni 2005, nr. 2040516070, bijlage A14) hebben er tot en met 8 juni 2005 434 personen in het VC Vlagtwedde verbleven. Gezien de capaciteit van het centrum hadden er in die periode, dus bijna een jaar na de opening, zeker 1.400 personen kunnen verblijven, gebaseerd op de maximale verblijfstermijnen. Uit het gegeven dat er, blijkens de cijfers van de minister (bijlage A7), in september 2005 al 13.750 personen uit het Project Terugkeer zijn gestroomd kan worden opgemaakt dat er tot en met de bovengenoemde datum van 8 juni minimaal 11.000 personen uit het Project Terugkeer moeten zijn gestroomd. Het getal van 434 personen die in dezelfde periode in het vertrekcentrum hebben verbleven staat dan in geen verhouding.

De antwoorden op de kamervragen van Klaas de Vries (bijlage A14) laten ook zien dat er tot en met 8 juni 2004 in totaal 106 personen met onbekende bestemming zijn vertrokken vanuit het vertrekcentrum. Daarnaast blijkt uit cijfers verstrekt tijdens het bestuurlijk overleg tussen de VNG en de minister (B19) op 7 september 2005 dat er per 21 augustus 2005 in totaal 4775 personen die onder het Project Terugkeer vallen met onbekende bestemming zijn vertrokken. Wanneer daar de mensen die vanuit het vertrekcentrum met onbekende bestemming zijn vertrokken van worden afgetrokken, blijft een groep van 4669 asielzoekers over die met onbekende bestemming zijn vertrokken, zonder ooit in het vertrekcentrum verbleven te hebben. Voor het gemak stellen we hiertegenover het eerdergenoemde getal van 434



personen die tot en met 8 juni 2005 in het vertrekcentrum hebben verbleven. Dan blijkt dat van alle mensen die naar het vertrekcentrum hadden moeten er slechts 9% daadwerkelijk in het vertrekcentrum is terecht gekomen, terwijl de overige 91% met onbekende bestemming is vertrokken. Omdat de cijfers over het aantal personen in het vertrekcentrum dateren van de periode tot en met 8 juni, en de andere cijfers van de periode tot 21 augustus, zal het percentage voor het VC in werkelijkheid iets, doch niet significant, hoger zijn (bijvoorbeeld 11% tegenover 89%).

Bij gemeenten wordt aldus de indruk versterkt dat het Project Terugkeer en het functioneren van de vertrekcentra opnieuw leidt tot een grote golf mensen die met onbekende bestemming vertrekken. De vrees is dat die "onbekende bestemming" niet zelden een bestemming in een gemeente zal blijken te zijn.

Het valt gemeenten op dat er wat dat betreft weinig nieuws onder de zon is. De minister doet alsof zij een geheel ander beleid voert dan haar voorgangers en, in tegenstelling tot deze voorgangers, een beleid voert dat tot daadwerkelijke terugkeer van afgewezen asielzoekers leidt. In werkelijkheid zijn de uitkomsten van het beleid op dit terrein echter hetzelfde als die in het verleden. Uit de samenvatting van het rapport van de Rekenkamer naar het terugkeerbeleid van afgewezen asielzoekers uit 1999 (kamerstuk 26626, nrs. 1-2, bijlage A15) blijkt dat er toen *“meer dan de helft (circa 60%) van de afgewezen asielzoekers die dienden te vertrekken, op eigen gelegenheid, doch met onbekende bestemming, vertrokken.”*

Bij asielzoekers die onder het huidige Project Terugkeer vallen is de situatie vrijwel gelijk. Tijdens de Algemene Beschouwingen op 22 september 2005 (bijlage A8) meldt premier Balkenende in schriftelijke antwoorden op vragen in relatie tot de asielzoekers die onder het Project Terugkeer vallen dat *“Van degene die geen vergunning hebben gekregen, ... tot nu toe 39% daadwerkelijk gedwongen of vrijwillig via het IOM vertrokken”* is. Met andere woorden, 61% is met onbekende bestemming vertrokken.

Hieruit blijkt dat het Project Terugkeer, ondanks de zogenaamde “intensieve facilitering” in drie verschillende fasen, op geen enkele manier heeft bijgedragen aan een groter aandeel terugkerende vreemdelingen. Ondanks dergelijke desastreuze cijfers blijft de minister met dit beleid doorgaan, en toont zij geen enkel begrip voor gemeenten die zich zorgen maken over het grote aantal mensen dat met onbekende bestemming vertrekt.

#### **2.6.4 Terugkeerfacilitering in het VC Ter Apel**

Begin juli 2005 ontstond veel onrust in het vertrekcentrum in Ter Apel. De directeur van de Stichting INLIA heeft in die situatie, op verzoek van bewoners en met instemming van de projectdirecteur van het Project Terugkeer en de ketenpartners, bijna twee maanden bemiddeld tussen de bewoners en de overheidsdiensten. Daarbij zijn ook de klachten en vragen die bij bewoners leefden gecommuniceerd naar de leiding van het Project Terugkeer (bijlage A16). In de daarop volgende periode hebben ook enkele andere medewerkers van de Stichting INLIA gedurende enkele maanden regelmatig op het vertrekcentrum gesprekken bijgewoond, documentatie (onder meer gespreksverslagen) gelezen en bewoners geadviseerd. Hierdoor is een goed en gedocumenteerd beeld ontstaan van de omstandigheden in het vertrekcentrum.

Indertijd is de noodzaak voor de instelling van een vertrekcentrum onder meer gemotiveerd met het argument dat asielzoekers op een centrale locatie, waar medewerkers van COA en IND constant aanwezig zijn, en waar zij zich dagelijks moeten melden, veel beter kunnen worden begeleid bij terugkeer dan in hun eigen woning of AZC. Het is echter gebleken dat medewerkers van de IND en het COA gedurende de periode van 8 tot 12 weken dat de asielzoekers in het vertrekcentrum verblijven slechts enkele gesprekken met hen hebben.

Daarnaast zou het logisch zijn indien er op het vertrekcentrum een werkruimte zou zijn waar asielzoekers, onder toezicht van IND en/of COA, dagelijks zouden kunnen werken aan hun terugkeer door brieven te

typen of te schrijven, te telefoneren met familie en/of kennissen in het land van herkomst, faxen te versturen, adressen op te zoeken op internet, etc. Een dergelijke voorziening blijkt echter te ontbreken. Asielzoekers kunnen dus geen brieven typen op de computer. Voor bellen en faxen dient een afspraak aangevraagd te worden met een medewerker van het COA, die dan samen met de persoon gaat bellen of faxen. Voor het gebruik van internet – bijvoorbeeld ter verkrijging van adresinformatie van ministeries, gemeenten en overheidsdiensten in het land van herkomst - wordt de asielzoeker door de overheidsdiensten verwezen naar de openbare bibliotheek in het dorp Ter Apel, een aantal kilometers verderop, waar tegen betaling gebruik gemaakt kan worden van internet. Dit is allemaal nogal omslachtig en erg vertragend, en maakt het meewerken met terugkeer er niet eenvoudiger op. De term (intensieve) facilitering lijkt hierop in ieder geval niet van toepassing.

Af en toe lijkt het zelfs alsof de IND eerder een belemmerende factor vormt voor de terugkeer dan een stimulerende factor. Dit is met name het geval in zaken waarin de IND identiteitsdocumenten van asielzoekers kwijt heeft weten te raken. Er zijn meerdere zaken bekend waarin dit speelt. In een uitspraak van de Rechtbank Alkmaar van 16 augustus 2005 (bijlage A17) over een man uit Azerbeidzjan die na een verblijf in het vertrekcentrum in vreemdelingenbewaring is geplaatst, na het verstrijken van de maximale verblijfstermijn, wordt bijvoorbeeld door de rechter het volgende geconstateerd:

*“Het enige aanknopingspunt voor eiser, zijn moeder, en zijn zus om hun identiteit te kunnen aantonen bij de vertegenwoordiging van Azerbeidzjan is de originele geboorteakte van de moeder die zij in het kader van de asielaanvraag aan verweerder heeft overgelegd. Blijkens een zich in het dossier bevindende brief van de IND van 6 juni 2005 is deze geboorteakte niet traceerbaar.” (16 augustus 2005, Rb Alkmaar, AWB 05/35339 VRONTN, p. 4)*

Het is bevreemdend dat de IND regelmatig ook in dergelijke zaken juist de asielzoeker verwijt te weinig te hebben gedaan om aan identiteitsdocumenten te komen. In de bovengenoemde zaak stelt de rechter dan ook terecht dat *“de bewaringsgrond dat eiser geen actieve bijdrage heeft geleverd aan zijn verwijdering feitelijk onjuist is.”*

Ook zijn meerdere gevallen bekend waarin asielzoekers zelfstandig een laissez-passer wilden aanvragen bij hun ambassade, om die reden de IND verzochten om hun identiteitsdocumenten die hen aan het begin van de asielprocedure waren afgenomen, en vervolgens moesten constateren dat de IND weigerde om deze documenten af te geven of langdurig niet reageerde. Hierdoor konden zij niet tijdig een goed gedocumenteerde laissez-passer aanvraag indienen, hetgeen het terugkeerproces heeft geschaad, dan wel ernstig vertraagd (bijlage A18). Een rechtshulpverlener meldde dat in één zaak het paspoort van de asielzoeker door de KMAR was vernietigd, aangezien er een pagina uit ontbrak. Hiermee heeft de KMAR deze asielzoeker dus een mogelijkheid ontnomen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen (bijlage A19).

De gebrekkige terugkeerbegeleiding door de IND is veel gemeenten een doorn in het oog. Zij hadden van minister Verdonk nadrukkelijk begrepen dat de overheid alles zal doen wat in haar mogelijkheden ligt om

daadwerkelijke terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te bewerkstelligen. In plaats daarvan laat de overheid het afweten. Tegelijkertijd zijn gemeenten met regelmaat geconfronteerd met asielzoekers die na een verblijf in het vertrekcentrum, en een eventueel daarop volgend verblijf in vreemdelingenbewaring, toch weer bij hen op de stoep staan. Gemeenten kunnen zich daarbij niet aan de indruk onttrekken dat de zeer beperkte facilitering die aan asielzoekers wordt geboden in het kader van het Project Terugkeer daarbij een rol speelt.

### 2.6.5 Begeleiding door IND bij ambassadebezoek

Een belangrijke toezegging van de minister is geweest dat de IND, in het kader van de facilitering van de terugkeer, asielzoekers zal begeleiden bij hun bezoek aan hun ambassade. Deze toezegging is onder meer duidelijk verwoord in de brief van de minister van 6 februari 2004 (bijlage A20) aan de Tweede Kamer:

*“In de fase waarin betrokkene is overgeplaatst naar het vertrekcentrum zal sprake zijn van een verplichte presentatie van betrokkene bij de vertegenwoordiging van het land van herkomst ter verkrijging van de benodigde documenten.” (TK 29344, nr. 2, p. 2)*

In het verslag van een schriftelijk overleg in de Tweede Kamer over terugkeerbeleid van 5 februari 2004 (bijlage A21) benadrukt de minister dat de presentaties bij de ambassade onder begeleiding van de IND plaats zullen vinden:

*“Wanneer de groep asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet is ingestroomd is uitgeprocedeed, wordt de terugkeer intensief gefaciliteerd. Dat gebeurt in eerste instantie vanuit de opvang waar de uitgeprocedeerde asielzoeker zich bevindt, bijvoorbeeld vanuit de gemeentelijke woning. Dit betekent dat er herhaaldelijk terugkeergesprekken gevoerd worden. Daarin komen de mogelijkheden van ondersteuning bij terugkeer door IOM of andere organisaties, praktische kwesties en eventuele belemmeringen aan de orde. Tevens zal, indien nodig, door de VD intensief onderzoek naar nationaliteit en identiteit worden uitgevoerd. Tegelijk zal de IND een presentatie op de ambassade ten behoeve van de afgifte van de Laissez-Passer regelen. Deze presentaties zullen bovendien begeleid worden door IND medewerkers.” (TK 19637 en 29344, nr. 796, p. 20-21)*

Op grond van deze expliciete, schriftelijke mededelingen, verwachtten gemeenten van de minister dat zij zou bewerkstelligen dat de IND met iedere asielzoeker die onder het Project Terugkeer valt mee gaat naar de ambassade. Een jaar later zwakte de minister deze toezegging af. In een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 31 maart 2005 (bijlage A22) zei de minister namelijk het volgende:

*“Voor elke asielzoeker in het project Terugkeer wordt een individueel vertrekplan opgesteld waarin alle noodzakelijke stappen zijn opgenomen, zoals identiteitsonderzoek, een bezoek aan de ambassade en het IOM. Wekelijks wordt gemonitord of deze stappen zijn gezet. Zo nodig gaat de IND mee naar de ambassade en wordt direct een afspraak met het IOM gepland waarbij ook wordt gecontroleerd of de asielzoeker*

*daadwerkelijk verschijnt. Asielzoekers uit het project Terugkeer worden bij al die stappen gefaciliteerd en ondersteund.”(TK 29344 en 19637, nr. 41, p. 9-10)*

De toezegging is nu dus verworden tot begeleiding van het ambassadebezoek wanneer dat nodig is. De praktijk is echter nog ontluisterender. Zelfs wanneer dit absoluut noodzakelijk is blijkt de IND het regelmatig te laten afweten wanneer het gaat om het begeleiden van het ambassadebezoek van asielzoekers. Zo geeft de ambassade van Azerbeidzjan aan dat asielzoekers niet zelfstandig de ambassade dienen te bezoeken, maar dat zij via de IND een afspraak dienen te maken voor presentatie bij de consul. De eerdergenoemde man uit Azerbeidzjan die in het vertrekcentrum in Ter Apel verbleef kreeg dit ook te horen van de ambassade. Vervolgens heeft hij de IND schriftelijk verzocht een dergelijke presentatie te regelen. Gedurende de eerste twee fasen van het Project Terugkeer (in totaal een periode van zeker 16 weken), was de IND echter niet bereid of in staat om een presentatie bij de ambassade te regelen, ook niet toen betrokkene daar zelf mondeling en schriftelijk om vroeg. Wel is de betrokkene na afloop van de verblijfstermijn in het vertrekcentrum in bewaring gesteld, met het argument dat hij onvoldoende had meegewerkt aan terugkeer. De IND hoopte in vreemdelingenbewaring alsnog een presentatie te kunnen uitvoeren. De rechter oordeelde (bijlage A17) dat *“de bewaringsgrond dat eiser geen actieve bijdrage heeft geleverd aan zijn verwijdering feitelijk onjuist is en ten onrechte aan de bewaring ten grondslag is gelegd.”(16 augustus 2005, Rb Alkmaar, AWB 05/35339 VRONTN, p. 4).* Volgens de rechter had het in de rede gelegen dat de IND voor het einde van de verblijfstermijn een presentatie bij de Azerbeidzjaanse ambassade zou hebben geregeld, waar de betrokkene immers zelf ook om had gevraagd. Op deze gronden besloot de rechtbank dat de bewaring diende te worden opgeheven, waarna de betreffende asielzoeker op straat stond. De persoon waar het om gaat verblijft nog steeds in Nederland, en heeft momenteel een aanvraag lopen voor een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium. Op grond van deze aanvraag is sprake van rechtmatig verblijf, maar de uitspraak van de rechtbank, noch deze lopende procedure geeft recht op opvang van de Rijksoverheid. De betrokkene klopt dus met deze uitspraak in de hand weer bij de gemeente aan.

Een andere zaak die in het vertrekcentrum in Ter Apel speelde betreft een gezin waarvan de vader afkomstig is uit Servië en de moeder uit Bosnië. Zij hadden zelf al schriftelijke verzoeken om een laissez-passer ingediend voor het gehele gezin bij beide ambassades. De ambassade van Servië en Montenegro liet echter weten dat alleen de man een reisdocument zou kunnen krijgen, terwijl de ambassade van Bosnië liet weten dat alleen de vrouw voor een reisdocument in aanmerking zou kunnen komen. Tijdens het verblijf in het vertrekcentrum hebben de man en de vrouw de IND meerdere malen uitdrukkelijk verzocht om een presentatie bij beide ambassades, samen met de IND. Hun verzoek was of de presentaties zo snel mogelijk plaats zouden kunnen vinden, zodat er voor het einde van de verblijfstermijn in het vertrekcentrum duidelijkheid zou kunnen zijn. De IND heeft in eerste instantie echter alleen een schriftelijke laissez-passer aanvraag bij de ambassade van Servië en Montenegro gedaan. Zoals op grond van de eerste correspondentie met deze ambassade al kon worden verwacht, leidde dit tot afgifte van een laissez-passer voor de man. In het verslag van het tussengesprek (bijlage 23) in het vertrekcentrum op 4 augustus 2005 is dit als volgt verwoord:



*“Voor meneer .... is inmiddels het bericht ontvangen dat er een LP kan worden afgegeven. Voor mevrouw en de kinderen is dat (nog) niet het geval. De aanvraag van mevrouw en de kinderen is nog in onderzoek ” (4 augustus 2005, VC Vlagtwedde, Rapport tussengesprek (fase 2), dossiernr. 0005-03-8040)*

De man en de vrouw vroegen vervolgens: *“is het niet mogelijk om direct een procedure op te starten voor Bosnië?”*. De casemanager van de IND liet hierop weten:

*“Ik heb contact gehad met UFT [de Unit Facilitering Terugkeer van de IND]. De medewerker van deze unit heeft mij laten weten eerst de aanvraag bij de Servische ambassade af te wachten, alvorens contact op te nemen met de Bosnische ambassade.” (4 augustus 2005, VC Vlagtwedde, Rapport tussengesprek (fase 2), dossiernr. 0005-03-8040)*

Het was voor dit gezin volstrekt onduidelijk waarom beide procedures niet gelijktijdig konden lopen. Uiteindelijk werd, pas twee weken voor het verstrijken van de verblijfstermijn in het vertrekcentrum, ook een (opnieuw schriftelijke) laissez-passer aanvraag door de IND voor het gezin gedaan bij de Bosnische ambassade. Uiteraard was de uitslag hiervan nog niet binnen toen de verblijfstermijn in het VC was verstreken. De IND heeft er toen voor gekozen de verblijfstermijn in het vertrekcentrum te verlengen. Er is dus in deze zaak geen sprake geweest van presentaties onder begeleiding van de IND, alleen van schriftelijke aanvragen voor laissez-passers. Bovendien is de aanvraag voor een laissez-passer bij een van beide ambassades om volstrekt onduidelijke redenen veel te laat opgestart, en bovendien pas na herhaald aandringen van de mensen zelf. Daarnaast is het onduidelijk waarom deze mensen überhaupt in het vertrekcentrum moesten verblijven, nu al voor de overplaatsing naar het vertrekcentrum beide ambassades schriftelijk hadden laten weten één gezinslid niet te willen toelaten.

## **2.6.6 Het spoorboekje voor het vertrekcentrum**

Naar aanleiding van de grote onrust die begin juli 2005 in het vertrekcentrum is ontstaan, is door de directeur van de Stichting INLIA, op verzoek van bewoners en met instemming van de ketenpartners en de projectdirecteur van het Project Terugkeer, bemiddeld tussen de bewoners en de overheidsdiensten. In het kader daarvan zijn de klachten die bij bewoners leefden over de gang van zaken in het vertrekcentrum geïnventariseerd. Daarbij kwam naar voren dat er, naar het oordeel van de asielzoekers, onvoldoende ondersteuning bij terugkeer werd geboden door de overheidsdiensten. Er waren onduidelijkheden over wat werd verstaan onder meewerken met terugkeer, en wat er precies van hen verwacht werd. Ook waren er onduidelijkheden over de wijze waarop werd geoordeeld of een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium of op grond van schrijnendheid kon worden verleend. Daarnaast stelden asielzoekers dat er teveel onjuistheden en onvolkomenheden in de verslagen van gesprekken met de overheidsdiensten stonden, en dat deze niet gecorrigeerd konden worden. Verder leefden er veel vragen over de toepassing van vreemdelingenbewaring, en het geboeid afvoeren van mensen. (bijlage A16)

Zowel schriftelijk als mondeling hebben de betrokken partijen afgesproken dat in elk individueel dossier glashelder naar de asielzoeker zal worden gecommuniceerd welke stappen er precies van hem/haar verwacht worden in het kader van het terugkeertraject, en dat zowel de afspraken alsook het al dan niet uitvoering geven hieraan schriftelijk worden vastgelegd. Dan kunnen er achteraf ook geen verschillen van mening meer ontstaan over de vraag of de asielzoeker nu wel of niet alles heeft gedaan wat van hem/haar verwacht werd, en of er al dan niet een grond is voor het verlenen van een vergunning op grond van het buiten-schuld criterium. De overheidsdiensten en de bewonersdelegatie hebben hiermee ingestemd. Ook is verzocht om meer faciliteiten op het vertrekcentrum ten behoeve van het werken aan terugkeer, zoals bijvoorbeeld een mogelijkheid om via internet (adres)informatie te zoeken in relatie tot het land van herkomst. Verder is afgesproken dat een 'spoorboekje' aan de bewoners van het vertrekcentrum zal worden verstrekt, waarin zij precies zouden kunnen lezen wat de gang van zaken is in het vertrekcentrum, wat er van hen verwacht wordt gedurende hun verblijf in het vertrekcentrum, wat zij zelf kunnen doen en wat ze mogen verwachten aan ondersteuning van de overheidsdiensten, en onder welke omstandigheden verblijfsvergunningen verleend worden op grond van schrijnendheid of buiten-schuld.

Dit 'spoorboekje' (bijlage A24) is er vervolgens gekomen, maar de inhoud daarvan kwam op belangrijke punten niet overeen met hetgeen afgesproken was (bijlage A25). Om deze reden is er door de Stichting INLIA verzocht om een spoedoverleg met het ministerie van Justitie. Het ministerie van Justitie weigerde hier echter op in te gaan.

Pas toen naar aanleiding van deze weigering de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, de heer Broertjes, en de Commissaris van de Koningin in de provincie Groningen, de heer Alders, het ministerie van Justitie uitdrukkelijk verzochten om toch overleg te voeren over het spoorboekje, ging het ministerie van Justitie overstag. Op 10 augustus 2005 vond dit overleg plaats. Daarbij waren drie personen van het ministerie van Justitie aanwezig, waaronder Martine Vis, directeur van het Project Terugkeer. Ook burgemeester Broertjes van de gemeente Vlagtwedde was aanwezig, evenals Commissaris van de Koningin Alders. Namens de Stichting INLIA was de directeur, John van Tilborg, aanwezig. Tijdens dit overleg is afgesproken dat er toch een nieuw spoorboekje zal komen.

Daarnaast is een aantal andere belangrijke afspraken gemaakt (bijlage A26), waaronder de volgende:

- Afgewezen asielzoekers die geplaatst worden in een Vertrek Centrum (VC) krijgen voorafgaand aan hun gang naar het VC - in het vervolg (een kopie van) het complete terugkeerdossier van de IND, welke is afgestemd op de individuele omstandigheden t.b.v. het vertrekproces van betrokkene(n).  
Daarop staat o.a. vermeld welke acties er volgens de IND ondernomen zijn of nog ondernomen moeten worden.  
Tevens staat hierin opgetekend welke acties er vervolgens worden verlangd van de betrokkene(n). Hiermee wordt (ook voor de betrokkene(n) en hun eventuele rechtshulpverleners) inzichtelijk wat er aan acties verlangd wordt in het kader van de medewerking aan het terugkeerproces en wanneer.

- In relatie tot het voorgaande punt is ook afgesproken dat de activiteiten intensief besproken worden tijdens de gesprekken met de case-manager(s) en dat de gesprekken en de resultaten van de (al dan niet) ondernomen activiteiten schriftelijk worden vastgelegd in de gespreksverslagen.
- Het team van mevrouw Vis zal er op toezien dat de gespreksverslagen en de eventuele op/of aanmerkingen die verwerkt worden snel ter beschikking zullen worden gesteld aan de bewoners.
- Ook is afgesproken dat er een internetvoorziening kosteloos gebruikt kan worden door de bewoners in het VC zelf en dat bewoners niet meer uitsluitend tegen betaling bij de plaatselijke bibliotheek terecht kunnen.

Een aantal weken later was er een nieuw spoorboekje (bijlage A27), dat weliswaar een duidelijke verbetering was ten opzichte van de eerste versie van het spoorboekje, maar waar nog steeds wel het een ander op aan te merken was. Opvallend was dat er wederom werd vermeld dat het gebruik van internet alleen tegen betaling mogelijk is in de bibliotheek in het dorp Ter Apel. Wanneer de beloofde internetvoorziening in het vertrekcentrum beschikbaar zal komen, en of dit überhaupt zal gebeuren, is onduidelijk.

In het spoorboekje staat vermeld dat iedereen een afschrift krijgt van zijn/haar vertrekplan, waarin precies staat wat de gemaakte afspraken zijn. In de praktijk blijkt het echter uitermate moeilijk om een vertrekplan te verkrijgen voor een asielzoeker die in het vertrekcentrum Ter Apel verblijft. Rechtshulpverleners van asielzoekers hebben de ervaring dat wanneer zij verzoeken om toezending van vertrekplannen van hun cliënten, dit expliciet (schriftelijk) wordt geweigerd (bijlage A28). Hiermee wordt dus een expliciete toezegging, die is gedaan mede ten overstaan van Commissaris van de Koningin Alders en burgemeester Broertjes door het ministerie van Justitie niet nagekomen.

Op 19 oktober 2005 heeft een medewerker van de Stichting INLIA een bezoek gebracht aan het vertrekcentrum in Ter Apel, om te bekijken in hoeverre bovengenoemde afspraken op dat moment werden nageleefd. Hij heeft in dat kader gesproken met een aantal bewoners en met de coördinator van Vluchtelingenwerk. Hieruit kwam naar voren dat gespreksverslagen waarin bewoners onjuistheden constateerden nog steeds niet of slechts na veel tijd werden gecorrigeerd, wanneer bewoners daarop aandrongen. Ook was er nog immer geen internetvoorziening, en hadden bewoners nog steeds geen beschikking over hun vertrekplan/terugkeerdossier.

## **2.7 Fase 3: Het instrument vreemdelingenbewaring**

De derde fase van het Project Terugkeer houdt in dat de vreemdeling, indien hij/zij na het verblijf in het vertrekcentrum nog niet is vertrokken, in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst. De minister heeft oorspronkelijk aangegeven (onder meer in de brief aan de VNG en anderen van 23 april 2004, bijlage 6) dat fase 3 niet altijd wordt toegepast, maar alleen indien er daadwerkelijk zicht is op uitzetting.

Gedurende het eerste jaar dat het vertrekcentrum in Ter Apel in gebruik was was er kennelijk zelden sprake van zicht op uitzetting nadat de vreemdeling het einde van de verblijftermijn in het vertrekcentrum had bereikt. De meeste vreemdelingen werden namelijk na het aflopen van deze termijn op straat gezet, en niet in bewaring gesteld. Dit blijkt uit de antwoorden van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op kamervragen van het kamerlid Klaas de Vries, ingezonden 9 juni 2005 (bijlage A14). In deze antwoorden staat een overzicht van de uitstroom uit het vertrekcentrum tot en met de peildatum van 8 juni. Van de 207 uitgestroomde personen bleken er slechts 25 in vreemdelingenbewaring te zijn gesteld.

In deze situatie is verandering gekomen in juli. Vanaf de maand juli is namelijk vrijwel iedereen die het einde van de verblijftermijn in het vertrekcentrum bereikt had in vreemdelingenbewaring geplaatst (bijlage A29). In dezelfde periode was de onrust onder de bewoners van het vertrekcentrum zo groot dat er hongerstakingen en “oproer” ontstonden en er in de gemeente Vlagtwedde veel verontwaardiging ontstond in de lokale politiek over het feit dat er veel mensen vanuit het vertrekcentrum op straat waren gezet. Volgens gemeenteraadsleden was er indertijd door het COA beloofd dat dit niet zou gebeuren. De beslissing om iedereen na het einde van de verblijftermijn in het vertrekcentrum in vreemdelingenbewaring te plaatsen is vermoedelijk door het ministerie van Justitie genomen in reactie op de kritiek vanuit de gemeente Vlagtwedde.

Het nadeel van het in vreemdelingenbewaring plaatsen van eenieder die het einde van de verblijftermijn in het vertrekcentrum bereikt is dat aldus ook mensen in vreemdelingenbewaring worden gezet die eigenlijk niet ‘geschikt’ zijn om in vreemdelingenbewaring te zetten, bijvoorbeeld omdat er niet aangetoond kan worden dat er daadwerkelijk zicht is op uitzetting of omdat ook een lichter middel gebruikt zou kunnen worden (bijvoorbeeld een meldingsplicht) om de betreffende asielzoeker beschikbaar te houden voor een eventuele uitzetting. Het kan niet zo zijn dat er eerst in de overgrote meerderheid van de gevallen door de IND wordt geoordeeld dat er géén sprake is van zicht op uitzetting, en dat vreemdelingenbewaring dus geen geschikt middel is, terwijl een aantal maanden later wordt geoordeeld dat er in (vrijwel) alle gevallen wél zicht op uitzetting is. Het lijkt er aldus sterk op dat de IND willens en wetens de wet- en regelgeving overtreedt, hetgeen niet past in een rechtstaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in een aanzienlijk aantal gevallen de rechtbank de vreemdelingenbewaring als onrechtmatig heeft bestempeld en de vrijlating van de betrokken asielzoekers heeft gelast (bijlage A30). Vervolgens komen de mensen dus toch op straat. Het beleid om vrijwel iedereen na het einde van de verblijftermijn in het vertrekcentrum in bewaring te nemen biedt dus helemaal geen oplossing voor de problemen die door de gemeente Vlagtwedde werden geconstateerd en aangekaart. Daarnaast zadelt het de Nederlandse belastingbetaler met aanzienlijke extra kosten op. De mensen die door de rechter worden vrijgelaten krijgen namelijk in de regel vrij aanzienlijke schadevergoedingen mee (in sommige gevallen oplopend tot bijna € 8000), en dat hebben we het nog niet eens over de enorme kosten die het verblijf in vreemdelingenbewaring en de rechtsgang met zich meebrengen.

## 2.8 De toepassing van het buiten-schuld criterium

De minister heeft aan de Nederlandse samenleving in het algemeen en aan gemeenten in het bijzonder de toezegging gedaan dat asielzoekers die alles in het werk stellen om terug te keren, maar er vervolgens, door factoren waar zij zelf geen invloed op (kunnen) hebben, niet in slagen om aan de voor terugkeer benodigde documenten te komen, een verblijfsvergunning zullen krijgen op grond van het zogeheten “buiten-schuld criterium”. Op het moment dat zij deze toezegging deed bestond er echter allang beleid ten aanzien van de omstandigheden waaronder het buiten-schuld criterium van toepassing zou zijn. Volgens dit beleid konden alleen staatlozen op grond van het buiten-schuld criterium in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Pas op 1 april 2005 werd dit beleid gewijzigd middels een publicatie in de Staatscourant (bijlage A31). Uit de publicatie blijkt dat er door de minister vier voorwaarden worden gesteld waaraan een vreemdeling moet voldoen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium:

- De asielzoeker dient zich te wenden tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst en daar een aanvraag in te dienen voor een reisdocument.
- De asielzoeker moet om bemiddeling gevraagd hebben bij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).
- De asielzoeker moet hebben verzocht om bemiddeling van de IND bij het verkrijgen van een reisdocument.
- 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; het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden.”*  
(Staatscourant 1 april 2005, nr. 63)

De eerste drie genoemde voorwaarden zijn duidelijk, en aan deze voorwaarden is ook (relatief) eenvoudig te voldoen. De vierde voorwaarde is echter zodanig onduidelijk geformuleerd dat er op geen enkele manier uit op valt te maken wat een asielzoeker moet doen om aan deze voorwaarde te voldoen. Om dit enigszins te verduidelijken bevat de publicatie in de Staatscourant een korte toelichting bij de vierde voorwaarde die luidt als volgt:

*“Hierbij moet gedacht worden aan een verklaring van de ambassade waarin staat dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel er niet wordt getwijfeld aan de door betrokkene opgegeven identiteit en nationaliteit. Ook kan gedacht worden aan een door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) opgestelde verklaring waaruit blijkt dat de betreffende ambassade weigert een vervangend reisdocument te verstrekken hoewel de nationaliteit en identiteit niet worden betwist.”* (Staatscourant 1 april 2005, nr. 63)

Hiermee maakt de minister de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium geheel afhankelijk van de bereidheid van een ambassade om een

dergelijke verklaring op te stellen of dergelijke uitspraken te doen tegenover een ambtenaar van de IND. Het gaat er dus in feite niet om of het zo is dat een asielzoeker buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst, maar of de betreffende ambassade bereid is dit te verklaren. Het eerste is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als het tweede. De voorwaarde veronderstelt dat alle ambassades een volstrekt transparante werkwijze hanteren, hetgeen zeker bij landen met een omstreden regime niet het geval is. Het is algemeen bekend dat een ambassade zelden of nooit schriftelijk of mondeling zal verklaren dat een bepaalde persoon wel uit het betreffende land komt en de juiste personalia heeft opgegeven, maar desondanks niet in aanmerking komt voor een reisdocument. Daarmee zou een ambassade namelijk erkennen dat de betreffende staat niet voldoet aan de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen. Ambassades kiezen er daarom veelal voor om een dergelijke boodschap op een meer diplomatiek verantwoorde manier te formuleren, en stellen daarom in de regel dat de betrokkene er niet in is geslaagd zijn/haar nationaliteit aan te tonen. De minister heeft hiermee een voorwaarde gecreëerd waar in de praktijk (vrijwel) niet aan voldaan kan worden. Deze keuze heeft bij gemeenten de indruk gewekt dat de minister weinig bereidheid heeft om serieus met het buiten-schuld criterium om te gaan.

De indruk dat de minister niet bereid is om serieus met het buiten-schuld criterium om te gaan wordt verder versterkt door het feit dat de minister steeds blijft herhalen dat haar uitgangspunt is dat iedere asielzoeker die terug wil keren ook terug kan keren, en dat er geen landen zijn die eigen onderdanen niet terugnemen. In de Terugkeernota van november 2003 (bijlage A3) verwoordt de minister deze uitgangspunten als volgt:

*“Een andere belangrijke gedachte die ten grondslag ligt aan de notitie, is het besef dat de Nederlandse overheid niet in staat is alleen terugkeer te realiseren. Allereerst is de medewerking nodig van de vreemdeling. Daarbij staat vast dat degene die wil terugkeren ook daadwerkelijk kan terugkeren. Voorts is de medewerking nodig van de landen van herkomst van vreemdelingen. Die medewerking is niet altijd vanzelfsprekend wanneer het gaat om gedwongen terugkeer van hun onderdanen.”(Terugkeernota, 21 november 2003, p. 7)*

*“Het belangrijkste knelpunt bij het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid ligt in de noodzakelijke medewerking van de betrokken vreemdeling. Hierbij teken ik opnieuw aan, dat vreemdelingen die terug willen ook terug kunnen. Echter, veelal werken uitgeprocedeerde of andere onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet of onvoldoende mee aan hun vertrek. Hoewel er geen land is dat officieel weigert te voldoen aan de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen toe te laten, blijkt dat sommige landen in de praktijk bij gedwongen terugkeer belemmeringen opwerpen.”(Terugkeernota, 21 november 2003, p. 8)*

De minister benadrukt aldus dat alleen in gevallen van gedwongen terugkeer ambassades soms belemmeringen opwerpen. De minister lijkt dus van mening te zijn dat bij vrijwillige terugkeer de vreemdeling altijd aan een laissez-passer kan komen. Indien de minister deze mening toegedaan is, is het bevreemdend dat de minister dan tegelijkertijd een beleid voert dat vreemdelingen die buiten hun schuld niet aan een laissez-passer kunnen komen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Door zelf

een standpunt in te nemen dat niet in overeenstemming is met het beleid dat zij zegt uit te voeren, wekt de minister sterk de indruk dat zij dit onderdeel van haar beleid eigenlijk helemaal niet wil uitvoeren.

### **2.8.1 Onduidelijkheid over procedure en toetsingsmoment**

Daarnaast is onduidelijk op welke wijze de minister haar toezegging uitvoert dat gedurende het gehele terugkeertraject met het buiten-schuld criterium rekening zal worden gehouden (bijlage A10). In het fasenmodel van het Project Terugkeer zijn geen momenten ingebouwd waarop de asielzoeker een concrete uitspraak van de IND casemanager kan verwachten over de vraag of hij/zij al dan niet aan dit criterium voldoet, en ook een mogelijkheid heeft om daarop te reageren. De minister geeft de boodschap af dat er op moet worden vertrouwd dat de casemanager van de IND zelfstandig zal signaleren wanneer op een gegeven moment het buiten-schuld criterium aan de orde is. Dat het daadwerkelijk zo verloopt is echter niet erg waarschijnlijk. In de meeste gevallen waarin een buiten-schuld vergunning is verleend gebeurde dit namelijk pas nadat de asielzoeker zelf een aparte aanvraag had ingediend voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium, en daar honderden euro's leges voor had moeten betalen. Bovendien was de vergunning in de meeste gevallen niet direct na de indiening van de aanvraag door de IND verleend, maar pas nadat de rechter eraan te pas was gekomen (bijlage A32). Ook is opvallend dat er tot nu toe nog maar heel weinig vergunningen zijn verleend op grond van het buiten-schuld criterium. Blijkens cijfers verstrekt tijdens het bestuurlijk overleg tussen de VNG en de minister (B19) op 7 september 2005 hadden er per 21 augustus 2005 nog maar 35 asielzoekers die onder het Project Terugkeer vielen een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium gekregen, terwijl er in totaal 13.775 personen waren uitgestroomd. Tot oktober 2005 was er zelfs nog geen enkele verblijfsvergunning in het vertrekcentrum in Ter Apel verleend op grond van het buiten-schuld criterium.

Onduidelijkheid over de toepassing van het buiten-schuld criterium was dan ook een van de belangrijkste klachten waar bewoners van het vertrekcentrum begin juli mee kwamen, toen ten behoeve van de bemiddeling tussen de ketenpartners van het ministerie van Justitie en de bewoners van het vertrekcentrum, de Stichting INLIA klachten van bewoners inventariseerde (bijlage A16). De medewerkers van de Stichting INLIA die in de maanden daarna regelmatig aanwezig waren bij eindgesprekken in het vertrekcentrum stelden vast dat deze gesprekken veelal onttaarden in welles/nietes discussies over de vraag of voldoende meegewerkt was met terugkeer gedurende het verblijf in het vertrekcentrum. De asielzoeker hield daarbij stevast vol wel genoeg meegewerkt te hebben, terwijl de IND benadrukte dat dit niet zo was. Er was daarbij een gebrek aan een duidelijk overzicht van de terugkeeractiviteiten die gedurende de fasen van het Project Terugkeer van de vreemdeling verwacht waren, met daarbij een aantekening of de betreffende activiteit al dan niet (naar behoren) was uitgevoerd. Was zo'n overzicht er wel geweest, dan was ook voor iedereen eenvoudig vast te stellen geweest of de asielzoeker gedurende het terugkeertraject wel of niet alles had gedaan wat van hem/haar verwacht werd, en zou daarmee ook voor iedereen duidelijk zijn geweest waarom er wel of geen aanleiding was voor verstrekking van een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium.

Medewerkers van het ministerie van Justitie hebben in voorlichtingsbijeenkomsten over het Project Terugkeer, naar aanleiding van vragen waarom er op dat moment nog niemand in het vertrekcentrum een verblijfsvergunning had gekregen op grond van het buiten-schuld criterium, gesteld dat er in fase 1, wanneer de asielzoeker dus nog niet in het vertrekcentrum verblijft, al grondig wordt bekeken of de asielzoeker aan dat criterium voldoet. Wanneer het buiten-schuld criterium van toepassing is zou dit dan ook veelal al tijdens de eerste fase van het Project Terugkeer blijken, waarna een vergunning verleend wordt. Dit is ook gesteld door mevrouw Martine Vis, projectdirecteur van het Project Terugkeer, tegenover de heer Broertjes, burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, de heer Alders, Commissaris van de Koningin in de provincie Groningen, en de heer Van Tilborg, directeur van de Stichting INLIA, tijdens het eerdergenoemde overleg in Den Haag op 10 augustus 2005 over de problematiek in het vertrekcentrum in Ter Apel.

De praktijk is echter anders, zo kwam onder meer naar voren in een door het COA (Centraal orgaan Opvang Asielzoekers) gestarte procedure om de opvangvoorzieningen te beëindigen van een asielzoeker uit Jemen die in AZC Winschoten verblijft. Het COA wilde een ontruimingstitel om de betreffende asielzoeker uit zijn huidige opvangplek te kunnen zetten, en over te kunnen plaatsen naar het vertrekcentrum. In het vonnis van de Rechtbank Groningen van 14 oktober 2005 (81867 KG ZA 05-274, bijlage A33) staat onder "vaststaande feiten" het volgende:

*"Het Stappenplan 2000 bepaalt onder meer dat het recht op feitelijke opvang in Rva 1997 voorzieningen voortduurt tot 8 weken na het zogenaamde eerste vertrekgesprek. Na ommekomst van deze termijn komt de vreemdeling in aanmerking voor voortzetting van de feitelijke opvang in een vertrekcentrum. De fase tussen het eerste vertrekgesprek en het verstrijken van de 8-weken termijn wordt aangeduid als fase 1. In het kader van het Stappenplan 2000 wordt tevens een vertrekplan opgesteld. In het vertrekplan is onder meer aangegeven dat door de Lokale Taakgroep (LTG) wordt getoetst of er op grond van het "buiten-schuld criterium" of "schrijnende humanitaire omstandigheden" alsnog een verblijfsvergunning dient te worden verleend." (14 oktober 2005, Rb Groningen, 81867 KG ZA 05-274, p. 2)*

De rechter heeft, blijkens het vonnis, vastgesteld dat deze toetsing in fase 1 niet had plaatsgevonden, en ging daarom niet akkoord met de beëindiging van de opvangvoorzieningen. De rechter betrok daarbij onder meer de omstandigheid dat, in het geval geoordeeld zou worden dat een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend op grond van buiten-schuld of schrijnendheid, een ontruiming uit de opvangvoorzieningen niet meer voor de hand zou liggen. Het zou daarom ook logisch zijn om vóór een ontruiming die beoordeling uit te voeren, en niet pas daarna.

*"Hoewel het COA heeft aangevoerd dat de toetsing door de LTG niet gebonden is aan fase 1 van het stappenplan 2000, heeft het COA geen helderheid kunnen verschaffen over de vraag wat de exacte gevolgen zijn, onder meer op het gebied van de huisvesting van gedaagde, indien op grond van de toetsing van de LTG een verblijfsvergunning wordt toegekend op een moment dat gedaagde het AZC reeds heeft (moeten) verlaten." (14 oktober 2005, Rb Groningen, 81867 KG ZA 05-274, p. 3)*



Gemeenten kunnen zich derhalve niet aan de indruk onttrekken dat de toezegging om verblijfsvergunningen te verlenen aan asielzoekers die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten slechts in zeer beperkte mate wordt nagekomen, en dat er bovendien sprake is van een gebrek aan transparantie wanneer het gaat om de werkwijze en de precieze interpretatie van de wet- en regelgeving rondom het buiten-schuld criterium. Dit oordeel wordt ondersteund door verschillende uitspraken van rechtbanken die in gevallen waarin asielzoekers na een verblijf in het vertrekcentrum in vreemdelingenbewaring zijn geplaatst hebben geoordeeld dat de betreffende asielzoekers, in tegenstelling tot het oordeel van de IND, wel degelijk hebben meegewerkt aan hun terugkeer.

Regelmatig krijgen gemeenten te maken met asielzoekers die na het doorlopen van het Project Terugkeer opnieuw op de stoep van de gemeente staan. Met name de laatste maanden gaat het daarbij vaak om mensen die door de rechter in vrijheid zijn gesteld op grond van het oordeel dat de IND hen onrechtmatig in bewaring had gezet, waarbij niet zelden de rechter ook nog eens heeft geoordeeld dat de betrokkenen wel degelijk hebben meegewerkt aan hun terugkeer.

Het is voor gemeenten onaanvaardbaar dat mensen dan op straat komen, en dat de Rijksoverheid geen verantwoordelijkheid meer voor hen wenst te nemen. Ook is het voor gemeenten onaanvaardbaar dat zij er geen vertrouwen in kunnen hebben dat ten aanzien van deze asielzoekers het buiten-schuld criterium op een serieuze en transparante manier is toegepast. Gemeenten worden aldus geconfronteerd met mensen die mogelijk helemaal niet terug kunnen keren naar het land van herkomst, en waarvan in een aantal gevallen zelfs de rechter heeft geoordeeld dat er wel degelijk is meegewerkt aan terugkeer, maar desondanks op straat zijn gezet. Het verlenen van noodopvang ligt dan helaas, noodgedwongen, opnieuw voor de hand.

## **2.9 Beoordeling van schrijnende gevallen**

Sinds voormalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Hilbrand Nawijn, op 14 januari 2003 mensen opriep om hem brieven te schrijven om hem te attenderen op asielzoekers die in bijzonder schrijnende omstandigheden verkeren, zijn er duizenden van dergelijke brieven geschreven.

Minister Verdonk heeft toegezegd dat zij in zeer schrijnende gevallen haar discretionaire bevoegdheid zal gebruiken om alsnog een verblijfsvergunning te verlenen. In een debat in de Tweede Kamer op 23 september 2003 (bijlage A34) over de Eenmalige regeling asielzoekers zei ze hierover het volgende:

*“Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid gebeurt daar waar het gaat om een combinatie van bijzondere factoren die er, in hun onderlinge samenhang bezien, toe leiden dat ik in een individueel geval alsnog toestemming verleen om in het verblijf in Nederland te berusten. Het gaat hierbij met name om een combinatie van bijzondere factoren, zoals een zeer lange verblijfsduur in Nederland, medische factoren, gezinsomstandigheden en overige klemmende redenen van humanitaire aard..... Ik zeg ...toe dat ik van mijn discretionaire bevoegdheid gebruik zal maken indien zich onder uitgedeelde asielzoekers personen in schrijnende situaties bevinden, waarbij te denken valt aan de zojuist genoemde combinatie*

*van bijzondere factoren. .... van deze bevoegdheid in individuele gevallen zal ik slechts zeer terughoudend gebruikmaken.” (TK 4, p. 191)*

In hetzelfde debat herhaalde de minister een al eerder gedane toezegging dat ze de zaken zal beoordelen *“met mijn hart en vanuit mijn hart”*.

De minister heeft steeds benadrukt dat er geen duidelijke criteria te geven zijn voor het gebruik van haar bevoegdheid om in schrijnende gevallen toch een verblijfsvergunning te verlenen. In het verslag van een Algemeen Overleg van 7 april 2005 (bijlage A35) verwoordde zij dit als volgt:

*“De beoordeling van schrijnendheid gaat uit van unieke, individuele omstandigheden en dat maakt het gebruik van criteria onmogelijk. Om deze omstandigheden in hun totaliteit te kunnen beoordelen, moet het dossier volledig worden gezien. Dat acht de minister de meest zorgvuldige manier.” (TK 29344 en 19637, nr. 42, p. 3)*

Verder is door de minister expliciet toegezegd dat in het kader van het Project Terugkeer in alle fasen van het terugkeertraject gelet zal worden op schrijnende omstandigheden. In haar brief van 23 april 2004 (bijlage A6) aan onder meer de VNG verwoordde zij dit als volgt:

*“Gedurende het gehele vertrekproces wordt door de IND aandacht besteed aan het bestaan van schrijnende situaties. Indien ik dit nodig acht zal ik in dergelijke situaties van de aan mij toekomende bevoegdheid gebruik maken.”(brief minister Verdonk aan o.m. VNG, 23 april 2004, kenmerk 5274645/04/DGIIV (SCV))*

Meer recentelijk, in een brief aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van 7 juni 2005 (bijlage A36), heeft de minister haar toezegging over het gebruik van haar bevoegdheid om in schrijnende gevallen een verblijfsvergunning te verlenen herhaald:

*“De Tweede Kamer heeft mij begin 2004 gevraagd om nog één keer te kijken naar schrijnende situaties waarin vreemdelingen terecht kunnen zijn gekomen. Ik heb toegezegd alle zaken nog éénmaal “met het hart” te bezien. Dat heb ik gedaan en dat doe ik nog steeds.” (brief minister Verdonk, 7 juni 2005, kenmerk 5344048/05 DVB)*

Bij de beoordeling van schrijnendheid spelen dezelfde problemen als bij de beoordeling van het buitenschuld criterium. Ten eerste is er sprake van onduidelijke criteria, hetgeen willekeur in de hand werkt. Ten tweede wordt de bevoegdheid zeer terughoudend gebruikt, zoals de minister overigens zelf ook van tevoren heeft gesteld. Ten derde is er geen sprake van een transparante werkwijze, in het kader waarvan er duidelijke momenten zijn waarop wordt getoetst aan schrijnendheid en waarop de vreemdeling ook daarover wordt geïnformeerd. De in het vorige hoofdstuk genoemde uitspraak van de Rechtbank Groningen (bijlage A33), inzake een asielzoeker uit Jemen die in de gemeente Winschoten verblijft, waarin naar voren kwam dat er in de praktijk gedurende fase 1 van het Project Terugkeer in het geheel niet was gekeken naar

buiten-schuld of schrijnendheid, is wat dat betreft tekenend. Ook in andere dossiers van asielzoekers die inmiddels in het vertrekcentrum in Ter Apel verblijven is op geen enkele manier uit het vertrekdossier af te leiden dat is beoordeeld (in fase 1 of daarna) of sprake is van schrijnende omstandigheden. In de praktijk lijkt toetsing of er sprake is van schrijnendheid pas plaats te vinden wanneer (een bij voorkeur invloedrijk) iemand iets roept over de schrijnendheid van de situatie (bijvoorbeeld in de media) of wanneer er een brief wordt gestuurd.

Bij gemeenten wekt het veel verontwaardiging dat de toetsing aan schrijnendheid op zo onduidelijke en terughoudende wijze plaatsvindt. Gemeenten hebben te maken met heel veel gevallen in hun eigen gemeente die zij zelf als uitermate schrijnend zien, en die ook door grote delen van de plaatselijke bevolking als schrijnend worden gezien. Wanneer vervolgens het ministerie van Justitie om volstrekt onduidelijke redenen “vaststelt” dat de situatie niet schrijnend is, zonder daarbij de bereidheid te hebben om die beslissing duidelijk te motiveren, is het voor een gemeente natuurlijk niet goed mogelijk om dit aan de eigen burgers uit te leggen. Ook is het voor gemeenten niet aan de eigen burgers uit te leggen dat ten aanzien van asielzoekers uit de eigen gemeente die naar een vertrekcentrum moeten er weliswaar door het ministerie van Justitie zal worden bekeken of de situatie zodanig schrijnend is dat toch een verblijfsvergunning verleend moet worden, maar dat niemand kan zeggen wanneer en op welke wijze die toetsing plaatsvindt.

## **2.10 Scheidingen van gezinnen**

De minister heeft de uitdrukkelijke toezegging gedaan dat ze in het kader van het terugkeerbeleid geen gezinnen zal scheiden. Zo stelde ze in het vragenuur in de Tweede Kamer van 20 januari 2004 (bijlage A37) naar aanleiding van een vraag van kamerlid Tineke Huizinga-Heringa dat *“algemeen uitgangspunt is dat personen die als gezin Nederland in reizen, niet gescheiden worden uitgezet.”* De heer Dijsselbloem vroeg zich vervolgens af of dit beleid ook geldt wanneer personen niet als gezin Nederland zijn ingereisd, maar hier een gezin hebben gevormd. *“Het komt ook voor dat gezinnen worden gevormd in asielzoekerscentra. Ik neem aan dat ook voor die gezinnen, man, vrouw en soms ook al kinderen, hetzelfde algemene beleid geldt.”* De minister antwoordde hierop *“Ik heb heel duidelijk gezegd dat het algemene uitgangspunt is dat dit niet gebeurt, dat gezinnen niet worden gescheiden en wij deze laten terugkeren naar land A of naar land B. Als mensen in een asielzoekerscentrum met elkaar willen trouwen, dan is dat hun goed recht. Ook in dat geval zullen wij, indien geen verblijfstitel wordt verleend, bezien naar welk land zij kunnen worden uitgezet.”*(TK 40, p. 2914-2915)

Ook in de brief van 6 februari 2004 (bijlage A38) aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van overleg dat op 9 januari en 4 februari 2004 had plaatsgevonden met de VNG en de G4, maakte de minister, behoudens contra-indicaties, geen enkel voorbehoud met betrekking tot haar toezegging om gezinnen niet te scheiden.

*“Op verzoek van gemeenten heb ik nogmaals bevestigd om – behoudens contra-indicaties – te voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden.”*(TK 29344, nr. 2, p. 2)

Op grond hiervan ontstond bij gemeenten, maatschappelijke organisaties en bij de asielzoekers zelf het vertrouwen dat de minister geen onderscheid zou maken tussen gezinnen die al bestonden in het land van herkomst, en gezinnen die hier in Nederland ontstaan waren. Zij waren hierover erg opgelucht, daar er veel voorbeelden zijn van gezinnen die hier in Nederland zijn ontstaan, doordat asielzoekers met elkaar of met een Nederlander een relatie aangingen en/of er kinderen werden geboren, soms zelfs met de Nederlandse nationaliteit. In de Groningse gemeente Winsum woont bijvoorbeeld een Chinese vrouw zonder verblijfsvergunning met twee kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben. In de provincie Friesland is een zaak bekend van een Bosnische man zonder verblijfsvergunning (een voormalige VVTV-houder) die getrouwd is met een Nederlandse vrouw. Samen hebben zij kinderen met de Nederlandse nationaliteit. In Hoogeveen woont een Syrische arts zonder verblijfsvergunning, met een Nederlandse vrouw en een Nederlands kind. Ook zijn er veel gevallen bekend van staatloze Palestijnen, waarvan de kinderen door optie het Nederlanderschap hebben gekregen (bijlage A39).

Een aantal maanden na de uitspraken van de minister over het niet scheiden van gezinnen werd echter plotseling een gezin dat in een AZC was gevormd gescheiden omdat de man gedwongen het land werd uitgezet, terwijl zijn vrouw en hun in Nederland geboren kind nog in het AZC verbleven. Dit veroorzaakte een golf van verontwaardiging. De minister ontkende tot verbazing van velen echter tegenover de Tweede Kamer dat zij beloftes die zij eerder had gedaan had geschonden (bijlage A40):

*“Ik heb de Kamer toegezegd dat ik bij de uitvoering van het Project Terugkeer zoveel mogelijk zal trachten te voorkomen dat gezinnen worden gescheiden. Ik heb herhaaldelijk aangegeven dat het gaat om gezinnen die reeds bestonden vóór hun komst naar Nederland. Ik heb het dus over de groep bij wie er al sprake was van gezinsvorming in het land van herkomst op het moment dat men, samen of apart, inreisde. Ik heb de IND verzocht om, in situaties dat het ene gezinslid al is uitgeprocedeerd, maar het andere nog niet, pas tot uitzetting over te gaan als alle gezinsleden zijn uitgeprocedeerd, zodat men gezamenlijk kan vertrekken. Ook heb ik de IND verzocht om, in situaties dat gezinsleden verschillende nationaliteiten hebben, te proberen het vertrek van het hele gezin naar één en hetzelfde land te faciliteren. Onder bepaalde omstandigheden zal de IND wel tot gescheiden uitzetting van gezinnen overgaan. Dit is onder meer het geval bij frustratie van de gezamenlijke uitzetting door één of meer gezinsleden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een gezinslid op het laatste moment nog een nieuwe aanvraag indient, zonder dat er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Ook is dit het geval als er sprake is van contra-indicaties in het kader van de openbare orde. Ook dan kan ik tot gescheiden uitzetting overgaan.” (TK 24, p. 1447, 17 november 2004)*

Toen kamerlid Ursi Lambrechts (D’66) de minister vervolgens confronteerde met haar uitspraken in het vragenuur van 20 januari 2004, legde de minister deze uitspraken als volgt uit:

*“Het ging in deze discussie om de vraag wat ik zou doen met mensen van verschillende nationaliteiten die ervoor hadden gekozen om met elkaar in het huwelijk te treden. Ik heb geen mogelijkheid om mensen te verbieden om met elkaar te trouwen. Die mensen kiezen ervoor om hier in Nederland met elkaar in het*

*huwelijk te treden. De gevolgen zijn dan ook voor ieders eigen verantwoordelijkheid, zo zou ik zeggen. Ik heb er wel bij gezegd dat ik er alles aan zal doen, dat ik alles zal laten onderzoeken om te voorkomen dat de leden van deze gezinnen van elkaar gescheiden het land uit worden gezet. Wij zullen dus eerst bekijken of het in het ene land mogelijk is, dan of het in het andere land mogelijk is en ook nog of het in een derde land mogelijk is. Dit alles heb ik aan de Kamer toegezegd, met het algemene uitgangspunt dat ik deze mensen niet zal scheiden. Maar als dit alles geprobeerd is en als er geen oplossing gevonden blijkt te kunnen worden, dan kan het voorkomen dat zulke mensen afzonderlijk het land uit worden gezet. En in ieder geval wil ik nogmaals duidelijk maken dat ik onderscheid maak tussen gezinsvorming en gezinshereniging.” (TK 24, p. 1448, 17 november 2004)*

*“Ik heb hier in de kamer een aantal keren heel duidelijk gezegd dat ik het heb over gezinshereniging. Het gaat om een gezinsband die al bestond in het land van herkomst. .... Ik heb geen enkele toezegging gedaan over gezinsvorming. “ (TK 24, p. 1449, 17 november 2004)*

Het is de minister aan te rekenen dat zij niet al in het vragenuur van 20 januari heel duidelijk heeft neergezet dat haar toezeggingen uitsluitend van toepassing waren op gezinshereniging en niet op gezinsvorming. Door hetgeen de minister in dat vragenuur heeft gezegd gingen gemeenten, maatschappelijke organisaties, betrokken mensen uit de gemeenschap en ook de mensen zelf er vanuit dat deze toezeggingen ook van toepassing waren op gezinsvorming. Toen de minister hier in een later stadium op terug kwam, hadden velen in de samenleving hier dan ook grote moeite mee. Het Besloten Overleg van Gemeentebestuurders (BOG) inzake noodopvang sprak tijdens de vergadering van 20 januari 2005 uit dat de handelwijze van de minister onaanvaardbaar was. De VNG verwoordde de verontwaardiging die leefde bij gemeenten over dit punt in een brief van 29 oktober 2004 (bijlage A41):

*“In verschillende overleggen tussen u, de burgemeesters van de G - 4 en de VNG is gesproken over het terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers. Op ons uitdrukkelijk verzoek heeft u ons toegezegd dat gezinnen niet gescheiden zullen worden uitgezet. Dit geldt zowel voor de oude groep (degenen die hun eerste aanvraag hebben ingediend voor 1 april 2001) als voor de zogenaamde tussengroep.*

*Tot onze verrassing blijkt nu dat het niet gescheiden uitzetten in de praktijk slechts geldt voor mensen die al in het herkomstland een gezin vormden. Huwelijken die in Nederland hebben plaats gevonden, ofwel tussen een Nederlands onderdaan en een asielzoeker, ofwel tussen asielzoekers uit verschillende landen, vallen blijkbaar niet onder de door u gedane toezegging. ....*

*Wij zijn van mening dat een dergelijke werkwijze geheel niet overeenkomt met de afspraken, zoals wij die met u gemaakt hebben. Ook zal hierdoor het draagvlak, dat zo moeizaam tot stand komt voor een terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers, opnieuw sterk onder druk komt te staan.” (brief VNG aan minister Verdonk, 29 oktober 2004, kenmerk sez/2004003489)*

Blijkens deze brief heeft de minister dus niet alleen in de Tweede Kamer in eerste instantie gesteld dat alle gezinnen intact zouden blijven, inclusief de gezinnen die in Nederland waren gevormd, maar heeft zij op

zijn minst ook een dergelijke suggestie gewekt in overleg met de VNG en G4. Dit wordt ook ondersteund door hetgeen de minister zelf heeft geschreven in haar brief aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 (bijlage A38), waarin zij met geen woord repte over een onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging en slechts benadrukte dat ze in overleg met de VNG en G4 *“nogmaals [had] bevestigd om – behoudens contra-indicaties – te voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden.”* De minister blijft achteraf bij herhaling volhouden dat ze het altijd uitsluitend heeft gehad over gezinshereniging en niet over gezinsvorming. Op grond van bovenstaande citaten moet echter geconcludeerd worden dat de minister op zijn minst tegenstrijdig is geweest in haar uitspraken en toezeggingen.

## **2.11 Toegankelijkheid**

### **2.11.1 De gang van zaken rondom de commissie Patijn**

Ook bij de VNG zijn de afgelopen tijd veel berichten binnengekomen dat in de praktijk de toezeggingen die de minister aan gemeenten had gedaan niet worden nagekomen. Om hierover meer duidelijkheid te krijgen is door de VNG een onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van de heer Patijn, de commissie Gemeentelijke Knelpunten Terugkeerbeleid. De commissie bestond uit de heer Patijn (PvdA), oud-burgemeester van Amsterdam, mevrouw Lodders-Elfferich, oud-wethouder in Mook en tevens oud-voorzitter van het CDA, en de heer Luigi van Leeuwen (VVD), oud-burgemeester van Zoetermeer. In een brief aan de leden van 21 september 2005 (bijlage A42) noemde de VNG als aanleiding voor het instellen van de commissie *“de verontrustende signalen die wij van gemeenten ontvangen. Uit deze signalen blijkt dat de ‘sluitende aanpak’, zoals die is afgesproken met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, problemen oplevert bij het terugkeerbeleid in gemeenten.”* De commissie had als doel *“de gemeentelijke knelpunten signaleren en waar mogelijk suggesties voor oplossingen aandragen”*.

Echter, slechts 9 dagen nadat deze brief was verzonden, kreeg de voorzitter van de VNG van de commissie te horen dat de commissie had besloten *“haar werkzaamheden te beëindigen en de opdracht terug te geven aan het bestuur van de VNG.”* (nieuwsbrief VNG, 4 oktober 2005) De reden hiervoor was volgens de VNG als volgt (bijlage A43):

*“De afgelopen dagen is duidelijk geworden dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de commissie niet in de gelegenheid wilde stellen met de ambtenaren en betrokken diensten in contact te treden of met hen te spreken. Ook werkbezoeken aan justitiële diensten die bij het terugkeerbeleid zijn betrokken, zijn niet mogelijk.”*(Nieuwsbrief VNG, nr. 1835, 4 oktober 2005)

De minister heeft hiermee gemeenten een instrument ontnomen om enige controle te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de minister door haar gedane toezeggingen in de praktijk uitvoert. Als het beleid werkelijk zou worden uitgevoerd zoals door de minister en topambtenaren van het ministerie aan de gemeenten was beloofd, zou er voor de minister geen reden zijn om een dergelijke commissie de toegang

te weigeren tot haar ambtenaren. De minister wekt door deze manier van doen sterk de indruk iets te verbergen te hebben, en niet bereid te zijn haar beleid op een transparante manier uit te voeren.

### **2.11.2 Bezoek kamerdelegatie**

Het is echter niet alleen de commissie van de VNG die geen toegang kreeg tot de ambtenaren die zich met het terugkeerbeleid bezig houden. Een delegatie van leden van de Tweede Kamer die op 23 september een bezoek bracht aan het vertrekcentrum in Ter Apel had dezelfde ervaring. Het bezoek was enige tijd van tevoren aangekondigd. Ook was door de kamerdelegatie aangekondigd dat zij met name graag wilden praten met de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst die het terugkeerbeleid in het vertrekcentrum uitvoeren (bijlage A44). Op de betreffende dag bleek echter alleen het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) aanwezig te zijn. De IND was zonder opgaaf van redenen, en zonder dit vooraf aan te kondigen, niet beschikbaar voor enige uitleg (bijlage A45).

Zelfs Tweede Kamerleden die als taak hebben om de uitvoering van het beleid te controleren worden door deze minister dus niet in staat gesteld om dat daadwerkelijk te doen. Zij krijgen alleen de mogelijkheid om met minister Verdonk zelf over de uitvoering van het beleid te praten. Het is echter met name ook van belang om te kunnen bekijken hoe het beleid in de praktijk van alle dag, door de betreffende ambtenaren, wordt uitgevoerd. Deze minister is echter blijkbaar niet bereid om enige instantie de mogelijkheid te geven dit te doen, noch een commissie van de VNG, noch leden van de Nederlandse volksvertegenwoordiging.

### 3. Nieuwe Vreemdelingenwet

#### 3.1 Inleiding

Het Project Terugkeer had uitsluitend betrekking op asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren echter ook in toenemende mate te maken gekregen met asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend en op straat terecht kwamen of dreigden te komen. Gemeenten hechtten er groot belang aan dat ook voor deze categorie asielzoekers een sluitende regeling zou komen, waarmee zou kunnen worden voorkomen dat deze mensen op straat terecht zouden komen. Gedurende lange tijd gingen zij er, op grond van uitspraken van de minister, ook vanuit dat dit daadwerkelijk zou gebeuren.

#### 3.2 De 'tussengroep'

In de Terugkeernota van november 2003 (bijlage A3) kwam minister Verdonk met een nieuw opvangmodel voor asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek indienen. Deze mensen zouden na een negatieve beslissing worden overgeplaatst naar een terugkeercentrum. Het plan om terugkeercentra voor deze categorie asielzoekers in te stellen gaf gemeenten hoop dat er voor deze categorie asielzoekers eindelijk een sluitende regeling zou komen. Dit nieuwe opvangmodel zou echter pas op 1 januari 2005 ingaan. Daarnaast kwam de minister begin 2004 met een plan om uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend "intensief te faciliteren" bij hun terugkeer.

Gemeenten realiseerden zich dat er een categorie asielzoekers was waarop geen van beide maatregelen van toepassing was, namelijk de asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hadden ingediend, maar al voor 1 januari 2005 uitgeprocedeed raakten. Het enige beleid dat voor deze groep gold was dat hun opvangvoorzieningen zouden worden beëindigd 28 dagen na de definitieve afwijzing van het asielverzoek. Gemeenten waren van mening dat ook voor deze groep een terugkeerregeling gemaakt diende te worden. De gemeenten zouden anders met deze groep blijven zitten zonder enig uitzicht op een vervolg na eventuele ontruiming. In eerste instantie was de minister niet bereid in te gaan op verzoeken van gemeenten om ook voor deze groep iets te regelen. Zo schreef zij in een brief naar de Vereniging van Drentse Gemeenten van 19 mei 2004 (bijlage A46) dat de stelling van deze gemeenten dat zij in november 2003 zou hebben *"aangegeven dat er ook een sluitende terugkeerregeling getroffen zou worden voor asielzoekers die onder de nieuwe Vreemdelingenwet vallen ..... een onjuiste interpretatie [is] van hetgeen ik heb toegezegd."* De minister benadrukte in de brief dat de specifieke maatregelen om de terugkeer van asielzoekers intensief te faciliteren alleen van toepassing waren op asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet Nederland zijn binnengekomen. Verder wilde de minister, blijkens de inhoud van de brief, op geen enkele manier afwijken van de bepalingen van de



Vreemdelingenwet 2000, waaronder het uitgangspunt dat de opvang van rechtswege eindigt 28 dagen nadat de aanvraag om toelating definitief is afgewezen.

Vervolgens is hierover door de VNG en de G4 op 15 juli 2004 overleg gevoerd met minister Verdonk. De nieuwsbrief van de VNG van 16 juli 2004 (bijlage A47) geeft aan dat tijdens dit overleg *“overeenstemming [is] bereikt met minister Verdonk dat in beginsel geen afgewezen asielzoekers meer op straat worden gezet.”* In de praktijk zou dit betekenen, aldus de nieuwsbrief, dat *“asielzoekers die meewerken aan hun terugkeer, maar dit niet binnen de 28-dagen termijn kunnen realiseren, .... voor een bepaalde tijd in een terugkeer- of vertrekcentrum [worden] opgevangen. Dit is echter alleen mogelijk indien er voldoende capaciteit is voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. De VNG, de G4 en het ministerie van Justitie maken voor 1 oktober 2004 gezamenlijk een plan voor de capaciteit en spreiding van terugkeer- en vertrekcentra. De G4 hebben toegezegd zich hiervoor te zullen inspannen en een voorbeeld te stellen.”*(Nieuwsbrief VNG, nr. 1735, 16 juli 2004)

Op 30 juli 2004 is, naar aanleiding van dit overleg, een brief door minister Verdonk gestuurd naar de Tweede Kamer (bijlage A48) waarin zij aangaf welke afspraken volgens haar waren gemaakt op 15 juli. In de brief noemt de minister expliciet dat *“het streven van alle partijen ... er op [is] gericht om uitgeprocedeerde asielzoekers in beginsel niet op straat te zetten.”* In dat kader was zij nu ook bereid om iets te doen voor de tussengroep. Wanneer zich binnen deze groep asielzoekers zouden bevinden *“die objectief aantoonbaar aan de realisering van hun terugkeer werken, maar van wie de terugkeer na het einde van de vertrektermijn nog niet gerealiseerd is”* dan zou aan deze mensen *“tijdelijk onderdak”* geboden worden. Het aanbod van de minister was echter niet onvoorwaardelijk, zo bleek uit het volgende: *“Indien de gemeenten op 1 oktober 2004 geen capaciteit beschikbaar hebben gesteld voor het realiseren van het tijdelijk onderdak, vervallen mijn toezeggingen aan de gemeenten.”* Zij stelde in dat kader dat er een toezegging zou zijn van de burgemeesters van de G4 om *“uiterlijk per 1 oktober 2004 capaciteit voor dit tijdelijk onderdak beschikbaar ... [te] stellen.”*

De G4 waren over deze laatste uitspraken zeer verbaasd, daar dit in het geheel niet met de minister was afgesproken. Daarnaast waren zij ontevreden dat hetgeen zij hadden begrepen als een overeenstemming met de minister dat geen afgewezen asielzoekers meer op straat zouden worden gezet in de praktijk werd uitgewerkt tot beleid in het kader waarvan alleen tijdelijk onderdak beschikbaar zou zijn voor asielzoekers die *“objectief aantoonbaar aan de realisering van hun terugkeer werken, maar van wie de terugkeer na het einde van de vertrektermijn nog niet gerealiseerd is.”*

De VNG is daarom begin november opnieuw in gesprek gegaan met het ministerie om tot een meer sluitende regeling met betrekking tot deze groep te komen. De uitkomsten van dit overleg staan beschreven in een brief van 11 november 2004 (bijlage A 49), gericht aan de burgemeesters van Nederlandse gemeenten en ondertekend door de heer Pans, voorzitter van de directieraad van de VNG en door mevrouw Verdonk, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De brief meldt expliciet dat *“tot het operationeel worden van het nieuwe opvangbeleid alle uitgeprocedeerde asielzoekers die worden ontruimd na het verstrijken van hun vertrektermijn, naar een tijdelijke onderdaklocatie worden*

*overgebracht. Dit overbrengen geschiedt op basis van de zelfde procedures die daarvoor zijn ontworpen in het kader van het project Terugkeer. Dit betekent onder andere dat de vreemdeling – zonodig met drang of dwang – georganiseerd wordt vervoerd.”* De heer Pans en mevrouw Verdonk hebben ervoor gekozen het woord “alle” te onderstrepen, waarmee heel expliciet duidelijk werd dat het niet slechts om een deel van deze asielzoekers zou kunnen gaan.

De gemeente Leeuwarden heeft vervolgens een voormalig AZC (Burmania) ter beschikking gesteld als Tijdelijke Onderdak Locatie (TOL). Andere gemeenten hebben dit initiatief gevolgd en ook ruimte ter beschikking gesteld. Er was dus geen capaciteitsprobleem. De minister heeft van dat aanbod overigens geen gebruik gemaakt. Desondanks blijkt dat van de ongeveer 5.000 asielzoekers uit de tussengroep er slechts 148 daadwerkelijk in de Tijdelijke Onderdak Locatie hebben verbleven. Gemeenten, zoals bijvoorbeeld Groningen, kwamen tot de ontdekking dat er afgewezen asielzoekers uit de tussengroep op straat werden gezet, terwijl de brief aan de burgemeesters niet explicieter kon zijn. Bellen naar de VNG resulteerde in verwijzing naar de IND. De IND liet weten dat betrokkenen niet dan wel onvoldoende meewerkten aan de terugkeer en dus niet geplaatst konden worden in de TOL te Leeuwarden. Maar hierover was juist een akkoord bereikt met de minister, hetgeen ondubbelzinnig was vastgelegd in de eerder aangehaalde brief van 11 november, door de minister zelf ondertekend. Achteraf werd duidelijk dat het College van B&W van Leeuwarden op het moment dat het instemde met de vestiging van de TOL niet had begrepen dat er sprake zou zijn van eventuele gedwongen plaatsing (*“zonodig met drang of dwang”*). De onbeantwoorde vraag is waarom de minister vervolgens geen gebruik heeft gemaakt van de aanbiedingen van de andere gemeenten, die wel bereid waren om de tussengroep desnoods *“met drang of dwang”* te ontvangen. Vrijwel alle mensen uit de tussengroep die in deze periode zijn uitgeprocedeerd zijn dus op straat beland. De sluitende aanpak, waar de minister in dit geval expliciet voor had getekend, kwam zodoende niet van de grond.

De minister heeft de gemeenten nooit uitgelegd hoe het kwam dat door haar toegezegd beleid niet uitgevoerd kon worden. Maanden later heeft de minister wel tekst en uitleg gegeven aan de Tweede Kamer. Op een Algemeen Overleg van 7 april 2005 (bijlage A35) kwam de minister met de volgende verklaring:

*“Waarom is geen gevolg gegeven aan de wens om alle asielzoekers die zijn binnengekomen na invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet, dus na 1 april 2001, op te vangen? Op 15 juli 2004 is de minister met de gemeenten overeengekomen dat de onderdaklocaties uitsluitend opengesteld zouden worden voor asielzoekers van wie objectief was vast te stellen dat zij actief aan hun terugkeer werkten. In een later overleg gaven de G4 en de VNG echter aan, deze aanpak voor elke tot de tussengroep behorende vreemdeling te wensen, ongeacht of men meewerkte aan de terugkeer. De minister heeft toen aangegeven dat zij de gemeenten tegemoet wil komen, op voorwaarde dat er voldoende onderdakcapaciteit beschikbaar is en dat de gemeenten politiecapaciteit beschikbaar stellen ter ondersteuning van de ontruiming uit de opvang. Gezien de korte doorlooptijd – instroom in de onderdaklocaties zou tot uiterlijk 1 januari 2005 kunnen – was een snelle implementatie essentieel. Er is van beide kanten constructief gewerkt aan die bredere aanpak, maar de termijn was te kort om aan alle randvoorwaarden te kunnen*

*voldoen. Daarom is invulling gegeven aan de afspraken die 15 juli met de G4 zijn gemaakt.”(TK 29344 en 19637, nr. 42, p. 2)*

De minister presenteerde hier keiharde afspraken met haar eigen handtekening eronder, die middels een brief aan alle burgemeesters in Nederland zijn gecommuniceerd, als een “wens” die alle partijen graag gerealiseerd hadden gezien, hetgeen helaas door omstandigheden niet mogelijk bleek. De minister bagatelliseerde daarmee de ernst van de situatie, en deed alsof er zonder problemen (en zonder nader overleg!) zou kunnen worden teruggevallen op eerdere afspraken, die inmiddels waren komen te vervallen, en die bovendien indertijd door de minister heel anders zijn verwoord en ingevuld dan door de G4. Gemeenten hebben deze gang van zaken als zeer onbevredigend ervaren.

### **3.3 De terugkeerlocaties**

In tegenstelling tot de “tussengroep”, zouden asielzoekers die vanaf 1 januari 2005 een negatieve beslissing kregen wel onder het nieuwe opvangbeleid van minister Verdonk vallen, in het kader waarvan asielzoekerscentra zouden worden opgedeeld in oriëntatie- en terugkeerlocaties.

Dit nieuwe opvangmodel kwam tot stand nadat gemeenten langdurig en met grote regelmaat hadden verzocht om een sluitend beleid, en ook de minister meerdere malen had laten merken dat zij naar een meer sluitend terugkeerbeleid toe wilde. Deze politieke context en de naam ‘terugkeercentra’ creëerde bij gemeenten de verwachting dat de introductie van terugkeercentra zou leiden tot een meer sluitende aanpak, waarbij asielzoekers niet langer op straat zouden worden gezet, maar daadwerkelijk zouden terugkeren. De minister hield dit beeld overeind, bijvoorbeeld door in een kamerdebat van 16 december 2004 (bijlage A50) de suggestie te wekken dat het nieuwe opvangmodel het bieden van noodopvang overbodig zou maken:

*“Dat er in het Noorden des lands wordt gewerkt aan de oprichting van noodopvangplaatsen voor uitgeprocedeerde asielzoekers is voor de minister nieuws. Zij is bekend met de activiteiten van INLIA en zij weet dat de door INLIA geboden noodopvang wordt gefinancierd door gemeenten. Met de VNG en dus de gemeenten is echter afgesproken dat de noodopvang per 1 januari 2005 met de nieuwe categorale opvang zal worden beëindigd. Zij verwacht dat deze afspraak gestand wordt gedaan.”(TK 19637, nr. 892, p. 9)*

Het nieuwe opvangmodel hield in dat asielzoekers na een negatieve beslissing op het asielverzoek zouden worden overgeplaatst naar een terugkeerlocatie, waar zij intensief zouden worden voorbereid op een eventuele terugkeer. Echter, omdat de minister de zogeheten 28-dagen termijn in stand hield, bleken de terugkeercentra in de praktijk asielzoekers helemaal niet tot hun daadwerkelijke vertrek uit Nederland onder te brengen, maar slechts gedurende hun beroepsprocedure. Na een eventuele afwijzing van het beroep ging gewoon de gebruikelijke 28-dagen termijn in, waarna de opvangvoorzieningen werden beëindigd, ongeacht de vraag of de asielzoeker de terugkeer al had geregeld of had kunnen regelen. Onder

een nieuwe vlag zette de minister aldus het bestaande beleid, waar gemeenten zoveel moeite mee hadden, gewoon voort, en zette zij er opnieuw op in dat asielzoekers na de beëindiging van de eerste asielprocedure zo snel mogelijk uit de opvang verwijderd zouden worden indien zij niet zelfstandig of gedwongen waren teruggekeerd, waarna gemeenten er wederom mee bleven zitten. Gemeenten hebben achteraf de introductie van de terugkeerlocaties en de informatie daarover van de minister als misleidend ervaren.

### **3.4 De 28-dagen termijn**

Uit de gang van zaken rondom de terugkeerlocaties blijkt dat de minister belang hecht aan het vasthouden aan de zogeheten 28-dagen termijn. Deze 28-dagen termijn geldt sinds op 1 april 2001 de Vreemdelingenwet 2000 is ingevoerd. Het betekent dat asielzoekers 28 dagen nadat hun eerste asielverzoek definitief is afgewezen de opvang moeten verlaten. Minister Verdonk stelt dat het mogelijk is voor asielzoekers om voor het aflopen van deze termijn hun terugkeer te realiseren. Gemeenten weten echter al heel lang uit eigen ervaring dat het in lang niet alle gevallen mogelijk is voor asielzoekers om voor het aflopen van deze termijn hun terugkeer te regelen. In een aantal gevallen hebben vertegenwoordigers van gemeenten zelf asielzoekers begeleid bij het bezoek aan de ambassade, waarbij door hen is geconstateerd dat een en ander niet zo gemakkelijk verloopt als door de minister was gesteld en dat behandeltermijnen voor laissez-passers aanvragen de 28-dagen termijn in de meeste gevallen overschrijden.

### **3.5 Terugkeerdocumenten van de IND**

Desondanks hebben gemeenten moeten vaststellen dat het ministerie van Justitie, die toch bekend mag worden geacht met deze realiteit, dit doorlopend ontkent. Ook minister Verdonk doet dit met grote regelmaat. De Stichting INLIA toetst voor de gemeenten die deelnemen in het Besloten Overleg voor Gemeentebestuurders ook of asielzoekers in de noodopvang daadwerkelijk meewerken aan hun terugkeer. Net als een aantal gemeenten had de Stichting INLIA de ervaring in de ondersteuning bij terugkeer aan de mensen in de noodopvang dat de termijnen van de ambassades veelal ruimschoots de 28 dagen overschreden. Om de mensen, alsook de noodopvangvoorzieningen en de betrokken gemeenten adequaat te kunnen ondersteunen, heeft de Stichting INLIA de interne informatie opgevraagd van het ministerie van Justitie over onder andere de voorwaarden die door ambassades worden gesteld voor het verstrekken van een laissez-passers en de termijnen die daarbij worden gehanteerd. Bij het opvragen van deze informatie is een beroep gedaan op de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) weigerde het overzicht echter te verstrekken. Volgens de IND bevatte het overzicht *“meningen, praktijkervaringen en persoonlijke beleidsopvattingen van IND-medewerkers”* (bijlage B1). Daarnaast zouden volgens de IND *“de mogelijke schadelijke gevolgen, met name waar het gaat om de diplomatieke relaties tussen Nederland en de in het overzicht opgenomen landen ... niet in verhouding [staan] tot het belang van openbaarmaking van het overzicht.”*. Uiteindelijk is de Stichting INLIA naar de rechter gestapt. Ook in het verweerschrift aan de rechtbank werd benadrukt dat er sprake zou zijn van persoonlijke

beleidsopvattingen van ambtenaren en dat openbaarmaking diplomatieke betrekkingen zou kunnen schaden. De rechter nam echter kennis van de betreffende stukken, en kwam op grond van de inhoud ervan tot de vaststelling dat dit op het grootste deel van het overzicht niet van toepassing was. Aldus moest de IND, door tussenkomst van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Groningen, uiteindelijk toch het grootste gedeelte van dit overzicht verstrekken. Opvallend daarbij was dat de IND een fors aantal passages uit het overzicht die volgens de rechter geopenbaard hadden moeten worden, in strijd met de rechterlijke uitspraak met viltstift zwart had gemaakt. Omdat deze passages op nogal amateuristische wijze waren zwart gemaakt, bleek het mogelijk om een aantal van deze passages toch te ontcijferen. Daar bleek onder meer te staan dat, in verband met het ontbreken van onderzoeksmogelijkheden van de Azerbeidjaanse autoriteiten in de (Armeense) enclave Nagorny Karabach, de ambassade van Azerbeidzjan geen Laissez passers verstrekt aan Armeniërs uit deze enclave. Ook viel te ontcijferen dat de Liberiaanse ambassade op dat moment géén laissez-passers afgaf, alleen maar verklaringen voor wat betreft de nationaliteit van de vreemdeling. Zo zijn er nog diverse voorbeelden aan te halen die duidelijk maken dat de feiten inzake de vertrektermijnen en medewerking van landen van herkomst anders bleken te zijn dan door de minister tot dan toe gesteld.

Omdat het ministerie de uitspraak van de rechtbank duidelijk niet had gerespecteerd en er geen uitvoering aan had gegeven heeft de Stichting INLIA verzocht om betaling van de in de uitspraak van de rechter genoemde dwangsom. Het ministerie van Justitie heeft vervolgens INLIA een dwangsom van € 10.000,00 betaald (bijlage B2), maar heeft nog steeds niet alle delen van het overzicht die volgens de rechter openbaar gemaakt hadden moeten worden daadwerkelijk openbaar gemaakt.

Tussen de informatie die door het ministerie van Justitie is zwart gemaakt zaten, zoals de hierboven genoemde passages aantonen, gegevens die van groot belang zijn omdat zij informatie verschaffen over de reële mogelijkheden van bepaalde groepen vreemdelingen om aan de voor terugkeer benodigde documenten te komen (bijlage B3). De eerdergenoemde passages laten zien dat in ieder geval op dat moment bepaalde groepen etnische Armeniërs uit Azerbeidzjan niet aan een laissez-passer konden komen, en dat hetzelfde gold voor asielzoekers uit Liberia. De conclusie lag voor de hand dat, op grond van deze informatie, niet van deze personen verwacht mocht worden dat zij binnen 28 dagen hun terugkeer geregeld hadden. Verder bleek uit het overzicht dat een aantal ambassades behandeltermijnen hanteren voor de afgifte van laissez-passers die veel langer zijn dan 28 dagen. Ook ten aanzien van mensen uit deze landen lag de conclusie voor de hand dat niet van hen verwacht mocht worden dat ze binnen 28 dagen hun terugkeer zouden regelen. Dit alles was bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie genoegzaam bekend. Desondanks hield de minister de 28 dagen termijn in stand, wetende dat er aldus mensen op straat gezet zouden worden die op dat moment onmogelijk binnen de gestelde termijn hun terugkeer hadden kunnen regelen.

Wanneer vervolgens een ondersteunende organisatie de terugkeerinformatie bij de IND opvraagt, blijkt de IND al het mogelijke te doen om de informatie niet prijs te geven. Zelfs een uitspraak van de rechter wordt niet gerespecteerd. De voorkeur blijkt te worden gegeven aan het betalen van een dwangsom van € 10.000,00 aan belastinggeld. Het betalen van deze dwangsom betekent echter niet dat van

openbaarmaking van de betreffende informatie mag worden afgezien. Het ministerie van Justitie is dus nog steeds in overtreding van de uitspraak van de Rechtbank. Het ministerie van Justitie motiveert dit door te blijven stellen dat er diplomatiek gevoelige informatie tussen zou zitten. Dit is een verdraaiing van de feiten. De rechter had immers juist bekeken of er sprake was van diplomatiek gevoelige informatie. Voorzover daarvan sprake was mocht deze informatie worden weggelaten. Ten aanzien van de informatie die volgens de rechter openbaar gemaakt hadden moeten worden (en deels nog steeds niet openbaar is gemaakt door de IND) had de rechter juist vastgesteld dat er geen sprake was van diplomatieke gevoeligheid. Gemeenten kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van pogingen om bewust voor de buitenwereld, en dus ook voor gemeenten, verborgen te houden dat het ministerie van Justitie zelf eigenlijk al jaren wist dat de 28-dagen termijn geen reële termijn is voor het realiseren van terugkeer. Desondanks werden en worden asielzoekers, gemeenten en de gemeenschap in zijn geheel ongewenst het slachtoffer hiervan.

### **3.6 Motie inzake de 28 dagen termijn**

Doordat middels de WOB de interne terugkeerinformatie van de IND (deels) openbaar was geworden konden nu ook kamerleden vaststellen dat bij veel landen van herkomst terugkeer binnen 28 dagen niet mogelijk was. Een meerderheid in de Tweede Kamer trok hieruit de volstrekt logische conclusie dat de 28 dagen termijn verlengd diende te worden in die gevallen waarin asielzoekers meewerken met terugkeer, maar voor het verkrijgen van reisdocumenten meer tijd nodig hebben dan 28 dagen, middels het aannemen van een motie dienaangaande (bijlage B4). De minister zag hier de logica echter niet van in. In antwoord op kamervragen van Klaas de Vries, ingezonden op 14 juni 2005, waarin hij de minister vroeg naar de uitvoering van de eerder aangenomen motie, gaf de minister aan dat zij niet van zins was de door de meerderheid van de Kamer aanvaarde motie uit te voeren. Volgens haar zou de uitvoering van de betreffende motie namelijk vele negatieve consequenties hebben. Zij liet weten dat de aanvraagprocedures in het door INLIA verkregen landenoverzicht uitsluitend betrekking hebben op gedwongen terugkeer, en dat daaruit derhalve niet de conclusie getrokken kan worden dat een asielzoeker niet binnen 28 dagen vrijwillig zou kunnen terugkeren. Daarnaast stelde zij dat asielzoekers in werkelijkheid veel meer tijd dan 28 dagen krijgen om hun terugkeer te realiseren. Zij kunnen immers al voor de definitieve afwijzing van het asielverzoek beginnen met het werken aan terugkeer, en krijgen ook al in een vroeg stadium van de asielprocedure te horen dat de kans groot is dat het asielverzoek zal worden afgewezen en dat het zaak is tijdig te beginnen aan het werken aan terugkeer.

Deze punten snijden geen hout. Wanneer een ambassade een vaste behandeltermijn gebruikt voor de afgifte van laissez-passers, is het niet logisch dat die behandeltermijn opeens wezenlijk korter is in gevallen waarin er sprake is van vrijwillige terugkeer. Dit is ook meermaals gebleken in de praktijk. Een aantal ambassades heeft bovendien de gewoonte een aanvraag voor een reisdocument door te sturen naar de autoriteiten in het betreffende land ten behoeve van een identiteitsonderzoek. Het is niet logisch dat zo'n onderzoek in het betreffende land bij gedwongen terugkeer maanden in beslag neemt, en opeens binnen enkele dagen of weken klaar zou kunnen zijn wanneer het om vrijwillige terugkeer gaat. Bovendien is het

de ervaring van organisaties die zich al jaren met asielzoekers bezig houden dat ook wanneer het gaat om vrijwillige terugkeer via de IOM de afgifte van een laissez-passer in veel gevallen niet binnen 28 dagen rond is.

Het tweede argument van de minister, dat asielzoekers al voor het ingaan van de 28 dagen termijn zouden kunnen (en moeten) beginnen met werken aan terugkeer gaat voorbij aan het gegeven dat - conform staand beleid - niet van een asielzoeker verwacht mag worden dat hij of zij zich al tot de autoriteiten van zijn/haar land van herkomst (waaronder ook de ambassade valt) wendt voordat definitief is vastgesteld of hij/zij wellicht te vrezen heeft voor vervolging van de kant van dezelfde autoriteiten. Dit uitgangspunt is in het verleden ook al verwoord door onder meer de UNHCR, de vreemdelingenrechter en de Nationale Ombudsman (bijlage B5). Ook zou het de nog lopende procedure van betrokkene kunnen schaden wanneer hij vooruitlopend op een kennelijk negatieve afloop reeds aan zijn terugkeer zou werken.

De minister heeft aldus de motie van een kamermeerderheid naast zich neergelegd. De minister houdt halsstarrig vast aan de 28 dagen termijn, ook wanneer uit alle bekende informatie, inclusief de terugkeerinformatie van de IND, blijkt dat deze termijn in veel gevallen veel te kort is voor asielzoekers om daadwerkelijk hun terugkeer te realiseren.

### **3.7 Alles doen om illegaal verblijf tegen te gaan?**

Gemeenten hebben aldus de ervaring dat de minister er bewust op aanstuurt om asielzoekers de straat op te krijgen, ongeacht de vraag of terugkeer (op dat moment) mogelijk is, en daarmee de samenleving in het algemeen, en gemeenten in het bijzonder, met de problemen opzadelt. Gemeenten zijn zich dan ook in toenemende mate gaan afvragen wat de minister precies heeft bedoeld met de uitspraak die zij op 7 september 2004 (bijlage A11) in het vragenuur in de Tweede Kamer deed, *“Uw kamer weet dat ik er alles aan wil doen om illegaal verblijf tegen te gaan en in het bijzonder te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen.”* (TK 95, p. 6111)

Gemeenten gingen er vanuit dat een minister die had gezegd dat zij *“er alles aan wil doen om illegaal verblijf tegen te gaan en in het bijzonder te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen”* ervoor zou zorgen dat asielzoekers die niet meer rechtmatig in Nederland zijn niet meer op straat zouden worden gezet. Zij gingen er vanuit dat de minister deze mensen in een vorm van opvang zou houden totdat het vertrek uit Nederland daadwerkelijk gerealiseerd zou zijn.

De minister bleek vervolgens een geheel eigen invulling te geven aan het woord *“alles”*, want ook het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekers bleek te vallen onder *“alles ... doen om illegaal verblijf tegen te gaan en in het bijzonder te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen.”*

In een eerder kamerdebat, gevoerd op 11 december 2003 (bijlage B6), gaf de minister aan hoe zij dit precies zag:

*“Het niet overgaan tot het beëindigen van de opvangvoorzieningen betekent dat de druk en het signaal richting de asielzoeker om terug te keren voor een heel belangrijk deel ontbreekt. Daardoor zal de medewerking aan terugkeer, die zowel voor zelfstandige als gedwongen terugkeer benodigd is, gering zijn. Gemeenten die graag zien dat er meer asielzoekers worden uitgezet in plaats van op straat gezet, kunnen hieraan dus juist een bijdrage leveren – hoe paradoxaal dit ook lijkt – door juist het ontruimen voortvarend ter hand te nemen.” (TK 36, p. 2571)*

Voor gemeenten is dit inderdaad op zijn minst paradoxaal. Gemeenten zitten niet alleen te wachten op ‘signalen’ van de Rijksoverheid richting mensen die in hun gemeente rondzwerven. Zij willen dat de Rijksoverheid de mensen ofwel uitzet, ofwel in een vorm van opvang houdt. Daarnaast zien zij er de logica niet van in om middels het op straat zetten van mensen ‘signalen’ naar deze mensen uit te zenden om terug te keren wanneer tegelijkertijd duidelijk is dat deze mensen (nog) helemaal niet terug kunnen keren omdat de behandeltermijn die hun ambassade hanteert voor het afgeven van een laissez-passer de termijn van 28 dagen ver overschrijdt. In dat geval zouden wellicht signalen van de rijksoverheid naar de ambassade om sneller laissez-passers af te geven meer voor de hand liggen. Men mag zich bovendien afvragen hoe op straat zwervende, afgewezen asielzoekers, zonder middelen van bestaan terug zouden moeten keren indien er na de beëindiging van de opvangvoorzieningen papieren worden verstrekt door de ambassade. De papieren kunnen immers niet meer aan de asielzoekers worden verstrekt, indien zij geen vaste woon- of verblijfplaats meer hebben en niet meer zijn geregistreerd in welk systeem dan ook.



## 4. Noodopvang

### 4.1 Rechtmatig in Nederland, maar toch op straat

Toen minister Verdonk aantrad had zij al te maken met vele gemeenten die noodopvangvoorzieningen financierden voor een aantal categorieën dakloze asielzoekers, waaronder met name veel asielzoekers die nog rechtmatig in Nederland verbleven op grond van een lopende procedure. Door haar voorgangers waren verschillende categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen uitgesloten van opvangvoorzieningen. Gemeenten vonden het onaanvaardbaar dat mensen het recht hadden om in Nederland te blijven, terwijl hen tegelijkertijd alle bestaansmogelijkheden werden ontnomen. Daarnaast is het hen wettelijk verboden om te werken, hetgeen betekende dat zij feitelijk alleen middels overlevingscriminaliteit en/of prostitutie zouden kunnen overleven. Gemeenten realiseerden zich welke consequenties dit zou kunnen hebben, dan wel al had, voor de openbare orde. Ook de volksgezondheid zou in het geding kunnen komen indien er steeds grotere groepen rondzwervende asielzoekers zonder goede medische voorzieningen zouden ontstaan. Ten slotte was het ook uit humanitair oogpunt onaanvaardbaar dat mensen, waaronder ook gezinnen met kinderen, zieken en bejaarden, op straat moesten rondzwerven. In reactie op deze noodsituatie hebben veel gemeenten zich verplicht gevoeld om, noodgedwongen en onder protest, in samenwerking met maatschappelijke organisaties en kerken noodopvangvoorzieningen voor deze mensen te realiseren.

Deze minister heeft bij gemeenten die al jarenlang met deze ernstige problematiek geconfronteerd werden de verwachting gewekt dat hier wat aan gedaan zou worden. In verschillende kamerdebatten heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zich op begripvolle wijze uitgelaten over de problemen van gemeenten. Een voorbeeld daarvan is te vinden in het verslag van een kamerdebat van 9 februari 2004 (bijlage B7):

*“Een van de gevolgen van het beleid was dat voor mensen die uitgeprocedeerd raakten en niet vrijwillig wilden terugkeren, alle door de overheid verstrekte voorzieningen werden stopgezet en dat velen van hen op straat belandden. Een consequentie die door velen, niet alleen maatschappelijke organisaties maar ook gemeenten, als ongewenst werd beschouwd. Het leidde tot illegaliteit en onrust. De mede-overheden, zowel de provincies als de gemeenten, hebben mij en ook mijn voorgangers herhaaldelijk erop aangesproken en ons gevraagd om er iets aan te doen. Ook de Kamer heeft mij herhaaldelijk gevraagd om het probleem ter hand te nemen en te zorgen voor een sluitend terugkeerbeleid. Of zoals de VNG het uitdrukte, leg niet een probleem van de rijksoverheid op het bordje van de gemeenten. Die boodschap van de Tweede Kamer en de mede-overheden heb ik goed begrepen. Ik heb ook toegezegd om er iets aan te doen, want ook ik kies er niet voor om mensen op straat te zetten.”(TK 29344, nr. 19, p. 37)*

Van een minister die zelf verklaart te hebben toegezegd “er iets aan te doen” en benadrukt dat ook zij er niet voor kiest om mensen op straat te zetten mocht verwacht worden dat zij er minimaal zorg voor zou dragen dat alle asielzoekers die rechtmatig, en dus met toestemming van de minister, in Nederland verblijven niet op straat terecht zouden komen. Dit heeft de minister tot nu toe echter niet gedaan.

Gedurende de eerste twee jaren van haar ambtstermijn heeft zij het beleid van haar voorgangers, inhoudende dat asielzoekers alleen voor opvang in aanmerking komen indien zij niet binnen 48 uur in een aanmeldcentrum zijn afgewezen en uitsluitend gedurende de eerste asielprocedure, voortgezet. Concreet betekent dit dat de afgelopen twee jaar:

- grote aantallen asielzoekers vanuit aanmeldcentra na een eerste negatieve beslissing van de IND direct op straat zijn gezet, ook als zij nog wel een beroep tegen deze afwijzing hadden lopen en de behandeling van dit beroep van de IND mochten afwachten;
- grote aantallen asielzoekers die op grond van nieuwe feiten en omstandigheden een tweede of volgende asielaanvraag deden de behandeling van deze aanvraag (die soms jaren kon duren) buiten de opvang dienden af te wachten;
- grote aantallen asielzoekers die op grond van ernstige medische omstandigheden na hun asielprocedure een reguliere verblijfsvergunning aanvroegen de behandeling van deze procedure (die in de meeste gevallen zeker drie jaar in beslag nam) op straat dienden af te wachten, ondanks de vaak ernstige medische problemen waarmee deze mensen te kampen hadden.
- asielzoekers die andersoortige reguliere procedures had lopen (bijvoorbeeld een verzoek om een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium) ook de behandeling van deze procedure buiten de opvang moesten afwachten.

Uiteindelijk kwam de minister pas in de herfst van 2005, op aangeven van haar partijgenoot, het VVD kamerlid Arno Visser, met een handreiking in de vorm van een plan om opvang te verlenen aan asielzoekers die een nieuwe asielaanvraag indienen, mits deze aanvraag niet binnen 48 (proce)suren wordt afgewezen (bijlage B8). Hiermee zijn gemeenten echter nog lang niet uit de brand geholpen. Het gaat hier namelijk slechts om een beperkt deel van de groep rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers die niet voor opvang van de Rijksoverheid in aanmerking komen.

#### **4.2 Reacties van de minister op gemeentelijk (nood)opvangbeleid**

De Rijksoverheid is altijd zeer negatief geweest over initiatieven vanuit gemeenten om bepaalde categorieën dakloze vreemdelingen in een noodopvang onder te brengen. Daarbij is ook af en toe de suggestie gewekt dat het financieren van noodopvangvoorzieningen door gemeenten illegaal zou zijn. Dit is echter in het geheel niet het geval. De Vreemdelingenwet sluit in het geheel niet uit dat giften van overheidswege worden verstrekt aan charitatieve instellingen die deze middelen vervolgens weer aanwenden ter leniging van humanitaire noden, zelfs niet als het illegalen betreft.

Ook is het financieren niet in strijd met de Koppelingswet. Zo stelt de minister van SZW in zijn antwoorden op kamervragen op 22 augustus 2000 (bijlage B9) *"De verstrekkingen van gemeentelijke subsidie aan een charitatieve instelling, indien dit uit eigen middelen van de gemeente gebeurt, is niet in strijd met de wet. De Koppelingswet grijpt niet in op het recht van een private stichting om giften te verstrekken"*. Tevens stelt de minister in de beantwoording van de kamervragen inzake de subsidieverstrekking van de gemeente Amsterdam: *"Dit is niet in strijd met de Comptabiliteitswet"* en *"Er is geen overleg met de gemeente Amsterdam geweest over dit besluit, omdat overleg over het verstrekken van giften, die buiten de sfeer van de sociale verzekeringswetgeving liggen en toegekend worden aan een private stichting niet noodzakelijk is"*. Derhalve vormen noch de nieuwe Vreemdelingenwet, noch de Koppelingswet een belemmering om noodopvang door charitatieve organisaties uit te voeren met ondersteuning van gemeentelijke subsidies.

De voorganger van de huidige minister, de heer Hilbrand Nawijn, heeft desondanks in het verleden gedreigd met het toepassen van "bestuursdwang" om ervoor te zorgen dat gemeenten geen noodopvang meer zouden verlenen. Kort daarna heeft hij deze uitspraken echter alweer terug moeten nemen.

Minister Verdonk heeft ten aanzien van de noodopvang vooral benadrukt dat het in strijd zou zijn met rijksbeleid, en dat noodopvang vanwege het nieuwe opvang- en terugkeerbeleid niet meer nodig zou zijn. Daarnaast heeft deze minister een aantal malen aangegeven dat er sprake zou zijn van afspraken met gemeenten dat geen noodopvang meer verleend zou worden. Een voorbeeld hiervan is een fragment uit een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 16 december 2004 (bijlage A50):

*"Dat er in het Noorden des lands wordt gewerkt aan de oprichting van noodopvangplaatsen voor uitgeprocedeerde asielzoekers is voor de minister nieuws. Zij is bekend met de activiteiten van INLIA en zij weet dat de door INLIA geboden noodopvang wordt gefinancierd door gemeenten. Met de VNG en dus de gemeenten is echter afgesproken dat de noodopvang per 1 januari 2005 met de nieuwe categorale opvang zal worden beëindigd. Zij verwacht dat deze afspraak gestand wordt gedaan."* (TK 19637, nr. 892, p. 9)

De door de minister genoemde afspraak is bij gemeenten echter helemaal niet bekend. Volgens de gemeente Utrecht is de enige afspraak die is gemaakt de afspraak met de G4 dat wanneer iemand in het kader van het Project Terugkeer na vreemdelingenbewaring op straat komt, en vast staat dat hij/zij op geen enkele manier heeft meegewerkt met terugkeer, gemeenten deze persoon geen noodopvang zullen bieden. Deze afspraak heeft niets met de instelling van de categorale opvang te maken.

In hetzelfde debat liet de minister bovendien blijken van zins te zijn om, op grond van deze niet bestaande afspraken, en in de geest van haar voorganger Hilbrand Nawijn "maatregelen" te nemen tegen gemeenten die de "afspraken" niet nakomen.

*"Asielbeleid is rijksbeleid en de minister houdt vast aan de afspraken die met de VNG zijn gemaakt. De minister zal met haar collega van Binnenlandse Zaken bezien of er maatregelen genomen kunnen worden tegen gemeenten die de afspraken niet nakomen."* (TK 19637, nr. 892, p. 10-11)

Op dezelfde dag verscheen een ANP persbericht waarin het volgende te lezen was (bijlage B10):

*“Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie wil hard gaan optreden tegen gemeenten die na 1 januari 2005 nog steeds noodopvang bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Vanaf dan moeten gemeenten de eigen noodopvang beëindigd hebben en kunnen afgewezen asielzoekers terecht in speciale locaties die Verdonk heeft ingesteld. In deze onderdak- en terugkeerlocaties kunnen de afgewezen asielzoekers werken aan hun terugkeer.” (Persbericht ANP, 16 december 2004)*

Voor gemeenten gaven de uitspraken van de minister er blijk van dat zij zich volstrekt niet had verdiept in de daadwerkelijke problematiek die tot het instellen van noodopvang had geleid, dan wel dat zij deze problematiek bewust negeerde. De suggestie die door de minister werd gewekt is immers dat door het nieuwe opvangmodel, dat per 1 januari 2005 geïntroduceerd zou worden, noodopvang overbodig zou worden. Zij ging er daarmee volstrekt aan voorbij dat de instelling van het nieuwe opvangmodel (waarmee ze het nieuwe onderscheid tussen oriëntatie- en terugkeercentra bedoelde) niets zou veranderen aan het beleid dat bepaalde categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers niet voor opvang van de Rijksoverheid in aanmerking komen, en dus nog steeds op noodopvang aangewezen blijven. Ook bleek verder nergens uit dat de introductie van een nieuw opvangmodel ook inhield dat gemeenten uitgeprocedeerde asielzoekers die in noodopvanglocaties verbleven konden laten overplaatsen naar opvanglocaties van de Rijksoverheid.

De Stichting INLIA heeft een en ander geverifieerd door op de dag na het kamerdebat een brief naar de minister te sturen met daarin de vraag op welke wijze geregeld kon worden dat de asielzoekers uit de noodopvang per 1 januari 2005 in de nieuwe locaties van de minister geplaatst konden worden (bijlage B11). In eerste instantie kwam hierop in het geheel geen antwoord. Vervolgens liet de minister op 17 januari 2005 weten dat de informatie uit het ANP persbericht een onjuiste weergave was van het beleid, en dat asielzoekers uit de noodopvang niet terecht zouden kunnen in opvang van de Rijksoverheid (bijlage B12).

De minister gaf aldus de schuld aan de media. Uit het verslag van het kamerdebat blijkt echter wel degelijk dat ook de minister zelf de suggestie heeft gewekt dat de nieuwe opvangstructuur een grond zou zijn om te stoppen met het bieden van noodopvang, terwijl de minister wist dat deze nieuwe vorm van opvang voor geen van de categorieën asielzoekers die in de noodopvang verbleven een oplossing bood. Gemeenten hebben hierdoor opnieuw de indruk gekregen dat hun problemen niet serieus genomen worden.

Ook hebben die gemeenten die noodopvang verlenen het gevoel dat ze door de minister in een bepaalde hoek zijn gedrukt. De minister leek namelijk tegenover de Tweede Kamer en de Nederlandse samenleving de indruk te willen wekken dat gemeenten die na 1 januari 2005 nog noodopvang zouden bieden iets zouden doen dat inmiddels volstrekt niet meer noodzakelijk was vanwege het ‘sluitende terugkeerbeleid’, en zich bovendien niet aan de afspraken met de VNG zouden houden. Wat gemeenten daarbij met name tegen de borst stuit is dat het in werkelijkheid juist de minister is die zich niet aan afspraken houdt, die

doet alsof er een sluitend beleid en een oplossing voor de problemen is, terwijl die er niet zijn, en die deze realiteit met cosmetische maatregelen, zoals het opdelen van asielzoekerscentra in terugkeer- en oriëntatielocaties, tracht te verhullen.

In de daarop volgende maanden moesten gemeenten die noodopvang financieren constateren dat dit niet de laatste keer was dat de minister zich laatdunkend uitliet over de noodopvang, en daarbij bewust een verkeerd beeld verspreidde over het beleid dat gemeenten op dit punt voeren. Tekenend voor de toonzetting van de minister is de wijze waarop zij zich over gemeenten die noodopvang financieren uitlaat in een interview in het Justitie Magazine van september 2005 (bijlage B13):

*“Als de rechter beslist dat iemand terug moet, moet die persoon ook terug. De praktijk wijst helaas vaak anders uit. Rechtshulpverleners bieden aan om een nieuwe procedure te starten en gemeentes zeggen tegen uitgeprocedeerde asielzoekers: “We weten dat u uitgeprocedeed bent, maar we hebben daar een leuk huis staan. Gaat u daar vooral gewoon wonen.” In plaats daarvan zouden mensen ook eens moeten zeggen: “Ik neem je mee naar de IOM, de internationale organisatie voor migratie”. Die organisatie betaalt je ticket. “*

Door zich op deze wijze uit te laten negeert de minister volstrekt de zorgvuldigheid van het beleid van gemeenten inzake noodopvang. Zij doet alsof gemeenten willekeurig iedere dakloze asielzoeker die op hun pad komt zonder enige voorwaarden huisvesten, en er alleen op uit zouden zijn om mensen langer in Nederland te laten blijven. Daarmee gaat zij voorbij aan het feit dat gemeenten voor het verlenen van noodopvang criteria hanteren. Mensen die uitgeprocedeed zijn komen over het algemeen alleen in aanmerking voor die opvang wanneer ze meewerken aan terugkeer. De gemeente neemt ze dus juist wel mee naar de IOM, maar wil de mensen niet op straat laten staan terwijl de papieren voor terugkeer worden geregeld. Daarnaast worden vooral mensen toegelaten tot noodopvangvoorzieningen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van een lopende procedure. Dit rechtmatige verblijf hebben deze mensen niet aan de gemeente te danken, maar aan de minister die ze dit rechtmatig verblijf toestaat. Gemeenten vinden het niet gepast dat zij vervolgens van de minister de schuld krijgen van het feit dat de asielzoeker niet terugkeert.

Het zijn dergelijke opmerkingen van de kant van de minister die bij gemeenten sterk de indruk wekken dat de minister hen niet als een volwaardige gesprekspartner ziet wanneer het gaat om asielzoekers. Gezien het feit dat gemeenten deel uitmaken van de overheid, en hun medewerking noodzakelijk is voor de uitvoering van het beleid, is deze houding van de minister bevreemdend en weinig constructief.

#### **4.3 Opvang bij toepassing Art 64 (medische noodsituatie)**

Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst over de Friese situatie inzake de (nood)opvang van asielzoekers op 30 juni 2005 in Joure werd door Martine Vis, projectdirecteur van het Project Terugkeer aan de aanwezige vertegenwoordigers van verschillende Friese gemeenten verzekerd dat in gevallen waarin ten aanzien van asielzoekers wordt besloten dat artikel 64 van de Vreemdelingenwet van toepassing is altijd opvang

verleend wordt aan de betreffende asielzoekers (bijlage B14). Artikel 64 is van toepassing wanneer de asielzoeker vanwege zijn/haar gezondheidstoestand niet kan reizen, en dus Nederland (tijdelijk) niet kan verlaten. De aanwezige gemeenten waren blij dit te horen, daar onder de asielzoekers die geen opvang hebben de categorie asielzoekers die onder artikel 64 valt zonder meer de meest schrijnende groep is. Immers, indien de medische omstandigheden zodanig schrijnend zijn dat er sprake is van een medische noodsituatie dan spreekt voor zich dat een verblijf op straat al helemaal onverantwoord is.

Echter, ondanks de toezegging van mevrouw Vis kampen gemeenten nog steeds met asielzoekers waarvan door de IND is vastgesteld dat artikel 64 van toepassing is, maar die desondanks voor opvang aangewezen blijven op noodopvang of onderdak bij particulieren. Het is de praktijk, zo is ons uit diverse voorbeelden gebleken (bijlage B15), dat indien de IND uitstel van vertrek verleent op grond van artikel 64 of zelfs de rechtbank bepaalt dat de vreemdeling wordt behandeld als ware artikel 64 Vw van toepassing, het bijzonder veel tijd en moeite kost om daadwerkelijk weer rijksopvang te verkrijgen. In de bij ons bekende voorbeelden is geen opvang verstrekt. Bovendien kost het, zo blijkt uit bij ons bekende voorbeelden, in het daaraan voorafgaande traject ook nog eens maanden om een verzoek om toepassing van artikel 64 beoordeeld te krijgen. Gezien de ernst van de medische situatie is een snelle en adequate afhandeling een noodzakelijkheid. De lange duur van de afhandelingen van deze zaken is ook van invloed op de termijnen van verblijf in de noodopvangvoorzieningen.

## 5. Ex-AMA's

### 5.1 Project beëindiging leefgeld

Bijzonder verbaasd waren gemeenten, zich de uitspraak van de minister herinnerend dat zij *“er alles aan wil doen om illegaal verblijf tegen te gaan en in het bijzonder te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen”* (bijlage A11), toen hen afgelopen zomer het bericht bereikte dat de minister voornemens was om nu ook enkele duizenden ex-ama's op straat te zetten. Het gaat om grote aantallen vreemdelingen die als alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA) naar Nederland zijn gekomen. Gedurende de periode dat zij minderjarig waren kregen zij leefgeld. Dit leefgeld werd echter in de praktijk doorbetaald nadat zij de leeftijd van 18 jaar hadden bereikt. Minister Verdonk heeft nu besloten dat hier een einde aan moet komen. Zij heeft daarom het COA opgedragen om het leefgeld te beëindigen van de ex-AMA's die inmiddels 18 jaar of ouder zijn, dan wel 18 zullen worden, zonder daarbij met een duidelijk plan voor de terugkeer van deze mensen te komen.

Volgens voorgedij-instelling NIDOS zou het hierbij gaan om 3600 ex-AMA's waarvan de leefgeld in de komende 18 maanden zullen worden beëindigd. Daarnaast zijn er nog 4000 AMA's die in de komende jaren, wanneer zij de leeftijd van 18 bereiken, in veel gevallen hetzelfde kunnen verwachten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten werd met dit voornemen van de minister geconfronteerd op 1 juli 2005, als gevolg van een brief van het COA waarin het beleid uiteen gezet werd. Gemeenten hebben dit ervaren als een overval, zoals blijkt uit een door de VNG op 13 juli 2005 verstuurd brief, gericht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (bijlage B16):

*“Bij brief van het COA van 1 juli 2005 werden wij geconfronteerd met het feit dat het COA in opdracht van U en de minister van Justitie, het leefgeld van veelal uitgeprocedeerde minderjarige asielzoekers (AMA's) gaat beëindigen. Alhoewel de beleidsregels die ten grondslag liggen aan deze maatregel reeds op 14 januari 2005 in de Staatscourant zijn gepubliceerd, is er tot op heden noch met ons noch met individuele gemeenten overleg gevoerd. Dit is des te meer vreemd, omdat reeds gedurende meer dan een jaar het onderwerp AMA-beleid door ons op de agenda van reguliere bestuurlijke overleggen met U is gezet, maar tot dusver niet geleid heeft tot behandeling van dit punt.*

*Gemeenten voelen zich in grote mate overvallen door het nu ingezette beleid. Zij maken zich grote zorgen over het risico, dat AMA's zonder geld op straat komen te staan of met onbekende bestemming zullen vertrekken. Een aantal gemeenten, waaronder de gemeente Utrecht, hebben zelf initiatieven in gang gezet voor begeleiding bij terugkeer van uitgeprocedeerde AMA's. Een dergelijke aanpak en werkwijze zou mee moeten spelen in de uitvoering van het nu voorgestelde beleid. Mede gezien de gemeentelijke ervaringen bij het algemene terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn wij van mening dat er eerst consensus met gemeenten bereikt zou moeten worden over de gang van zaken bij het terugkeerbeleid van*

*uitgeprocedeerde AMA's .... Wij verzoeken u dringend om de start van het project terugkeer uitgeprocedeerde AMA's op te schorten tot na het bereiken van een bestuurlijke consensus. .... " (brief VNG, 13 juli 2005, kenmerk sez/U200515060)*

## **5.2 De opdracht van het COA**

Uit informatie van het COA blijkt dat het COA in het kader van de beëindiging van de leefgelden slechts drie gesprekken voert met de ex-AMA. Het COA schrijft hierover, in een brief aan Vluchtelingenwerk van 1 juli 2005 (bijlage B17):

*"Het COA zal voor de uitvoering van de opdracht gesprekken gaan voeren met de ex-AMA. Deze gesprekken hebben het doel de jongvolwassenen die momenteel verblijven in zelfstandige woonruimten in gemeenten in Nederland, te informeren over de beëindiging van hun leefgeld. Het COA zal de ex-AMA aan de hand van een uitgebreide factsheet informeren over wat hem te wachten staat. Er vinden twee methodologische gesprekken plaats waarin naast informatie over het stopzetten van leefgeld de ex-AMA wordt geïnformeerd en gemotiveerd tot een zelfstandige terugkeer. Het COA acht deze twee gesprekken nodig om de opdracht van de minister goed en zorgvuldig uit te voeren. De betaling van leefgelden wordt stopgezet nadat het COA een beschikking tot beëindiging heeft uitgereikt. Om tot de uitreiking van een beschikking te komen wordt er wederom een (derde) gesprek met de ex-AMA gevoerd (een zgn. 'zienswijzegesprek') en vindt er een afweging van belangen plaats." (brief COA, 1 juli 2005, kenmerk BBO/BGA/BH/05d.000121)*

Slechts twee van de gevoerde gesprekken lijken over terugkeer te gaan. Het is een illusie om te denken dat jongeren die jarenlang alles hebben gezet op een verblijf in Nederland door middel van een snelle procedure voor het beëindigen van leefgeld en twee gesprekken met het COA gemakkelijk gemotiveerd en gefaciliteerd zouden kunnen worden om terug te keren. Het gaat hier immers ook om mensen die al op zeer jonge leeftijd het land van herkomst hebben verlaten, en daardoor in vergelijking met volwassen mensen relatief weinig kennis zullen hebben over de wijze waarop instanties in het land van herkomst functioneren en over manieren om aan papieren te komen. De vrees, geuit door vele gemeenten, dat veel van deze ex-AMA's in de illegaliteit terecht zullen komen lijkt derhalve gerechtvaardigd. Voor de minister lijkt de noodzaak om het leefgeld te beëindigen voor alles te gaan. Van een goed doordacht plan om de daadwerkelijke terugkeer van de jongeren te bevorderen is weinig tot niets te merken. Het 'project beëindiging leefgelden ex-AMA's' is, zoals de naam van het project al aangeeft, in de eerste plaats gericht op het beëindigen van voorzieningen, niet op het daadwerkelijk realiseren van de terugkeer van de betrokken vreemdelingen. De overheid ontslaat zichzelf aldus van iedere verantwoordelijkheid ten aanzien van deze jonge asielzoekers, behalve voor de beëindiging van de leefgelden. De verantwoordelijkheid voor de terugkeer van de ex-AMA's en voor het voorkomen dat deze mensen in de illegaliteit terecht komen wordt volledig bij de betrokkenen zelf gelegd.



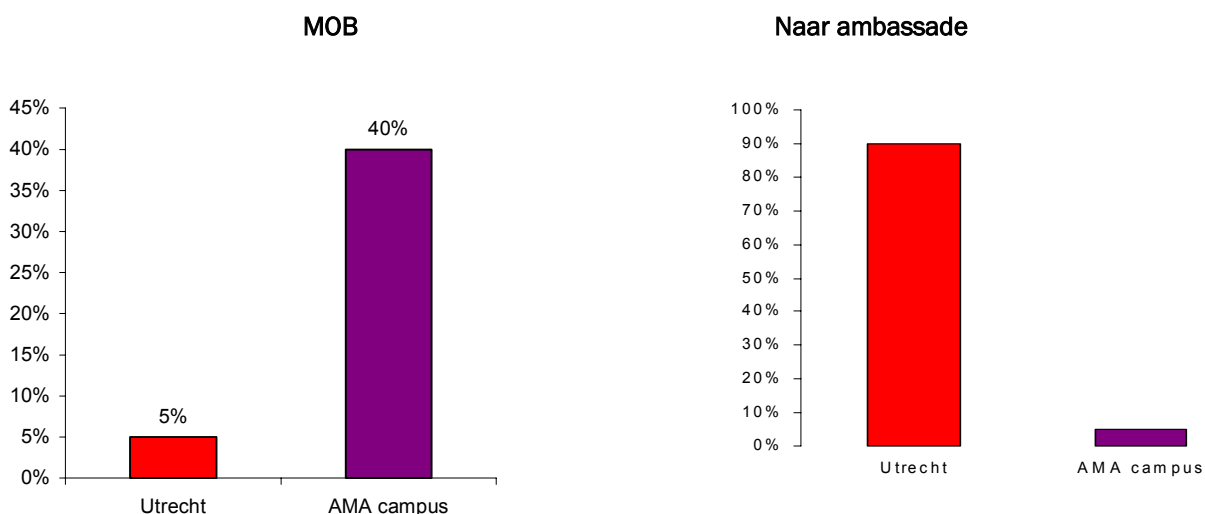
### 5.3 Het Utrechts project 'Perspectief'

Onder meer de gemeente Utrecht heeft zich zeer kritisch uitgelaten over de plannen van minister Verdonk en de methodiek die door het COA gehanteerd zal worden bij de beëindiging van de leefgelden, blijkens een brief van wethouder Hans Spekman aan de Tweede Kamer van 29 juni 2005 (bijlage B18):

*“Op 1 februari 2005 heb ik uw commissie een brief geschreven over de evaluatie van de AMA-campus. Daarin heb ik een beeld geschetst van het falen van de AMA-campus en de succesvolle aanpak van het Utrechtse ex-AMA project ‘Perspectief’. Verschillende leden van uw commissie hebben in de commissievergadering van 2 februari 2005 minister Verdonk verzocht om met Utrecht contact op te nemen over deze aanpak. De minister heeft in de commissie toegezegd dit te doen. Helaas is tot op de dag van vandaag noch door de minister noch door het ministerie van Justitie enig contact gezocht met de gemeente Utrecht of het Utrechtse ex-AMA project. Wel is op 20 april jl. het ‘project beëindiging leefgelden ex-AMA’s’ van start gegaan. Hier is geen enkel overleg met relevante gemeenten aan vooraf gegaan. Sterker nog, tot op heden zijn de gemeenten nog steeds niet geïnformeerd. Ik vraag me af in hoeverre de Tweede Kamer wel gesproken heeft over dit op-straat-zet beleid, dat nu voor duizenden jongeren dreigt.”*  
(brief J.L. Spekman (Utrecht), 29 juni 2005, kenmerk 05.012469)

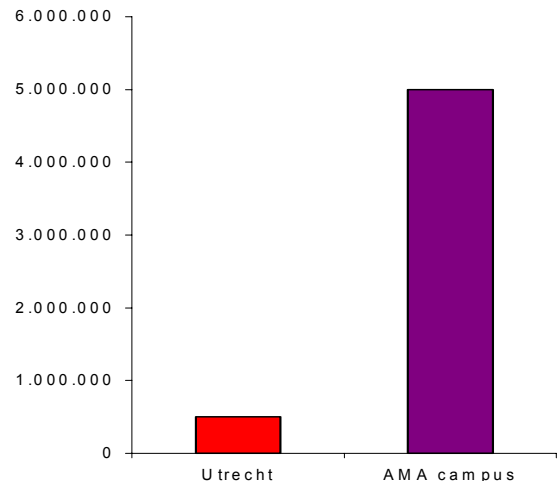
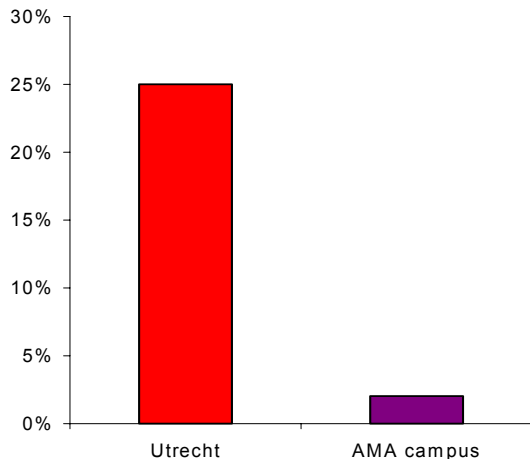
In de brief waarschuwt de wethouder voor het risico dat op straat gezette ex-AMA's in de prostitutie of in de criminaliteit terecht zullen komen. Hij put op dit punt uit de ervaring die de gemeente Utrecht al heeft met ex-AMA's die in het verleden op straat terecht zijn gekomen.

In de brief wordt het Utrechtse ex-AMA project “Perspectief” genoemd. Dit project heeft aanmerkelijk meer succes gehad in het begeleiden van AMA's en ex-AMA's richting terugkeer dan het beleid dat tot nu toe door de rijksoverheid is gevoerd. De gemeente Utrecht heeft de resultaten van het project Perspectief vergeleken met die van de AMA campus die door de rijksoverheid enige jaren geleden was opgezet om AMA's naar terugkeer te begeleiden. De verschillen waren enorm, zoals uit de volgende cijfers blijkt:



## Teruggekeerd

## Begeleidingskosten per jaar omgerekend naar 400 jongeren



Tot nu toe heeft de minister echter geen enkele interesse getoond in het AMA-project van de gemeente Utrecht, ondanks de positieve resultaten van dit project en ondanks het feit dat de minister tegenover de Tweede Kamer heeft beloofd om contact op te nemen met de gemeente Utrecht over dit project. De gemeente Utrecht schrijft hierover het volgende:

*“We zouden dit dossier in een gezamenlijke inspanning moeten oplossen en ons niet verschansen in politieke stellingnames. De oplossing is nu belangrijker dan het benadrukken van de verschillen en de prijs van fouten maken is te hoog. Ik ben verheugd te constateren dat in het debat op 2 februari jl. de Tweede Kamercommissie oog had voor alternatieven voor het huidige (ex-)AMA beleid en de minister op de Utrechtse aanpak is geweest. Zoals gezegd heeft de minister hier helaas geen actie op ondernomen. De Utrechtse aanpak laat zien dat je met een respectvolle eerlijke benadering en via individuele begeleiding jongeren kan bewegen om na te denken over een toekomst in het land van herkomst in plaats van af te glijden in de illegaliteit. Door een laagdrempelige huiskamer met internetfaciliteiten wordt de kloof met het land van herkomst gedicht. Hierdoor keren jongeren uiteindelijk vrijwillig terug. Deze aanpak krijgt steeds meer navolging in (middel)grote steden en bij maatschappelijke organisaties in heel Nederland.*

*De minister geeft in haar brief van 7 maart jl. aan dat het MOB-gaan alleen te verminderen is door de AMA-opvang in een gesloten setting te organiseren. Maar gevangensmuren zijn echt niet nodig. De Utrechtse ervaringen bewijzen dat.*

*Ik hoop dat ik met deze brief de noodzaak tot opschorting van het project ‘beëindiging leefgeld ex-AMA’s’ heb duidelijk gemaakt. Ik verzoek u dringend om hiervoor actie te ondernemen. De effectieve Utrechtse aanpak is als alternatief beschikbaar!” (brief J.L. Spekman (Utrecht), 29 juni 2005, kenmerk 05.012469)*

#### 5.4 Gemeenten overvallen door besluitvorming

Wat deze gang van zaken vooral laat zien is dat de minister niet of nauwelijks open staat voor inbreng van direct betrokken instanties, zoals in dit geval gemeenten. Bij de beëindiging van de leefgeldten voor ex-AMA's hanteert zij een overvalstrategie. Ze betreft gemeenten op geen enkele wijze bij de besluitvorming op dit punt, biedt hen geen enkele mogelijkheid om over de werkwijze mee te denken, en houdt in de aanloop naar de besluitvorming zelfs het door de VNG ingebrachte agendapunt van het ex-AMA beleid langdurig buiten het bestuurlijk overleg. Vervolgens "overvalt" ze plotseling de gemeenten met de mededeling dat op korte termijn de leefgeldten van duizenden jongeren zullen worden beëindigd. Daarbij blijkt de minister geen duidelijk en realistisch plan te hebben over de terugkeer van de betreffende asielzoekers, en negeert zij volstrekt een gemeente die een goed werkend en aantoonbaar effectief project heeft ontwikkeld om ex-AMA's wel te laten terugkeren, en de ervaringen graag met de minister zou willen delen, terwijl de minister eerder aan de Kamer had toegezegd hierover contact op te nemen met deze gemeente.

## Conclusies:

- Uit de feiten en de cijfers die aangehaald zijn in deze rapportage dient geconcludeerd te worden dat er wat betreft het op straat terecht komen van asielzoekers met het huidige beleid geen verbeteringen zijn opgetreden. Het op straat terecht komen van asielzoekers is het centrale probleem voor gemeenten. Het aantal mensen dat op straat terecht komt is ook met het Project Terugkeer niet teruggedrongen ten opzichte van de jaren '90. Het Project Terugkeer heeft, ondanks alle inspanningen en kosten, niet het bedoelde effect gehad.
- De *“intensieve facilitering”* bij terugkeer blijkt niet de invulling te krijgen die is toegezegd en noodzakelijk is voor een sluitend beleid. Van de asielzoekers die in aanmerking komt voor het vertrekcentrum, komt 91% daar niet aan. De consequentie is dat deze 91% via de straat *“verdwijnt”*. Van het deel dat wel in het vertrekcentrum aankomt, komt een aanzienlijk deel via een U-bocht weer terug naar gemeenten, dan wel direct nadat ze vanuit het vertrekcentrum op straat zijn gezet, dan wel na de opheffing van de vreemdelingenbewaring. Van alle uitgeprocedeerde asielzoekers komt nu 61% in de illegaliteit terecht. Dit terwijl (grotere) gemeenten al allerlei problemen met illegalen hebben.
- Zelfs mensen van wie de rechter heeft vastgesteld dat ze meewerken aan hun terugkeer blijken, ondanks de toezeggingen van de minister, op straat te belanden. Dit staat in schril contrast met het voorgenomen beleid om mensen die meewerken in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buiten-schuld criterium. Uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 blijkt dat *“de VNG en de G4 ..... hun zorgen [hebben] uitgesproken over de uitwerking van het buiten-schuld criterium en de objectiviteit van het bewijs.”* (bijlage A10) Deze zorg bleek zonder meer terecht te zijn nu ook mensen die meewerken aan hun terugkeer op straat blijken te belanden.
- De minister heeft tegenover de Tweede Kamer op 17 september 2003 het volgende verklaard: *“Gevraagd is wat je gemeenten aandoet als er mensen en gezinnen op straat worden gezet. In het huidige beleid worden mensen vanuit de opvang aan de andere kant van de slagboom “uitgezet”. Ik ben het met diegenen eens die zeggen dat dit niet kan..... ..Ik verwacht dus niet van de gemeenten dat zij ontruimen en mensen op straat zetten. Dat is dus zeker niet de bedoeling, maar dat krijgt verdere invulling in het terugkeerbeleid.”* (TK 19637, nr. 777, p. 21)  
De minister heeft, zo blijkt uit de praktijk, geen adequaat beleid ontwikkeld teneinde uitvoering te geven aan deze toezegging. De minister verwacht bovendien van gemeenten nog steeds dat zij (meewerken aan het) ontruimen ook al komt het grootste deel van deze mensen op straat. Als gevolg van het gevoerde beleid komen er nog steeds mensen op straat, is de onrust in de samenleving eerder toegenomen dan weggenomen en blijven de gemeenten met de lasten zitten.

- Ten aanzien van het scheiden van gezinnen is door de minister in de brief aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 (bijlage A10) bevestigd dat *“behoudens contra-indicaties [zal worden] ... voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden.”* Achteraf heeft de minister hieraan echter een invulling gegeven die niet strookt met de door haar gedane toezegging. Hierdoor worden gezinnen toch uit elkaar gehaald.
- Voor ex-AMA's is een project ontwikkeld om tot beëindiging te komen van hun leefgelden, zonder dat daarbij sprake is van een goede regeling om te voorkomen dat AMA's en ex-AMA's op straat terecht komen. Of deze jongeren terugkeren of op straat komen ziet de rijksoverheid blijkbaar niet meer als haar verantwoordelijkheid.

**De uitspraken van de minister in combinatie met de met haar gemaakte (werk)afspraken, maakten dat de gemeenten een gerechtvaardigd vertrouwen mochten hebben dat de problematiek van asielzoekers op straat conform die toezeggingen zou worden aangepakt. De minister is de afspraken niet nagekomen en daarmee worden de problemen weer bij de gemeenten neergelegd.**

**Indien de minister blijft vasthouden aan de huidige praktijk van de uitvoering van het beleid, dan wordt gemeenten geen andere keuze gelaten dan de medewerking aan het huidige beleid op te schorten.**

***Op 3 november 2005 heeft de vergadering van de LOGO gemeenten de rapportage besproken, goedgekeurd en vastgesteld.***