

Vergaderjaar 1998–1999

26 626

Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers

Nr. 2

INHOUD

Samenvatting		5	6	Internationale samenwerking	19
1	Inleiding	7	7	Conclusies	21
1.1	Kader van het onderzoek	7	7.1	Beleidsinformatie	21
1.2	Terugkeerbeleid	7	7.2	Realisatie doelstellingen Terugkeerbeleid	21
2	Beleidsinformatie	10	8	Beschouwing en aanbevelingen	23
2.1	Immigratie- en Naturalisatiedienst	10			
2.2	Vreemdelingendiensten	10	9	Reactie staatssecretaris en nawoord	
2.3	Evaluatieonderzoeken	11		Rekenkamer	24
3	Gerealiseerde terugkeer 1990 – 1997	13	Bijlage 1	Lijst van begrippen en afkortingen	25
3.1	Kerncijfers	13	Bijlage 2	Cijfermatige gegevens betreffende afgewezen asielzoekers in Nederland	28
3.2	Trends	13	Bijlage 3	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dertien geëvalueerde onderzoeksrapporten	29
4	Begeleiding bij terugkeer	16	Bijlage 4	Financiële gegevens Nederland voor terugkeer afgewezen asielzoekers	35
4.1	Inleiding	16			
4.2	Het Terugkeerbureau	16			
4.3	Verwijdercentrum Ter Apel	17			
5	Kosten	18			

SAMENVATTING

Voor de bevordering van de terugkeer van afgewezen asielzoekers is door de Regering een specifiek beleid ontwikkeld. Dit vormt het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid. De uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats in een complexe politiek-bestuurlijke context. De Rekenkamer heeft in 1998 een aantal aspecten van de uitvoering van het terugkeerbeleid onderzocht. Zij heeft met name de beschikbare beleidsinformatie geïnventariseerd en geanalyseerd om te komen tot het onderkennen van trends en knelpunten in de uitvoering van dit beleid. Verder is getracht een vergelijking met andere West-Europese landen te maken.

In de periode 1990–1997 is meer dan de helft (circa 60%) van de afgewezen asielzoekers die dienden te vertrekken, op eigen gelegenheid, doch met onbekende bestemming, vertrokken. Dit is op zich in overeenstemming met één van de belangrijke uitgangspunten van het terugkeerbeleid, namelijk dat de afgewezen asielzoeker eerst de gelegenheid krijgt om zelfstandig uit Nederland te vertrekken.

De keerzijde hiervan is echter wel dat in de loop der jaren van een steeds groter aantal van deze afgewezen asielzoekers niet bekend is wat er van hen geworden is. De vraag of een aanmerkelijk deel van de afgewezen asielzoekers direct of indirect het illegale circuit «indukt» is niet op grond van betrouwbare gegevens te beantwoorden of te schatten. Evenmin is het tegendeel vast te stellen bij gebrek aan gegevens.

Het verwijdercentrum Ter Apel en het Terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie leveren beiden een kwantitatief bescheiden bijdrage aan de realisatie van het terugkeerbeleid. Beide instellingen halen hun terugkeerdoelstellingen niet.

Over de doelmatigheid van de circa f 29 miljoen aan uitgaven (1997) voor het terugkeerbeleid (kosten versus aantal teruggekeerde afgewezen asielzoekers) is niet eenvoudig een conclusie te trekken. Dit geldt vooral besteed aan een relatief kleine groep afgewezen asielzoekers. Dat wil echter nog niet zeggen dat de besteding ondoelmatig is: het betreft hier immers juist een deel van de «moeilijke gevallen».

Dat het Ministerie van Justitie de knelpunten in de uitvoering van het terugkeerbeleid erkent en er iets aan probeert te doen, blijkt uit de ruime beschikbaarheid van onderzoeken die door of in opdracht van Justitie zijn uitgevoerd. De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn of worden in het beleid en de uitvoeringspraktijk verwerkt.

De Rekenkamer concludeerde dat de beschikbare beleidsinformatie over de realisatie van het terugkeerbeleid onvoldoende inzicht geeft in de effectiviteit van dit beleid. De kwaliteit van de wel aanwezige gegevens vertoont blijkens extern ingestelde onderzoeken gebreken. Aan de oplossing hiervan wordt gewerkt. Het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de procesgang dient naar de mening van de Rekenkamer voorrang te krijgen.

Doordat andere Europese landen andere definities, registratiewijzen, procedures en statussen hanteren, is het niet mogelijk om aan te geven hoe de Nederlandse terugkeercijfers zich verhouden tot die van de overige Europese landen. Alvorens tot afstemming te komen dient in Europees verband eerst overeenstemming te komen over begrippen en definities. Het verkrijgen van binnen de EU vergelijkbare beleidsinformatie over terugkeer van afgewezen asielzoekers dient naar de mening van de Rekenkamer de prioriteit te krijgen boven andere informatie over asielzoekers.

In zijn reactie onderschreef de staatssecretaris de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Het kunnen voldoen aan randvoorwaarden voor internationale vergelijking is echter een lange termijn aangelegenheid. Een projectgroep zal met voorstellen komen voor verbetering van de beleidsinformatie voor de sturing van de gehele vreemdelingenketen.

1 INLEIDING

1.1 Kader van het onderzoek

Voor de bevordering van de terugkeer van afgewezen asielzoekers is door de Regering een specifiek beleid ontwikkeld. Dit vormt het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid, waarvan het asielbeleid op zijn beurt weer deel uitmaakt. Het doel van het terugkeerbeleid is om uiteindelijk niet toegelaten asielzoekers die alle fasen van de asielprocedure hebben doorlopen (1e aanleg, eventueel bezwaar of beroep en herziening) Nederland te doen verlaten. Zij zijn uitgeprocedeerd en mogen hier niet meer verblijven.

De Rekenkamer heeft in 1998 een aantal aspecten van de uitvoering van het terugkeerbeleid onderzocht. Zij heeft met name de beschikbare beleidsinformatie geïnventariseerd en geanalyseerd om te komen tot het onderkennen van trends en knelpunten in de uitvoering van dit beleid. Verder is getracht een vergelijking met andere West-Europese landen te maken. De aanleiding voor dit onderzoek vormden de signalen over problemen rond de uitvoering van het terugkeerbeleid. Tevens vormt dit onderzoek een vervolg op het eerder door de Rekenkamer gepubliceerde rapport over het Asielbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 440, nrs 1–2). Dit betrof een onderzoek naar de uitvoering van het toelatings- en opvangbeleid en de uitstroom uit de opvang naar de reguliere huisvesting van verblijfsgerechtigden.

Het asielbeleid en de uitvoering daarvan zijn onderwerp van grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Ook de uitvoering van het terugkeerbeleid vindt plaats in een complexe politiek-bestuurlijke context. Er zijn veel verschillende partijen bij betrokken die vaak heel verschillende invalshoeken en visies vertegenwoordigen:

- het Ministerie van Justitie (Directie Vreemdelingenbeleid en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)¹, het Ministerie van Buitenlandse Zaken (voor de individuele en landgebonden ambtsberichten), het Ministerie van Defensie (de Koninklijke Marechaussee);
- een aantal uitvoeringsorganisaties binnen en buiten de overheid: de Rechtseenheidskamer, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers, het verwijdercentrum Ter Apel, de Internationale Organisatie voor Migratie, de Regiopolitie/ Vreemdelingendiensten en de gemeenten;
- politieke, maatschappelijke en belangenorganisaties, die onderling vaak zeer uiteenlopende invalshoeken of visies hebben (landgebonden actiegroepen, Vluchtelingenwerk Nederland, Amnesty International);
- de landen van herkomst; deze moeten in veel gevallen een vervangend (want ontbrekend) reisdocument zoals een laissez-passer afgeven. In de praktijk doen zij dit vaak karig en traag of soms in het geheel niet. Dit afgezien van de feitelijke problemen bij het vaststellen van de ware identiteit en nationaliteit van een asielzoeker.

1.2 Terugkeerbeleid

Het door de regering gevoerde Terugkeerbeleid is op 3 juni 1997 voor het eerst in een zelfstandige beleidsnotitie samengevat en aan de Tweede Kamer aangeboden². In de jaren daarvoor vormde het terugkeerbeleid steeds een onderdeel van het Vreemdelingenbeleid.

De uitgangspunten van het terugkeerbeleid kunnen op de volgende wijze worden samengevat:

- een niet toegelaten asielzoeker heeft de plicht terug te keren;
- het principe van zelfstandig vertrek op eigen gelegenheid staat voorop en gedwongen terugkeer is ultimum remedium (stok achter de deur);

¹ Een omschrijving van de gehanteerde begrippen en afkortingen kan men vinden in bijlage 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 386, nr. 1.

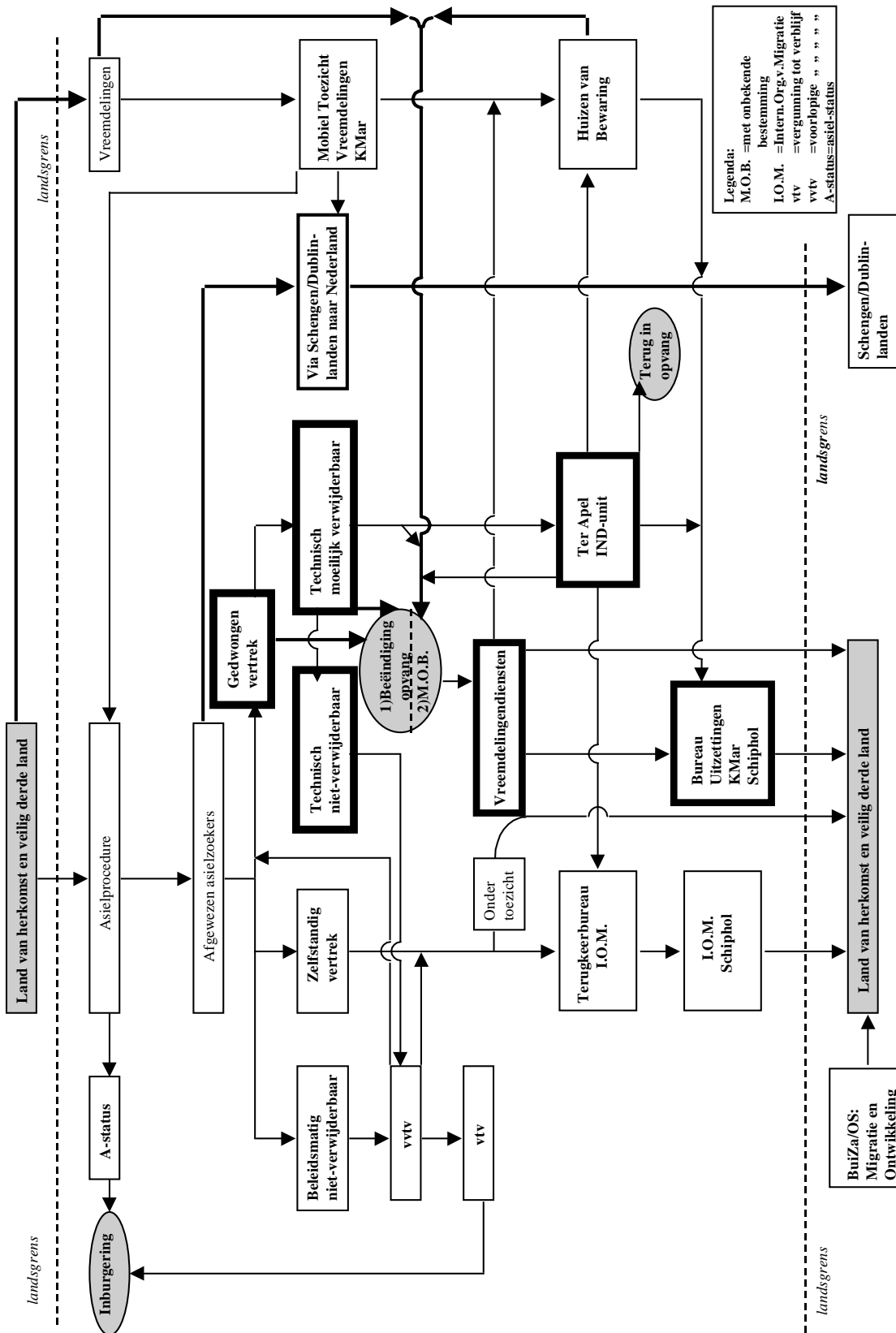
- de afgewezen asielzoeker wordt eerst vier weken tijd gegund voor vertrek op eigen gelegenheid;
- terugkeer dient individueel en zorgvuldig te worden getoetst;
- terugkeer dient humaan en rechtvaardig te geschieden;
- opvangvoorzieningen worden beëindigd bij niet medewerking aan de terugkeer.

Hoofregel in het Terugkeerbeleid is dat de vreemdeling Nederland zelfstandig verlaat. Dit geldt zowel voor de vreemdeling van wie de aanvraag om toelating is afgewezen of buiten behandeling is gesteld, als voor de vreemdeling van wie de vergunning tot verblijf is verlopen of ingetrokken. Indien de vreemdeling Nederland niet binnen de gestelde tijd verlaat is uitzetting mogelijk. Na afloop van een termijn van meestal vier weken wordt door de Vreemdelingendienst een *adrescontrole* uitgevoerd op het laatst bekende adres van de vreemdeling. Wordt de vreemdeling niet aangetroffen en kan worden aangenomen dat hij vertrokken is dan wordt hij geregistreerd als «administratief verwijderd». Dit betekent dus bijna altijd «vertrek met onbekende bestemming» (mob). Wordt de vreemdeling nog aangetroffen, dan volgt in beginsel inbewaringstelling en uitzetting of vertrek onder toezicht. Dit laatste wordt als een uitzondering en een noodoplossing gezien. *Uitzetting* wil doorgaans zeggen dat de vreemdeling onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee of de IND de grens over wordt gezet en eventueel naar het betrokken land wordt vervoerd. In geval van *vertrek onder toezicht* mag de vreemdeling op eigen gelegenheid uit Nederland vertrekken, maar diens reisdocument wordt ingenomen en – ter controle op het vertrek – op de doorlaatpost waarlangs deze het land verlaat weer teruggegeven.

Wanneer een asielverzoek wordt afgewezen kan niet altijd zonder meer sprake zijn van terugkeer: er kunnen redenen zijn waarom terugkeer niet mogelijk of moeilijk is. Sommige afgewezenen kunnen vanwege de algehele situatie in hun eigen land niet terug (beleidsmatig moeilijk verwijderbaar). Anderen kunnen niet naar hun eigen land worden teruggestuurd, omdat niet vastgesteld kan worden uit welk land ze afkomstig zijn, waardoor geen enkel land hen de vereiste papieren wil geven (technisch moeilijk verwijderbaar). De afgewezen asielzoeker kan verschillende soorten begeleiding bij terugkeer krijgen. Zo zijn er landgerichte projecten, waarin het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking specifieke programma's uitwerkt in overleg met allerlei organisaties die actief zijn op het terrein van migratie en met de landen van herkomst en is er begeleiding via het Terugkeerbureau van het kantoor van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

In onderstaande figuur 1 zijn de diverse bij de daadwerkelijke *uitvoering* van het terugkeerbeleid betrokken ambtelijke actoren en de hoofdlijnen van de verschillende terugkeertrajecten en -stadia in een *stromenmodel* weergegeven.

Figuur 1



2 BELEIDSINFORMATIE

2.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Bijlage 2 geeft een overzicht van de via de IND verkregen cijfermatige gegevens per jaar. Hoewel de Rekenkamer een veelheid van cijfermatige gegevens aantrof, bleek er toch niet voldoende beleidsinformatie bij de IND aanwezig te zijn om het stromenmodel in figuur 1 cijfermatig in te kleuren. Ook de betrouwbaarheid van de indirect uit de bedrijfsvoeringsinformatie afgeleide gegevens laat – volgens verricht extern onderzoek, zie bijlage 3 – te wensen over.

De lacunes in het cijfermateriaal betreffen voornamelijk de groep technisch moeilijk en niet verwijderbare afgewezen asielzoekers, die dagelijks in omvang kan veranderen (in figuur 1 de vetomkaderde stroom). Verder zijn alleen bestandsgegevens per jaar beschikbaar en is het niet mogelijk om het zogenaamde «doorstromen» van de gegevens in figuur 1 zichtbaar te maken. Ook de termijnen en doorlooptijden bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers worden niet permanent in een informatiesysteem bijgehouden en zijn daarom niet bekend. Dit geldt ook voor de groepen van wie wel zekerheid bestaat over de terugkeer.

Voor de uitvoering van het terugkeerbeleid zijn drie peilmomenten van belang: de datum van het *opmaken* van de beschikking (door de IND), de datum van de *uitreiking* van de beschikking (door de Vreemdelingendiensten) en de datum van de *adrescontrole* (ook door de Vreemdelingendienst).

De IND kan thans niet nagaan of een Vreemdelingendienst zich houdt aan de termijn van vier weken tussen de uitreiking van de beschikking en de adrescontrole. De Vreemdelingendiensten verstrekken thans dergelijke beheersinformatie niet aan de IND. De IND onderzoekt nog mogelijkheden om over deze informatie te kunnen beschikken. Vooralsnog kan de IND echter niet nagaan of de doelstelling van het terugkeerbeleid op dit punt gerealiseerd wordt.

2.2 Vreemdelingendiensten

In maart 1994 heeft de Tweede Kamer besloten om het binnenlandse vreemdelingentoezicht door de Vreemdelingendiensten te intensiveren door middel van structurele uitbreiding van de politiecapaciteit. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hebben de gemaakte afspraken met iedere politieregio in een convenant vastgelegd. Van de politieregio's wordt onder meer verlangd dat zij een efficiënte vreemdelingenadministratie voeren en jaarlijks aan de IND rapporteren over de resultaten op het gebied van het vreemdelingentoezicht. Het gaat onder andere om gegevens over:

- het aantal aangehouden illegale vreemdelingen;
- het aantal vreemdelingen dat is aangezegd het land te verlaten en daartoe een redelijke termijn is gegund;
- het aantal vreemdelingen dat met een onbekende bestemming is vertrokken;
- het aantal vreemdelingen dat is vertrokken onder toezicht;
- het aantal vreemdelingen dat is uitgezet;
- de resultaten van de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij de illegaliteit van vreemdelingen.

In 1997 is de uitvoering van de convenanten in de periode 1995–1996 geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat de rapportages van de 25 politieregio's onvoldoende inzicht boden in de «productiecijfers» van het vreemdelingentoezicht. Het bleek de Rekenkamer dat ten aanzien van aangetroffen illegalen niet werd nagegaan of zij eerder asiel hadden

aangevraagd. Over de aantallen aangehouden afgewezen asielzoekers waren derhalve geen betrouwbare gegevens voorhanden. Daarnaast waren de rapportages onvolledig en onderling onvergelijkbaar.

In 1997 en 1998 zijn de nodige verbeteringen in de uitwerking van de convenanten aangebracht. De IND-regio Zuid-Oost heeft daarbij in samenwerking met de vijf zuidelijke politieregio's het voortouw genomen. De verbeteringen betroffen onder andere de periodieke verantwoording en de rapportagevorm. De andere IND-regio's implementeren vanaf begin 1998 een structuur waarbij die van de regio Zuid-Oost als uitgangspunt dient. In de rapportagevorm zoals deze inmiddels wordt toegepast bij de vijf zuidelijke politieregio's wordt onder meer ook het aantal aangetroffen illegalen in een overzicht weergegeven.

De categorie «afgewezen uitgeprocedeerde asielzoekers die bij steekproeven onder illegalen door de Vreemdelingendiensten worden aangetroffen» wordt echter niet apart geregistreerd.

Dat is een gemis, omdat dit cijfermateriaal zou kunnen opleveren die als toetssteen voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid zou kunnen dienen. De IND verwijst voor dit soort gegevens naar verricht wetenschappelijk onderzoek.

Verschillende wetenschappelijke onderzoeken³ die zijn uitgevoerd in de periode 1990–1998 beoogden een beeld te geven van illegalen in Nederland. De Rekenkamer meent echter dat in dit opzicht aan deze onderzoeken geen conclusies konden worden ontleend. De onderzoeken waren niet op dit aspect gericht en hadden deels betrekking op gegevens uit de jaren tachtig. Daarnaast bleek dat het in het algemeen gegevens betrof van de politie (aanhoudingen, controles), waarbij het doorgaans gaat om «illegalen onder verdachte omstandigheden». Slechts in één selecte steekproef onder illegalen uit begin jaren negentig wordt een percentage van eerder in Nederland of elders in Europa afgewezen asielzoekers genoemd van in totaal ruim 10%.

De resultaten van deze onderzoeken gaven dus noch bewijzen voor de stelling dat onder de illegalen veel voormalige afgewezen asielzoekers worden aangetroffen, noch voor het tegendeel.

2.3 Evaluatieonderzoeken

De bij de uitvoering van het terugkeerbeleid betrokken actoren en de verschillende terugkeertrajecten zijn bijna alle geëvalueerd door (of in opdracht van) het Ministerie van Justitie. Sommige van deze evaluaties zijn evenwel inmiddels van oudere datum. De Rekenkamer trof geen evaluaties aan van de uitvoering van in dit verband gemaakte internationale afspraken, zoals het Schengen-Dublin-traject.

In bijlage 3 is een overzicht van conclusies en aanbevelingen uit de door de Rekenkamer bekeken evaluaties opgenomen. De in het kader van het onderhavige Rekenkamer-onderzoek gesignaleerde belangrijkste knelpunten uit de evaluatiestudies betroffen de gegevensvoorziening (inbegrepen de kwaliteit van de cijfergegevens) en de uitoefening van het vreemdelingentoezicht.

De aanbevelingen zijn inmiddels in het Terugkeerbeleid en de uitvoering daarvan verwerkt of aan de oplossing ervan wordt gewerkt. Dit betrof onder andere aanbevelingen over:

- een zakelijker aanpak als beleidsuitgangspunt;
- een zakelijker relatie met de asielzoekers, identificatieplicht en een terugkeeroptie in het begin van de asielprocedure;
- het intensiveren en verbeteren van de fysieke uitzettingen;
- het vergroten van de vreemdelingendiensten om de uitvoering van de lasten tot uitzetting te intensiveren;
- het uitvoeren van een audit naar de kwaliteit van de convenanten 1998 tussen de IND en de Vreemdelingendiensten.

³ Aalberts: «Politie, tussen discretie en discriminatie: operationeel vreemdelingentoezicht in Nederland», Arnhem, Gouda Quint 1990, Engbersen: «Over de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit», Onderzoeksschool AWSB, researchpaper 95/03, Utrecht 1995; Doornhein e.a.: «Toevlucht zoeken in Nederland», WODC, Gouda Quint 1995.

De aanbevelingen om meer informatie en kennis over terugkeer en verwijdering te verzamelen hadden per 1 januari 1999 nog tot onvoldoende tastbare resultaten geleid.

3 GEREALISEERDE TERUGKEER 1990–1997

3.1 Kerncijfers

Uit het beschikbare materiaal valt op te maken dat in de periode 1990 tot en met 1997 circa 20% van degenen die een verzoek tot asiel hebben ingediend een verblijfsvergunning ontving. Zij werden erkend als vluchteling (A-status). Ruim 30% ontving een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf. Deze voorwaardelijk toegelatenen dienen op (lange) termijn terug te keren wanneer de situatie in het herkomstland verbeterd is. Circa 45% diende terug te keren op korte termijn. Dat betreft de groep van afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers waarop het onderzoek van de Rekenkamer zich richtte.

In de periode 1990 tot en met 1997 zijn volgens het bij de IND beschikbare cijfermateriaal in totaal circa 248 000 asielverzoeken ingediend. Circa 4–16% hiervan zijn tweede aanvragen na een afwijzing. In dit getal zijn ook de aanvragen meegeteld die op 1 januari 1990 nog in voorraad waren (volgens een schatting van de IND circa 10 000). Het aantal toegelatenen in deze periode bedroeg in totaal ongeveer 109 500 (circa 47 000 A-statussen en 62 500 (voorwaardelijke) vergunningen tot verblijf). In januari 1998 waren er in totaal ruim 39 000 zaken in voorraad bij IND en rechtbanken. Van degenen die in de periode 1990–1997 het land dienden te verlaten (circa 90 500) personen is ongeveer 6% beleidsmatig of technisch niet/moeilijk verwijderbaar. Ongeveer 34% is uitgezet of vertrokken onder toezicht. Van circa 60% is de bestemming onbekend (betrokkenen niet aangetroffen bij een adrescontrole).

Tabel 1. Kerngegevens 1990–1997 (gegevens IND)

aanvragen voor asiel		ca. 248 000
Begin 1998 in beroep of in voorraad	ca. 39 000	
Dubbeltellingen	ca. 9 000	
<hr/>		
afgehandeld (100%)		ca. 200 000
<hr/>		
toegelaten		
A-status (24%)	ca. 47 000	
verblijfsvergunning (31%)	ca. 62 500	
<hr/>		
terugkeer (45%)		ca. 90 500
	van wie:	
	– niet/moeilijk verwijderbaar (6%)	ca. 5 500
	– uitgezet of onder toezicht vertrokken (34%)	ca. 30 500
	– adrescontroles = met onbekende bestemming vertrokken (60%)	ca. 54 000

3.2 Trends

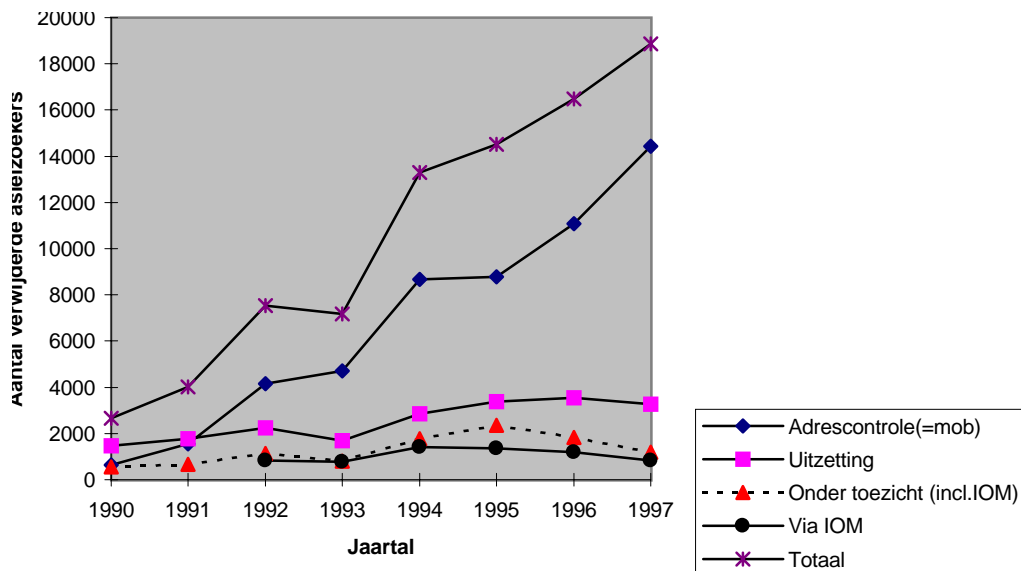
Het aantal werkelijk teruggekeerde asielzoekers per jaar is vanaf 1990 ieder jaar toegenomen (vanaf 2 662 personen in 1990 naar 18 878 personen in 1997, zie bijlage 2). Het aantal asielzoekers hieruit dat als teruggekeerd wordt beschouwd omdat zij afwezig waren bij de adrescontrole is vanaf 1990 ieder jaar constant toegenomen, zowel in absolute aantallen als procentueel (1990: 24%, 1997: 76%). Van het aantal teruggekeerde asielzoekers in 1997 is dus driekwart met onbekende bestemming vertrokken. Het is onbekend of deze mensen inderdaad uit Nederland

vertrokken zijn of nog illegaal in Nederland verblijven. Cijfermateriaal hierover is er niet. Overigens kunnen ook uitgezette personen illegaal terugkeren.

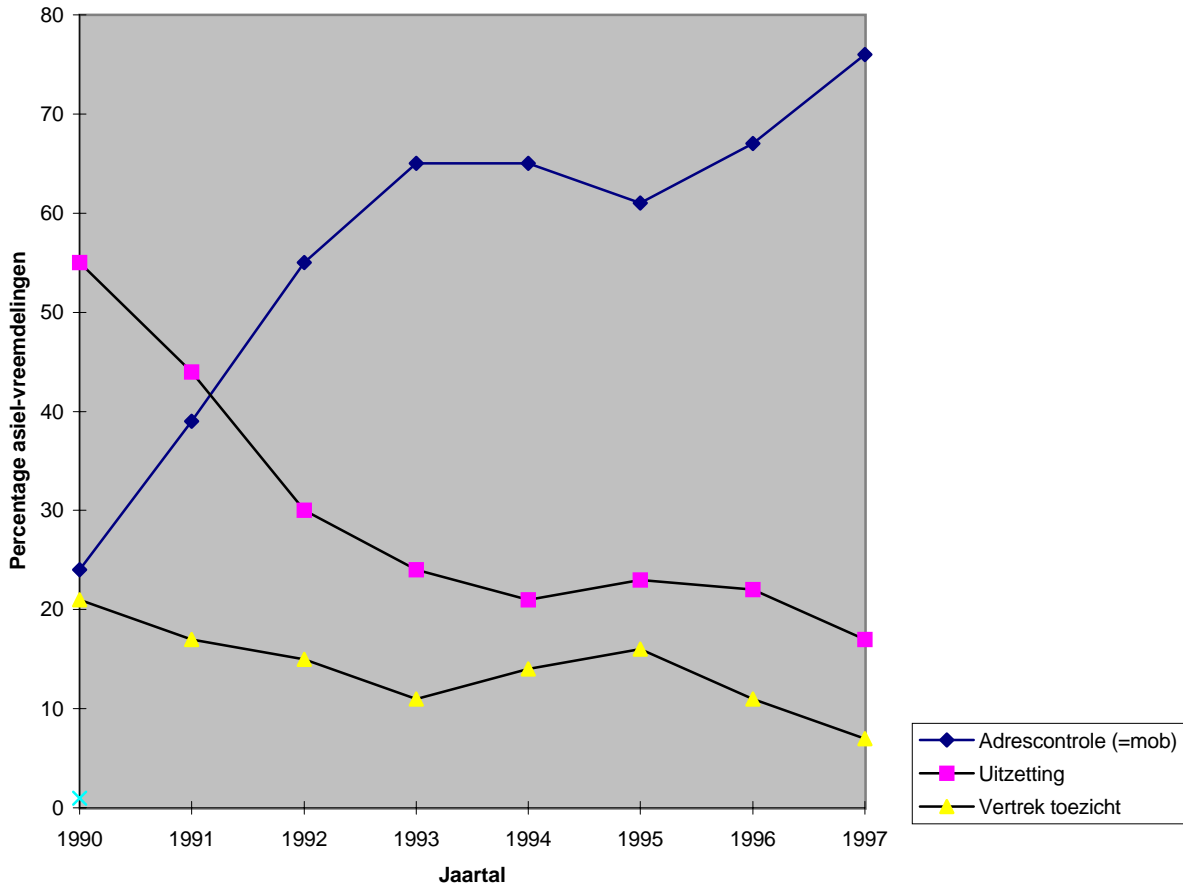
Tegenover een toenemend percentage met onbekende bestemming vertrokken asielzoekers staat een steeds kleiner percentage dat onder dwang wordt uitgezet. Dat neemt niet weg dat de absolute aantallen uitgezette of onder toezicht teruggekeerde afgewezen asielzoekers de laatste jaren aanzienlijk hoger liggen dan begin jaren '90. Het aantal personen dat met begeleiding van het IOM terugkeert, vertoont de laatste jaren zowel relatief als absoluut een dalende trend.

In de figuren 2 en 3 zijn deze categorieën grafisch weergegeven. Daarbij zijn absolute aantallen en percentages van het totaal aantal teruggekeerden weergegeven.

Figuur 2: aantal teruggekeerde asielzoekers per adrescontrole (= mob), per uitzetting, onder toezicht (incl. IOM), via IOM en in totaal



Figuur 3: percentage teruggekeerde asielzoekers via adrescontrole (= mob), uitzetting en toezicht van het totaal aantal verwijderde asielzoekers



4 BEGELEIDING BIJ TERUGKEER

4.1 Inleiding

Van de nog niet teruggekeerde afgewezen asielzoekers is het merendeel beleidsmatig of technisch niet of moeilijk verwijderbaar. Een meerjarig beeld van de ontwikkeling van de omvang van deze groep kan niet worden gegeven: de situatie in de landen waarvoor beleidsmatige of technische belemmeringen bestaan is veranderlijk, waardoor ook de omvang van deze groep sterk varieert. Meer gedetailleerde gegevens worden pas sinds kort door de IND verzameld: in oktober 1998 betrof het circa 5600 personen.

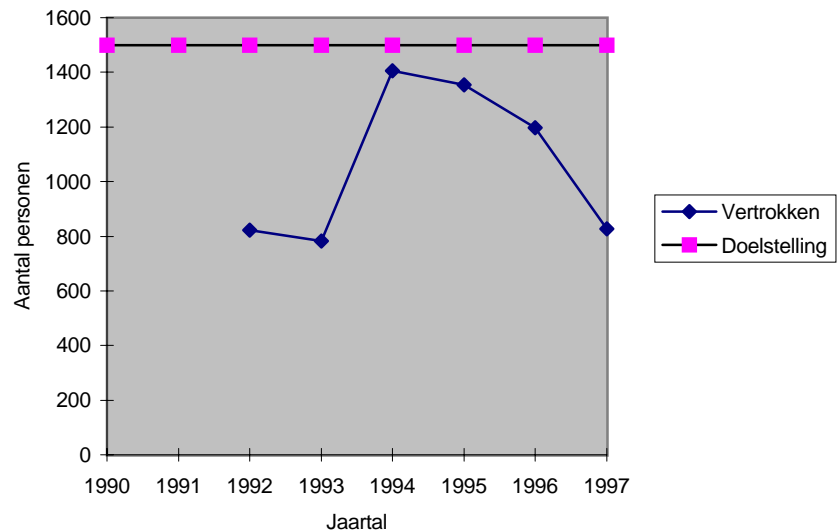
In het algemeen veroorzaken landen waarvoor beleidsmatige of technische belemmeringen voor terugkeer gelden ook een hoge instroom van asielzoekers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meeste landen die in 1997 zorgden voor een grote instroom (Irak, Afghanistan, Bosnië, Joegoslavië-Kosovo, Sri Lanka, Somalië, Iran, China, Turkije, Sudan). Dat het terugkeerprobleem door deze instroom wordt «aangejaagd» lijkt logisch. Overigens kan een directe causale relatie niet worden afgeleid uit de beschikbare gegevens.

De afgewezen asielzoeker kan verschillende soorten begeleiding bij terugkeer krijgen. Op twee ervan, namelijk de begeleiding van het Terugkeerbureau en van het verwijdercentrum Ter Apel, gaat de Rekenkamer nader in.

4.2 Het Terugkeerbureau

Dit bureau is een onderdeel van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Het heeft tot taak het verlenen van bijdragen voor de vrijwillige terugreis en de eerste periode van verblijf in het land van herkomst. Ook kunnen bijdragen worden verstrekt voor vertrek naar een derde land, mits toelating in dat land is gewaarborgd (doormigratie). Het bureau heeft als terugkeerdoelstelling 1500 vreemdelingen per jaar. Het aantal met behulp van het Terugkeerbureau teruggekeerde (vertrokken) asielzoekers groeide in de eerste jaren van 823 in 1992 naar 1 406 in 1994. Daarna volgde een jaarlijkse daling tot 826 in 1997. In de figuur 4 zijn deze gegevens over de afgelopen jaren en de IOM-doelstelling weergegeven.

Figuur 4: resultaten Terugkeerbureau I.O.M.



4.3 Verwijdercentrum Ter Apel

Dit centrum is speciaal voor technisch moeilijk verwijderbare afgewezen asielzoekers. In het centrum is een specialistische verwijderingsunit van de IND aanwezig. Deze unit bestaat uit terugkeerfunctionarissen, die zorgdragen voor een intensieve begeleiding van de afgewezen asielzoeker gedurende het verwijderingstraject. De beleidsdoelstelling voor Ter Apel is dat 50% van de inwoners binnen drie maanden teruggekeerd moet zijn.

In 1996 en 1997 zijn in Ter Apel respectievelijk 221 en 611 afgewezen asielzoekers gearriveerd. Daarvan zijn respectievelijk 41 en 97 afgewezen asielzoekers teruggekeerd. Uit deze cijfers blijkt dat de aantallen asielzoekers die in Ter Apel aankomen laag zijn en dat ook voor deze lage aantallen de terugkeerdoelstelling in de afgelopen jaren niet is gehaald. Volgens de IND is er een aantal factoren dat de resultaten van Ter Apel beïnvloedt:

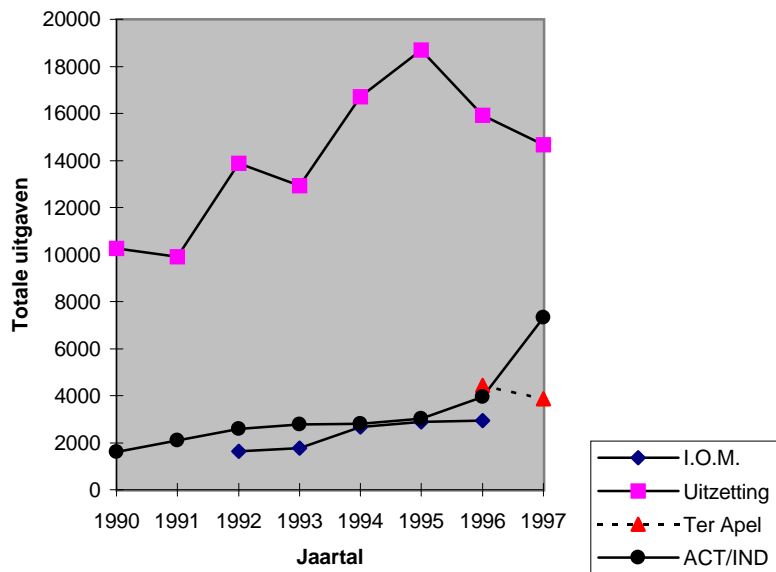
- veel afgewezen asielzoekers die zijn geselecteerd voor het verwijdercentrum Ter Apel vertrekken met onbekende bestemming of weigeren hun plaats in de opvang te verlaten;
- het beleid is dat afgewezen asielzoekers geen recht meer hebben op voorzieningen wanneer zij niet meewerken aan hun terugkeer. Een aantal gemeenten is echter «terughoudend» in de uitvoering van dit beleid. Doordat de overheid doorgaat met voor het onderhoud van de afgewezen asielzoeker te betalen tot aan de feitelijke ontruiming van de ter beschikking gestelde woning, ontbreekt de motivatie bij de individuele afgewezen asielzoeker om mee te werken aan terugkeer;
- de reacties op aanvragen voor reisdocumenten die bij de diplomatieke vertegenwoordigingen van landen van herkomst worden ingediend, laten vaak lang op zich wachten of worden soms helemaal niet gegeven. Dit betekent continuering van het verblijf in Ter Apel;
- de afgewezen asielzoeker die in Ter Apel aankomt heeft nog steeds juridische mogelijkheden om tegen de afwijzing bij de rechter in beroep te gaan.

5 KOSTEN

In het onderzoek is getracht de vraag te beantwoorden wat de directe kosten zijn van de uitvoering van het terugkeerbeleid over de afgelopen vijf jaar zoals de apparaatskosten van de diverse actoren, bij uitzetting de kosten voor tickets voor de betreffende vreemdeling en eventueel escorterende marechaussees en bij «vrijwillig» vertrek vergoedingen verstrekt door het Terugkeerbureau. In bijlage 4 zijn deze gegevens weergegeven.

De apparaatskosten betreffen de kosten voor het Terugkeerbureau van de IOM, het terugkeercentrum Ter Apel, de afdeling Coördinatie Terugkeer van de IND, de uitzettingen door de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingendiensten. Voor de apparaatskosten van de Vreemdelingendiensten in verband met terugkeer waren geen gegevens voorhanden. De beschikbare gegevens over kosten voor terugkeeractiviteiten bij de overige actoren worden weergegeven in figuur 5. In 1997 is aan vreemdelingenzaken in totaal circa f 1,1 miljard uitgegeven. Hiertegen afgezet vormen de in kaart gebrachte directe apparaatskosten voor terugkeer ad circa f 29 miljoen derhalve minder dan 3%.

Figuur 5: totale uitgaven (x f 1000) voor Terugkeerbureau I.O.M., voor uitzetting, voor Ter Apel en voor de afd. Coörd. Terugkeer/IND



6 INTERNATIONALE SAMENWERKING

Er bleken vrijwel geen internationaal vergelijkbare gegevens over de terugkeerproblematiek aanwezig te zijn, omdat de 15 EU-landen gebruik maken van:

- verschillende definities van begrippen en daarmee samenhangend verschillende manieren van registreren (Nederland telt meestal per persoon, soms per zaak; België telt per dossier, ook als het een gezin betreft; Frankrijk telt weer geen kinderen mee; etc.);
- verschillende omschrijvingen van fases in het asielproces, doorgaans gebaseerd op verschillen in procedures ;
- verschillende statussen, vaak gebaseerd op verschillen in wetgeving.

De gegevens over de uitvoering van het terugkeerbeleid van de verschillende landen konden daardoor niet met elkaar vergeleken worden. Het bleek derhalve niet mogelijk aan te geven hoe de Nederlandse terugkeergegevens zich verhouden tot die van de overige Europese landen.

Een gevolg van deze ongelijkheden is dat het naleven van de internationaal gemaakte afspraken niet/moeilijk is uit te voeren of vast te stellen. Dit geldt onder meer voor de overeenkomst van Schengen/Dublin⁴ waarin afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheid voor behandeling van een asielverzoek. Volgens het verdrag moeten asielzoekers die zich in een EU-land melden, maar van wie kan worden aangetoond dat zij voordien in een ander land het grondgebied van de Europese Unie zijn binnen gekomen, in dat eerste land van binnenkomst hun asielaanvraag indienen. Overdracht van de asielzoeker aan het eerste land van binnenkomst moet bij dit land worden «geclaimd». Zo heeft ook Nederland bij een aantal landen claims gelegd om asielzoekers aan die landen over te kunnen dragen. Het aantal Schengen/Dublin claims dat Nederland conform het verdrag bij andere landen indiende, is van 1625 in 1995 toegenomen tot 3596 in 1997: in totaal zijn dit 7323 claims in de periode 1995–1997. In deze periode leidde dit in slechts 2619 gevallen (36%) tot een daadwerkelijke overdracht van de asielzoeker naar zijn eerste land van binnenkomst.

Naar van de IND werd vernomen is dit – lage percentage een gevolg van de volgende knelpunten bij de toepassing van de Schengen/Dublin-overeenkomst:

- bewijsmiddelen zijn in de uitvoeringsbepalingen verdeeld in *formeel* bewijs (paspoorten, visa, andere officiële documenten) en in *indicatief* bewijs (bijvoorbeeld verklaringen over reisroute, treinkaartjes, hotelrekeningen). Alle lidstaten accepteren claims op grond van formeel bewijs. Claims op indicatief bewijs worden veel vaker afgewezen;
- de belangrijkste grond voor verantwoordelijkheidsbepaling in het kader van de Schengen/Dublin-overeenkomst blijkt illegale binnenkomst in de EU te zijn. Dit is zelden «formeel» te bewijzen. Claims op grond van illegale binnenkomst in andere landen van de EU worden daarom zelden gehonoreerd;
- het «claim»-systeem van de Schengen/Dublin-overeenkomst berust in belangrijke mate op de medewerking van de asielzoeker. In de praktijk is gebleken dat deze het bewijsmateriaal (documenten, reisbescheiden) slechts zelden overlegt. Formeel bewijs om een claim te kunnen leggen ontbreekt daarom veelal;
- een belangrijk deel van de asielzoekers komt Nederland over land binnen (80%). Dat betekent dat zij door diverse andere landen moeten hebben gereisd alvorens asiel te vragen in Nederland. Afgezien van de problematiek rond de illegale binnenkomst geldt dat nog niet met zekerheid is vast te stellen of een asielzoeker eerder asiel heeft aangevraagd in een andere EU-lidstaat zolang het Eurodac-systeem

⁴ Schengenlanden zijn: Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Oostenrijk, Griekenland en de vijfde Noordse landen. Dublinlanden zijn: alle EU-landen.

niet van kracht is. Eurodac is een EU-vingerafdrukkensysteem, waarmee op basis van vingerafdrücken vastgesteld kan worden of een vreemdeling eerder in een ander Dublinland asiel heeft aangevraagd. Nu kan pas na personalia-onderzoek en/of individuele vingerafdrücken-vergelijking worden vastgesteld of er sprake is van een eerder ingediend asielverzoek. Beiden vinden echter nog niet in alle lidstaten structureel plaats.

In een brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer over de problematiek van de ongedocumenteerde asielzoeker (november 1997) werd een aantal maatregelen aangekondigd om deze knelpunten op te lossen. Zo zou worden gestreefd naar een versoepeling van de bewijslast tussen de EU-lidstaten onderling en meer Europese samenwerking op dit terrein. Verder zouden stappen worden gezet om de inwerkingtreding van Eurodac te bespoedigen. Een wijziging van de Vreemdelingenwet met betrekking tot ongedocumenteerden is inmiddels ingediend (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998–1999 nr. 26 088).

Ook onder de door of in opdracht van het ministerie van Justitie vervaardigde evaluatiestudies trof de Rekenkamer geen materiaal aan met betrekking tot het Schengen-Dublintraject (zie ook paragraaf 2.3).

7 CONCLUSIES

7.1 Beleidsinformatie

De beschikbare beleidsinformatie over de realisatie van het terugkeerbeleid geeft onvoldoende inzicht in de effectiviteit van dit beleid. De kwaliteit van de wel aanwezige gegevens vertoont nogal wat gebreken. Aan de oplossing hiervan wordt gewerkt.

Van het merendeel van de in 1990–1997 afgewezen asielzoekers is onbekend waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken (gemiddeld over de onderzochte jaren circa 60%, in 1997 circa 75%). Dit betreft personen die op basis van adrescontrole administratief als «vertrokken» worden beschouwd, maar van wie niet bekend is waarheen zij zijn vertrokken. Ook de gegevens over de groep afgewezen asielzoekers die niet op eigen gelegenheid kan terugkeren of niet wenst mee te werken aan de terugkeer zijn onvoldoende uit oogpunt van beleidsinformatie. Het betreft de aantallen vreemdelingen die als beleidsmatig of technisch niet/moeilijk-verwijderbaar worden beschouwd. Alleen over het afgelopen jaar is betere informatie beschikbaar.

De termijnen en doorlooptijden bij terugkeer zijn niet bekend, waardoor noch uitspraken over de doelmatigheid van de uitvoering noch uitspraken over de gerealiseerde snelheid van de procedures mogelijk zijn.

Doordat andere Europese landen andere definities, registratiewijzen, procedures en statussen hanteren, is het niet mogelijk om aan te geven hoe de Nederlandse terugkeercijfers zich verhouden tot die van de overige Europese landen.

7.2 Realisatie doelstellingen Terugkeerbeleid

In de periode 1990–1997 is meer dan de helft (circa 60%) van de afgewezen asielzoekers die dienden te vertrekken, op eigen gelegenheid met onbekende bestemming vertrokken. Dit is op zich in overeenstemming met één van de belangrijke uitgangspunten van het terugkeerbeleid, namelijk dat de afgewezen asielzoeker eerst de gelegenheid krijgt om zelfstandig uit Nederland te vertrekken.

De keerzijde hiervan is echter wel dat in de loop der jaren van een steeds groter aantal van deze afgewezen asielzoekers niet bekend is wat er van hen geworden is. De vraag of een aanmerkelijk deel van de afgewezen asielzoekers direct of indirect het illegale circuit «indukt» is niet op grond van betrouwbare gegevens te beantwoorden. Evenmin is het tegendeel vast te stellen bij gebrek aan gegevens.

Het verwijdercentrum Ter Apel en het Terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) leveren beide een kwantitatief bescheiden bijdrage aan de realisatie van het terugkeerbeleid. Beide instellingen halen hun terugkeerdoelstellingen niet. Vanuit Ter Apel dient volgens de vastgelegde doelstellingen 50% van de daar gearriveerde vreemdelingen terug te keren binnen 3 maanden na aankomst. In 1996 en 1997 was dit gemiddeld 22%. Het resultaat van het IOM is vanaf 1994 ook afgenomen en wijkt daarmee steeds meer af van de gekwantificeerde beleidsdoelstelling (1500 personen per jaar).

Over de doelmatigheid van de circa f 29 miljoen aan uitgaven (1997) voor het terugkeerbeleid (kosten versus aantal teruggekeerde afgewezen asielzoekers) is niet eenvoudig een conclusie te trekken. Dit geld wordt vooral besteed aan een relatief kleine groep afgewezen asielzoekers. Dat wil echter nog niet zeggen dat de besteding ondoelmatig is: het betreft hier immers juist een deel van de «moeilijke gevallen».

Dat het Ministerie van Justitie de knelpunten in de uitvoering van het terugkeerbeleid erkent en er iets aan probeert te doen, blijkt uit de ruime beschikbaarheid van onderzoeken die door of in opdracht van Justitie zijn uitgevoerd. De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn of worden in het beleid en de uitvoeringspraktijk verwerkt. Alleen de aanbevelingen op het punt van het verkrijgen van betrouwbare beleidsinformatie (met name cijfermateriaal) hebben nog onvoldoende resultaat gehad.

8 BESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Er zijn vele nationale en internationale moeilijk te beïnvloeden factoren die de omvang van de instroom en daardoor ook van de terugkeer bepalen. Beheersing van deze stromen mag voorlopig uitgesloten worden geacht. Dit is bovendien slechts mogelijk in Europees verband. De ervaringen met de uitvoering van de Schengen-Dublinovereenkomst zijn in dit verband weinig hoopgevend: hoewel een evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden is al wel duidelijk dat het slechts in 36% van de gevallen komt tot een daadwerkelijke overdracht van de asielzoeker naar zijn eerste land van binnenkomst.

Als eerste stap om het probleem internationaal beter in kaart te brengen dient in Europees verband overeenstemming te komen over bij de terugkeerproblematiek te hanteren definities en begrippen. Pas dan kan worden begonnen met verdere afstemming van (per land beschikbare) beleidsinformatie. Op het gebied van de procedurele afstemming wijzen de recente ervaringen met de Schengen-Dublinovereenkomst er op dat het noodzakelijk is om nieuwe regels en wetgeving op uitvoeringseffecten en uitvoerbaarheid te toetsen.

Het verkrijgen van binnen de EU vergelijkbare beleidsinformatie over terugkeer van afgewezen asielzoekers dient naar de mening van de Rekenkamer de prioriteit te krijgen boven andere informatie over asielzoekers.

De invoering en het gebruik van gegevens in Eurodac en het Schengen Informatiesysteem kunnen een belangrijke rol spelen bij de onderlinge afstemming.

De proces- en bedrijfsinformatie van IND en Vreemdelingendiensten geven thans onvoldoende bruikbare informatie. Deze systemen zijn thans onvoldoende ingericht voor het verkrijgen van de noodzakelijke management- en beleidsinformatie. Het onderhavige Rekenkameronderzoek was niet gericht op het functioneren van deze organisaties. In algemene zin komt uit het onderzoek wel naar voren dat koppeling van bedrijfsvoeringsinformatie aan beleidsinformatie de betrouwbaarheid van gegevens zal bevorderen. Hoewel reeds veel inspanningen zijn verricht, zijn dit thans nog teveel zelfstandige stromen. De in dit opzicht gesignaleerde gebreken zijn mede verklaarbaar door de onstuimige groei van deze organisaties.

De gecompliceerde procedures en beroepsgangen belemmeren thans de inzichtelijkheid in de problematiek. Het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de procesgang dient bij de verbetering van de informatie de voorrang te krijgen. Dit is ook van belang om de uitvoering te kunnen toetsen aan de algemene uitgangspunten van snelheid, zorgvuldigheid en humaniteit in het terugkeerbeleid.

De mogelijkheden om op korte termijn op grond van ambtelijk verzameld cijfermateriaal onderbouwd zicht te krijgen op de effectiviteit van het terugkeerbeleid zijn vooralsnog beperkt.

Een betere gegevensuitwisseling tussen de regionale Vreemdelingendiensten en de IND verdient in dit verband evenzeer de aandacht, in het bijzonder over de niet-toegelaten asielzoekers die worden aangetroffen onder de illegalen.

Dat het Ministerie van Justitie de knelpunten in de uitvoering onderkent en poogt maatregelen te nemen, blijkt uit de ruime beschikbaarheid van onderzoeken die door of in opdracht van het ministerie zijn uitgevoerd. De Rekenkamer waardeert dat positief. De resultaten van onderzoek dat aansluit bij wel functionerende procedures en bij wel aanwezige gegevens kunnen van nut zijn bij het opbouwen van een stapsgewijs verbeteringsproces.

9 REACTIE STAATSSECRETARIS EN NAWOORD REKENKAMER

De staatssecretaris van Justitie beschouwde het rapport van de Rekenkamer als een bevestiging van de noodzaak om te komen tot een intensivering van het terugkeerbeleid, zoals die in het Regeerakkoord van het Tweede Kabinet Kok was aangekondigd. In zijn brief van 28 mei 1999 onderschreef hij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het rapport. In het licht van de voorgenomen veranderingen van de terugkeer binnen het asielbeleid stelde hij invulling te zullen geven aan de aanbevelingen. Voorzover de stand van zaken bij de beleidsontwikkeling hem dat mogelijk maakte ging hij nader in op de belangrijkste conclusies van de Rekenkamer.

De staatssecretaris onderschreef de constatering van de Rekenkamer dat het in Europees verband grotendeels ontbrak aan randvoorwaarden voor internationale vergelijking. De Nederlandse regering spant zich in om met de lidstaten van de Europese Unie tot een Europees asielbeleid te komen. De totstandkoming van eenduidige afspraken over de terugkeer van afgewezen asielzoekers, als sluitstuk van de asielprocedure, is een belangrijk gespreksonderwerp in dit proces. De staatssecretaris zal binnen de Europese Unie eenduidige definiëring en vastlegging van relevante beleidsinformatie blijven bepleiten. Het in Europees verband ontwikkelen van gezamenlijk beleid is echter een proces waarbij over het algemeen de verwachtingen gericht moeten zijn op de lange termijn. Daarom werkt de regering tegelijkertijd aan verbeteringen die reeds op korte termijn resultaat kunnen bewerkstelligen.

Over het door de Rekenkamer gesignaleerde tekort aan relevante nationale beleidsinformatie merkte de staatssecretaris op dat de IND beschikt over een Informatie- en Analysecentrum dat zich onder andere richt op het verbeteren van beschikbare beleidsinformatie. In 1999 komt een cohortanalysesysteem⁵ gereed, dat voor een belangrijk deel de geconstateerde hiaten in de beleidsinformatie opvult. Daarnaast deelde de staatssecretaris mede dat hij een projectgroep op hoog ambtelijk niveau had ingesteld, die voorstellen zal ontwikkelen voor de optimalisering van de beleidsinformatie in het licht van de sturing in de gehele vreemdelingenketen. Bij de uitvoering van dit beleid zijn immers vele actoren, ook buiten het Ministerie van Justitie, betrokken. De staatssecretaris onderschreef de constatering dat de resultaten van het terugkeercentrum Ter Apel bij de verwachting waren achtergebleven. Hij plaatste daarbij de kanttekening dat de effectiviteit van het verwijdercentrum niet alleen kan worden afgemeten aan het aantal via Ter Apel verwijderde asielzoekers. Bij de totstandkoming van het verwijdercentrum is nadrukkelijk uitgegaan van de vrijwillige melding van betrokkenen ter plaatse. Ook wees hij op het feit dat de medewerkers in Ter Apel in hoge mate afhankelijk zijn van informatie en handelingen van de vreemdelingen en de betrokken landen van herkomst. Bovendien is in het terugkeercentrum veel expertise aanwezig die hij graag nadrukkelijker wil betrekken in de gehele asielprocedure.

De Rekenkamer merkt bij deze reactie op dat zij de positieve houding van de staatssecretaris tegenover de door haar gedane aanbevelingen waardeert. Dat neemt echter niet weg dat één van de kernpunten van het regeringsbeleid thans op kwalitatief onvoldoende informatie berust en dat aan het voorzien in de geconstateerde leemtes aanzienlijke problemen verbonden zijn. In dit verband ziet zij met belangstelling uit naar de cohortanalyse en naar de voorstellen van de sinds kort ingestelde projectgroep.

⁵ Analyse die inzicht verschaft in het verloop van de hele proceduregang van een gespecificeerde groep asielzoekers (bijvoorbeeld door koppeling van instroomaantal aan productiecijfers van de IND over statusverlening, afwijzingen, bezwaargevallen etc.).

Adrescontrole

De Vreemdelingendienst controleert of de asielzoeker na het verstrijken van de vertrektermijn nog op het laatst bekende adres verblijft.

Asielzoekers

Vreemdelingen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land, bijvoorbeeld Nederland, bescherming te zoeken. Zij vragen dan asiel.

A-status

Een asielzoeker die erkend en toegelaten wordt als vluchteling krijgt een A-status en mag zich in Nederland vestigen.

Beleidsmatig moeilijk verwijderbaren

Uitgeprocedeerde asielzoekers die vanwege de algehele situatie in eigen land niet kunnen worden teruggestuurd, bijvoorbeeld omdat niet vaststaat dat zij zonder problemen naar hun land kunnen terugkeren.

Beroep

Als men in bezwaar is gegaan of administratief beroep heeft ingesteld tegen een negatieve beslissing op een aanvraag om toelating, en dit is afgewezen, dan kan men beroep aantekenen bij de Vreemdelingenkamer van de Haagse rechtbank.

Beschikking

Een beslissing van de overheid. De asielzoeker die een aanvraag om toelating heeft ingediend krijgt via een schriftelijke beschikking de beslissing te horen. Deze wordt uitgereikt door de Vreemdelingendienst.

Bezwaar

Als de staatssecretaris van Justitie een aanvraag om toelating heeft afgewezen kan men hiertegen bezwaar maken.

Illegaal

Een illegaal is een vreemdeling die in Nederland verblijft zonder toestemming van de overheid.

IND

De IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) is een onderdeel van het ministerie van Justitie. De IND beslist namens de staatssecretaris van Justitie wie in Nederland wordt toegelaten.

Laissez-passer

Document waarmee een asielzoeker van zijn autoriteiten toestemming krijgt om zijn eigen land binnen te treden. Het dient als een tijdelijke vervanging van een paspoort en is alleen bestemd voor het binnenreizen van zijn eigen land. Als een asielzoeker geen paspoort heeft, dan kan hij een laissez-passer aanvragen bij zijn ambassade in Nederland.

Land van herkomst

Het land waar een asielzoeker oorspronkelijk vandaan komt.

mob = met onbekende bestemming

Wordt de asielzoeker bij een adrescontrole niet aangetroffen dan wordt aangenomen dat hij is vertrokken en wordt hij geregistreerd als «administratief verwijderd». Dit betekent bijna altijd «vertrek met onbekende bestemming».

Technisch moeilijk verwijderbaren

Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet kunnen worden teruggestuurd naar hun eigen land, omdat ze daar geen toegang krijgen, bijvoorbeeld omdat niet vaststaat dat ze uit dat land afkomstig zijn. De plaatselijke autoriteiten weigeren in zo'n geval de asielzoeker de toegang tot het land.

Terugkeerbureau IOM

Instelling die bemiddelt bij de vrijwillige terugkeer van asielzoekers die niet langer in Nederland mogen blijven. Ook doormigratie naar derde landen is mogelijk. De instelling maakt onderdeel uit van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en is gevestigd in Den Haag.

Uitzetting

Als een asielzoeker niet langer in Nederland mag blijven en het vermoeden bestaat dat hij niet zelfstandig Nederland gaat verlaten, dan wordt hij uitgezet «met de sterke arm». Dat betekent dat hij onder begeleiding van ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee of de Vreemdelingendienst de grens over wordt gezet of naar zijn land van herkomst wordt vervoerd.

Vertrek onder toezicht

Betrokkene dient zich op een bepaald tijdstip te melden bij een grenspost (buitengrens, meestal Schiphol), waar hij in het bezit wordt gesteld van zijn reisdocumenten. Vervolgens wordt erop toegezien dat hij daadwerkelijk uit Nederland vertrekt.

vtv (vergunning tot verblijf)

Document waaruit blijkt dat een asielzoeker toestemming heeft om langer dan drie maanden in Nederland te blijven. Meestal moet de vergunning jaarlijks worden verlengd, waarbij wordt gekeken of de asielzoeker nog voldoet aan de voorwaarden.

vvvtv (voorwaardelijke vergunning tot verblijf)

Document waarmee een asielzoeker in Nederland mag blijven zolang de situatie in zijn eigen land te gevaarlijk is. Deze vergunning wordt verstrekt aan asielzoekers die niet als vluchteling zijn erkend, maar die vanwege de algemene situatie in het land van herkomst niet teruggestuurd worden. Als de situatie in het eigen land weer veilig is, wordt de vergunning ingetrokken.

Vreemdelingendienst

De Vreemdelingendienst is onderdeel van de Nederlandse politie. De Vreemdelingendienst houdt zich bezig met het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijven. Daarnaast verstrekt de dienst verblijfsdocumenten aan vreemdelingen die in Nederland mogen verblijven.

Jaar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	08-1998	
asielverzoeken	21 208	21 615	20 346	35 399	52 576	29 258	22 857	34 443	26 498	
Totaal 1990-1997									237 702	
gemiddeld/jaar									29 712	
beslissingen asiel										
<i>A-status</i>	694	775	4 923	10 338	6 654	7 980	8 806	6 630		
<i>vtv</i>	857	1 920	6 891	4 674	9 235	6 203	7 384	5 176		
<i>vvtv</i>	-	-	-	-	3 456	4 318	7 400	5 182		
<i>Totaal</i>	1 551	2 695	11 814	15 012	19 345	18 501	23 590	16 988		
Totaal toegelaten 1990-1997									109 496	
Totaal niet-toegelaten 1990-1997									128 206	
Verwijdering asiel										
Adres-controle	646	1 564	4 158	4 707	8 658	8 792	11 089	14 42	7 605	
<i>„ „ 1990-1997</i>									5	
Uitzetting	1 463	1 780	2 253	1 676	2 849	3 366	3 553	54 039	1 735	
Vertrek toezicht	553	662	1 123	803	1 786	2 351	1 839	3 267	764	
<i>(waarvan via IOM)</i>			(823)	(782)	(1406)	(1354)	(1198)	1 186	(826)	
Totaal*	2 662	4 006	7 534	7 186	13 293	14 509	16 481	18 878	1 0 104	
Totaal 1990-1997									84 549	
Adres-contr. %*	24	39	55	65	65	61	67	76	75	
Uitzetting %*	55	44	30	24	21	23	22	17	17	
Vert.toezicht %*	21	17	15	11	14	16	11	7	8	
<i>(% via IOM*)</i>			(11)	(11)	(11)	(9)	(7)	(4)		
Terugkeerbureau										
Personen-aanvraag			1 252	1 088	1 835	1 615	1 647	1 158		
Toewijzing			942	878	1 511	1 432	1 308	877		
Vertrokken			823	782	1 406	1 354	1 198	826		
% „ van totaal*			11	11	11	9	7	4		
Afwijzing			233	180	291	199	301	220		
Intrekking			135	95	122	139	165	143		
Schengen-Dublin										
Claim Ned-uit						1 625	2 102	3 596		
Claimes 1995-1997								7 323		
Overdracht Ned-uit						268	1 048	1 303		
Overdr. 1995-1997								2 619		
Moeilijk en niet-verwijderbaar										
Technisch						2 900	2 750			
Beleidsmatig						13 800	2 300			
Ter Apel										
Aanmeldingen								413	2 025	734
Gearriveerd in Ter Apel								221	611	199
mob:										
voor aankomst								147	389	
na aankomst								64	85	
Verwijderd								37	64	
Via I.O.M.						4	33			
Doormigratie								0	2	
Terug in opvang								6	12	
Vreemdelingen-bewaring										
Instream totaal			2 476	4 417	4 608	3 578	3 972	5 416		
Capaciteit	209	277	334	272	718	719	887	1 051		
Bezettingsgraad	93	95,2	94	97,2	94,2	91,7	89	94,3		

1 Inleiding

In de periode 1993 tot en met 1998 is door of op verzoek van Justitie een aantal onderzoeken uitgevoerd naar het vluchtelingen- en het asielbeleid, waaronder het terugkeerbeleid. Op grond van de betreffende onderzoeksrapportages is getracht de vraag te beantwoorden in hoeverre aan de hand van intern en extern onderzoek een oordeel gegeven kan worden over de doelbereiking van het totale terugkeerbeleid. Dit is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- is het gehele onderwerp voldoende afgedekt met intern en extern onderzoek?
- voldoen deze onderzoeken aan daartoe te stellen eisen?
- kan met behulp van deze onderzoeken een synthetisch beeld van de mate van doelbereiking van het terugkeerbeleid worden vervaardigd?

Voor de beantwoording zijn, voor zover bekend, alle uitgevoerde (evaluatie-) onderzoeken verzameld en geanalyseerd. Het betreft de volgende rapporten:

- Onderzoek beleid en uitvoering asielzoekers, Berenschot, oktober 1995 (TK 95-96, 19 637, nr. 141);
- Overlast van in de aanmeldcentra afgewezen asielzoekers, Kruyt, oktober 1995;
- Heroverwegingsonderzoek asielzoekersbeleid, Geelhoed, april 1994;
- Humane uitzetting: een paradox?, Van den Haak, mei 1993;
- Grensbewaking en veiligheid – de Kmar in perspectief, Andersson Elffers Felix, november 1995;
- State of the art terugkeer/verwijdering, Andersson Elffers Felix, mei 1997;
- State of the art Regulier – inclusief verwijdering/terugkeer, Andersson Elffers Felix, oktober 1997.
- Evaluatie Ter Apel, Ministerie van Justitie, januari 1997 (TK 96-97, 19 637, nr. 231);
- Advies inzake het «niet-meewerken» bij de beëindiging van de opvang van rechtmatig verwijderbare asielzoekers, maart 1998 (TK 97-98, 19 637, nr. 322);
- Asielbeleid, rapport Algemene Rekenkamer, oktober 1995, (TK 95-96, 24 440, nr. 2);
- Intensivering Vreemdelingentoezicht 1996, Informatie en Analyse Centrum van de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, november 1997;
- Evaluatie terugkeerprogramma via I.O.M., brief Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 1995, (TK 94-95, 19 637, nr.129).

Met uitzondering van het 5e en 10e rapport zijn alle onderzoeken door of in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd.

2 Evaluatiesynthese

Om op basis van uitgevoerde evaluatie-onderzoeken een beeld te krijgen van de doelbereiking van het Terugkeerbeleid is de vraagstelling voor een evaluatie-synthese op basis van de rapporten als volgt te formuleren:

- in hoeverre vindt de beleidsuitvoering plaats conform de plannen/uitgangspunten/richtlijnen?
- in welke mate treft het daarin onderzochte beleid doel?
- welke verklaringen zijn er te geven voor gebleken onvoldoende doelbereiking?
- welke (negatieve/positieve) neveneffecten zijn er aan het beleid te onderkennen?

Bij de onderstaande beantwoording van deze vragen en bij de conclusies zijn ook de gegevens uit de drie rapporten waarbij kwalitatief enkele kanttekeningen zijn geplaatst meegenomen (zie paragraaf 4.3). Zij dienen echter gezien de beoordeling met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd.

2.1 Beleidsuitvoering

Volgens de geëvalueerde onderzoeksrapporten vindt de beleidsuitvoering in het algemeen plaats conform de plannen/uitgangspunten/richtlijnen. Op de volgende punten wijkt deze daarvan af:

1. het aantal vrijwillige terugkeerders via het IOM loopt terug (1994: 1406) en bedraagt in 1997 nog 826. Dit is opmerkelijk omdat het Terugkeerbeleid juist stelt dat de IOM-terugkeerregeling in alle gevallen als basis voor dat beleid blijft gelden (zie bij punt 4.5.1). Het totaal aantal verwijderingen verloopt (nog) volgens planning (1997: 20 000) maar zal de komende jaren steeds moeilijker worden omdat het aantal administratieve verwijderingen zal verdwijnen (rapport Andersson, deel a);
2. de criteria voor niet-meewerken aan de terugkeer worden in de praktijk gebruikt, maar ze zijn (door de commissie Van Dijk) beter geordend en uitgewerkt (rapport Van Dijk);
3. de invoering in 1995–1996 van het VAS (Vreemdelingen Administratie Systeem) als uniform systeem voor alle Vreemdelingendiensten (in 25 regio's) ging gepaard met conversie- en aanloopproblemen (rapport Indiac). Hierdoor is de wijze van rapporteren van de 25 regio's zeer divers en zeer onvolledig (min of meer gesanctioneerd door hoofd IND op 17-07-1996) (rapport Indiac);
4. de middelen waarover de politiekorpsen per 31 december 1995 konden beschikken in structurele zin zijn nagenoeg geheel ingezet voor extra personele capaciteit voor de intensivering van het vreemdelingen-toezicht. Een deel van het aanwezige personeel is echter doorgeschoven naar andere functies. Zie ook punt 5/6 onder hoofdstuk 4.4.2. en punt 4 onder hoofdstuk 4.4.4. Verder is eenmalig een extra inspanning geleverd op het gebied van administratief toezicht (rapport Indiac);
5. de prioriteiten tonen aan dat het operationele toezicht door de Vreemdelingendiensten ook in 1996 geen hoge prioriteit heeft gekregen (rapport Indiac);
6. in 1996 zijn, evenals in 1995, de middelen besteed aan het scheppen van randvoorwaarden voor goed administratief toezicht (rapport Indiac).

2.2 Doelbereiking van het beleid

Over de doelbereiking van het Terugkeerbeleid worden de volgende uitspraken gedaan:

1. Over de mate van doelbereiking van het «verwijderingsbeleid» t.a.v. afgewezen asielzoekers (30% van de instroom) zijn geen harde conclusies te trekken (rapport Geelhoed). Als verklaring wordt daarvoor gegeven: Het accent van het beleid is te weinig gelegd op het traject rond de instroom (instroombeheersing) en de verwijdering (intensivering). Daarmee kan meer anticiperend en pro-actief en minder accommoderend en reactief beleid gestalte krijgen (rapport Geelhoed).
2. de tot op heden gebruikte strategische uitgangspunten moeten worden uitgebreid en er moet naast nadere bilaterale afspraken een specifiek flankerend beleid worden opgesteld (rapport Andersson, deel a). Met flankerend beleid wordt bedoeld een terugkeerprogramma in de landen van herkomst.

Naast bovenstaande algemene uitspraken wordt over onderdelen van het terugkeerbeleid het volgende gesteld:

1. wat betreft Ter Apel is het streven volgens de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 25 april 1995 om 50% van de vreemdelingen in het centrum Ter Apel te verwijderen. Van de 368 uitgeprocedeerde asielzoekers die via het centrum Ter Apel Nederland moesten verlaten zijn uiteindelijk 41 personen teruggezonden, waarvan 4 via het IOM-Terugkeerbureau. Het aantal dat daadwerkelijk terugkeert is dus 11%. Een relatief groot aantal personen vertrekt met onbekende bestemming voordat en ook nadat men in Ter Apel is aangekomen. Dit verschijnsel doet zich ook voor in de opvangcentra en in gemeenten met decentrale opvang. Voor gecontroleerd vervoer bestaat echter geen wettelijke basis. Er zijn maatregelen genomen om de aansturing van de vreemdelingendiensten te versterken, zodat uitgeprocedeerde asielzoekers tijdiger en in grotere aantallen het verzoek krijgen om zich in Ter Apel te melden (rapport Justitie);
2. een strikt verwijderbeleid is een belangrijke voorwaarde voor de geloofwaardigheid van het gehele asielbeleid. Echter de grote groep technisch onverwijderbare en de verwachte toename bij ongewijzigd beleid zijn in dit opzicht zorgwekkend (rapporten Berenschot en Andersson, deel a en deel b);
3. het grote aantal administratieve uitzettingen, waaraan alleen (steekproefsgewijs) adrescontrole plaats vindt, is opvallend waardoor deze uitzetting een lage graad van betrouwbaarheid heeft; het past niet bij een strikt en geloofwaardig uitzettingsbeleid (rapport Berenschot);
4. het aantal vrijwillige terugkeerders via het IOM loopt terug en bedraagt in 1996 1198 en in 1997 826. Het aantal vrijwillig teruggekeerde asielzoekers is te schatten op circa 3 á 4% van het totaal aantal verwijderingen (rapport Andersson, deel a). Het aantal uitzettingen onder toezicht bedroeg in 1996 circa 10% van het totaal aantal verwijderingen (rapport Andersson, deel a);
5. het is in 1995 niet gekomen tot een daadwerkelijke substantiële intensivering van het vreemdelingtoezicht (rapport Indiac);
6. een algemene conclusie over besteding van de gelden voor Intensivering van het Vreemdelingtoezicht (IVT) is niet eenvoudig te stellen. Het is, op basis van de rapporten van de vreemdelingendiensten, niet mogelijk vast te stellen of het operationele toezicht in 1996 intensiever plaats vond dan in 1994 en 1995 (rapport Indiac).

Het is moeilijk om de mate van doelbereiking te bepalen. Als oorzaken worden daarvan vermeld:

1. het probleem bij de methode van adrescontroles is de onduidelijkheid over het vertrek en het ontbreken van regelingen voor de politie over de wijze en het tijdstip waarop de adrescontrole moet worden uitgevoerd (rapport Geelhoed);
2. er is voorafgaande aan de start van het IVT geen nulmeting verricht (rapport Indiac).
3. de zeer diverse en zeer onvolledige rapportage door de 25 regio's Vreemdelingenpolitie maakt de analyse van de activiteiten in het IVT zeer moeilijk en een gefundeerd oordeel over besteding van de IVT-gelden in feite onmogelijk. Deskundigen van de VDs hebben bovendien te kennen gegeven dat zij het onderscheid IVT/regulier o.b.v. hun administratieve- en productie-systemen niet kunnen maken (rapport Indiac);
4. de kwaliteit van het cijfermateriaal blijkt volgens de diverse onderzoeken onvoldoende te zijn (rapporten Geelhoed en Andersson, deel a en deel b);

2.3 Verklaringen voor niet-doelbereiking

In de rapporten worden de volgende verklaringen voor gebleken niet-doelbereiking gegeven:

1. beletselen om afgewezen asielzoekers uit Nederland te verwijderen zijn: de beslissing van een herzieningsverzoek mag worden afgewacht in Nederland; verwijdering (tijdelijk) is niet mogelijk wegens gezondheidstoestand; beleidsmatig onverwijderbaar; technisch onverwijderbaar (rapport Geelhoed);
2. het verkrijgen van *laisser passer's* en identificatieonderzoeken voor terugkeer/verwijdering verlopen voor (bijna) alle landen moeizaam en traag, ongeacht of het gaat om reguliere vreemdelingen of asielzoekers. De indruk bestaat dat door betrokken ministeries, met BuiZa in een centrale rol, nog niet de uiterste inspanning wordt gegeven om deze door terugnameovereenkomsten tot een minimum terug te brengen. De «top-13» landen van terugkeer zorgen voor 80% van de terugkeeropgave. Juist met deze 13 landen verloopt de samenwerking moeizaam (rapporten Berenschot en Andersson, deel a en deel b);
3. de celcapaciteit van de inrichtingen en voor inbewaringstelling is voor het onderdeel uitzettingen van het asielbeleid beperkt en er is onvoldoende intake-personeel (rapporten Geelhoed en Berenschot);
4. opmerkelijk is dat in het totale terugkeer-instrumentarium de vrijwillige terugkeer geheel los van de gedwongen terugkeer functioneert. Hetzelfde geldt voor de kennis en ervaring m.b.t. de toelating die geheel gescheiden is van de terugkeer (rapport Andersson, deel a);
5. Het ontbreekt de IND aan visie, kaders, afspraken, gegevens en controle waardoor de regierol onvoldoende kan worden ingevuld (rapporten Berenschot en Andersson, deel a en deel b). Ten aanzien van de terugkeer/verwijdering na vtv zijn er onduidelijke kaders/definities en gegevens (rapport Andersson, deel b). De beperkte aandacht voor de overall-verantwoordelijkheid voor toelating en terugkeer en de daarbij behorende bestandsinformatie, planning en control vraagt om een aantal maatregelen (rapport Andersson, deel a);
6. De convenanten bieden weinig informatie. Daarnaast sluiten de rapportages niet aan op de convenanten en zijn ze gebrekkig (rapport Indiac);
7. volgens deskundigen bij de IND en de politie is in verschillende regio's het reguliere contingent voor vreemdelingen­zorg geslonken, hetgeen de daadwerkelijke intensivering van het vreemdelingentoezicht belemmert (rapport Indiac);
8. er is te weinig politie beschikbaar voor verwijdering en de politie geeft een lage prioriteit aan vreemdelingen­zaken (rapport Geelhoed). Daarnaast blijkt dat de IND met de VD convenanten afsluit waarin de verwijderdoelstelling wordt vastgelegd (gebaseerd op het aantal geregistreerde verwijderingen in het voorgaande jaar). De prioriteiten van de convenanten IND-VD sluiten echter niet aan op de prioriteiten van de IND (rapport Andersson, deel b);
de samenwerking, communicatie en coördinatie tussen de betrokken instanties (IND, BuiZa, OS, BiZa, SoZa, COA, Knooppunt vrijwillige terugkeer, Vreemdelingendiensten, Kmar) is voor verbetering vatbaar (rapporten Berenschot, Van den Haak, Andersson-Schiphol en Andersson-deel a). De communicatie tussen de betrokken overheidsinstanties (IND, COA, vreemdelingendiensten, gemeenten) bij het proces tot beëindiging van de opvang verloopt ook nog niet goed (rapport Van Dijk);

2.4 Neveneffecten

Aan het terugkeerbeleid is volgens de onderzochte rapporten een aantal neveneffecten te onderkennen. Het betreft de volgende effecten:

1. Illegaliteit
 - Een relatief groot aantal personen vertrekt met onbekende bestemming voordat en ook nadat men in Ter Apel is aangekomen. De aantallen vertonen een grillig patroon. Een deel gaat de illegaliteit in. Wel wordt hiervoor, om dit zoveel mogelijk tegen te gaan, vervoer aangeboden naar het vertrekcentrum (rapport Justitie);
 - De gedachte dat de meeste vreemdelingen, die de gelegenheid krijgen vrijwillig te vertrekken, het illegale circuit induiken, wordt echter niet ondersteund door ervaringsgegevens van de vreemdelingendiensten in het land (rapport Geelhoed). Volgens een leidinggevende functionaris van de aanmeldcentra verdwijnt een groot deel van de afgewezen asielzoekers terug naar hun land van herkomst (rapport Kruyt);
 - Bij de politie, advocatuur en de CRI is van opvallend crimineel gedrag van de illegaal aanwezige afgewezen asielzoeker niets gebleken. Echter illegalen die in Nederland verblijven doen al het mogelijke om niet op te vallen, teneinde te voorkomen, dat de autoriteiten weten dat ze in Nederland verblijven (rapport Kruyt).
2. Het systeem van adrescontroles om na te gaan of afgewezen asielzoekers inderdaad zijn vertrokken creëert een toezichtsprobleem, het is namelijk weinig effectief en tegelijk zeer arbeidsintensief (rapport Geelhoed);
3. De dreiging van en de feitelijke gedwongen uitzetting geven veel spanningen in inrichtingen, met name op Schiphol en tijdens de terugreis (rapport Van den Haak);
4. Ervaringsgegevens leren dat in veel politieregio's de reguliere formatie vreemdelingenzorg onder druk is komen te staan nadat IVT-middelen ter beschikking waren gesteld. Personeel, voorheen ingezet op vreemdelingenzorg, is ingezet op andere politieterrainen die dringend aandacht nodig hadden (rapport Indiac).

3 Conclusies

Over de doelbereiking van het terugkeerbeleid wordt aan de hand van de beschikbare evaluaties het volgende geconcludeerd:

Vraag 1: In hoeverre vindt de beleidsuitvoering plaats conform de plannen/uitgangspunten/richtlijnen?

De beleidsuitvoering vindt in grote lijnen volgens de plannen/uitgangspunten/richtlijnen plaats. Belangrijke afwijkingen hierop vormen de afname in de terugkeeraantallen via het I.O.M., de lage prioriteit van het operationele toezicht door de Vreemdelingendiensten en de verantwoordingsrapportages door de Vreemdelingendiensten.

Vraag 2: In welke mate treft het daarin onderzochte beleid doel?

Over de doeltreffendheid van het Terugkeerbeleid in zijn geheel kan moeilijk een duidelijke uitspraak worden gedaan. Het accent zou meer moeten worden gelegd op het traject rond de instroom en de verwijdering.

Over onderdelen van het Terugkeerbeleid wordt het volgende geconcludeerd:

1. voor de verwijdering geldt dat naast de bilaterale afspraken met landen van herkomst er ook een flankerend beleid (terugkeerprogramma) in die landen moet worden opgesteld;
2. het terugkeercentrum Ter Apel voldoet niet aan de beleidsdoelstelling. Daarenboven verdwijnt een relatief groot aantal personen met onbekende bestemming;
3. de grote groep technisch onverwijderbaren is zorgwekkend;

4. het aantal administratieve uitzettingen is groot. Deze adrescontrole heeft als instrument van uitzetting echter een beperkte waarde;
5. het aantal vrijwillige terugkeerders via het I.O.M. loopt terug en bedraagt circa 3 à 4% van het totaal aantal verwijderingen;
6. de doelbereiking van het project Intensivering Vreemdelingen Toezicht is niet vast te stellen;
7. het preventieve beleid (contactpersonen op ambassades, controle door vliegmaatschappijen, pre-boardingchecks door Kmar) is succesvol.

Vraag 3: welke verklaringen zijn er te geven voor gebleken onvoldoende doelbereiking?

Als verklaringen voor gebleken onvoldoende doelbereiking worden genoemd beletselen voor verwijdering (afwachting op herzieningsverzoek mag in Nederland, gezondheidstoestand, beleidsmatig- of technisch onverwijderbaar), de moeizame en lange tijdsduur voor het verkrijgen van laisser passers en identificatieonderzoeken, de onduidelijkheid die adrescontroles geven over het vertrek, het ontbreken van regelingen over de wijze en het tijdstip waarop de adrescontrole moet worden uitgevoerd, de onvoldoende capaciteit van de vreemdelingenpolitie en haar prioriteitstelling, de kwaliteit van de convenanten IND-VD, het niet aansluiten van de prioriteiten in de convenanten IND-VD op die van de IND, de zeer diverse, onvolledige en niet op de convenanten IND-VD aansluitende verantwoordingsrapportages door de Vreemdelingendiensten, de inkrimping van het contingent Vreemdelingenpolitie voor toezicht op reguliere vreemdelingen, de samenwerking, communicatie en coördinatie tussen de betrokken instanties, de regierol door de IND, de motivering voor beslissingen tot beëindiging van de opvang, de kwaliteit van het cijfermateriaal.

Vraag 4: welke (negatieve/positieve) neveneffecten zijn er aan het beleid te onderkennen?

De negatieve neveneffecten zijn het grote aantal personen dat vertrekt met onbekende bestemming, het los van elkaar functioneren van de terugkeer op eigen gelegenheid en met de sterke arm, het toezichtsprobleem als gevolg van de adrescontroles, de spanningen die gedwongen uitzettingen veroorzaken en het inzetten van de reguliere vreemdelingenzorg op andere politieterrinen.

De positieve neveneffecten zijn dat afgewezen asielzoekers die zelfstandig vertrekken veelal het land verlaten, waarvan een groot maar onbekend deel naar hun land van herkomst. Diegenen die wel de illegaliteit ingaan vertonen geen opvallend crimineel gedrag.

Jaar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ind (x f 1 miljoen)				12,9	16,6	18,7	15,9	17,5
Áfd. coördinatie terugkeer/ind (x f 1000)								
Personeel	1 380	1 809	2 243	2 450	2 471	2 660	3 479	6 485
Materieel	230	285	342	333	335	361	466	846
Totaal	1 610	2 094	2 585	2 783	2 806	3 021	3 945	7 330
Terugkeerbureau iom (x f 1000)								
Personeel			331	497	547	681	614	
Materieel			210	86	155	181	266	
Programma			1 091	1 192	1 953	2 032	2 064	1 410
Totaal			1 632	1 775	2 655	2 894	2 944	
Per teruggekeerde (uit tabel aantallen) <i>Gemiddeld over 1992/1996= 2147</i>			1 983	2 269	1 888	2 137	2 458	
Ter Apel (x f 1000)								
Personeel							2 627	2 562
Materieel							1 059	690
Programma							167	625
Investerings							585	
Totaal							4 438	3 877
Per verwijderde, IOM of doormigratie (x f 1000) (uit tabel aantallen) <i>Gemiddeld over 1996/1997= 74 000</i>							108	39
Uitzetting (x f 1000)								
Vliegbiljetten vreemdelingen	6 386	6 170	8 627	8 045	10 498	10 400	8 914	8 722
escorteurs KMar	3 308	3 196	4 468	4 167	5 557	6 299	6 012	5 348
overige kosten	571	552	771	719	645	1 987	998	600
Totaal	10 265	9 918	13 866	12 931	16 700	18 686	15 924	14 670
Per asielzoeker (uit tabel aantallen) <i>Gemiddeld over 1990/1997=5593</i>	7 016	5 571	6 154		5 870	5 560	4 49 0	4 490