

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1546

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2012

Aanleiding

Het langdurig verblijf van illegale en uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland is een complex vraagstuk dat onderdeel vormt van het maatschappelijk debat en mijn bijzondere aandacht heeft. Met regelmaat wordt door burgemeesters, maatschappelijke organisaties en individuele burgers een beroep gedaan op mij met de vraag om toepassing van mijn discretionaire bevoegdheid waarbij onder andere de integratie in de plaatselijke samenleving wordt benadrukt. Vaak gaat het om (jonge) vreemdelingen die tijdens hun jarenlange verblijf op vele manieren verbonden zijn met de lokale gemeenschap. Deelname van deze vreemdelingen aan het maatschappelijk leven leidt op zichzelf gezien niet tot het moeten aanvaarden van het verblijf. Maar het uitzetten van vreemdelingen die men kent als gewaardeerd vrijwilliger, lid van een sportvereniging of klasgenoot stuit dan vaak wel op onbegrip.

Om die reden heb ik de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop bij de invulling van de discretionaire bevoegdheid die wettelijk aan mij is toebedeeld, rekening kan worden gehouden met de bijdrage die deze personen leveren aan de Nederlandse samenleving en of, en hoe, het lokale bestuur daarin een rol kan spelen.

Alvorens in te gaan op het advies van de ACVZ hecht ik eraan op te merken dat ik, zoals in het Regeerakkoord is opgenomen, terughoudend blijf omgaan met de discretionaire bevoegdheid. De afspraak in het Regeerakkoord is gemaakt om te voorkomen dat deze bevoegdheid gebruikt wordt ter compensatie van een strenger asiel- en migratiebeleid. De discretionaire bevoegdheid zie ik als ultieme en laatste mogelijkheid van de verblijfsprocedure en zo pas ik deze bevoegdheid te allen tijde ook toe.

Op 6 december 2011 heeft de ACVZ mij hierover geadviseerd. Het advies is bijgevoegd¹. Ik neem het advies in essentie over, waarbij ik een andere uitvoering voorstel, zoals ik in deze brief uiteen zet.

Met deze brief doe ik tevens enkele toezeggingen gestand die ik uw Kamer heb gedaan² en kom ik tegemoet aan de gewijzigde motie van de leden Voordewind en Knops, die de regering verzoekt de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de wijze waarop de aanbevelingen van de ACVZ in beleid worden omgezet³. Voorts kom ik tegemoet aan het verzoek van uw Kamer van 30 mei jl. inzake de mogelijke relatie van mijn reactie op het ACVZ-advies tot de Wortelingswet.

Advies

De ACVZ adviseert om bij uitgeprocedeerde in Nederland verblijvende vreemdelingen bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid niet alleen te kijken naar schrijnende aspecten, maar ook oog te hebben voor de bijdrage die zij aan de Nederlandse samenleving leveren, die niet primair economisch van aard hoeft te zijn. Deze bijdrage kan ook gelegen zijn in het gevoel van de lokale gemeenschap dat de betreffende vreemdeling «er bij hoort». Factoren waaruit afgeleid kan worden of iemand een bijdrage kan leveren aan de Nederlandse samenleving, zien op het deel uitmaken van het maatschappelijk leven in de lokale gemeenschap door bijvoorbeeld deelname aan het verenigingsleven, maar ook op integratieaspecten zoals de beheersing van de Nederlandse taal, opleiding en (zicht op) werk. De ACVZ meent dat aan het aspect «maatschappelijk belang» zelfstandige betekenis moet worden toegekend. Om het maatschappelijk belang goed te kunnen beoordelen adviseert de ACVZ een multidisciplinaire adviescommissie op centraal niveau in te stellen, naar analogie van de Härtefallkommissionen in Duitsland. Ten aanzien van de vraag hoe gemeenten meer hun verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de vreemdeling na vergunningverlening heeft de ACVZ aangegeven dat zij niet méér verantwoordelijkheid ziet voor gemeenten dan nu reeds op hen rust voor wat betreft de eigen bewoners. De ACVZ adviseert het lokale bestuur en de gemeenschap vrij te laten in de invulling van een eventuele nazorgtaak.

Discretionaire bevoegdheid

De discretionaire bevoegdheid is de bevoegdheid die ik, ingevolge artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 heb, om in die gevallen dat een vreemdeling op basis van het geldende beleid niet in aanmerking komt voor verblijf, op basis van bijzondere individuele omstandigheden toch een verblijfsvergunning te verlenen. Deze bijzondere individuele omstandigheden worden doorgaans als schrijnend aangemerkt. Die bevoegdheid is uitsluitend aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel voorbehouden.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in haar uitspraak van 21 december 2006 dat, om recht te doen aan de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, de minister inzichtelijk moet maken waarom hij in een bepaald geval wel of juist niet van de discretionaire bevoegdheid gebruik maakt⁴. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de toenmalige minister van Justitie in een brief van 21 februari 2007 de humanitaire factoren geschetst die een rol spelen bij de toepassing van deze bevoegdheid⁵. Hoewel de brief geen gelding meer heeft omdat deze betrekking had op de zogenoemde 14/1-brieven⁶, worden de in deze brief genoemde factoren van oudsher naar voren gebracht bij een beroep op toepassing van mijn discretionaire bevoegdheid. Deze bevoegdheid was, is en blijft aan de verantwoordelijke bewindspersoon voorbehouden. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 17 mei 2011 (Kamerstuk 19 637, nr. 1434) over wijzigingen asielprocedures waarin is toegezegd te reageren op het ACVZ-advies over toetsingscriteria inzake lokale gebondenheid van asielzoekers; en Toezegging gedaan tijdens het debat in de Tweede Kamer over de begroting Immigratie en Asiel op 15 november 2011 (Handelingen II 2011/12, nr. 23, item 22, blz. 36–65) waarin is toegezegd in het voorjaar met uw Kamer te spreken over de toepassing van de discretionaire bevoegdheid.

³ Kamerstukken II 2011/2012, 30 573, nr. 90.

⁴ ABRvS 20 december 2006, nr. 200605794/1 (LJN: AZ5171).

⁵ Kamerstukken II 2006/2007, 19 637, nr. 1131.

⁶ Brieven van vreemdelingen die vóór 18 maart 2005 waren ingediend en die zijn aangemerkt als aanvragen om toelating op grond van schrijnendheid en waarop nog niet onherroepelijk was beslist.

afpraak uit het Regeer- en gedoogakkoord om terughoudend van deze bevoegdheid gebruik te maken is zoals ik in mijn inleiding opmerkte gemaakt om te voorkomen dat deze bevoegdheid gebruikt wordt ter compensatie voor een strenger asiel- en migratiebeleid, en moet worden gezien als ultieme en laatste mogelijkheid. Slechts wanneer er sprake is van een schrijnende situatie voor een individuele vreemdeling door een uniek samenstel van omstandigheden zal ik dus mijn discretionaire bevoegdheid toepassen.

Weging van het maatschappelijk belang

Het advies van de ACVZ geeft mij handvatten om bij de gebruikmaking van mijn discretionaire bevoegdheid rekening te houden met het lokaal maatschappelijk belang van een individuele vreemdeling. Ik volg de conclusie van de ACVZ dat, gelet op het maatschappelijke debat in combinatie met de demografische en economische ontwikkelingen, het mogelijk moet zijn om bij uitgeprocedeerde, hier in Nederland verblijvende vreemdelingen bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid niet alleen te kijken naar schrijnende aspecten, maar ook oog te hebben voor de bijdrage aan de samenleving die zij leveren. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in kinderen die het goed doen op school, al dan niet in combinatie met ouders die een groot participatiepotentieel laten zien (bijvoorbeeld door uitstekende beheersing van het Nederlands en relevante vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt).

Anders dan de ACVZ kom ik echter niet tot de conclusie dat het lokaal maatschappelijk belang een zelfstandige betekenis moet krijgen bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid. Ik ben van mening dat aspecten die betrekking hebben op het lokaal maatschappelijk belang niet los gezien kunnen worden van andere individuele aspecten, zoals de aspecten rond schrijnendheid, maar meegewogen dienen te worden in het geheel van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval. Ik acht een zelfstandige weging van maatschappelijk belang niet wenselijk omdat het als criterium onvoldoende afgebakend is. De factoren zijn door de vreemdeling zelf te beïnvloeden, waarmee dit het stapelen van procedures en frustreren van vertrek in de hand kan werken. Bovendien zijn factoren die zien op het maatschappelijk belang van een individuele vreemdeling vaak minder uniek, omdat het voor grotere aantallen zal opgaan. De kans op precedentwerking is aanwezig. Er dient daarom altijd sprake te zijn van een uniek samenstel van factoren die zijn aan te merken als schrijnende omstandigheden, waarbij het maatschappelijk belang als factor een van de elementen is die in onderlinge samenhang worden gewogen.

De relevante factoren die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het lokaal maatschappelijk belang zijn niet-limitatief beschreven in paragraaf 5.2 van het ACVZ-advies: beheersing van de Nederlandse taal, opleiding, (perspectief op) werk, sociale contacten en de bijzondere situatie van (gezinnen met) kinderen. Ik onderschrijf deze factoren. Maatschappelijk belang leidt dan op zichzelf niet tot verblijf, maar wordt wel een element van meer betekenis. Hiermee kan een oplossing worden geboden voor vreemdelingen die zich een unieke plaats in de (lokale) gemeenschap hebben verworven. Dit element wordt meegenomen in de beoordeling van het samenstel van factoren.

Wortelingswet

In mijn reactie van 22 mei jl. op het rapport van de Kinderombudsman «Wachten op je Toekomst» (Kamerstuk 19 637, nr. 1534) heb ik aangegeven langdurig verblijf van kinderen zonder verblijfsrecht in Nederland

niet wenselijk te vinden. Mijn beleid is er dan ook op gericht dat te voorkomen. Zoals ik in mijn brief van 1 juni jl. (Kamerstuk 33 068, nr. 8) naar aanleiding van het verzoek van het lid Dibi bij de regeling van werkzaamheden van 23 mei jl. en in antwoord op schriftelijke vragen d.d. 1 juni jl., die werden ingezonden op 15 mei jl. (Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 2700), heb aangegeven, zijn de voorwaarden, zoals geformuleerd in het initiatiefwetsvoorstel (Kamerstukken 33 068), op punten moeilijk vast te stellen of moeilijk uit te voeren. De voorwaarden van een eventuele uitzettingsstop zijn dat daarmee ook. Ik zie daarom geen aanleiding om het vertrekproces van gezinnen met kinderen die hier langdurig hebben verbleven aan te houden.

In algemene zin blijft gelden dat ik er geen voorstander van ben om het verblijf van gezinnen met kinderen die werken aan hun terugkeer, langer te laten duren in afwachting van een nieuwe regering. Dit vergroot het probleem van langdurig verblijvende kinderen, biedt een extra periode van onzekerheid en kan aanzuigende werking hebben en terugkeer over de hele linie beperken vanwege de hoop op een eventuele regeling. Juist in het belang van gezinnen met kinderen ontraad ik een moratorium dus ten stelligste. Wanneer er echter sprake is van een schrijnende situatie voor een individuele (minderjarige) vreemdeling door een uniek samenstel van omstandigheden, kan ik mijn discretionaire bevoegdheid toepassen, waarbij het lokaal maatschappelijk belang in een totale, systematische weging wordt meegenomen.

Betrekken van lokale informatie

De vraag in welke mate de vreemdeling bijdraagt aan de Nederlandse samenleving, kan alleen worden beantwoord als kennis over en ervaringen met de vreemdeling uit de lokale gemeenschap worden betrokken bij de beoordeling. Het instellen van een centrale adviescommissie naar het model van de Duitse Härtefallkommissionen past echter niet in de Nederlandse situatie waarin de uiteindelijke weging van de factoren uitsluitend aan mij als minister is voorbehouden en aan maatschappelijk belang geen zelfstandige betekenis toekomt. Daarbij komt dat het instellen van een dergelijke adviescommissie leidt tot meer bureaucratie en procedures. Zo'n commissie moet immers worden ondersteund door een onafhankelijk apparaat dat zich een zelfstandig oordeel over de voorgelegde zaken moet vormen.

Ik voel dan ook meer voor een constructie die in feite aansluit bij de bestaande praktijk. Ook nu is het immers veelal de burgemeester die als representant van de lokale gemeenschap mijn aandacht vraagt voor individuele zaken. De wijziging ten opzichte van nu houdt in dat de burgemeester de mogelijkheid krijgt om op een gestructureerde wijze relevante informatie over de lokale situatie van de vreemdeling toe te voegen ten behoeve van mijn besluit om al dan niet een vergunning op discretionaire gronden te verlenen. Ik stel mij voor dat de burgemeester op mijn verzoek, maar natuurlijk ook desgewenst op eigen initiatief, inlichtingen verschaft over de positie die de betrokken vreemdeling en/of diens gezin inneemt in de lokale gemeenschap. Ik sluit hiermee aan bij paragraaf 6.2 van het ACVZ-advies, met dien verstande dat de burgemeester geen formele adviestaak zal vervullen, maar een gestructureerder informerende rol krijgt in zaken die hij zelf aandraagt conform huidige praktijk dan wel op mijn verzoek in specifieke gevallen. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters wil ik hiervoor een standaard werkwijze ontwikkelen. Door samenvoeging van lokale informatie die de gemeente beschikbaar heeft met informatie uit het vreemdelingendossier, ontstaat een meer compleet beeld van de individuele omstandigheden van de vreemdeling.

Aspecten die zien op het maatschappelijk belang van een individuele vreemdeling kan ik op deze manier adequaat bij mijn oordeel betrekken. Dat ik lokaal maatschappelijk belang wil meewegen in de toepassing van de discretionaire bevoegdheid betekent echter niet dat dit een eigenstandige betekenis krijgt. Noch betekent het meewegen van maatschappelijk belang dat individuele gemeenten een zelfstandige bevoegdheid krijgen. Mijn voorstel ziet op het betrekken van informatie over de positie van de vreemdeling in de lokale gemeenschap. Deze informatie, de betekenisvolle rol die de vreemdeling speelt in de samenleving, vormt in samenhang met andere factoren, een element bij de weging wanneer ik mijn discretionaire bevoegdheid toepas.

Samenvattend ben ik dus geen voorstander van het toekennen van zelfstandige bevoegdheid aan individuele gemeenten, noch van het toekennen van eigenstandige betekenis aan het lokaal maatschappelijke belang. Wel heb ik oog voor de bijdrage die de vreemdeling en zijn gezin aan de gemeenschap levert. Daarom bied ik de burgemeester de mogelijkheid mij te informeren hierover. Die informatie zal ik meewegen bij mijn besluit.

Betrokkenheid lokaal bestuur na vergunningverlening

In de adviesaanvraag heb ik de ACVZ gevraagd te onderzoeken hoe gemeenten meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor een vreemdeling na vergunningverlening. Ik heb dit gevraagd omdat ik een brug wil slaan tussen de verantwoordelijkheid die lokale bestuurders voelen in verband met hun zorg voor de lokale gemeenschap en mijn taak en verantwoordelijkheid bij het terughoudend toepassen van de discretionaire bevoegdheid.

De ACVZ wijst er terecht op dat de gemeente waar de vreemdeling woont, na vergunningverlening verantwoordelijk wordt voor de toegelaten vreemdeling. De vreemdeling wordt dan immers een rechtmatig verblijvende ingezetene, met de bij die status behorende rechten en plichten voor zowel de gemeente als voor de vreemdeling zelf. De verantwoordelijkheid van de gemeente uit zich via een verscheidenheid aan gemeentelijke taken en bevoegdheden op het gebied van wonen, werk en inkomen. Voor de vreemdeling geldt de plicht om aan het inburgeringsvereiste te voldoen. Van iedere burger wordt immers verwacht dat hij zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. De ACVZ beveelt aan het lokale bestuur en de gemeenschap vrij te laten in de wijze waarop zij, nadat een verblijfsvergunning is verleend, aan de hand van lokale keuzes invulling geven aan hun nazorgtaak ten opzichte van de vreemdeling. Het advies van de ACVZ sterkt mij in mijn overtuiging geen aanvullende voorwaarden aan het lokaal bestuur te stellen anders dan de bestaande verantwoordelijkheden die nu al gelden ten aanzien van vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers