

R. van Oene – Robin van Oene MA is als coördinator juridische hulpverlening werkzaam bij het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, en is coördinator van de projectactiviteiten op het gebied van staatloosheid.¹

Knelpunten van een veiligheidsventiel

Buitenschuldbeleid schiet nog altijd tekort

Op grond van het buitenschuldbeleid kan een verblijfsvergunning worden verleend aan mensen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Maar in de praktijk worden die vergunningen nauwelijks gegeven, door restrictieve voorwaarden, zware bewijslast, hoge leges en overvloedige bureaucratie. Hoewel veel vreemdelingen die niet uit Nederland kunnen vertrekken er niet voor in aanmerking komen, wordt het beleid telkens scherper geformuleerd. Robin van Oene schetst de historische context van het buitenschuldbeleid en zet aan de hand van praktijkvoorbeelden de knelpunten uiteen. Ten slotte komt hij met vier aanbevelingen, opdat het buitenschuldbeleid ‘eindelijk gaat werken als het beoogde veiligheidsventiel’.

De werkgroep juridische reflectie van de ABRvS keek in het verslag naar aanleiding van de toeslagaffaire naar de Afdelingsjurisprudentie ‘op terreinen waar burgers in de knel kunnen komen door strenge wetgeving en uitvoering’² Er werd een groot aantal knelpunten beschreven die door partijen uit het werkveld waren aangedragen. Het grootste deel daarvan betrof het vreemdelingenrecht. In een reeks artikelen in dit en komende nummers van A&MR wordt bezien hoe het een jaar later staat met die knelpunten.

1. Inleiding

Het buitenschuldbeleid, op grond waarvan een verblijfsvergunning kan worden verleend aan mensen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken,³ wordt door hulpverleningsorganisaties, advocaten en anderen als

problematisch ervaren.⁴ Het reflectierapport van de juridische werkgroep van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft geconstateerd dat de voorwaarden erg streng zijn, dat het jaren kan duren voordat een afgewezen vreemdeling heeft aangetoond dat hij of zij er alles aan heeft gedaan om terug te keren, en dat niet altijd duidelijk is wat de vreemdeling nog meer moet doen om aan te tonen

1 De auteur is dr. Caia Vlieks en mr. Yolande Wu erkentelijk voor de waardevolle suggesties op eerdere versies van deze bijdrage.
2 Verslag van de werkgroep juridische reflectie ten behoeve van de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagzaken (november 2021).
3 Deze bijdrage bespreekt enkel de eerste categorie vreemdelingen die een beroep kunnen doen op het buitenschuldbeleid (B8/4 Vc, toegankelijk via: <https://bit.ly/3kvACoA>). De overige categorieën, (i) vreemdelingen die om medische redenen blijvend niet in staat zijn om te reizen en (ii) uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (B8/6 Vc), worden hier niet besproken.

4 ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg*, juli 2013, toegankelijk via: <http://bit.ly/305U0I3>, ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, toegankelijk via: <http://bit.ly/3hF0SeZ>, Raad van State, *Verslag van de werkgroep juridische reflectie*, november 2021, toegankelijk via: <https://bit.ly/3XeXuax>, K. Swider, ‘Statelessness Determination in the Netherlands’, ACELG Research Paper nr. 2014-04, 8 mei 2014; S. Jaghai en C. Vlieks, ‘Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen’ *A&MR*, 2013-5/6, p.287-292, Amnesty, *Bewijsnood: wanneer nationaliteit en identiteit ongelofwaardig worden bevonden*, november 2020, toegankelijk via: <http://bit.ly/3hOCMyg>.

dat hij of zij Nederland niet kan verlaten.⁵ Het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (ASKV), en andere niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die uitgedocumenteerde asielzoekers begeleiden, zien vaak staatlozen en andere ongedocumenteerden die een beroep willen doen op dit beleid. Het lijkt haast onmogelijk om aan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid te voldoen.

De IND verleent een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan de vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken op grond van artikel 3.5, lid 2, aanhef en onder j jo. artikel 3.48, lid 2, aanhef en onder a Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). De grondslag van deze regelgeving is gelegen in artikel 14, lid 3, Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). In paragraaf B8/4 Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000) is nader uitgewerkt wanneer iemand geacht wordt zonder resultaat te hebben geprobeerd uit Nederland te vertrekken.⁶

1.1 Voorwaarden en cijfers

De huidige cumulatieve voorwaarden voor toepassing van het buitenschuldbeleid zijn:⁷

1. Er bestaat geen redelijke twijfel over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling;
2. De vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling verzocht ten behoeve van zijn vertrek uit Nederland of het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd;
3. De vreemdeling heeft naar het oordeel van de DT&V in houding en gedrag laten zien dat hij wil terugkeren naar zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat hij zich heeft gehouden aan de afspraken die de DT&V met hem heeft gemaakt gedurende de bemiddelingsprocedure; en
4. Op het moment van beslissen is er geen sprake van een lopende procedure in het kader van een aanvraag voor een verblijfsvergunning en voldoet de vreemdeling niet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning.

In de praktijk wordt een vergunning op grond van het buitenschuldbeleid nauwelijks verleend. Een WOO-verzoek gedaan door het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) geeft de volgende cijfers:⁸

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Ambtshalve verlening	<10 ⁹	10	<10	<10	<10		20
Aanvraag VVR – afwijzing	20	20	20	20	20	20	110
Aanvraag – Inwilliging	<10	<10	<10	10	30	10	60

Erkende staatlozen (die in de Basisregistratie Personen (BRP) als staatloos staan geregistreerd), lijken de meerderheid uit te maken van dit aantal.¹⁰ Eerdere onderzoeken wijzen uit dat de vraag of de aanvrager van een buitenschuldvergunning staatloos is, bij de beoordeling echter geen rol van betekenis speelde.¹¹

Bij een *quick scan* constateerde de ACVZ in 2017 dat advocaten weinig gebruik maken van de mogelijkheid een buitenschuldprocedure op te starten, mede vanwege de grote tijdsinvestering die de voorbereiding vraagt, en omdat de verwachtingen voor een succesvolle uitkomst laag zijn.¹²

Vaststaat dat de regeling maar zelden toegepast wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de IND, of ingeroepen door vreemdelingen en hun gemachtigden. Restrictieve voorwaarden, zware bewijslast, hoge leges en overvloedige bureaucratie lijken een afschrikwekkende werking te hebben.¹³ Tijdens de bemiddeling door de DT&V heeft de vreemdeling geen verblijfsrecht, en niet altijd recht op opvangvoorzieningen,¹⁴ mag hij of zij niet werken en kan hij of zij in bewaring worden geplaatst.¹⁵ Een bemiddelingstraject bij de DT&V en de beslissing van de IND op de aanvraag kunnen lang duren. Deze termijn hangt van veel factoren af, waaronder de voortvarendheid waarmee de DT&V het bemiddelingsverzoek op- en aanpakt, de snelheid waarmee de persoon in kwestie de benodigde inspanningen verricht en de handelswijze van de vertegenwoordiging van het land van herkomst. Het aanvragen van een verblijfsvergunning op basis van het buitenschuld criterium is duur, in 2023 kost het € 350 per persoon.

9 Afgeronde cijfers.

10 Antwoorden op Kamervragen over begroting Justitie en Veiligheid 2023, 2 november 2022, toegankelijk via: <http://bit.ly/3WnxY1H>. Zie tabel 24C in de bijlage, toegankelijk via: <https://bit.ly/3CZMbLd>.

11 ACVZ, Supra n. 4, p. 57, S. Jaghai en C. Vlieks, Supra n. 4, p. 289; European Network on Statelessness en ASKV, *Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in the Netherlands*, november 2015, p. 18, toegankelijk via: <http://bit.ly/3UGFPY1>.

12 ACVZ, *Quick scan huidige werking buitenschuldbeleid*, oktober 2017, toegankelijk via: <http://bit.ly/3EbdKBh>

13 Zie bijvoorbeeld de volgende verhalen van staatlozen in de media: Joset van der Hoeven, 'Het lot van de staatloze vluchteling: "Niemand wil ons hebben"', *Het Parool*, 28 januari 2020, toegankelijk via: <http://bit.ly/3TAa1Tt>, laatst bezocht op 13 november 2022; Petra Vissers, 'Staatlozen in Nederland hopen dat de rechter hen meer duidelijkheid verschafft', *Trouw*, 8 november 2018, toegankelijk via: <http://bit.ly/304ekvB>, laatst bezocht op 13 november 2022; Ula Idzikowska, 'Staatloos? Bewijs het maar!', *OneWorld Blog*, 4 juni 2018, toegankelijk via: <http://bit.ly/3UXsUAV>, laatst bezocht op 13 november 2022; Ula Idzikowska, '27 jaar zonder nationaliteit – hoe red je dat? Deel 2', *OneWorld Blog*, 3 juli 2018, toegankelijk via: <http://bit.ly/3E4ZvNv>, laatst bezocht op 13 november 2022

14 Uitgedocumenteerde asielzoekers met zicht op terugkeer binnen twaalf weken kunnen worden geplaatst in de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) met een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van art 56 van Vw 2000 opgelegd door de DT&V, zie Leidraad Terugkeer en Vertrek, toegankelijk via: <http://bit.ly/3gaPOWC>, laatst bezocht op 15 november 2022. Deze termijn kan in principe verlengd worden zolang er zicht op terugkeer bestaat. Gezinnen met minderjarige kinderen kunnen vanuit een vbl verhuizen naar een gezinslocatie (gol). Dit gebeurt als zij hun vertrek niet binnen 12 weken kunnen organiseren en geen ander onderdak hebben, zie Opvanglocaties voor terugkeer, toegankelijk via: <http://bit.ly/31PRvEN>, laatst bezocht op 15 januari 2022. Daarnaast kunnen ongedocumenteerden onder voorwaarden gebruik maken van de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV).

15 Zelfs wanneer de vreemdeling blijft werken aan terugkeer, gelden nagenoeg altijd de gronden 'onttrokken aan toezicht' en 'negeren van terugkeerbesluit', alsmede de gronden 'geen vaste woon- en verblijfsplaats' en 'geen inkomen', waarmee detentie gelegitimeerd kan worden op basis van art. 5.1b lid 3 en 4 Vb.

5 Raad van State, *Verslag van de werkgroep juridische reflectie*, november 2021, toegankelijk via: <https://bit.ly/3XeXuax>.

6 Er bestaat ook een 'bijzonder' buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (paragraaf B8/6 Vc 2000), waarop niet nader zal worden ingegaan in deze bijdrage.

7 Voor de verlening van de vergunning zelf dient daarnaast tevens voldaan te worden aan de van toepassing zijnde voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (die bijvoorbeeld uit art. 16 Vw 2000 volgen).

8 Resultaat WOO-verzoek van juni 2021 met BIC-nummer 19035. Afgerond op tientallen.

De zware bewijslast, de lange duur en het niet krijgen van een toevoeging, zijn voor advocaten (financiële) belemmeringen om vreemdelingen te begeleiden in de voorbereiding van een buitenschuldaanvraag. Het langdurig niet hebben van verblijfsrecht, beperkte juridische bijstand en de financiële barrières verminderen de toegankelijkheid van de procedure en zorgen ervoor dat de vreemdeling langdurig wordt blootgesteld aan juridische onzekerheid zonder identiteitsbewijs.

2. Knellende regelgeving

2.1 Achtergrond en geschiedenis

Het uitgangspunt in het terugkeerbeleid is dat in beginsel iedereen zelfstandig kan terugkeren naar zijn of haar land van herkomst.¹⁶ Op dit uitgangspunt wordt, als beoogd sluitstuk van het vreemdelingenbeleid, een uitzondering gemaakt met het buitenschuldbeleid. Hieronder beschrijf ik de meest relevante ontwikkelingen in het beleid, alvorens de huidige regelgeving te bespreken. Het buitenschuldbeleid is ontstaan in 1999 en had aanvankelijk alleen betrekking op staatlozen. De gedachte hierbij was dat er geen landen zijn die structureel weigeren de eigen onderdanen die zelfstandig terug willen keren, terug te nemen. Hoewel de buitenschuldprocedure vaak wordt genoemd wanneer het over staatloosheid gaat, is staatloosheid binnen de huidige beleidsregels geen relevante factor meer.¹⁷

Vanaf 2005 is het ook mogelijk voor niet-staatlozen om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning.¹⁸ Het uitgangspunt dat er geen landen zijn die stelselmatig eigen burgers de toegang tot het land ontzeggen, blijft de grondslag van het beleid. Het buitenschuldbeleid is geformuleerd om te voorzien in situaties waarin dit grondbeginsel moet worden losgelaten.

In 2013 bracht de ACVZ een rapport uit met daarin 11 aanbevelingen om het buitenschuldbeleid aan te passen en te verhelderen.¹⁹ Dit advies is een jaar eerder aangevraagd door de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. De staatssecretaris nam de meeste aanbevelingen uit het advies over,²⁰ behoudens drie belangrijke onderdelen ten aanzien van het opstellen van een niet-limitatieve lijst met documenten om de identiteit en nationaliteit te onderbouwen, en het maximaleren van de wachttijd op een reactie van de autoriteiten van de herkomst op een *laissez-passer* verzoek.²¹

Met een beleidswijziging in het daaropvolgende jaar werd de rol van de DT&V verder vormgegeven en uitgebreid. Ten eerste wordt nu vereist dat uit een ambtsbericht van de DT&V met positief zwaarwegend advies blijkt dat aan alle gestelde voorwaarden wordt voldaan.²² Zonder het ambtsbericht met positief zwaarwegend advies kent de IND dus geen buitenschuldvergunning meer toe. Ten tweede moet de DT&V hebben vastgesteld dat er sprake is van een ‘samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waaruit’ de buitenschuld situatie blijkt ‘op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden’, ‘die in beginsel zijn onderbouwd

met bescheiden’.²³ Volgens de toelichting bij deze voorwaarde (onder ‘Ad 4.’) geeft de DT&V door middel van een ambtsbericht aan de IND aan *of al dan niet* sprake is van buitenschuld.

Voor situaties waarin het beleidsuitgangspunt moet worden losgelaten dat er geen landen zijn die stelselmatig eigen burgers de toegang tot het land ontzeggen, is het buitenschuldbeleid geformuleerd.

Een subtiele beleidswijziging in 2018 met betrekking tot het ambtsbericht verving de zinsnede ‘of al dan niet’ door ‘als’.²⁴ De DT&V gaf nu dus enkel nog een advies af wanneer dit positief was. Kwam de DT&V niet tot een positief advies, dan volgde ook geen ambtsbericht en kende de IND geen vergunning toe onder de enkele verwijzing naar het ontbreken van het ambtsbericht. Dit juridisch limbo wordt geïllustreerd door de casus van een staatloze man uit Qatar, die in begin 2018 meent te voldoen aan de voorwaarden van het positieve advies van de DT&V en daarom een buitenschuldaanvraag indient bij de IND.²⁵ Er is geen twijfel over zijn identiteit en nationaliteit, en uit het bemiddelingstraject is gebleken dat Qatar, Egypte en Palestina hem niet aan vervangende reisdocumenten kunnen helpen waarmee hij kan vertrekken naar een land waar hij mag verblijven.²⁶ De DT&V beëindigt de bemiddeling vanwege het niet hebben van documenten waarmee hij kan vertrekken. Het ingestelde bezwaar daartegen wordt niet-ontvankelijk verklaard omdat de beëindiging volgens de DT&V niet op rechtsgevolgen is gericht, daardoor geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dus niet vatbaar is voor beroep of bezwaar. In situaties zoals deze bepaalde de DT&V feitelijk als eindverantwoordelijke aan wie een vergunning werd verleend, terwijl de inhoud van die beslissing niet door een rechter kon worden getoetst.²⁷ Vlak voordat het tot een uitspraak kwam in deze zaak, trok de IND de beslissing in.²⁸

Een principiële uitspraak over de rolverdeling tussen de IND en DT&V komt later dat jaar. De ABRvS oordeelt in een andere zaak dat de IND altijd een vergewisplicht heeft, omdat het uiteindelijk aan de IND is, en niet aan de DT&V, om te beoordelen of een persoon aan de vereisten voor verlening van een verblijfsvergunning regulier op grond van het buitenschuldbeleid voldoet.²⁹ Naar aanleiding hiervan wordt het beleid nogmaals bijgesteld: wanneer de IND het nodig acht voor de beoordeling van de aanvraag, verzoekt de IND de DT&V om

16 Zie bijvoorbeeld de website van de Rijksoverheid, ‘Terugkeerbeleid’, toegankelijk via: <http://bit.ly/3twGsY4>, laatst bezocht op 13 november 2022.

17 Bijvoorbeeld in de nota naar aanleiding van het verslag, 22 december 2021, Kamerstukken 2020-2021, 35 687 Nr. 6, toegankelijk via: <http://bit.ly/3tz9IXG>

18 WBV 2005/11, 15 maart 2005

19 ACVZ, Supra n. 4

20 Kamerstuk 20 september 2013, 19637 nr. 1721, toegankelijk via: <http://bit.ly/3X6UvBu>

21 Aanbevelingen IV, VI en VIII van ACVZ, 2013, supra n. 4

22 Artikel 4.1, aanhef, tweede volzin, WBV 2014/12, 20 maart 2014, toegankelijk via: <http://bit.ly/3g9mnEa>.

23 Artikel 4.1, vierde voorwaarde WBV 2014/12. Deze voorwaarde beschrijft daarbij concrete acties die van de vreemdeling worden verwacht om de eigen terugkeerspanningen toetsbaar te maken, *Stcrt.* 2014, 8764, 31.3.14, toegankelijk via: <http://bit.ly/3g9mnEa>.

24 Artikel 4.1, vierde voorwaarde, onder ‘Ad 4.’, WBV 2018/1, 21 maart 2018, toegankelijk via: <http://bit.ly/3Gd98NI>: De DT&V zal door middel van een ambtsbericht aangeven aan de IND *als* sprake is van buitenschuld.

25 Zoals genoemd in B8/4.1. VC

26 Zie ook: Petra Vissers, ‘Staatlozen in Nederland hopen dat de rechter hen meer duidelijkheid verschaft’, *Trouw*, 8 november 2018, toegankelijk via: <http://bit.ly/304eKvB>, laatst bezocht op 15 november 2022.

27 Zie ook N. den Ouden, ‘Wat zijn de mogelijkheden van beroep op buitenschuldbeleid bij ontbreken positief zwaarwegend DT&V advies’, *A&MR*, 2019-9.

28 De zaak werd daags voor de MK-zitting heropend, omdat de DT&V het oordeel dat betrokkene niet genoeg zijn best had gedaan om Nederland te verlaten, had ingetrokken. Zie ook Petra Vissers, ‘IND voorkomt principiële uitspraak over staatlozen in Nederland’, *Trouw*, 1 maart 2019, toegankelijk via <http://bit.ly/3IHxXQE>, laatst bezocht op 13 november 2022. Betrokkene heeft inmiddels een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid gekregen.

29 ABRvS 25 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1973, beschikbaar op Vluchtweb.

een ambtsbericht waarin wordt aangegeven of al dan niet sprake is van een buitenschuldsituatie.³⁰

2.2 De huidige regelgeving

De huidige voorwaarden zijn na een nieuwe ingrijpende wijziging in september 2020 tot stand gekomen.³¹ De eigen inspanningen in het kader van zelfstandige vertrekpogingen, ooit juist een belangrijke wijziging naar aanleiding van het ACVZ-rapport, zijn in de huidige voorwaarden in het geheel komen te vervallen.³² De beleidsregels schrijven nog altijd voor dat uit een ambtsbericht met positief zwaarwegend advies van de DT&V blijkt dat er sprake is van een buitenschuldsituatie. De IND mag – blijkens de besproken jurisprudentie – de aanvraag echter niet afwijzen op de enkele grond dat er geen positief zwaarwegend advies is, maar moet in dat geval motiveren aan welke vereisten de vreemdeling nog moet voldoen om wel een buitenschuldvergunning te krijgen.³³

De zelfstandige inzet van de persoon is geen punt van overweging meer, en alles hangt af van het oordeel van de DT&V-Regievoerder.

De verschillende bijstellingen van het beleid hebben de objectieve criteria over de vraag of iemand aantoonbaar bezig is met vertrek – ingevoerd naar aanleiding van het advies van de ACVZ in 2013 – weer ongedaan gemaakt. De zelfstandige inzet van de persoon is geen punt van overweging meer, en alles hangt af van het oordeel van de DT&V-Regievoerder. Ondanks de voortdurende zorgen over het functioneren van het beleid, en een praktijk die laat zien dat veel vreemdelingen wie het niet lukt uit Nederland te vertrekken niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, wordt het beleid met elke wijziging scherper geformuleerd. Hieronder wordt via praktijkvoorbeelden geïllustreerd welke knelpunten de huidige voorwaarden opleveren.³⁴

3. Strengere uitvoeringspraktijken

3.1 Eerste voorwaarde: geen redelijke twijfel over identiteit en nationaliteit

Wanneer in de asielpprocedure de identiteit of nationaliteit ongeloofwaardig is geacht, of wanneer er nadien redenen tot twijfel zijn opgekomen, biedt de buitenschuldprocedure geen oplossing. Amnesty International stelde in 2020 na onderzoek vast dat de IND bij de geloofwaardigheidsbeoordeling van nationaliteit en identiteit onvoldoende handelt volgens de beginselen van het voordeel van de twijfel.³⁵ De gevolgen van de vaststelling van een ongeloofwaardige identiteit of nationaliteit zijn groot. Na een afwijzing van de asielaanvraag kan een uitzichtloos bestaan in Nederland, uitsluiting van

ontwikkeling van elke vorm van privéleven in Nederland, of herhaalde plaatsing in vreemdelingendetentie volgen.³⁶

Eigen inspanningen om de identiteit of nationaliteit aan te tonen worden niet meer meegenomen in de afweging of er sprake is van een buitenschuldsituatie.³⁷ Met name voor iemand die stelt geen nationaliteit te hebben, is het nagenoeg onmogelijk aan de bewijslast te voldoen en de staatloosheid met officiële documenten te onderbouwen. De casus van een Rohingya man uit Myanmar die al bijna 20 jaar in Nederland woont laat dit zien.³⁸ Hij kan geen identiteitsdocumenten overleggen omdat hij als 16-jarige, zonder zijn ouders, vanuit Myanmar naar Bangladesh is gevlucht.³⁹ Zonder dat zijn asielaanvraag inhoudelijk is getoetst – de IND twijfelt aan zijn Rohingya-afkomst vanwege het niet hebben van documenten en een taalanalyse – wordt hij meerdere keren in vreemdelingendetentie geplaatst en zijn er meerdere pogingen gedaan om terugkeerpapieren te krijgen van de ambassade van Bangladesh. Dat is nooit gelukt. Autoriteiten van landen van herkomst, waaronder bijvoorbeeld Myanmar, zijn vaak niet bereid om medewerking te verlenen aan terugkeer als niet met officiële documenten is onderbouwd dat de persoon een onderdaan van het land is. De DT&V concludeert, omdat hij geen identificerende documenten uit Myanmar dan wel Bangladesh heeft kunnen overleggen, dat hij onvoldoende heeft meegewerkt aan zijn vertrek. Dergelijke overwegingen doen totaal geen recht aan de situatie van de Rohingya en de uitdagingen waarmee mensen worden geconfronteerd bij de toegang tot documentatie in bijvoorbeeld Myanmar (al is het land in dit opzicht zeker niet uniek):⁴⁰ discriminatie bij de uitvoering van de wet; willekeur en gebrek aan effectief toezicht; misbruik van discretie en buitensporige bewijsvereisten; gebrek aan toegankelijkheid; problemen met de gegevensinvoer; omkoping en vertraagde besluitvorming.⁴¹ Het niet verkrijgen van reisdocumenten wordt gezien als bevestiging dat de identiteit en nationaliteit onjuist – of onbekend – zijn, waardoor de buitenschuldsituatie niet kan worden aangenomen. In een dergelijk geval biedt de buitenschuldprocedure geen soelaas, terwijl de man in kwestie geen kant op kan. Nederland heeft namelijk ook nog geen procedure om (*de jure* of *de facto*) staatloosheid vast te stellen.⁴² Het ontbreken daarvan heeft tot gevolg dat staatloosheid onvoldoende wordt onderzocht en onderkend.⁴³

30 WBV 2019/19, 21 november 2019, toegankelijk via: <http://bit.ly/3TxAAcC>.

31 WBV 2020/21, 28 september 2020, toegankelijk via: <http://bit.ly/3X3r5Eq>.

32 ACVZ 2013 Supra n. 4 en WBV 2013/5, 28 maart 2013, toegankelijk via: <http://bit.ly/3gfdEAm>.

33 ABRvS 25 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1973, r.o. 2.1. beschikbaar op Vluchtweb. In dezelfde rechtsoverweging stelt de Afdeling: 'Dit klemt te meer gelet op de vele inspanningen en pogingen die de vreemdeling al heeft verricht om zijn vertrek naar Benin te realiseren', waarin wel gewicht toegekend wordt aan het eigen initiatief van de vreemdeling.

34 De vierde voorwaarde, dat er geen aanvraag voor een verblijfsvergunning op overige gronden gelijktijdig is ingediend, is duidelijk en behoeft in deze bijdrage geen verdere bespreking.

35 Amnesty, supra noot 4.

36 Het aangekondigde voorstel voor de ongewenst verklaring van uitgeprocedeerde asielaanvragers die niet vertrekken is in dit opzicht extra zorgelijk. Zie ook Amnesty 2020 supra noot 4 en Caia Vlieks en Marlotte van Dael, 'Het eindeloze wachten heeft mij kapot gemaakt'. Zullen de wetsvoorstellen staatloosheid ter discussie in Tweede Kamer deze week een oplossing bieden voor staatlozen in Nederland?, European Network on Statelessness, 6 mei 2022, toegankelijk via: <http://bit.ly/31OIpbg>, laatst bezocht op 15 januari 2022.

37 Zoals geïntroduceerd naar aanleiding van het advies van de ACVZ in ACVZ, 2013, supra noot 4. In het daaropvolgende beleid werd van de vreemdeling verwacht dat hij of zij alles in zijn of haar vermogen te hebben gedaan om zelfstandig vertrek te organiseren. Zie in dit kader bijvoorbeeld de casus in VWN, *Web van Wantrouwen: hoe de menselijke maat verdwijnt uit het asiel- en integratiebeleid*, juni 2021, p. 6, toegankelijk via: <http://bit.ly/3g9exus>.

38 Dossier bekend bij ASKV.

39 Van Myanmar is bekend dat zij nauwelijks identificeren documenten verschaffen aan staatloos Rohingya's, zie bijvoorbeeld UNHCR, 'Over 250.000 Rohingya refugees get identity documents, for many a first', Briefing Notes, 17 mei 2019, toegankelijk via: <http://bit.ly/3E7CBWB>

40 Evenals de moeilijkheden die bekend zijn rondom het verkrijgen van documentatie in een land als Myanmar voor etnische en religieuze minderheden, (voormalig) intern ontheemden en terugkerende vluchtelingen, kinderen uit gemengde huwelijken en personen wier (groot)ouders geen documentatie hebben.

41 Institute on Statelessness and Inclusion, *Navigating with a Faulty Map: Access to Citizenship Documents and Citizenship in Myanmar*, oktober 2021, toegankelijk via: <https://bit.ly/3Dd0g8v>.

42 Op 31 mei 2022 heeft de Tweede Kamer twee wetsvoorstellen voor nieuwe wetgeving op staatloosheid aangenomen. Hiermee zet de Nederlandse overheid een belangrijke stap om de situatie van staatlozen te verbeteren.

43 UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, november 2011, toegankelijk via: <http://bit.ly/3UWBhfv> en ACVZ 2013, supra noot 4

3.2 Tweede voorwaarde: vergeefs bemiddeling gezocht

Als iemand kan voldoen aan de eerste voorwaarde – bijvoorbeeld in het geval van vaak goed gedocumenteerde staatloze Palestijnen – bekijkt de IND als tweede stap of de DT&V om bemiddeling is verzocht, en of de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Deze tweede voorwaarde is onvoldoende afgebakend, doordat niet duidelijk is wanneer een land als mogelijk land van terugkeer onderzocht moet worden.

Bij de afwijzende beslissing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning geeft de IND een terugkeerbesluit. Volgens de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) moet het terugkeerbesluit zijn genomen voordat een persoon kan worden uitgezet. Een uitspraak van de ABRvS van 2 juni 2021 stelt vast dat de IND het land van terugkeer moet benoemen bij het nemen van een terugkeerbesluit.⁴⁴ Zoals eerder beschreven in een bijdrage in de A&MR leek de IND in de praktijk te weigeren gehoor te geven aan de uitspraak.⁴⁵ De dienst benoemde in eerste instantie geen land van terugkeer in het terugkeerbesluit bij ongeloofwaardige nationaliteit en identiteit. In de uitspraak van 29 augustus 2022 oordeelt de ABRvS dat er geen uitzonderingen mogelijk zijn op het noemen van een land van terugkeer in het terugkeerbesluit,⁴⁶ waarop de IND een nieuw informatiebericht uitgaat waarin staat dat de huidige bouwsteen die in terugkeerbesluiten van de IND in deze situatie wordt gebruikt, waarbij geen land van terugkeer wordt benoemd, niet langer gebruikt kan worden.⁴⁷ In het bemiddelingstraject zal de DT&V zich in de eerste plaats richten op het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van het land genoemd in het terugkeerbesluit. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan onderzoekt de DT&V of er een ander land is waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend.⁴⁸ Wat dit geheel van feiten en omstandigheden feitelijk behelst, is niet duidelijk. In de praktijk lijkt de DT&V marginale banden en illusoire terugkeermogelijkheden aan te grijpen.⁴⁹

De zaak van een staatloos gezin uit Saoedi-Arabië illustreert deze papieren werkelijkheid. In 2020 is tegen het gezin een terugkeerbesluit uitgevaardigd, en uit de beschikking valt af te leiden dat Saoedi-Arabië het land is waar betrokkenen naar moeten terugkeren. Tijdens de terugkeerbemiddeling door de DT&V blijkt dat zij geen toegang meer krijgen tot het land. De vader van het gezin heeft zo'n 20 jaar geleden een studie gevolgd in Libanon, en heeft een Libanees Reisdocument voor Palestijnse Vluchtelingen. Daarom stelt de DT&V wel mogelijkheden te zien voor doorreis van het gehele gezin naar Libanon.

Vervolgens dient het gezin een herhaalde asielaanvraag in, met als doel het risico op een schending van artikel 3 EVRM

in Libanon te laten toetsen.⁵⁰ De IND wijst de aanvraag als niet-ontvankelijk af en is voorts van oordeel dat de vraag of eisers kunnen terugkeren naar Libanon niet voorligt. Er bestaat volgens de IND geen aanleiding om de terugkeerbesluiten te herzien. Dat de DT&V in de bemiddeling vertrekacties ten opzichte van Libanon heeft ondernomen, wordt door de IND noch de rechtbank onderkend.

Het gezin dient daarop een buitenschuldaanvraag in. De aanvraag wordt afgewezen vanwege de door DT&V gestelde terugkeermogelijkheden naar Libanon die onvoldoende zijn onderzocht en waarbij dus meer inspanningen van het gezin mogen worden verwacht.⁵¹ De DT&V verwacht van het gezin verregaande vertrekhandelingen, waaronder het contact met een vertegenwoordiging en het verzoek om een laissez-passer, voor een land waarvan de IND het artikel 3 EVRM-risico weigert te onderzoeken. Dit klemt te meer, nu de vader van het gezin slechts marginale banden heeft met het land in kwestie en zijn overige gezinsleden helemaal geen connectie ermee hebben. Er bestaan in de bemiddelingsprocedure echter geen mogelijkheden bezwaar te maken tegen de opdrachten van de DT&V en aan te vechten dat er onvoldoende sprake is van een significante band met het land van beoogde terugkeer.

De rechter heeft de IND wel nog recent op de vingers getikt in een zaak van een staatloze man uit Libië.⁵² In augustus 2020 heeft de DT&V op verzoek van de IND een ambtsbericht uitgebracht, waaruit blijkt dat de DT&V niet tot een positief zwaarwegend advies kan komen. De DT&V concludeert dat betrokkene geen toegang tot Libië heeft omdat hij niet de Libische nationaliteit heeft en geen verblijfsrecht in Libië. De DT&V stelt vast dat hij waarschijnlijk wel toegang heeft tot de Palestijnse gebieden, te weten Gaza. De dienst merkt daarbij op dat hij als zesjarige, in 2002, voor enkele dagen in Gaza heeft verbleven. De IND wijst de buitenschuldaanvraag vervolgens af, omdat de betrokkene heeft nagelaten om (i) een bemiddelingsverzoek te doen bij de DT&V voor terugkeer naar Gaza en (ii) een Palestijns paspoort aan te vragen bij de Palestijnse missie in Den Haag.

In het daaropvolgende beroep ligt (onder meer) de vraag voor of de IND terecht heeft gesteld dat de betrokkene niet redelijkerwijs alles heeft gedaan wat van hem verwacht mag worden om terug te keren naar Gaza en of de IND het ambtsbericht van de DT&V aan de betrokkene heeft mogen tegenwerpen.⁵³

Het is niet duidelijk wanneer een land als mogelijk land van terugkeer onderzocht moet worden – in de praktijk grijpt de DT&V marginale en illusoire terugkeermogelijkheden aan.

De rechtbank stelt vast dat het op voorhand niet duidelijk is hoe het standpunt van de DT&V is onderbouwd en wijst daarbij onder meer naar de geopolitieke complexe situatie in de Palestijnse gebieden en de posities die Israël, de Palestine Liberation Organization (PLO) op de Westbank en Hamas

44 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:115, beschikbaar op Vluchtweb.

45 C. Kuipers en M. Groen, 'Over het Bewijsnood-rapport van Amnesty. Bewijsnood bij ongeloofwaardig bevonden nationaliteit en identiteit' A&MR 2022-6/7, p. 385.

46 ABRvS 29 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2506, beschikbaar op Vluchtweb. In de betreffende zaak was conform de op dat moment geldende instructies en bouwstenen geen concreet land van terugkeer genoemd. Volgens de Afdeling is dat niet mogelijk, er moeten altijd één of meer landen van terugkeer worden genoemd.

47 IB 2022/87 Noemen land van terugkeer in terugkeerbesluit, 28 september 2022.

48 2^e voorwaarde buitenschuldbeleid, B8/4 Vreemdelingencirculaire 2000.

49 Dit in tegenstelling tot het beleid voor de vaststelling van het 'land van herkomst' in het kader van de asielpprocedure. In Vc C2/2.2 is uiteengezet wanneer de IND een land, waar de staatloze vreemdeling voor zijn komst naar Nederland zijn gebruikelijke verblijfplaats had, aanmerkt als land van herkomst. De IND kijkt naar de aard en de duur van het verblijf, en de banden die betrokkene heeft met het land.

50 Staatssecretaris Broekers-Knol beschrijft in haar reactie op het rapport Bewijsnood van Amnesty het staande beleid met betrekking tot het uiten- en laten toetsen van vrees bij terugkeer naar een land anders dan het land genoemd in het terugkeerbesluit, zie Beleidsreactie 3153181, 8 juli 2021, toegankelijk via: <http://bit.ly/3hI6yVy>.

51 Dossier bekend bij ASKV.

52 Rb. Den Haag 25 januari 2022, nr. AWB 21/2998. De uitspraak is niet gepubliceerd, maar het ASKV beschikt wel over een kopie van de uitspraak.

53 Het beroep was ingesteld tegen de ongegrondverklaring van het ingestelde bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag voor de buitenschuldvergunning.

op de Gazastrook ten opzichte van elkaar innemen. Voorts is volgens de rechtbank niet onderbouwd dat een Palestijns paspoort als reisdocument zou kunnen dienen voor de Israelische autoriteiten respectievelijk die van Egypte en Gaza (Hamas) om eiser daarmee toegang tot Gaza te bieden. Ook is niet onderzocht of de betrokkene bij de UNRWA geregistreerd is en, indien dat het geval is, of de UNRWA in staat is in de Gazastrook levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, gelet op de humanitaire en veiligheidssituatie ter plaatse.⁵⁴ Het had daarom op de weg van de IND gelegen om in het kader van de vergewisplicht aan de DT&V een nadere onderbouwing te vragen over de gestelde mogelijkheid naar Gaza te gaan. De rechtbank overweegt:

‘Voor het geval het op voorhand duidelijk zou zijn dat het standpunt van de DT&V onvoldoende onderbouwd is en de praktische haalbaarheid van een eventuele terugkeer naar Gaza feitelijk illusoir is, past het verweerder niet aan eiser te verwijten dat hij te weinig initiatief heeft getoond. Het kan namelijk niet de bedoeling zijn eiser op een kansloze missie te sturen’.⁵⁵

Het beroep van betrokkene wordt gegrond geacht. Deze uitspraak laat zien dat het nalaten van een bemiddelingsverzoek niet altijd tegengeworpen kan worden. Daarnaast zet deze uitspraak de verhouding tussen de IND en de DT&V nader uiteen.

Het onvoldoende afbakenen van de tweede voorwaarde van het buitenschuldbeleid zorgt ervoor dat het niet duidelijk is wanneer een – en welk – land als mogelijk land van terugkeer onderzocht moet worden. In de praktijk grijpt de DT&V marginale en illusoire terugkeermogelijkheden aan. Het beleidskader ‘veilig derde land’ kan hiervoor bruikbaar zijn.⁵⁶ De ABRvS heeft op 13 december 2017 uiteengezet wat het beoordelingskader is voor zaken waarin de staatssecretaris een land als veilig derde land voor een persoon wil aanmerken.⁵⁷ Hieruit komen drie voorwaarden naar voren, namelijk de band met-, toelating tot- en veiligheid van het derde land. Het beleid schrijft voor dat er sprake moet zijn van een zodanige band met het derde land dat het voor de betrokkene redelijk zou zijn om naar dat land te gaan. Het HvJ EU legt in een uitspraak van 19 maart 2020 uit dat er sprake moet zijn van een voldoende en significante band.⁵⁸ Uit de Vreemdelingencirculaire volgt dat in ieder geval aangenomen wordt dat iemand een band heeft met een derde land als, onder andere, betrokkene voor een langere periode eerder in dat land heeft verbleven.⁵⁹ Vertrek van een staatloze is alleen mogelijk naar een land waar toegang en duurzaam verblijf gegarandeerd is.⁶⁰ Terugkeerpogingen kunnen natuurlijk alleen plaats vinden nadat de daarvoor bevoegde autoriteiten hebben getoetst dat terugkeer naar dit land geen risico in de zin van artikel 3 EVRM oplevert.⁶¹

3.3 Derde voorwaarde: wil om terug te keren laten zien

Het is niet altijd duidelijk wat de vreemdeling nog meer moet doen om aan te tonen dat hij Nederland niet kan verlaten. Dat er de nodige inspanningen mogen worden verwacht om de stelling dat iemand buiten zijn of haar schuld niet uit Nederland kan vertrekken, staat niet ter discussie. In individuele zaken bestaat er desondanks vaak een verschil van mening tussen de vreemdeling (en advocaten en maatschappelijke organisaties) enerzijds, en de DT&V en IND anderzijds over hoe hoog de lat redelijkerwijs mag worden gelegd. Dit wordt bemoeilijkt doordat het voor de vreemdeling niet altijd duidelijk is welke stappen hij of zij concreet moet zetten om aan de inspanningsverplichting te voldoen, zoals het eerdergenoemde voorbeeld van de staatloze man uit Qatar al illustreerde. De DT&V concludeert dat hij geen vervangende reisdocumenten heeft kunnen krijgen waarmee hij kan vertrekken naar een land waar hij mag verblijven. Toch beëindigt de dienst de bemiddeling, zonder dat het duidelijk is wat hij nog kan doen om aan zijn vertrekplicht te voldoen.

In het algemeen geldt dat zolang de DT&V nog mogelijkheden ziet, en de vreemdeling niet alle stappen heeft gezet die redelijkerwijs van hem of haar verlangd kunnen worden om Nederland te verlaten, er geen sprake is van een buitenschuld-situatie.⁶² In 2019 boog de Afdeling zich over de casus van een vreemdeling uit Benin, die een aanvraag op grond van het buitenschuldbeleid had ingediend.⁶³ In haar uitspraak overwoog de Afdeling dat de staatssecretaris dient te motiveren aan welke vereisten de vreemdeling moet voldoen om wel een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid te verkrijgen. Het enkel verwijzen naar het ontbreken van een positief zwaarwegend advies, klemde volgens de Afdeling in deze zaak te meer gelet op de vele inspanningen die de vreemdeling al had verricht.

In 2013 deed de ACVZ de aanbeveling om de DT&V in het concrete geval aan de vreemdeling te laten meedelen welke inspanning hij in zijn specifieke situatie aanvullend nog zou kunnen verrichten. Deze aanbeveling werd niet overgenomen in de daaropvolgende beleidsveranderingen. Uit het onderzoek van de ACVZ bleek dat de terughoudendheid van de DT&V op dit punt door de vreemdelingen en hun rechtshulpverleners als een groot obstakel werd ervaren. Met de uitspraak uit 2019 lijkt de Afdeling de aanbeveling van de ACVZ te hebben geïncorporeerd.⁶⁴

De DT&V onderzoekt blijkbaar ook gescheiden terugkeer, waarbij één deel van het gezin in het land van beoogde terugkeer gezinshereniging aanvraagt, ongeacht of daar een gezinsherenigingsprocedure bestaat.

De derde voorwaarde vervangt de eerdere voorwaarde waarin van de DT&V werd gevraagd haar oordeel over de terugkeerbereidheid van de persoon te baseren op ‘objectieve en verifieerbare feiten en omstandigheden’.⁶⁵ De objectieve toets, destijds opgenomen op advies van de ACVZ,⁶⁶ met als doel de

54 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

55 Betrokkene heeft in de (afwijzende) beslissing op bezwaar na het gegronde beroep een vergunning op grond van art. 8-EVRM Privéleven gekregen. Terugkeer naar Gaza zou in zijn geval een schending van het principe van non-refoulement betekenen, en een objectieve belemmering om zijn privéleven aldaar uit te oefenen.

56 Vreemdelingenbesluit, art. 3.106a.

57 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2022:3378, beschikbaar op Vluchtweb; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2022:3379, beschikbaar op Vluchtweb; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2022:3380, beschikbaar op Vluchtweb; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2022, beschikbaar op Vluchtweb.

58 HvJ EU 19 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:218, toegankelijk via: <http://bit.ly/3AgpCAw>.

59 Vreemdelingencirculaire, C2/6.3.

60 In lijn met UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons, para 154-157, toegankelijk via: <http://bit.ly/3AiIVTt>.

61 In lijn met arrest HVJ EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367, (para 116-119), toegankelijk via: <http://bit.ly/3V0kLeY>.

62 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag (zp Middelburg) 8 november 2018, AWB 18/4549, beschikbaar op Vluchtweb.

63 ABRvS 25 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1973, beschikbaar op Vluchtweb.

64 Annotatie P.R. Rodrigues (AB 2019/502, onder punt 4), toegankelijk via: <http://bit.ly/3KrdC59>.

65 WBV 2019/19, 21 november 2019, toegankelijk via: <http://bit.ly/3TxAAcC>.

66 ACVZ 2013, supra n. 4, p. 93-95.

inspanningen van de persoon te objectiveren, werd geschrapt en vervangen door het subjectieve ‘oordeel van de DT&V’ in relatie tot de tevens geïntroduceerde ‘terugkeerbereidheid’ ‘in houding en gedrag’. Dit is problematisch, te meer omdat er geen mogelijkheid bestaat van de redelijkheid van de ‘afspraken die de DT&V heeft gemaakt’ te laten toetsen binnen het bemiddelingstraject. Zo hoort het ASKV van meerdere staatloze gezinnen dat de DT&V de opdracht heeft om gescheiden terugkeer te onderzoeken, veelal met het idee dat één deel van het gezin vooruit reist om in het land van beoogde terugkeer gezinshereniging aan te vragen – ongeacht of in het land van beoogde terugkeer een dergelijke gezinsherenigingsprocedure bestaat. De DT&V zou hier vooraf niet in kunnen bemiddelen. Naast de psychologische stress en angst die dergelijke verzoeken opleveren, is het scheiden van gezinnen mogelijk in strijd met artikel 8 van het EVRM en artikel 3 en 9 van het Kinderrechtenverdrag (IVRK).

In de praktijk is een prijzige, en tijdrovende, aanvraag bij de IND nodig om de redelijkheid van de afspraken met, of opdrachten van, de DT&V te toetsen. Dit wordt duidelijk in de zaak van een van de cliënten van het ASKV. In juni 2020 heeft de DT&V een negatief advies uitgebracht voor een staatloze man geboren in Jordanië. Hierin wordt geconcludeerd dat eiser bemiddeling heeft aangevraagd en doorlopen, en dat hij kon reizen naar Jordanië met zijn Palestijnse reisdocument, maar niet aantoonbaar heeft meegewerkt aan zijn vertrek uit Nederland. In een opvolgende rapportage van februari 2021 op verzoek van de rechtbank stelt de DT&V op basis van een mededeling van de Jordaanse vertegenwoordiger aan de medewerker van de Directie Internationale Aangelegenheden (DIA) uit 2018 dat de betrokkene kan reizen naar Jordanië, hij bij aankomst zelf een visum kan regelen en dat de DT&V hierin niet vooraf in kan bemiddelen. De rechtbank onderkent dat hieruit niet blijkt dat hij zich kan vestigen in Jordanië,⁶⁷ en dat er geen zicht is op duurzaam verblijf. Deze man krijgt in juli 2021 een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium, na een terugkeertraject van bijna vijf jaar.

3.4 Identificatie en opvang

Enkel voor rechtmatig verblijvende vreemdelingen bestaat de mogelijkheid een identificatiemiddel aan te vragen, een zogenaamd W2-document.⁶⁸ Tijdens het bemiddelingstraject door de DT&V heeft de vreemdeling geen verblijfsrecht en geen recht op een W2-document. Pas wanneer een aanvraag ingediend wordt bij de IND, kan hij of zij een W2-document krijgen totdat de IND op de aanvraag beslist. Nadat de DT&V de IND positief heeft geadviseerd om een verblijfsvergunning te verlenen in het kader van buitenschuld, heeft iemand recht op opvang in een asielzoekerscentrum.⁶⁹

Formeel kan een vreemdeling die aantoonbaar meewerkt aan zijn vertrek worden opgevangen in de Vrijheidsbepalende locatie met een vrijheidsbepalende maatregel op grond van artikel 56 Vw opgelegd door de DT&V. Het opleggen en opheffen van de maatregel is niet in wet- en regelgeving vastgelegd, maar wordt gezien als een feitelijke handeling.⁷⁰ In de praktijk blijkt de bemiddeling van de DT&V van doorslaggevend belang. Als de dienst de bemiddeling eerder heeft afgerond zonder het afgeven van een positief advies, is het in de

praktijk niet mogelijk om opvang in de VBL te krijgen. Soms komen deze vreemdelingen wel in aanmerking voor Bed-bad-brood opvang, of voorzieningen in het kader van de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Echter, elke stad kent zijn eigen toelatingscriteria waardoor nog veel mensen op straat verblijven, ook al zijn ze bezig met hun vertrek uit Nederland.

4. Staatloosheid

Op 31 mei 2022 werd, onder andere, een wetsvoorstel aangenomen die een procedure voor het vaststellen van staatloosheid in het leven roept met de bedoeling Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met internationale normen.⁷¹ Het wetsvoorstel introduceert een civielrechtelijke procedure om staatloosheid vast te stellen bij de rechtbank Den Haag.⁷² De procedure is enkel bedoeld om staatloosheid als juridisch feit vast te stellen, en leidt niet tot een verblijfsvergunning. Hoewel het een stap in de goede richting is, maakt het gebrek aan effectieve bescherming in de vorm van een verblijfsvergunning als gevolg van de erkenning, de nieuwe procedure nauwelijks een staatloosheidsvaststellingsprocedure die voldoet aan internationale normen.⁷³ De Verenigde Naties en anderen⁷⁴ hebben hun zorgen geuit over het gebrek aan bescherming van erkende staatlozen via verblijfsrechten en de toegankelijkheid van de procedure.

De regering stelt dat het koppelen van verblijfsrecht aan de vaststelling van staatloosheid niet nodig is, omdat voor staatlozen die niet terug zouden kunnen keren, de buitenschuldprocedure de aangewezen procedure is om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen. Staatlozen worden ernstig beperkt in hun vrijheid van beweging. Zij worden immers door geen enkel land ter wereld als onderdaan erkend.⁷⁵ De Memorie van Toelichting bij de voorgestelde wet noemt staatloosheid als ‘complicerende factor voor terugkeer’, maar stelt dat staatloosheid niet de doorslaggevende reden hoeft te zijn waarom terugkeer niet lukt.⁷⁶ De toenmalige staatssecretaris Broekers-Knol gaat in de nota naar aanleiding van het verslag van 22 december 2021 in op de buitenschuldprocedure en stelt:

‘staatloosheid zal in deze procedure een aandachtspunt zijn: van een staatloze wordt eerder dan bij reguliere migranten aangenomen dat terugkeer om redenen die buiten de eigen invloedssfeer liggen, niet mogelijk is’.⁷⁷

67 Rechtbank Den Haag (zp Amsterdam) 26 mei 2021, AWB 20/7264, beschikbaar op Vluchtweb.

68 Artikel 21 lid 4 onder d Vreemdelingenbesluit.

69 Kamerstuk 29344-106 (28 november 2012), toegankelijk via: <http://bit.ly/3GP4aVS>.

70 Maar worden gelijkgesteld met een besluit op grond van artikel 72 Vw.

71 Stemmingen wet vaststellingsprocedure staatloosheid, toegankelijk via: <http://bit.ly/3gfnr9A>, en stemmingen wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet, toegankelijk via: <http://bit.ly/3Ecfu0U>.

72 Wetsvoorstel ‘Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid)’, Kamerstukken Vergaderjaar 2020-2021, 35.687, toegankelijk via: <http://bit.ly/3EwpWxN>.

73 European Network on Statelessness, ‘Statelessness determination and protection in Europe: good practice, challenges, and risks’, Thematic Briefing, September 2021, p. 10, 22-23.

74 Waaronder K. Swider, ‘Wat betekenen de staatloosheidswetswijzigingen voor de staatlozen’ *A&MR* 2022-5, p. 244-253, en de reacties van de UNHCR, ACVZ, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), College voor de Rechten van de Mens (CRM), the European Network on Statelessness (ENS), het Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) en de gezamenlijke reactie van Amnesty International, ASKV, Defence for Children, het Nederlands Juristen Comité voor Mensenrechten (NJCM), Vluchtelingen in de knel, VluchtelingenWerk Nederland, dr. Katja Swider (Universiteit van Amsterdam), dr. Caia Vlieks (Tilburg University) en prof. mr. Peter Rodrigues (Universiteit Leiden) op de consultatie van de wetsvoorstellen, toegankelijk via: <http://bit.ly/3g6xr5b>.

75 UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, november 2011, toegankelijk via: <http://bit.ly/3UWBhfv> en ACVZ 2013, supra n. 4

76 Memorie van Toelichting, 21 december 2020, Kamerstukken 2020-2021, 35 687 Nr. 3, p. 19, toegankelijk via: <http://bit.ly/3E9vjBy>

77 Nota naar aanleiding van het verslag, 22 december 2021, Kamerstukken 2020-2021, 35 687 Nr. 6, toegankelijk via: <http://bit.ly/3tz9IXG>.

Deze stelling wordt later herhaald wordt door de huidige staatssecretaris Van Der Burg in het plenaire Tweede Kamerdebat van mei 2022.⁷⁸

Aan de vaststelling van staatloosheid wordt geen verblijfsrecht gekoppeld omdat Nederland vasthoudt aan de misleidende aanname dat staatlozen in het algemeen Nederland geacht worden te kunnen verlaten.⁷⁹ Hoe de vastgestelde staatloosheid door de staatssecretaris zal worden meegewogen in het beoordelen van de buitenschuldsituatie blijft gissen. Al in 2017 gaf de Raad van State aan 'een nadere toelichting op de wijze waarop het [buitenschuld criterium] zal worden toegepast in de bijzondere situatie van een erkend staatloos persoon' te missen. Nog steeds schiet de toelichting van de staatssecretaris op dit vlak tekort. Welke termijn gaat er gehanteerd worden als over een staatloze eerder is aangenomen dat terugkeer niet mogelijk is? Welke aangepaste criteria, bijvoorbeeld ten aanzien van het meewerkvereiste en de bewijslast, gelden er voor een staatloze ten opzichte van iemand met een nationaliteit van een derde land? En hoe wordt een vaststelling van de staatloosheid door Rechtbank Den Haag meegewogen voor mensen bij wie een eerdere buitenschuldprocedure niet heeft geleid tot een verblijfsvergunning vanwege problemen in het vaststellen van de nationaliteit?

Aan de vaststelling van staatloosheid wordt geen verblijfsrecht gekoppeld vanwege de misleidende aanname dat staatlozen in het algemeen geacht worden Nederland te kunnen verlaten.

In de beoordeling van een buitenschuldsituatie moet rekening worden gehouden met het feit dat het voor staatlozen moeilijk (dan wel onmogelijk) is om aan geboortektes en/of identiteitsdocumenten te komen. Dit wordt bevestigd door de ACVZ:

'Personen zonder een nationaliteit zullen vaak de grootste moeite hebben om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen die staten in de regel alleen verstrekken aan hun eigen staatsburgers. Staatlozen zullen daarom vaak niet op legale wijze het land van hun eerder verblijf kunnen verlaten noch op legale wijze een ander land kunnen binnen reizen'.⁸⁰

Indien er sprake is van vastgestelde staatloosheid, zou het ontbreken van identificerende documenten in de procedure voor het verkrijgen van een vervangend reisdocument bij de autoriteiten van een land van voormalig verblijf, niet tegengeworpen moeten kunnen worden.

5. Vier aanbevelingen

- Voor mensen met een onbekende identiteit of nationaliteit biedt de buitenschuldprocedure geen uitkomst. De inspanningen die zij zelf leveren om hun identiteit of nationaliteit te bewijzen, worden niet langer meegenomen in de afweging of er sprake is van een buitenschuldsituatie. Als iemand stelt staatloos te zijn, maar dit niet kan onderbouwen met documenten, wordt dit in het huidige beleid gezien als een teken dat de vreemdeling zich onvoldoende

inspant in plaats van als aanleiding om de gestelde staatloosheid verder te onderzoeken. Wil de buitenschuldprocedure voor staatlozen 'een reële en effectieve mogelijkheid [zijn] om een verblijfsvergunning te verkrijgen', dan zal het beleid op een aantal punten aangepast moeten worden. *Twijfel over de identiteit en nationaliteit in een eerdere toelatingsprocedure zou niet tegengeworpen moeten indien er sprake is van nadien vastgestelde staatloosheid.* Er moet rekening worden gehouden met het feit dat het voor staatlozen moeilijk (dan wel onmogelijk) is om aan geboortektes en/of identiteitsdocumenten te komen.

- Het spanningsveld van de vaststelling of er sprake is van een buitenschuldsituatie ligt in de tegenstelling dat van de persoon die zich wil beroepen op het beleid vereist wordt te willen terugkeren, terwijl hij of zij tegelijkertijd wel een verblijfsvergunning aanvraagt. Het huidige buitenschuldbeleid kent geen criteria op grond waarvan kan worden vastgesteld dat iemand aan zijn inspanningsverplichting om terug te keren heeft voldaan. Aan het aldus gevoerde beleid ligt het uitgangspunt ten grondslag dat terugkeer naar het land van herkomst of naar het land van bestendig verblijf mogelijk is als de vreemdeling meewerkt aan zelfstandige terugkeer. Dit impliceert dat als ondanks die medewerking en inspanningen van de vreemdeling terugkeer niet mogelijk blijkt, hij geacht wordt niet voldoende te hebben gedaan om zijn vertrek te realiseren. *De objectieve criteria over de vraag of de vreemdeling serieus bezig is met terugkeer,*⁸¹ *zouden opnieuw ingevoerd moeten worden.*
- Pogingen tot terugkeer vinden alleen plaats nadat het land van beoogde terugkeer is beoordeeld aan de hand van een nader op te stellen kader. In het huidige beleid is het niet duidelijk wanneer en welk land als mogelijk land van terugkeer onderzocht moet worden. *Daarom moet het beleidskader 'veilig derde land' worden gebruikt, met de drie voorwaarden: band met, toelating tot en veiligheid van het land.* Er moet sprake zijn van een voldoende en significante band met het derde land en betrokkene moet voor een langere periode eerder in dat land hebben verbleven. Vertrek van een staatloze is alleen mogelijk naar een land waar toegang en duurzaam verblijf gegarandeerd is en waar terugkeer geen risico oplevert volgens artikel 3 EVRM.
- Wil het traject niet nodeloos lang duren, dan zou er binnen de bemiddeling door de DT&V een limiet moeten worden gehanteerd op het meewerkvereiste van bijvoorbeeld één jaar. *Indien er binnen die termijn geen vertrek gerealiseerd kan worden, dient er een positief buitenschuld advies afgegeven te worden.* Dat zou ook direct een einde maken aan de terughoudende en *laissez-faire* houding van de DT&V. Non-respons van de autoriteiten van het land van beoogde terugkeer dient te worden beschouwd als afwijzing en grond voor afgifte van een positief advies.⁸² Op grond van wet- en regelgeving van het land van beoogde terugkeer is het duidelijk wat de betreffende persoon zelf concreet kan, en derhalve, behoort te doen om in aanmerking te komen voor wedertoelating. Wellicht dat dan het buitenschuldbeleid eindelijk gaat werken als het beoogde veiligheidsvenniet. ◀

78 Plenaire debat 'Vaststelling van staatloosheid', 25 mei 2022, Kamerstukken vergaderjaar 2021-2022, 35 687, nr. 9, p.7 toegankelijk via: <http://bit.ly/3Ob4sJP>.
79 Swider 2022, supra noot 73 p. 247.
80 ACVZ 2013, supra noot 4, p. 79.

81 Die destijds ingevoerd zijn naar aanleiding van het advies van de ACVZ in 2013.
82 Conform UNHCR Handbook on Protection Of Stateless Persons, para 41 en 98, toegankelijk via: <http://bit.ly/3AiIVTt>.