

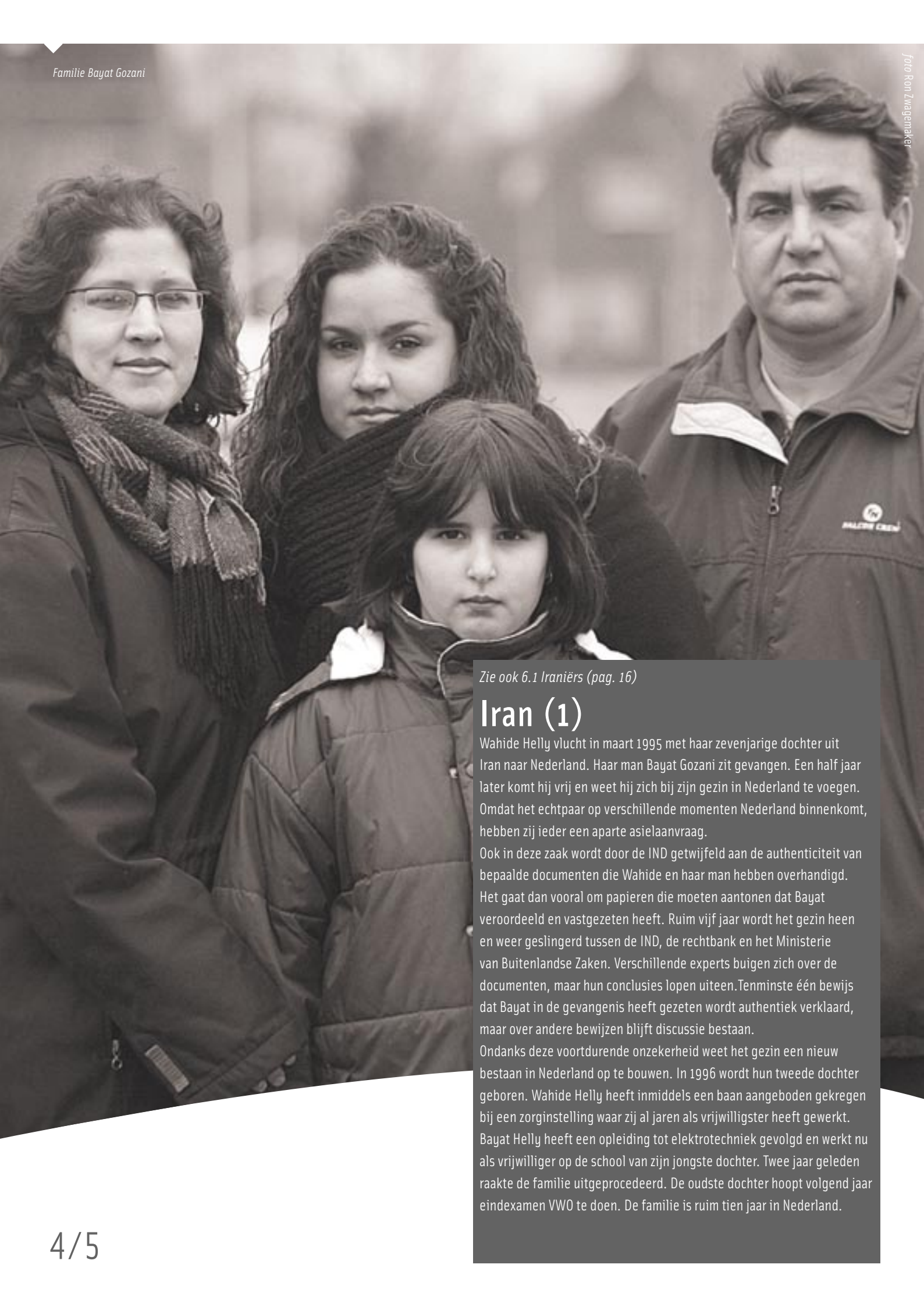


# Geen Pardon maar Terugkeer?

*Een evaluatie van de uitvoering van de Pardonregeling en het Terugkeerbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers.*

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	5
<b>2. De Tweede Kamer beslist: het debat op 09-02-'04</b>	5
<b>3. VluchtelingenWerk Nederland bepaalt haar positie</b>	7
<b>4. Terugkeerbegeleiding</b>	7
4.1 Activiteiten VluchtelingenWerk Nederland	7
4.2 Terugkeergesprekken	7
4.3 Het vertrekcentrum	9
4.4 Terugkeerpremie	9
<b>5. De resultaten</b>	11
5.1 De '26.000'	11
5.2 Resultaten in cijfers	11
5.3 Het vertrekcentrum	11
5.4 Verblijfsvergunningen	11
5.5 Op basis van schrijnende omstandigheden	11
5.6 Een 'sluitende' aanpak of MOB?	13
5.7 Buiten schuld	15
<b>6. Bijzondere categorieën</b>	16
6.1 Iraniërs	16
6.2 Bejaarden	16
6.3 Scheiden van gezinnen	16
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	17
<b>8. Bijlage</b>	18



Zie ook 6.1 Iraniërs (pag. 16)

## Iran (1)

Wahide Helly vlucht in maart 1995 met haar zevenjarige dochter uit Iran naar Nederland. Haar man Bayat Gozani zit gevangen. Een half jaar later komt hij vrij en weet hij zich bij zijn gezin in Nederland te voegen. Omdat het echtpaar op verschillende momenten Nederland binnenkomt, hebben zij ieder een aparte asielaanvraag.

Ook in deze zaak wordt door de IND getwijfeld aan de authenticiteit van bepaalde documenten die Wahide en haar man hebben overhandigd. Het gaat dan vooral om papieren die moeten aantonen dat Bayat veroordeeld en vastgezet heeft. Ruim vijf jaar wordt het gezin heen en weer geslingerd tussen de IND, de rechtbank en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verschillende experts buigen zich over de documenten, maar hun conclusies lopen uiteen. Tenminste één bewijs dat Bayat in de gevangenis heeft gezeten wordt authentiek verklaard, maar over andere bewijzen blijft discussie bestaan.

Ondanks deze voortdurende onzekerheid weet het gezin een nieuw bestaan in Nederland op te bouwen. In 1996 wordt hun tweede dochter geboren. Wahide Helly heeft inmiddels een baan aangeboden gekregen bij een zorginstelling waar zij al jaren als vrijwilligster heeft gewerkt. Bayat Helly heeft een opleiding tot elektrotechniek gevolgd en werkt nu als vrijwilliger op de school van zijn jongste dochter. Twee jaar geleden raakte de familie uitgediend. De oudste dochter hoopt volgend jaar eindexamen VWO te doen. De familie is ruim tien jaar in Nederland.

# 1. Inleiding

Een jaar geleden culmineerden de langstlepende discussies over de enorme achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken en de noodzaak van een specifiek dan wel generaal pardon. Een hausse aan acties, media-aandacht, publiekspeilingen en verhitte discussies leidden tot een debat waarvoor in de Tweede Kamer een hele dag werd uitgetrokken. Het is vooral het gegeven dat mensen vele jaren lang in Nederland verblijven, dat nog steeds veel schrijnende situaties veroorzaakt. In combinatie met het gebrek aan transparantie in de toekenning van verblijfsvergunningen kan alleen maar geconcludeerd worden dat veel ellende te voorkomen was geweest als vorig jaar tot een ruimer pardon was besloten. Dat bleek helaas politiek geblokkeerd te worden.

VluchtelingenWerk Nederland maakt nu, ruim een jaar later, de balans op. Hoe staat het met de uitwerking van de voornemens die minister Verdonk met zoveel verve aankondigde en die ze met grote hardnekkigheid verdedigde? Hoe is het gesteld met de '26.000' die van de minister terug moesten keren? Dit rapport wil hierop een antwoord geven.

VluchtelingenWerk Nederland wil met dit rapport ook openheid van zaken geven. Tot nu toe is er geen pers toegelaten in het Vertrekcentrum in Ter Apel en krijgt de Kamer slechts globale cijfers. Hierdoor blijven er onduidelijkheden bestaan. Na het Kamerbesluit van 09-02-'04 is iedereen, politiek en publiek, en zeker de asielzoekers die in deze situatie zitten, gebaat bij openheid en transparantie.

Direct na de definitieve besluitvorming in de Tweede Kamer startte VluchtelingenWerk Nederland haar zogeheten 'asielmonitor': een database-systeem om de begeleiding van asielzoekers verder te intensiveren, en de resultaten van de uitvoering van het beleid te kunnen monitoren.

In dit rapport worden gegevens uit deze 'asielmonitor' gecombineerd met de ervaringen in de dagelijkse begeleiding in heel het land, en specifiek in het vertrekcentrum in Ter Apel.

# 2. De Tweede Kamer beslist: het debat op 09-02-'04

In 1998 startte VluchtelingenWerk Nederland met een actie voor een specifiek pardon. De in de jaren negentig opgelopen achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken leidden tot grote problemen in de uitvoering van het asielbeleid en daarmee voor de betreffende asielzoekers. Geleidelijk groeide de steun voor een goede pardonregeling (zie ook de bijlage). In augustus 2003 deed de regering een voorstel voor een beperkte pardonregeling. Bij een NIPO-enquête, in september gehouden in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland, bleek dat een meerderheid van de Nederlanders vóór een ruime eenmalige maatregel was. Duizenden mensen namen deel aan demonstraties voor zo'n ruime maatregel. Ook ontving de IND, naar aanleiding van een 'uitnodiging' door toenmalig minister Nawijn op 14 januari 2003, een actiedag van VluchtelingenWerk Nederland, 10.000 brieven met een verzoek om een verblijfsvergunning; soms voor zichzelf, maar ook heel vaak voor een klasgenootje, vriend, buurtgenoot, lid van de kerkgemeenschap enz.

Deze meerderheid onder de bevolking die voor een ruime maatregel was, vertaalde zich echter niet in een meerderheid in de Tweede Kamer. De coalitiepartijen VVD, CDA en D66 wensten slechts in te stemmen met een zeer beperkte maatregel. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat Kabinet en Kamer een gouden kans hebben laten liggen om tot een humane en rechtvaardige oplossing te komen voor een probleem van het zeer langdurige verblijf van een afgebakende groep asielzoekers in Nederland - en dat terwijl de Nederlandse overheid medeverantwoordelijk was voor het ontstaan daarvan.

In februari 2004 kwam een voorlopig einde aan een reeks debatten in de Tweede Kamer over een eenmalige maatregel<sup>1</sup> voor asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet (voor 1 april 2001) asiel hadden aangevraagd en van wie velen al heel lang in Nederland verbleven. Een beperkte groep asielzoekers, die al vijf jaar of langer wachtte op de definitieve uitslag van hun eerste asielverzoek, kreeg (indien er geen sprake was van contra-indicaties) een 'pardon' en daarmee een verblijfsvergunning. Het ging om in totaal 2097<sup>2</sup> personen. Een veel grotere groep, 26.000 mensen, zou als ze uitgeprocedeerd raakte gedwongen worden Nederland alsnog te verlaten. Wel zou in individuele gevallen getoetst worden op 'schrijnendheid', en zouden de '26.000' extra begeleiding en een extra premie bij terugkeer krijgen<sup>3</sup>. Alles zou in het werk worden gesteld om te voorkomen dat gezinnen door uitzetting zouden worden gescheiden. Er zou nog eens goed worden gekeken naar de vraag of iemand buiten zijn schuld niet naar het land van herkomst zou kunnen gaan. Ook zou er een zo 'sluitend mogelijke aanpak' komen<sup>4</sup>, waardoor zo veel mogelijk mensen zouden kiezen voor terugkeer en niet voor illegaliteit.

<sup>1</sup> TBV 2003/38

<sup>2</sup> persbericht ministerraad 23 januari 2004

<sup>3</sup> 5263431/04/DVB/23 januari 2004

<sup>4</sup> TK, 2003-2004, 29 344, nr. 19, pag. 37 en 38



Zie ook 6.2 Bejaarden (pag. 16)

## Bejaard echtpaar

Vera Novikova en Michael Ter Khatcharian komen uit Armenië en zijn beiden 76 jaar oud. Beiden hebben een zwaar leven achter de rug. De eerste man van Vera werd in Ngorno Karabach vermoord. Haar enige dochter is toentertijd naar Nederland gevlucht. Zij heeft met haar gezin al jaren een verblijfsvergunning. Michael verloor zijn vrouw, zoon en moeder bij de aardbeving in 1998.

In 1999 besluiten zij, onder andere als gevolg van de voortdurende discriminatie en pesterijen tegen de joodse Vera, naar Nederland te vluchten. Zij vragen in oktober 1999 asiel aan in Nederland. Tot op heden is hun asielaanvraag nog steeds niet afgerond.

Zowel Vera Novikova als Michael Ter Khatcharian zijn er fysiek niet goed aan toe. Vera is aan haar hart en oog geopereerd en heeft last van duizeligheid. Michael lijdt aan beginnende dementie en depressie en zou volgens de artsen in een verzorgingstehuis moeten worden opgenomen.

Geen van beiden heeft nog familie in Armenië die voor hen zou kunnen zorgen. Hun enige familie, de dochter van Vera, is hier. De heer Ter Khatcharian en mevrouw Novikova zijn vijfentwintig jaar in Nederland en wachten nog steeds op een uitspraak op hun asielerzoek. Hun 14-01-brief, waarin zij vragen op grond van hun schrijnende omstandigheden in Nederland te mogen blijven, wordt volgens de IND "bij hun lopende procedure betrokken".

## 3. VluchtelingenWerk Nederland bepaalt haar positie

De afloop van het Kamerdebat betekende het zeer teleurstellende einde van een lange periode waarin door velen aandacht was gevraagd voor de positie van asielzoekers die als gevolg van lange procedures al heel lang in Nederland zijn. Veel van hun kinderen zijn in Nederland geboren, gaan hier al jaren naar school en zijn in feite Nederlandse kinderen geworden. Zij weten weinig van het land van hun ouders, spreken meestal de taal van dat land niet en kennen de gewoonten niet. Partners hebben elkaar in Nederland ontmoet en een gezin gesticht. Er zijn vriendschappen gesloten met Nederlanders, men is buurtgenoot geworden, men neemt deel aan de Nederlandse samenleving.

VluchtelingenWerk Nederland blijft van mening dat het beter was geweest als Kabinet en Kamer de keuze hadden gemaakt voor een ruime eenmalige maatregel. Echter, de politieke realiteit dat een ruimere regeling er niet zou komen en dat het niet realistisch was te denken dat er nog veel aan het beleid zou veranderen, was uitgangspunt voor het opnieuw en nader bepalen van onze positie.

VluchtelingenWerk Nederland is vastbesloten om de minister te houden aan haar toezeggingen en de uitvoering van het beleid kritisch te volgen. VluchtelingenWerk wil de asielzoekers waarvoor zij zich jarenlang heeft ingezet niet zomaar loslaten, maar naast ze blijven staan en voor hen doen wat zij kan. VluchtelingenWerk heeft zich daarbij gerealiseerd dat zij slechts in een beperkt aantal gevallen voor individuele personen meer kan betekenen dan een luisterend oor zijn – meestal zal de rol die VluchtelingenWerk kan spelen bij de moeilijke beslissingen die deze mensen over hun toekomst moeten nemen, die zijn van een gesprekspartner.

Extra ondersteuning werd geboden aan onze medewerkers, die dagelijks met de gevolgen van het beleid worden geconfronteerd en die dagelijks de wanhoop zien van de mensen die het betreft. Daarnaast heeft VluchtelingenWerk Nederland de 'asielmonitor' gemaakt, een database waarin in eerste instantie medewerkers van VluchtelingenWerk, maar later ook andere betrokkenen, gegevens kunnen invoeren waarmee wij inzicht krijgen in wat er speelt en hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

## 4. Terugkeerbegeleiding

### 4.1 Activiteiten VluchtelingenWerk Nederland

Na het kamerbesluit van februari 2004 heeft VluchtelingenWerk Nederland medio april een omvangrijk informatie pakket over de nieuwe regelingen en het standpunt van de organisatie naar alle medewerkers gestuurd. De 9000 vrijwilligers die in de steden en in alle opvangcentra werken, vormen een belangrijke schakel zowel in het proces van toelating als in het proces van terugkeer. De besluitvorming in de Tweede Kamer betekende slecht nieuws voor zeer veel asielzoekers. Maar ook voor veel vrijwilligers ontstond een zeer moeilijke situatie na de jaren van begeleiding die zij deze mensen hebben geboden. Voor veel vrijwilligers is dat een harde boodschap, na de jaren van begeleiding die zij hebben geboden. Om die begeleiding ook in de laatste fase nog zo goed mogelijk vorm te kunnen geven heeft VluchtelingenWerk Nederland voor haar medewerkers een database gebouwd, de asielmonitor. Daarin wordt gedetailleerd nagegaan wat mogelijke schrijnende omstandigheden zijn of wat er allemaal gedaan is om aan reispapieren te komen. Daarmee biedt het de medewerkers en de asielzoekers een handvat om samen een zo reëel mogelijke inschatting te maken van de situatie.

VluchtelingenWerk Nederland is ook actief in het vertrekcentrum. VluchtelingenWerk Nederland heeft altijd gesteld dat bij een zorgvuldige asielprocedure ook terugkeer hoort. Uit bezorgdheid over de situatie waarin deze groep asielzoekers gedurende het lange verblijf in Nederland terecht is gekomen, wil VluchtelingenWerk Nederland er tot het laatste moment alles aan doen om de terugkeer zo humaan en fatsoenlijk mogelijk te laten verlopen en om onterechte terugkeer te voorkomen.

### 4.2 Terugkeergesprekken

De minister stelt: "Wie terug wil keren, krijgt acht weken begeleiding van immigratiedeskundigen, een vliegticket en een geldbedrag om in het land van herkomst een bestaan op te bouwen. Wie na acht weken niet is teruggekeerd, wordt in een vertrekcentrum geplaatst. Daar wordt ook weer acht weken lang intensief en per individu gewerkt aan vertrek. Toont iemand in de periode van (twee keer) acht weken alsnog (objectief) aan dat terugkeer niet mogelijk is, dan wordt een verblijfsvergunning verstrekt<sup>5</sup>."

VluchtelingenWerk Nederland ziet dat de terugkeergesprekken in de praktijk een sterk formeel karakter hebben en weinig betekenen in het psychologische proces dat mensen moeten doormaken alvorens zij voor zichzelf kunnen besluiten dat zij terugkeren naar het land van herkomst. Juist aan dit proces zou veel meer aandacht moeten worden gegeven. Het is betrekkelijk eenvoudig een logistiek proces te ontwerpen waarbinnen mensen 'geprocessed' worden; het is veel moeilijker een proces te ontwikkelen waarmee aandacht wordt geschonken aan de feitelijke situatie waarin mensen zich bevinden en het moeilijke individuele besluitvormingsproces. En juist een intensieve begeleiding op dit laatste vlak zou kunnen betekenen dat mensen terugkeer als een perspectief gaan zien en kan voorkomen dat men er voor kiest Met Onbekende Bestemming te vertrekken (MOB).

Zie ook 5.5 Op basis van schrijnende omstandigheden (pag. 11)

## Angst voor eerwraak

Tanja L., 30 jaar oud, is een Albanese vrouw uit Kosovo. Samen met haar dan vijf jaar oude dochter Gina vlucht zij in 1998 voor het oorlogsgeweld. Haar man blijft achter om te vechten.

In juli 1998 dient zij een asielaanvraag in. Na een jaar krijgt zij een tijdelijke vergunning, die vervolgens een jaar later weer wordt ingetrokken. De bezwaar- en beroepsprocedure die zij hiertegen indient duurt lang. In totaal duurt het 4,5 jaar totdat Tanja definitief te horen krijgt dat zij wordt afgewezen.

Vlak nadat zij in Nederland is aangekomen, wordt Tanja in het asielzoekerscentrum verkracht. Hieruit wordt een dochter geboren, Sanna genaamd.

Naast het leed dat deze verkrachting veroorzaakt, zorgt de geboorte van haar tweede dochter ook nog voor een groot probleem. Door de verkrachting en de geboorte van Sanna is de eer van Tanja en haar familie geschonden. Tanja vreest dat als zij terug moet, zij het slachtoffer wordt van eerwraak. Ook is zij bang haar eerste dochter af te moeten staan aan haar schoonfamilie. Om deze redenen heeft zij een tweede asielverzoek ingediend, dat vorig jaar is afgewezen. Tanja L. en haar dochters wonen inmiddels 6,5 jaar in Nederland.

\* Uit angst voor haar familie is de naam van Tanja op haar verzoek gefingeerd.

Zie ook 6.3 Scheiden van gezinnen (pag. 16)

## Soedanees gezin

Het echtpaar Quariballah Mohammad El-Maydoub-Al-Alawi en Idlal Kamal as-Sheikh komt uit Soedan. In 1998 vlucht Quariballah naar Nederland. Later volgt Idlal met haar vier jonge kinderen en haar schoonfamilie.

De asielprocedure van de vrouw, die een aparte aanvraag moet indienen omdat ze later is binnengekomen, duurt vijf jaar. Inmiddels heeft haar echtgenoot dan al een verblijfsvergunning op grond van het driejaren beleid gekregen. Hij heeft inmiddels de Nederlandse nationaliteit.

Als mevrouw na vijf jaar wordt afgewezen, vraagt zij een vergunning aan voor verblijf bij haar echtgenoot. Maar deze wordt niet ingewilligd omdat Idlal niet aan alle voorwaarden voldoet. Inmiddels hebben Idlal en haar man een aantal stappen ondernomen om hier wel aan te voldoen. Volgende maand staat een hoorzitting over de zaak gepland. De moeder en haar kinderen, in de leeftijd van acht tot dertien jaar oud, wonen met toestemming van de gemeente Ommen bij hun vader en echtgenoot.

Ook zou in een groot aantal gevallen besloten kunnen worden tot het verlenen van een buitenschuldvergunning of een vergunning op basis van schrijnendheid.

### 4.3 Het vertrekcentrum

De mededeling van de minister dat zij drie vertrekcentra zou openen, bleek in de praktijk ook lastiger dan zij kennelijk verwacht had. Het bleek moeilijk om een gemeente bereid te vinden een dergelijk centrum te laten vestigen. Verschillende gemeenten bedankten hiervoor. Pas eind juli 2004 werd het centrum in Ter Apel geopend. Inmiddels heeft ook de gemeente Vught ingestemd met de vestiging van een vertrekcentrum.

Uiteraard is VluchtelingenWerk Nederland aanwezig op het vertrekcentrum. Omdat belangrijke faciliteiten als telefoon en internet bij het COA nog altijd niet in orde zijn, mogen asielzoekers desgewenst bij ons op kantoor gebruik maken van deze middelen om informatie te zoeken over het land van herkomst, of om familie te bellen om zo aan documenten te kunnen komen. Ook volgen wij in de vertrekcentra hoe en of de minister haar toezeggingen nakomt.

VluchtelingenWerk Nederland heeft zich geërgerd aan het feit dat asielzoekers in Ter Apel ook in de weekenden en tijdens feestdagen geen ontheffing van de dagelijkse meldingsplicht kunnen krijgen. Het wordt hen hiermee onmogelijk gemaakt om in ieder geval op die dagen vrienden en familie in Nederland te kunnen bezoeken. Naar onze mening een volstrekt nodeloze strengheid die eerder onrust en tegenwerking oproept, dan een sfeer waarin mensen meewerken aan hun vertrek. Wij roepen de minister op om hierin meer soepelheid te betrachten.

Over het nut van het vertrekcentrum valt nog weinig te zeggen. Het centrum bleef lange tijd vrijwel leeg. Een deel van de mensen die er verbleven, viel bovendien niet onder de groep van '26.000', maar werden om humanitaire redenen opgevangen. In het vertrekcentrum is de begeleiding door COA en IND niet erg intensief. Het lijkt er op dat het nut van een vertrekcentrum voor het COA en de IND vooral hierin zit, dat de organisaties bij elkaar zitten en dat de rust in de AZC's bewaard kan worden. De weinige begeleiding die nu in het vertrekcentrum wordt geboden lijkt geen rechtvaardiging voor de instandhouding van het centrum.

### 4.4 Terugkeerpremie

De mensen die voor aankomst of uiterlijk binnen 24 uur na aankomst in het vertrekcentrum, aangeven zelfstandig te willen vertrekken, krijgen naast de reguliere REAN-ondersteuningsbijdrage, een speciale reïntegratiebijdrage. Het gaat daarbij om een bedrag dat afhankelijk is van het aantal personen dat het betreft. Voor een gezin van twee volwassenen met twee minderjarige kinderen gaat het bijvoorbeeld om een bedrag van € 5.250,-. Met behulp van het IOM zijn in de periode tot half februari 2005, in totaal 997 personen vertrokken met gebruikmaking van deze extra premie. Een aanzienlijk deel van deze groep nam contact op met het IOM naar aanleiding van gesprekken met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland<sup>6</sup>.

Gezien het grote aantal personen dat MOB gaat, is deze premie kennelijk niet doorslaggevend voor de terugkeerbereidheid van mensen. Uit onderzoek<sup>7</sup> blijkt dat mensen eerst kijken naar de veiligheidssituatie in het land van herkomst en naar de vraag of zij vanuit hun persoonlijke omstandigheden een perspectief zien in terugkeer. Pas daarna komt de vraag naar financiële middelen aan de orde en kan de terugkeerpremie een extra stimulans zijn om te besluiten nu terug te keren.

<sup>6</sup> Bron: IOM: Derde viermaandelijke rapportage 2004

<sup>7</sup> Understanding voluntary return, Home office Online Report 50/04



Zie ook 6.3 Scheiden van gezinnen (pag. 16)

## Broer en zussen uit elkaar

Abdulgadir Mohamed Sharif is 25 jaar en komt uit Somalië. Hij is al zes jaar in Nederland en woont samen met zijn twee jongere zussen in Tiel. Zijn jongste zusje is pas 11 jaar oud. De kinderen hebben geen ouders meer - met vader is sinds het vertrek uit Somalië geen contact meer. Hun moeder is twee jaar geleden tijdens een vakantie in Engeland aan TBC overleden. Ook Abdulgadir raakte besmet en moest worden behandeld. Na haar dood kreeg Abdulgadir van de rechter de voogdij over zijn jongste zus. Maar, terwijl zijn zussen al lang in bezit zijn van een verblijfsvergunning (net als zijn moeder), is Abdulgadir uitgeprocedeerd.

Abdulgadir en zijn broer kwamen iets later dan hun moeder en zussen in Nederland aan. Beiden kregen aanvankelijk een tijdelijke vergunning op grond van het categoriale beschermingsbeleid voor Somalië. Deze werd, toen het beleid twee jaar later werd gewijzigd, ingetrokken.

De broer van Abdulgadir kon de onzekere situatie niet aan en is inmiddels met onbekende bestemming vertrokken. Maar Abdulgadir voelt zich als oudste broer en enig mannelijk familielid verantwoordelijk voor zijn zussen. Naast zijn zorg voor het huishouden probeert de Somaliër zijn Nederlands te verbeteren.

Het College van B&W van Tiel, waar het jonge gezin woont, heeft zich ook de situatie van het gezin aangetrokken. Zij schreven twee jaar geleden al een brief aan minister Verdonk met het verzoek Abdulgadir op grond van schrijnendheid een vergunning te geven. Later schreef ook de advocaat van de jongen een brief met hetzelfde verzoek aan de minister.

Maar volgens minister Verdonk kan de Somaliër gewoon terug naar het noorden van Somalië. Abdulgadir is sinds december vorig jaar helemaal uitgeprocedeerd. Vanwege het vertrekmoratorium voor Somalië hoeft hij nu niet weg, maar zijn toekomst is nog steeds onzeker. Hij is inmiddels zes en half jaar in Nederland.

# 5. De resultaten

## 5.1 De '26.000'

In dit rapport zetten we het aantal van '26.000' steeds tussen aanhalingstekens. Ten onrechte is het beeld ontstaan alsof er een groep van 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers zou bestaan. Begin 2004 heeft de IND geteld hoeveel asielzoekers die voor 1 april 2001 hun eerste asiel aanvraag hebben ingediend nog steeds ergens in Nederland verblijven. Verreweg het grootste deel heeft nog een procedure lopen en is nog niet uitgeprocedeed. Door het definitief aflopen van procedures, het inwilligen van aanvragen en door vertrek is er een steeds wisselende groep van ongeveer 4000 asielzoekers daadwerkelijk uitgeprocedeed. Volgens opgave van de IND ging het om de volgende aantallen asielzoekers met diverse nationaliteiten:

1. Iraakse	3.400
2. Joegoslavische	2.300
3. Azerbeidjaanse	1.700
4. Iraanse	1.400
5. Somalische	1.200
6. Syrische	1.000
7. Angolese	900
8. Armeense	900
9. Soedanese	800
10. Afghaanse	800
11. Overige	11.600
<b>Totaal</b>	<b>26.000</b>

In de asielmonitor van VluchtelingenWerk Nederland bevinden zich bijna 1800 personen (631 dossiers). De nationaliteiten in de monitor zijn een afspiegeling van de tabel.

## 5.2 Resultaten in cijfers

De in dit rapport gebruikte cijfers zijn cijfers tot en met week 7 (half februari 2005). Alle percentages die we verderop gebruiken zijn gerelateerd aan het totaal aantal 'afgehandelde' dossiers. De onderstaande cijfers zijn afkomstig van het Ministerie van Justitie.

<b>Vergunning verleend</b>	<b>3.503</b>
<i>Asielgrond</i>	1.949
<i>Medische reden</i>	142
<i>Tijdsverloop</i>	642
<i>Schrijnende omstandigheden</i>	349
<i>Buiten schuld niet terug kunnen keren</i>	14
<i>Overige gronden (zoals bv gezinshereniging)</i>	407
<b>Met onbekende bestemming vertrokken</b>	<b>3.085</b>
<b>Gecontroleerd vertrek</b>	<b>2.030</b>
<i>Uitzetting</i>	244
<i>Vertrek onder toezicht</i>	275
<i>Vrijwillig vertrek met tussenkomst van IOM</i>	1.511
<b>Naturalisatie</b>	<b>9</b>
<b>Overlijden</b>	<b>9</b>
<b>Totaal aantal 'afgehandelde' dossiers</b>	<b>8.636</b>

## 5.3 Het vertrekcentrum

Tot nu toe zijn dertien mensen vanuit het vertrekcentrum teruggekeerd naar het land van herkomst, vijf personen zijn naar het uitzetcentrum Zestienhoven overgeplaatst (en inmiddels terug naar hun land van herkomst) en negen personen zijn met onbekende bestemming vertrokken (MOB).

## 5.4 Verblijfsvergunningen

In veel gevallen verstrekte de IND alsnog een verblijfsvergunning. 41 procent van de 8.636 zaken die door de IND afgehandeld zijn, te weten 3503, kreeg alsnog een verblijfsvergunning.

In het Kamerdebat van 9 februari 2004 stelde de minister: "Op dit moment kan ik niet duidelijker aangeven dan ik tot nu toe heb gedaan, hoeveel personen er uiteindelijk zullen moeten terugkeren, want we moeten de uitkomst van de procedure eerst afwachten<sup>8</sup>." In de beeldvorming bleef echter hardnekkig hangen dat er 26.000 mensen binnen drie jaar Nederland zouden worden uitgezet. Daarmee werd een beeld bevestigd dat zeer veel mensen ten onrechte asiel zouden aanvragen en ten onrechte zouden procederen. In de praktijk blijkt nu dat 41 procent alsnog een vergunning krijgt van de IND, al dan niet na uitspraak van de rechter. Het grootste deel van deze mensen, 1949 personen, kreeg zelfs een asielvergunning. Deze mensen krijgen dus geen verblijfsvergunning vanwege generositeit van de minister, maar omdat de IND respectievelijk de rechter van mening zijn dat de asielzoeker wel degelijk recht heeft op een verblijfsvergunning, of terecht geen genoegen nam met het door de minister genomen besluit.

Het is wrang dat voor veel mensen de toewijzing zo ontzettend laat komt. Veel onrust en leed had voorkomen kunnen worden als de achterstanden niet zo hoog waren opgelopen.

## 5.5 Op basis van schrijnende omstandigheden

*349 mensen kregen een vergunning op basis van schrijnendheid.* VluchtelingenWerk Nederland vindt dat de minister heldere criteria moet geven op basis waarvan getoetst wordt. Bovendien dient de minister duidelijk te motiveren waarom een verzoek wordt afgewezen. Alleen dan kan er draagvlak ontstaan voor de door of namens de minister genomen beslissingen. Zolang die duidelijkheid er niet komt, zal er discussie blijven over de vraag waarom de omstandigheden van de ene persoon wel en die van de andere niet voldoende schrijnend zijn. Het niet bekendmaken van criteria roept voortdurend de vraag op of er geen sprake is van willekeur.

De minister heeft echter altijd geweigerd om criteria te geven op basis waarvan schrijnendheid zou worden vastgesteld. Het zou gaan om een combinatie van bijzondere factoren, zoals een zeer lange verblijfsduur in Nederland, medische factoren, gezinsomstandigheden en overige klemmende redenen van humanitaire aard. Een speciaal team van medewerkers van de IND neemt wekelijks de aangemelde zaken door. Dossiers die zij als schrijnend beoordelen, worden aan de minister voorgelegd. De minister beslist op basis van haar discretionaire bevoegdheid of de betrokkene een verblijfsvergunning krijgt.

<sup>8</sup> TK 2003-2004, 29 344, nr. 19, pag. 47

*Zie ook 5.5 Op basis van schrijnende omstandigheden (pag. 11)*

## Posttraumatisch stress-syndroom

Fakredin Momedov komt uit Azerbeidjan en is 45 jaar oud. Hij vraagt in 1994 in Nederland asiel aan. De heer Momedov lijdt aan een ernstig posttraumatisch stress-syndroom; hij heeft angst- en somberheidsklachten. Het afgelopen jaar heeft hij doorgebracht in De Vonk, het behandelcentrum voor getraumatiseerde vluchtelingen van Centrum '45. Sinds een maand is hij weer thuis, maar hij wordt nog steeds begeleid door het RIAGG.

De heer Momedov vlucht in 1993 uit Azerbeidjan. Later krijgt hij bericht van de Azerische autoriteiten dat hij wordt ontslagen uit zijn staatsburgerschap.

De asielpcedure duurt drieënhalve jaar. Tijdens zijn verblijf in Nederland wordt de Azeri verliefd en trouwt hij. Vanwege zijn huwelijk vraagt hij, nadat hij is uitgeprocedeerd, verblijf bij partner aan. Deze procedure duurt vervolgens weer vier jaar en wordt uiteindelijk afgewezen. Er is zowel vanuit VluchtelingenWerk Nederland als door de behandelend advocaat een 14-01 brief geschreven met het verzoek de Azeri op grond van schrijnendheid in Nederland te laten blijven. Beide zijn afgewezen. Fakredin Momedov verblijft inmiddels elf jaar in Nederland. Er wordt nu gewerkt aan een aanvraag voor verblijf in Nederland voor een medische behandeling.

*Zie ook 5.7 Buiten schuld (pag. 15)*

## Zeven maanden Ter Apel

In het vertrekcentrum in Ter Apel bevindt zich een gezin dat volledig meewerkt aan zijn terugkeer maar daar inmiddels al zeven maanden verblijft, omdat de autoriteiten van het land van herkomst geen documenten afgeven. Nadat de betreffende ambassade onlangs aanvullende eisen stelde (een notariële verklaring dat het in Nederland geboren kind echt van hen is, terwijl er een verklaring van de Gemeentelijke Basis Administratie is en de uitkomst van een DNA-test) heeft de IND de termijn alvorens men besluit over een buitenschuldvergunning verlengd tot 4 april 2005.

*Zie ook 6.1 Iraniërs (pag. 16)*

## Iran (2)

De familie Massoud, bestaande uit een moeder met vier kinderen, komt uit Iran. Zij vluchtten in 1994 naar Nederland nadat hun vader en de oudste zoon Reza zijn gearresteerd.

De IND neemt drie jaar de tijd om te onderzoeken of de documenten die het gezin heeft overhandigd wel authentiek zijn. Het gaat om afschriften van vonnissen en veroordelingen van vader Massoud en zijn oudste zoon. Na drie jaar krijgen zij een afwijzing op hun asielaanvraag. De IND verklaart hun documenten ongeldig. Het bezwaar en beroep dat het gezin vervolgens indient tegen deze beslissing duurt weer twee jaar.

In 1999 komt Reza vrij en vlucht hij naar Nederland. De IND gelooft zijn verhaal wel, hij krijgt binnen zes maanden een verblijfsvergunning. Het verhaal van Reza vertoont veel overeenkomsten met het verhaal van zijn familie, die dan nog steeds bezig zijn de afwijzing op hun asielaanvraag aan te vechten. Toch is dit geen reden om de rest van de familie Massoud een verblijfsvergunning te geven. Zij raken uitgeprocedeerd. Ondanks de onzekere situatie gaan de kinderen Massoud naar school; de een volgt een opleiding tot autotechniek, de ander voor apothekersassistent. Maar zonder verblijfsvergunning kunnen zij niet aan de slag. De familie heeft nu een 14-01-brief gestuurd met het verzoek op grond van hun schrijnende situatie in Nederland te mogen blijven. De familie woont inmiddels elf jaar in Nederland.

\* Op verzoek van de familie is de naam gefingeerd.

Een van deze medewerkers verklaarde in een interview in het IND-blad Context (01/2005): "Een sluitende definitie is er niet. Voor een deel is het een kwestie van gevoel." Nu hoort gevoel volgens VluchtelingenWerk Nederland altijd een rol te spelen bij het beoordelen van zaken. Uit dossiers die wij in onze 'asielmonitor' hebben, blijkt hoe vaak in een eerdere fase deze toets op 'gevoel' heeft ontbroken. Het is onbegrijpelijk dat in zoveel zaken bij de IND niemand veel eerder heeft bedacht dat een besluit dan mogelijk juridisch wel juist mocht zijn, maar er toch meer dan voldoende aanleiding was om de verantwoordelijke bewindspersoon de zaak voor te leggen met het verzoek om in afwijking van het beleid tot verlening van een verblijfsvergunning over te gaan.

Het ontbreken van heldere criteria maakt besluiten onduidelijk. Zo blijkt uit hetzelfde interview uit het IND-blad Context (01/2005) dat een familie waarvan een kindje in Nederland was verdronken, daarom een verblijfsvergunning kreeg. "Als dit gezin was teruggestuurd, hadden ze nooit meer het graf kunnen bezoeken. Gelet op hun specifieke omstandigheden is dat dus niet gebeurd." Waarom wordt dit gezin, gelet op de omstandigheden, niet teruggestuurd, terwijl andere gezinnen met gelijke of ogenschijnlijk minstens zo grote problemen niet mogen blijven?

Ook komt het voor dat mensen wordt tegengeworpen dat er sprake is van openbare orde-problematiek. Het gaat soms om zaken die weliswaar niet door de beugel kunnen, zoals het stelen van een pakje sigaretten, maar die naar onze overtuiging niet rechtvaardigen dat na zo'n lang verblijf in Nederland geen verblijfsvergunning wordt verleend.

*Zie casus Angst voor Eerwraak (pag.8) en casus Posttraumatisch stress-syndroom (pag.12)*

Het is juist deze onduidelijkheid over de criteria die maakt dat mensen aan de ene kant hoop blijven houden en aan de andere kant zich blijven verzetten tegen een afwijzend besluit van de minister. De minister weigerde om haar beslissingen te motiveren. De afwijzingen waren zeer kort geformuleerd. Daarmee riep zij zelf het verzet over zich af. Naar de mening van VluchtelingenWerk Nederland werd hiermee geen recht gedaan aan de toezegging van de toenmalige minister Nawijn nog eens naar 'schrijnende gevallen' te kijken, gedaan op 14 januari 2003. Ook werd geen recht gedaan aan de vele, vaak uitgebreid gemotiveerde, brieven die de minister ontving. Dat was de reden waarom velen bezwaar maakten tegen de afwijzing. De minister legde de waarschuwing van diverse deskundigen dat het ging om aanvragen die gemotiveerd beantwoord dienden te worden en waartegen rechtsmiddelen konden worden aangewend, naast zich neer. De Raad van State stelde de minister in december 2004 in het ongelijk. Als gevolg hiervan is de minister in een complexe juridische situatie terecht gekomen, waarin ze in ieder geval alsnog in een groot aantal zaken bezwaarschriften zal moeten behandelen. Inmiddels zitten mensen nu al twee jaar in de 14-01-procedure! De afwijzende houding van de minister vertaalt zich ook in de begeleidende gesprekken die de IND en het COA met de asielzoekers voeren. Zij versterken voor de asielzoeker het gevoel "niet gehoord te zijn".

## 5.6 Een 'sluitende' aanpak of MOB?

- 3085 personen (36 procent van de afgehandelde zaken) zijn met bekende bestemming vertrokken of werden in termen van Justitie 'administratief verwijderd'. Hun verblijfplaats is onbekend.
- 1511 personen (17 procent) vertrokken met behulp van het IOM, waarvan 997 met een extra vertrekpremie.
- 275 personen vertrokken onder toezicht (3 procent).
- 244 personen werden uitgezet (2,8 procent).

Minister Verdonk stelde tijdens het debat van 9 februari 2004: "Een van de vele gevolgen van het beleid was dat voor mensen die uitgeprocedeerd raakten en niet vrijwillig wilden terugkeren alle door de overheid verstrekte voorzieningen werden stopgezet en dat velen van hen op straat belandden. Een consequentie die door velen, niet alleen maatschappelijke organisaties, als ongewenst werd beschouwd. Het leidde tot illegaliteit en onrust. (...) Ook de Kamer heeft mij herhaaldelijk gevraagd om het probleem ter hand te nemen en te zorgen voor een sluitend terugkeerbeleid. (...) Het overleg (met VNG en de burgemeesters van de vier grote steden; red.) heeft er toe geleid dat ik de gemeenten tegemoet kom met specifieke maatregelen voor deze groep om de terugkeer intensief te faciliteren. (...) Wij willen het terugkeerbeleid zoveel mogelijk inzetten op het begin: mensen zo fatsoenlijk mogelijk vanuit hun eigen omgeving laten terugkeren." <sup>9</sup>

VluchtelingenWerk Nederland vindt het aantal mensen dat 'administratief' wordt verwijderd onrustbarend hoog. Het cijfer staat ook in schril contrast met de toezegging van de minister dat zij zou zorgen voor een zo sluitend mogelijke aanpak, waarbij erop gemikt werd dat door de intensieve facilitering en begeleiding en de extra terugkeerpremie het overgrote deel van de mensen die niet in Nederland mocht blijven, ook daadwerkelijk zou vertrekken. Alhoewel de minister steeds gesteld heeft dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vertrek bij de betrokkenen ligt, mag van de minister verwacht worden dat ze nagaat hoe bijvoorbeeld betere voorlichting kan bijdragen aan het terugdringen van dit aantal.

De minister meent uit een klein onderzoek te mogen opmaken dat deze mensen zich niet meer in Nederland bevinden. Uit ander onderzoek blijkt dat in ieder geval een deel van de mensen zich nog wel degelijk in Nederland bevindt<sup>10</sup>. Een deel is waarschijnlijk verder Europa ingetrokken. Hierbij is opvallend dat het aantal keren dat landen bij Nederland een claim leggen, omdat zij in hun land iemand hebben aangetroffen die in Nederland al asiel had aangevraagd, een zogenaamde 'Dublin claim', sterk stijgt (totaal 2003: 2.983 - 1e periode 2004: 1.118<sup>11</sup>). Het zou nuttig zijn om uit te zoeken of het hierbij gaat om mensen uit de groep van '26.000'.

<sup>9</sup> TK, 2003-2004, 29 344, nr. 19, pag. 37 en 38

<sup>10</sup> rapport A.M. van Kalmthout; 'Terugkeer mogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring', 2004

<sup>11</sup> Rapportage Vreemdelingenketen april-augustus 2004, pag.28



*Zie ook 6.2 Bejaarden (pag. 16)*

## Weduwe van 86

Maral Nazarjan is een weduwe van 86 jaar oud. Zeven jaar geleden vluchtte zij met haar enige zoon uit Iran. Vanwege het feit dat haar zoon meerderjarig is, hebben zij beiden een aparte asielaanvraag moeten indienen. Ruim drie jaar geleden is de asielaanvraag van mevrouw definitief afgewezen. Haar zoon kreeg, op grond van het feit dat zijn asielaanvraag langer dan drie jaar duurde, wel een vergunning. Maral Nazarjan heeft geen familie meer in het land van herkomst. De hoogbejaarde vrouw is zeven jaar in Nederland.

## 5.7 Buiten schuld

Tot nu toe kregen veertien personen een buitenschuld-vergunning. De minister heeft in het Kamerdebat de toezegging gedaan dat wie aantoonbaar buiten eigen schuld niet aan reispapieren kan komen een verblijfsvergunning in Nederland op grond van het buitenschuld-criterium zou kunnen krijgen.

Pas op 14 december 2004 schreef de minister in een brief aan de Kamer hoe dit beleid wordt ingevuld. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat de minister veel te lang heeft gewacht met de publicatie van het nieuwe uitvoeringsbeleid voor het verlenen van een buitenschuld-vergunning. VluchtelingenWerk Nederland vindt het ook onbegrijpelijk dat de minister tot op heden dit beleid niet heeft weten om te zetten in een instructie aan haar ambtenaren, waardoor in de praktijk nodeloze problemen zijn ontstaan.

Om te voorkomen dat mensen eindeloos aan het lijntje worden gehouden, vindt VluchtelingenWerk Nederland bovendien dat de minister niet alleen duidelijkheid moet geven over wat iemand moet doen om uit Nederland te kunnen vertrekken, maar dat ook moet worden aangegeven na verloop van welke periode en/of na welke inspanningen een buitenschuld-vergunning zal worden verleend. De minister schreef op 23 januari 2004<sup>12</sup>: *“In dit vertrekcentrum zal het feitelijke vertrek dan wel de uitzetting van de vreemdeling intensief verder worden voorbereid. Het verblijf in die voorziening is tijdelijk. Indien daadwerkelijk vertrek binnen acht weken niet is gerealiseerd, zijn er drie mogelijkheden:*

- 1. Indien objectief is vast komen te staan dat vertrek niet mogelijk is buiten de schuld van de betrokken vreemdeling, kan op grond van het buitenschuld-criterium een verblijfsvergunning worden afgegeven. Naar verwachting zal dat in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zijn.*
- 2. Als toepassing van het buiten schuld-criterium niet aan de orde is, kan (alsnog) vreemdelingenbewaring in een uitzetcentrum of een andere penitentiaire inrichting worden opgelegd. Voorwaarde is dat er voldoende zicht op uitzetting is en dat ook overigens aan de wettelijke voorwaarden van art. 59 Vw 2000 is voldaan.*
- 3. Als gedwongen uitzetting niet gerealiseerd kan worden en ook overigens het zicht op uitzetting ontbreekt, zal de vrijheidsbeperkende dan wel de vrijheidsbenemende maatregel alsnog worden opgeheven en het verblijf in het vertrekcentrum of penitentiaire inrichting worden beëindigd. Met de G4 en de VNG is afgesproken, dat wanneer het bovenstaande proces is gevolgd, door gemeenten vervolgens geen noodopvang meer wordt geboden aan deze asielzoekers.”<sup>13</sup>*

Nogmaals het al eerder in dit rapport gebruikte citaat van de minister: *“Wie na acht weken niet is teruggekeerd, wordt in een vertrekcentrum geplaatst. Daar wordt ook weer acht weken lang intensief en per individu gewerkt aan vertrek. Toont iemand in de periode van ‘twee keer’ acht weken alsnog (objectief) aan dat terugkeer niet mogelijk is, dan wordt een verblijfsvergunning verstrekt.”<sup>14</sup>*

Hierdoor is het beeld ontstaan dat na het verstrijken van de termijn van 8/12 weken in het vertrekcentrum er ‘gekozen’ wordt tussen: buitenschuld, uitzetcentrum of ‘op straat’. Dit beeld is niet juist. In de praktijk blijkt dat de termijn voor het vaststellen van ‘buitenschuld’ erg rekbaar is.

Zie casus Zeven maanden Ter Apel ( pag. 12)

Als iemand serieus alle pogingen heeft gedaan om aan papieren te komen en de betreffende autoriteiten geven geen reisdocumenten af of blijven aanvullende voorwaarden stellen, dan mag van de Nederlandse overheid worden verwacht dat zij een buitenschuld-vergunning afgeeft. Mensen mogen niet eindeloos aan het lijntje gehouden worden. Te meer niet daar de buitenschuld-vergunning ook nog eens een tijdelijke vergunning is, waardoor er nog drie jaar lang op grond van nieuwe informatie gesteld kan worden dat terugkeer wel mogelijk is op grond van nieuwe informatie.

De ervaringen die men in het terugkeerproject opdoet met termijnen waarbinnen ambassades documenten afgeven, kunnen daarbij als richtsnoer worden genomen. Immers, in dit project werkt de IND zelf ook actief mee aan het verkrijgen van documenten waarmee een objectieve norm kan worden gesteld.

De minister zegde in het debat van februari 2004 de Kamer toe nog eens naar de invulling van het buitenschuld-criterium te zullen kijken. Tot dan toe werd vrijwel alleen van ‘staatlozen’ aangenomen dat zij zich in een situatie konden bevinden waarin zij buiten hun schuld niet naar het land van herkomst of een ander land konden gaan. Weliswaar bestaat en bestond de mogelijkheid om inherent af te wijken van dit beleid, namelijk door de eis van staatloosheid niet te stellen, maar daar werd voor zover wij kunnen nagaan niet of nauwelijks gebruik van gemaakt.

Pas op 14 december 2004 informeerde de minister de Kamer over de manier waarop zij dit beleid nu invulling gaf. Er is tot op heden echter nog geen instructie aan de ambtenaren verschenen. Hierdoor blijkt dat op de werkvloer niet iedereen op de hoogte is van de nieuwe invulling van het beleid. Dit geeft weer nodeloze problemen: zo kent de vreemdelingenpolitie de brief van 14 december 2004 niet; en dus geeft de Vreemdelingenpolitie aan vreemdelingen die problemen hebben met het krijgen van reisdocumenten, ook geen uitleg over wat van hen verwacht wordt aan het ondernemen van actie om aan deze documenten te komen. Hen wordt gezegd dat ze niet staatloos zijn en dus toch niet in aanmerking komen voor een buitenschuld-vergunning.

In het kader van het Project Terugkeer wordt facilitering aangeboden bij het verkrijgen van reisdocumenten: *“De VD verricht op aanwijzing van de IND intensief onderzoek in het kader van identiteits- en nationaliteitsbepaling; aanvragen voor een laissez-passer worden in een vroegtijdig stadium ingediend bij de betreffende landenvertegenwoordigingen. Dit betekent dat dit ook gebeurt bij degenen die aangeven wél zelfstandig Nederland te willen verlaten.”<sup>15</sup>*

Dit gebeurt echter pas als de IND aan het dossier in fase nul van het project begint. De vreemdeling kan hulp krijgen van de IND als hij eerder terug wil. Alleen is niet voldoende duidelijk waar iemand terecht kan als hij of zij zich wil aanmelden, en blijft het lang onduidelijk wanneer de IND ondersteuning kan bieden.

<sup>12</sup> 5263431/04/DVB/23 januari 2004

<sup>13</sup> 5263431/04/DVB/23 januari 2004

<sup>14</sup> www.minjus.nl; rubriek vraag en antwoord

<sup>15</sup> (5263431/04/DVB/23 januari 2004)

Er blijkt onduidelijkheid over de vraag of de buitenschuldvergunning ambtshalve wordt verstrekt of dat ze moet worden aangevraagd. Dit is onder meer van belang omdat in dat laatste geval er legeskosten verschuldigd zijn. Duidelijke voorlichting in een zo vroeg mogelijk stadium over te ondernemen activiteiten door de vreemdeling, IND of Vreemdelingenpolitie ontbreekt volledig.

VluchtelingenWerk Nederland heeft op dit moment in de 'asielmonitor' geen zaken van mensen waarbij onomstotelijk vast staat dat zij niet naar het land van herkomst kunnen terugkeren en ook niet in een ander land worden toegelaten. Wel zien we dat mensen onvoldoende zijn ingelicht over de activiteiten die van hen verwacht worden om aan het buitenschuld-criterium te voldoen. In de meeste gevallen moet daarom nog een aantal activiteiten worden ondernomen om hierover een eindoordeel te kunnen geven. Er zitten in de asielmonitor wel voorbeelden van een schriftelijke weigering om reispapieren af te geven, of schriftelijke verklaringen van het ontnemen van het staatsburgerschap. Toch stelt de IND dat er dan nog steeds activiteiten gericht op terugkeer moeten worden ondernomen.

## 6. Bijzondere categoriën

In de asielmonitor staan meer dan zeshonderd zaken. Voor een aantal van de mensen lijkt een beroep op schrijnende omstandigheden een laatste redmiddel. In de campagne voor een Eenmalige Bijzondere Maatregel heeft VluchtelingenWerk Nederland steeds gepleit voor objectieve criteria. Nu de minister bij het toekennen van vergunningen op basis van schrijnende omstandigheden geen duidelijke criteria hanteert, is VluchtelingenWerk Nederland huiverig om te belanden in een soort 'wedstrijd in schrijnendheid'. Daarom geven we hieronder een aantal voorbeelden van zaken die stuk voor stuk staan voor grotere maar objectief af te bakenen groepen in de asielmonitor. Het gaat om Iraniërs, bejaarden, en gezinnen die mogelijk worden gescheiden.

### 6.1 Iraniërs

Het gaat om Iraniërs die al lang in Nederland zijn, maar die als gevolg van het overleggen van (volgens de Nederlandse overheid) niet-authentieke documenten, niet onder het speciale in september 1999 ingestelde verruimde drijebarenbeleid voor Iraniërs vielen. Over het al dan niet authentiek zijn van Iraanse documenten is veel gezegd en geschreven. Deskundigen hebben vastgesteld dat de authenticiteit daarvan moeilijk is vast te stellen. VluchtelingenWerk heeft meerdere malen voorgesteld om bij Iraniërs deze contra-indicatie te schrappen. De minister heeft dit nooit willen doen. Het resultaat is dat een deel van de Iraniërs die anders al in 1999 een verblijfsvergunning hadden gekregen, nog altijd in de opvang zit. Deze mensen hebben al voor 25 juni 1996 een asiolverzoek ingediend en verblijven nu al vaak langer dan negen jaar in Nederland.

*Zie casus Iran 1 (pag. 4) en Iran 2 (pag. 12)*

### 6.2 Bejaarden

Onder degenen die al lang in Nederland zijn, bevindt zich een aantal mensen dat inmiddels (hoog) bejaard is. In een aantal gevallen hebben zij geen familie meer in het land van herkomst. Gezien hun inmiddels hoge leeftijd en verminderde gezondheidssituatie, is terugsturen geen humane optie meer.

*Zie casus Bejaarden (pag. 6) en casus Weduwe van 86 (pag. 14)*

### 6.3 Scheiden van gezinnen

Volgens VluchtelingenWerk Nederland hebben gezinnen er recht op dat ook de overheid alles in het werk stelt om te voorkomen dat zij door uitzetting worden gescheiden. Volgens ons is er geen enkele rechtvaardiging om daarbij een onderscheid te maken tussen gezinnen die al bestonden voor men naar Nederland kwam en gezinnen die in Nederland gevormd zijn. Er is slechts een onderscheid gerechtvaardigd tussen schijnhuwelijken en 'normale' huwelijken. De lange periode van verblijf in Nederland maakt dat mensen elkaar ontmoeten, partners worden en kinderen krijgen. Veel relaties van asielzoekers die in Nederland zijn ontstaan, zijn serieuze relaties. Ook deze mensen hebben er recht op dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor het lange verblijf neemt en als consequentie daarvan hen in beginsel niet scheidt door uitzetting. Gezinnen scheiden door uitzetting is naar de mening van VluchtelingenWerk Nederland onaanvaardbaar, vooral als we kijken naar de kinderen in deze gezinnen. Zij hebben niet om deze situatie gevraagd, maar dreigen er wel het slachtoffer van te worden.

De minister zegde in de Kamerdebatten ook toe in beginsel gezinnen niet door uitzetting te zullen scheiden. Onlangs bleek dat de minister daarmee alleen die mensen bedoelde die al een gezin vormden voor zij naar Nederland kwamen. VluchtelingenWerk Nederland blijft van mening dat de minister hiermee terugkomt op haar eerder gedane toezeggingen.

In onze 'asielmonitor' bevinden zich tientallen gezinnen waarbij het risico bestaat dat gezinsleden door uitzetting gescheiden worden. Wij kunnen in onze gegevens niet altijd zien of het om een gezin gaat dat al bestond voor men naar Nederland kwam, maar van een aantal gezinnen staat wel vast dat zij pas in Nederland zijn gevormd. Als de minister volhardt in haar beleid, zal de samenleving als gevolg daarvan nog met een aantal zeer schrijnende situaties worden geconfronteerd. Indien gezinsleven in Nederland uitgeoefend zou kunnen worden, wil de minister zelfs vasthouden aan de mvv-eis. Een Kamerbreed aangenomen motie om van die eis af te zien, ook in het geval van gezinnen die hier zijn ontstaan, weigert de minister op te volgen.

*Zie casus Broer en zussen uit elkaar (pag. 10) en casus Soedanees gezin (pag. 8)*

## 7. Conclusies en aanbevelingen

De minister blijft de harde lijn volgen die zij vanaf het begin af aan heeft ingezet. Hard, ondanks de 349 mensen die vanwege de schrijnendheid van hun situatie een verblijfsvergunning kregen. Deze 349 positieve besluiten, die overigens door VluchtelingenWerk Nederland zeer gewaardeerd worden, kunnen dat ene besluit dat er geen ruime specifieke maatregel kwam, niet goed maken. De consequenties van dit besluit voor de mensen die al zo lang in Nederland verblijven, waarvoor de overheid medeverantwoordelijkheid draagt, blijven in onze ogen inhumanaan.

Op basis van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid, op basis van de cijfers en gezien de situatie waarin zoveel asielzoekers zich nog steeds bevinden, komt VluchtelingenWerk Nederland tot de volgende conclusies:

1. Veel asielzoekers krijgen alsnog een verblijfsvergunning; 41 procent van de inmiddels definitief afgehandelde zaken. Het is wrang dat voor veel mensen de toewijzing zo ontzettend laat komt. Door de eerdere afwijzingen wordt het beeld neergezet dat veel mensen ten onrechte asiel aanvragen. Veel onrust en leed had voorkomen kunnen worden als de achterstanden niet zo hoog waren opgelopen.
2. De toewijzing van verblijfsvergunningen op grond van schrijnendheid lijkt willekeurig. In zaken van vergelijkbare of ogenschijnlijk even grote problemen, wordt nu eens wel, dan weer niet een verblijfsvergunning verstrekt. Bij vier procent van de afgehandelde dossiers is een vergunning op basis van schrijnendheid verleend. Heldere criteria zijn er niet; de IND zegt 'op gevoel' te werken. Het zou beter zijn als de IND wel duidelijke criteria hanteert.
3. Veel te veel mensen verdwijnen met onbekende bestemming (MOB); 36 procent van de afgehandelde dossiers. Waar de minister vorig jaar aankondigde dat afgewezen asielzoekers ook echt het land moesten verlaten, blijkt nu dat een zeer groot deel zich aan toezicht onttrekt.
4. De politieke toezeggingen van de minister inzake het in beginsel 'niet gescheiden uitzetten van gezinnen' en het verstrekken van een verblijfsvergunning aan mensen die buiten hun schuld niet terug kunnen, worden in het beleid te beperkt en te laat in praktijk gebracht. Zo is er voor gezinnen waarvan de partners uit verschillende landen komen, of waarvan één van de gezinsleden wel een verblijfsvergunning heeft en de andere niet, in veel gevallen geen oplossing. Anderen komen in de problemen als ze uiteindelijk besluiten wél terug te gaan, waarna blijkt dat de overheid in het betreffende land 'niet thuis' geeft.

## Aanbevelingen

VluchtelingenWerk Nederland doet de volgende aanbevelingen:

- Formuleer heldere criteria op basis waarvan schrijnendheid wordt beoordeeld. Motiveer het genomen besluit.
- Zet niet het logistieke proces, maar de mensen centraal. Zoek een daadwerkelijke oplossing voor individuele situaties.
- Geef voor het buitenschuldbeleid aan welke activiteiten concreet van de vreemdeling, de IND, en de Vreemdelingenpolitie verwacht worden en wanneer aan de criteria wordt voldaan.
- Maak geen onderscheid tussen gezinnen die in Nederland zijn gevormd en gezinnen die al bestonden voor zij naar Nederland kwamen.

*VluchtelingenWerk Nederland, 7 maart 2005*

# 8. Bijlage

## Chronologisch overzicht van de weg naar een eenmalige bijzondere maatregel

**1998** In het Regeerakkoord van het Kabinet Kok II wordt aangekondigd dat er een nieuwe Vreemdelingenwet zal komen. Vanaf dat moment pleit VluchtelingenWerk Nederland bij departementen en bij politici voor een eenmalige bijzondere maatregel voor een groep asielzoekers die al lang in Nederland is.

**1999** April: er lekt een plan uit van Staatssecretaris Cohen om 10.000 asielzoekers een verblijfsvergunning te geven. CDA en VVD zijn mordicus tegen.

**2001** Maart: start campagne VluchtelingenWerk Nederland.

April: invoering Vreemdelingenwet 2000. Er komt geen eenmalige maatregel.

In december wordt in 225 gemeenten door VluchtelingenWerk in samenwerking met andere organisaties actie gevoerd.

Er is veel publiciteit.

Duizenden donateurs van VluchtelingenWerk Nederland sturen asielzoekers een kaart.

**2002** April: actiedag van Raad van Kerken voor onder meer een eenmalige maatregel.

April: motie Halsema/Hoekema (GL/D66). PvdA stemt tegen.

Mei: Fortuyn pleit voor een generaal pardon.

Strategisch akkoord Kabinet Balkenende I: geen pardon.

**2003** 14 januari: actiedag VluchtelingenWerk Nederland.

26 organisaties onderschrijven de Noodkreet van VluchtelingenWerk Nederland over het asielbeleid. Een van de punten uit de noodkreet is: een eenmalige bijzondere maatregel.

Minister Nawijn zegt toe schrijnende zaken een verblijfsvergunning te zullen geven.

De brieven stromen bij hem binnen. Het worden er tenslotte 10.000. De brieven worden 14-01-brieven genoemd.

Mei: Kabinet Balkenende II. Een zeer beperkt pardon.

Juli: de IND begint 14-01-brieven af te wijzen.

Augustus: minister Verdonk zet behandeling stop.

29 augustus: Kabinet stemt in met een ruimere maatregel dan in het strategisch akkoord is voorgesteld. De groep die hiervan profiteert is echter nog zeer beperkt.

8 september: hoorzitting Tweede Kamer.

VluchtelingenWerk voert gesprekken met Kamerleden. Raad van Kerken, Rode Kruis, Unicef, Cordaid, Kerk in Actie, INLIA, VON, SRA's, IKV, Justitia et Pax en Amnesty steunen de actie.

Uit een onderzoek van het NIPO in opdracht van

VluchtelingenWerk Nederland blijkt een meerderheid van de bevolking voor een ruime eenmalige maatregel te zijn.

September: de Kamer debatteert drie keer over een ruimere maatregel.

17 september: VluchtelingenWerk Nederland houdt samen met de Raad van Kerken, VON, INLIA, Justitia et Pax een manifestatie op het plein voor het Tweede Kamer gebouw.

De Kamer steunt de minister. Het blijft bij een beperkte eenmalige maatregel en de toezegging van de minister dat zij 'met haar hart' naar schrijnende zaken zal kijken.

**2004** Februari: diverse acties, waaronder 'de stoel' die door de Stichting Vluchteling bij de ingang van de Tweede Kamer wordt geplaatst en waarop prominente Nederlanders plaatsnemen en pleiten voor een ruime eenmalige maatregel.

Op 9 februari, de dag van weer een Kamerdebat over de maatregel, nemen enige duizenden mensen deel aan een door VluchtelingenWerk Nederland georganiseerde demonstratie bij het Kamergebouw.

Een meerderheid van de Kamer steunt de minister. Wel kunnen ook uitgeprocedeerde asielzoekers een verblijfsvergunning op basis van schrijnendheid krijgen. Voor de '26.000' mensen die nog onder de oude Vreemdelingenwet asiel hebben aangevraagd en die de komende drie jaar uitgeprocedeed zullen zijn/raken zal een speciaal terugkeerproject komen. Zij zullen een extra financiële bijdrage krijgen als zij Nederland 'zelfstandig' verlaten.

### De minister zegt bovendien het volgende toe:

1. Bij de '26.000' asielzoekers die in de komende drie jaar uitgeprocedeed zullen raken, wordt ook tijdens het terugkeertraject nog naar 'schrijnendheid' gekeken.
2. In beginsel worden gezinnen niet gescheiden uitgezet.
3. Asielzoekers die buiten hun schuld niet naar het land van herkomst kunnen terugkeren, krijgen een buitenschuldvergunning.
4. Door een sluitende aanpak zal zo veel mogelijk worden voorkomen dat mensen met onbekende bestemming vertrekken.



VluchtelingenWerk Nederland  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
T (020) 346 72 00  
F (020) 617 81 55  
[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)  
[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)