

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1878

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juli 2014

Tijdens het algemeen overleg van 2 april jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 1821) heb ik uw Kamer toegezegd na te zullen gaan hoe andere landen omgaan met de ondersteuning van asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen en uw Kamer hierover te informeren. Om dit in kaart te brengen, heb ik via het Europees migratienetwerk (EMN) een verkenning laten uitvoeren naar het beleid hieromtrent in andere landen. Onderstaand schets ik u op hoofdlijnen hoe andere landen in Europa hier mee omgaan. In de bijlage treft u een uitgebreidere toelichting van de betreffende landen over hun beleid¹. Aanleiding voor het verzoek van uw Kamer om hiernaar te kijken, vormde de klacht² van de Conferentie van Europese Kerken (CEC) tegen Nederland in het kader collectieve klachten-procedure bij het Europees Sociaal Handvest. Daarom informeer ik u bij deze brief ook over de stand van zaken van de behandeling van deze klacht.

De verkenning van het EMN laat een gevarieerd beeld zien over de wijze waarop de betreffende landen omgaan met de ondersteuning van asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen. In grote lijnen zijn er drie varianten. Sommige landen bieden ondersteuning (in natura en/of financieel) aan asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen totdat ze zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. De omvang van de ondersteuning die wordt geboden, kan daarbij verschillen en is in sommige landen gekoppeld aan de mate van medewerking aan het vertrek. Andere landen bieden ondersteuning (in natura en/of financieel) mits voldaan is aan bepaalde criteria, in het bijzonder de bereidheid van de asielzoeker waarvan de asielaanvraag is afgewezen om terug te keren. Tot slot zijn er landen die geen ondersteuning bieden aan asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen.

In Estland, Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden krijgt iedere asielzoeker waarvan de asielaanvraag is afgewezen, ondersteuning

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 19 637, nr. 1745.

totdat terugkeer naar het land van herkomst is gerealiseerd. De omvang van de geboden ondersteuning kan verschillen. Zo wordt bijvoorbeeld in Noorwegen de financiële toelage die volwassenen krijgen, gekort na een definitief negatief besluit.

Tijdens het algemeen overleg van 2 april jl. heeft uw Kamer specifiek gevraagd naar het beleid in Duitsland. In Duitsland krijgen asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen dezelfde voorzieningen als tijdens de asielprocedure. Het betreft ondersteuning in natura (voedsel, huisvesting, spullen voor de persoonlijke hygiëne en gezondheid) en een financiële tegemoetkoming (zakgeld) afhankelijk van de leeftijd van betrokkene en zijn huwelijks staat en een tegemoetkoming ingeval van ziekte, zwangerschap en geboorte of andere speciale noden van de vreemdeling. Daarnaast heeft uw Kamer ook specifiek gevraagd naar het beleid in Denemarken. Uit een advies³ van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 12 maart 2012 blijkt dat in Denemarken het niveau van voorzieningen afhankelijk is van de stand van zaken van de verblijfsprocedure en de medewerking van de vreemdeling aan zijn vertrek. In reactie op vragen in het kader van een studie⁴ van het EMN naar de inrichting van de opvangfaciliteiten in verschillende lidstaten heeft Denemarken wel gemeld dat het bieden van opvang aan asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, de opvangcapaciteit in Denemarken onder druk zet omdat de uitstroom gering is. Eind 2013 bestonden de bewoners in opvanglocaties voor een derde uit asielzoekers waarvan de asielaanvraag was afgewezen.

In Frankrijk krijgen asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen nog 1 maand asielopvang. Daarna dienen ze in beginsel de opvang te verlaten. Afgewezen asielzoekers zijn daarna afhankelijk van de beschikbare plaatsen in daklozencentra. Uit de informatie in het eerder genoemde advies van de ACVZ van 2012 blijkt die toegankelijkheid tot daklozencentra in de praktijk sterk beperkt te zijn.

In België, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Roemenië en Slowakije dient de vreemdeling te voldoen aan bepaalde voorwaarden alvorens hij ondersteuning krijgt. In België krijgt een asielzoeker waarvan de asielaanvraag in beroep is afgewezen, een termijn van 10 dagen om het land te verlaten. Gedurende deze termijn krijgt hij opvang. Deze vertrektermijn kan tweemaal worden verlengd mits de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. Een asielzoeker waarvan de asielaanvraag is afgewezen en die meewerkt aan zijn terugkeer, heeft dus maximaal 30 dagen een dak boven zijn hoofd. Indien de vreemdeling niet is teruggekeerd binnen deze termijn krijgt hij niet langer opvang, tenzij hij getekend heeft voor vrijwillige terugkeer. In dat geval krijgt hij opvang tot het moment van vertrek. In welomschreven gevallen bestaan er wel uitzonderingen op bovenstaande werkwijze, bijvoorbeeld in geval van zwangerschap van de betrokken vreemdeling.

Luxemburg biedt asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, dertig dagen onderdak na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag. Uitzonderlijk kan deze termijn worden verlengd, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling. In geval de medische situatie van de vreemdeling ernstig is, kan hij uitstel van vertrek aanvragen. Bij toekenning van dit uitstel krijgt betrokkene opvang. Asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, komen in het Verenigd Koninkrijk uitsluitend in welomschreven situaties in aanmerking voor voorzieningen.⁵ De vreemdeling moet aantonen dat hij behoeftig is en bijvoorbeeld alle redelijke stappen zet om het Verenigd Koninkrijk te

³ Kamerstuk 19 637, nr. 1630.

⁴ The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States, EMN, 2014.

⁵ Section 4 van de Immigration and Asylum Act 1999.

verlaten. De geboden ondersteuning is beperkt en tijdelijk. Wel geldt een ruimhartiger beleid waar het afgewezen asielzoekersgezinnen betreft. In Slowakije wordt de mogelijkheid om opvang te krijgen na een afwijzing van de asielaanvraag ook gekoppeld aan de bereidheid om vrijwillig het land te verlaten. In dit geval wordt onderdak geboden in voorzieningen voor daklozen, gedurende een (verlengbare) periode van 6 maanden. Ook in Roemenië lijkt het bieden van onderdak gekoppeld te zijn aan de bereidheid om terug te keren.

In Kroatië en Letland krijgen asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, geen onderdak. In Italië bestaat voor de regio's (lokaal) de mogelijkheid om maatregelen te nemen voor de ondersteuning van vreemdelingen die onrechtmatig in Italië verblijven. Of er regio's in Italië zijn die dergelijke maatregelen hebben getroffen, blijkt niet uit deze verkenning.

Het ondersteunen van asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, vertoont steeds een spanningsveld met de soevereiniteit van landen om te bepalen wie toegelaten wordt tot hun grondgebied. Het is daarbij steeds zoeken naar een evenwichtige balans. Landen maken hierin hun eigen afwegingen.

Een belangrijke afweging in mijn beleid is dat de voorwaarden en de wijze waarop ondersteuning wordt geboden, het goed functioneren van het asiel- en vreemdelingenbeleid niet ondermijnt. Daarom vraagt Nederland van asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen dat ze actief werken aan hun terugkeer alvorens onderdak aan te bieden, zoals ook het beleid is in België en het Verenigd Koninkrijk. Asielzoekers die geen recht (meer) hebben op opvang omdat hun asielaanvraag is afgewezen, kunnen verder onderdak krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie als de Dienst Terugkeer en Vertrek van oordeel is dat het vertrek binnen in beginsel 12 weken is te realiseren. Dit is één element om te komen tot een evenwichtige balans tussen het belang van een goed functionerend asiel- en vreemdelingenbeleid en de belangen van het betrokken individu. Dat van vreemdelingen verwacht wordt dat ze tijdens het geboden onderdak werken aan terugkeer, is niet onredelijk. Het feit dat ze moeten terugkeren is immers de uitkomst van een zorgvuldig tot stand gekomen besluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, en vaak ook een rechter. Als aan de afwijzing van de asielaanvraag geen consequenties meer worden gekoppeld, wordt het asielbeleid zinledig.

Tegelijk wordt de balans met de belangen van het individu verder in evenwicht gebracht door in het Nederlandse beleid rekening te houden met de mogelijke kwetsbaarheid van sommige asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen. Zo komen gezinnen met minderjarige kinderen waarvan de asielaanvraag is afgewezen, in aanmerking voor onderdak in een gezinslocatie indien daarmee wordt voorkomen dat de kinderen in een humanitaire noodsituatie terechtkomen. Voor (uitgeproceeerde) vreemdelingen met een medische problematiek zijn ook mogelijkheden tot opvang voorhanden.

Nog verdergaan in het creëren van opvangvoorzieningen voor asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, acht ik onwenselijk. Opvang (blijven) bieden zonder enige randvoorwaarde, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, kan ertoe leiden dat asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, zelf (jarenlang) verblijf in Nederland kunnen creëren met de hulp van dezelfde overheid die bepaald heeft dat de betrokken vreemdelingen niet in aanmerking komen voor verblijf. Nog afgezien van de mogelijk aanzienlijke financiële kosten waarmee dit gepaard gaat, vermoed ik dat dit het maatschappelijke draagvlak voor het asiel- en vreemdelingbeleid niet ten goede zou komen. Bovendien is ongewis wat de impact zou kunnen zijn van een dergelijke stelselwijziging op de migratiestromen richting Nederland en de (financiële) draagkracht van het Nederlandse asielstelsel. Zeker nu de praktijk in het omgaan met deze problematiek in de Europese lidstaten verschilt.

Ik meen dan ook dat we steeds het eigenlijke vraagstuk onder ogen moeten zien. Dat is de complexe vraag hoe de (Rijks)overheid asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen, kan bewegen tot terugkeer naar het land van herkomst. Want uiteindelijk is terugkeer naar het land van herkomst het enige toekomstbestendige perspectief voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Als het gaat om terugkeer heeft een asielzoeker waarvan de asielaanvraag is afgewezen, in belangrijke mate zelf de sleutel in handen. Daarom hanteert Nederland het uitgangspunt dat de vreemdeling zelf aan de lat staat om zijn of haar terugkeer te organiseren. Men staat er hierbij echter niet alleen voor. De rijksoverheid helpt asielzoekers waarvan de asielaanvraag is afgewezen en die willen terugkeren, onder meer door tijdelijk onderdak aan te bieden. Wanneer een vreemdeling er bewust voor kiest om de negatieve uitkomst van een verblijfsaanvraag te negeren en tevens het verzoek van de Nederlandse Staat om Nederland te verlaten naast zich neerlegt, ontstaat een situatie waarin de vreemdeling zich willens en wetens aan de Nederlandse rechtsorde onttrekt. Dat dit consequenties heeft voor de persoonlijke situatie van deze vreemdeling en de verhouding tot de Nederlandse Staat spreekt voor zich. Tot slot informeer ik u over de stand van zaken van de collectieve klacht van de CEC tegen Nederland in het kader van de collectieve klachtenprocedure bij het Europees Sociaal Handvest. Op 9 juli jl. heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn bevindingen ten gronde toegezonden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het is nu aan het Comité van Ministers om hierover een standpunt in te nemen in de vorm van een resolutie, eventueel met een aanbeveling. Zodra het Comité van Ministers zich heeft uitgesproken over de bevindingen van het ECSR, zal ik uw Kamer hierover informeren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven