

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/bzk](http://www.rijksoverheid.nl/bzk)

**Ons kenmerk**  
5698664/11

**Bijlagen**  
1

Datum 1 juli 2011  
Onderwerp Terugkeer in het vreemdelingenbeleid

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd maatregelen te nemen om het terugkeerbeleid effectiever te maken. Ook is terugkeer van gezinnen met kinderen als prioriteit in het regeerakkoord genoemd. In deze brief zet ik uiteen welke maatregelen daartoe worden genomen.

Met deze brief kom ik daarnaast tegemoet aan een aantal toezeggingen aan uw Kamer. Het betreft de toezeggingen een notitie te sturen over samenwerking met landen van herkomst bij terugkeer<sup>1</sup>, uw Kamer te informeren over de alternatieven voor vreemdelingenbewaring<sup>2</sup> en internationale voorbeelden daarvan<sup>3</sup>, een appreciatie te geven van de rol van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)<sup>4</sup>, uw Kamer te berichten over de mogelijkheden de kosten van uitzetting te verhalen op vreemdelingen<sup>5</sup> en het verzoek uw Kamer te berichten om in te gaan op het opvangen door gemeenten van uitgeprocedeerde vreemdelingen.<sup>6</sup>

In deze brief ga ik eerst in op de uitgangspunten van het terugkeerbeleid. Een kwalitatief hoogstaand toelatingsbeleid is onlosmakelijk verbonden met een effectief terugkeerbeleid. Vervolgens behandel ik de voorgenomen maatregelen op hoofdlijnen. U treft in de bijlage bij deze brief meer gedetailleerde informatie aan over de nieuwe en een aantal relevante bestaande maatregelen.

### **Uitgangspunten van beleid**

Nederland staat voor een selectief migratiemodel en een streng en rechtvaardig asielbeleid. Nederland verwelkomt migranten die een bijdrage leveren aan de

---

<sup>1</sup> Begrotingsbehandeling, november 2010

<sup>2</sup> Gewijzigde motie-Gesthuizen c.s. over alternatieven voor vreemdelingenbewaring, 32 500-VI, nr. 49 (gewijzigd)

<sup>3</sup> AO Vreemdelingenbewaring, 26 januari 2011

<sup>4</sup> AO Opvang- en terugkeerbeleid, 16 december 2010

<sup>5</sup> AO Vreemdelingenbewaring, 26 januari 2011

<sup>6</sup> Regeling van Werkzaamheden, 14 juni 2011

samenleving en Nederland biedt bescherming aan personen die vervolging in hun land van herkomst hebben moeten ontvluchten. De komst van kansarme migranten via gezinsmigratie wordt teruggedrongen.

Nog te veel vreemdelingen verblijven langdurig in Nederland en doorlopen gedurende hun verblijf opeenvolgende procedures zonder duidelijk perspectief op een verblijfsvergunning. Met de maatregelen die worden genomen in het programma 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' zal dit kabinet vreemdelingen zo snel mogelijk duidelijkheid bieden over de vraag of zij in Nederland kunnen blijven. Prikkel die aanzetten tot het verlengen van het verblijf in Nederland door het stapelen van procedures zullen worden weggenomen. Het herziene stelsel geeft een krachtig signaal, waarbij terugkeer wordt bevorderd en een instroombeperkend effect wordt verwacht.

Een selectief, kwalitatief hoogstaand en effectief toelatingsbeleid is onlosmakelijk verbonden met effectieve handhaving. Het kabinet is voornemens illegaliteit strafbaar te stellen. Uw Kamer zal over de bredere aanpak van illegaal verblijf separaat worden geïnformeerd. Migrant die niet of niet langer recht op verblijf hebben, dienen Nederland daadwerkelijk te verlaten. Illegaal verblijf wordt ontmoedigd en terugkeer wordt bevorderd en waar nodig afgedwongen. Beleid om terugkeer te bevorderen is een integraal onderdeel van het migratiebeleid en is essentieel voor het draagvlak voor en geloofwaardigheid van het toelatingsbeleid.

In het terugkeerbeleid staat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor diens terugkeer voorop. Hij of zij is zelfstandig naar Nederland gekomen en hij of zij zal in beginsel zelfstandig moeten vertrekken als verblijf geen optie (meer) is. Iedere vreemdeling krijgt na een toelatingsprocedure waar een afwijzing op volgt, de gelegenheid zelfstandig te vertrekken. De vreemdeling kan hiertoe ondersteuning verkrijgen van de overheid. Op basis van de ervaringen van de DT&V zijn geen landen bekend die structureel weigeren hun onderdanen terug te nemen als zij zelf willen terugkeren.

Zelfstandig vertrek is echter geen vrijblijvende optie. Pakt de vreemdeling deze kans niet, dan wordt gedwongen vertrek ter hand genomen. Vreemdelingen die zich niet houden aan de vertrekplicht, zullen in de regel een inreisverbod opgelegd krijgen. Daarmee wordt een extra prikkel tot zelfstandig vertrek gegeven.

Doel van het beleid is daar waar mogelijk zeker te stellen dat daadwerkelijk vertrek plaatsvindt. Prioriteit werd reeds gegeven aan de terugkeer van overlastgevend en/of criminele vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers. In lijn met het regeerakkoord zal ik tevens nadrukkelijk inzetten op de terugkeer van gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het feitelijk kunnen realiseren van terugkeer is evenwel afhankelijk van een aantal externe factoren, waarvan medewerking van de vreemdeling aan het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten en, als de vreemdeling niet meewerkt, van het land van herkomst aan gedwongen terugkeer de belangrijkste zijn. Gedwongen terugkeer naar een land kan immers niet plaatsvinden zonder dat dit land de vreemdeling terugneemt en waar nodig een (vervangend) reisdocument afgeeft. Het beleid beoogt dan ook de samenwerking met landen van herkomst te optimaliseren.

Tot slot is de omgeving van de vreemdeling van belang voor effectievere terugkeer. Het kabinet blijft samenwerking zoeken met medeoverheden, zoals gemeenten, en het maatschappelijk middenveld om een eenduidige boodschap af te geven en in gezamenlijkheid en eenduidig op te treden richting vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

## **Maatregelen**

### *Ondersteuning van zelfstandige terugkeer*

Uitgangspunt in het terugkeerbeleid is zelfstandige terugkeer. Op basis van de opgedane ervaringen met zelfstandige terugkeer heb ik samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken besloten een nieuw kader te ontwikkelen dat zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers verder moet bevorderen. De vreemdeling kan zelfstandig terugkeren met financiële ondersteuning of met ondersteuning in natura in het land van herkomst (bijvoorbeeld ondersteuning bij het opzetten van een onderneming, scholing) of een combinatie van beide. In dit kader zal, onder regie van de DT&V, een grote rol zijn weggelegd voor non-gouvernementele organisaties en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Voor de doelgroep gezinnen met minderjarige kinderen is samen met de IOM, de DT&V en het ministerie van Buitenlandse Zaken een bijzonder project ontwikkeld om de zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen te bevorderen. Ter voorbereiding op hun vertrek behouden zij voorlopig een versoberde vorm van onderdak.

### *Versterking samenwerking met landen van herkomst*

Gedwongen vertrek kan alleen plaatsvinden indien de landen van herkomst hier toestemming voor geven. Voor een aantal terugkeerlanden geldt dat medewerking aan gedwongen terugkeer alleen kan worden verbeterd en bestendig door de terugkeerproblematiek in te bedden in de bredere bilaterale samenwerking. De intensievere strategische landenbenadering, waarbij migratiebeleid is ingebed in alle elementen van het buitenlands beleid, behoeft actieve betrokkenheid van alle departementen, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van Buitenlandse Zaken.

Op 10 juni 2011 heb ik u samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken onze inzet op het terrein van migratie en ontwikkeling (M&O) doen toekomen. De vernieuwde inzet is ondersteunend aan het terugkeerbeleid. Meer dan voorheen zal het budget voor M&O ingezet kunnen worden in landen die prioritair zijn voor terugkeer, voor kleine ondersteunende activiteiten, maar ook om een strategische langere termijn relatie op het terrein van migratie aan te gaan. Indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen, zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, inclusief de eventuele OS-middelen die via de regering lopen, en zou het principe van conditionaliteit, het stellen van voorwaarden, kunnen worden toegepast.

Het kabinet streeft ernaar ook in de Europese Unie (EU) de aandacht voor terugkeer te versterken in de bredere samenwerking met derde landen. Nederland zet ook op Europees niveau in op inbedding van migratie- en terugkeerbeleid in het bredere buitenlands beleid en op koppeling richting derde landen van de diverse instrumenten van buitenlands beleid, waaronder bijvoorbeeld de middelen uit het Europees Ontwikkelingsfonds. De JBZ-Raad van 9 juni 2011 heeft reeds besloten dat stimulansen kunnen worden ingezet om landen te bewegen mee te werken aan terugkeer. Ook kan conditionaliteit worden

toegepast indien landen niet meewerken aan terug- en overname. Tot slot worden met enkele EU-lidstaten gezamenlijke initiatieven genomen om samen te werken op het gebied van terugkeer naar landen van herkomst.

#### *Minder vrijblijvendheid in het vertrekproces*

Het kabinet neemt enkele maatregelen om de vrijblijvendheid in het vertrekproces terug te dringen. Zo worden met de introductie van de Europese terugkeerrichtlijn ook het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd. Vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland of vreemdelingen die illegaal worden aangetroffen ontvangen een terugkeerbesluit. Indien de vreemdeling geen vertrektermijn krijgt of zich niet houdt aan de vertrektermijn, volgt een inreisverbod. Het zich in weerwil van het inreisverbod in Nederland bevinden wordt als overtreding strafbaar gesteld.

Voorts heb ik de afgelopen maanden gezien of alternatieven voor bewaring toepasbaar zijn. Voor illegale vreemdelingen die niet eerder een toelatingsaanvraag hebben gedaan, zie ik hiertoe geen mogelijkheden. Vanwege het risico op onttrekking is vreemdelingenbewaring in beginsel aangewezen. De komende maanden zal ik op beperkte schaal voor specifieke doelgroepen door middel van enkele kleinschalige pilots de praktische uitvoerbaarheid en de financiële, juridische en veiligheidsconsequenties verkennen van alternatieven voor bewaring.

Tot slot ben ik voornemens om de DT&V ook regie te laten voeren op het vertrek van vreemdelingen die een reguliere aanvraagprocedure hebben doorlopen, zoals een vreemdeling wiens in Nederland ingediende aanvraag voor verblijf bij partner is afgewezen.

#### *(Vervangende) reisdocumenten*

Ik wil voorts de werkwijze en het proces ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten bij diplomatieke vertegenwoordigingen van landen van herkomst verbeteren en vereenvoudigen, zonder daarbij de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Ik wil bezien hoe de DT&V zich - met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens en zonder informatie te verstrekken over de inhoud van een mogelijke asielprocedure - flexibeler kan opstellen naar diplomatieke vertegenwoordigingen die informatie vragen over de verblijfsrechtelijke procedure van de uit te zetten vreemdeling. Ik ben tevens voornemens om originele documenten gedurende de toelatingsprocedure en terugkeerproces onder mij te houden met het oog op (eventuele) terugkeer.

#### *Kosten gedwongen terugkeer verhalen op vreemdeling*

Ik zal onderzoeken of het mogelijk is de kosten die de overheid maakt in het terugkeerproces te verhalen op de vreemdeling. Ik zie daartoe praktische mogelijkheden in die gevallen waarin duidelijk is dat de vreemdeling over middelen beschikt.

*Samenwerking met de gemeenten en de VNG*

Tot slot zal de samenwerking met de gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten intensief worden voortgezet. Er is een gedeeld belang om zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen op straat terechtkomen en zoveel mogelijk te bevorderen dat vreemdelingen die het land dienen te verlaten ook echt aantoonbaar vertrekken.

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

De minister voor Immigratie en Asiel,

G.B.M. Leers

## **Terugkeer in het vreemdelingenbeleid**

Nadere uitwerking van de maatregelen

## **Inhoudsopgave**

### **1. Verruiming van de ondersteuning van zelfstandige terugkeer**

- 1.1 Nieuw kader voor zelfstandige terugkeer*
- 1.2 Gezinnen met minderjarige kinderen*
- 1.3 Europese initiatieven zelfstandige terugkeer*

### **2. Versterking samenwerking met landen van herkomst**

- 2.1 Strategische landenbenadering*
- 2.2 Terug- en overnameclausules*
- 2.3 De Europese dimensie*
- 2.4 Samenwerking binnen de Benelux*

### **3. Minder vrijblijvendheid in het vertrekproces**

- 3.1 Stroomlijning toelatingsprocedures*
- 3.2 Terugkeerrichtlijn: introductie terugkeerbesluit en inreisverbod*
- 3.3 Aanpak van illegaal verblijf*
- 3.4 (Alternatieven voor) vreemdelingenbewaring*
- 3.5 Versterking toezicht*

### **4. (Vervangende) reisdocumenten**

- 4.1 Proces ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten*
- 4.2 Intensiveren identiteits- en nationaliteitsonderzoek*
- 4.3 Identiteits- en nationaliteitsdocumenten*

### **5. Terugkeer in uitvoering**

- 5.1 Dienst Terugkeer en Vertrek*
- 5.2 Terugkeer vreemdelingen na afwijzing aanvraag regulier*
- 5.3 Kosten gedwongen terugkeer verhalen op vreemdeling*

### **6. Samenwerking met VNG/gemeenten**

**Bijlage 1** Beleid voor specifieke groepen

**Bijlage 2** Actualisering van de bijlagen bij de notitie inzake de eventuele opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen

## **Terugkeer in het vreemdelingenbeleid: Nadere uitwerking van de maatregelen**

Deze bijlage behoort bij de kabinetsbrief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' en geeft nadere informatie over de nieuwe en een aantal relevante bestaande maatregelen die worden genomen ten aanzien van terugkeer.

### **1. Verruiming van de ondersteuning van zelfstandige terugkeer**

In het terugkeerbeleid staat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor diens terugkeer voorop. Hij of zij is zelfstandig naar Nederland gekomen en hij of zij zal in beginsel zelfstandig moeten vertrekken als verblijf geen optie (meer) is. Op basis van de ervaringen van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zijn geen landen bekend die structureel weigeren hun onderdanen terug te nemen als zij zelf willen terugkeren.

#### *1.1 Nieuw kader voor zelfstandige terugkeer*

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voert sinds 1991 het REAN-programma<sup>7</sup> uit. Vreemdelingen kunnen zich voor ondersteuning bij terugkeer wenden tot de IOM. Binnen het REAN-programma kunnen vreemdelingen onder andere (financiële) ondersteuning krijgen bij het aanvragen van (vervangende) reisdocumenten en het verkrijgen van vliegtickets. Met het REAN-programma wordt beoogd de belemmeringen voor vreemdelingen om zelfstandig terug te kunnen keren naar het land van herkomst zo laag mogelijk te maken. Ook onder dit kabinet zal het REAN-programma worden voortgezet.

Naast het REAN-programma biedt de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) sinds 2004 financiële ondersteuning gericht op duurzame terugkeer en herintegratie. Ook de HRT wordt uitgevoerd door de IOM. Tevens ontving van 1 februari 2010 tot 1 mei 2011 Stichting Duurzame Terugkeer (SDT) subsidie om (ex-) asielzoekers te ondersteunen bij de besluitvoering over terugkeer en bij de herintegratie in het land van herkomst.

Zoals reeds schriftelijk aan uw Kamer is gemeld, is uit een evaluatie gebleken dat zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve resultaten van de SDT onvoldoende waren en een verdere subsidie niet verantwoord werd geacht.<sup>8</sup> De subsidie is derhalve niet voortgezet. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij terugkeer is echter wel van belang. Deze organisaties zullen dan ook actief betrokken blijven bij de uitvoering van het beleid voor (zelfstandige) terugkeer.

Op basis van de opgedane ervaringen met onder meer de SDT heb ik, samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, besloten om een nieuw kader te ontwikkelen voor de zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers, te financieren uit het budget voor Migratie en Ontwikkeling. Binnen dit kader kunnen vreemdelingen ondersteuning krijgen bij zelfstandige terugkeer. Deze ondersteuning bestaat uit deels een financiële component en een component in natura. Dit betekent dat vreemdelingen naast financiële ondersteuning ook ondersteuning in natura kunnen ontvangen bij bijvoorbeeld het opzetten van een

---

<sup>7</sup> Return and Emigration of Aliens from the Netherlands

<sup>8</sup> Kamerbrieven II, 2010/2011, 29 344, nr. 80



bedrijf, het volgen van een opleiding etc. De achtergrond van het nieuwe kader is dat hierdoor meer op maat gesneden ondersteuning kan worden geboden bij terugkeer naar het land van herkomst, waardoor het perspectief voor terugkeer wordt verbeterd en belemmeringen verder worden weggenomen.

De huidige financiële ondersteuning uit de HRT zal worden vervangen door de financiële component binnen het nieuwe kader.

De regie over de uitvoering van het kader wordt belegd bij de overheid en wel bij de DT&V. Door een sterke regie, zonder afbreuk te doen aan de positie en rol van de verschillende organisaties, wordt geborgd dat de verschillende initiatieven complementair zijn aan elkaar, ondersteunend aan het terugkeerbeleid en tevens dat de terugkeer duurzaam is. Tegelijkertijd zal dit nieuwe kader zo worden ingericht dat het geen aanzuigende werking krijgt. Hierop zal ook in de uitvoering worden toegezien. Een stuurgroep van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet toe op de uitvoering. Voor de daadwerkelijke ondersteuning die binnen het kader kan worden geboden zal de DT&V samenwerken met (maatschappelijke) organisaties in Nederland en de landen van herkomst. Ook de IOM zal bij de zelfstandige terugkeer een belangrijke rol blijven spelen.

### *1.2 Gezinnen met minderjarige kinderen*

Vanwege de uitspraken van het gerechtshof in Den Haag van 27 juli 2010 en 11 januari 2011 kan het onderdak van gezinnen met minderjarige kinderen niet worden beëindigd zolang de kinderen de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt en hun vertrek uit Nederland niet heeft plaatsgevonden. Hierdoor is een belangrijke prikkel voor zelfstandige terugkeer (voorlopig) weggevalen.

Het regeerakkoord merkt de terugkeer van deze gezinnen met minderjarige kinderen als prioriteit aan. Daarom is het cruciaal om het vertrek van deze groep te realiseren. Ik heb ervoor gekozen om voor deze groep (voorlopig) op vertrek gerichte locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) met een sober voorzieningenniveau in te richten. Afhankelijk van de benodigde capaciteit zal ik daartoe opvanglocaties inrichten in Gilze, Katwijk en Venlo. Daarnaast zal de DT&V het vertrek van deze groep uit Nederland intensief faciliteren. Hierbij zal zoveel mogelijk worden ingezet op zelfstandige terugkeer. Dit betekent dat de DT&V stevig zal inzetten op casemanagement en maatwerk ten behoeve van de realisatie van zelfstandig vertrek. Hierbij valt te denken aan het voortzetten van periodieke terugkeergesprekken met de doelgroep en het actualiseren van identiteitsonderzoeken door de DT&V en de Vreemdelingenpolitie (VP) door het raadplegen van de identiteitsgegevens in verschillende registratiesystemen. Om de DT&V een extra instrument in handen te geven, is samen met IOM, de DT&V en het ministerie van Buitenlandse Zaken een project ontwikkeld om de zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen te stimuleren. Het project ziet op het geven van financiële ondersteuning en ondersteuning in natura. Verder zal worden ingezet op optimale ketensamenwerking zodat toelatingsaanvragen snel kunnen worden afgedaan.

Waar deze groep niet zelfstandig vertrekt, zal ook voor hen gedwongen vertrek ter hand worden genomen, zo nodig met een overheidsvlucht. Zo heeft op 7 april 2011 een eerste overheidsvlucht naar Irak plaatsgevonden waarbij Irakese gezinnen gedwongen zijn teruggekeerd naar Irak. Uiteraard vindt ook gedwongen terugkeer plaats van gezinnen naar andere landen, zoals Angola en Afghanistan.

Tot slot merk ik op dat ik tegen het eindarrest van 11 januari 2011 van het Gerechtshof in cassatie ben gegaan.

### *1.3 Europese initiatieven zelfstandige terugkeer*

Uit diverse contacten met andere Europese lidstaten is gebleken dat er enerzijds een enorme diversiteit bestaat in de wijze waarop vreemdelingen worden ondersteund bij (zelfstandige) terugkeer. Aan de andere kant blijkt dat in de uitvoering veelal gebruik wordt gemaakt van dezelfde partijen en vaak ook in dezelfde landen. Ook de redenen om ondersteuning te bieden komen veelal overeen, namelijk het verkrijgen van de medewerking van de vreemdeling en het land van herkomst, terwijl ook zelfstandig vertrek goedkoper is dan gedwongen vertrek of voortdurend verblijf.

Om die reden zet het kabinet zich in voor Europese initiatieven voor terugkeer. Hierbij kan worden gedacht aan een gemeenschappelijke benadering van landen van herkomst en aan operationele samenwerking, zoals bijvoorbeeld de samenwerking van Nederland met verschillende Europese (EU-lid)staten bij het realiseren van adequate opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het land van herkomst, of het organiseren van gezamenlijke overheidsvluchten in het kader van gedwongen terugkeer, al dan niet in samenwerking met het EU-buitengrenzenagentschap FRONTEX.

## **2. Versterking samenwerking met landen van herkomst**

Gedwongen vertrek kan alleen een reële optie zijn indien de landen van herkomst daarmee instemmen. Daarom staat in het regeerakkoord dat in internationale contacten en in het bilaterale verkeer met landen van herkomst hierop kabinetsbreed zal worden ingezet. Hiermee vormt terugkeer een integraal onderdeel van het buitenlands beleid van Nederland met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van Buitenlandse Zaken.

### *2.1 Strategische landenbenadering*

Terugname van eigen onderdanen is een internationaal gewoonterechtelijke verplichting. Voor een aantal grote terugkeerlanden geldt dat medewerking aan gedwongen terugkeer niet kan worden bestendigd of verbeterd zonder de terugkeerproblematiek in te bedden in de bredere bilaterale samenwerking. Waar nodig wordt daarom in de relaties met landen van herkomst een koppeling tot stand gebracht met andere samenwerkingsterreinen. Het kan daarbij gaan om een samenwerkingsrelatie op het migratieterrein, maar ook om andere onderdelen van het buitenlands beleid van Nederland. Zo zal medewerking aan gedwongen terugkeer vaker, en zo nodig conditioneel, worden opgebracht in besprekingen over ontwikkelingssamenwerking met landen van herkomst. Ook kan terugkeer worden opgebracht bijvoorbeeld in het kader van economische samenwerking tussen Nederland en landen van herkomst. Vanzelfsprekend kan de strategische landenbenadering uitsluitend effectief zijn bij actieve betrokkenheid van alle departementen.

### *Terugkeer en ontwikkelingssamenwerking*

Op 10 juni 2011 heb ik u samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken onze inzet op het terrein van migratie en ontwikkeling doen toekomen. Onderstaande elementen uit deze brief zijn belangrijk voor en ondersteunend aan het terugkeerbeleid. Het budget voor migratie en ontwikkeling is niet gekoppeld aan de OS-partnerlandenlijst. Dit betekent dat deze OS-middelen ook kunnen worden ingezet buiten de beoogde 15 OS-partnerlanden. In alle landen van herkomst die voldoen aan de internationale OS-criteria (DAC/OESO-criteria) kunnen hiermee activiteiten worden gefinancierd. Activiteiten in landen van herkomst die terugkeer stimuleren en verduurzamen komen hiervoor in aanmerking.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen gezamenlijk een benadering uitwerken waarbij met landen van herkomst een brede migratiesamenwerkingsrelatie kan worden aangegaan, bestaande uit elementen als toelating, capaciteitsopbouw, migratie en ontwikkeling en terugkeer. Doel van deze benadering is het aangaan van een duurzamere relatie met belangrijke landen van herkomst om migratie zowel aan de instroom- als aan de uitstroomzijde beter te kunnen beheren. Ervaring van een aantal andere Europese landen, waaronder Spanje en het Verenigd Koninkrijk, leert dat het aangaan van een duurzamere relatie het gesprek en afspraken over terugkeer vergemakkelijkt.

Landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken kunnen, indien zij dat wensen, rekenen op steun op het bredere migratieterrein, zoals hierboven beschreven. Indien landen van herkomst daarentegen niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dan zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, inclusief de eventuele OS-middelen die via de regering lopen. Nederland zet zich er voor in dat het principe van conditionaliteit, het stellen van voorwaarden, in de toekomst ook door de EU wordt gehanteerd. Tegenover Europese inspanningen kunnen verplichtingen voor ontwikkelingspartners komen te staan waaronder op het gebied van migratie en terugkeer.

### *2.2 Terug- en overnameclausules*

Het uitgangspunt uit de Notitie inzake opname terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen<sup>9</sup> dat in elk bilateraal verdrag een terug- en overnamebepaling dient te worden opgenomen, blijft gehandhaafd. Inmiddels is in een groot aantal overeenkomsten (EU en bilateraal) een terug- en overnameclausule opgenomen. In de bijlage treft u een geactualiseerde versie van de bijlagen van de betreffende notitie. Nederland streeft ernaar deze clausules nu uit te werken tot terug- en overnameovereenkomsten en andere vormen van terugkeerafspraken. Zo nodig zal dit worden opgebracht in andere bilaterale contacten met desbetreffende landen, in het bijzonder door bij onderhandelingen over bilaterale verdragen met deze landen een parallel te sluiten terug- en overnameovereenkomst als voorwaarde te stellen.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken 2003/2004, 29 344, nr. 20

### *2.3 De Europese dimensie*

Het kabinet streeft ernaar ook in de EU de aandacht voor terugkeer te versterken in de bredere samenwerking met derde landen, zodat ook binnen de EU terugkeerbeleid gekoppeld wordt aan andere onderdelen van het externe beleid van de EU. Een belangrijk deel van onze internationale contacten speelt zich immers af op Europees niveau. De EU kan als geheel ook meer gewicht in de schaal leggen dan Nederland alleen.

In de eerste helft van 2011 is het Europese beleid voor terug- en overname herzien. Nederland heeft de aanbevelingen over de in te zetten stimulansen richting potentiële terug- en overnamelanden gesteund en heeft zich er bovendien voor ingezet dat ook sancties mogelijk worden indien een land langdurig niet mee zou werken aan terugkeer.<sup>10</sup> De JBZ-Raad van 9 juni 2011 heeft besloten dat stimulansen kunnen worden ingezet om landen te bewegen mee te werken aan terugkeer. Dit kunnen zowel elementen zijn uit de 'Global Approach to Migration' als andere vormen (niet-migratie gerelateerde) van samenwerking met het desbetreffende land. Dit betreft maatwerk. Ook kan conditionaliteit worden toegepast indien landen niet meewerken aan terug- en overname. Tot slot zullen in de toekomst ook onderhandelingen over terug- en overnameovereenkomsten worden geïnitieerd met herkomstlanden, waar tot op heden voornamelijk onderhandelingen werden gevoerd met buurlanden van de EU. Nederland zal eventuele voorstellen voor meer op maat gesneden terug- en overnameovereenkomsten ondersteunen. Nederland zal zich er tevens voor inzetten dat terug- en overnameovereenkomsten worden gesloten met landen in Noord-Afrika.

Het kabinet zal voorts bij samenwerking tussen de EU en de ACS-landen (sub-Sahara Afrika, Caraïben en Stille Zuidzee) het belang van medewerking aan terugkeer prominenter benadrukken, bijvoorbeeld in het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)-comité. Ook in de politieke dialoog (artikel 8-dialoog van het Verdrag van Cotonou) met de ACS-landen moet het belang van samenwerking op terugkeer sterker aan de orde worden gesteld. Het kabinet zet zich tevens in voor uitbreiding en betere toepasbaarheid van het migratieartikel (artikel 13). Het kabinet dringt hierop aan in de EU-ACS migratiedialoog. Deze betere toepasbaarheid zal moeten worden vastgelegd bij de herziening van de Cotonou-overeenkomst in 2015.

#### *Global Approach to Migration*

Terugkeer is een belangrijk onderdeel van de algehele EU-benadering van migratie, 'Global Approach to Migration' (GAM). De GAM vormt het strategisch kader voor de samenwerking met derde landen op het terrein van asiel en migratie. De GAM beoogt op een samenhangende en evenwichtige wijze de samenwerking tussen de EU en derde landen te stimuleren op drie deelterreinen: bevordering van mobiliteit en legale migratie; facilitering van de koppeling tussen migratie en ontwikkeling, en voorkoming en bestrijding van illegale migratie inclusief terugkeer. Prioriteit heeft de samenwerking met landen in Afrika en

---

<sup>10</sup> Voor de volledige Nederlandse inzet wordt verwezen naar het BNC-fiche 'Mededeling evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten', Kamerstukken II, 2010/2011, 22 112, nr. 1154

Oost- en Zuid-Oost-Europa, daar dit de belangrijkste herkomst- en transitregio's zijn.

Mobiliteitspartnerschappen zijn de meest brede vorm van samenwerking, waarin alle elementen van de GAM terugkomen. De EU heeft de eerste proefmobiliteitspartnerschappen opgezet met Moldavië, Kaapverdië en Georgië. Nederland neemt deel aan de laatste twee. Momenteel wordt in EU-kader de mogelijkheid onderzocht voor mobiliteitspartnerschappen met Ghana en Armenië. Nederland zal zich inzetten voor het aangaan van nieuwe mobiliteitspartnerschappen daar waar Nederland (en andere EU-lidstaten) behoefte heeft aan een intensivering van de samenwerking op het terrein van migratie. Daarvoor zullen in eerste instantie de landen in Noord-Afrika in aanmerking komen.

#### *Operationele samenwerking*

Migratiesolidariteit uit zich ook door operationele samenwerking op het gebied van terugkeer. Daarom zal ik ook inzetten op intensivering van de bestaande praktische samenwerking met Europese landen. Dit is ook een van de uitgangspunten van het Stockholmprogramma. Hieraan wordt invulling gegeven door het organiseren van gezamenlijke EU-overheidsvluchten en groepsgewijze presentaties van vreemdelingen aan buitenlandse migratie-experts. Ook wordt met andere Europese landen samengewerkt bij de uitwisseling van *best practices* op het gebied van terugkeer. Deze vorm van samenwerking zal ik ook zoeken met landen buiten Europa als de Verenigde Staten, Canada en Australië. Daarnaast neemt Nederland deel aan een door de EU gefinancierd project, onder meer gericht op het organiseren van gezamenlijke missies naar herkomstlanden die tot doel hebben de medewerking aan terugkeer te verbeteren.

#### *2.4 Samenwerking binnen de Benelux*

Op grond van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied uit 1960 sluiten de Benelux-landen hun terug- en overnameovereenkomsten gezamenlijk. Ook worden de uitvoeringsprotocollen die EU-lidstaten kunnen afsluiten bij de EU terug- en overnameovereenkomsten, in Benelux-verband uitonderhandeld en gesloten.

De Benelux-inzet op het terug- en overnamedossier zal in de tweede helft van 2011 worden herzien. Evenals bij de herziening van het EU-overnamebeleid zal Nederland er ook in de Benelux voor pleiten dat bij landen op grote afstand van de Benelux, die geen belangrijk transitland vormen, kan worden bezien of afspraken inzake de overname van derde landers noodzakelijk zijn. Door deze differentiëring zullen sneller en met meer landen van herkomst terugkeerafspraken kunnen worden gemaakt.

Nederland zal zich tevens sterk maken voor een betere afstemming tussen de inzet op respectievelijk het Benelux- en EU-niveau. Zo zal Nederland ook in de Benelux aandringen op het initiëren van onderhandelingen over bilaterale terug- en overnameovereenkomsten met een aantal ACS-landen, in aansluiting op de eerdergenoemde EU-ACS-migratiedialoog.

### **3. Minder vrijblijvendheid in het vertrekproces**

#### *3.1 Stroomlijning toelatingsprocedures*

Vreemdelingen die in Nederland een procedure hebben opgestart (asiel of regulier) dienen na een afwijzing het terugkeerproces in te stromen. In het verleden kwam terugkeer echter vaak moeilijk van de grond doordat de desbetreffende vreemdelingen weer nieuwe procedures opstartten voordat het vertrek daadwerkelijk ter hand kon worden genomen. Ook is de tendens dat naarmate het verblijf in Nederland langduriger wordt, en vreemdelingen meer en meer ingeburgerd raken in de Nederlandse samenleving, vertrek moeilijker te realiseren is. Ik wil hier verandering in brengen. Daarom is het project 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' ontwikkeld dat beoogt procedures te stroomlijnen en te bundelen, waar mogelijk in te korten en het "stapelen" van procedures onnodig te maken en tegen te gaan. De contouren van de maatregelen zijn beschreven in de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures, die op 22 februari 2011 aan uw Kamer is gezonden.<sup>11</sup>

De inzet is dat doorprocederen, zonder dat hier inhoudelijk zwaarwegende nieuwe feiten en omstandigheden aan ten grondslag liggen, wordt ontmoedigd. Als toch wordt doorgeprocedeerd, moeten deze procedures zo kort en efficiënt mogelijk zijn. Het rekken van verblijf wordt hierdoor minder aantrekkelijk, hetgeen het vertrek kan stimuleren. Specifiek zal worden ingezet op een werkwijze waarbij in geval van tweede of volgende aanvragen van reeds afgewezen asielzoekers binnen één dag wordt bepaald of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. Zo niet, dan zal de aanvraag worden afgewezen en overdracht aan de DT&V plaatsvinden, ook als het gaat om regulier-humanitaire aanvragen van vreemdelingen. Tevens wordt de rechtsbijstand voor vervolgaanvragen gedifferentieerd. Een substantieel lagere of geen vergoeding voor verleende rechtsbijstand zal worden toegekend in zaken waarbij geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden of waar de vervolgaanvraag uiteindelijk niet leidt tot inwilliging. Deze werkwijze zal bijdragen aan het stimuleren tot terugkeer van vreemdelingen die geen recht op verblijf in Nederland hebben.

#### *3.2 Terugkeerrichtlijn: introductie terugkeerbesluit en inreisverbod*

In het terugkeerproces wordt gebruik gemaakt van een "van drang naar dwang"-aanpak. Met de introductie van de Europese terugkeerrichtlijn worden ook het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd. Vreemdelingen van wie wordt vastgesteld dat zij geen recht hebben op verblijf in Nederland of vreemdelingen die illegaal worden aangetroffen, ontvangen een terugkeerbesluit. Het terugkeerbesluit is een document waarin staat dat zij Nederland moeten verlaten en dat zij een vertrektermijn van 0 tot 28 dagen hebben om daar gevolg aan te geven. Indien de vreemdeling geen vertrektermijn krijgt of zich niet houdt aan de vertrektermijn, volgt een inreisverbod. Dit heeft als gevolg dat de vreemdeling gedurende een periode van in beginsel maximaal vijf jaar het gehele Schengengebied niet zal mogen inreizen.

Het zich in weerwil van het inreisverbod in Nederland bevinden wordt volgens het wetsvoorstel<sup>12</sup> als overtreding strafbaar gesteld.<sup>13</sup> Het risico van het opgelegd

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 19 637, nr. 1400

<sup>12</sup> Kamerstukken II, dossier 32 420

krijgen van een inreisverbod kan voor vreemdelingen op zichzelf een reden zijn om zelfstandig te vertrekken. Bij het uitreiken van het terugkeerbesluit zal de vreemdeling erop worden gewezen dat bij niet opvolgen van de vertrekverplichting een inreisverbod kan worden opgelegd waarna het verblijf strafbaar is. Daarmee wordt een extra prikkel tot zelfstandig vertrek gegeven. Hierin ligt een getrappt systeem besloten waarin steeds indringender consequenties worden verbonden aan de weigering te vertrekken.

### *3.3 Aanpak van illegaal verblijf*

Het kabinet wenst de onrechtmatige binnenkomst en het onrechtmatige verblijf van vreemdelingen in Nederland terug te dringen. Het kabinet zal daarom onder andere inzetten op strafbaarstelling van illegaliteit. Uw Kamer zal separaat worden geïnformeerd over deze aanpak van illegaal verblijf.

### *3.4 (Alternatieven voor) vreemdelingenbewaring*

Bij bovengenoemde "van drang naar dwang"-aanpak ligt voor afgewezen asielzoekers in de opvang de nadruk op zelfstandig vertrek. De afgewezen asielzoeker heeft in beginsel een termijn van 28 dagen na de definitieve afwijzing van het asielverzoek om het land te verlaten. Indien de vreemdeling voldoende meewerkt aan vertrek en het realiseren van het vertrek meer tijd vergt, dan kan betrokkene nog gedurende maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie geplaatst worden waar verder aan het vertrek wordt gewerkt. Indien een afgewezen asielzoeker niet bereid is zelfstandig te vertrekken, wordt het gedwongen vertrek ter hand genomen. Daarbij wordt zo nodig vreemdelingenbewaring toegepast, zowel onmiddellijk na afloop van de vertrektermijn als gedurende en na afloop van het verblijf in de VBL.

In 2010 heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid Gesthuizen om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring die goedkoper en minder restrictief zijn. In de afgelopen maanden is met een groot aantal relevante partijen gesproken over alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Hieruit is naar voren gekomen dat de volgende alternatieven zowel minder restrictief als goedkoper zijn:

1. het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een VBL;
2. het opleggen van een periodieke fysieke meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie in combinatie met terugkeerbegeleiding door de DT&V en/of het stellen van een borgsom tot zekerheid van het nakomen van de meldplicht;
3. onderbrenging bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties.

Met het inzetten van dergelijke alternatieven bestaat echter het risico dat de doelgroep zich zal onttrekken aan het toezicht. Voor illegale vreemdelingen die nooit een toelatingsaanvraag hebben gedaan, acht ik dit risico in principe te groot. Voor deze groep zal er waar mogelijk worden ingezet op direct zelfstandig vertrek uit Nederland, en indien nodig op gedwongen vertrek via vreemdelingenbewaring. Ook voor vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd aan de grens, ligt het niet in de rede om meer gebruik te maken van

---

<sup>13</sup> Tenzij het inreisverbod in relatie staat met een misdrijf, dan geldt art 197, Wetboek van Strafrecht.

alternatieven voor vreemdelingenbewaring dan nu het geval is. Wel zal ik mij ervoor inspannen dat de detentieperiode zo kort mogelijk kan worden gehouden door de toelatingsprocedures zo snel mogelijk af te wikkelen en, waar van toepassing, zo snel mogelijk vertrek te realiseren.

Daarnaast wil ik voor specifieke groepen waarbij het risico op onttrekking klein is, verder verkennen of het juridisch en praktisch mogelijk is één of meer van bovenstaande alternatieven toe te passen. Hierbij streef ik na om door middel van deze alternatieven het vertrek uit Nederland van meer vertrekplichtige vreemdelingen zeker te kunnen stellen. Ik zal daarbij de samenloop met de strafbaarstelling van illegaliteit in ogenschouw nemen.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn reeds alternatieven voor vreemdelingenbewaring ontwikkeld, respectievelijk de VBL en opvang bij het COA en Nidos.

Tot slot heb ik in het antwoord op Kamervragen over vrijheidsontneming bij toegangsweigering aangegeven dat de uitvoering van de Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA-procedure) dit jaar nauwlettend wordt gevolgd en toegezegd hierover cijfers te verstrekken.<sup>14</sup> Hierbij kom ik deze toezegging na. Gebleken is dat er in de periode 1 januari - 17 mei 2011 in totaal circa 20 GVA-beslissingen zijn genomen. Bijna driekwart van deze beslissingen betrof Dublin-zaken. Dit bevestigt dat er beperkt gebruik wordt gemaakt van deze procedure.

#### *Internationale voorbeelden*

Ik heb u tevens toegezegd u nader te zullen informeren over internationale voorbeelden in relatie tot alternatieven voor vreemdelingenbewaring. In het verleden zijn reeds werkbezoeken gebracht aan het Verenigd Koninkrijk en is informatie opgevraagd over de situatie in Australië. Uw Kamer is hierover per brief geïnformeerd.<sup>15</sup>

Ik heb een bezoek gebracht aan de terugkeerwoningen in België. Het Belgische voorbeeld is met name interessant door de intensieve wijze waarop het *case management* door terugkeercoaches is vormgegeven. Ik stel echter ook vast dat dit project specifiek gericht is op gezinnen met kinderen en minder geschikt lijkt als alternatief voor vreemdelingenbewaring van alleenstaanden.

In Nederland is reeds goed beleid ontwikkeld om te voorkomen dat gezinnen met kinderen in vreemdelingenbewaring komen, en het is niet mijn bedoeling dit beleid aan te passen. Een belangrijk verschil tussen de Nederlandse en Belgische aanpak was dat in Nederland gezinnen nog wel kortdurend in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Inmiddels hebben de Belgische autoriteiten echter aangegeven het noodzakelijk te achten dat in uitzonderlijke gevallen voor een zo kort mogelijke periode wel vreemdelingenbewaring kan worden toegepast, en wordt hiertoe accommodatie voor gezinnen met kinderen opgezet in een gesloten omgeving.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, Aangangsnummer 1933

<sup>15</sup> Kamerstukken II, TK 2009-2010, 19 637, nr. 1358



Onlangs is opnieuw een werkbezoek gebracht aan het Verenigd Koninkrijk, aan detentiecentrum Harmondsworth. Vreemdelingen kunnen zich, binnen de muren van het centrum, vrij bewegen, vrij gebruik maken van mobiele telefoon en internet en er wordt een breed activiteitenprogramma aangeboden. Een dergelijk regime blijkt tot nu toe niet te leiden tot meer vertrek.

### *3.5 Versterking toezicht*

Vreemdelingen die in de illegaliteit verblijven kunnen via het toezicht in het zicht van de overheid komen, waarna het vertrek ter hand kan worden genomen. Voor een slagvaardiger terugkeerbeleid ten aanzien van illegale vreemdelingen is cruciaal dat er sprake is van effectief toezicht op illegale vreemdelingen en dat van vreemdelingen die in het toezicht worden aangetroffen de identiteit en nationaliteit kan worden vastgesteld.

Als gezagdrager over de vreemdelingentaak van de politie heb ik de afgelopen periode in nauwe afstemming met de Vreemdelingenpolitie en ook andere relevante partijen gekeken naar mogelijkheden om de sturing op deze taak te verstevigen. Ik acht dit randvoorwaardelijk om invulling te kunnen geven aan het kabinetsbeleid om de migratie van kansarme migranten te beperken, zoals het strafbaar stellen van illegaliteit, de intensivering van de handhaving van de Vreemdelingenwet 2000 en de aanscherping van het terugkeerbeleid. De vreemdelingentaak van de Politie en in het bijzonder de rol van de Vreemdelingenpolitie in het kader van identiteits- en nationaliteitsonderzoek zijn essentieel voor het realiseren van dit kabinetsbeleid. Dit geldt eveneens voor de vreemdelingrechtelijke taken van de Koninklijke Marechaussee in het kader van grensbewaking en Mobiel Toezicht Veiligheid.

De eerste maatregel die ik samen met de minister van Veiligheid en Justitie heb getroffen is "de aanpak van (faciliteerders van) illegaliteit en van criminele vreemdelingen" te benoemen als één van de landelijke prioriteiten van de Nederlandse Politie 2011 - 2014. Daarnaast heeft de kwartiermaker Nationale Politie de opdracht gekregen om in het inrichtings- en realisatieplan aan te geven op welke wijze binnen de nationale politie de politieke vreemdelingentaak wordt georganiseerd. De kwartiermaker geeft daarbij aan welke taken/onderdelen bij de landelijke en/of regionale eenheden worden ondergebracht en hoe de samenwerking tussen de verschillende eenheden wordt geborgd.

Verder dient binnen de regionale eenheden het vreemdelingtoezicht meer dan thans het geval is, opgevat te worden als een korpsbrede taak, waarbij de BasisPolitieZorg als *front office* fungeert en de Vreemdelingenpolitie enerzijds als specialist vreemdelingenwetgeving en identiteitsonderzoek in de *back office* fungeert en anderzijds zelf ook actief is in het uitvoeren van persoons- en objectgerichte controles. Prioriteit wordt gegeven aan (illegale) vreemdelingen die overlast veroorzaken en/of crimineel zijn en aan kwetsbare groepen illegalen zoals slachtoffers van mensenhandel. Vreemdelingen die verdacht worden van een misdrijf, zullen als vreemdeling worden gelabeld in de strafrechtketen, opdat na het strafrechttraject, waar van toepassing, (tijdig) vreemdelingrechtelijke maatregelen kunnen worden ingezet.

## **4. (Vervangende) reisdocumenten**

### *4.1 Proces ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten*

De DT&V werkt volgens een geprotocolleerde werkwijze die er, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie

feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo uit 2005, op is gericht volledig te kunnen uitsluiten dat op enige wijze gevoelige persoonlijke informatie terecht zou kunnen komen bij een diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst van een uit te zetten vreemdeling. Deze werkwijze brengt in de praktijk aanzienlijke administratieve lasten en bijbehorende hoge kosten met zich mee, terwijl dit in een aantal gevallen onnodig is.

Gebleken is dat het proces voor het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten van diplomatieke vertegenwoordigingen op onderdelen efficiënter kan worden uitgevoerd. Ook kunnen de mogelijkheden om reisdocumenten te verkrijgen worden verbeterd door diplomatieke vertegenwoordigingen op hun verzoek meer informatie te verstrekken over de procedurele achtergrond van de vreemdeling. De diplomatieke vertegenwoordigingen vragen om deze informatie met het oog op de consulaire behartiging van de belangen van hun onderdanen. De DT&V zal overigens nooit informatie verstrekken over de inhoud van de asielprocedure van de betrokken vreemdeling.

Ik zet in op het vereenvoudigen van dit proces in die gevallen waarin dit geen risico's voor de vreemdelingen met zich meebrengt. De DT&V zal niet langer ten aanzien van elk land elk document vertalen en screenen op gegevens waaruit indirect zou kunnen worden afgeleid dat het om een asielzoeker gaat voordat het aan een diplomatieke vertegenwoordiging wordt overgelegd. Het gaat dan met name om de door de vreemdeling zelf ingevulde of aan de DT&V verstrekte stukken. Aangezien de vreemdeling wordt geïnformeerd over welke informatie hij wel en niet hoeft te verstrekken, mag hier worden uitgegaan van een eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Voor landen waarvan bekend is dat het enkele feit dat een vreemdeling asiel heeft aangevraagd in Nederland tot problemen zou kunnen leiden bij terugkeer, geldt dit uiteraard niet. Hiertoe zal aan de hand van de ambtsberichten van Buitenlandse zaken een lijst worden opgesteld van risicolanden.

Verder wordt bezien hoe de DT&V zich - met inachtneming van het privacyrecht - flexibeler kan opstellen naar diplomatieke vertegenwoordigingen die informatie vragen over de verblijfsrechtelijke procedure van de uit te zetten vreemdeling. De verwachting is dat deze meer toegankelijke opstelling van de DT&V tot meer en snellere verstrekking van (vervangende) reisdocumenten zal leiden.

#### *4.2 Intensiveren identiteits- en nationaliteitsonderzoek*

Identiteitsvaststelling is van cruciaal belang bij illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in het bezit zijn van documenten teneinde een voor de terugkeer benodigd (vervangend) reisdocument te kunnen verkrijgen. Er wordt een wetsvoorstel voorbereid dat het gebruik van biometrie ter ondersteuning van de identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen mogelijk maakt. Voorts zullen in het nog in gebruik te nemen Visum Informatie Systeem (VIS) gegevens van visumaanvragers worden vastgelegd. Het VIS biedt onder strikte voorwaarden mogelijkheden, indien dit in individuele gevallen noodzakelijk is, om een beperkt aantal gegevens uit het VIS ten behoeve van terugkeer over te dragen aan derde landen en/of internationale organisaties. De gegevens in het VIS worden maximaal vijf jaar bewaard.

#### *4.3 Identiteits- en nationaliteitsdocumenten*

Thans is de praktijk dat originele identiteits- en nationaliteitsdocumenten in beginsel gedurende de toelatingsprocedure in het bezit blijven van de vreemdeling. In de praktijk blijken vreemdelingen veelal niet meer te beschikken

over deze documenten op het moment dat terugkeer aan de orde is. Ik ben voornemens om originele documenten gedurende de toelatingsprocedure en het terugkeerproces onder mij te houden met het oog op (eventuele) terugkeer.

## **5. Terugkeer in uitvoering**

### *5.1 Dienst Terugkeer en Vertrek*

Sinds 2007 wordt het terugkeerbeleid uitgevoerd door de DT&V. De inrichting van één aparte terugkeerorganisatie was er op gericht om zowel de efficiëntie als de zorgvuldigheid van het terugkeerproces te vergroten. Binnen de DT&V wordt volgens protocollen gewerkt die waarborgen dat het terugkeerproces op een zorgvuldige en eenduidige manier wordt uitgevoerd. De DT&V werkt op basis van *case management*. Op deze manier wordt er persoonsgericht en daarmee intensiever gewerkt aan vertrek van vreemdelingen die het land moeten verlaten dan in het verleden het geval was. De prioriteit die gehecht wordt aan het vertrek van criminele vreemdelingen, heeft onder de DT&V gestalte gekregen door centrale plaatsing van vreemdelingen in de strafrechtketen in een beperkt aantal detentielocaties, zodat het zicht op deze vreemdelingen optimaal is. Voorts worden door de DT&V, meer dan in het verleden het geval was, intensieve relaties onderhouden met andere partijen die bij de vreemdeling betrokken zijn, zoals ketenpartners, landen van herkomst, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Een dergelijke intensieve benadering verbetert de mogelijkheden om te komen tot daadwerkelijk aantoonbaar vertrek van vreemdelingen.

Opgemerkt moet worden dat het realiseren van vertrek van vreemdelingen die het land dienen te verlaten weerbarstig blijft. De DT&V is voor het bereiken van de terugkeerdoelen afhankelijk van een aantal externe factoren, waarvan medewerking van de vreemdeling aan het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten en, als de vreemdeling niet meewerkt, van het land van herkomst aan gedwongen terugkeer de belangrijkste zijn. Andere afhankelijkheden zijn onder andere de samenwerking met ketenpartners, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Ondanks deze afhankelijkheden zijn en worden met de intensieve aanpak van de DT&V goede resultaten bereikt, die zichtbaar zijn in de vertrekcijfers. Deze laten over de afgelopen jaren een stijgende lijn zien. In 2008 lag het percentage aantoonbaar vertrek uit Nederland van vreemdelingen bij wie sprake was van een vorm van vertrek uit de caseload van de DT&V op 45%. In 2009 was dit gestegen naar 50% en in 2010 naar 52%. Het percentage aantoonbaar vertrek van vreemdelingen die vertrekken vanuit de strafrechtketen ligt rond de 70%.

Hiermee is een stevige basis is gelegd voor de wens van het kabinet om terugkeer verder te intensiveren. In de komende jaren zullen stappen worden gezet om de uitvoering van het terugkeerbeleid verder te stroomlijnen en te verbeteren.

### *5.2 Terugkeer vreemdelingen na afwijzing aanvraag regulier*

De DT&V is thans niet betrokken bij het vertrek van vreemdelingen die een reguliere aanvraag hebben doorlopen. De DT&V wordt pas betrokken indien deze vreemdelingen op enig moment in vreemdelingenbewaring worden gesteld. De consequentie hiervan is dat DT&V niet alle vreemdelingen kent die niet-rechtmatig in Nederland verblijven, maar wel bekend zijn bij de overheid, en op een deel van deze vreemdelingen ook geen regie kan voeren met het oog op het (zelfstandige) vertrek.

Ik wil onderzoeken of het vertrekproces van vreemdelingen na een afwijzing van een aanvraag regulier meer analoog kan verlopen aan het vertrekproces bij asielzoekers. Deze vreemdelingen zullen na een afwijzing van de verblijfsaanvraag direct vanuit de IND bij de DT&V instromen zodat het vertrek kan worden gefaciliteerd en kan worden voorkomen dat betrokkene het verblijf in de illegaliteit voortzet. In dit kader wordt bezien of uitbreiding van de bevoegdheden van de DT&V nodig is op het gebied van inbewaringstelling alsmede de inname van documenten.<sup>16</sup>

### *5.3 Kosten gedwongen terugkeer verhalen op vreemdeling*

In het Algemeen Overleg over vreemdelingenbewaring van 26 januari 2011 heb ik toegezegd nader te bezien of kosten die door de overheid worden gemaakt in het kader van het terugkeerproces (waaronder tevens eventuele kosten van vreemdelingenbewaring) zouden kunnen worden verhaald op de vreemdeling.

Als het gaat om vreemdelingen die op reguliere gronden naar Nederland komen, wordt er in het kader van modern migratiebeleid reeds het nodige geregeld om veilig te stellen dat de kosten van een eventuele gedwongen terugkeer kunnen worden verhaald. Op grond van artikel 66 van de Vreemdelingenwet 2000 en de nadere uitwerking daarvan in het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen de kosten van gedwongen terugkeer van een vreemdeling thans worden verhaald op die vreemdeling of - zo die minderjarige is - op degene die het wettig gezag over die vreemdeling uitoefent. Met de wijziging van artikel 66 in het kader van het modern migratiebeleid wordt de mogelijkheid van verhaal door de overheid van de kosten van gedwongen terugkeer van de vreemdeling verruimd naar diens (gewezen) referent. Het betreft de kosten die de vreemdeling zelf zou hebben gemaakt indien deze Nederland uit eigen beweging zou hebben verlaten. Concreet betekent dit, dat de directe kosten van terugreis, transport en identiteitsbewijzen worden verhaald.

Voor afgewezen asielzoekers en illegale vreemdelingen geldt dat zij in de overgrote meerderheid van de gevallen niet over (veel) geld beschikken, waardoor de inzet die gepleegd zou moeten worden om in ieder individueel geval te proberen om kosten die door de overheid worden gemaakt in het kader van het terugkeerproces te verhalen op de betreffende vreemdeling niet in verhouding zal staan tot de te verwachten baten. Ik zal echter onderzoeken of het mogelijk is om, in die gevallen waarin een duidelijk concrete indicatie bestaat dat de vreemdeling wel over middelen beschikt, over te gaan tot het verhalen van deze kosten.

Ik zal nader onderzoeken wat de juridische en praktische mogelijkheden op dit punt zijn, waarbij uitgangspunt zal zijn dat het verhalen van de kosten niet aan het vertrek in de weg mag staan of vertragend mag werken.

## **6. Samenwerking met VNG/gemeenten**

Een goede samenwerking met gemeenten is van groot belang voor een effectief terugkeerbeleid. Sinds in mei 2007 een bestuursakkoord werd gesloten tussen de toenmalige staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse

---

<sup>16</sup> Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.

Gemeenten (VNG) is de samenwerking met gemeenten op het terrein van het vreemdelingenbeleid sterk verbeterd. Zo is er intensief tussen het Rijk en gemeenten samengewerkt bij het afbouwen van de gemeentelijke noodopvang.

In de huidige kabinetsperiode wordt deze intensieve samenwerking met gemeenten voortgezet, vanuit het gedeelde belang om zoveel mogelijk te bevorderen dat vreemdelingen die het land dienen te verlaten ook echt aantoonbaar vertrekken en daarmee zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen op straat terechtkomen. Intensieve begeleiding vanuit de DT&V, inclusief de in deze brief genoemde nieuwe mogelijkheden, draagt hieraan verder bij. In die gevallen waarin de vreemdeling buiten zijn schuld niet kan terugkeren, biedt het buitenschuldbeleid een vangnet.<sup>17</sup> Desondanks is het mogelijk dat uitgeprocedeerde vreemdelingen, bijvoorbeeld omdat zij zich onttrekken aan het terugkeerproces, op straat terecht komen. Hoewel het denkbaar is dat er bijzondere omstandigheden zijn waarbij gemeenten besluiten een dergelijke aangetroffen illegale vreemdeling, bijvoorbeeld in het belang van openbare orde, tijdelijk onderdak te bieden, moet de vervolgstap in dergelijke gevallen zijn om samen met de DT&V tot een oplossing in zo'n zaak te komen. Gemeenten worden door de DT&V intensief betrokken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid, zowel via een landelijke klankbordgroep als in lokaal terugkeeroverleg. Met gemeenten zijn afspraken gemaakt dat zij de DT&V kunnen benaderen indien zij bijvoorbeeld te maken krijgen met ex-asielzoekers die een beroep doen op opvang via de gemeente. De DT&V kan vervolgens bezien wat de achtergrond is van de betreffende casus en in afstemming met de gemeente maatwerk leveren. Voorts zal ik frequent bestuurlijk overleg hebben met de VNG in het kader waarvan onder meer voor gemeenten relevante beleidsontwikkelingen en –voornemens worden besproken. Op deze manier kunnen eventuele consequenties voor gemeenten van (nieuw) beleid in een vroeg stadium worden signaleerd.

---

<sup>17</sup> Het buitenschuldbeleid is uiteengezet in de Vreemdelingencirculaire 2000 (B) 14

## **Bijlage 1** Beleid voor specifieke groepen

Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over het specifieke beleid voor EU-burgers, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en strafrechtelijk veroordeelde illegale vreemdelingen. Onderstaand een samenvatting van de terugkeeraspecten.

### *EU-burgers*

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel, een pakket maatregelen gepresenteerd dat de negatieve kanten van de toegenomen arbeidsmigratie uit de landen in Midden- en Oost-Europa het hoofd moet bieden. Uw Kamer is daarover op 14 april 2011 per brief geïnformeerd.<sup>18</sup> Op het terrein van verblijfsrecht in relatie tot sociale zekerheid is een aantal maatregelen genomen die misbruik van sociale voorzieningen moeten voorkomen. Daar waar terugkeer aan de orde is geldt dat primair wordt ingezet op zelfstandig vertrek, maar waar nodig wordt ook gedwongen vertrek toegepast.

De belangrijkste maatregelen zijn scherpere controle op en regels voor verblijfsbeëindiging bij beroep op bijstand, bij inschrijving bij de IND controle op voldoen aan voorwaarden voor verblijf en ongewenstverklaring na meerdere misdrijven.

### *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*

Het regeerakkoord stelt dat bij de komst van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), die geen recht hebben op verblijf, de inzet zich richt op zo spoedig mogelijke terugkeer onder de voorwaarde van lokale opvang. Bij brief van 14 december 2010<sup>19</sup> heb ik uw Kamer laten weten dat de voorgenomen herijking van het amv-beleid, zoals vormgegeven door het vorige kabinet, veel raakvlakken kent met de maatregelen die in het regeerakkoord worden gepresenteerd. Daarom zal ik die herijking nader uitwerken en implementeren.

Uitgangspunt van de herijking is dat een zo sluitend mogelijke aanpak wordt gerealiseerd en dat sneller duidelijkheid wordt gegeven aan amv's over hun toekomstperspectief. Een amv die niet in aanmerking komt voor bescherming op basis van de asielaanvraag, dient zo spoedig mogelijk terug te keren. De amv-vergunning zal worden afgeschaft, zodat bij afwijzing van de asielaanvraag meteen duidelijk wordt dat terugkeer aan de orde is en niet de indruk wordt gewekt dat verblijf wordt toegestaan, ook al is de asielaanvraag afgewezen. Bij voorkeur keert de minderjarige terug naar de ouders of andere familieleden, maar er wordt waar mogelijk ook gebruik gemaakt van alternatieve opvangfaciliteiten in landen van herkomst. Waar nodig zal Nederland zich inzetten voor het realiseren van opvangplekken waar teruggekeerde amv's (tijdelijk) terecht kunnen.

### *Strafrechtelijk veroordeelde illegale vreemdelingen*

De terugkeer van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen is in het regeerakkoord aangemerkt als prioriteit. Sinds 2010 kunnen rechters de tbs (terbeschikkingstelling) van een illegale vreemdeling beëindigen als de illegale

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 29 407, nr. 118

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 27 062, nr. 67

vreemdelingen die zich in tbs-klinieken bevinden, terugkeren naar het land van herkomst op voorwaarde dat een passende voorziening beschikbaar is.

Het kabinet zal in de toekomst illegale vreemdelingen ook uitsluiten van voorwaardelijke invrijheidstelling. De opgelegde vrijheidsstraf kan alleen voortijdig worden beëindigd indien de illegale vreemdeling uit Nederland kan worden uitgezet en niet binnen een nader bepaalde periode in Nederland terugkeert. Als hij dat laatste toch doet, moet hij alsnog het strafrestant uitzitten.<sup>20</sup> Ook voor de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) zal de tussentijdse beëindiging in geval van illegale vreemdelingen die kunnen worden uitgezet worden geregeld.

---

<sup>20</sup> Zie de tweede nota van wijziging bij het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, welke op 5 april jl. met algemene stemmen en zonder amendering aanvaard door uw Kamer. Kamerstukken II, 2010/2011, 32 319, nr. 8

## **Bijlage 2** Actualisering van de bijlagen bij de notitie inzake de eventuele opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen

Deze bijlage betreft een geactualiseerde versie van de bijlagen van de notitie inzake de opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen. Het *uitgangspunt* van deze notitie is dat in bilaterale verdragen een terug- en overnameclausule dient te worden opgenomen tenzij er sprake is van een in de notitie beschreven uitzonderingssituatie.

Bij de besluitvorming inzake afweging Nederlands belang dient onderscheid te worden gemaakt tussen landen die vermeld staan in bijlage III (de zogeheten "prioriteitslanden") en overige landen. Voor prioriteitslanden geldt dat een terug- en overnameclausule tot stand dient te komen, tenzij het eerstverantwoordelijke ministerie aan kan tonen dat het belang van totstandkoming c.q. wijziging van het specifieke verdrag prevaleert boven het belang van een terug- en overnameclausule. Voor de overige landen geldt het omgekeerde. Indien noch overleg op ambtelijk niveau, noch overleg tussen de betrokken bewindspersonen tot resultaat leidt, wordt de zaak ter beslissing aan de ministerraad voorgelegd.

### **I**

#### **Landen waarmee geen terug- en overnameclausule hoeft te worden overeengekomen, te weten:**

##### *a. Alle EU-landen*

België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Zweden

##### *b. Alle landen waarmee reeds bilateraal (in Benelux-kader) een terug- en overnameverdrag tot stand is gekomen*

Armenië (nog niet in werking getreden), Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Kosovo (nog niet in werking getreden), Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Montenegro (1), Oostenrijk, Roemenië, Servië (1), Slovenië, Slowakije, Zwitserland.

(1) Gesloten als Federale Republiek Joegoslavië. T&O is door zowel Servië als Montenegro, na hun opsplitsing, als zodanig toegepast.

##### *c. Alle landen waarvoor een mandaat aan de Europese Commissie werd verleend voor onderhandelingen over een EU-overnameovereenkomst*

Albanië, Algerije (onderhandelingen niet geopend), Bosnië-Herzegovina, China (onderhandelingen niet geopend), Georgië, Hong Kong, Kaapverdië (in onderhandeling), Macau, Macedonië, Marokko (in onderhandeling), Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, Rusland, Servië, Sri Lanka, Turkije (in onderhandeling), Wit-Rusland (onderhandelingen nog niet geopend)

##### *d. Alle landen waarmee de EU een associatie- en/of gemengd akkoord incl. terug- en overnameclausule tot stand heeft gebracht*

1. Verdrag van Cotonou – alle ACS landen (Angola, Antigua en Barbuda, Bahama's, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Centraal Afrikaanse Republiek, Comoren, Congo- Brazzaville, Cookeilanden, Djibouti, Dominica, Dominicaanse Republiek, DR Congo, Equatoriaal Guinee, Eritrea, Ethiopië, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Guinee, Guinee-Bissau, Guyana, Haïti, Ivoorkust, Jamaica, Kaapverdië, Kameroen, Kenia, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Marshalleilanden, Mauritanië, Mauritius, Micronesia,



Mozambique, Namibië, Nauru, Niger, Nigeria, Niue, Oeganda, Oost-Timor, Palau, Papoea-Nieuw-Guinee, Rwanda, Salomonseilanden, Samoa, Sao Tomé and Principe, Senegal, Seychellen, Sierra Leone, Soedan, Somalië, St. Kitts en Nevis, St. Lucia, St. Vincent en Grenadines, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad en Tobago, Tsjaad, Tuvalu, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe, Zuid-Afrika)

2. Associatie- en/of gemengd akkoord – Albanië, Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Bolivia (niet in werking getreden), Chili, China (in onderhandeling), Colombia (niet in werking getreden), Costa Rica (niet in werking getreden), Ecuador (niet in werking getreden), Egypte, El Salvador (niet in werking getreden), Georgië, Guatemala (niet in werking getreden), Honduras (niet in werking getreden), Irak (in onderhandeling), Israel, Jordanië, Kazachstan, Kirgizië, Kroatië, Libanon, Macedonië, Mongolië (in onderhandeling), Montenegro, Nicaragua (niet in werking getreden), Oezbekistan, Panama (niet in werking getreden), Peru (niet in werking getreden), Syrië (niet in werking getreden) Tadzjikistan, Tunesië, Venezuela (niet in werking getreden), Vietnam (in onderhandeling), Zuid-Afrika, Zuid-Korea (in onderhandeling)

## **II**

### **Landen waarmee bilateraal (in Benelux-verband) wordt onderhandeld over terug- en overnameverdragen**

Frankrijk (herziening overeenkomst)  
Kazachstan (in onderhandeling)

## **III**

### **Overzicht prioriteitslanden in het kader van het overeenkomen van terug- en overnameclausules**

Afghanistan  
Bangladesh  
Cuba  
India  
Iran  
Jemen  
Libië  
Turkmenistan