



Als terugkeer niet mogelijk is

Over beleid en praktijk van 'buitenschuld'

Inhoud

Inleiding	3
Visie op buitenschuld	4
Conclusie en aanbevelingen	7
Verhalen uit de praktijk	8
Burundi accepteert alleen een paspoort 'Het ergst vind ik het voor mijn kinderen'	8
Guinee én Sierra Leone willen Samuel niet 'Soms vind ik het wel een beetje harteloos'	10
Ethiopië erkent Dawit niet 'Ik ben van slag in mijn hoofd'	12
Niemand wil een staatloos Palestijns gezin 'Het is psychologische oorlogsvoering'	14
Een gemengde afkomst bezorgt Marie problemen 'De wil ontbreekt bij de Nederlandse overheid'	16
Alleen Nikhad is staatloos 'Ik begin te trillen als ik de politie zie'	18
Een vergissing met grote gevolgen 'Je hoopt toch op een fatsoenlijk leven'	20

Colofon

Dit is een uitgave van
VluchtelingenWerk Nederland
Redactie: Annemieke van der Pol,
Thelanie Vink en Femke de Vries
Eindredactie: Brigitta van den Berg
Fotografie: Goedeke Monnens.
De personen op de foto zijn niet de
mensen uit de interviews. De namen
zijn om privacy-redenen gefingeerd.
Vormgeving: Pleuni Hooghiemstra
Drukwerk: Schotanus en Jens
September 2013, oplage 250

Inleiding

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers is veelvuldig onderwerp van discussie. Volgens de overheid kan ieder-
een die terug wil, in beginsel ook terug. Asielzoekers en hun rechtshulpverleners stellen daarentegen dat dit niet altijd
mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de autoriteiten van herkomstlanden de benodigde documenten niet willen verstrekken.

Het vreemdelingenbeleid erkent dat er bijzondere situaties kunnen voorkomen waarbij een vreemdeling¹ buiten zijn schuld
niet uit Nederland kan vertrekken. Kern van dit zogenaamde 'buitenschuldbeleid' is dat iemand alles in het werk moet heb-
ben gesteld om zelfstandig te vertrekken, en dat dit desondanks niet is gelukt. Alleen in deze (uitzonderings-) situatie
verstrekt de overheid een reguliere verblijfsvergunning 'buitenschuld'. In de praktijk gebeurt dit maar zeer beperkt.

VluchtelingenWerk Nederland is kritisch op de werking van het huidige buitenschuldbeleid. Wij maken meer dan inci-
denteel mee dat asielzoekers niet terug kunnen naar hun land van herkomst, ondanks de vele inspanningen die ze ver-
richten. We zien dat het beleid soms zo wordt toegepast, dat het voor mensen feitelijk onmogelijk is om aan alle gestelde
voorwaarden te voldoen.

Onderzoek Adviescommissie Vreemdelingenzaken

De recente discussie rondom het onderwerp terugkeer, gevoed door protesten van uitgeprocedeerde asielzoekers in
tentenkampen en 'vluchtkerken', vormde mede aanleiding voor de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om
onderzoek te doen naar de toepassing van het huidige buitenschuldbeleid. In juli 2013 publiceerde zij het advies 'Waar een
wil is, maar geen weg'. In deze publicatie reageert VluchtelingenWerk op de belangrijkste aanbevelingen van het ACVZ-
advies en doen we suggesties voor aanvullingen.

Persoonlijke verhalen

Onze inhoudelijke reactie is aangevuld met een aantal gedocumenteerde verhalen uit de praktijk. Ervaringen van mensen
die wel terug willen, maar waar dit ondanks alle inspanningen niet lukt. Desondanks komen ze niet in aanmerking voor
een buitenschuldvergunning. Hun persoonlijke verhalen illustreren de bureaucratische mallemolen van het beleid én het
effect hiervan op mensen die soms al jaren in Nederland wonen.
Met de publicatie wil VluchtelingenWerk de problematiek rondom 'buitenschuld' inzichtelijker maken. Met onze analyse
en aanbevelingen voor het beleid denken we een bijdrage te leveren aan het debat over dit weerbarstige onderwerp. Met
als doel beter buitenschuldbeleid dat recht doet aan de situatie van die mensen voor wie terugkeer echt niet mogelijk is.

¹ In de tekst wordt de term 'vreemdeling' gehanteerd omdat het buitenschuldbeleid niet alleen ziet op uitgeprocedeerde asielzoekers.
Uitgeprocedeerde asielzoekers vormen een bijzondere groep 'vreemdelingen' en de belangrijkste doelgroep van het buitenschuldbeleid.

Visie op buitenschuld

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste aanbevelingen van de ACVZ over de toepassing van het buitenschuldbeleid. De aanbevelingen die de Commissie doet zijn onder te verdelen in 1) algemene aanbevelingen, 2) aanbevelingen over de vier hoofdvoorwaarden voor het verkrijgen van een buitenschuldvergunning en 3) een aanbeveling over de afwijzingsgronden. Deze onderwerpen komen hieronder aan bod. We ronden af met een conclusie.

Algemene aanbevelingen

Handhaaf het beleid, breid het beleid niet uit tot andere doelgroepen. Pas knelpunten in beleid en uitvoering aan

De ACVZ concludeert dat het buitenschuldbeleid gehandhaafd moet blijven omdat het een nuttige functie vervult. Hoewel het aantal gevallen beperkt is, stelt zij vast dat het meer dan incidenteel voorkomt dat een land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer. In die situaties is dit beleid een uitkomst. Het beleid moet wel worden aangepast om knelpunten in de uitvoering aan te pakken. Gelet op de doelstelling, namelijk het bieden van een verblijfsgrondslag voor vreemdelingen die wel willen, maar niet kunnen vertrekken, ziet de ACVZ geen aanleiding om het naar andere doelgroepen uit te breiden.

VluchtelingenWerk deelt deze conclusie. Het beleid moet gelden voor diegenen die daadwerkelijk niet terug kunnen keren en niet voor diegenen die niet willen of durven, bijvoorbeeld vanwege de slechte veiligheidssituatie in het land van herkomst. Het buitenschuldbeleid is volgens ons geen oplossing voor knelpunten in het toelatingsbeleid.

Voorwaarden

Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

Kernvoorwaarde van het buitenschuldbeleid is dat de vreemdeling zelfstandig moet hebben geprobeerd zijn vertrek te realiseren. De meeste asielzoekers beschikken niet over identiteitsdocumenten waarmee zij kunnen reizen naar het land van herkomst. Om deze te krijgen, verwacht de overheid dat een vreemdeling zich aantoonbaar wendt tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land, of bij staatloosheid, het land waar hij eerder zijn verblijfplaats had. Bovendien moet hij de juiste gegevens verstrekken aan de ambassade om zijn identiteit en nationaliteit vast te stellen. Daarnaast moet hij ook op andere wijze nog geprobeerd hebben om in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Bijvoorbeeld door familieleden in het land van herkomst aan te schrijven.

De ACVZ stelt dat diplomatieke vertegenwoordigingen terughoudend zijn bij het verstrekken van informatie over, of het bevestigen van, een bezoek door de vreemdeling. Zij vindt de bewijslast op dit punt te zwaar en meent dat het voldoende moet zijn dat de vreemdeling ‘aannemelijk’ heeft gemaakt dat hij bij de ambassade of het consulaat is langs geweest. Het is aan de Dienst Terugkeer & Vertrek (hierna: DT&V) om te beoordelen of het bezoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het ‘aannemelijk maken’ van het bezoek (in plaats van harde bewijzen leveren waarmee het wordt aangetoond) is overigens al bestaande uitvoeringspraktijk, aldus de Commissie. Over de ‘andere wijze’ van het verkrijgen van identiteitsondersteunende documenten, oordeelt de ACVZ dat het beleid duidelijker moet zijn over wat hierbij van de vreemdeling wordt verwacht.

De Commissie adviseert om in de toelichting op de eerste voorwaarde een limitatieve lijst op te nemen van (soorten) documenten waarmee de gestelde identiteit en nationaliteit kan worden onderbouwd, en hierbij toe te voegen dat de vreemdeling van iedere gestelde poging een afschrift van het verzoek moet overleggen en een bewijs van verzending van de brief of e-mail.

VluchtelingenWerk herkent het beeld dat de ACVZ schetst; diplomatieke vertegenwoordigingen verschaffen niet of nauwelijks informatie over een poging van de vreemdeling om documenten te verkrijgen. Het voorstel om de huidige formulering op dit punt aan te passen (voldoende om een bezoek aan de ambassade ‘aannemelijk’ te maken) is daarom wenselijk. Dit levert minder discussie op over de vraag of iemand zich wel of niet heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging.

Wat betreft de lijst van identiteitsondersteunende documenten, zijn wij met de ACVZ van mening dat het in bepaalde situaties nuttig kan zijn om (bijvoorbeeld) familieleden aan te schrijven voor het achterhalen van geboortektes of schoolbewijzen. Het voorstel maakt de eis, om op andere wijze aan documenten te komen, concreter.

VluchtelingenWerk wijst er wel op, dat het van de specifieke situatie afhangt welke pogingen nuttig zijn. Bij de vraag welke inspanning iemand moet plegen, moet men rekening houden met de individuele omstandigheden, de situatie in het land van herkomst en de bekende gedragslijn van ambassades voor het accepteren van (bijvoorbeeld) een geboortekte als ondersteuning van de identiteit.

Wij vinden dat een bepaling die toeziet op een dergelijke maatwerk benadering moet worden opgenomen in de toelichting bij deze voorwaarde. De concrete invulling hiervan kan in een individueel plan van aanpak tussen DT&V en de vreemdeling staan. Zie hiervoor verder onze reactie bij ‘voorwaarde 3’.

Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie voor facilitering van zijn vertrek

Een tweede voorwaarde voor het aannemen van een buitenschuldsituatie is dat de vreemdeling zich moet hebben gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De ACVZ stelt vast dat de manier waarop deze voorwaarde wordt toegepast, feitelijk niets zegt over de mate waarin de vreemdeling reële inspanningen verricht om zelfstandig te vertrekken.

Als een vreemdeling stelt dat hij geen reisdocumenten heeft, wordt dit door IOM als vaststaand feit aangenomen. IOM geeft zonder nader onderzoek verklaringen af waarin gesteld wordt dat zij het vertrek niet kan faciliteren wegens het ontbreken van de benodigde (reis)documenten. De organisatie doet dit bewust, omdat zij de verantwoordelijkheid voor het aantonen van de identiteit en nationaliteit en het verkrijgen van de daarvoor benodigde documenten niet van de vreemdeling kan en wil overnemen. De ACVZ adviseert dan ook om deze voorwaarde te schrappen.

VluchtelingenWerk is het eens met de Commissie om de voorwaarde te schrappen dat een vreemdeling zich moet wenden tot de Internationale Organisatie voor Migratie.

Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

Als het een vreemdeling zelf niet lukt om van zijn land van herkomst een (vervangend) reisdocument te krijgen, kan hij DT&V vragen om hierin te bemidde-

len. DT&V laat zich vervolgens, via een ambtsbericht met zwaarwegend advies, aan de IND uit over dit bemiddelingsresultaat. Omdat in het beleid niet staat toegelicht wat onder deze bemiddeling van DT&V wordt verstaan, is het onduidelijk wat de dienst concreet voor de vreemdeling kan betekenen.

De ACVZ adviseert om de tekst van deze voorwaarde te concretiseren. Zo moet worden vastgelegd dat de vreemdeling de dienst heeft verzocht om een aanvraag voor een vervangend reisdocument in te dienen bij de autoriteiten van het land van herkomst (of ander land waarvan kan worden aangenomen dat deze hem toegang verschaft) en dat deze aanvraag niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

De ACVZ vindt ook dat DT&V moet aangeven of, en zo ja welke, ondersteunende documenten de vreemdeling redelijkerwijs nog, met hulp van derden, moet achterhalen. Dit moet in de toelichting op deze voorwaarde worden verduidelijkt. Ook adviseert de Commissie om landgebonden informatie beschikbaar te stellen over de voorwaarden die de betreffende autoriteiten stellen aan de afgifte van een (vervangend) reisdocument. Zij beveelt aan om, bij voorkeur op de website van de Dienst Terugkeer & Vertrek en van het ministerie van Buitenlandse Zaken, een overzicht te maken van zulke voorwaarden. Hierbij kan worden aangehaakt bij de aanbeveling bij voorwaarde 1 – het opstellen van een niet-limitatieve lijst van soorten identiteitsondersteunende documenten.

VluchtelingenWerk vindt het problematisch dat het huidige buitenschuldbeleid geen criteria kent op grond waarvan kan worden vastgesteld dat iemand aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan. Dit leidt er in de praktijk vaak toe dat DT&V steeds nieuwe eisen aan iemand stelt om de benodigde documenten te verkrijgen. Dit gebeurt vaak zonder dat dan duidelijk is wat er precies nog ‘meer’ kan worden gedaan en wanneer de inspanningen ‘genoeg’ zijn.

De aanbevelingen van de Commissie om de inspanningsverplichting van de vreemdeling te concretiseren, komen voor een deel tegemoet aan deze onwenselijke situatie. Bij het uitwerken van het voorstel van de ACVZ, is het belangrijk dat DT&V niet alleen actief kennis vergaart over de eisen die landen ‘officieel’ stellen aan de afgifte van reisdocumenten, maar ook over gedragslijnen van de autoriteiten. Dit is ook nodig, nu uit het ACVZ-advies blijkt dat de overheid in beginsel geen rekening houdt met de ‘terugnamehouding’ van de autoriteiten van herkomstlanden bij de beoordeling van buitenschuld.

Ter illustratie wijzen wij op een voorbeeld dat de ACVZ in haar advies aanhaalt, waarbij de autoriteiten van land X aan leden van een bepaalde etnische groep nauwelijks laissez-passers (een tijdelijk reisdocument) verstrekt. Wij pleiten daarnaast voor meer maatwerk in de buitenschuldprocedure. Daarom zouden we graag zien dat DT&V, als onderdeel van zijn bemiddelingsstaak, samen met de vreemdeling een concreet, individueel en tijdgebonden plan van aanpak opstelt. In dit plan van aanpak staat duidelijk wat de vreemdeling moet doen om aan de vereiste documenten te komen. Hierbij zou de dienst niet alleen moeten sturen, maar samen met de vreemdeling moeten afstemmen welke opties hij heeft en welke inspanningen nodig zijn. Dit is afhankelijk van zijn specifieke situatie, zoals de banden die iemand nog heeft in het land van herkomst. Deze werkwijze maakt beter inzichtelijk welke acties wel en geen zin hebben. Bij het bepalen van de tijdspanne in dit plan van aanpak, moeten ook de inspanningen die al zijn verricht om zelfstandig terug te keren (voorwaarde 1) en de daarmee gemoeide tijd worden betrokken. Zo wordt een onredelijk lange (totale) duur van terugkeerinspanningen voorkomen.

Nieuwe beslispaktijk na 9 december 2010

De buitenschuldvergunning kan zowel in een ambtshalve proces, als op aanvraag na indiening van een verzoek van de vreemdeling, worden verleend. Bij aanvraag van een buitenschuldvergunning geldt voor de IND een beslistermijn van zes maanden. De ACVZ heeft in haar onderzoek geconstateerd dat er bij de IND voor 9 december 2010 sprake was van een ‘grillige beslispaktijk’. Zo werden beslissingen op buitenschuldaanvragen uitgesteld en beslistermijnen overschreden omdat de autoriteiten nog niet hadden gereageerd op een verzoek voor een (vervangend) reisdocument.

Deze reden, een onbekend bemiddelingsresultaat, kon ook aanleiding zijn om een vergunning toe te wijzen; in andere situaties vormde dit juist reden voor afwijzing. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken, zijn de IND-medewerkers bij intern informatiebericht van 9 december 2010, geïnstrueerd om buitenschuldaanvragen direct af te wijzen als er nog geen reactie bekend was over de afgifte van een (vervangend) reisdocument.

Volgens de ACVZ is deze werkwijze in strijd met de Algemene Wet Bestuursrecht. Om hiervoor een oplossing te bieden, stelt zij voor dat als de autoriteiten van het land van herkomst 1 jaar na indiening van een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument nog niet gereageerd hebben, een buitenschuldvergunning wordt verstrekt. Er mag dan geen sprake zijn van verwijtbaarheid van de vreemdeling.

Vluchtelingenwerk is het met de ACVZ eens dat deze beslispaktijk zeer onwenselijk is. De aanbeveling hierover, verlening van een vergunning nadat 1 jaar tevergeefs op een reactie van de autoriteiten is gewacht, onderschrijven wij. Wij wijzen er wel op dat de aanbeveling ziet op de situatie dat de vreemdeling zelf een buitenschuldaanvraag indient, voordat DT&V een zwaarwegend advies heeft afgegeven. Wij zouden graag zien dat deze aanbeveling ook wordt toegepast op de bestaande mogelijkheid om, in het kader van het vertrekproces, ambtshalve een buitenschuldvergunning te verstrekken.

Voorwaarde 4: er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

De ACVZ leidt uit de afgenomen interviews af dat de intentie en ‘houding’ van de vreemdeling vaak in dit verband wordt beoordeeld. Dit verhoudt zich niet tot de bepaling dat de buitenschuldaanvraag wordt beoordeeld op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden.

Aangenomen wordt, dat de vreemdeling aan deze voorwaarde voldoet als aan de eerste drie voorwaarden is voldaan en op grond van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie.

De ACVZ adviseert om deze open norm af te bakenen. Aan de huidige bepaling zou moeten worden toegevoegd dat in ieder geval sprake is van een ‘samenhangend geheel van feiten en omstandigheden’ als 1) de diplomatieke vertegenwoordiging uitdrukkelijk heeft verklaard dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten van het land van herkomst niet twifelen aan zijn opgegeven identiteit en nationaliteit, of 2) als is gebleken dat de vreemdeling door de autoriteiten niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, en deze autoriteiten niet hebben aangegeven dat ze twifelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit.

Conclusies en aanbevelingen

VluchtelingenWerk deelt de observatie van de ACVZ dat het meer dan incidenteel voorkomt dat een land van herkomst niet meewerkt aan zelfstandige terugkeer. In die situaties kan het buitenschuldbeleid uitkomst bieden. Hiermee voorkomt de overheid dat een vreemdeling is veroordeeld tot een uitzichtloos bestaan in Nederland zonder enige rechten.

Ook is VluchtelingenWerk het met de Commissie eens dat er geen aanleiding bestaat om het buitenschuldbeleid uit te breiden naar andere doelgroepen. Het beleid moet gelden voor diegenen die daadwerkelijk niet terug kúnnen keren en niet voor diegenen die niet willen of durven. Maar wij vinden wel dat een aantal knelpunten in het beleid en de toepassing daarvan moet worden verholpen.

Zo vinden we het problematisch dat het huidige buitenschuldbeleid geen criteria kent op grond waarvan kan worden vastgesteld dat iemand aan zijn inspanningsverplichting om terug te keren heeft voldaan. Dit leidt er in de praktijk vaak toe dat DT&V steeds nieuwe eisen kan stellen, zonder dat duidelijk is wat dat nog ‘meer’ inhoudt en wanneer de inspanningen ‘genoeg’ zijn. Het staat buiten kijf dat de vreemdeling een inspanningsverplichting heeft om terug te keren en daarvoor de benodigde documenten te verkrijgen. Kern van het buitenschuldbeleid is echter dat de vreemdeling op enig moment niet (langer) zelf verantwoordelijk kan worden gehouden voor de omstandigheid dat hij niet kan vertrekken. Hierin heeft de overheid óók een verantwoordelijkheid die, menen wij, onvoldoende is belicht in het huidige beleid.

Concreet plan van aanpak

Wij zouden daarom graag zien dat DT&V als onderdeel van zijn bemiddelingstaak sámen met de vreemdeling een concreet, individueel en tijdgebonden plan van aanpak opstelt. In dit plan staat wat de dienst verwacht van de vreemdeling om aan de vereiste documenten te komen. Hierbij zou DT&V niet alleen moeten sturen, maar met de vreemdeling moeten afstemmen welke opties bij heeft en welke acties nodig zijn, afhankelijk van zijn specifieke situatie. Dit plan moet ook leidraad zijn bij de beoordeling of de vreemdeling (uiteindelijk) voldoende inspanningen heeft verricht met het oog op zijn terugkeer.

Ook zien we als knelpunt dat aanvragen voor een buitenschuldvergunning worden afgewezen op grond van het verwijt van ongedocumenteerdheid in een voorafgaande asielprocedure. Bij de beoordeling van buitenschuld gaat het echter om de vraag of iemand zich voldoende heeft ingespannen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen en de vereiste documenten te bemachtigen, nádat zijn asielprocedure is beëindigd. Dit is een geheel andere toets dan het toetsingskader in een asielprocedure. Wij menen dan ook dat deze afwijzingsgrond moet worden geschrapt.

Aanbevelingen

Samengevat zijn de belangrijkste aanbevelingen van de ACVZ:

- Een limitatieve lijst van (soorten) documenten maken waarmee de gestelde identiteit en nationaliteit kan worden onderbouwd;
- Afschaffing van de voorwaarde, dat de vreemdeling zich tot IOM heeft gewend voor facilitering van zijn vertrek;
- Concretiseren van de bemiddelingstaak van DT&V, waaronder het beschikbaar stellen van landgebonden informatie over voorwaarden die autoriteiten stellen aan de afgifte van een (vervangend) reisdocument;
- Een buitenschuldvergunning verstrekken als de autoriteiten van het land van herkomst 1 jaar na een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument niet hebben gereageerd;
- Afbakening van de open norm dat sprake moet zijn van een ‘samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten’.

In navolging hiervan doet VluchtelingenWerk de volgende suggestie voor aanpassingen van het buitenschuldbeleid:

- Bied meer maatwerk door een individueel, concreet plan van aanpak op te stellen tussen de vreemdeling en DT&V. Hierin staat wat er gedaan moet worden om de identiteit en nationaliteit aan te tonen en de benodigde documenten voor terugkeer te krijgen;
- Beperk de totale duur van de terugkeerinspanningen door een tijdspanne op te nemen in het plan van aanpak. Deze is afhankelijk van de individuele casuïstiek;
- Schaf de ‘open norm’ van voorwaarde 4 af en beoordeel de individuele terugkeerinspanningen aan de hand van het plan van aanpak;
- Pas de aanbeveling van de ACVZ, het verstrekken van een buitenschuldvergunning als er na 1 jaar nog geen reactie is van de autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument, analoog toe op de procedurele mogelijkheid om de vreemdeling in het kader van het vertrekproces ambtshalve een vergunning te verstrekken;
- Schaf de contra-indicatie ‘verwijtbare ongedocumenteerdheid’ af.

Leges

Tot voor kort was de vreemdeling die een buitenschuldvergunning aanvroeg, zonder dat hij ambtshalve was uitgenodigd om een aanvraag in te dienen, hoge leges verschuldigd. Deze bedroegen 950 euro per persoon; voor een gezin liepen de kosten in de duizenden euro's – zie bijvoorbeeld het verhaal op pagina 14 van de Palestijnse Salam, die voor de aanvraag voor een buitenschuldvergunning voor hem, zijn vrouw en drie dochters, 4750 euro moest betalen. Per 1 juni 2013 is de vreemdeling voor de behandeling van de aanvraag buitenschuld geen leges meer verschuldigd. Het verblijfsdoel van de vergunning is dan verblijf op ‘tijdelijke humanitaire gronden.’

De ACVZ merkt in haar advies op dat het niet uit te sluiten is dat er vreemdelingen zijn die, vanwege de door gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten genoemde belemmeringen (hoge leges, lange procedures en het ontbreken van opvang) hebben afgezien van het starten van een buitenschuldprocedure. De belemmering ‘hoge leges’ is weggenomen door de nieuwe regelgeving.

VluchtelingenWerk is met de ACVZ van mening dat deze open norm niet wenselijk is.

Wij plaatsen als kanttekening bij de voorstellen om deze af te bakenen, dat het zelden voorkomt dat de autoriteiten verklaren dat ze een vreemdeling niet ‘terugnemen’ terwijl niet wordt getwijfeld aan de opgegeven identiteit en nationaliteit. Landen van herkomst zullen doorgaans immers niet toegeven dat zij niet voldoen aan hun volkenrechtelijke verplichtingen om hun eigen onderdanen terug te nemen.

Bovendien kan het voor komen dat autoriteiten om hun moverende redenen een eigen onderdaan niet terug willen nemen en hiervoor als reden opgeven dat twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit. Wij menen dat DT&V in die situatie niet (alleen) moet afgaan op de verklaring van de ambassade, maar een eigen oordeel moet vormen over de inspanningen om de identiteit en nationaliteit aan te tonen en de juiste documenten te verkrijgen.

Los van deze kanttekeningen, zien wij geen toegevoegde waarde van deze beleidsvoorwaarde. Uit het ACVZ-advies blijkt dat DT&V zich in zijn ambtsbericht met zwaarwegend advies niet alleen uitspreekt over de vraag of aan de derde voorwaarde is voldaan, maar ook beoordeelt of op grond van alle relevante feiten en omstandigheden kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie. De vierde voorwaarde wordt dus niet ‘los’ getoetst. VluchtelingenWerk vindt dat bij het bepalen van een buitenschuldsituatie de verrichte terugkeerinspanningen van de vreemdeling moeten worden beoordeeld aan de hand van het plan van aanpak (zie ons voorstel bij voorwaarde 3). In dit plan staan de vereiste inspanningen concreet genoemd. Indien DT&V een negatief advies afgeeft, zal zij dit voldoende moeten motiveren. Dan weet de vreemdeling ook wat hem precies wordt verweten.

Afwijzingsgronden

Volgens het beleid kan de aanvraag voor een buitenschuldvergunning onder andere worden afgewezen als op de eerdere asielaanvraag negatief is beschikt, vanwege het toerekenbaar ontbreken van identiteits- of nationaliteitsdocumenten. In haar rapport wijst de ACVZ erop dat bij belangenorganisaties en advocaten de misvatting bestaat, dat deze eerdere tegenwerping in de asielprocedure ook onverkort wordt tegengeworpen bij het beoordelen van een buitenschuldsituatie. De Commissie constateert dat, uit de dossiers die zij heeft onderzocht, blijkt dat buitenschuldaanvragen niet enkel om deze redenen worden afgewezen. In zulke situaties wordt van de vreemdeling wel een ‘extra inspanning’ gevraagd om zijn identiteit en nationaliteit alsnog aannemelijk te maken. De ACVZ laat zich verder niet uit over de wenselijkheid van deze bepaling.

VluchtelingenWerk weet uit eigen ervaring dat deze eerdere tegenwerping in de asielprocedure (het ontbreken van documenten) in bepaalde situaties als reden wordt genoemd om geen buitenschuldsituatie aan te nemen (zie bijvoorbeeld het verhaal van de Ethiopische Dawit op pagina 13). Het beleid maakt dit ook mogelijk; het betreft immers een ‘kan’-bepaling en biedt ruimte om op deze grond af te wijzen.

Wij vinden dit onwenselijk, omdat het bij de beoordeling van buitenschuld gaat om de vraag of iemand zich voldoende heeft ingespannen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen nádat zijn asielprocedure is beëindigd. Dit is een geheel andere toets dan het toetsingskader in een asielprocedure. Wij vinden daarom dat deze afwijzingsgrond moet worden geschrapt.

Burundi accepteert alleen een paspoort

De Burundese Egide (34) komt in 2003 met zijn echtgenote naar Nederland. Hun twee kinderen worden in Nederland geboren. Het gezin raakt vier jaar later uitgeprocedeerd en in 2008 zit Egide acht maanden vast in vreemdelingendetentie. Sinds die tijd werkt hij hard aan zijn terugkeer.

Egide is al zes maal gepresenteerd bij verschillende ambassades; die van Burundi, Kenia en Tanzania. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en IND twijfelen er namelijk aan of Egide wel echt uit Burundi komt. Zijn meegebrachte identiteitskaart is niet als echt erkend en uit een taalanalyse concludeert de IND dat Egide en zijn echtgenote niet Burundees zijn.

Echtgenote wel erkend

De ambassade van Burundi erkent echter dat de echtgenote van Egide wel Burundees is en geeft aan haar alsnog een laissez passer (een tijdelijk reisdocument). Van Egide weten ze het niet zeker. Egide is gefrustreerd en wil aantonen dat zijn identiteitskaart wél echt is: er zouden fouten zijn gemaakt bij het onderzoek. De IND heeft zijn identiteitskaart echter nooit teruggegeven en die is nu nergens meer te vinden

Onmogelijke spagaat

Met alleen een kopie van zijn identiteitskaart, krijgt Egide geen laissez passer van de ambassade van Burundi. Daarom achterhaalt hij in Burundi zijn geboorte- en doopakte, maar zelfs dat blijkt niet voldoende. De ambassade geeft aan dat Egide alleen kan terugkeren met een paspoort en die kan hij alleen aanvragen vanuit Burundi: een onmogelijke spagaat.

Hij vraagt hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie, die herhaaldelijk een verklaring afgeeft waarop staat dat Egide niet terug kan keren naar Burundi. Toch geeft DT&V iedere keer aan dat de Burundees nog meer zou kunnen ondernemen. Wat dat dan kan zijn, blijft in het ongewisse. Inmiddels probeert Egide al vijf jaar terug te keren naar Burundi. Het gezin verblijft momenteel in een gezinslocatie, na jaren in de vrijheidsbeperkende locatie Ter Apel te hebben gewoond.

‘Het ergst vind ik het voor mijn kinderen’

Egide: “De laatste twee gesprekken met DT&V waren vreemd. Ze zeggen dat ze niets meer voor mij kunnen doen, omdat ze afhankelijk zijn van de ambassade. Tegelijkertijd moet ik wel meer acties ondernemen, maar wát ik dan nog meer kan doen, dat zeggen ze er niet bij. Volgens mij willen ze zo nog jaren en jaren doorgaan.

Ik heb mijn geboorteakte achterhaald, maar DT&V en de ambassade zeggen dat ik documenten met foto's moet inbrengen om te bewijzen dat ik echt uit Burundi kom. In mijn land zijn er drie documenten met foto's: een paspoort, identiteitskaart en een rijbewijs. Ik heb geen rijbewijs en geen paspoort en mijn identiteitskaart heb ik op onze eerste dag in Nederland afgegeven bij de vreemdelingenpolitie.”

Identiteitskaart zoek

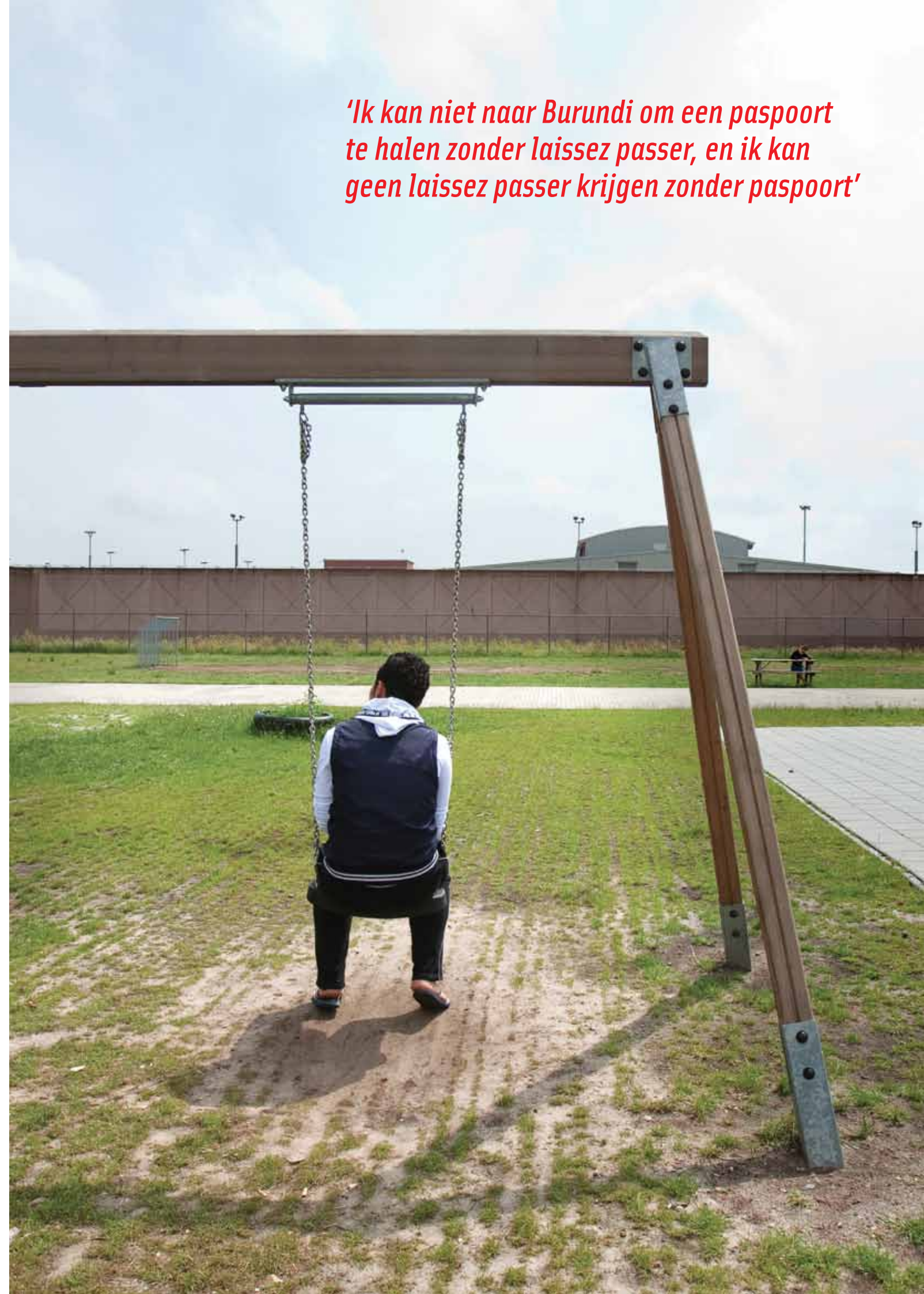
“Mijn identiteitskaart is toen vals bevonden, maar dat is een fout. In die bewuste brief van de IND staat een ander nummer dan op mijn kopie. Ik heb gezegd dat het niet klopt, maar nu heeft de IND mijn identiteitskaart zoek gemaakt. Ik heb een

brief met een foto gestuurd naar de autoriteiten van Burundi, en gevraagd of ze mijn gegevens kunnen vinden om zo mijn identiteit vast te stellen, maar ik heb nog geen antwoord gekregen. Ik ben ook gepresenteerd bij de ambassades van Kenia en Tanzania, maar daar kreeg ik meteen een negatief antwoord: ik kom niet uit deze landen.”

Tussen twee werelden

“Het is moeilijk. De ambassade geeft alleen een laissez passer af als ik een paspoort laat zien. Voor een paspoort moet ik een foto en vingerafdruk geven, en daarvoor moet ik in Burundi zelf zijn. Maar ik kan niet naar Burundi zonder laissez passer en ik kan geen laissez passer krijgen zonder paspoort. Ik blijf maar tussen twee werelden in zitten en kan geen plannen maken voor de toekomst. Het ergst vind ik het voor mijn kinderen, die hebben veel stress. We weten niet of het belangrijk is dat ze de Nederlandse taal leren. Er is helemaal geen zekerheid.”

‘Ik kan niet naar Burundi om een paspoort te halen zonder laissez passer, en ik kan geen laissez passer krijgen zonder paspoort’



Guinee én Sierra Leone willen Samuel niet

Tien jaar geleden komt Samuel (24) uit Guinee als alleenstaande minderjarige vreemdeling naar Nederland. Op zijn zeventiende raakt hij uitgeprocedeerd. Sinds 2011 probeert Samuel om terug te keren naar Guinee, maar tot op heden lukt dat niet omdat hij geen identiteitsdocumenten bezit. Ook de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bemiddelt al jaren zonder resultaat.

Samuel is geboren in Sierra Leone, maar opgegroeid bij zijn pleegouders in Guinee. Nadat hij in Nederland asiel heeft aangevraagd, woont hij in jongerenhuizen, tot hij op zijn zeventiende uitgeprocedeerd raakt. De ambassade van Sierra Leone wil geen laissez passer (tijdelijk reisdocument) geven, maar geeft een verklaring af waarin staat dat Samuel geen

burger is van hun land. Hij spreekt immers hun taal niet. De ambassade van Guinee geeft ook geen laissez passer omdat Samuel zijn identiteit niet kan aantonen en in Sierra Leone is geboren. Om zijn identiteit aan te tonen, schrijft Samuel veel brieven en e-mails aan contacten en autoriteiten in Guinee, maar dat blijkt tevergeefs.

Tientallen ambassadebezoeken

Inmiddels is Samuel tien keer door de Nederlandse overheid gepresenteerd op de ambassade van Guinee, maar zelfstandig ging hij er al zo'n veertig keer langs. In haar bemiddeling heeft DT&V de ambassade al tientallen keren verzocht om een laissez passer te verstrekken. Samuel bezoekt ook de Internationale Organisatie voor Migratie geregeld, maar deze instantie kan hem niet helpen als hij geen papieren heeft.

Geen voorzieningen meer

Ondanks de langdurige impasse, is DT&V kennelijk van mening dat er nog niet voldoende is gedaan en geeft tot op heden geen buitenschuldadvies af. Onlangs gaf de terugkeerdienst zelfs aan Samuel nog een keer te willen presenteren bij de ambassades van Guinee en Sierra Leone. Ondertussen heeft Samuel al jaren geen recht meer op voorzieningen en woonruimte. Hij woont daarom op wisselende adressen. Ook zat hij al eens drie maanden vast in vreemdelingendetentie.

De Dienst Terugkeer en Vertrek heeft de ambassade al tientallen keren verzocht om een laissez passer te verstrekken

'Soms vind ik het wel een beetje harteloos'

Samuel: "Het leven staat hier stil. Als ik kijk naar hoe ik hier leef, dan wil ik echt terug. Ik moet wel. Ik heb hier niets meer, geen opleiding, geen huis, ik moet zien waar ik slaap. Als ik terug zou kunnen, had ik dat al lang gedaan, maar ik kan mijn nationaliteit niet aantonen en kan daar niets aan doen."

Nog een laatste keer

"Dit is de laatste keer dat we naar de ambassade gaan," zei DT&V laatst. 'Daarna schrijven we een brief naar de IND voor een buitenschuldadvies.' Maar iedere keer blijkt er toch nog 'één keer' te zijn. Ze geven maar geen buitenschuldadvies af. Iedere keer is het niet genoeg, iedere keer moet ik weer dezelfde dingen doen. Ze kennen mij daar al, op de ambassade van Guinee in Brussel. Ik ben daar al zo vaak gepresenteerd. Daarna wacht ik, en dan moet ik van DT&V weer een brief schrijven om te vragen of ik nog antwoord krijg. Of ik ga er langs, dat heb ik al erg vaak gedaan. Ik heb papieren gekregen, met stempel en handtekening, waarop staat dat de ambassade mij niets kan geven omdat ik geen identiteitsdocumenten bezit. Het levert dus allemaal niets op."

Geen crimineel

"Ik ben nu al zes jaar bezig met het regelen van mijn terugkeer. Er werd mij verteld dat ik mee moest werken, omdat ik anders in de gevangenis kon belanden. Dat is toch gebeurd, ik heb drie maanden vastgezeten toen ik tweeëntwintig was. 'Stuur me terug, ik wil zo snel mogelijk uit de gevangenis,' zei ik. Het was zwaar. Ik ben geen crimineel, ik heb nog nooit iets fout gedaan. Na de gevangenis had ik geen huis meer en mijn relatie is toen ook stuk gegaan. Alles is toen gestopt. Ik weet niet meer wat ik moet doen. Ik leef maar gewoon zo door totdat ik terug kan gaan. Ik ben nu tien jaar in Nederland, soms vind ik het wel een beetje harteloos."

'Dawit heeft geen documenten, dus daarom weigert de ambassade een laissez passer'



Ethiopië erkent Dawit niet

De asielaanvraag van Dawit (57) wordt in 2006 afgewezen, mede omdat de IND hem verwijt geen documenten te hebben die zijn identiteit en nationaliteit kunnen onderbouwen. Sinds die tijd blijken alle inspanningen van de Ethiopiër om terug te keren vruchteloos.

Dawit dient in 2008 een bemiddelingsverzoek in bij DT&V (de Dienst Terugkeer en Vertrek), maar na afloop van zijn eerste presentatie op de ambassade geeft de terugkeerdienst aan te stoppen met de bemiddeling. De ambassade geeft namelijk geen tijdelijk reisdocument, een 'laissez passer', af omdat Dawit niet kan aantonen dat hij Ethiopiër is. Ook de Internationale Organisatie voor Migratie kan hem om die reden niet helpen.

Zus is zoek

Maar Dawit gaat door met het verzamelen van informatie en het schrijven van

briefven om zijn identiteit aan te tonen. Ook probeert hij via het Rode Kruis zijn enige familielid in Ethiopië, zijn zus, op te sporen. Een tweede presentatie en afwijzing op de ambassade volgt. Weer geeft DT&V aan te willen stoppen met de bemiddeling. Als reden grijpt de Dienst terug naar hetzelfde verwijt dat Dawit te horen kreeg in zijn asielprocedure; het feit dat hij geen documenten bezit.

'Ik ben van slag in mijn hoofd'

Arie van Harten, de begeleider van Dawit bij VluchtelingenWerk: "De minister zegt wel steeds dat DT&V helpt en 'case-management' op de persoon richt, maar wat helpen ze nou in de praktijk? 'Jullie hebben weinig gedaan,' heb ik DT&V gezegd. 'Je neemt de goede man alleen mee naar de ambassade in Brussel.'"

Geen documenten, eigen schuld

"Na het tweede bemiddelingsverzoek wil DT&V er weer mee stoppen, maar omdat wij (VluchtelingenWerk, red.) naar de Ombudsman wilden stappen, hebben ze nog een keer naar de zaak gekeken. De conclusie bleef hetzelfde: 'Dawit heeft geen documenten, dus daarom weigert de ambassade een laissez passer en dat hij geen documenten heeft is zijn eigen schuld; kijk maar in de beschikking en rechterlijke uitspraak toen hij uitgeprocedeerd raakte.' Dat hij verwijtbaar geen documenten zou hebben, wordt hem dus weer tegengeworpen. Daar kan hij alleen niets meer aan veranderen. "

Inspanningsverplichting

"Maar zijn identiteit hoeft niet aangetoond of bewezen te worden, er geldt een inspanningsverplichting om voor buiten schuld in aanmerking te komen: DT&V moet kijken of Dawit goed zijn best heeft gedaan. Meewerken doet hij, inspanningen verricht hij ook, wat zou Dawit nog meer kunnen doen? Dat vraag ik ook aan DT&V,

maar het antwoord is al bekend: ze zullen hem nog een keer presenteren bij de ambassade."

Gemangeld

"Wat Dawit nodig heeft om aan de eisen voor een buitenschuldvergunning te voldoen, is een brief van de ambassade dat iemand wél afkomstig is uit het land, maar toch geen reisdocument krijgt. Maar zo'n verklaring krijg je nooit. Zo wordt Dawit gemangeld door de Nederlandse overheid die de eis stelt en de Ethiopische autoriteiten die zeggen: 'Hij heeft geen documenten, klaar.'"

Geen goed leven

Dawit: "Ik heb vijftien jaar in Eritrea gewoond en heb geen familie meer in Ethiopië, alleen mijn zus die in Addis Abeba woont. De politie kwam bij haar en vroeg waar ik was. Daarna is de politie nog een keer geweest en toen is mijn zus gevlucht en nu weet ik niet waar ze is. Ik heb helemaal geen contact meer.

Ik probeer allerlei dingen om terug te keren. Ik ben heel vaak bij DT&V geweest, iedere vijftien dagen heb ik een afspraak. Ook heb ik contact gezocht met de Ethiopische gemeenschap in Den Haag. Ik ben nu elf jaar in Nederland. Het is een goed land, maar ik ben van slag in mijn hoofd. Mijn gezondheid is niet goed, dat is het probleem. Sommige dokters geven iets voor mijn cholesterol, sommigen zeggen dat ik hartproblemen heb, of een bacterie. Ik heb geen goed leven."

Niemand wil een staatloos Palestijns gezin

Salam (46) is al zijn hele leven een vluchteling. Hij is geboren als staatloze, Palestijnse vluchteling in Libanon en staat daarom officieel geregistreerd op de vluchtelingenlijst van UNRWA¹. Net als zijn echtgenote en drie dochters. Als in 2006 de oorlog tussen Libanon en Israël uitbreekt, besluit het gezin naar Denemarken te vluchten. Omdat ze op hun reis door Nederland zijn gekomen, worden ze terug naar ons land gestuurd.

Het gezin vraagt daarop asiel aan in Nederland, maar hun aanvraag wordt afgewezen. Salam bezoekt de ambassade van Libanon met kopieën van zijn identiteitsdocumenten en zijn UNRWA-registratie en verzoekt hen om laissez passers (tijdelijke reisdocumenten) te verstrekken zodat het gezin terug kan keren. De ambassade weigert hem echter zonder opgaaf van reden te helpen. Daarom bezoekt de Palestijn de Palestijnse ambassade, maar ook daar kunnen ze niets voor hem betekenen: Salam en zijn gezin vallen niet onder de bevoegdheid van de Palestijnse autoriteiten.

Geen reactie van Libanon

Salam wil weg uit Nederland. Hij is bereid met zijn hele gezin te vertrekken naar elk land dat hem toegang verleent en stuurt brieven en e-mails aan de autoriteiten in verschillende landen. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) erkent dat Salam meewerkt. Tijdens een dienstreis in Libanon, legt de terugkerdienst de laissez passeraanvraag van het gezin voor aan de autoriteiten in Libanon zelf. Daar komt tot op heden ook geen reactie op.

Bijna 5.000 euro voor een buitenschuldaanvraag

Omdat alle deuren potdicht blijven, adviseert zijn advocaat een buitenschuldprocedure te starten. Salam leent het geld en betaalt de 4750 euro die nodig zijn voor de vijf buitenschuldaanvragen voor zijn gezin. De aanvraag wordt in september 2011 ingediend. Tien maanden later besluit DT&V om geen positief advies uit te brengen, in de daaropvolgende maand wijst de IND de buitenschuldaanvraag met de volgende reden af:

‘Gebleken is dat betrokken vreemdelingen medewerking verlenen aan het verkrijgen van reisdocumenten om te kunnen vertrekken uit Nederland. Uit het feit dat die inspanningen tot op heden geen positief resultaat hebben gehad, kan nog niet de conclusie worden getrokken dat betrokkenen geen enkel zicht hebben op het verkrijgen van reisdocumenten.’



‘Het is psychologische oorlogsvoering’

Salam: “Niemand kan zich een voorstelling maken hoe het is om in onze schoenen te staan. Wij hebben geen nationaliteit en geen rechten, net zo min als onze vaders en moeders die hadden. De Nederlandse wetgeving rondom staatloosheid zou daarom verbeterd moeten worden. DT&V vertelde ons dat wij met hen en met de Internationale organisatie voor Migratie moesten samenwerken. Het is nu al jaren geleden dat ik een formulier ondertekende, waarin staat dat ik aan alles mijn medewerking verleen.”

Staatloos

“Ik ben bij ambassades geweest, ik heb de Verenigde Naties om een oplossing gevraagd, heb geprobeerd of het mogelijk was om naar Canada te migreren, of naar Australië, Nieuw-Zeeland, Denemarken, Noorwegen, Zweden. Ik wil alleen maar dat dit stopt. Als ik aan de toekomst van mijn kinderen denk, dan sterf ik van binnen. Ik wil niet dat zij hetzelfde moeten lijden als dat wij hebben gedaan. Maar DT&V zegt dat zij ons niet kunnen helpen omdat wij staatloos zijn.”

Altijd meegewerkt

“Ik ben een buitenschuldprocedure gestart. Volgens mijn advocaat voldeed ik aan de voorwaarden: ik heb altijd meegewerkt, kan alles bewijzen en beschik over identiteitspapieren. Ook de IND stelde voor dat ik de procedure zou starten. Ik heb hier bijna vijfduizend euro voor betaald. Dat geld moest ik lenen van verschillende personen, omdat ik niet mag werken.

‘Als we er niet in slagen om binnen zes maanden iets te doen, dan krijg je een status,’ zei DT&V. Na zes maanden gebeurde er niets. Ik vind het slecht dat de IND er zo lang over deed om een beslissing te nemen. In Nederland wordt dan wel geen echte oorlog gevoerd, maar wel een psychologische.”

Inmiddels heeft het gezin een verblijfsstatus gekregen op grond van de kinderregeling uit 2012.

¹ UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. Een vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties die zich richt op de Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten.

Een gemengde afkomst bezorgt Marie problemen

'De wil ontbreekt bij de Nederlandse overheid'



De Congolese Marie (26) komt op haar zestiende als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland. Als ze achttiën is, raakt ze uitgeprocedeerd. Twee jaar later probeert Marie terug te keren naar Congo, maar frustrerende jaren zullen volgen.

De problemen beginnen als blijkt dat Marie van gemengde afkomst is: haar moeder komt uit Congo, maar haar vader uit Rwanda. Volgens de Congolese wet moet iemand van gemengde afkomst in zijn achttiende levensjaar een keuze maken tussen beide nationaliteiten. Gebeurt dat niet, verliest diegene zijn of haar nationaliteit. Omdat Marie op die leeftijd in Nederland was, heeft ze zodoende geen keuze gemaakt. Gevolg: ze raakt haar nationaliteit kwijt.

Koffers al gepakt

Meerdere keren wordt ze bij de ambassade van zowel Congo als Rwanda gepresenteerd en zelf gaat ze daar ook geregeld langs, zonder resultaat. Dan besluit de ambassade van Congo haar in 2008 toch een laissez passer (tijdelijk reisdocument) te geven. De Internationale Organisatie voor Migratie boekt een vlucht en Marie pakt haar koffers. Ze heeft al afscheid genomen van haar vrienden, als twee dagen voor het vertrek haar laissez passer alsnog wordt ingetrokken. De ambassade geeft hiervoor geen reden, maar haar advocaat denkt dat het wellicht te maken heeft met haar politiek gevoelige gemengde afkomst.

Document kwijt

In de periode daarna zijn er opnieuw presentaties bij beide ambassades. Omdat haar originele identiteitsdocument is kwijtgeraakt door de IND, kan aan de ambassade alleen een kopie worden getoond. Een medewerker van de ambassade van Congo oppert dat het een kopie is van een vals document en vertelt bovendien dat haar eerdere dubbele nationaliteit nog steeds een probleem is.

Vijf jaar niet genoeg

Marie is ondertussen samen met haar advocaat een buitenschuldprocedure gestart, maar de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) geeft een negatief advies: Marie zou te passief zijn geweest in het verzamelen van documenten en bovendien gaat DT&V mee met de eerdere conclusies van de ambassademedewerker:

“Nu duidelijk is dat betrokkene niet de Congolese nationaliteit bezit, is geen enkele inspanning gericht op vertrek naar de Democratische Republiek Congo te beschouwen als inspanning om uit Nederland te vertrekken, omdat deze op voorhand nooit zullen leiden tot vertrek uit Nederland. Betrokkene zal haar identiteit en nationaliteit onomstotelijk moeten aantonen alvorens bemiddeling tot enig resultaat kan leiden.”

Marie vraagt hulp aan het Rode Kruis om haar ouders en zodoende ook haar geboorteakte te kunnen achterhalen. Haar advocaat gaat ondertussen in beroep, maar ook dat wordt afgewezen. De rechtbank erkent dat Marie al vijf jaar actief meewerkt aan haar terugkeer, maar oordeelt dat nog niet alle middelen zijn uitgeput.

Marie heeft geen recht meer op opvang en zwerft daarom door de straten van Amsterdam.

'De wil ontbreekt bij de Nederlandse overheid'

Berber Swart, de advocaat van Marie: “Ik vind het negatieve advies op haar buitenschuldaanvraag rommelig. Marie zou te passief zijn geweest, maar sinds 2007 heeft ze altijd meegewerkt met DT&V. Ze heeft zelfs op het punt gestaan om terug te keren, haar koffers waren al gepakt. Dat toont aan dat ze de intentie heeft om terug te keren naar haar land. DT&V stelt dat zonder haar nationaliteit geen enkele inspanning kan leiden tot vertrek, maar hier zit een tegenstrijdigheid in. Tenslotte is er eerder wel een laissez passer toegezegd op basis van het identiteitsdocument en de echtheid van het document is toen nooit betwist. Marie moet nu haar geboorteakte zien te achterhalen, maar eigenlijk voegt dat niets toe: het feit dat ze volgens de Congolese wet geen nationaliteit meer heeft, blijft nog steeds bestaan.”

Overheid doet niks

“Het gaat niet zozeer om het beleid, maar de hele instelling van de Nederlandse overheid ten aanzien van de buitenschuldvergunning. De wil ontbreekt. Zelfs in het geval van Marie, waarbij de overheid zelf verantwoordelijk is voor het kwijtraken van haar originele identiteitsdocument, wil men niets voor haar doen.”

Alleen Nikhad is staatloos

Dertien jaar geleden vluchtte Nikhad (28) met zijn moeder en broer vanuit Azerbeidzjan naar Nederland. Omdat zijn moeder alleen haar oude Sovjet paspoort meenam, kan hij nu niet antwoorden dat hij Azeri is.

Als hij zeventien is, woont Nikhad in een asielzoekerscentrum waar hij na schooltijd graag aan een oude auto sleutelt. Twee jaar daarvoor, op zijn vijftiende, is hij met zijn moeder en broer uit Azerbeidzjan naar Nederland gevlucht. Als de auto klaar is, maakt Nikhad er een testritje mee maar treft de politie op zijn pad. Omdat hij zonder rijbewijs rijdt, krijgt hij een boete.

Geen pardon

Kort daarna sluit het asielzoekerscentrum en verhuist het gezin naar een andere plaats. Maar de boete komt nog op het oude adres terecht en al snel stapelen de aanmaningen zich op. Na een tijdje staat de politie voor de deur en moet Nikhad een maand naar de gevangenis.

Dat zijn celstraf zijn toekomst zal bepalen, weet hij dan nog niet. Wanneer in 2007 de 'pardonregeling' wordt ingevoerd, blijkt Nikhad door zijn veroordeling buiten de boot te vallen. Zijn moeder en broer mogen wel in Nederland blijven, Nikhad niet. Dan beginnen zijn problemen pas goed.

Staatloos

Azerbeidzjan werd in 1991 onafhankelijk van de Sovjet-Unie. De moeder van Nikhad vluchtte echter met haar oude Sovjet-paspoort naar Nederland. Omdat de Sovjet-Unie niet meer bestaat, en Nikhad nooit een eigen paspoort heeft gehad, ziet Azerbeidzjan Nikhad niet als haar burger. De jongen is daardoor staatloos geworden.

Zeven keer gepresenteerd

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en IND ondernemen meerdere pogingen om hem uit te zetten en plaatsen Nikhad twee keer in vreemdelingendetentie. In 2011 zit hij elf maanden in de gevangenis. Ondertussen werkt de jongen mee aan zijn terugkeer; hij schrijft brieven naar zijn gemeente en school in Azerbeidzjan en onderneemt meerdere pogingen om zijn identiteitsdocument te bemachtigen.

Ook schakelt hij de Internationale Organisatie voor Migratie in, maar ondanks dat hij zeven keer gepresenteerd is op de ambassade, lopen Nikhad en DT&V iedere keer tegen de ondoordringbare muur van de ambassade op.

Geen paspoort

Nikhad dient een buitenschuldaanvraag in, de kosten zijn bijna duizend euro. De IND geeft in een eerste reactie aan dat Nikhad moet proberen om via zijn moeder zijn geboorteakte te achterhalen. Wanneer hij met zijn moeder de ambassade bezoekt, geeft het ambassadepersoneel echter aan dat óók met een originele geboorteakte geen paspoort zal worden afgegeven. Afgelopen april krijgt Nikhad een negatieve beschikking. Zijn advocaat heeft inmiddels bezwaar aangetekend.

‘Ik begin te trillen als ik de politie zie’

Nikhad: “Vroeger was ik heel bang om naar buiten te gaan. Mijn vrienden kwamen altijd naar mij toe. Ik bleef dag en nacht thuis omdat ik niet meer de gevangenis in wilde. Nog steeds begin ik te trillen als ik de politie zie. Dat is al zo sinds ik in vreemdelingenbewaring zat.”

Cirkels

“Ik was vijftien jaar toen ik naar Nederland kwam. Nu ben ik achtentwintig en mag ik niets. In mijn vrije tijd maak ik lampjes van hout om bezig te blijven. Ik lach nu wel, maar het doet pijn hoor. Ik zit in een molen en blijf steeds maar in cirkels doorgaan. Dit moet toch op een dag eindigen? Ze hebben me al zo vaak geprobeerd uit te zetten. Als de mensen van de ambassade van Azerbeidzjan me zien, beginnen ze al te lachen. ‘Hoe vaak moeten wij nog zeggen dat we jou geen laissez passer kunnen geven? Jullie zijn geen burgers meer,’ zeggen ze dan.”

Lang onderzoek

“Ook vanuit de gevangenis wilden ze me terugsturen naar Azerbeidzjan. Ik vertelde DT&V dat het al eerder was geprobeerd, maar ze wilden toch kijken of ze de papieren bij elkaar konden krijgen. Ik heb meegewerkt en een commissie van Justitie is toen vanuit Azerbeidzjan naar Nederland gevlogen. In het interview heb ik alles verteld; mijn gegevens en die van mijn moeder, waar wij woonden. Het daaropvolgende onderzoek duurde lang. Ik belde vaak naar DT&V maar dan zeiden ze dat ik moest afwachten. Maar als je in detentie zit, vraag je je iedere dag af of je vrijkomt of teruggestuurd wordt. Daar kreeg ik de zenuwen van.”

Oogje dicht knijpen

“Het onderzoek duurde vijf maanden. Toen zei een medewerker van DT&V: ‘Je mag gaan, maar met de voorwaarde dat je binnen 36 uur het land verlaat.’ ‘Oké,’ zei ik, ‘geef me mijn laissez passer zodat ik kan vertrekken.’ Hij zei: ‘Die kan ik jou niet geven, maar wij knijpen een oogje dicht en je gaat zelf terug.’ Toen heb ik gezegd dat ik dat niet zou doen, ik ben niet dom. Als ik word aangehouden bij de grens, word ik wéér in de gevangenis gezet.”

‘Als de mensen van de ambassade van Azerbeidzjan me zien, beginnen ze al te lachen’



‘Zelfs de wethouder kon niet geloven dat het zo geregeld is in Nederland’

Een vergissing met grote gevolgen

Ruim zes jaar is Abdoul (24) nu bezig met zijn terugkeer naar Togo. Op zijn veertiende komt hij naar Nederland, waar hij als alleenstaande minderjarige asielzoeker asiel aanvraagt. Als hij achttien wordt, raakt hij uitgeprocedeerd. Abdoul beseft al snel dat er geen toekomst voor hem is weggelegd in Nederland.

In Nederland woont de jonge Togolees in een kindertehuis, een pleeggezin en later, tijdens zijn studie, zelfstandig op kamers. In 2007, als Abdoul uitgeprocedeerd is, moet hij stoppen met zijn studie en uit de kamer waar hij woont. In de twee jaren daarna, bezoekt hij meerdere keren de ambassades en consulaten in Nederland en Brussel. Zonder documenten die zijn Togolese nationaliteit bevestigen, kunnen de autoriteiten Abdoul echter niet helpen. Hij klopt voor hulp aan bij het Rode Kruis, de Internationale Organisatie voor Migratie en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Hij stuurt brieven aan een

vriend, aan zijn gemeente en basisschool in Togo in de hoop zo zijn geboorteakte te kunnen achterhalen, maar zonder succes. DT&V adviseert hem een buiten-schuldaanvraag in te dienen.

Schoolcertificaat

Hoewel ze door een gebrekkige administratie zijn geboorteakte niet kunnen vinden, stuurt zijn school hem wel een certificaat toe waarin staat dat Abdoul daar onderwijs heeft gevolgd. Het bewijs pakt echter slecht voor Abdoul uit, als

blijkt dat zijn schoolperiode niet geheel overeenkomt met de verklaring die hij als veertienjarige aan de IND gaf. Hierdoor trekt de IND Abdoul's gehele geloofwaardigheid in twijfel en stelt vast dat het nu ‘principeel onmogelijk’ is dat Abdoul buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Het belangrijkste element, namelijk dat Abdoul daadwerkelijk op de bewuste school in Togo heeft gezeten, wordt genegeerd. Zo wordt een kleine vergissing, verteld als kind, onoverkomelijk groot.

Voetbalvereniging

Zijn buitenschuldaanvraag wordt afgewezen. Een brief naar de minister, met daarin ook een brief van de plaatselijke wethouder en voetbalvereniging, waarin een beroep wordt gedaan op zijn discretionaire bevoegdheid, helpt niet. Sinds zijn afwijzing, woont Abdoul illegaal in Nederland. Iedere week meldt hij zich bij de vreemdelingenpolitie. Hij heeft een Nederlandse vriendin en doet ondertussen veel vrijwilligerswerk op een school en op de voetbalvereniging.

De IND stelt dat het ‘principeel onmogelijk’ is dat Abdoul buiten zijn schuld niet kan vertrekken

‘Je hoopt toch op een fatsoenlijk leven’

Abdoul: “Ik wilde leraar Frans worden, maar midden in mijn opleiding raakte ik uitgeprocedeerd en toen moest ik stoppen. Eigenlijk stopte toen alles, tot aan de dag van vandaag. Er waren geen opties meer in Nederland, daar sprak ik ook met VluchtelingenWerk over. Toen heb ik tegen mijn advocaat gezegd dat ik mee wilde werken aan mijn terugkeer naar Togo.”

Geen reisdocument

“Ik heb contact opgenomen met het Togolese ministerie voor Onderwijs, met het Rode Kruis, met gemeenten in Togo, maar daar hebben we nooit iets op terug gehoord. Nadat ik DT&V vertelde wat ik allemaal al gedaan had, zouden ze kijken wat ze voor me konden doen. Een maand later had ik een afspraak met het consulaat van Togo. ‘Je hebt mijn vragen goed beantwoord,’ zei de consul, ‘maar toch kan ik je geen reisdocument geven. Als je in Togo landt, nemen ze je mee naar het politiebureau voor een verhoor. Als je dan niet kan aantonen dat je echt Togolees bent, kom je in de problemen. Dat kan ik helaas niet doen.’

Brief van de wethouder

“Ik heb steeds gedaan wat ze van me verwachten, maar toch kreeg ik een brief van de IND, dat ik niet genoeg had gedaan, dat ik niet genoeg inspanning kon aantonen. In een brief schreef ik dat ik het graag wil weten als ze nog ideeën hebben, dat ik wil meewerken maar niet aan documenten kom. Zelfs de wethouder kon niet geloven dat het zo geregeld is in Nederland, hij heeft voor mij een brief geschreven naar de minister. Ondertussen gaat mijn leven voorbij. Ik woon nu samen, gelukkig heb ik wel een plek om te wonen. Maar die spanning, hè. We zijn traditioneel getrouwd en dan hoop je toch op een fatsoenlijk leven. Hopelijk zullen de regels ooit veranderen.”



Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
T (020) 346 72 00
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl