

Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99

EVALUATIE EFFECTIVITEIT TERUGKEERBELEID '99

Evaluatie effectiviteit
Terugkeerbeleid '99

Een inventarisatie van de (on)mogelijkheden

Mary van den Wijngaart
Madeleine Hulsen
Marjolijn Olde Monnikhof

ITS - Nijmegen

De particuliere prijs van deze uitgave € 10,-.
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Wijngaart, Mary van den

Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99. / Mary van den Wijngaart, Madeleine
Hulsen, & Marjolijn Olde Monnikhof - Nijmegen: ITS
ISBN 90 - 5554 - 229 - 6
NUR 820, 747

© 2003 ITS, Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher

Inhoud

1 Inleiding	1
1.1 Doelstelling inventarisatie	1
1.2 Quick-scan	2
1.3 Opbouw rapportage	2
2 Terugkeerbeleid '99	3
2.1 Hoofdpijnen Terugkeerbeleid '99	3
2.2 Beleidsintensivering	4
2.2.1 Finale vertrektermijn	4
2.2.2 Beëindiging opvangvoorzieningen	5
2.2.3 Facilitering zelfstandige terugkeer	7
2.2.4 Vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring	8
2.3 Organisatorische veranderingen	9
2.4 Samenvattend	10
3 Beschikbare kwantitatieve bronnen	13
3.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	13
3.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	17
3.3 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)	19
3.4 Koninklijke Marechaussee (KMar)	20
3.5 Vreemdelingendiensten (VD)	22
4 Haalbaarheid onderzoek effectiviteit Terugkeerbeleid '99	25
4.1 Doelstelling onderzoek effectiviteit Terugkeerbeleid '99	25
4.2 Effectiviteit in termen van terugkeer	26
4.3 Effectiviteit in termen van beleidsintensivering en samenwerking	28
4.4 Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	29
Terminologie	41
Bibliografie	47

Bijlagen

Bijlage 1 - Overzicht van personen met wie gesproken is binnen de inventarisatie van het onderzoek naar de effectiviteit van Terugkeerbeleid '99

Bijlage 2 - Beschikbare schriftelijke informatie voor het feitelijke onderzoek naar de effectiviteit van Terugkeerbeleid '99

Bijlage 3 - Leden van de begeleidingscommissie

Bijlage 4 - Overzicht Centraal Register Vreemdelingen

Bijlage 5 - Aandachts- en knelpunten bij een onderzoek naar (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers

Bijlage 6 - Vraagstelling en onderzoeksmethoden van een evaluatieonderzoek naar het Terugkeerbeleid '99

1 Inleiding

Dit rapport doet verslag van een inventariserende studie naar de haalbaarheid van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99. Voordat we ingaan op de resultaten, komen hier eerst het doel en de werkwijze van de inventarisatie aan de orde.

1.1 Doelstelling inventarisatie

Het WODC van het Ministerie van Justitie heeft het voornemen een onderzoek uit te zetten naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99. Men wil inzicht krijgen in de (kwantitatieve) effecten van de maatregelen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999 (Ministerie van Justitie, 1999); dit zoveel mogelijk in vergelijking met het daarvoor gevoerde terugkeerbeleid. Het onderzoek dient zich te beperken tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers tot 1 april 2001. Uit ervaringen in eerder onderzoek komt echter naar voren dat de kwaliteit en beschikbaarheid van relevante kwantitatieve gegevens (vooral cijfermateriaal) te wensen over laat. Dit zou zelfs de haalbaarheid van een onderzoek naar het terugkeerbeleid in gevaar kunnen brengen. Om meer zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden van een dergelijk onderzoek, is daarom - voorafgaand aan het feitelijke onderzoek - eerst geïnventariseerd welke informatie in principe beschikbaar is, bij welke organisaties en wat de kwaliteit hiervan is.

Doel van de inventarisatie is het in kaart brengen van de gegevens die voorhanden zijn over de groep (ex-)asielzoekers die onder het Terugkeerbeleid '99 vallen, bij de organisaties die werkzaam zijn op het gebied van terugkeer. Dit zijn in ieder geval de ketenpartners: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Vreemdelingendienst (VD), Koninklijke Marechaussee (KMar) en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Een andere relevante organisatie is de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

De inventarisatie dient een specificatie op te leveren van welk cijfermateriaal en andere informatie nodig is voor een succesvolle uitvoering van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99, welke organisaties over dat materiaal beschikken en op welke wijze de informatie ter beschikking kan worden gesteld. Aan de hand van de inventarisatie kan vervolgens worden bepaald of, en hoe het mogelijk is het effect - zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin - van het Terugkeerbeleid '99 voor afgewezen asielzoekers te evalueren.

1.2 Quick-scan

Aangezien de beschikbare tijd voor de inventarisatie zeer beperkt was, 4 à 6 weken, is gekozen voor een quick-scan waarbij informatie is verzameld via face-to-face en telefonische interviews met sleutelpersonen. We hebben in totaal met 24 personen een vraaggesprek gevoerd¹. Zij hebben allen vanuit hun specifieke achtergrond en op een meer centraal niveau expertise op het gebied van terugkeer. In de gesprekken is met name nagegaan welk cijfermateriaal over het Terugkeerbeleid '99 en het daarvoor geldende beleid beschikbaar is bij de ketenpartners en andere relevante organisaties, hoe betrouwbaar dit is en op welk termijn de gegevens lever- of beschikbaar zouden kunnen zijn. Daarnaast is er (schriftelijke) informatie verzameld en in kaart gebracht over de organisaties die betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid².

Ook zijn nog activiteiten ondernomen om de verkregen gegevens te complementeren en te fitteren. Hiertoe is per relevante organisatie een schriftelijke samenvatting gemaakt van de informatie die over hen is verzameld met daarbij nog enkele openstaande vragen. Deze zijn naar de desbetreffende contactpersonen gestuurd met het verzoek de informatie te controleren en de vragen te beantwoorden. Hier hebben vier van de vijf organisaties gehoor aan gegeven. Verder is aanvullend nog een interview gehouden met medewerkers van INDIAC, het informatie- en analysecentrum van de IND en met het afdelingshoofd Juridische Zaken van COA.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de expertise van de leden van de begeleidingscommissie. In bijlage 3 staat vermeld wie deel uitmaken van deze commissie.

1.3 Opbouw rapportage

In het volgende hoofdstuk beschrijven we allereerst de belangrijkste kenmerken van het Terugkeerbeleid '99 en enkele belangrijke verschillen met het daarvóór geldende terugkeerbeleid. Hoofdstuk 3 geeft daarna een overzicht van de beschikbare kwantitatieve gegevens bij - voor het onderzoek - relevante organisaties. Er worden constatering gedaan omtrent de aanwezigheid en betrouwbaarheid van de informatie met het oog op het feitelijke onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de (on)mogelijkheden van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99. Wat is haalbaar gezien de beschikbare informatie? Ook worden enkele aanbevelingen gedaan omtrent de registratie van kwantitatieve gegevens van asielzoekers in het licht van de evaluatie van de nieuwe vreemdelingenwet (Vw2000).

1 Zie bijlage 1 voor een overzicht van de informanten met wie gesproken is.

2 Zie bijlage 2 voor een overzicht van het beschikbare schriftelijke materiaal.

2 Terugkeerbeleid '99

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Terugkeerbeleid '99. Aan de orde komen de uitgangspunten van dit beleid en beschrijven we de beleidsintensiveringen en organisatorische maatregelen die geïntroduceerd zijn binnen het Terugkeerbeleid '99³.

2.1 Hoofdpijnen Terugkeerbeleid '99

In het Regeerakkoord van 1998 is afgesproken het terugkeerbeleid te intensiveren. Om dit te realiseren, is bepaald dat:

'van de vreemdeling, in het geval dat de eerste beslissing op zijn verzoek om toelating negatief is, medewerking zal worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden' (Tweede Kamer, 26 024, pag. 86).

Ditzelfde geldt ook voor de gevallen waarin wordt overgegaan tot intrekking van een eerder verleende verblijfsstatus. Gedurende de voorbereidingsperiode op zijn vertrek mag de vreemdeling verblijven in de opvang. Daarnaast is in het Regeerakkoord bepaald dat er organisatorische maatregelen zullen worden getroffen en dat de ondersteuning ten behoeve van de terugkeer wordt uitgebreid.

Dit voornemen in het Regeerakkoord is uitgewerkt in de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999. Dit wordt ook wel het *Terugkeerbeleid '99* genoemd. Onderdeel van dit beleid is het Stappenplan 2000 dat op 10 februari 2000 in de Staatscourant is gepubliceerd. Vanaf de dag erna, 11 februari 2000, is het Terugkeerbeleid '99 van kracht geworden. Vóór 11 februari 2000 gold er een ander beleid dat zich richtte op de terugkeer van vreemdelingen. Dit is het Terugkeerbeleid '97⁴ waarvan het Stappenplan 1999 onderdeel is geweest. Per 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet

3 Primair uitgangspunt voor de beschrijving van de maatregelen is de Notitie Terugkeerbeleid (Ministerie van Justitie, 1999). Of, en in welke mate de afzonderlijke maatregelen worden uitgevoerd, valt buiten het bestek van de inventarisatie. Dit maakt deel uit van het feitelijk onderzoek. Als gedurende de inventarisatie informatie is verkregen omtrent de uitvoering van het Terugkeerbeleid dan is dat opgenomen.

4 De uitgangspunten van het terugkeerbeleid vóór Terugkeerbeleid '99 staan integraal beschreven in de Notitie Terugkeerbeleid van 3 juni 1997. In deze rapportage spreken wij daarom van Terugkeerbeleid '97.

(Vw2000) in werking getreden. Dit betekent dat het Terugkeerbeleid '99 van kracht is geweest in de periode 11 februari 2000 - 1 april 2001.

Het Stappenplan 2000 van Terugkeerbeleid '99 is van toepassing op asielzoekers van wie in de periode 11 februari 2000 tot 1 april 2001:

- a. een eerste negatieve beslissing op de asielaanvraag is genomen, of
- b. een negatieve beslissing op het bezwaar tegen de niet-inwilliging van de asielaanvraag is genomen, of
- c. de vergunning tot verblijf, daaronder begrepen de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, is ingetrokken of niet is verlengd, of de toelating als vluchteling is ingetrokken.

Asielzoekers waarbij bovenstaande beslissingen zijn genomen vóór 11 februari 2001 vallen onder het Stappenplan 1999 - ook wel Stappenplan III genaamd - van het Terugkeerbeleid '97 of onder de Zorgwet VVTV voor wat betreft de voorlopige vergunning tot verblijf. Onder de nieuwe Vreemdelingenwet zijn er geen stappenplannen meer en hieronder vallen die asielzoekers die ná 1 april 2001 een negatieve beschikking op asielaanvraag dan wel in bezwaar hebben ontvangen.

Het centrale uitgangspunt van het Terugkeerbeleid '99 is dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer blijft daarbij de meest wenselijke optie. Conform het Regeerakkoord staat in het Terugkeerbeleid '99 de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling vermeld om zelfstandig uit Nederland te vertrekken. De vreemdeling krijgt een bepaalde periode om zijn vertrek voor te bereiden, de zogeheten vertrektermijn.

Met de invoering van het Terugkeerbeleid '99 zijn in de gehele toelatingsprocedure op een aantal onderdelen intensiveringen doorgevoerd. Daarnaast zijn ten behoeve van een adequate uitvoering organisatorische maatregelen getroffen. In de volgende paragrafen geven we een beschrijving van deze intensiveringen en maatregelen.

2.2 Beleidsintensiveringen

2.2.1 Finale vertrektermijn

Onder het Terugkeerbeleid '99 krijgt een rechtmatig verwijderbare vreemdeling 28 dagen om zijn vertrek te regelen. Gedurende deze finale vertrektermijn kan de betrokken vreemdeling zijn daadwerkelijke vertrek afronden. Hij draagt hiervoor zelf de verantwoordelijkheid. Dit betekent dat op het moment dat de vreemdeling een negatieve beschikking krijgt, hij zelf stappen moet ondernemen om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen. Wanneer de vreemdeling niet voldoet aan zijn

vertrekverplichting binnen de gestelde termijn, kan hij uit Nederland worden gezet. Dit is echter niet van toepassing als buiten de schuld van de vreemdeling vertrek niet mogelijk is. 'Buiten schuld' dient in dit verband te worden beschouwd als een objectief criterium, namelijk dat de vreemdeling niet in het bezit kan komen van een reisdocument.

Gedurende de periode van vertrekvoorbereiding kan de vreemdeling in beginsel in de reguliere opvang verblijven. Nadat de vertrektermijn is verlopen, wordt elke voorziening van overheidswege - dus ook de opvangvoorzieningen - beëindigd. Uitzondering hierop wordt gemaakt voor die vreemdelingen die staatloos zijn en daardoor buiten hun schuld niet kunnen vertrekken. De finale vertrektermijn is een uiterste termijn in verband met de beëindiging van voorzieningen en laat dus onverlet dat in bepaalde gevallen gedwongen uitzettingen uit Nederland kunnen plaatsvinden.

2.2.2 Beëindiging opvangvoorzieningen

Complementair aan de eigen verantwoordelijkheid voor vertrek van de vreemdeling is dat er expliciet een einddatum geldt ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de opvang van vreemdelingen die een afwijzende beslissing op hun verzoek om toelating hebben gekregen. De vraag of de vreemdeling al dan niet (actief) meewerkt aan de voorbereiding op zijn of haar terugkeer - het zogenaamde meewerkcriterium - is, voor aanvragen ingediend na de inwerkingtreding van het Terugkeerbeleid '99, vanaf 11 februari 2000, niet meer relevant.

Indien na het verstrijken van de vertrektermijn wordt geconstateerd dat de vreemdeling nog niet is teruggekeerd en er ook geen documenten voorhanden zijn op basis waarvan alsnog uitzetting uit Nederland kan worden gerealiseerd, wordt door het COA overgegaan tot het beëindigen van de van overheidswege verstrekte voorzieningen. Het betreft hier dan de rechtmatig verwijderbare asielzoekers.

Voor het beëindigen van de opvangvoorzieningen moeten een aantal stappen worden doorlopen. Deze zijn vastgelegd in een zogeheten stappenplan. Asielzoekers die hun laatste beschikking van de IND hebben gekregen tussen 11 februari 2000 en 1 april 2001, vallen onder *Stappenplan 2000*. Hierin worden de procedures beschreven om te komen tot de beëindiging van opvangvoorzieningen na afloop van de finale vertrektermijn van 28 dagen, zonder dat daarbij het meewerkcriterium wordt gehanteerd. Hierin worden ook de stappen beschreven die door Politie, het COA en de IND moeten worden gezet om in individuele zaken uitvoering te kunnen geven aan de voorschriften voor de beëindiging van de opvang en de voorbereiding op de terugkeer. Daarnaast worden de voorzieningen omschreven die de Nederlandse overheid bij zelfstandige terugkeer biedt: bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten en deelname aan op terugkeergerichte cursussen. De Internationale Organisatie voor

Migratie (IOM) is daarnaast in staat gesteld in contact te treden met de vreemdeling teneinde hem de terugkeerregeling aan te bieden (zie paragraaf 2.2.3).

Asielzoekers die vóór 11 februari 2000 hun laatste IND-beschikking hebben gekregen vallen onder *Stappenplan '99*. Dit plan valt onder het Terugkeerbeleid '97. Het centrale uitgangspunt - een beslissing tot niet toelaten betekent Nederland verlaten - geldt ook voor dit beleid. Belangrijk verschil is het hierboven al genoemde meewerkcriterium. Er kan alleen tot uitzetting uit de opvang worden overgegaan als de overheid kan bewijzen dat een rechtmatig verwijderbare vreemdeling niet aan zijn of haar terugkeer meewerkt. Dit betekent dat de vreemdeling niet meewerkt aan het verkrijgen van benodigde reis- en identiteitsdocumenten. Het objectief vaststellen van deze medewerking wordt omschreven in het eerste deel van *Stappenplan 1999*. In het tweede deel wordt aangegeven hoe verschillende instanties moeten reageren indien objectief is vastgesteld dat de vreemdeling niet meewerkt.

Overigens is per 8 juni 2002 een herziene werkwijze ter vervanging van het *Stappenplan 1999* ingevoerd. In deze herziene werkwijze is bepaald dat de bewijslast voor het meewerkcriterium niet langer bij de overheid ligt, maar bij de vreemdeling zelf. Dit betekent dat voor de groep waarvan ná deze datum wordt bepaald dat ze nog onder het *Stappenplan 1999* valt ontruimingsprocedures kunnen worden gestart (Ministerie van Justitie, 2002a).

Belangrijke wijzigingen van *Stappenplan 2000* ten opzichte van *Stappenplan 1999* zijn:

- na definitieve afwijzing krijgt de vreemdeling vier weken (28 dagen) om zelfstandig zijn vertrek te regelen;
- stimuleren van terugkeer door informatievoorziening (Regionale Integrale Terugkeer Teams), terugkeermodule in dagstructurering (COA) en praktische ondersteuning (IOM);
- het meewerkcriterium vervalt;
- na 28 dagen worden de door de overheid verstrekte opvang en voorzieningen beëindigd en volgt ontruiming.

Vanaf de inwerkingtreding van de *Vreemdelingenwet 2000* op 1 april 2001, zijn alle beslissingen die door de IND genomen worden (ongeacht de datum van het oorspronkelijke asielverzoek) meeromvattend. Dit houdt in dat afwijzing van de aanvraag om toelating tot Nederland tegelijkertijd tot gevolg heeft dat het recht op opvang wordt beëindigd. Er hoeven dan ook geen stappenplannen meer doorlopen te worden om de opvangvoorzieningen van asielzoekers te kunnen beëindigen. De politie kan dan na het verstrijken van de finale vertrektermijn van 28 dagen direct overgaan tot ontruiming.

Afhankelijk van het moment waarop de asielprocedure is aangevangen en het verloop van de procedure, is één van de hiervoor geschetste regimes van toepassing. Voor vreemdelingen die onder het regime van Stappenplan 1999 of 2000 vallen, betekent dit dat er nog een groot aantal activiteiten nodig is om daadwerkelijk tot het beëindigen van voorzieningen over te gaan.

Opvangbeleid in vogelvlucht

Op het gebied van opvangbeleid geldt ook dat er verschillende regelingen zijn waar de asielzoekers onder kunnen vallen. Deze zijn van belang omdat onder deze regelingen verschillende instanties verantwoordelijk worden geacht voor de opvang en - in het kader van het terugkeerbeleid - voor de beëindiging hiervan. Het belangrijkste onderscheid betreft centrale versus decentrale opvang. Over het algemeen geldt dat het COA verantwoordelijk is voor centrale opvang en de gemeenten voor decentrale opvang. In aantal gevallen heeft het COA overigens deze verantwoordelijkheid inmiddels overgenomen. Hieronder schetsen we een zeer beknopt overzicht.

Van 1987 tot 1995 zijn asielzoekers opgevangen conform de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). Doel was een sobere doch humane opvang en maximale spreiding qua huisvesting in het land. Na een eventuele periode in een opvangcentrum, in theorie maximaal negen weken in asielzoekerscentrum (AZC), werden asielzoekers ondergebracht in gemeenten die hen een woning toewezen. Per 1 januari 1992 komt hier verandering in; het uitgangspunt wordt centrale in plaats van decentrale opvang. Nadat in een aanmeldcentrum (AC) is bepaald dat een aanvraag wordt opgenomen in de asielprocedure, wordt de asielzoeker geplaatst in een Onderzoek- en opvangcentrum (OC). Dit centrum huisvest asielzoekers in principe gedurende de beginfase van hun verblijf en in dit centrum vindt veelal het onderzoek door de IND plaats. In aansluiting op het OC worden asielzoekers opgevangen in een AZC.

Vanaf 1994 regelt het Ministerie van Justitie de opvang. Hiertoe stelt ze het COA in.

Per 1 januari 1996 geldt de ROA niet meer voor nieuw instromende asielzoekers. Deze worden centraal opgevangen door COA. De gemeenten huisvesten alleen nog degenen met een status.

Beëindiging voorzieningen versus daadwerkelijke terugkeer

Er is een belangrijk onderscheid tussen het beëindigen van de (opvang)voorzieningen van asielzoekers enerzijds en de daadwerkelijke terugkeer van afgewezen vreemdelingen anderzijds (Tweede Kamer, 2002). Dit onderscheid is van belang omdat het beëindigen van voorzieningen van uitgeprocedeerde asielzoekers in belangrijke mate het resultaat is van de uitkomsten van asielprocedures, terwijl bij feitelijke terugkeer de inspanningen van de vreemdeling (regulier én asielzoeker) en de medewerking van de herkomstlanden bepalend zijn. Deze twee trajecten kennen elk hun eigen context en instrumenten.

2.2.3 Facilitering zelfstandige terugkeer

Om de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen te stimuleren, wordt dit - in het kader van het Terugkeerbeleid '99 - in elke fase van de toelatingsprocedure nadrukkelijk aan de orde gesteld. Via actieve voorlichting moet worden benadrukt dat bij een afwijzing van een asielverzoek, de toekomst van de desbetreffende asielzoeker niet in Nederland ligt. Dit gebeurt door het voeren van zogeheten terugkeergesprekken. De verantwoordelijkheid voor deze informatievoorziening ligt bij zogeheten Regionale Integrale Terugkeerteams (RITT's) (zie paragraaf 2.3). In de praktijk blijkt dat de uitvoering hiervan in handen is van het COA en dit vormt voor hen een nieuwe taak. Op ieder moment dat een vreemdeling een negatieve beslissing krijgt in het kader van zijn asielprocedure, voeren medewerkers van het COA een individuele gesprek met de asielzoeker over zelfstandige terugkeer, de eigen verantwoordelijkheid hiervoor, beëindiging opvang na verstrijken vertrektermijn en de ondersteuning die iemand kan krijgen om vertrek te realiseren.

Daarnaast is voorzien in een terugkeermodule binnen de kerntaak dagstructurering van het COA. Een asielzoeker waarvan de aanvraag is afgewezen, kan niet meer deelnemen aan op integratiegerichte cursussen. Aan hem worden - in het kader van dagstructureringsactiviteiten - alleen nog maar op terugkeergerichte cursussen aangeboden. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid.

Verder is de positie van het IOM binnen het terugkeerbeleid versterkt doordat zij hun activiteiten op regionaal niveau kunnen verrichten. In een vroeg stadium van het terugkeerproces wordt de afgewezen asielzoeker in contact gebracht met het IOM. Deze onafhankelijke organisatie bemiddelt bij de zelfstandige terugkeer of doormigratie van vreemdelingen. Zij biedt daartoe praktische en financiële ondersteuning aan via een terugkeerregeling. Dit houdt in dat een vreemdeling wordt ondersteund bij het verkrijgen van geldige reisdocumenten, hij een vliegticket krijgt en dat wordt voorzien in een onderhoudsbijdrage voor de eerste periode na vertrek uit Nederland.

2.2.4 Vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring

Vreemdelingenbewaring is een bestuurlijke maatregel die aan een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling kan worden opgelegd (Ministerie van Justitie, 1999). Het doel is de verwijdering van de in bewaring gestelde vreemdeling. In het kader van het Terugkeerbeleid '99 is - met name ter voorkoming van illegaal verblijf in Nederland - besloten een aantal intensiveringen op het terrein van vreemdelingenbewaring door te voeren. In de eerste plaats zijn activiteiten gericht op terugkeer in de detentiecentra Ter Apel en Tilburg verder ontwikkeld om zo zelfstandig vertrek te bevorderen.

Daarnaast is er een intensivering doorgevoerd op het terrein van de ongewenstverklaring. Een vreemdeling die zich herhaaldelijk niet aan de hem opgelegde meldingsplicht heeft gehouden en illegaal in Nederland wordt aangetroffen kan ongewenst worden verklaard. Dit houdt in dat verblijf in Nederland strafbaar is en dat de vreemdeling in bewaring kan worden gesteld. Van deze mogelijkheid moet gebruik worden gemaakt indien dit een positieve bijdrage kan leveren aan de daadwerkelijke terugkeer van betrokkene. Een dreiging van ongewenstverklaring kan immers tot gevolg hebben dat de vreemdeling sneller bereid is gehoor te geven aan de verplichting Nederland te verlaten.

Bij (ernstige) misdrijven daarentegen blijft de ongewenstverklaring zo'n 5 tot 10 jaar van kracht. Afgewezen asielzoekers die ongewenst zijn verklaard omdat zij zich niet hebben gehouden aan de meldingsplicht, kunnen na een aantoonbaar verblijf van 1 jaar buiten Nederland, vragen om opheffing van deze maatregel (Tweede Kamer, 2000).

2.3 Organisatorische veranderingen

Naast de beleidsintensiveringen zijn ook organisatorische maatregelen genomen voor de operationalisering van het terugkeerbeleid en het bewerkstelligen van een intensieve samenwerking van de diverse betrokken uitvoerende organisaties. Op landelijk en regionaal niveau zijn nieuwe samenwerkingsverbanden opgezet en de manier waarop de betrokken uitvoeringsorganisaties zullen samenwerken is uitgewerkt in een managementcontract.

Managementcontract

In het zogeheten managementcontract worden duidelijke werkafspraken vastgelegd tussen de Politie, het COA, de IND en KMar. Hierin staat ieders bijdrage beschreven voor het realiseren van bepaalde gestelde doelen. Doel van het contract en de afspraken is het realiseren van een intensieve samenwerking tussen de uitvoerende organisaties die het terugkeerbeleid gestalte geven. Het managementcontract dient goedgekeurd te worden door de verantwoordelijke directeur-generaal van het ministerie van Justitie.

Project Terugkeer

Er is een projectorganisatie opgezet waarin de uitvoerende organisaties intensief samenwerken. Deze projectorganisatie staat onder directe leiding van een nieuw aangestelde landelijke projectleider Terugkeer. Deze persoon is verantwoordelijk voor het functioneren van het gehele project. Het project wordt strategisch aangestuurd door een stuurgroep. De landelijke projectleider participeert hierin, net als diverse ministeries en andere organisaties. De stuurgroep adviseert de directeur-generaal over de kaders van het managementcontract en de goedkeuring hiervan.

De projectorganisatie kent meerdere niveaus. Op de eerste plaats is dat het Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie (LOTO). Hierin zit de landelijke projectleider; hij is voorzitter hiervan en coördineert de werkzaamheden van betrokken organisaties. In dit overleg hebben verder zitting: een vertegenwoordiger van de hoofddirectie van het COA, een vertegenwoordiger van de hoofddirectie van de IND, een vertegenwoordiger van de staf van de KMar, een vertegenwoordiger van de Politie (namens de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg van de Raad van Hoofdcommissarissen) en een vertegenwoordiger van het IOM. Zij dragen zorg voor de landelijke aansturing van de activiteiten van hun eigen organisaties, voor de informatievoorziening daarover en voor de noodzakelijke afstemming daarvoor met de andere ketenpartners. Daarnaast dient in dit overleg het managementcontract te worden opgesteld. Het LOTO wordt bijgestaan door een projectondersteuningsteam, waarin alle uitvoeringsorganisaties participeren.

Daarnaast zijn er vier 'Kwaliteits Platforms Terugkeer' (KPT's) gevormd, die bestaan uit vertegenwoordigers van de Politie, het COA en de IND voor het betreffende gebied. Hun taken zijn gelijk aan die van het LOTO, maar hebben in plaats van een landelijke een regionale dekking. Het LOTO en de KPT's zijn primair verantwoordelijk voor de coördinatie van de aansturing- en voorlichtingsactiviteiten binnen het project, alsmede de kwaliteitsbewaking en -borging hiervan.

Voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van betrokken organisaties zijn zogeheten Regionale Integrale Terugkeer Teams (RITT's) opgericht. Er zijn in totaal 25 RITT's samengesteld die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de uitvoering van het terugkeerbeleid, informatievoorziening daarover en de afstemming met andere ketenorganisaties in de desbetreffende politieregio's. Een RITT is samengesteld uit vertegenwoordigers van het COA en de IND uit het betreffende gebied en een vertegenwoordiger van het betreffende politiekorps. Deze regionale teams zijn belast met de integrale behandeling van individuele dossiers van vreemdelingen. Ieder RITT kan al naar gelang de regionale problematiek tot specifieke overlegvormen besluiten ('uitvoerende eenheden' voor onder andere gezamenlijk procedurebeheer).

De feitelijke uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats op lokaal niveau in zogeheten Lokale Taakgroepen (LTG's) die bestaan uit opvangmedewerkers van COA, medewerkers Toezicht en Terugkeer van de IND en de coördinator van de VD. Hierin vinden ook de feitelijke werkzaamheden plaats ten behoeve van de terugkeer van afgewezen asielzoekers. De RITT's coördineren de uitvoering van deze LTG's.

Nieuwe projectstructuur onder DG Vw2000

Inmiddels bestaat het project Terugkeer al enige tijd niet meer in bovenstaande vorm. Per 1 september 2001 is de aansturing van het project Terugkeer onder de verantwoordelijkheid gebracht van het DG Vreemdelingenwet 2000 (DG Vw2000) (Minis-

terie van Justitie, 2002b). Het DG Vw2000 is ingesteld om de implementatie en uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet te coördineren. Een van hun taken betreft de uitvoering van het terugkeerbeleid. Het DG Vw2000 wordt ondersteund door het Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV). Vanuit dit bureau worden voorstellen gedaan en maatregelen getroffen ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen. In het PCV zitten de hoofddirecties van de ketenpartners en een aantal toehoorders.

In de huidige projectorganisatie zijn het LOTO en de KPT's niet meer te onderscheiden als zelfstandige overlegorganen. Zij zijn min of meer vervangen door het PCV. Dit projectbureau heeft echter meer taken. Het richt zich niet alleen op het terugkeerproces, maar ook op de uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet en ketensturing. De RITT's en de LTG's bestaan nog wel in de huidige structuur.

Nieuw is de Programmaraad Vertrek en Terugkeer (PVT). Dit orgaan valt onder het PCV en vormt de stuurgroep van het cluster Vertrek en Terugkeer binnen het projectbureau. Dit cluster houdt zich momenteel onder andere bezig met het afhandelen van de 'oude' dossiers van asielzoekers die zijn afgewezen vóór 1 april 2001.

2.4 Samenvattend

In het kader van het Terugkeerbeleid '99 zijn de volgende beleidsmatige en organisatorische maatregelen genomen:

- instellen finale vertrektermijn van 28 dagen waarin de rechtmatig verwijderbare vreemdeling zelf zijn vertrek dient te regelen;
- beëindiging van alle (opvang)voorzieningen na verstrijken van deze 28 dagen, zonder daarbij het meewerkcriterium te hanteren. Dit criterium blijft overigens wel gelden voor asielzoekers die nog vallen onder het Terugkeerbeleid '97;
- stimuleren van zelfstandige terugkeer door het voeren van terugkeergesprekken, aanbieden van terugkeergerichte cursussen en het versterken van de positie van het IOM ten behoeve van de praktische ondersteuning bij vertrek;
- intensiveringen ten aanzien van vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring;
- vastleggen van de samenwerking tussen uitvoerende organisaties in een managementcontract;
- oprichting van het project Terugkeer met landelijke projectleider en diverse samenwerkingsverbanden waaronder het LOTO, inmiddels het PCV en het PVT;
- instellen van RITT's per politieregio.

3 Beschikbare kwantitatieve bronnen

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de informatiesystemen en beschikbare gegevens van (ex-)asielzoekers die vallen onder het Terugkeerbeleid '99 bij - voor het onderzoek - relevante organisaties die betrokken zijn bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Per organisatie zullen constatering worden gedaan over de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie in het licht van het feitelijke onderzoek.

3.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

INDIS en CRV

Het belangrijkste en meest centrale registratiesysteem met betrekking tot asielaanvragers is dat van de IND. Gegevens over personen met wie de IND te maken heeft bij de uitvoering van haar taken worden geregistreerd in INDIS (Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatiesysteem). INDIS bevat niet alleen informatie over asielzoekers, maar ook over reguliere vreemdelingen. Wat betreft personen die een asielverzoek hebben ingediend, worden in INDIS alle juridische stappen opgenomen die in de asielprocedure worden gezet. Dat betekent dat alle beslissingen op asielaanvraag, bezwaar en beroep worden geregistreerd. Ook wordt vastgelegd welke organisatie het laatst verantwoordelijk is (geweest) voor de opvang en eventuele beëindiging hiervan, of er sprake is van ongewenstverklaring en/of vreemdelingenbewaring en of iemand is vertrokken. Een volledig overzicht van alle gegevens in INDIS is niet mogelijk omdat de IND deze vanwege veiligheidsredenen niet aan externen verstrekt. Daar komt bij dat INDIS regelmatig wordt aangepast, er steeds nieuwe versies komen en het totaal aantal variabelen enorm is.

Wel is bekend dat activiteiten in het kader van het stappenplan, zoals het voeren van terugkeergesprekken door het COA en het bieden van ondersteuning bij zelfstandige terugkeer door IOM, niet worden vastgelegd in INDIS. Dit soort activiteiten wordt ten dele in de eigen bestanden van de uitvoerende ketenpartners en het IOM bijgehouden. Verdere informatie over dergelijke stappen op het gebied van terugkeer dienen dan ook - voor zover beschikbaar - gegenereerd te worden uit de bestanden van het COA, IOM, KMar en vreemdelingendiensten.

Verder beschikt de IND over een Centraal Register Vreemdelingen; een centraal systeem waarin de gegevens van alle in Nederland geregistreerde vreemdelingen zijn opgenomen. Dit CRV-bestand kan worden gekoppeld aan INDIS en bevat persoonsgegevens en achtergrondkenmerken van aanvragers asiel en regulier. De persoonsgegevens omvatten onder andere naam, nationaliteit, geboortedatum en geslacht. Ach-

tergrondkenmerken zijn bijvoorbeeld CRV-status, aanvraagdatum procedure, beslissing en uitreisdatum. In bijlage 4 staat een volledig overzicht van de gegevens in het CRV-bestand.

Constatering 1: In INDIS bevinden zich voor het onderzoek op persoonsniveau relevante gegevens over persoonskenmerken, verloop asielprocedure, instantie voor opvang en beëindiging hiervan, ongewenstverklaring, vreemdelingenbewaring en vertrek.

Registratie vertrek

De IND onderscheidt in haar systeem vier categorieën om vast te leggen of iemand vertrokken is. Deze zijn:

- controle-adres: de betreffende vreemdeling is bij controle van het verblijfadres niet aanwezig en er zijn ook geen aanwijzingen dat deze persoon hier nog woont;
- uitzetting; ‘met harde hand’ dat wil zeggen onder begeleiding van de KMar of de VD is een rechtmatig verwijderbare asielzoeker over de grens gezet of naar het herkomstland vervoerd;
- vertrek onder toezicht; de rechtmatig verwijderbare asielzoeker heeft op eigen gelegenheid Nederland verlaten en heeft bij de grenspost op een afgesproken moment zijn in beslaggenomen reisdocumenten teruggekregen. Er is op toegezien dat hij daadwerkelijk uit Nederland is vertrokken;
- overig: aanzegging na opheffing vreemdelingenbewaring, overgave na controle MTV en overige categorieën/vervallen.

Deze manier van registreren houdt in dat vertrek van de asielzoeker maar in beperkte mate wordt vastgelegd. Alleen uitzetting en vertrek onder toezicht worden als zodanig opgenomen in het bestand. Alle andere ‘vertrokken’ asielzoekers worden gekwalificeerd als controle-adresverwijdering. Dit betekent dat als iemand niet wordt aangehouden op zijn verblijfplaats en het er naar uitziet dat hij daar ook niet meer verblijft, deze persoon administratief als vertrokken wordt beschouwd. Niet bekend is echter waar deze persoon heen is; hij is met onbekende bestemming (mob) vertrokken. Het is ook niet met zekerheid te zeggen of iemand ook daadwerkelijk Nederland heeft verlaten. We weten dat een deel van de controle-adresverwijderingen zelfstandig vertrekt naar herkomst- of ander land; er blijft echter ook een deel in Nederland. Zij duiken op een later tijdstip weer op in de procedure of zetten het verblijf in Nederland op illegale wijze voort. De omvang van beide deelgroepen is onbekend.

Voor een onderzoek naar de evaluatie van het Terugkeerbeleid betekent deze vorm van vertrekregistratie een behoorlijke beperking. Over het grootste gedeelte van de afgewezen asielzoekers kan immers geen uitspraak worden gedaan met betrekking tot terugkeer. Ter illustratie: in de periode september-december 2001 bestond 74 procent van de personen die onder het Stappenplan 2000 als ‘verwijderd’ zijn geregistreerd uit

de controle-adresverwijderingen (Ministerie van Justitie, 2002c). Het aandeel controle-adresverwijderingen onder het Stappenplan 1999, was in diezelfde periode 86 procent. Daarnaast is het in INDIS niet mogelijk onderscheid te maken tussen asielzoekers die tijdens de asielprocedure met onbekende bestemming zijn vertrokken en uitgeprocedeerde asielzoekers die uit het zicht van de ketenpartners verdwijnen.

Constatering 2: Zelfstandige terugkeer wordt niet geregistreerd in INDIS; wel vertrek onder toezicht en uitzetting.

Onderscheid in voor onderzoek relevante groepen

INDIS is een zeer groot databestand waarin alle informatie staat geregistreerd van vreemdelingen vanaf naar schatting 1985. Voor de concrete uitvoering van de taken van de IND is dit bestand dan ook niet geschikt. Hiervoor worden selecties gemaakt uit het totaalbestand. Ten behoeve van de uitvoering van het terugkeerbeleid maakt de IND bijvoorbeeld wekelijks een selectie van asielzoekers die op dat moment verwijderbaar zijn uit de opvang (degene waarbij finale vertrektermijn is verstreken) en die op dat moment verwijderd zijn uit de opvang. De selectie gebeurt met behulp van query's. Dit is een overzicht van allerlei beslissingen waarmee kan worden bepaald of een asielzoeker in een bepaalde tijdsperiode verwijderbaar dan wel verwijderd is. Door deze query over INDIS te laten draaien worden de relevante personen geselecteerd en ontstaan er twee nieuwe bestanden: 'Verwijderbaren' en 'Verwijderingen'⁵. Op deze wijze wordt in principe inzicht verkregen in de productie (het aantal verwijderingen uit de opvang) en de werkvoorraad (aantal verwijderbaren uit de opvang) ten aanzien van terugkeer.

Ook voor het feitelijke onderzoek zal er een selectie uit INDIS gemaakt moeten worden van personen die onder respectievelijk Terugkeerbeleid '97 en Terugkeerbeleid '99 vallen/vielen. Het is echter zo dat in INDIS geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende vormen van terugkeerbeleid en de daarbij horende stappenplannen. Hierdoor kunnen afgewezen asielzoekers die onder Stappenplan 1999 vallen óf die tot Stappenplan 2000 behoren niet met behulp van een simpele variabele in INDIS worden geselecteerd. Met een omweg lijkt het wel mogelijk te zijn onderscheid te maken tussen personen die onder de verschillende stappenplannen vielen/vallen. De IND is - volgens eigen zeggen - in staat een selectie te maken van asielzoekers op basis van de data waarop bepaalde beslissingen zijn genomen. Bijvoorbeeld, een asielzoeker die op 1 januari 2001 een eerste negatieve beslissing krijgt, valt onder het Stappenplan 2000. Maar een vreemdeling waarbij op 1 januari 2000

⁵ De bestanden worden voor de terugkeer en het verwijderproces gebruikt. Op basis hiervan wordt bekeken welke vervolgstappen genomen dienen te worden bij de asielzoekers die dan rechtmatig verwijderbaar zijn. Beide zijn operationele ('levende') bestanden; er worden steeds dingen aan toegevoegd en gewijzigd. De gegevens blijven ook onderdeel uitmaken van INDIS. Ze worden niet weggeschreven naar een historisch bestand.

(Stappenplan 1999) een asielaanvraag niet wordt ingewilligd en vervolgens in november 2000 een negatieve beslissing krijgt op zijn bezwaar, valt ook onder Stappenplan 2000.

Voor het onderscheid naar stappenplan maakt de IND eerst een overzicht van alle beslissingen die ertoe leiden dat een asielzoeker onder Stappenplan 1999 of 2000 valt. Op basis hiervan ontwikkelen zij een query waarmee uit het gehele bestand de relevante asielzoekers worden gedistilleerd. De IND heeft al eerder een overzicht gemaakt van alle combinaties van beslissingen die ertoe leiden dat een asielzoeker onder een bepaald stappenplan valt (24 mogelijkheden). Het is op dit moment niet duidelijk of dit overzicht nog compleet is en of dat het op INDIS kan worden toegepast. Als dit niet het geval is, moet een nieuw overzicht worden gemaakt en een nieuwe query worden geprogrammeerd. Dit neemt minimaal enkele weken in beslag.

Naast het onderscheid in terugkeerbeleid of stappenplan, spelen ook nog andere criteria een rol die ertoe leiden dat bepaalde asielzoekers al dan niet worden betrokken in het onderzoek. Bijvoorbeeld de fase waarin de asielzoeker zich bevindt in de asielprocedure. Naar onze mening is het voldoende om alleen de rechtmatig verwijderbare asielzoekers binnen Stappenplan 1999 én binnen Stappenplan 2000 te beschouwen in het onderzoek. Dit betekent dat de IND bij het ontwikkelen van de query niet alleen onderscheid moet kunnen maken naar stappenplan, maar ook andere beslissingen moeten worden meegenomen die maken dat iemand tot de doelgroep van het onderzoek behoort. Dit is een complexe aangelegenheid die de nodige tijd met zich meebrengt. Er moet dan namelijk heel zorgvuldig en uitputtend in kaart worden gebracht wat de doelgroep van het onderzoek precies is, wie eventueel uitgesloten worden en welke beslissingen maken dat iemand geselecteerd dient te worden. Een andere mogelijkheid die de IND heeft aangedragen is het aanpassen van de query waarmee zij het bestand 'Verwijderingen' maakt. Op deze wijze wordt een selectie verkregen van rechtmatig verwijderbare asielzoekers op dat moment. Vervolgens kan dan worden gekeken onder welk stappenplan iemand valt. In hoeverre dit daadwerkelijk een reële en adequate optie is, is niet geheel duidelijk.

Alhoewel deze kwestie niet als zodanig is voorgelegd aan de IND, betwijfelt de begeleidingscommissie of de IND in staat is een query samen te stellen die *exact* bepaalt wie tot de doelgroep behoort en wie dan ook vervolgens geselecteerd moet worden. In bijlage 5 staat het bepalen van de doelgroep voor het feitelijke onderzoek uitvoeriger beschreven.

Constatering 3: Specifiek voor het onderzoek relevante personen die tevens onderscheiden zijn naar stappenplan of terugkeerbeleid, zijn niet via een eenvoudige procedure uit INDIS te halen. Zij moeten op basis van query's worden geselecteerd. De

ontwikkeling hiervan is tijdrovend en het is twijfelachtig of de IND een query kan samenstellen die optimaal in staat is de juiste onderzoeksgroepen te distilleren.

Betrouwbaarheid selectie

Naast het feit dat het selecteren van relevante onderzoeksgroepen behoorlijk omslachtig en onzeker is, is het distilleren van groepen asielzoekers op basis van de data van beslissingen ook niet geheel vrij van ruis. Deze ruis wordt onder andere veroorzaakt door registratieachterstanden en -fouten. Volgens de IND is de ruis in de gegevens te overzien en brengt het geen onoverkomelijke beperkingen met zich mee voor het selecteren van relevante asielzoekers. Dit komt doordat de IND vóór in de uitvoeringslijn van de asielprocedure zit. Zij bepaalt namelijk de te nemen vervolgstappen. Zo draait de IND de beschikking uit die de politie vervolgens moet gaan overhandigen aan de asielzoeker. Het moment waarop deze daadwerkelijk wordt overhandigd kan enige vertraging oplopen maar zal volgens de IND hooguit enkele weken zijn. Als dit het moment is waarop bepaalde stappenplannen ingaan, is het probleem beperkt.

Er zijn echter ook signalen die duiden op registratiefouten en -achterstanden ten aanzien van de genomen beslissingen in de asielprocedure. We weten dat medewerkers van uitvoerende organisaties de beschikkingen van de IND aan de hand van de individuele schriftelijke dossiers controleren. En dat deze regelmatig incorrect of niet van toepassing blijken te zijn. Onduidelijk is echter hoe groot deze ruis is en wat de impact hiervan is. Het kan betekenen dat verkeerde asielzoekers worden geselecteerd voor het feitelijke onderzoek.

De omvang van de ruis kan eventueel worden bepaald via een dossieronderzoek. Uit de schriftelijke dossiers van de IND is te achterhalen of de datum van de beslissing c.q. gebeurtenis overeenkomt met de datum van de invoer in INDIS. Op basis hiervan is het dan mogelijk het percentage 'ruis' te bepalen. Hiervoor zouden steekproeven getrokken moeten worden uit het totale gedistilleerde kwantitatieve bestand afgewezen asielzoekers. Het dossieronderzoek geeft echter alleen inzicht in de grootte van de vervuiling. Het vormt geen correctiemethode.

Constatering 4: Het is zeer aannemelijk te veronderstellen dat de bestanden met geselecteerde asielzoekers 'vervuild' zullen zijn. Er zitten dan mensen in die er niet in behoren te zitten. Onbekend is de omvang van deze ruis. Hier kan wel een schatting van worden gemaakt, maar de ruis kan niet worden gecorrigeerd.

3.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Het gegevensbestand van COA is (I)BIS en registratie van de gegevens vindt op decentraal ofwel clusterniveau plaats. Hierin staan onder andere persoonsgegevens en achtergrondvariabelen van asielzoekers zoals nationaliteit, sekse, leeftijd en IND-

registratienummer. Ook worden hierin gegevens bijgehouden omtrent beschikkingen en uitspraken en is er een vertrekcode opgenomen: ontruimd, uitgezet, zelfstandig vertrokken, uitstroom gemeente of mob. De informatie over de beschikkingen en het vertrek van asielzoekers is echter niet volledig betrouwbaar. Dit komt doordat deze gegevens niet altijd compleet worden geleverd aan COA door de IND en er kunnen interpretatiefouten worden gemaakt bij de registratie.

Daarnaast bevat het gegevensbestand ook een zogeheten Terugkeermodule. Hierin worden de activiteiten die COA onderneemt in het kader van het terugkeerproces en beëindiging van de opvangvoorzieningen vastgelegd. Er wordt vastgelegd of de activiteiten zoals die beschreven staan in de stappenplannen daadwerkelijk zijn uitgevoerd door COA. Ook wordt geregistreerd welke activiteiten zijn ondernomen in het kader van verwijdering. Is asielzoeker verwijderbaar uit opvang? Moet de korpschef worden ingelicht, of hebben ze van IND doorgekregen dat iemand verwijderbaar is? In het deel Terugkeer van de module worden de terugkeergesprekken geregistreerd. Er wordt bijgehouden of er dergelijke gesprekken hebben plaatsgevonden, wanneer, of het binnen de gesteld termijnen is gebeurd en wat het resultaat daarvan was. De informatie heeft betrekking op Stappenplan 2000 en Vw2000.

Constatering 5: COA beschikt op persoonsniveau over relevante gegevens omtrent activiteiten tot verwijdering waaronder afhandeling vertrektermijn en de terugkeergesprekken. Zij hebben betrekking op Terugkeerbeleid '99 en Vw2000. Dit hoeft geen onoverkomelijk bezwaar te zijn voor het onderzoek omdat deze activiteiten geen deel uitmaken van Terugkeerbeleid '97.

Een beperking van het huidige gegevensbestand (I)BIS is dat dit systeem pas vanaf begin 2002 operationeel is. Daarvoor bestond er een zogeheten 'noodbestand'. In dit bestand legden de IND, VD en COA op lokaal niveau hun activiteiten vast. Dit gebeurde onder leiding dan wel verantwoordelijkheid van de IND. Hierin staan zaken als eerste gesprek met COA, overhandiging beschikking door VD e.d. Dit noodbestand is zeer verschillend gehanteerd door de regio's. De algehele tendens is dat de kwaliteit van de informatie onvoldoende is.

Constatering 6: Nadeel van het huidige registratiesysteem is dat het bestaat sinds begin 2002. Relevante gegevens van vóór 2002 zijn te achterhalen via het zogeheten noodbestand, maar dit is niet betrouwbaar. Of ze zijn te traceren via de individuele schriftelijke dossiers van COA, maar dit is een arbeidsintensief gebeuren.

Daarnaast hanteert COA nog een apart systeem ten behoeve van de trajectbegeleiding. Dit is het zogeheten Adsis-bestand. Hierin staat of asielzoekers deelnemen aan activiteiten in het kader van trajectbegeleiding en educatie. Hieronder valt het cursusaanbod van COA. De cursussen zijn, met uitzondering van NT2, doorgaans 'optie-neutraal'.

Zij kunnen gericht zijn op terugkeer, maar kunnen ook een meer algemeen karakter hebben bijvoorbeeld 'omgaan met computer'. Het gaat er in ieder geval om dat zij niet gericht zijn op integratie. De informatie over cursusdeelname maakt geen onderscheid tussen de diverse stappenplannen.

Constatering 7: Informatie over cursusdeelname is te achterhalen bij COA. Hierin wordt echter geen duidelijk onderscheid gemaakt naar terugkeergerichte cursussen en naar stappenplan.

Verder beschikt COA op centraal niveau nog over gegevens over de ontruimingen in het kader van Stappenplan 1999 en Stappenplan 2000. Hierin staat het hele juridische verhaal rondom het beëindigen van de opvangvoorzieningen; van negatieve beschikking, tot het starten van de ontruimingsprocedure, de uitkomst hiervan en de daadwerkelijk ontruiming. In dit bestand staan niet de terugkeergesprekken vermeld van Stappenplan 2000. Dat wordt in (I)BIS vastgelegd. Wel is het zienswijzengesprek dat hoort bij Stappenplan 1999 hierin opgenomen.

Constatering 8: COA beschikt over informatie op persoonsniveau met betrekking tot alle juridische stappen die worden genomen in het kader van de ontruiming dan wel beëindiging van de opvangvoorzieningen.

De beschikbare gegevens van het COA ten aanzien van de ontruimingen kunnen worden opgevraagd bij de afdeling Juridische Zaken en zij zijn waarschijnlijk op korte termijn beschikbaar. De gegevens uit (I)BIS zijn op centraal niveau verkrijgbaar. Gegevens uit Adsis zijn eveneens centraal op te vragen, maar staan niet in één bestand. Dit bemoeilijkt de analyse enigszins maar maakt het niet onmogelijk.

De kwaliteit van de gegevens in het registratiesysteem (I)BIS is matig te noemen. Door een kwaliteitsslag die momenteel wordt gevoerd, is de betrouwbaarheid van de registratie van recente gegevens redelijk gewaarborgd. De betrouwbaarheid van gedateerde gegevens is echter onvoldoende omdat niet met terugwerkende kracht wordt geregistreerd. De informatie over de ontruimingen wordt daarentegen als goed beschouwd. Wel is soms de kwalificatie mob niet helemaal correct. Als iemand is uitgeschreven uit de opvang wordt dit soms geregistreerd als 'ontruimd' en soms als 'mob'. Daarom is het beter om wat deze variabelen betreft uit te gaan van cijfers die bij IND en VD beschikbaar zijn.

(I)BIS en andere relevante COA-bestanden zouden theoretisch gezien aan INDIS gekoppeld kunnen worden op basis van IND-registratienummer. Of dit daadwerkelijk mogelijk is, is niet bekend en als het al kan zal het volgens betrokkenen niet eenvoudig zijn om de bestanden te koppelen.

Constatering 9: De kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie is goed voor wat betreft de ontruimingen, maar matig ten aanzien van de terugkeergesprekken en

activiteiten tot verwijdering. Voor de classificatie mob wordt verwezen naar INDIS omdat hier bij COA ruis in zit. Het is niet zeker of de bestanden van COA daadwerkelijk te koppelen zijn aan INDIS. Als dat wel mogelijk is, kan worden achterhaald bij hoeveel van de afgewezen asielzoekers COA activiteiten heeft verricht in het kader van terugkeer en beëindiging opvangvoorzieningen.

3.3 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Persoonsgegevens over vreemdelingen die bij IOM aankloppen voor vrijwillige terugkeer worden vastgelegd in het Centrale Registratiesysteem (CRS) van het IOM. Zij houden op persoonsniveau de volgende gegevens bij:

- terugkeer of hervestiging;
- situatie in Nederland (illegaal, uitgeprocedeerd en illegaal, nog in procedure);
- op welke manier persoon naar IOM is verwezen (bijv. door COA, IND, KMar, Vluchtelingenwerk);
- sinds wanneer in Nederland;
- migratietraject (hervestiging, REAN, REAN+);
- bezit geldig reisdocument;
- paspoortnummer;
- plaats waarnaar terugkeer plaatsvindt (vliegveld);
- eindbestemming.

Optioneel worden ook religie en etniciteit geregistreerd.

Constatering 10: IOM beschikt over informatie op persoonsniveau over vreemdelingen die via hun bemiddeling zelfstandig vertrekken uit Nederland, en met welke bestemming.

Het IOM houdt geen informatie bij onder welk stappenplan/terugkeerbeleid iemand valt en registreert ook niet wat de reden is waarom mensen (bijv. na een negatieve beschikking) gebruik willen maken van hun diensten. Wel registreren ze per persoon hetzelfde CRV-nummer als dat in INDIS is opgenomen. Deze informatie zou daardoor - theoretisch gezien - door koppeling van de bestanden kunnen worden achterhaald. De betrouwbaarheid van de IOM-gegevens is goed, met name van die over de jaren 2000 en 2001. Recentere gegevens zijn vaak minder betrouwbaar omdat controle met individuele dossiers vaak nog niet heeft plaatsgevonden.

Voor toegang tot bestanden op individueel niveau moet door de opdrachtgever formeel toestemming worden gevraagd aan de Chief of Mission van het IOM. Het is echter nog niet duidelijk of wij voor het onderzoek over cijfers van het IOM kunnen beschikken. Zij stellen in principe geen gegevens ter beschikking aan derden. Naar

verwachting zal voor het onderzoek eventueel een lijst kunnen worden gekregen met teruggekeerde personen en hun CRV-nummers.

Constatering 11: Alleen via koppeling met INDIS kan - in theorie - worden achterhaald wie van de via IOM vertrokken vreemdelingen vallen onder het Terugkeerbeleid '99 of Terugkeerbeleid '97. Dit zou voor het onderzoek van belang kunnen zijn omdat op deze wijze een deel van de controle-adresverwijderingen uit INDIS getraceerd kunnen worden als zelfstandig vertrokken zijnde.

Constatering 12: De kwaliteit van de IOM-informatie is goed. Twijfelachtig is echter of en in hoeverre het IOM gegevens aan derden wil verstrekken.

Verder registreert het IOM ook gegevens over de mate waarin vreemdelingen gebruik maken van hun diensten. Hierover rapporteren zij viermaandelijks aan Justitie. Deze cijfers zijn echter niet op persoonsniveau beschikbaar en betreffen de volgende variabelen:

- aantal initiële contacten;
- aantal vervolcontacten;
- onderverdeeld op binnenkomst (centraal - decentraal - zonder woon- of verblijfplaats - adres onbekend);
- oorsprong van de aanvragen (door wie zijn mensen doorverwezen, eigen initiatief, COA, VW, etc.);
- per nationaliteit de status (legaal, illegaal, illegaal geworden);
- overzicht van aantal contacten met klant.

Uit de laatste variabele kan worden afgeleid hoeveel aanvragen, afwijzingen en intrekkingen er zijn geweest en hoeveel mensen er vertrokken zijn.

Constatering 13: Informatie over het beroep op en gebruik van de ondersteuning van het IOM is verkrijgbaar. Dit is op organisatieniveau.

3.4 Koninklijke Marechaussee (KMar)

De KMar heeft twee systemen waarin cijfers worden geregistreerd, één op Schiphol en één bij de grensbewakingsdiensten. De KMar levert (net als de andere ketenpartners) viermaandelijks cijfers aan over uitzettingen aan Justitie. Het gaat hierbij om de aantallen personen die gemeld worden voor uitzettingen, daadwerkelijke uitzettingen en eventuele annuleringen.

Met betrekking tot de 'productgroepen verwijderingen' levert de KMar de volgende cijfers aan:

- aantallen ongebeide geweigerde vreemdelingen (= ex-asielzoekers);
- aantallen begeide geweigerde vreemdelingen;
- aantallen ongebeide uitgezette vreemdelingen (= illegalen);
- aantallen begeide uitgezette vreemdelingen;
- verwijderde zelfmelders;
- aantallen overgedragen vreemdelingen ter fine van uitlevering;
- aantallen vreemdelingen die geëscorteerd worden;
- bijzondere meldingen;
- toezicht op verwijderingen, cijfers m.b.t. capacitaire inzet;
- doorstromsnelheid;
- aantallen charters;
- WOT-ers (Wet Overdracht en Tenuitvoerlegging Strafvonnissen).

Als uitzetting via Schiphol verloopt, wordt ook geregistreerd wat de nationaliteit is van de vreemdeling en de luchthaven van bestemming. Deze gegevens worden geregistreerd in het PAS-systeem en gedurende vijf jaar bewaard op Schiphol.

Constatering 14: De KMar beschikt op organisatieniveau over informatie omtrent het aantal keren waarbij zij zijn overgegaan tot uitzetting van afgewezen asielzoekers uit Nederland.

De KMar-cijfers zijn beschikbaar via het Ministerie van Justitie⁶. Hiervoor dient echter wel een formele procedure te worden gestart door de opdrachtgever. Zij zijn niet voor publicatie door derden voorhanden. Verder zijn de KMar-cijfers (nog) niet compatible met cijfers van IND, COA en VD. Een ander probleem is dat er doublures kunnen voorkomen. Dit komt doordat de categorieën van de productgroepen verwijderingen elkaar niet uitsluiten. Ze kunnen elkaar overlappen. Daarnaast kunnen bij cijfers over 2000 (en eerder) nog fouten of onzorgvuldigheden voorkomen. Vanaf 2001 zijn de KMar-cijfers goed betrouwbaar, omdat men toen met een nieuw registratiesysteem is gaan werken.

Constatering 15: De beschikbaarheid van de KMar-informatie laat te wensen over. Er moet officieel toestemming worden verkregen om hier gebruik van te maken. Daarnaast zit er ruis in de gegevens door onzorgvuldigheden bij de registratie en het voorkomen van doublures.

⁶ KMar gaat niet akkoord met publicatie op enigerlei wijze van onderzoeksgegevens die betrekking hebben op informatie die via de KMar is gekomen zonder voorafgaand overleg met woordvoering van Defensie en Justitie. Dit omdat zij geen partij zijn geweest bij de opdrachtgever en uitvoerder van het onderzoek en zij niet precies weten wat er is afgesproken.

Verder is bekend dat de KMar ook gegevens omtrent uitzetting via hen op persoonsniveau registreren. Welke informatie men precies vastlegt en of deze gegevens aan derden ter beschikking worden gesteld, hebben we niet kunnen achterhalen. De informanten met wie we hierover contact hebben gehad, spreken elkaar tegen. Ook is onduidelijk of de KMar onderscheid maakt naar terugkeerbeleid of stappenplan en of zij hetzelfde registratienummer als de IND hanteren. Dit is van belang voor een eventuele koppeling van de bestanden met INDIS waardoor een verdieping van de gegevens van de IND over uitzettingen en vertrek onder toezicht mogelijk is.

Constatering 16: Het is nog onduidelijk of en welke gegevens op persoonsniveau te krijgen zijn. Inzicht hierin is wel gewenst in het kader van het feitelijke onderzoek. De betrouwbaarheid van de gegevens op persoonsniveau is lastig te bepalen omdat hierover te weinig informatie voorhanden is.

3.5 Vreemdelingendiensten (VD)

Decentrale Vreemdelingen Administratie Systeem

De Vreemdelingendienst bestaat uit 25 regio's (bij elk politiekorps). Elke regio houdt gegevens bij over vreemdelingen in het decentrale Vreemdelingen Administratie Systeem (dVAS). Dit zijn afzonderlijke regionale databestanden; ze zijn niet gekoppeld. Er is dus geen landelijk VAS-bestand waarin alle gegevens van de regio's centraal worden beheerd⁷. Wel heeft de VD de beschikking over een centrale koppeling van een aantal gegevens uit de dVAS door middel van het CRV-bestand.

De dVAS-gegevens worden op persoonsniveau geregistreerd, maar probleem is dat de Vreemdelingendiensten tot begin 2000 geen gebruik maakten van hetzelfde CRV-nummer als de IND. Asielzoekers uit de periode 1996-2000 hebben daardoor in veel gevallen een ander CRV-nummer in INDIS dan in dVAS. Er loopt een ontubbelingstraject waarbij de dubbele CRV-nummers worden rechtgezet. Dit is echter nog niet voltooid en wanneer dit wel het geval zal zijn is niet bekend. Een rechtstreekse koppeling tussen dVAS en INDIS is daardoor nog niet mogelijk. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat vreemdelingen die niet meer 'actueel' zijn mogelijk niet meer in de regionale VAS-bestanden terug te vinden zijn, maar inmiddels zijn verplaatst naar het Landelijk Historisch Bestand (LHB). Het is niet duidelijk in welke mate dit het geval zal zijn.

Relevante gegevens van de VD kunnen worden verkregen via een query die in de afzonderlijke (decentrale) VAS-bestanden moet worden gedraaid. Een nadeel is dat

⁷ Op dit moment is de TOV bezig met het bouwen van een nieuw systeem ter vervanging van het VAS (VIKS-POL). Het doel is tot een landelijke database te komen. Dit systeem moet op 1 oktober 2003 gereed zijn.

het ontwikkelen en testen van een query de nodige tijd kost en dat deze vervolgens moet worden uitgezet bij elk van de afzonderlijke politieregio's. Zij moeten dan geïnstrueerd worden de query op een nader te bepalen moment 'X' te draaien op VAS. De ervaring is dat niet alle regio's even snel meewerken aan het verschaffen van gegevens. De doorlooptijd van deze methode zal ongeveer twee maanden zijn. Voor toegang tot gegevens van de VD moet - namens het Ministerie van Justitie - een officieel verzoek worden ingediend bij de landelijke Taakorganisatie Vreemdelingen-zorg (TOV). Deze organisatie is verantwoordelijk voor de coördinatie, facilitatie en ondersteuning van VAS voor de politieregio's. Zij zullen het verzoek verder leiden naar de regio's. Hierin moet worden opgenomen wat het doel van het onderzoek is en welke informatie gewenst is.

Constatering 17: De VD registreert in dVAS relevante gegevens op persoonsniveau. Deze informatie valt echter niet te koppelen aan INDIS en de kans bestaat dat niet-actuele gegevens niet achterhaald kunnen worden. Daarnaast is het verkrijgen van de gewenste informatie via dVAS tijdrovend. We zijn hiervoor afhankelijk van de medewerking van alle politieregio's. Dit is niet geheel te garanderen.

Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie

Binnen TOV loopt het zogeheten GIDS-project (Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie). Het doel van de ontwikkeling van GIDS is dat er op een meer gestructureerde, eenduidige en uniforme wijze informatie uit het bronsysteem kan worden gehaald. Net als dVAS is GIDS een decentraal systeem, maar door de opzet zijn gegevens er sneller en makkelijker uit te halen. Uit GIDS zijn ook met terugwerkende kracht een aantal gegevens te genereren. Volgens planning dient dit project in voorjaar 2003 afgerond te zijn.

Constatering 18: Er wordt een nieuw systeem ontwikkeld om informatie eenvoudiger en betrouwbaarder uit de registratiebestanden te halen. Dit is de zogeheten GIDS. Aangezien hieraan minder beperkingen zitten dan aan dVAS, is GIDS het meest geschikt om gegevens te genereren voor het onderzoek. GIDS is echter nog niet operationeel en het is niet duidelijk of de invoering hiervan in maart 2003 gerealiseerd gaat worden.

Binnen GIDS zijn twee selectiebestanden te onderscheiden: 'Verblijf' en 'Toezicht'. Onder het bestand Verblijf vallen onder andere variabelen als datum ontvangst aanvraag, datum start/einde beslissing/afdoening, status van een aanvraag en persoonsgegevens. Het bestand Toezicht bevat informatie over staande houdingen, inbewaaringstellingen, aanvraag grensoverschrijdingsdocumenten en verwijderingen of vertrek. Ten aanzien van het laatste wordt de datum van vertrek geregistreerd, niet de bestemming.

Bij de indicator 'soort verwijdering' worden in GIDS de volgende categorieën onderscheiden:

- uitzetting
- gecontroleerd vertrek
- vertrek op eigen gelegenheid
- uitstel vertrek
- afstel vertrek
- ambtshalve afgemeld
- controle adres
- controle adres na stappenplan
- overgave na controle mtv
- aanzegging na opheffing ibw
- mob tijdens asielprocedure
- uitzetting na intrek asielverzoek
- vertrek onder toezicht.

Daarnaast zijn in bestand Toezicht gegevens opgenomen betreffende reden, plaats en opheffing van inbewaringstelling. Hieronder vallen het aantal maatregelen van bewaring, de overwegingen hiervan (zoals ongewenstverklaring), de duur en de grond van de maatregel.

Constatering 19: GIDS bevat op persoonsniveau informatie over het verblijf van vreemdelingen in Nederland en over zaken die te maken hebben met toezicht op vreemdelingen. Voor het onderzoek zijn met name de gegevens over toezicht - te weten vertrek, uitzetting, ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring - relevant. Gegevens die te maken hebben met verblijf en asielprocedure zijn ook via INDIS te achterhalen.

Aan het GIDS-systeem zit een aantal beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid en de vergelijking van gegevens, zeker als er moet worden teruggegaan in de tijd. Dit komt doordat onder de nieuwe Vreemdelingenwet gedeeltelijk andere gegevens, of gegevens op een andere wijze worden ingevoerd. Dit geldt met name voor gegevens over het 'verblijfsdoel' van vreemdelingen. Ten aanzien van variabelen die te maken hebben met toezicht zijn er waarschijnlijk minder problemen met de betrouwbaarheid. Daarnaast wordt er geen onderscheid gemaakt naar stappenplan of terugkeerbeleid. Onduidelijk is of er op een andere wijze - bijvoorbeeld via query's - wel een onderscheid gemaakt kan worden.

Constatering 20: De informatie van GIDS is niet geheel betrouwbaar als met terugwerkende kracht informatie moeten worden verkregen. Het is gedurende de inventarisatie niet duidelijk geworden hoever er teruggegaan kan worden in de tijd en in welke mate er onderscheid gemaakt kan worden in asielzoekers die vallen/vielen onder Terugkeerbeleid '97 dan wel Terugkeerbeleid '99.

4 Haalbaarheid onderzoek effectiviteit Terugkeerbeleid '99

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of op basis van de beschikbare informatiesystemen de geformuleerde doelstelling van het feitelijke onderzoek behaald kan worden. Conclusies hieromtrent zullen worden beschreven en beargumenteerd. Ook worden enkele aanbevelingen gedaan in het licht van een evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000.

4.1 Doelstelling onderzoek effectiviteit Terugkeerbeleid '99

Doel van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 is het in kaart brengen van de (kwantitatieve) effecten van de beleidsintensiveringen en organisatorische maatregelen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999, zoveel mogelijk in vergelijking met het daarvoor gevoerde beleid, Terugkeerbeleid '97 (WODC, 2002).

De beleidsintensiveringen uit het Terugkeerbeleid '99 hebben betrekking op het beëindigen van de opvang en het realiseren van zelfstandig vertrek. Maatregelen die in dit kader zijn genomen, betreffen de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om binnen 28 dagen zelf zijn vertrek te regelen, het beëindigen van de opvang(voorzieningen) na het verstrijken van de vertrektermijn, stimuleren van terugkeer door informatieverstrekking en terugkeergerichte cursussen, uitbreiding van de rol van het IOM ten behoeve van de facilitering van zelfstandige terugkeer en uitbreiding van de mogelijkheden tot vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring.

De organisatorische maatregelen hebben betrekking op de operationalisering van het terugkeerbeleid en zijn genomen om de uitvoeringspartners beter te laten samenwerken. Deze maatregelen zijn een intensivering van de samenwerking tussen de ketenpartners en vastlegging hiervan in managementcontracten, oprichting van het project Terugkeer met onder meer het Landelijk Operationeel Terugkeeroverleg (LOTO), nu dan met het Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) en instelling van de regionale integrale terugkeerteams (RITT's).

Het onderzoek dient zich te beperken tot de effecten van het terugkeerbeleid op de (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers tot 1 april 2001. Dit betekent dat de groep reguliere vreemdelingen en de harmonisatie van het EU-beleid buiten het bestek vallen. Het onderzoek dient informatie op te leveren op grond waarvan kan worden gezien of het terugkeerbeleid zoals dat in de Notitie Terugkeerbeleid is verwoord, een adequate manier is om zelfstandige terugkeer uit Nederland te bevorderen.

Daarnaast worden de resultaten gebruikt om bij de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 een vergelijking te kunnen maken tussen de hedendaagse situatie en die onder de oude vreemdelingenwet.

4.2 Effectiviteit in termen van terugkeer

Wat kunnen we op basis van de huidige inventariserende studie zeggen over de haalbaarheid van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99? Een onderzoek dat inzicht moet verschaffen in de (kwantitatieve) effecten van de maatregelen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999 en waarbij het primair gaat om de (zelfstandige) terugkeer van asielzoekers die afgewezen zijn vóór 1 april 2001. Aan de hand van de constatering uit het vorige hoofdstuk zijn een aantal conclusies te trekken over de (on)mogelijkheden van een dergelijk onderzoek.

Op de eerste plaats wordt (zelfstandige) terugkeer in te geringe mate geregistreerd. Informatie over afgewezen asielzoekers waarbij sprake is van vertrek door middel van uitzetting of vertrek onder toezicht is aanwezig, maar gegevens over mensen die zelfstandig vertrekken zijn nagenoeg niet voorhanden. Alleen het IOM beschikt over gegevens die betrekking hebben op zelfstandig vertrek van afgewezen asielzoekers. Dit geldt echter voor een beperkt deel van alle afgewezen asielzoekers, namelijk alleen die mensen die bij het IOM aankloppen. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers - 75 tot 85 procent - is echter niet bekend of zij Nederland hebben verlaten en waar zij heen zijn gegaan. Dit zijn de zogeheten controle-adresverwijderingen.

Op de tweede plaats is de betrouwbaarheid van de informatie die er is, twijfelachtig. Bij de registratiesystemen van de ketenpartners is - in meer of mindere mate - sprake van vervuilde gegevens door registratieachterstanden en -fouten. Hierdoor worden asielzoekers meegenomen in het onderzoek, die eigenlijk niet onder de doelgroep vallen. Maar ook asielzoekers die wél relevant zijn voor het onderzoek, kunnen hierdoor niet worden geselecteerd. Dit komt doordat het distilleren van groepen asielzoekers voor het onderzoek moet gebeuren op basis van query's. In de meeste informatiesystemen wordt namelijk geen onderscheid gemaakt naar stappenplan dan wel terugkeerbeleid. De query's worden opgebouwd aan de hand van genomen beslissingen en data hiervan. Als de registratie van relevante beslissingen en de datum waarop deze genomen zijn niet optimaal is, betekent dit automatisch dat ook de selectie van onderzoeksgroepen niet optimaal zal zijn.

Daarnaast overlappen de classificaties elkaar binnen enkele registratiesystemen waaronder die van de KMar. Dit heeft tot gevolg dat er doublures zitten in de informatie. Verder worden soms tot regelmatig asielzoekers op een foutieve wijze geïdentificeerd. Dit geldt met name voor de controle-adresverwijderingen. Mensen staan re-

gelmatig als zodanig geregistreerd, terwijl zij weer in de procedure opduiken of alleen uitgeschreven zijn uit de opvang.

Op de derde plaats is de toepasbaarheid en bruikbaarheid van de informatie beperkt. Van enkele organisaties (IOM, VD en KMar) is niet bekend of zij persoonsgegevens ter beschikking willen en/of kunnen stellen voor het onderzoek. Daarnaast zijn de registratiesystemen van diverse uitvoeringsorganisaties (KMar en VD) niet te koppelen aan INDIS vanwege technische belemmeringen of doordat men niet het IND-registratienummer hanteert; of zijn ze slechts in theorie koppelbaar (COA en IOM).

Kortom, een onderzoek naar de effecten van het Terugkeerbeleid '99 op de zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers is niet haalbaar omdat de informatie hierover onvolledig is, de kwaliteit hiervan matig en ook de beschikbaarheid te wensen over laat.

Trendonderzoek

Dit wil echter niet zeggen dat een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 totaal geen nut meer zou hebben. Er kunnen weliswaar geen harde en exacte uitspraken omtrent het al dan niet toenemen van vertrek uit Nederland door de invoering van het Terugkeerbeleid '99 worden gegeven, maar wél trends. We kunnen uitspraken doen over een af-/toename van het aantal controle-adresverwijderingen, vertrekken onder toezicht, uitzettingen en misschien over het aantal asielzoekers dat zelfstandig terugkeert via IOM. Dit alles betreffende Terugkeerbeleid '99 in vergelijking met de situatie onder Terugkeerbeleid '97. Een dergelijke vergelijking dient dan te geschieden via query's en koppeling van bestanden. Een omslachtige werkwijze die indicaties genereert voor de relatieve effectiviteit van de intensiveringen en maatregelen die zijn doorgevoerd binnen het Terugkeerbeleid '99 op de terugkeer van afgewezen asielzoekers.

In bijlage 5 staat uitvoerig beschreven waar men dan bij een dergelijk onderzoek rekening mee moet houden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Het belangrijkste probleem is het achterhalen van wie nu precies onder Terugkeerbeleid '97 of Terugkeerbeleid '99 valt en wie hiervan relevant is voor het onderzoek. Daarnaast zijn er problemen ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid van het selecteren van relevante onderzoeksgroepen.

Kortom, er kunnen geen betrouwbare en valide conclusies worden getrokken omtrent de causale relatie tussen het Terugkeerbeleid '99 en veranderingen in het al dan niet zelfstandig terugkeren van asielzoekers. We kunnen hooguit wat zeggen over trends ten aanzien van vertrek van afgewezen asielzoekers vóór 1 april 2001. De onderzoekers vinden dit echter op voorhand te mager om de voortzetting van een kwantitatieve effectstudie naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 op de zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers, te rechtvaardigen.

Concluderend

Het feit dat effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 niet vast te stellen is op basis van aantallen zelfstandig teruggekeerden, maar alleen via veranderingen in aantallen controle-adresverwijderingen, uitzettingen, en vertrekken onder toezicht, vormt een belangrijke en wezenlijke uitkomst van de inventarisatie. Deze conclusie is echter niet uniek. De Rekenkamer heeft reeds in een eerder onderzoek in 1999 geconcludeerd dat de beschikbare informatie onvoldoende inzicht geeft in de effectiviteit van terugkeerbeleid en dat de kwaliteit van de wel aanwezige gegevens gebreken vertoont (Tweede Kamer, 1999). Zeer recent hebben zij vastgesteld dat er sinds 1999 op een aantal punten vooruitgang is geboekt, maar dat nog steeds van het merendeel van de afgewezen asielzoekers onbekend is waarheen zij zijn teruggekeerd dan wel vertrokken (Tweede Kamer, 2003). Ook wij constateren opnieuw dat er overeenkomstige problemen zijn ten aanzien van de haalbaarheid van een onderzoek naar het terugkeerbeleid. Als nu geen actie wordt ondernomen, geldt straks wederom hetzelfde voor de evaluatie van de nieuwe Vreemdelingenwet (zie ook paragraaf 4.4).

Gegeven de situatie - onvoldoende en onbetrouwbare cijfers over zelfstandige terugkeer - verdient het naar onze mening serieuze overweging om de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 op een andere wijze te operationaliseren dan in termen van terugkeer en daarbij meer te focussen op de maatregelen die ontwikkeld zijn om het terugkeerbeleid effectiever te maken. De onderzoekers vinden het raadzaam de introductie van de maatregelen uit de Notitie Terugkeer van juni 1999 te bezien op hun merites voor het versterken van het beleid ten aanzien van terugkeer en het bevorderen van de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties die het terugkeerbeleid gestalte moeten geven.

4.3 Effectiviteit in termen van beleidsintensivering en samenwerking

Een onderzoek naar de effectiviteit dan wel meerwaarde van de afzonderlijke maatregelen binnen het Terugkeerbeleid '99 op het versterken van het beleid en het bevorderen van de samenwerking, heeft zeker relevantie. Het geeft namelijk inzicht in de vertaling van het beleid naar de praktijk. Is het beleid ingevuld, op welke wijze en wat zijn de succes- en faalfactoren? Uit de inventarisatie is al naar voren gekomen dat er een verschil is tussen het beleid in theorie en op landelijk niveau, en de uitvoering (en invoering) van het beleid en de samenwerking tussen de ketenpartners in de praktijk. Sommige zaken zijn niet ingevoerd of pas veel later. Ook kan een oordeel worden gegeven over wat de maatregelen teweegbrengen, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin.

Het belang van dergelijke inzichten vindt zijn grondslag in het huidige terugkeerbeleid. Op de eerste plaats vormt het een referentiekader voor de evaluatie van de nieuwe Vreemdelingenwet die op 1 april 2001 is ingevoerd. Daarnaast zullen problemen

bij het Terugkeerbeleid '99 zich ook voordoen bij de Vw2000. Er zijn namelijk organisatorisch gezien niet veel veranderingen doorgevoerd, met uitzondering van de ontruimingsprocedure. Inzicht in de knelpunten van het 'oude' beleid kan bewerkstelligen dat zij onder de huidige wetgeving worden aangepakt.

Wanneer het feitelijke onderzoek zich primair focust op de effecten van het Terugkeerbeleid '99 ten aanzien van het intensiveren van het beleid en het bevorderen van de samenwerking, heeft dit consequenties voor de haalbaarheid ervan. Een dergelijk onderzoek biedt meer mogelijkheden omdat de problemen omtrent de beschikbaarheid en kwaliteit van cijfermatige gegevens grotendeels worden ondervangen. Ten eerste wordt kwantitatieve informatie over het bereik en gebruik van de genomen maatregelen in voldoende mate geregistreerd door COA (terugkeergesprekken, cursusaanbod, finale vertrektermijn en ontruimingen), IOM (ondersteuning bij zelfstandige terugkeer) en IND (ongewenstverklaringen en vreemdelingenbewaring). Ten tweede hoeft er geen selectie van afgewezen asielzoekers te worden gemaakt uit INDIS en vormt de vervuiling hierin geen belemmering voor het onderzoek. Voor inzicht in de toepassing en reikwijdte van de genomen maatregelen is het niet noodzakelijk analyses op persoonsniveau te verrichten. Er kan worden volstaan met analyses op het niveau van de maatregel. Ten derde is de beschikbaarheid van de gegevens gewaarborgd. Koppeling van bestanden is niet aan de orde en informatie op organisatieniveau is voorhanden.

Concluderend

Een onderzoek naar de (kwantitatieve) effecten van het Terugkeerbeleid '99 op de intensivering van het beleid en het bevorderen van de samenwerking is mede gelet op de centrale doelstelling van het feitelijke onderzoek zinvol, haalbaar en zeker relevant met het oog op de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. Wellicht is het - gezien de opbrengst - beter om de term 'effecten' achterwege te laten en te spreken over een evaluatie van het Terugkeerbeleid '99.

In bijlage 6 staat globaal beschreven wat de vraagstelling en onderzoeksmethoden kunnen zijn van een dergelijk evaluatieonderzoek.

4.4 Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

In de rapportage dient ook een met redenen omkleed advies te worden opgenomen over welke gegevens in de komende jaren moeten worden bijgehouden voor de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. Uit de huidige inventarisatie naar de (on)mogelijkheden van een onderzoek naar de effectiviteit van het Terugkeerbeleid '99 kunnen we afleiden dat de problemen die hierbij spelen voor een groot deel ook zullen gelden voor een evaluatie van de Vw2000. Nog steeds worden gegevens over (zelfstandige) *terugkeer en vertrek* maar beperkt geregistreerd in INDIS. De meeste

andere relevante gegevens worden wel geregistreerd door de ketenpartners, maar de belangrijkste knelpunten daarbij zijn de *afstemming* en *uitwisseling* van de informatie tussen de verschillende systemen en de *adequate* en *up-to-date* invoer van de gegevens.

Er is landelijk een aantal veranderingen in gang gezet om problemen die momenteel nog spelen op te lossen (bijv. ontdubbeling van CRV-/IND-nummers, afhandeling van oude dossiers, ontwikkeling van GIDS en VIKS-POL). De vraag is in hoeverre gegevens met terugwerkende kracht zullen worden aangepast, ingevoerd en beschikbaar zullen zijn in de gebruikte datasystemen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor een vergelijking van Vw2000 met het daarvoor geldende Terugkeerbeleid '99 of eventueel nog 'ouder' beleid.

Om de problemen ten aanzien van de kwantitatieve gegevensverzameling te kunnen ondervangen doen wij - mede op basis van gesprekken met contactpersonen bij de verschillende ketenorganisaties en andere betrokken organisaties - de volgende aanbevelingen:

- De bestanden van de IND, COA en VD moeten technisch koppelbaar worden, waardoor gegevensuitwisseling snel en op een betrouwbare en effectieve wijze kan plaatsvinden. Idealiter zou er één centraal registratiesysteem moeten komen waarin alle gegevens van de ketenpartners staan geregistreerd.
- De kwaliteit van de invoer van de gegevens door de verschillende ketenpartners moet worden verbeterd en op elkaar afgestemd. De variabelen die worden ingevoerd moeten 'exclusief' zijn; er mag geen overlap tussen de gehanteerde categorieën voorkomen.
- Uit het registratiesysteem moet op eenvoudige wijze zijn af te leiden hoe ver iemand is in de asielprocedure en onder welk terugkeerbeleid (en eventueel stappenplan) deze persoon valt.
- Terugkeer en vertrek moeten beter worden geregistreerd. Zelfstandig vertrek via IOM moet worden geregistreerd in de systemen van de ketenpartners, bij voorkeur in INDIS.
- De registratie van controle-adresverwijderingen moet worden verbeterd en tussentijds kunnen worden aangepast indien blijkt dat deze niet (meer) van toepassing is. Daarnaast mag de controle-adresverwijdering niet als een restcategorie fungeren.
- Veranderingen in de situatie of gegevens van een asielzoeker of vreemdeling moeten onmiddellijk worden doorgegeven aan alle ketenpartners en moeten met terugwerkende kracht kunnen worden ingevoerd in de systemen.

Concluderend

Wanneer er op korte termijn geen uniform en betrouwbaar registratiesysteem komt waarbij terugkeer specifiek en adequater wordt bijgehouden, voorzien wij dat een onderzoek naar de (kwantitatieve) effecten van de nieuwe Vreemdelingenwet op de

zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers wederom niet haalbaar is. Het is een gemiste kans dat de overheid voorafgaand aan de implementatie van Vw2000 hier geen prioriteit aan heeft verleend.

Terminologie⁸

AC

In een aanmeldcentrum (AC) meldt de asielzoeker zich om formeel asiel aan te vragen. In het AC wordt bepaald of de aanvraag aldaar wordt afgehandeld of dat de asielzoeker wordt opgenomen in de asielprocedure en wordt geplaatst in een Onderzoek- en opvangcentrum (OC). Er zijn vier aanmeldcentra: in Ter Apel, Rijsbergen, Zevenaar en Schiphol.

AZC

Een asielzoekerscentrum (AZC) is een centrum dat, in aansluiting op een opvang- en onderzoekscentrum, bedoeld is voor de opvang van asielzoekers. In een AZC verblijven asielzoekers die in procedure zijn voordat zij rechtmatig verwijderbaar zijn of nadat zij een vergunning tot verblijf hebben gekregen en wachten op uitplaatsing.

Beleidsmatige beletselen

Er is sprake van beleidsmatige beletselen wanneer terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers of vreemdelingen niet mogelijk is vanwege de algemene situatie in het land van herkomst. Er kan dan besloten worden uitstel van vertrek te verlenen.

Beschikking

Een beschikking is een beslissing van de overheid. Een vreemdeling die een aanvraag om toelating heeft ingediend ontvangt schriftelijk bericht over de beslissing.

Beroep

Het beroep is een geschrift waarmee een (bestuursrechtelijke) procedure tegen de overheid kan worden ingesteld. Bij afwijzing van een bezwaarschrift of een administratief beroep tegen een negatieve beslissing op een aanvraag om toelating kan men beroep aantekenen bij de Vreemdelingenkamer.

Bezwaar

Het bezwaar is een geschrift waarmee een bezwaarschriftprocedure wordt ingeleid, meestal tegen een beschikking van een overheidsorgaan. Tegen een afwijzing van een aanvraag om toelating kan bezwaar worden gemaakt.

⁸ Deze lijst is gebaseerd op de begrippenlijst van de IND (www.ind.nl), de Handleiding afgewezen asielzoekers van Vluchtelingenwerk Nederland (2001), het rapport van de Rekenkamer (Tweede Kamer, 1999), de definitie- en begrippenlijst van www.inburgernet.nl en het on-line juridisch woordenboek (www.juridischwoordenboek.nl).

COA

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Justitie dat verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers. Asielzoekers worden in een van de opvanglocaties van het COA gehuisvest totdat besloten is over hun asielaanvraag. Het COA valt onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Controle-adresverwijdering

Bij een controle-adresverwijdering is een rechtmatig verwijderbare vreemdeling bij controle van het laatstbekende verblijfadres niet aanwezig en er zijn geen aanwijzingen dat de persoon nog op het betreffende adres woont.

Finale vertrekkermijn

De finale vertrekkermijn is de periode van 28 dagen die de asielzoeker krijgt om zijn vertrek te regelen en de opvang te verlaten. Deze periode gaat tegenwoordig in op het moment dat de asielzoeker niet meer rechtmatig in Nederland is. Voorheen startte de periode op het moment dat de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar was.

IND

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een onderdeel van het ministerie van Justitie en bepaalt wie in Nederland wordt toegelaten, en wie niet. De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het terrein van toelating, naturalisatie, toezicht en grensbewaking. Zij vervullen een monitoringsfunctie binnen het terugkeerproces en voorzien organisaties die betrokken zijn bij processen die samenhangen met terugkeer van relevante informatie.

IOM

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een onafhankelijke organisatie die bemiddelt bij de vrijwillige terugkeer en doormigratie van vreemdelingen.

Ketenpartners

De ketenpartners zijn organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Dit zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Vreemdelingendienst, de Koninklijke Marechaussee, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeenten.

KMar

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie die valt onder het ministerie van Defensie. De KMar heeft bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid onder meer de volgende taken: grensbewaking bij de buitengrenzen (luchthavens en zeehavens); Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) bij de grenzen met België en Duitsland en op de luchthavens, bij aankomst van intra-Schengen-vluchten; eerste

opvang van asielzoekers, met name op Schiphol; verwijdering van ongewenste vreemdelingen uit Nederland en van aan de grens geweigerde personen.

Meeromvattende beslissing

De meeromvattende beschikking geeft - bij een afwijzende beslissing op een aanvraag om toelating - de titel om tot beëindiging van voorzieningen over te gaan zónder dat daarvoor een afzonderlijke procedure hoeft te worden gevoerd.

Meewerkcriterium

Het meewerkcriterium omvat de vraag of een vreemdeling al dan niet (actief) meewerkt aan de voorbereiding op zijn of haar terugkeer. Dit criterium speelt een rol onder het Stappenplan 1999. Er kan alleen tot uitzetting worden overgegaan als de overheid kan bewijzen dat een rechtmatig verwijderbare vreemdeling niet aan zijn of haar terugkeer meewerkt.

Met Onbekende Bestemming (MOB)

Wordt de asielzoeker bij een adrescontrole niet aangetroffen dan wordt aangenomen dat hij is vertrokken en wordt hij administratief als vertrokken beschouwd. De desbetreffende persoon wordt dan als controle-adresverwijdering geregistreerd. Dit betekent bijna altijd dat iemand met onbekende bestemming is vertrokken.

OC

Een onderzoek- en opvangcentrum (OC) dient voor de huisvesting en verzorging gedurende de beginfase van het verblijf van alle asielzoekers die zijn toegelaten tot de asielprocedure. Veelal zal gedurende het verblijf in het OC het onderzoek door de IND plaatsvinden.

Ongewenstverklaring

Ongewenstverklaring is een beslissing van de minister van Justitie om een vreemdeling voor een langere periode, meestal vijf tot tien jaar, de toegang tot Nederland te ontzeggen. Deze kan worden opgelegd aan een vreemdeling die een ernstig misdrijf heeft gepleegd en hij uit Nederland is verwijderd. Dit houdt ook in dat verblijf in Nederland strafbaar is en dat de vreemdeling in bewaring kan worden gesteld als hij in Nederland wordt aangetroffen.

Rechtmatig verwijderbaar

Een asielzoeker is rechtmatig verwijderbaar uit Nederland als hij geen of niet tijdig bezwaar of beroep instelt tegen de negatieve beschikking tot niet verlenen, intrekken of niet verlengen van een verblijfsvergunning vanaf het moment dat de termijn gesteld in de beschikking is verstreken; als er geen schorsende werking geldt in verband met bezwaar/beroepsprocedure; of als de rechter onherroepelijk op het asielverzoek heeft beslist.

Stappenplan 1999

Stappenplan 1999 omvat een procedure waarin is vastgelegd welke stappen genomen moeten worden door IND, Politie en COA om de opvangvoorzieningen te beëindigen van asielzoekers wiens laatste IND-beschikking dateert van de periode vóór 11 februari 2000. Dit stappenplan wordt ook wel Stappenplan III genoemd.

Stappenplan 2000

Stappenplan 2000 is een procedure waarin is vastgelegd welke stappen genomen moeten worden door IND, Politie en COA om de opvangvoorzieningen te beëindigen van asielzoekers wiens laatste IND-beschikking is gedateerd tussen 11 februari 2000 en 1 april 2001.

Technische beletselen

Er is sprake van technische beletselen als (gedwongen) terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers of vreemdelingen niet mogelijk is, omdat het land van herkomst de betreffende vreemdeling de toegang weigert, bijvoorbeeld omdat men niet in het bezit is van geldige reis- of identiteitsdocumenten.

Terugkeerbeleid

Het Terugkeerbeleid is een onderdeel van het vreemdelingenbeleid dat toeziet op het vertrek van vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. Het centrale uitgangspunt van dat beleid is dat niet toelaten tot Nederland terugkeer betekent. De vreemdeling heeft zelf de verantwoordelijkheid om terug te keren. Hiervoor kan hij aan de overheid ondersteuning vragen. Wanneer de vreemdeling binnen de daarvoor gestelde termijn niet is vertrokken, kan de overheid tot uitzetting naar herkomstland overgaan of in het uiterste geval de van overheidswege verstrekte voorzieningen beëindigen.

Terugkeerregeling

Vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren naar het land van herkomst kunnen gebruik maken van de terugkeerregeling die door het IOM wordt aangeboden. De regeling houdt in dat de vreemdeling in het bezit wordt gesteld van een vliegticket voor vertrek naar het land van herkomst. Daarnaast wordt een ondersteuningsbijdrage toegekend voor de kosten van levensonderhoud in de eerste periode na vertrek uit Nederland.

Uitzetting

De KMar of VD kunnen asielzoekers die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven en waarbij het vermoeden bestaat dat zij Nederland niet zelfstandig zullen verlaten uitzetten. Dit kan plaatsvinden door de vreemdeling onder begeleiding te vervoeren naar het land van herkomst of door uitzetting bij de grens.

VD

De vreemdelingendienst (VD) valt onder de Nederlandse politie en houdt zich bezig met het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijven. Ook effectueren zij zo mogelijk de (gedwongen) terugkeer van betrokkenen.

Vertrek onder toezicht

Vertrek onder toezicht is een vorm van vertrek waarbij de betrokkene zich op een bepaald tijdstip dient te melden bij een grenspost en waar er vervolgens op wordt toegezien dat hij daadwerkelijk op eigen gelegenheid uit Nederland vertrekt (via buitengrens, of Schiphol).

Vreemdelingenbewaring

Vreemdelingenbewaring houdt in het tijdelijk vasthouden van een vreemdeling in een huis van bewaring en is een bestuurlijke maatregel die onder meer kan worden genomen om uitzetting van een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling te effectueren.

Vreemdelingenwet 2000

De Vreemdelingenwet 2000 is de wettelijke basis voor de regelgeving rond het toelaten, het toezicht, het uitzetten en de grensbewaking van vreemdelingen. De wet is sinds 1 april 2001 van kracht.

Vtv

Een vergunning tot verblijf (vtv) is een document waarin staat dat een asielzoeker toestemming heeft om langer dan drie maanden in Nederland te blijven. Deze vergunning dient meestal jaarlijks te worden verlengd. Hierbij wordt gekeken of de asielzoeker nog aan de voorwaarden voor verblijf voldoet.

Vtvv

Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) is een document dat een asielzoeker het recht geeft in Nederland te blijven zolang de situatie in het land van herkomst te gevaarlijk is. Deze vergunning wordt verstrekt aan asielzoekers die niet als vluchteling zijn erkend, maar die vanwege de algemene situatie in het herkomstland niet teruggestuurd worden. De vergunning wordt ingetrokken zodra de situatie in het land van herkomst veilig is.

Zienswijze

Zienswijze is de reactie van de asielzoeker op het voornemen om de asielaanvraag af te wijzen.

Bibliografie

Ministerie van Justitie (1999). *Terugkeernotitie 25 juni 1999*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2000). Stappenplan 2000; uitvoeringsprotocol voor verwijdering van asielzoekers. *Staatscourant*, 29, 10-12. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2002a). *Rapportage Vreemdelingenketen januari-april 2002. Groot project voorbereiding op en invoering van de nieuwe vreemdelingenwet*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2002b). *Introductiedossier Justitie 2002. Deel C*. http://www.justitie.nl/images/11_14049.pdf.

Ministerie van Justitie (2002c). *Rapportage Vreemdelingenketen september-december 2001, tevens jaarrapportage 2001. Groot project voorbereiding op en invoering van de nieuwe vreemdelingenwet*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Tweede Kamer (1997). *Terugkeerbeleid*. Vergaderjaar 1996-1997, 25 386, nr 1. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer (1998). *Regeerakkoord*. Vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr 10. Den Haag.

Tweede Kamer (1999). *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*. Vergaderjaar 1998-1999, 26 626, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer (2000). *Vluchtelingenbeleid*. Vergaderjaar 1999-2000, 26 732 en 19 637, nr. 13. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer (2002). *Vluchtelingenbeleid. Terugkeerbeleid*. Vergaderjaar, 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede kamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nr. 2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (2002). *Startnotitie WODC-onderzoek*. Projectnummer 01.062/5146363/02. Den Haag: WODC.

Bijlagen

Bijlage 1 - Overzicht van personen met wie gesproken is binnen de inventarisatiefase van het onderzoek naar de effectiviteit van Terugkeerbeleid '99

Naam	Organisatie	Face-to-face / Telefonisch	Soort informatie
1. Annet Diender	COA	T	cijfers/organisatorisch
2. Corry Verlaan	COA	T/F	cijfers/organisatorisch
3. Jan Mulder	COA	T	organisatorisch
4. Judith Peters	COA	T	cijfers/organisatorisch
5. Wim Blok	COA	T	organisatorisch
6. Ewald Riks	DVB	T	organisatorisch
7. Ron Heikant	DVB	T	organisatorisch
8. Cees Ham	IND	F	cijfers/organisatorisch
9. Jolanda Denis	IND	F	cijfers/organisatorisch
10. Duco van Heel	INDIAC	F	cijfers
11. Erik de Borst	INDIAC	T	cijfers
12. Heleen Muermans	INDIAC	F	cijfers
13. Udo Aron	INDIAC	T/F	cijfers
14. Frans van Haaren	IOM	T	cijfers/organisatorisch
15. John van den Bergh	IOM	F	organisatorisch
16. René Spitz	IOM	T	cijfers/organisatorisch
17. Jacco Oussoren	KMar	T	cijfers/organisatorisch
18. Martine Vis	PCV (V&T)	F	organisatorisch
19. Ton Quirijnen	PCV (V&T)	F	cijfers/organisatorisch
20. Hans de Bijl	TOV	T	cijfers
21. Hans Jonker	VD	T	cijfers
22. Trees Wijn	Vluchtelingenwerk	F	organisatorisch
23. Ineke Ketelaar	VNG	T	organisatorisch
24. Patricia Schell	Pharos	T	algemeen

Bijlage 2 - Beschikbare schriftelijke informatie voor het feitelijke onderzoek naar de effectiviteit van Terugkeerbeleid '99

Organisatie	Titel/onderwerp
Berenschot	Rol van ketenpartners in Terugkeerbeleid
COA	Naslagwerk Terugkeer deel 1 en 2
IND	Procedurestappen
IND	Mogelijkheden in terugkeerprocedures
IND	LOTO-rapportages
IOM	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de IOM
IOM	Organogram, functiebeschrijvingen medewerkers IOM
IOM	2e Bedrijfsplan Districten (Programma en budget 2000 Districten IOM-Nederland)
IOM	Convenant COA - IOM
IOM	IOM Rapportage eerste trimester 2000
IOM	IOM Tweede viermaandelijke rapportage 2000
IOM	Presentatie rapport Eprom + Reorganisatie 2001
IOM	IOM Derde viermaandelijke rapportage 2000
IOM	Tussentijdse evaluatie districten IOM Nederland
IOM	IOM Eerste viermaandelijke rapportage 2001
IOM	IOM Tweede viermaandelijke rapportage 2001
IOM	IOM Derde viermaandelijke rapportage 2001
IOM	IOM Eerste viermaandelijke rapportage 2002
IOM	Jaarverslag 2001 IOM Nederland
IOM	Migratie-info jaargangen 1994-1996
IOM	Migratie-info jaargangen 1996-1997
IOM	Migratie-info jaargangen 1998-1999
IOM	Migratie-info jaargangen 2000-2001
SGBO	Gemeentelijke hulp aan uitgeprocedeerden
TNO	Verbetering Registratie en Rapportage Grensbewaking
TOV	Basisvelden van CAV
TOV	WG GIDS (TOV), Specificatie selectiebestand VAS proces Toezicht i.v.m. de samenwerkingsovereenkomsten
TOV	WG GIDS (TOV), Specificatie selectiebestand VAS proces Verblijf i.v.m. de samenwerkingsovereenkomsten
TOV	Tabelinhoud indicatoren Toezicht
TOV	Registratie DVAS (de artikelen 6,7 en 8 uit het model Reglement Decentraal Vreemdelingen Administratie Systeem)

Organisatie	Titel/onderwerp
Vluchtelingenwerk	Handleiding afgewezen asielzoekers. Beëindigen opvang en terugkeer
Vluchtelingenwerk	Terugkeer van afgewezen asielzoekers. Naar aanleiding van de notitie Terugkeerbeleid van het Kabinet d.d. 25.6.1999
Vluchtelingenwerk	Reactie op de brief van de Staatssecretaris van Justitie over de 'stand van zaken uitvoering Terugkeerbeleid' d.d. 1/2/2002
Vluchtelingenwerk	Folder Bemiddelingsbureau Maatwerk bij Terugkeer
Ministerie van Justitie	Rapportage Vreemdelingenketen september-december 2001, tevens jaarrapportage 2001; groot project voorbereiding op en invoering van de nieuwe vreemdelingenwet
Ministerie van Justitie	Rapportage Vreemdelingenketen januari-april 2002; groot project voorbereiding op en invoering van de nieuwe vreemdelingenwet
Ministerie van Justitie	Introductiedossier Justitie 2002

Bijlage 3 - Leden van de begeleidingscommissie

Naam	Organisatie	Functie
1. Thomas Spijkerboer (vz)	Vrije Universiteit	Hoogleraar Migratierecht
2. Frans Beijaard	WODC	Projectbegeleider Externe Wetenschappelijke Betrekkingen
3. Marieke Kleiboer	IND	Beleidsadviseur en clustercoördinator
4. Corry Verlaan	COA	Hoofd Juridische Zaken
5. Ineke Ketelaar	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Medewerker Vreemdelingenbeleid
6. Tijs Bagchus	Ministerie van Justitie	Beleidsmedewerker Directie Vreemdelingenbeleid
7. Trees Wijn-Maatman	Vluchtelingenwerk Nederland	Senior beleidsmedewerker
8. Philip Muus	IMER, Universiteit van Malmö	Onderzoeker
9. Alice Odé	Nederlands Migratieinstituut	Beleidsmedewerker

Bijlage 4 - Overzicht Centraal Register Vreemdelingen

Het Centraal Register Vreemdelingen vormt een geautomatiseerd centraal systeem waarin informatie is opgenomen van alle in Nederland geregistreerde vreemdelingen. In dit Register staan de volgende persoonskenmerken en achtergrondgegevens:

- CRV-nummer;
- GBA-nummer;
- dossiernummer IND;
- referentienummer DVZ;
- naam;
- adresgegevens;
- nationaliteit en nationaliteitscategorie;
- geboortedatum en -type, geboorteplaats en -land;
- geslacht;
- aliasnaam en -nummer;
- CRV-status⁹;
- GBA-verblijfstitel;
- dVAS-district;
- IND-unit;
- name-key (IND);
- proceduretype;
- aanvraagtype procedure;
- aanvraagdatum procedure;
- verblijfsdocument;
- volgnummer verblijfsdocument;
- geldigheidsdatum verblijfsdocument;
- verblijfsdoel of beperking;
- procedurespecificatie;
- beslissing;
- verblijf opvangcentrum;
- uitreisdatum;
- beslissingsbevoegde instantie;
- alias voornaam;
- CRV-nummer pseudoniem;
- organisatiecode en organisatie identificatie.

9 CRV-status is het in het Register vermelde verblijfsrecht van een vreemdeling. Hierbij valt te denken aan (il)legaal, overleden, genaturaliseerd, verblijf in afwachting tot uitzetting, Eu'er, etc.

Bijlage 5 - Aandachts- en knelpunten bij een onderzoek naar (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers

Alhoewel op basis van de inventarisatie wordt geconcludeerd dat een onderzoek naar de zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers vóór 1 april 2001 niet haalbaar is, willen we hier in de bijlage toch aandacht aan besteden. Dit doen we omdat de verkregen inzichten hieromtrent van belang kunnen zijn voor toekomstig onderzoek waarbij (zelfstandig) vertrek toch de afhankelijke variabele is.

In deze bijlage beschrijven we de *kwantitatieve* onderzoeksvragen die bij een onderzoek naar terugkeer van afgewezen asielzoekers te onderscheiden zijn. Daarnaast gaan we in op zaken die de aandacht vragen en op problemen die zich bij een dergelijk onderzoek kunnen voordoen.

Kwantitatieve onderzoeksvragen

Bij een onderzoek naar (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers is het noodzaak analyses op persoonsniveau uit te voeren. Op deze wijze kan antwoord worden gegeven op de vraag hoeveel afgewezen asielzoekers zijn vertrokken, wie dit zijn, op welke wijze men is weggegaan en wat daaraan vooraf is gegaan. Zo kan worden gezien of er eventuele factoren zijn die vertrek bevorderen. Bij de kwantitatieve vragen staan dan ook de personen centraal die moe(s)ten terugkeren naar het land van herkomst (= Nederland verlaten). Wie zijn het en wat is er met ze gebeurd? We onderscheiden de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke personen vallen onder het Terugkeerbeleid '97 en '99?
2. Welke kenmerken hebben deze personen (bijvoorbeeld nationaliteit, geslacht, leeftijd, 'type' beschikking)? Wat is het asielverloop geweest bij deze asielzoekers?
3. Waar en door wie zijn de opvangvoorzieningen voor deze personen geregeld (inclusief evt. beëindiging)?
4. Hoeveel van de personen die onder het Terugkeerbeleid '97 en '99 vallen, zijn (zelfstandig) uit Nederland vertrokken? Binnen welke termijn zijn zij vertrokken? Van welke op terugkeergerichte ondersteuning maken deze personen tijdens het terugkeerproces gebruik?

5. Hoeveel van deze personen die onder het Terugkeerbeleid '97 en '99 vallen, zijn vertrokken onder toezicht en hoeveel personen zijn Nederland uitgezet? Met welke bestemming? Binnen welke termijn?
6. Voor welke personen is gebruik gemaakt van de intensiveringen op het gebied van vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring? Hoeveel van deze personen hebben vanuit de vreemdelingenbewaring activiteiten ondernomen om zelfstandige terugkeer te realiseren? Hoeveel personen zijn vanuit de vreemdelingenbewaring onder toezicht vertrokken of uit Nederland gezet?

Voor het verkrijgen van inzicht in het al dan niet vertrekken van afgewezen asielzoekers moet gebruik worden gemaakt van de verschillende informatiebronnen en -systemen bij IND, COA, IOM, KMar en VD (zie ook hoofdstuk 3). Hierbij dienen de gegevens die beschikbaar zijn over de achtergronden en het verloop van de asielprocedures in het informatiesysteem van de IND (INDIS) als uitgangspunt te worden genomen.

Afgewezen asielzoekers onder Terugkeerbeleid '97 en Terugkeerbeleid '99

Vaststellen relevante onderzoeksgroep

De vraag welke personen onder het Terugkeerbeleid '97 vallen en welke tot Terugkeerbeleid '99 behoren, is ingewikkelder dan hij lijkt. Op zich bestaat de doelgroep uit afgewezen asielzoekers ten tijde van het Terugkeerbeleid '97 dan wel Terugkeerbeleid '99. Vraag is echter of zij ook allemaal meegenomen moeten worden in het onderzoek of een selectie hiervan. Met andere woorden wie willen we nu precies volgen? Zijn dit mensen die in de geldende periodes rechtmatig verwijderbaar zijn, of zijn dit de asielzoekers die dan een eerste negatieve beslissing hebben gehad op hun asielaanvraag? Als we uitgaan van de eerste situatie is het mogelijk dat asielzoekers hun asielaanvraag hebben gedaan op momenten dat het Terugkeerbeleid '99, Terugkeerbeleid '97 of zelfs nog 'ouder' geldend terugkeerbeleid van toepassing was. Wanneer we de datum van de negatieve beschikking op de asielaanvraag als vertrekpunt nemen, is het heel goed mogelijk dat het moment waarop men finaal uitgeprocedeerd is, valt op een tijdstip dat een ander terugkeerbeleid van toepassing is. Bijvoorbeeld iemand die op 15 november 2000 een negatieve beslissing krijgt op zijn asielaanvraag valt onder Stappenplan 2000 (Terugkeerbeleid '99). Deze persoon kan daar vervolgens bezwaar tegen aantekenen. Zolang het bezwaarschrift nog niet is afgehandeld, is er sprake van een opschortende werking en kan de asielzoeker in Nederland verblijven. Als de beslissing over het bezwaar na 1 april 2001 wordt genomen, valt de vreemdeling vervolgens onder de nieuwe Vreemdelingenwet.

Er zijn talrijke combinaties mogelijk van wanneer iemand onder welk terugkeerbeleid valt. Dit is afhankelijk van het moment waarop de asielzoeker een aanvraag indient, de momenten waarop tussenliggende beslissingen worden genomen (bezwaar en beroep) en het moment waarop de asielzoeker rechtmatig verwijderbaar is geworden. Het is hoogst onwaarschijnlijk te veronderstellen dat een asielaanvraag in zijn geheel zal zijn afgehandeld in de periode dat het Terugkeerbeleid '97 (voor 11 februari 2000) of het Terugkeerbeleid '99 (11 februari 2000 - 1 april 2001) geldt. Vaak zal iemand onder meerdere stappenplannen vallen of hebben gevallen.

In de begeleidingscommissie is de selectie van relevante afgewezen asielzoekers uitvoerig besproken. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat alleen die afgewezen asielzoekers meegenomen dienen te worden in het onderzoek die rechtmatig verwijderbaar zijn en die onder Stappenplan 1999 óf Stappenplan 2000 vallen/vielen. Deze beslissing is ingegeven door de gedachte dat het gaat om terugkeer en dit speelt aan het eind van het asieltraject. Hieronder volgt een schematische weergave van de doelgroep van het onderzoek (+ betekent valt onder doelgroep):

Status aanvraag

- Nog in asielprocedure
 - * schorsende werking -
 - * geen schorsende werking +
- Niet in asielprocedure
 - * verwijderbaar +
 - * uitstel van vertrek -
 - * in reguliere procedure
 - a. uit opvang weg +
 - b. niet verwijderbaar -

De voorgestelde selectie van de begeleidingscommissie heeft echter wel tot gevolg dat een aantal groepen asielzoekers niet worden meegenomen in het onderzoek. Sinds eind 1999 krijgen veel asielzoekers geen opvang meer en zij vallen dan ook niet onder een stappenplan. Dit geldt voor de Dublin-claimanten, de herhaalde asielverzoeken en de verzoeken die worden afgedaan in een aanmeldcentrum (AC). Daarnaast worden groepen uitgesloten die bij terugkeer (nog) niet rechtmatig verwijderbaar zijn. Dit gold bijvoorbeeld voor de Kosovaren. Zij trokken op moment van vertrek hun asielverzoek in terwijl de procedure nog liep.

Ook is besloten de VVTV'ers buiten beschouwing te laten. Zij zijn nagenoeg niet te achterhalen. Daarnaast geldt voor een deel van deze groep dat zij onder de Zorgwet VVTV vallen. Deze wet kent - volgens een sleutelfiguur - geen beëindigingsbepaling ten aanzien van opvang. Weliswaar is er per 30 november 2000 voor hen een apart stappenplan gepubliceerd, maar deze is eigenlijk nooit in werking getreden. Dit bete-

kent dat de VVTV'ers die onder de Zorgwet vallen voorheen niet onder Stappenplan 1999 of dat van 2000 hebben gevallen.

Selecteren van onderzoeksgroepen

Naast het bepalen van de doelgroep van het onderzoek, is het ook lastig om deze personen uit INDIS te selecteren. In INDIS wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen Stappenplan 1999 en Stappenplan 2000, en is ook niet 'het rechtmatig verwijderbaar zijn' als variabele opgenomen. Het selecteren van relevante asielzoekers dient te gebeuren op basis van query's die de IND moet samenstellen (zie ook paragraaf 3.1). Voor de IND is het van cruciaal belang om te weten wie nu precies worden gevolgd in het onderzoek. Zij moeten namelijk een overzicht maken van alle beslissingen die ertoe leiden dat een afgewezen asielzoeker geselecteerd moet worden. Op basis hiervan ontwikkelen zij een query waarmee uit het gehele bestand de relevante asielzoekers daadwerkelijk worden gedistilleerd. Het meest eenvoudige is dan dat er wordt uitgegaan van één beslissingsmoment. Helaas is dit niet haalbaar. Veelal maakt een veelvoud van beslissingen dat een afgewezen asielzoeker behoort tot de onderzoeksgroep.

De begeleidingscommissie denkt niet dat de IND in staat is een query te ontwikkelen op basis van hun beschreven doelgroep. De IND is - volgens eigen zeggen - in staat een onderscheid te maken tussen mensen die onder Stappenplan 1999 vallen én zij die tot Stappenplan 2000 behoren. Zij kunnen deze selecteren en in twee aparte bestanden wegschrijven. De grote vraag is echter of de IND ook de andere criteria kan verwerken in de query. Het gaat er dan met name om of de IND kan bepalen welke personen tussen moment X en Y hun schorsende werking zijn kwijtgeraakt.

Daarnaast maakt de begeleidingscommissie zich ernstig zorgen over de betrouwbaarheid van de geselecteerde bestanden. Dit speelt eveneens een belemmerende rol bij het onderzoek. Het is heel goed mogelijk dat de bestanden zijn vervuild door registratiefouten en -achterstanden. De omvang hiervan is onbekend maar de commissie vreest het ergste.

Persoonskenmerken en asielverloop

Als eenmaal duidelijk is welke personen onder het Terugkeerbeleid '97 en '99 vallen en dat zij ook op een adequate geselecteerd kunnen worden, is het mogelijk met behulp van INDIS en het CRV-bestand een aantal persoonskenmerken te achterhalen. En kan worden teruggekeken naar de procedure die de asielzoeker heeft doorlopen. Alhoewel de IND aangeeft dat deze exercitie in theorie mogelijk is, merkt zij wel op dat het een omvangrijke taak is die behoorlijk ingewikkeld is. De voorkeur gaat dan ook uit naar een analyse van het verloop van de asielprocedure ten aanzien van datum asielaanvraag, status asielaanvraag (bijvoorbeeld nog in procedure, uitgeprocedeerd

en rechtmatig verwijderbaar), datum laatste beslissing en aantal genomen beslissingen. Een meer specifieke analyse naar bijvoorbeeld de duur van de tussenliggende periodes en verloop van de verschillende beslissingen is te ingewikkeld.

Nationaliteit asielzoeker

Met betrekking tot de persoonskenmerken van de asielzoeker is vooral nationaliteit een belangrijke variabele, die expliciet onderzocht dient te worden in het onderzoek. Ondanks volkenrechtelijke verplichtingen doen zich namelijk veelvuldig problemen voor met terugname van onderdanen door herkomstlanden. Dit heeft enerzijds te maken met technische problemen, als gevolg van het feit dat de meeste afgewezen asielzoekers ongedocumenteerd zijn. Anderzijds is er het dieperliggende probleem dat herkomstlanden in het algemeen niet veel belang meer zien in terugname van hun door Nederland afgewezen onderdanen. De houding van de diverse herkomstlanden verschilt. Dat betekent dat terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen naar sommige herkomstlanden gemakkelijker is te realiseren dan naar andere landen. Daarnaast kan ook de situatie in de diverse landen van herkomst (behoorlijk) verschillen waardoor vreemdelingen in sommige gevallen door beleidsmatige beletselen niet terug hoeven te keren. De Nederlandse overheid zal in voorkomende gevallen uitstel van vertrek verlenen of overgaan tot invoering van een VDTV-beleid (Ministerie van Justitie, 2000). Door deze factoren kan het terugkeerproces vertraging oplopen.

Kortom, het al dan niet terugkeren van afgewezen asielzoekers wordt sterk beïnvloed door de attitude van en 'veilige' situatie in herkomstland. Het is dan ook zeer relevant om nationaliteit als variabele mee te nemen omdat de omvang van de groep teruggekeerde asielzoekers hierdoor kan veranderen. Hierbij is het ook van belang om na te gaan met welke landen Nederland een Terug- en Overnameovereenkomst heeft.

Opvangvoorzieningen

Het is belangrijk om vast te stellen onder welk opvangbeleid asielzoekers vallen/vielen. Dit bepaalt immers de stappen die de verschillende instanties moeten nemen bij de beëindiging van de voorzieningen. Dit kan weer gevolgen hebben voor het al dan niet terugkeren.

Via INDIS kan op persoonsniveau worden achterhaald welke instantie verantwoordelijk is (geweest) voor de opvang en eventuele beëindiging hiervan. Voor de centrale opvang is COA verantwoordelijk; bij de decentrale opvang zijn dat de gemeenten. In INDIS staat helaas alleen de meest recente instantie vermeld. Dit betekent dat een historisch overzicht of verloop van de opvang per asielzoeker niet mogelijk is. De gemeenten registreren niets over beëindiging van decentrale opvangvoorzieningen. COA legt daarentegen wel individuele gegevens vast over activiteiten tot verwij-

dering en ontruimingen ten aanzien van Stappenplan 2000 en Stappenplan 1999. In theorie moeten de bestanden van COA te koppelen zijn aan INDIS op basis van IND-registratienummer. Dit zou betekenen dat er uitspraken kunnen worden gedaan op persoonsniveau omtrent ontruimingen en de frequentie hiervan onder de doelgroep van het feitelijke onderzoek. 100 Procent zekerheid kunnen we echter niet geven en het valt in de praktijk nog te bezien of dit te realiseren is.

Terugkeegerichte ondersteuning

In een onderzoek naar terugkeer van afgewezen asielzoekers moet ook worden nagegaan in hoeverre afgewezen asielzoekers tijdens de procedure gebruik maken van op terugkeegerichte ondersteuning. Hiervoor moeten de bestanden van het COA en IOM worden gebruikt. COA biedt afgewezen asielzoekers diverse cursussen aan en zij houden ook bij in hoeverre asielzoekers hier aan deelnemen. Nadeel is dat er geen onderscheid wordt gemaakt naar terugkeegerichte cursussen en naar stappenplan. Daarnaast voert COA terugkeergesprekken met afgewezen asielzoekers. Hiervan worden ook gegevens vastgelegd. Deze hebben betrekking op Terugkeerbeleid '99 en de nieuwe Vreemdelingenwet. De informatie is pas beschikbaar vanaf begin 2002 en de kwaliteit hiervan is matig.

Ook interessant voor het onderzoek vormt het informatiesysteem van het IOM. Het IOM biedt ondersteuning aan vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren. Zij registreren op dit gebied een aantal gegevens op persoonsniveau die voor het onderzoek van belang zijn. Het gaat dan onder meer om het aantal vreemdelingen dat zelfstandig vertrekt en hun eindbestemming. Nadeel is dat het IOM geen gegevens vastlegt over de stappenplannen. Wel hanteren zij hetzelfde CRV-nummers als de IND. Deze informatie zou daardoor theoretisch door koppeling van de bestanden kunnen worden achterhaald. Dit zou betekenen dat van een deel van de afgewezen asielzoekers die als controle-adresverwijdering geregistreerd staan, het vertrek uit Nederland vastgesteld kan worden. Bovendien zou nagegaan kunnen worden of deze teruggekeerde asielzoekers al dan niet actiever deelnemen aan op terugkeegerichte activiteiten.

Wanneer het IOM totaal geen informatie ter beschikking wil stellen, is het mogelijk via een dossieronderzoek bij de IND te bepalen wat het percentage afgewezen asielzoekers is dat zelfstandig vertrekt uit Nederland. Het IOM verstuurt namelijk standaard een brief naar de IND als een asielzoeker via hun bemiddeling Nederland heeft verlaten. De IND registreert dit niet separaat in INDIS; het wordt - naar eigen zeggen - weggezet onder de controle-adresverwijderingen. Wel slaat de IND de brief op in de individuele schriftelijke dossiers. Via een dossieronderzoek bij een steekproef van

afgewezen asielzoekers, valt dan ook te bepalen hoeveel er zijn vertrokken via IOM. Dit kan vervolgens worden vertaald naar de gehele onderzoeksgroep.

Zelfstandig dan wel gedwongen vertrek

De vraag naar het aantal personen dat zelfstandig is vertrokken valt in ieder geval niet via INDIS te beantwoorden (zie ook paragraaf 3.1). Vertrek wordt hierin namelijk beperkt geregistreerd. Alleen vertrek onder toezicht en uitzetting, wordt als zodanig in het bestand opgenomen. Alle andere ‘verwijderde’ asielzoekers worden gekwalificeerd als controle-adresverwijderingen. Dit betekent dat over het grootste gedeelte van de afgewezen asielzoekers geen uitspraak kan worden gedaan over terugkeer. Alleen via gegevens op persoonsniveau van het IOM, kan een deel van de controle-adresverwijderingen worden gekenmerkt als vertrokken zijnde via IOM¹⁰.

Het aantal afgewezen asielzoekers dat onder toezicht is vertrokken en dat met harde hand is uitgezet is te achterhalen via INDIS. Het vertrek van vreemdelingen onder toezicht of uitzetting hiervan zijn namelijk juridische stappen die als zodanig in INDIS worden geregistreerd. De bestemming van deze groepen asielzoekers wordt hierin niet vastgelegd. Voor deze informatie zouden we gebruik kunnen maken van gegevens van de KMar. Onduidelijk is echter of zij hetzelfde registratienummer als de IND hanteren en of zij op persoonsniveau gegevens ter beschikking willen stellen aan het onderzoek.

Ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring

IND legt vast bij hoeveel personen er sprake is van vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring. De bestanden van de KMar en de VD zouden een verdieping van de cijfers van de IND kunnen geven. Zo houdt de VD gegevens bij betreffende reden, plaats en opheffing van inbewaringstelling. Hieronder vallen het aantal maatregelen van bewaring, de overwegingen hiervan (zoals ongewenstverklaring), de duur en de grond van de maatregel.

Inzicht in welke activiteiten asielzoekers hebben ondernomen om terugkeer te realiseren kan niet worden verkregen met het bestaande cijfermateriaal.

¹⁰ In de huidige inventarisatie hebben we alleen gekeken naar de beschikbare informatie in Nederland. Als afgewezen asielzoekers in het land van herkomst worden geregistreerd, zou bijvoorbeeld in (enkele) landen waarmee een terugkeerverdrag is afgesloten, bekeken kunnen worden hoeveel van de controle-adresverwijderingen daar als teruggekeerd staan geregistreerd. Onbekend is echter of dit inderdaad wordt vastgelegd, of het mogelijk is deze informatie te achterhalen en of het bruikbaar is binnen het onderzoek.

Onderzoeksopzet

Allereerst vormt het registratiesysteem van de IND de basis van een onderzoek naar de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Voor een succesvolle uitvoering van een dergelijk onderzoek is het verder van wezenlijk belang dat er een beslissing wordt genomen over welke asielzoekers die vallen onder Terugkeerbeleid '99 en Terugkeerbeleid '97 worden meegenomen in het onderzoek. Aangezien het gaat om terugkeer, raden we aan alleen de finaal uitgeprocedureerde asielzoekers te nemen. Daarnaast is het essentieel dat de IND deze personen op een adequate wijze selecteert uit hun informatiesysteem INDIS. We willen hier nogmaals opmerken dat het twijfelachtig is of de IND de onderzoeksdoelgroep exact kan bepalen en in welke mate de selectie vervuuld is.

De IND dient de geselecteerde bestanden voor analyse aan derden ter beschikking te stellen. Hiertoe is IND bereid zolang de bestanden intern blijven. De geselecteerde IND-bestanden moeten gegevens omvatten ten aanzien van algemene persoonsgegevens, het asielverloop (data beslissingen, status asielaanvraag), (beëindiging) opvang, vertrek/terugkeer, ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring.

Gelet op de beperkingen van INDIS raden we aan 'terugkeer' in termen van controle-adresverwijderingen, vertrek onder toezicht, uitzetting en overig (categorieën ketenrapportage) te beschrijven.

Een verdieping van de IND-cijfers is wenselijk op basis van de beschikbare persoonsgegevens van COA, IOM, KMar en VD. Wat er is gebeurd met een deel van de controle-adresverwijderingen in INDIS zou getraceerd kunnen worden via deze bestanden/informatie. Een voorwaarde is dan dat COA beschikbare persoonsgegevens ter beschikking stelt betreffende de beëindiging van de opvang, ontruimingen en terugkeergesprekken én dat deze informatie gekoppeld kan worden aan de IND-gegevens. Daarnaast dient het IOM aanwezige persoonsgegevens te leveren over zelfstandig vertrek. Of zij dit doen valt te betwijfelen en de informatie moet gekoppeld kunnen worden aan de IND-gegevens. Verder is het noodzakelijk dat de KMar en de VD persoonsgegevens leveren omtrent uitzettingen, ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring. Ook hierbij dient koppeling met de IND te kunnen plaatsvinden. Dit is overigens voor beide informatiesystemen twijfelachtig.

Daarnaast is het raadzaam een dossieronderzoek te verrichten onder een steekproef van de rechtmatige verwijderbare asielzoekers die onder Stappenplan 1999 en 2000 vallen. Dit biedt de mogelijkheid zicht te krijgen op de omvang van de ruis in de registratie van de IND. Daarnaast biedt het de mogelijkheid na te gaan wat het percentage asielzoeker is dat gebruik maakt van de ondersteuning van het IOM. Dit voor het geval dat het IOM geen persoonsgegevens aan derden wil en kan afstaan.

Bijlage 6 - Vraagstelling en onderzoeksmethoden van een evaluatieonderzoek naar het Terugkeerbeleid '99

In de rapportage wordt het voorstel gedaan de maatregelen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999 te onderzoeken op hun merites voor het intensiveren van het beleid en het bevorderen van de samenwerking tussen de betrokken organisaties. In feite gaat het dan niet meer om een effectstudie, maar om een evaluatieonderzoek naar het Terugkeerbeleid '99. In deze bijlage wordt op hoofdlijnen ingegaan op de centrale vraagstelling en mogelijke onderzoeksmethoden van een dergelijk onderzoek.

Centrale vraagstelling

De belangrijkste doelstelling van het Terugkeerbeleid '99 is het bevorderen van de zelfstandige terugkeer. Daarnaast heeft men ook nog andere doelen voor ogen gehad bij de introductie van het Terugkeerbeleid '99. Deze hebben enerzijds betrekking op het versterken van het beleid ten aanzien van het terugkeerproces en anderzijds het bevorderen van de samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de (zelfstandige) terugkeer van afgewezen asielzoekers. Dit zijn in ieder geval de ketenpartners en andere organisaties zoals het IOM. De beleidsintensivering betreft het actief motiveren van afgewezen asielzoekers om zelfstandig te vertrekken én het beëindigen van de opvangvoorzieningen.

Centraal in het evaluatieonderzoek staat dan ook de vraag of de doelstellingen dan wel uitgangspunten van het Terugkeerbeleid '99 gerealiseerd zijn door de invoering van de maatregelen uit de Terugkeernotitie. Ofwel is er door de implementatie van de beleidsintensiveringen en organisatorische maatregelen sprake van een motiverende werking, beëindigen van opvangvoorzieningen en een verbeterde samenwerking?

Bij de centrale vraagstelling zijn meerdere kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksvragen te onderscheiden. Er dient in ieder geval inzicht verkregen te worden in hoeverre en op welke wijze het instellen van de finale vertrektermijn, het beëindigen van de opvang na het verstrijken hiervan, het faciliteren van zelfstandige terugkeer en de mogelijkheden van ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring leiden tot het stimuleren van afgewezen asielzoekers om zelfstandig Nederland te verlaten en tot het daadwerkelijk stoppen van de opvang. Daarnaast moet worden beoordeeld of de nieuwe landelijke en regionale samenwerkingsverbanden en het managementcontract leiden tot een betere samenwerking tussen de ketenpartners en andere relevante uitvoeringsorganisaties.

Mogelijke onderzoeksmethoden

Procesevaluatie

Voor het beoordelen van het Terugkeerbeleid '99 is het op de eerste plaats van belang zicht te krijgen op de implementatie en uitvoering hiervan, de problemen die zich hierbij voordoen en de opbrengst en resultaten van de afzonderlijke maatregelen. Daarnaast moet een beeld worden geschetst van de rol van en samenwerking tussen de organisaties die de terugkeer van afgewezen asielzoekers moeten faciliteren, organiseren en realiseren. Het gaat hierbij om zaken zoals werkwijze en taken van betrokken organisaties, veranderingen in werkprocessen en/of bedrijfsculturen, capaciteitsissues, inrichting en uitvoering van maatregelen door betrokken organisaties, oordeel over veranderingen en de resultaten die worden geboekt. Inzicht hierin kan worden verkregen via een procesevaluatie die bestaat uit mondelinge interviews met betrokken medewerkers op uitvoerend niveau en een documentanalyse.

Kwantitatieve analyse

Verder is het belangrijk in kaart te brengen in welke mate de maatregelen daadwerkelijk worden toegepast en wat het bereik daarvan is. Dit betekent dat er een kwantitatieve analyse moet plaatsvinden van het beschikbare cijfermateriaal over de maatregelen bij de betrokken organisaties. Het gaat er om te achterhalen hoe vaak een maatregel wordt gehanteerd en/of hoeveel asielzoekers er gebruik van maken. Hiervoor moet aansluiting worden gezocht bij de bestanden van met name COA (terugkeergesprekken, deelname neutrale cursussen, vertrektermijnen en beëindiging opvang) en in mindere mate van het IOM (gebruik van hun ondersteuning) en de IND of VD (ongewenstverklaring en vreemdelingenbewaring).

Interviews afgewezen asielzoekers

Om niet alleen het perspectief van de uitvoerende en/of belangenorganisaties in kaart te brengen, maar ook dat van de direct betrokkene zelf kunnen er mondelinge interviews worden gehouden met afgewezen asielzoekers. Op deze wijze kan worden nagegaan wat hun ervaringen zijn met het terugkeerbeleid en wat de maatregelen bij hen teweegbrengen. Zijn zij zich bewust van het feit dat ze zelf hun terugkeer moeten regelen? Wat vinden ze ervan, wat doen ze om hun vertrek te organiseren, van welke ondersteuning maakt men gebruik en is men ook van plan om Nederland te verlaten?

Dossieronderzoek

Als laatste mogelijkheid noemen we hier nog het dossieronderzoek. Met behulp van het bestuderen en categoriseren van individuele dossiers kan meer achtergrondinformatie worden verkregen omtrent motivaties, redenen, deelname aan bepaalde activiteiten en overwegingen van beslissingen. Dit kan een verdieping van het bestaande materiaal opleveren.

