

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2541

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

Op 4 juni 2019 overhandigde de heer Van Zwol, voorzitter van de onderzoekscommissie «Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht» (hierna: commissie), het rapport van zijn commissie aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Mijn voorganger stelde deze onafhankelijke onderzoekscommissie in naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de twee Armeense kinderen. In de opdracht aan de commissie werd deze daarom gevraagd in haar onderzoek bijzondere aandacht te hebben voor (gezinnen met) kinderen. Mijn reactie op het onderzoeksrapport stuur ik uw Kamer hierbij toe. In deze brief ga ik in op de meest in het oog springende conclusies en aanbevelingen. In de bijlage¹ van deze brief reageer ik afzonderlijk op de aanbevelingen die in de brief niet aan de orde komen.

De commissie constateert dat er altijd «in enige mate langdurig verblijvende personen zullen zijn zonder verblijfsrecht, hoe goed wet en beleid op papier ook zijn ingericht, hoe goed de uitvoering ook werkt. De asielpraktijk is permanent werk-in-uitvoering.» De commissie geeft aan dat het daarom van belang is «te erkennen dat we in Nederland te maken hebben met een ten dele onoplosbaar probleem als het gaat om langdurig verblijf van vreemdelingen.» Dat komt volgens de commissie mede door het feit dat de Nederlandse overheid voor het realiseren van vertrek, afhankelijk is van de medewerking van de vreemdeling, en als deze niet zelfstandig vertrekt, van het land van herkomst aan gedwongen vertrek. Zoals de commissie schrijft «wie vrijwillig wil vertrekken kan dat nagenoeg altijd. Bijna alle landen van herkomst werken mee aan een vrijwillig vertrek.»

Ook ziet de commissie dat er in de afgelopen vijftientig jaar veel gesleuteld is aan de asielprocedure, steeds met het doel om deze korter en efficiënter te maken en vaak met het idee dat dit ook tot meer terugkeer

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

zou leiden. De commissie constateert dat de duur van het verblijf van vreemdelingen niet verder is in te perken door aanscherping van beleid en regelgeving. Zij roept dan ook op om terughoudend te zijn met het wijzigen van regelgeving en procedures, ook met reeds ingezette trajecten, zoals voornemens uit het regeerakkoord en (onderdelen van) het Programma Flexibilisering Asielketen. De oproep van de commissie tot meerjarige financiële zekerheid sluit aan bij de motie van uw Kamer daarover en heeft inmiddels bij de voorjaarsbesluitvorming geleid tot een hogere structurele stabiele financiering van de IND.

Daarnaast concludeert de commissie dat de asielpraktijk in Nederland in het algemeen goed verloopt en dat Nederland behoort tot de landen met het hoogste aandeel personen, dat na afwijzing van de (asiel)aanvraag aantoonbaar vertrekt. Dit baseert de commissie onder meer op een in opdracht van de commissie verricht rechtsvergelijkend onderzoek naar twaalf landen met betrekking tot zes nationaliteiten door de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Even na aanbidding van het rapport van de commissie bleek er een fout te zitten in de berekeningen van de genoemde universiteiten, die ten grondslag lagen aan hun studie. Na rectificatie daarvan steeg Nederland van de derde naar de eerste plaats in de lijst van onderzochte landen, die het beste scoren op terugkeer². Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het onderzoek concludeert dat zelfs in de landen met het hoogste aandeel aantoonbaar vertrek, het merendeel van de afgewezen asielzoekers *niet* aantoonbaar is vertrokken.

Tegen deze achtergrond doet de commissie haar aanbevelingen.

Ik ben uiteraard blij met de conclusie dat er in de Nederlandse asielpraktijk veel goed gaat, ook in vergelijking met andere landen. Tegelijkertijd noemt de commissie belangrijke verbeterpunten. Hieronder noem ik de kern van deze aanbevelingen en ga vervolgens op elk punt in.

1. Stuur zichtbaar op snelheid en tijdigheid van norm-, wacht- en doorlooptijden. Verbeter de planning bij elke stap, met bijzondere aandacht voor complexe zaken. Geef de uitvoerende diensten meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer)ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen. Verbeter de in- en externe informatievoorziening, stel een casemanager aan voor complexe asielaanvragen, geef voldoende mandaat aan de uitvoering en zorg voor meer ruimte voor de professional. Stel het ingezette Programma Flexibilisering Asielketen langs deze lijnen bij.
2. Investeer in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag; dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Handhaaf rechtsbijstand en onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers. Benut bij complexe asielaanvragen het recent aan de IND gegeven mandaat om bij een eerste asielaanvraag een verblijfsvergunning vanwege schrijnende omstandigheden te verlenen.
3. Motiveer al bij de eerste asielaanvraag door een ouder, hoe het belang van meegekomen kinderen is gewogen; hoor kinderen zo veel mogelijk ook zelf.
4. Zet in op verhoging van aantoonbaar vertrek. Terugkeer is een normaal onderdeel van het gesprek. Bevorder vrijwillige terugkeer met voldoende faciliteiten voor asielzoekers en met gedwongen terugkeer als stok-achter-de-deur. Sluit bij voorkeur in Europees verband overeenkomsten af met landen die nog niet meewerken aan gedwongen terugkeer. Richt op de locaties voor onderdak aan uitgeprocedeerde gezinnen de (onderwijs- en andere) faciliteiten duidelijk(er) in, gericht op vertrek en terugkeer naar het land van herkomst.

² Rectificatiebericht: <https://www.merit.unu.edu/rectification/>

Ad. 1.

Sturing

Graag zet ik hier eerst uiteen hoe de sturing is ingericht. Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid geldt sinds april 2017 ten aanzien van de taakorganisaties het sturingsmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer, oftewel het driehoeksmodel. Voor de migratieketen geldt dat de directeur-generaal Migratie (DGM) de ambtelijk opdrachtgever is van het COA, de IND en de DT&V. De rol van eigenaar (sturing op bedrijfsvoering) is belegd bij de secretaris-generaal.

De zorg van de commissie op het punt van de sturing ziet in het bijzonder op de sturing op norm-, wacht- en doorlooptijden. Voor een adequate integrale planning en sturing op de doorlooptijden van de asielaanvragen is een goede informatiepositie cruciaal, zo stelt de commissie.

Terecht stelt de commissie dat in de achterliggende periode deze informatiepositie op onderdelen onvoldoende was. Dat gold zowel voor de informatiepositie binnen de IND als voor de departementale informatiepositie op onderdelen die voor een goede invulling van de eigenaars en/of opdrachtgeversrol van belang zijn. Als sprekende voorbeelden noemt de commissie dat de IND de wachttijd (de duur van de rust- en voorbereidingstermijn) niet registreert en daarmee niet exact in beeld heeft en het ontbreken van actuele personeelsbezettingcijfers. In positieve zin merkt de commissie daarbij op dat de IND in de bewuste periode verbetering liet zien. In zoverre de commissie dit kon vaststellen is de informatiepositie inmiddels verbeterd. Ook oordeelt de commissie dat het ministerie de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling laat zien in het verwerven van cijfermatig inzicht in het functioneren van de asielketen.

Mede gelet op de zorg die ook door de commissie is geuit is besloten dat de sturing en de periodieke gesprekken in dat verband tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en/of eigenaar – meer dan voorheen – op basis van meer uitgebreide en actuele cijfers en gegevens plaatsvindt. Normen en (productie)doelen in de opdrachtbrieven, waarin de afspraken tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer staan, zullen zo concreet mogelijk worden gemaakt. De periodieke cijfermatige rapportage moet daar bij aansluiten. De IND heeft inmiddels een aanpassing doorgevoerd waarmee het ook mogelijk is de duur van de rust- en voorbereidings-termijn bij asielaanvragen te registreren en daarover te rapporteren. Sturing daarop zal daarmee ook op basis van deze rapportages kunnen plaatsvinden.

Daarnaast is het voor een goede sturing op de keten niet enkel van belang om inzicht te hebben in de gerealiseerde doorlooptijden, maar ook om de doorlooptijden van ingediende asielaanvragen te kunnen prognosticeren. Bovendien kun je er dan voor zorgen dat mensen die asiel aanvragen weten hoe veel tijd het kost tot de IND een beslissing neemt. Daarom ontwikkelt de IND de komende periode een prognosemodel. Daarbij past de kanttekening dat migratie, en de asielinstroom in het bijzonder, een eigen dynamiek kent. Die dynamiek is van invloed op de doorlooptijden die de IND kan realiseren. Prognoses kunnen en moeten dan ook niet als toezeggingen worden gezien.

Zoals bekend, heeft de IND achterstanden weg te werken bij de behandeling van asielaanvragen. Over de stand van zaken hieromtrent informeer ik u nog voor de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid per separate brief.

Over tweede en volgende procedures constateert de commissie dat deze aanvragen nu regelmatig effectief worden ingezet als middel om het vertrek uit Nederland uit te stellen en in veel gevallen bovendien opvang te krijgen. Om dat te voorkomen is volgens de commissie ook een strakkere en gerichtere sturing op de doorlooptijden van deze procedures nodig en een effectieve en zichtbare sturing op snelheid en tijdigheid van (norm-, wacht-, door-)looptijden van tweede en volgende procedures.

Er zijn reeds maatregelen genomen, die het «stapelen» van (kansarme) asielaanvragen moeten tegengaan.

Sinds oktober 2018 beoordeelt de IND een herhaalde asielaanvraag zo spoedig mogelijk na indiening op compleetheid. Wanneer een aanvraag niet compleet is, krijgt de vreemdeling een termijn om de aanvraag compleet te maken. Wanneer dat niet gebeurt, stelt de IND de aanvraag buiten behandeling. Hierdoor worden incomplete aanvragen snel afgedaan en komen deze aanvragen niet terecht in de procedure. Sinds 1 juli 2019 moeten herhaalde asielaanvragen bovendien in persoon in Ter Apel worden ingediend. Wanneer dat niet gebeurt, stelt de IND de aanvraag eveneens buiten behandeling.

Daarnaast is het per juli van dit jaar mogelijk bij herhaalde asielaanvragen het gehoor achterwege te laten wanneer de IND op basis van de stukken oordeelt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft. De IND kan kansloze herhaalde aanvragen zo versneld schriftelijk af doen. Deze maatregel vindt zijn basis in het regeerakkoord.

Meer informatie over de maatregelen om het stapelen van herhaalde asielaanvragen tegen te gaan vindt u in de brief over het Programma Flexibilisering Asielketen die gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer is gestuurd.

Overigens geldt het advies van de commissie om in alle zaken op snelheid en tijdigheid te sturen voor de gehele keten, inclusief de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de huidige situatie geldt voor de rechtspraak een doorlooptijd die op veel onderdelen naar behoren te noemen is. Beroepszaken bij asielbeslissingen die zijn genomen in de zogeheten sporen 1 (Dublin) en 2 (veilige landen van herkomst) en in de algemene asielprocedure worden binnen een beperkt aantal weken afgehandeld. De doorlooptijden van beroepszaken na beslissingen in de verlengde asielprocedure zijn langer en bedragen vaak vele weken. In de gesprekken tussen departement en rechtspraak is hiervoor aandacht, vanzelfsprekend met inachtneming van de onafhankelijke positie van de rechtspraak. In de huidige situatie vind ik het passend de focus te leggen bij het terugbrengen van de voorraden bij de IND.

Complexe zaken en casemanagement

Het valt de commissie op dat gecompliceerde zaken uitschieters veroorzaken in de «stapeling» van procedures en langdurig verblijf. Zaken die (dreigen) uit (te) lopen krijgen volgens de commissie niet aantoonbaar prioriteit. Zij adviseert daarom in te grijpen bij complexe, arbeidsintensieve asielzaken, een casemanager aan te stellen voor de begeleiding van complexe zaken en daarbij éénduidig de verantwoordelijkheid voor de voortgang van complexe asielzaken «over de gehele keten heen» en gedurende de gehele procedure te beleggen. Ook zou het informatiesturingssysteem zo ingericht moeten worden dat deze zaken tijdig en daadwerkelijk gesignaleerd worden.

Het zaakverantwoordelijk maken van een medewerker op een wijze dat hij of zij bij complexe zaken binnen de keten essentiële voorrang en

voortgang kan bewerkstelligen heeft onmiskenbaar voordelen en ik zal daarom deze aanbeveling overnemen. De huidige situatie van achterstanden bij de IND is een beperking voor een directe en volledige implementatie van deze aanbeveling. Breed ingezet casemanagement vraagt een manier van sturing en ketenbrede afspraken. Daarmee kan voorkomen worden dat casemanagement in een te groot aantal zaken tegelijk gevoerd wordt en ertoe leidt dat in de keten vele tientallen medewerkers tegelijk om voorrang van hun zaak pleiten zodat uiteindelijk niets meer voorrang heeft. De meerwaarde van casemanagement is het grootst als er na afdoening (afwijzing) zicht is op een spoedig vertrek van de betrokken vreemdeling.

Daarom start ik met casemanagement in zaken waarin een terugname-akkoord (vervangend reisdocument) is afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging. Deze zaken kennen een duidelijke afbakening en het casemanagement kan hierin perspectiefvol leiden tot vertrek. Ervaringen met deze werkwijze kunnen uiteindelijk verder uitgebouwd worden tot breder casemanagement, zeker wanneer geen sprake meer is van de situatie van achterstanden.

In dit verband noem ik ook graag enkele toekomstige ontwikkelingen die binnen het Programma Flexibilisering Asielketen vorm krijgen en die zeer goed aansluiten bij aanbevelingen van de commissie, in het bijzonder de aanbevelingen die zien op ketenbreed casemanagement en het tijdig en daadwerkelijk (kunnen) signaleren van complexe zaken. Ook de inzichten van de commissie helpen bij het invullen van de richting en het uitwerken van het Programma.

Zo is het vernieuwde Identificatie & Registratie-proces, dat binnen het Programma Flexibilisering Asielketen wordt ontwikkeld, gericht op het vroegtijdig veiligstellen van informatie die zowel waardevol is voor het toelatingsproces als voor het realiseren van terugkeer. De informatie die daarmee zal worden verzameld, wordt in de toekomst aan de zogenoemde regietafel multidisciplinair beoordeeld. Daar zal onder gezamenlijke informatiedeling met de relevante ketenpartners aan tafel al aan de voorkant van de asielprocedure een individuele inzet per asielzoeker worden bepaald. Wanneer zaken aan de voorkant al als complex kunnen worden aangemerkt, kan in de toekomst daar al worden besloten tot casemanagement. Ik ben er met de commissie van overtuigd dat hierdoor in die complexe zaken langdurig verblijf voorkomen of verminderd kan worden.

Om een zo goed mogelijke doorstroom van zaken door het asielproces te bereiken, is tevens van belang dat de benodigde medewerkers en middelen in de hele keten op het juiste moment inzetbaar zijn. Binnen het Programma Flexibilisering Asielketen wordt gewerkt aan een gezamenlijke planningsomgeving, wat hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren. In de brief over het Programma, die uw Kamer gelijktijdig heeft ontvangen, licht ik dit nader toe.

Tot slot kom ik op de suggestie van de commissie om ten behoeve van de sturing ook de informatievoorziening in de halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) aan te passen. Deze aanbeveling neem ik deels over. De RVK is niet bedoeld als sturingsinstrument en dient een ander doel, namelijk het op hoofdlijnen beschrijven van de resultaten van de vreemdelingenketen in de voorgaande periode. Dat is naar mijn mening wat de RVK nu doet en het karakter ervan hoeft naar mijn mening dan ook niet te wijzigen. Wel kan de rapportage in goed overleg met uw Kamer worden aangevuld op aspecten die onderwerp zijn van recente beleids-

aanpassing of anderszins in belang toenemen. Daarbij moet wel gewaakt worden voor het overzichtelijk en beperkt blijven van de rapportage als geheel.

Realiseer meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit

De commissie merkt op dat de komst van (asiel)migranten naar Nederland van zoveel factoren afhankelijk is dat het opstellen van prognoses en het daarop baseren van de benodigde capaciteit bij de IND een hachelijke zaak is. Het hiermee gepaard gaande op- en weer afschalen van het personeelsbestand heeft volgens de commissie consequenties voor de ervaring en daarmee de kwaliteit van de IND-medewerkers. De commissie adviseert daarom meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit te realiseren: meer mensen, meer geld.

Ik kan me vinden in deze aanbeveling van de commissie. De flexibiliteit en effectiviteit van de asielketen zijn gebaat bij een stabiele financiering van de organisaties in de keten. Naar aanleiding van de motie van uw Kamer³ en daarmee samenhangende toezegging van mijn voorganger inzake de financieringssystematiek van de IND is bezien welke mogelijkheden er zijn om de IND op een stabielere wijze te financieren. De uitkomsten hiervan zijn betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming, waarbij het kabinet heeft besloten om de IND een hogere structurele stabiele financiering toe te kennen. Dat betekent dat de organisatie in staat gesteld wordt haar bedrijfsvoering meerjarig stabiel in te richten. De wendbaarheid van de IND wordt hiermee vergroot. De eerdere wijze van financiering dwong de IND om de bedrijfsvoering te organiseren op een korte horizon. Grote en noodzakelijke investeringen in personeel en huisvesting werden niet of te laat gedaan.

De verwachting is dat de IND met de stabiele financiering in staat is om de organisatie structureel anders in te richten en zo beter in te spelen op een fluctuerende instroom. Als de IND binnen de afgesproken doorlooptijden beslist, is de IND een voorspelbaarder ketenpartner waardoor de keten als geheel beter kan functioneren.

De IND heeft in de afgelopen periode extra personeel aangenomen om de doorlooptijden terug te dringen. Daarnaast neemt hij maatregelen om te zorgen dat de IND een aantrekkelijke werkgever blijft. Wanneer er sprake is van structureel werkaanbod worden tijdelijke contracten omgezet in een vast dienstverband. De IND is in dit kader bezig met het opstellen van een meerjarig strategisch personeelsplan. Het doel is om meerjarig de personeelsinzet en het opvangen van het natuurlijk verloop beter af te stemmen op het werkaanbod. De IND zal dan, binnen een bepaalde bandbreedte, in staat zijn om mee te bewegen met de asielinstroom. Bij het opleiden van nieuwe medewerkers is de inzet om zoveel en zo snel als mogelijk op te leiden.

Ook voor andere organisaties in de asielketen zijn extra middelen vrijgemaakt. Zo is ook het budget voor COA structureel verhoogd. Deze structurele financiering maakt de keten weerbaarder voor fluctuaties in de instroom en draagt bij aan een efficiënter proces.

Geef meer ruimte aan de professional

De commissie ziet in het kabinetsvoornemen tot afschaffing van de discretionaire bevoegdheid meer ruimte ontstaan voor de professional om al vroeg in de procedure te toetsen aan schrijnendheid. De commissie

³ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 42

raadt aan daarbij oog te hebben voor potentieel lastige en complexe zaken, waaronder de zaken van (gezinnen met) kinderen.

Deze aanbeveling neem ik over. Er bestond al ruimte om vroeg in de procedure te toetsen aan schrijnendheid, en ingevolge de nieuwe balans in het regeerakkoord⁴ kan de IND schrijnende omstandigheden bij volwassenen en kinderen beter en vroeger meewegen voor zover het eerste aanvragen betreft. Ik heb er alle vertrouwen in dat IND-medewerkers en de andere collega's in de keten oog hebben voor lastige en complexe situaties. Daarnaast kan de IND om een onafhankelijk advies vragen over voor de besluitvorming relevante aspecten. Dit geldt in het bijzonder wanneer kinderen met een specifieke problematiek bij de procedure zijn betrokken.

Ad. 2.

Handhaaf (voldoende) rechtsbijstand in de asielprocedure

De commissie adviseert te investeren in een zorgvuldige behandeling van de eerste asielaanvraag. Volgens de commissie beperkt dat vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Zij adviseert daarom de rechtsbijstand en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers te handhaven voorafgaand aan de start van de asielprocedure.

Terecht geeft de commissie aan dat de zorgvuldige behandeling van de eerste asielaanvraag van groot belang is en dat dit eventuele vertraging in het vervolproces voorkomt. Met het kabinetsvoornemen uit het regeerakkoord om, in lijn met EU-regelgeving, rechtsbijstand eerst aan te bieden na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag, beoogt het kabinet dan ook op geen enkele wijze tot een minder zorgvuldige behandeling te komen. Bij de uitwerking van de maatregel uit het regeerakkoord zie ik erop toe dat er aandacht is voor het waarborgen van een zorgvuldige behandeling van de eerste asielaanvraag.

Ik ben het met de commissie eens dat het belangrijk is dat de asielzoeker bij de start van de asielprocedure goed en volledig geïnformeerd blijft worden over alle aspecten die in dat verband relevant zijn. Ik ben het echter niet met de commissie eens dat de IND dat niet kan doen. Het op onpartijdige wijze beslissen op asielaanvragen is een kerntaak van de IND. Ik begrijp het gebruik van de term «onpartijdig» door de commissie dan ook zo dat het van belang is dat de asielzoeker de verstrekte informatie vertrouwt als afkomstig van een partij die tevens de belangen van de asielzoeker voor ogen heeft. Ook daarvoor heb ik aandacht bij de uitwerking van deze maatregel uit het regeerakkoord.

Ad. 3.

Laat zien hoe het belang van het kind is gewogen

De commissie adviseert al bij de eerste asielaanvraag door een ouder, te motiveren hoe het belang van meegekomen kinderen is gewogen.

Bij de beslissing op een asielaanvraag wordt het belang van het kind nadrukkelijk betrokken bij de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM, waaraan de IND verplicht toetst bij de eerste asielaanvraag. Dit geeft de IND ook duidelijk weer in de asielbeschikking. In de reguliere procedure komt de belangenafweging van artikel 8 EVRM aan de orde in iedere zaak waarin ouders en/of kinderen zijn betrokken.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2459.

Momenteel nadert de afronding van een samenwerkingsproject van de IND, de DT&V en de Raad voor de Kinderbescherming. Dit project heeft onder meer gekeken naar het verbeteren van de motivering in beschikkingen die betrekking hebben op kinderen met als resultaat dat er handvatten zijn ontwikkeld voor de uitvoering.

Het komt ook voor dat kinderen of hun ouders bij een asielaanvraag, naast asielgronden, omstandigheden aanvoeren die zien op de persoonlijke ontwikkeling van de kinderen. De IND geeft deze omstandigheden summier weer in de asielbeschikking, omdat zij veelal niet of beperkt relevant zijn voor de vraag of het kind asielbescherming nodig heeft. Beperkingen in de mogelijkheid tot ontwikkeling of ontplooiing bij terugkeer vormen immers in beginsel niet voldoende grond voor asielrechtelijke bescherming.

Ik zie ruimte om in de (afwijzende) asielbeschikking duidelijker weer te geven wat kinderen of hun ouders ook in dit kader hebben aangevoerd, zodat voor hen inzichtelijk is dat naar deze door hen aangevoerde omstandigheden is geluisterd en dat deze zijn meegenomen in de beoordeling. De IND zal hier in de motivering van asielbeschikkingen aandacht aan besteden. Dit neemt niet weg dat slechts de door kinderen of hun ouders aangevoerde asielmotieven tot asielrechtelijke bescherming kunnen leiden.

Hoor kinderen zoveel mogelijk zelfstandig

De commissie doet deze aanbeveling met de verwachting dat het de kans vermindert dat pas in latere (beroeps- of herhaal-)procedures alsnog een vergunning wordt verleend op basis van omstandigheden die eerder naar voren hadden kunnen komen. Het zou ook de kans op berusting bij weigering van een vergunning vergroten.

Deze aanbeveling wordt, met een enkele kanttekening, overgenomen. In de Nederlandse procedure worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen in beginsel altijd gehoord, omdat zij (zelf of met behulp van hun voogd) een zelfstandige asielaanvraag indienen. Kinderen die met hun gezin in Nederland asiel aanvragen worden zelfstandig gehoord vanaf hun 15^e jaar, omdat zij vanaf die leeftijd een zelfstandige asielaanvraag (naast die van hun ouders) indienen. Kinderen tussen de 12 en 15 jaar worden gehoord over hun asielmotieven, indien zij hierom verzoeken of wanneer hiertoe aanleiding is.

De commissie geeft aan dat bij het overnemen van deze aanbeveling rekening moet worden gehouden met leeftijd, ontwikkelingsniveau en belasting. Ook wijst de commissie er op dat gehoren voor kinderen (achteraf) belastend kunnen zijn. Ik deel deze zorg. Kinderen zouden bijvoorbeeld het gevoel kunnen krijgen dat de verantwoordelijkheid voor het slagen van de asielaanvraag van hun ouders op hun schouders rust. Mogelijk bestaan er ook (grote) discrepanties tussen de gehoren van ouders en kind die in het nadeel van het gezin kunnen uitpakken. Ik wil voorkomen dat kinderen instrumenteel worden ingezet. Daarom zal het horen van kinderen vanaf 12 jaar niet gestandaardiseerd worden. Evenmin zie ik aanleiding deze aanbeveling van toepassing te laten zijn op kinderen in gezinnen, jonger dan 12 jaar.

Ik zie daarom vooral winst in de informatievoorziening aan kinderen en hun ouders over de mogelijkheid voor kinderen tussen de 12 en 15 jaar om zelfstandig gehoord te worden over hun asielmotieven. In de praktijk blijkt dat ouders soms niet goed (genoeg) op de hoogte zijn van de mogelijkheid om hierom te verzoeken. Samen met de IND is bekeken hoe de informatievoorziening hierover verbeterd kan worden. Daartoe zullen

gezinnen met kinderen tijdens het aanmeldgehoor geïnformeerd worden over deze mogelijkheid. Ook schriftelijk worden asielzoekers geïnformeerd over de mogelijkheid om vanaf 12 jaar zelfstandig gehoord te worden.

Hoewel het horen van meer kinderen die deel uitmaken van een gezin – in sommige gevallen – zou kunnen leiden tot het krijgen van een vollediger beeld (over het asielrelaas) van een gezin, kunnen er kanttekeningen geplaatst worden bij de stelling van de commissie dat het vaker horen van kinderen zal leiden tot meer berusting bij een afwijzing, dan wel tot minder vervolgaanvragen. Dit hangt af van veel meer factoren en belangen. Het feit dat kinderen jonger dan 15 jaar in de huidige inrichting van het proces meestal niet worden gehoord, betekent immers niet dat het belang van die kinderen niet is meegewogen in de procedure, zoals in het voorgaande punt uiteengezet. De wijziging die ik daar aankondigde, werkt mogelijk ook zo door dat kinderen en hun ouders zich beter gehoord voelen, zonder dat het kind noodzakelijkerwijs zelfstandig is gehoord.

Ad. 4.

Zet in op verhoging van aantoonbaar vertrek, bij voorkeur in Europees verband

De commissie adviseert overeenkomsten te sluiten met landen die nog niet meewerken aan gedwongen vertrek en dit een prioriteit te laten zijn voor het hele kabinet. Daarbij roept de commissie op dit zo veel mogelijk in Europees verband te doen en dit langjarig en consequent vol te houden.

Een betere samenwerking in de Europese Unie op het vlak van asiel- en terugkeerbeleid is van groot belang. Het streven zou moeten zijn om in Europees verband een humaan, zorgvuldig en effectief vreemdelingenbeleid vorm te geven. Ook moet de overheid zich niet neerleggen bij «vertrek met onbekende stemming» door de vreemdeling om zo uitzetting te voorkomen.

Ik onderschrijf genoemde aanbevelingen. Deze sluiten goeddeels aan bij de ambities van het huidige kabinet in het regeerakkoord en de beschreven inzet bij de integrale migratieagenda en de Nederlandse inzet voor het Gemeenschappelijke Europees Asielstelsel (GEAS). Uit het vergelijkend landenonderzoek blijkt dat Nederland van de twaalf onderzochte landen en zes nationaliteiten het hoogste percentage aantoonbaar vertrek had (44%). Enerzijds is het goed dit te constateren, zeker in het licht van de complexiteit van terugkeer en het inzicht van de commissie dat in andere landen geen «best practices» zijn gevonden die Nederland nog niet kent of toepast. Anderzijds krijgt momenteel zeven tot acht op de tien asielzoekers in Nederland – ook na (hoger) beroep – geen vergunning en vertrekt minder dan de helft daarvan aantoonbaar. Ik ben niet van plan daarin te berusten. Zoals ik uw Kamer heb toegezegd zal ik u nader informeren over mijn plannen om effectieve terugkeer te bevorderen. U ontvangt deze brief voor de behandeling van de begroting van Justitie en Veiligheid. In die brief zal ik ook ingaan op het voorkomen van vertrek met onbekende bestemming.

Biedt ruime faciliteiten aan niet-gouvernementele organisaties (ngo's)

De commissie geeft aan dat investeren in vertrek loont. Bij vrijwillige terugkeer blijkt het effectief te zijn om wat meer financiële middelen te bieden met voldoende ruimte voor maatwerk. De commissie adviseert migranten die niet in Nederland mogen blijven perspectief te bieden door ruimere faciliteiten te geven aan ngo's, in het bijzonder de Internationale

Organisatie voor Migratie (hierna: IOM), die ex-asielzoekers stimuleren en ondersteunen bij vrijwillig vertrek.

Deze aanbeveling neem ik over. Ik onderken de waarde die ngo's en met name IOM hebben bij het terugkeerproces. De samenwerking tussen IOM en de Nederlandse overheid dateert van begin jaren «90. Sindsdien is het beleid ten aanzien van zelfstandige terugkeer verder ontwikkeld. Met de samenwerking met IOM en daarmee ook de vestiging van een eigen missie van IOM in Nederland werd ook het zogeheten REAN-programma⁵ opgezet. Via dit programma wordt het zelfstandig vertrek van migranten gefaciliteerd en verstrekt IOM aan een specifieke groep herintegratieondersteuning. Via haar landelijke netwerk heeft IOM goede contacten met maatschappelijke organisaties die in contact staan met migranten. Door haar onafhankelijke positie is IOM beter in staat om het vertrouwen van migranten te winnen dan overheidsorganisaties. Om IOM beter in staat te stellen om maatwerk te leveren bij het realiseren van vertrek, zal zij binnen de geldende kaders meer ruimte krijgen om een passende afweging te maken bij het verstrekken van ondersteuning aan individuele migranten.

Met de oprichting van het Europees Vluchtelingen Fonds (EVF)⁶ in 2000 kwam er financieel meer ruimte om ook andere initiatieven op het terrein van terugkeer te financieren en uit te proberen. DT&V subsidieert inmiddels via de Subsidieregeling Ondersteuning Zelfstandig Vertrek terugkeerprojecten van ngo's. Deze ngo's beschikken over een lokaal netwerk en hanteren een eigen werkwijze die complementair is aan het netwerk en de activiteiten van IOM.

Voor wat betreft de (financiële) omvang van de ondersteuning zal steeds een afweging moeten worden gemaakt van de effectiviteit van de ondersteuning in relatie tot de kosten. Ook het effect van het bieden van de ondersteuning in het land van herkomst op de ontvangende gemeenschappen is hierbij van belang.

Wees duidelijk over de bedoeling van gezinslocaties

De commissie adviseert om zowel richting gezinnen die op de locaties wonen als richting de directe omgeving duidelijk(er) te zijn over de noodzaak tot vertrek uit Nederland. De commissie doet de aanbeveling om de geboden onderwijsfaciliteiten en andere faciliteiten op de gezinslocaties nadrukkelijk op vertrek in te richten. Ik wil daarom bezien of er voor kinderen in de leeftijd tussen 4 en 18 jaar, die verblijven op een gezinslocatie, in een paar van de meest voorkomende talen een activiteit ingericht kan worden, waarbij taal en cultuur van het land van herkomst centraal staan. Dit zou in dat geval gaan om een activiteit die wordt aangeboden buiten schooltijd en waarvan deelname op vrijwillige basis plaatsvindt.

Uiteraard blijven de betrokken organisaties zich richting de betreffende vreemdelingen en de directe omgeving inzetten voor heldere en tijdige communicatie over de mogelijkheid van vertrek in het algemeen en het doel van de gezinslocaties in het bijzonder.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

⁵ Return and Emigration Assistance from the Netherlands

⁶ Nu Asiel, Migratie en Integratie Fonds (AMIF)