

Vergaderjaar 1995–1996

**19 637**

**Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 178**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 april 1996

Tijdens het asieldebat in december vorig jaar heeft uw Kamer te kennen gegeven een discussie te willen aangaan over de verschillende **verblijfstitels** waar asielzoekers voor in aanmerking komen, als zij worden toegeelaten. Ik heb u laten weten deze discussie te willen voeren in het kader van het in het Stappenplan aangekondigde Beleidsdocument. Ik heb u medegedeeld dat ik u nog voor de verschijning van het Beleidsdocument een notitie over de verschillende verblijfstitels voor asielzoekers (statusnotitie) zou toezenden. Uw Kamer heeft in december een tweetal moties aangenomen, beide ingediend door de heer De Hoop Scheffer.

Motie 19 637, nr. 149 heeft betrekking op het algemene 3 jarenbeleid en motie 19 637, nr. 150 heeft betrekking op de termijn verbonden aan de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Ik heb in een brief aan uw Kamer d.d. 19 januari jl. toegezegd beide moties te willen betrekken bij deze statusdiscussie. In mijn brief over het gezinsherenigingsbeleid van 20 december 1995 had ik al toegezegd ook de onderwerpen gezinshereniging en gezinsvorming bij de statusdiscussie te betrekken.

In deze brief zet ik u in het kort uiteen wat mijn standpunt is met betrekking tot de verblijfsrechtelijke titels voor asielzoekers bij toelating. Een uitgebreide notitie met de achtergronden van het huidige verblijfsrechtelijke stelsel, de rechten en voorwaarden die aan de verschillende verblijfstitels verbonden zijn en de motivering van mijn standpunt gaat als bijlage bij deze brief.

De kern van mijn standpunt is dat met handhaving van het in de Vreemdelingenwet gegeven verblijfsrechtelijke stelsel wel degelijk reeds thans vereenvoudigingen zijn aan te brengen. Hierna volgen de belangrijkste conclusies uit de onderliggende notitie.

### **Enkelvoudige aanvraag**

Een asielzoeker zal voortaan alleen nog een aanvraag om toelating als vluchteling in de zin van Verdrag van Genève (de A-status) behoeven in te dienen. Indien de asielzoeker niet in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling, zal ambtshalve worden bekeken of er grond is hem een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden te verlenen (de vtv-hum). Een aparte aanvraag om toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard wordt daarmee overbodig. Dit betekent een vereenvoudiging van de asielprocedure, omdat de asielzoeker op dit moment nog de mogelijkheid heeft voor beide verblijfstitels een aanvraag in te dienen, waarbij de 2 sporen van de procedure uiteen kunnen gaan lopen. Dit kan weer leiden tot vertraging of anderszins inefficiënte procesvoering. Ik ben van plan art. 29, aanhef en onder a, Vw in bovenstaande zin te wijzigen.

### **De A-status**

De A-status blijft voorbehouden aan diegenen die een gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 1 (A)2 van het Vluchtelingenverdrag en art. 15, Vw. Uitgangspunt van het Vluchtelingenverdrag – en in navolging daarvan ook van art. 15, Vw – is de noodzaak van tijdelijke bescherming tegen mogelijke daden van vervolging. Ook de UNHCR onderschrijft dat uitgangspunt.

Indien deze bescherming niet meer noodzakelijk is, bijvoorbeeld indien de zgn. *cessation clauses* van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn, dan kan de A-status worden ingetrokken. In zo'n geval zal in het kader van het reguliere toelatingsbeleid worden beoordeeld of de betrokken vreemdeling in aanmerking komt voor toelating op andere gronden. Hier kan bijvoorbeeld aanleiding toe zijn omdat de betrokken vreemdeling inmiddels zodanige banden met de Nederlandse samenleving heeft opgebouwd, dat terugzending onverantwoord zou zijn.

### **De vtv-hum**

Deze verblijfstitel wordt gebruikt als hardheidsclausule op grond van strikt individuele omstandigheden, bijvoorbeeld in geval van traumatische ervaringen, de medische situatie van betrokkene of bij een reëel risico van schending van art. 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), dat bescherming biedt tegen foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Deze verblijfstitel wordt ook verleend aan hen die 3 jaar in het bezit zijn geweest van een vvtv. Het ligt in mijn bedoeling de reikwijdte van de vtv-hum uitdrukkelijk tot bovengenoemde gevallen te beperken.

### **De vvtv**

De vvtv wordt toegekend aan degenen die op beleidsmatige gronden niet kunnen worden verwijderd. De mogelijkheid tot opleg van een vvtv geldt derhalve niet voor degenen die op technische gronden niet kunnen worden verwijderd.

De vvtv wordt ingetrokken als de situatie in het land van herkomst terugkeer mogelijk maakt, mits dit binnen 3 jaar gebeurt. Bij beleidsmatig niet-verwijderbare asielzoekers werd voorheen een onderscheid gemaakt tussen «gedoogden» en «ontheemden». Dat onderscheid zal komen te vervallen. In de praktijk zullen asielzoekers die, gezien de situatie in hun land, daarheen niet kunnen terugkeren, eerder een vvtv krijgen. Met deze maatregel wordt voorkomen dat zij onnodig lang in onzekerheid blijven verkeren. Deze maatregel doet niets af aan de wettelijke mogelijkheid de vvtv te beëindigen als de toestand in het land van herkomst dit mogelijk maakt. De vvtv zal voortaan meteen na de inhoudelijke beoordeling van

de aanvraag om toelating als vluchteling in eerste aanleg kunnen worden opgelegd.

### **Alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)**

Voor AMA's blijft gelden dat zij in aanmerking komen voor een AMA-vtv als binnen 6 maanden na de asielaanvraag duidelijk is dat er voor hen geen adequate opvang is in het land van herkomst. De AMA-vtv wordt echter slechts tot 18 jaar verstrekt. Als een AMA 18 jaar wordt, moet hij in beginsel terug naar het land van herkomst, tenzij er in het individuele geval op grond van het reguliere toelatingsbeleid redenen zijn voor voortgezet verblijf in Nederland.

Deze beoordeling gebeurt aan de hand van algemene humanitaire criteria waarbij de duur van het verblijf op dat moment uiteraard mede een rol speelt. Indien bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd voortgezet verblijf wordt toegestaan, zal een vtv-hum worden verleend.

### **Gezinshereniging**

Het gezinsherenigingsbeleid voor toegelaten vluchtelingen, houders van een vtvhum en voor vvtv-houders wordt niet herzien. Ik ben van oordeel dat het huidige beleid voor eventuele knelpunten en in schrijnende gevallen voldoende oplossingen kan bieden door de reeds bestaande hardheidsclausule in het gezinsherenigingsbeleid.

### **Het 3-jarenbeleid**

Hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen 1) het verlenen van een vtv-hum aan een asielzoeker die 3 jaar in het bezit is geweest van een vvtv, hetgeen volgt uit art. 13a, Vw en 2) het in de jurisprudentie gevormde beleid van de 3 jaars-termijn, waarna de asielzoeker een verblijfsstatus krijgt als de overheid geen beslissing heeft genomen over de oorspronkelijke aanvraag om toelating.

Ad 1) De motie van de heer De Hoop Scheffer op stuk 19 637, nr. 150 verzoekt mij aan te geven hoe de wettelijke regeling van de vvtv zo vorm gegeven kan worden dat niet langer een aanzuigende werking uitgaat van de verlening ervan.

Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een verlenging van de geldigheidsduur van de vvtv of aan de aanpassing van de daaraan verbonden rechten.

Tegenover de voordelen die deze maatregelen zouden bieden, staan belangrijke nadelen, die voor mij zwaar tellen. Voorop staat overigens dat de onderlinge afweging van de verscheidene aspecten die hierbij een rol spelen bijzonder gecompliceerd is. Een groot nadeel is gelegen in het feit dat de rechtspositie van een vvtv-houder nog sterker zou gaan afwijken van die van andere vreemdelingen. Bovendien vrees ik dat er in toeneemende mate een beroep gedaan zal worden op aanwezigheid van klemmende redenen van humanitaire aard.

Immers, hoe langer men in Nederland is hoe hechter de banden zijn die men met de Nederlandse samenleving heeft opgebouwd. Bij verhoogde integratie is het maatschappelijk draagvlak voor terugzending van een vreemdeling gering. Tevens voorzie ik dat vreemdelingen gaan doorprocederen.

Daarbij verwacht ik met name problemen waar het gaat om het gelijkheidsbeginsel en overgangsrecht. Tot slot zal de Vreemdelingenwet op dit punt gewijzigd moeten worden. Het tegengaan van de aanzuigende werking zal naar mijn mening vooral gelegen moeten zijn in een stringent terugkeerbeleid en niet in de verlenging van de termijn naar 5 jaar, zodat

in die situaties waar de omstandigheden in het land van herkomst zijn verbeterd, de terugkeer ook daadwerkelijk van overheidswege wordt bevorderd.

Ad 2) Mijn standpunt over de uitwerking van bovengenoemde motie van De Hoop Scheffer geldt in grote lijnen ook voor de uitwerking van zijn motie op stuk 19 637, nr. 149. Ook hier geldt dat de afweging van de voor- en nadelen verre van eenvoudig is. De doorslag geeft echter dat de ratio achter dit beleid is dat een asielzoeker niet eindeloos in onzekerheid kan blijven. Hierbij moet bedacht worden dat verlening van een vtv-hum na 3 jaar geenszins een automatisme is. De criteria voor verlening van een status zijn strikt en blijven strikt. Niet alleen de aanwezigheid van criminele antecedenten en de openbare orde-toets zijn van belang voor het niet verlenen van een vtv-hum, maar vooral ook het feit dat het langdurige procederen van de asielzoeker aan hemzelf te wijten is, dat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt of dat hij zich onttrokken heeft aan toezicht. Ook hier wegen de voordelen van een mogelijke verlenging van de termijn, dan wel de afschaffing van dit beleid, niet op tegen de nadelen die ik hierboven voor het vtv- beleid heb opgesomd. De termijn van 3 jaar houdt bovendien de druk op de ketel voor de overheid om tijdig een beslissing te nemen.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz

## BIJLAGE BIJ DE STATUSNOTITIE

### 1. Inleiding

In deze notitie zal ik achtereenvolgens ingaan op de volgende onderwerpen: de verschillende verblijfstitels voor asielzoekers (punt 2), gezinshereniging of -vorming met asielzoekers die zijn toegelaten (punt 3), verblijfsbeëindiging bij een verbetering van de situatie in het land van herkomst (punt 4), het vtv-beleid (punt 5) en het 3 jaren-beleid (punt 6).

### 2. Overzicht verblijfstitels voor asielzoekers

a) Toelating als vluchteling, de vergunning tot verblijf op humanitaire gronden en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf

#### Algemeen

Tijdens het asieldebat in december 1995 is de vraag gerezen of het stelsel van verblijfsrechtelijke mogelijkheden voor asielzoekers niet eenvoudiger kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door dat te vervangen door één verblijfsrechtelijke titel.

Alvorens ik inga op deze vraag, zal ik eerst het huidige verblijfsrechtelijke stelsel beschrijven. De huidige situatie is dat een meerderjarige asielzoeker 3 verschillende verblijfstitels kan krijgen. Voor de goede orde zij er op gewezen dat een asielzoeker standaard in de gelegenheid wordt gesteld om 2 aanvragen om toelating te doen: een aanvraag om toelating als vluchteling (formulier model f) en een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (formulier model a). Op beide aanvragen (in het spraakgebruik: A&F) wordt in dezelfde beschikking beslist. De 3 bestaande verblijfstitels zijn:

– toelating als vluchteling («A»-status): deze verblijfsstatus wordt verleend wanneer de asielzoeker gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in de zin van art. 1 (A) 2 van het Vluchtelingenverdrag, zoals bevestigd in art. 15, Vw.

De A-status kan worden ingetrokken wanneer de zgn. *cessation clauses* van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn.

– toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard via de vergunning tot verblijf zonder beperking (in het spraakgebruik ook wel «C»-status genoemd, hierna: vtv-hum). Deze vorm van toelating geldt voor de duur van maximaal 1 jaar, met een mogelijkheid tot verlenging van de geldigheidsduur na dat jaar. De vtv-hum kan onder meer worden ingetrokken bij een inbreuk op de openbare orde of wanneer de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt op basis waarvan hij deze verblijfstitel heeft gekregen.

De vtv-hum is in de praktijk in uiteenlopende gevallen verleend. Ten eerste op grond van de strikt individuele omstandigheden van de asielzoeker (bijvoorbeeld in geval van traumatische ervaringen, op grond van de medische situatie van betrokkene, bij een reëel risico op een schending van art. 3 EVRM bij uitzetting, e.d.). Ten tweede is de vtv-hum in het verleden incidenteel gebruikt als een beleidsinstrument voor een enigszins soepeler toelatingsbeleid ten aanzien van specifieke categorieën asielzoekers (bijvoorbeeld Syrisch Orthodoxe Christenen). Een derde vorm is de verblijfsaanvaarding na het verstrijken van een termijn van 3 jaar (voor vtv-houders wier terugkeer na die periode nog altijd niet mogelijk is. Deze laatste mogelijkheid zal zich overigens pas vanaf 1 januari 1997 voordoen.);

– voorwaardelijke toelating via de vvtv: deze verblijfstitel wordt opgelegd wanneer de gedwongen verwijdering naar het land van herkomst voor de asielzoeker van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de slechte algehele situatie aldaar (art. 12b, eerste lid, Vw). De vvtv is 1 jaar geldig. De geldigheidsduur kan 2 maal met 1 jaar worden verlengd. Indien de situatie in het land van herkomst na die 3 jaar niet is verbeterd, wordt op aanvraag een vtv-hum verleend, behoudens de gebruikelijke contra-indicaties.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet zijn binnen de groep van beleidsmatig niet-verwijderbare asielzoekers die voor een vvtv in aanmerking kunnen komen 2 categorieën onderscheiden: «ontheemden» en «gedoogden». Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen deze beide categorieën voor wat het moment van opleg van een vvtv betreft. Voor «ontheemden» was dat meteen in eerste aanleg in verband met hun massale aantal, voor «gedoogden» was dat in de bezwaar, d.w.z. na afwijzing van de asielaanvraag in eerste aanleg, en indien het bezwaarschrift geen nieuwe feiten of omstandigheden bevatte.<sup>1</sup>

**Schema 1: overzicht totale aantal verleende vluchtelingenstatussen, vergunningen tot verblijf op humanitaire gronden en voorwaardelijke vergunningen tot verblijf 1994-1996**

	«A»-status	vtv-hum	vvtv	Totaal
1994	6 654	9 235	3 456	19 345
1995	7 980	6 023	4 318	18 501
1996	907	1 084	1 221	3 221*

\* stand per 1 maart 1996

Alleenstaande minderjarige asielzoekers kunnen daarnaast in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf onder de beperking «toegelaten als alleenstaande minderjarige asielzoeker». De specifieke aard van deze problematiek noopt tot een afzonderlijke bespreking (hierna onder b).

### Beleidsmatige opties

Het verblijfsrechtelijke stelsel voor asielzoekers zou er ontegenzeggelijk eenvoudiger op worden indien er maar één verblijfstitel (de «A»-status) bestond en de vtv-hum en de vvtv zouden zijn afgeschaft. Het bestaan van één enkele verblijfstitel zou effect hebben op het aantal gevoerde bezwaar- en beroepsprocedures, aangezien het belang van doorprocederen voor een sterkere verblijfstitel dan immers niet meer aan de orde zou zijn.

Hoe aantrekkelijk een dergelijk vereenvoudigd stelsel op het eerste gezicht ook moge lijken, er mag niet uit het oog worden verloren dat de invoering van een dergelijk stelsel een belangrijk nadeel in zich bergt. Dat nadeel is gelegen in het feit dat de gangbare interpretatie van het begrip vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag en art. 1 5, Vw aanzienlijk zou moeten opgerekt, opdat ook alle huidige humanitaire gevallen en potentiële vvtv-houders, althans een groot deel daarvan, dan kunnen worden toegelaten als vluchteling. Dit is uiteraard onwenselijk want dat zou leiden tot een uitholling van de criteria van het Vluchtelingenverdrag en neerkomen op een ruimhartiger toelatingsbeleid

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 1992–1993, 22 735, nr. 9.

op basis van het Verdrag in vergelijking met andere EU-landen, met het evidente risico van «aanziugende werking».

Ook andere argumenten pleiten naar mijn mening tegen een stelsel waarin aan asielzoekers enkel nog de vluchtelingenstatus kan worden verleend. In de eerste plaats is het wenselijk dat de in de Vreemdelingenwet neergelegde algemene discretionaire bevoegdheid om verblijf op humanitaire gronden toe te staan behouden blijft voor gevallen van bijzondere hardheid of onbillijkheid. In haar reactie op het eindrapport van de Commissie Geelhoed,<sup>1</sup> waarnaar ik hier kortheidshalve verwijs, heeft het Kabinet het zelfstandige bestaansrecht van de vtv-hum voor het toelatingsbeleid onderstreept. Dat standpunt is nog onverminderd van kracht.

In de tweede plaats zou de afschaffing van de vtv en de vvtv tot gevolg hebben dat asielzoekers die niet onder de criteria van het Vluchtelingenverdrag vallen, zelfs niet als deze criteria al zouden zijn verruimd, Nederland moeten verlaten, ongeacht hun persoonlijke situatie en de algehele situatie in het land van herkomst. Als de individuele situatie van de asielzoeker of de algehele situatie in diens land van herkomst dan nog altijd aan daadwerkelijke verwijdering in de weg staat, zou de consequentie onvermijdelijk worden dat er een nieuwe categorie de facto «gedoogden» gaat ontstaan, die noch voor terugkeer naar het land van herkomst, noch voor verblijf in ons land in aanmerking komt.

Ik wil in dit verband in herinnering brengen dat de invoering van de vvtv bij de laatste herziening van de Vreemdelingenwet eind 1993 uitdrukkelijk een einde beoogde te maken aan de juridisch onbevredigende positie van «gedoogde» asielzoekers. Die situatie bestond sedert juli 1993 vanwege het feit dat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State had geoordeeld dat de juridische gronden voor het onderscheid tussen de vtv-hum en de zgn. gedoogdenstatus onvoldoende duidelijk waren, als gevolg waarvan de gedoogdenregeling nadien niet meer werd toegepast. Verder wijs ik erop dat door de invoering van de vvtv ook alsnog een wettelijke basis is gecreëerd voor de toelating van «ontheemden» uit het voormalige Joegoslavië, een beleid dat tot dan toe uitsluitend op circulaire was gebaseerd.

Het is, gezien de ervaring met de gedoogdenproblematiek, zeer de vraag of de rechtspraak zal accepteren dat er een nieuwe categorie asielzoekers zou ontstaan die noch voor toelating in aanmerking komt, noch – na de toetsing aan de criteria voor vluchtelingenstatus – voor verwijdering, en die dus de facto «gedoogd» zou worden. In dit verband wees het Kabinet in reactie op het voorstel van de Commissie Geelhoed tot afschaffing van de vvtv voor «gedoogden» er bovendien reeds op dat het niet ondenkbeeldig is dat dergelijke uitgeprocedeerde asielzoekers hun toevlucht in de illegaliteit gaan zoeken.<sup>2</sup> Dat laatste zou haaks staan op het Regeringsbeleid om illegaal verblijf tegen te gaan.

### **Beleidsmatige keuze**

In het licht van de hierboven beschreven afwegingen meen ik dat er met handhaving van het in de Vreemdelingenwet gegeven verblijfsrechtelijke stelsel, vereenvoudigingen zijn aan te brengen. Voor de goede orde wijs ik erop dat de vraag naar de aan de afzonderlijke verblijfstitels verbonden rechten elders in deze notitie wordt uitgewerkt. Voor wat het onderwerp gezinshereniging betreft, gebeurt dat onder punt 3. Wat de rechten van de vvtv-houder aangaat, gebeurt dat onder punt 5.

---

<sup>1</sup> Als bijlage gevoegd bij mijn brief d.d. 9 november 1994 inzake de stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek, TK, vergaderjaar 1994–1995, 19 637, nr. 115.

<sup>2</sup> Zie bijlage bij mijn brief d.d. 9 november 1994 aan de Tweede Kamer inzake de stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek, TK, vergaderjaar 1994–1995, 19 637, nr. 115.

Dat betekent concreet het volgende voor het verblijfsrechtelijke stelsel: ten eerste blijft een asielzoeker nog steeds in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus zodra hij voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hij een gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging zoals omschreven in art. 15, Vw. Ten tweede, asielzoekers die op grond van hun asielrelaas niet in aanmerking komen voor toelating, maar die tegelijkertijd op beleidsmatige gronden niet kunnen worden verwijderd naar hun land van herkomst, komen in aanmerking voor een vvtv.

Ten derde, de vtv-hum wordt in deze opzet terughoudend gehanteerd, namelijk uitsluitend als hardheidsclausule voor bijzonder schrijnende individuele gevallen, waaronder met name het gevaar van individuele schending van art. 3, EVRM valt.

Op grond van de in de praktijk opgedane ervaringen met de vvtv, zie ik daarnaast aanleiding dit instrument voortaan op een enigszins andere wijze in de asielprocedure te hanteren dan tot op heden is gebeurd. Daarbij is van belang dat het Kabinet heeft ingestemd met een terughoudende hantering van het instrument vvtv, teneinde aanzuigende werking van het vvtv-beleid tegen te gaan.<sup>1</sup>

In de praktijk heeft dat er onder meer toe geleid dat de behandeling van asielaanvragen van asielzoekers afkomstig uit bepaalde landen is stilgelegd hangende het onderzoek naar de beleidsmatige belemmeringen voor verwijdering, daaronder begrepen de rapportage van de Minister van Buitenlandse Zaken en de rechterlijke toetsing van het beleid. Een dergelijk onderzoek, zonder welk zorgvuldige besluitvorming niet mogelijk is, neemt uit de aard der zaak immers enige tijd in beslag.

In navolging van verscheidene leden van uw Kamer, constateer ik dat dit heeft geleid tot grote onzekerheid voor bepaalde groepen asielzoekers, die daardoor langer in de opvang hebben verbleven dan wenselijk is. Om die reden wil ik beleidsmatig niet-verwijderbare asielzoekers in de toekomst eerder dan tot op heden het geval is geweest in aanmerking laten komen voor een vvtv wanneer uiteraard de algemene situatie in hun land daartoe aanleiding vormt, althans wanneer niet duidelijk is dat hun terugkeer naar dat land verantwoord is. Dit laat onverlet dat een vvtv aan een individuele asielzoeker kan worden geweigerd wanneer er sprake is van één van de gebruikelijke contra-indicaties, zoals een gevaar voor de openbare orde, verblijf in een ander Schengenland, e.d. Duidelijk moet zijn dat het verblijf op grond van de vvtv wordt beëindigd, zodra de situatie in het land van herkomst dat weer toelaat.

Voorts wil ik het onderscheid tussen «gedoogden» en «ontheemden» laten vervallen. Zeker nu de instroom van asielzoekers gestaag lijkt terug te lopen, is de handhaving van dit onderscheid eerder een belemmering dan een noodzakelijke voorwaarde voor een efficiënte afhandeling van asielaanvragen. Bovendien leidt handhaving van dit onderscheid vooral voor «ontheemden» tot extra onzekerheid omdat door het opleggen van vvtv de inhoudelijke beoordeling van hun asielrelaas wordt opgeschort. Het is echter niet uit te sluiten dat een «ontheemde» later alsnog als vluchteling wordt toegelaten. Concreet betekent dit dat de IND na de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag in eerste aanleg een vvtv kan opleggen aan beleidsmatige niet-verwijderbare asielzoekers. Tegen dit besluit staan uiteraard alle gebruikelijke rechtsmiddelen open.

Tot slot heb ik ervoor gekozen dat een asielzoeker bij zijn aanmelding voortaan alleen nog een aanvraag om toelating als vluchteling ondertekent. Naar mijn mening is het niet noodzakelijk dat de asielzoeker een afzonderlijke aanvraag om een vergunning tot verblijf indient. In de beslissing op de aanvraag om toelating als vluchteling zal ambtshalve worden beoordeeld of er aanleiding is de betrokken asielzoeker toe te

<sup>1</sup> Zie mijn brief aan uw Kamer van 9 november 1994, TK, vergaderjaar 1994–1995, 19 637, nr. 115.



laten op humanitaire gronden. Hierdoor wordt tevens de bestaande situatie dat de vervolgprocedures tegen deze 2 beslissingen uit elkaar gaan lopen, voorkomen. Dit geldt met name indien de aanvraag om toelating als vluchteling niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard, waartegen alleen beroep bij de rechter openstaat (art. 29, aanhef en onder a, Vw). Tegen de beslissing op de aanvraag om een vtv staat echter gewoon bezwaar open. Het ligt daarom voor de hand art. 29, aanhef en onder a, Vw aan te passen bij een komende wijziging van de Vreemdelingenwet.

b) Alleenstaande minderjarige asielzoekers

### **Algemeen**

Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (hierna: AMA's) geldt, net als voor alle andere asielzoekers, dat beoordeeld wordt of zij kunnen worden toegelaten als vluchteling dan wel in aanmerking komen voor een vtv-hum. Valt deze beoordeling negatief uit, dan komen zij in beginsel in aanmerking voor verwijdering. Verwijdering is volgens het beleid echter pas mogelijk als er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst. In het geval dat er binnen 6 maanden na indiening van de aanvraag niet vast is komen te staan dat er voor de minderjarige in het land van herkomst een adequate mogelijkheid tot opvang redelijkerwijs is gewaarborgd en deze tevens onder voogdij van een voogdijinstelling is gesteld, wordt de minderjarige in het bezit gesteld van een vergunning tot verblijf. Deze vergunning wordt verleend op grond van artikel 9, Vw en onder de beperking «toegelaten als alleenstaande minderjarige asielzoeker» (hierna: AMA-vtv).

Deze vergunning is geldig voor 1 jaar. De geldigheidsduur kan op grond van het huidige beleid 2 maal met 1 jaar worden verlengd, indien er nog steeds geen sprake is van adequate opvangmogelijkheden in het land van herkomst. Na 3 jaar verblijf op grond van een AMA-vtv komt betrokkene thans in aanmerking voor een vtv-hum.

Ook AMA's die in de looptijd van deze vergunning 18 jaar worden, krijgen thans een AMA-vtv zo lang zij nog geen 3 jaar in Nederland verblijven. Zo lang AMA's onder voogdij zijn gesteld, komen zij in aanmerking voor de uit dien hoofde beschikbaar gestelde voorzieningen. Bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd wordt de voogdij beëindigd en komt er tevens een einde aan deze voorzieningen. Vanaf dat moment is de AMA aangewezen op andere voorzieningen, te weten de voorzieningen die aan houders van een vtv onder beperking worden opengesteld.

Alle disciplines betrokken bij de uitvoering van het AMA-beleid wijzen op een knelpunt ten aanzien van AMA's van 18 jaar en ouder die nog in het bezit zijn van een AMA-vtv. Ook uw Kamer heeft gewezen op dit knelpunt, wat heeft geresulteerd in een motie van het lid Dittrich van 12 december 1995.<sup>1</sup> Daarin wordt het Kabinet verzocht een integraal plan van aanpak te presenteren, waarin concrete maatregelen worden voorgesteld ter ondersteuning van AMA's van 18 jaar en ouder, in het bezit van een AMA-vtv, op het gebied van wonen, werken, opleiding en psychische begeleiding.

Mede ter uitvoering van deze motie, heeft er interdepartementaal overleg plaatsgevonden met de Ministeries van VROM, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit dit overleg is duidelijk naar voren gekomen dat de oorzaak van de onduidelijke rechtspositie is gelegen in het karakter van de AMA-vtv voor boven 18-jarigen.

Ten aanzien van alle andere statussen in het asielbeleid is de rechtspositie geregeld, ten aanzien van de AMA-vtv niet.

---

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 160.

### **Beleidsmatige opties**

Mijn voorkeur en die der hierboven genoemde departementen gaat er niet naar uit om aparte voorzieningen te creëren voor houders van een AMA-vtv die 18 jaar of ouder zijn. Ik geef de voorkeur aan een betere aansluiting bij de andere statussen. Dit pleit voor afschaffing van de AMA-vtv voor AMA's van 18 jaar en ouder. De AMA-vtv kan echter niet zonder meer vervangen worden door een van de andere bestaande statussen. Het gaat hier immers om een categorie asielzoekers die op formele gronden niet in aanmerking komt voor een A-status, vtv-hum of vvtv en eigenlijk dus terug moet keren naar het land van herkomst.

Slechts omdat niet zeker is dat er in het individuele geval opvang is in het land van herkomst, krijgen deze minderjarige asielzoekers een tijdelijk verblijfsrecht.

Er bestaat dus onvoldoende grond om de reikwijdte van andere statussen «op te rekken», zodat de AMA's hieronder kunnen vallen.

### **Beleidsmatige keuze**

Ik heb om de hierboven genoemde redenen besloten tot uitwerking van de volgende optie: verlening van een vergunning tot verblijf onder de beperking «voor verblijf als alleenstaande minderjarige asielzoeker» (AMA-vtv), maximaal geldig tot de leeftijd van 18 jaar, indien is voldaan aan de volgende voorwaarden: betrokkene komt niet in aanmerking voor de «A»-status of een vtv-hum, er is niet binnen 6 maanden na de indiening van de asielaanvraag vast komen te staan dat er in het land van herkomst een adequate mogelijkheid tot opvang redelijkerwijs is gewaarborgd en de minderjarige is onder voogdij van een voogdij-instelling gesteld. De AMA-vtv wordt verleend voor de duur van een jaar.

De geldigheidsduur van de vtv wordt verlengd totdat de AMA 18 jaar wordt, tenzij alsnog kan worden vastgesteld dat adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is. Dit betekent dat de AMA-vtv na 3 jaar niet langer wordt omgezet in een vtv-hum, ook niet indien de AMA op dat moment nog minderjarig is.

Na het bereiken van de 18-jarige leeftijd moet de asielzoeker in beginsel naar het land van herkomst terugkeren, tenzij er in het individuele geval redenen zijn om op basis van het reguliere vreemdelingenbeleid voortgezet verblijf toe te staan. Ik wil dit graag toelichten. De verblijfsregeling voor AMA's is gebaseerd op het feit dat het om minderjarigen gaat. Zodra de meerderjarigheid wordt bereikt, valt deze grond voor verblijf in wezen weg. Bovendien mag van een 18-jarige vreemdeling worden verwacht dat hij zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst. Of er redenen bestaan voor voortgezet verblijf wordt beoordeeld aan de hand van algemene (humanitaire) criteria, daaronder begrepen de duur van het verblijf en daarmee de mate van integratie in de Nederlandse samenleving.

Als een AMA van 18 jaar in Nederland mag blijven, komt hij in aanmerking voor een vtv-hum, die recht geeft op huisvesting onder de taakstelling, onderwijs en studiefinanciering, vrije toegang tot de arbeidsmarkt, arbeidsbemiddeling en bijstandsuitkering, voor zover hij daar op is aangewezen. Voor de psychische begeleiding staat de reguliere hulpverlening open. Voor andere vormen van begeleiding worden thans op lokaal niveau door Vluchtelingenwerk Nederland initiatieven genomen voor de ondersteuning na het bereiken van de meerderjarigheid. Er wordt gewerkt aan individuele begeleidingsplannen om een zo zelfstandig mogelijke participatie in de Nederlandse samenleving te bereiken.

Ook werkt de Opbouw in samenwerking met gemeenten aan projecten voor de begeleiding van deze groep. Ik zal mij ervoor inzetten om deze

initiatieven op landelijk niveau bestuurlijk te ondersteunen. In het beleidskader AMA's, dat ik na het onderzoek naar de duur van de eerste opvang definitief zal vaststellen, zal het bovenstaande concreet worden uitgewerkt.

### **3. Gezinshereniging of -vorming met toegelaten asielzoeker**

#### **Algemeen**

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief inzake het gezinsherenigings- en -vormingsbeleid van 20 december 1995<sup>1</sup> zal ik in deze notitie ingaan op de voorwaarden waaronder gezinshereniging en -vorming mogelijk is voor toegelaten vluchtelingen en houders van een vtv-hum. Ik heb daartoe besloten omdat wijzigingen in het stelsel van statussen direct gevolgen zouden kunnen hebben voor de voorwaarden waaronder gezinshereniging of -vorming mogelijk is. Tevens zal ik hieronder de desbetreffende vragen beantwoorden die door de vaste commissie voor Justitie zijn gesteld naar aanleiding van de genoemde brief.<sup>2</sup>

#### **a) Toegelaten vluchtelingen**

Voor de echtgeno(o)te en minderjarige kinderen van toegelaten vluchtelingen met dezelfde nationaliteit geldt een bijzonder beleid ten aanzien van gezinshereniging. Zij kunnen voor een zelfstandige vluchtelingenstatus in aanmerking komen, zonder dat de normale vereisten voor gezinshereniging, zoals het inkomensvereiste, gelden. Het moet gaan om de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen met dezelfde nationaliteit als de vluchteling, die gelijktijdig met de vluchteling naar Nederland komen of deze binnen een redelijke periode nareizen. Voor andere gezinsleden en gezinsvorming gelden thans de voorwaarden zoals die ook voor houders van een vergunning tot vestiging (hierna: vt-vest) en Nederlanders gelden. Voor deze gezinsleden dragen toegelaten vluchtelingen derhalve ook een bepaalde financiële verantwoordelijkheid.

Het is dus niet zo dat ieder gezinslid ongeacht zijn situatie voor een zelfstandige vluchtelingenstatus in aanmerking komt. Mij is gebleken dat deze regel nadere toelichting behoeft. Als een gezinslid niet dezelfde nationaliteit heeft als de vluchteling komt dat gezinslid in beginsel niet in aanmerking voor de (zgn. afgeleide) «A»-status. Dit is mede gebaseerd op de toepassing van het beginsel van familie-eenheid zoals neergelegd in het Handboek van de UNHCR. Immers, de gezinshereniging kan in beginsel elders worden gerealiseerd en hoeft niet noodzakelijkerwijs in Nederland plaats te vinden. Dit laat onverlet dat het gezinslid met een andere nationaliteit op zelfstandige gronden voor een vluchtelingenstatus of een vtv-hum in aanmerking kan komen.

Ten aanzien van gezinsleden die niet gelijktijdig met de vluchteling Nederland zijn binnengekomen, bestaat er evenmin aanleiding om hen in het bezit te stellen van een «A»-status.

Ook deze uitleg is gebaseerd op het Handboek van de UNHCR. Het beginsel van familie-eenheid geldt immers alleen als er sprake is van een tijdelijke opsplitsing van de familie door de vlucht van een of meerdere gezinsleden. Of er sprake is van tijdelijkheid – vertaald in een redelijke termijn – wordt onder meer beoordeeld aan de hand van het vluchtverhaal van betrokkenen, de omstandigheden waaronder de familie is opgesplitst en de duur van het verblijf van een gezinslid in een ander land. Bij de individuele beoordeling die in dit verband plaatsvindt, kan ook de intentie tot gezinshereniging en de (on)mogelijkheid om spoedig naar Nederland te reizen worden meegewogen.

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 24 401, nr. 6.

<sup>2</sup> Zie daarvoor ook mijn brief van 21 maart jl., onder het kenmerk 543306/96/DB-SVB (nog niet gepubliceerd als Kamerstuk).

b) Houders van een vtv-hum

De vtv-hum is een gewone vergunning tot verblijf (hierna: vtv), die evenwel zonder beperking is verleend. Daarom gelden voor houders van een vtv-hum thans dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging en -vorming als voor andere houders van een gewone vtv (dus met beperking) gelden. Dat betekent dat er dus ook voor houders van een vtv-hum een onverkorte inkomenseis geldt. Voor zover de vtv-hum is afgegeven omdat van betrokkene redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat hij terugkeert naar het land van herkomst, kan de onverkorte inkomenseis voor houders van een vtv-hum een belemmering vormen, indien zij niet beschikken over een zelfstandig inkomen. Hiermee is ook antwoord gegeven op vraag 28 van de vaste commissie voor Justitie. Voldoet een houder van een vtv-hum niet aan de inkomenseis, dan kan echter na afweging van alle individuele omstandigheden alsnog gezinshereniging of -vorming worden toegestaan, met name op grond van artikel 8, EVRM (*family life*) dan wel met toepassing van de reeds bestaande hardheidsclausule in het gezinsherenigingsbeleid.

Door de vaste commissie voor Justitie is verder gevraagd of bij de eis dat kinderen feitelijk behoren tot het gezin van de ouders bij wie het verblijf wordt beoogd, rekening wordt gehouden met het feit dat gezinsleden elkaar door vlucht- of oorlogsomstandigheden kunnen kwijtraken. Tevens is om een reactie verzocht op de constatering van Vluchtelingenwerk Nederland dat aan dit vereiste een steeds engere interpretatie wordt gegeven en dat in de Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc) nadrukkelijk moet worden opgenomen dat de verbreking van de gezinsband niet mag worden tegengeworpen indien de lange duur van de scheiding is veroorzaakt door vluchtomstandigheden of het gevolg is van oorlogsgeweld. Ik zal hieronder nader ingaan op deze vraag van de vaste commissie voor Justitie.

c) Houders van een vvtv

Een houder van een vvtv heeft op grond van zijn verblijfsrecht geen mogelijkheid tot gezinshereniging of -vorming. De vvtv is een voorwaardelijke en dus tijdelijke vergunning tot verblijf, die, zij het binnen 3 jaar, wordt ingetrokken, respectievelijk waarvan de geldigheidsduur niet wordt verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst dat toelaat (art. 12a, vierde lid, Vw). Pas als de houder van een vvtv in het bezit wordt gesteld van een vtv-hum, is gezinshereniging of -vorming onder de hierboven genoemde voorwaarden mogelijk.

De vaste commissie voor Justitie heeft gevraagd of het geen aanbeveling verdient om de positie van houders van een vvtv bij de evaluatie van het gezinsherenigings- en -vormingsbeleid te betrekken, gezien hun vaak langdurige scheiding van familie- en gezinsleden als gevolg van hun vluchtsituatie, alsmede de situatie van hun achterblijvende verwanten.

### **Beleidsmatige keuzes**

a) Toegelaten vluchtelingen

Er bestaat naar mijn mening geen aanleiding om het huidige gezinsherenigingsbeleid voor toegelaten vluchtelingen aan te passen. Ik hecht er zeer aan dat vastgehouden wordt aan het beginsel van familie-eenheid en het verlenen van een afgeleide, maar zelfstandige, vluchtelingenstatus. Het onder omstandigheden tegenwerpen dat gezinsleden de vluchteling niet binnen een redelijke termijn zijn nagereisd is naar mijn mening een gerechtvaardigde beperking van de mogelijkheid van gezinshereniging voor «A»-statushouders. Voor andere gezinsleden dan de echtgeno(o)t(e) en de minderjarige kinderen en in geval van gezinsvorming is het gerechtvaardigd dat strengere eisen worden gesteld.

b) Houders van een vtv-hum

Ik blijf van mening dat houders van een vtv-hum een eigen (financiële) verantwoordelijkheid dragen voor het onderhoud van gezinsleden. Ik ben bovendien van oordeel dat het huidige beleid voor die gevallen waarin niet aan de inkomenseis kan worden voldaan, voldoende mogelijkheden biedt om met toepassing van de hardheidsclausule binnen het gezinsherenigingsbeleid in het individuele geval alsnog gezinshereniging of -vorming toe te staan. Binnen deze humanitaire toets wordt in het individuele geval rekening gehouden met de omstandigheden als de positie van gezinsleden in het buitenland, de situatie van de vreemdeling in Nederland, serieuze inspanningen van betrokkene om in zijn of haar eigen levensonderhoud te voorzien en daarmee het uitzicht op gezinshereniging in de nabije toekomst. Hierbij kan een parallel worden getrokken naar de toets die in het kader van artikel 8 EVRM dient plaats te vinden. Het gaat immers om de afweging in het individuele geval tussen het persoonlijk belang en het belang van de staat.

Op de vraag van de vaste commissie voor Justitie over het criterium «feitelijk behoren tot het gezin» kan ik het volgende mededelen. In elk individueel geval wordt beoordeeld of het kind (nog) feitelijk behoort tot het gezin van de ouder.

Dit wordt zo nauwkeurig mogelijk gedaan, mede omdat documenten waaruit de gezinsband blijkt vaak ontbreken. Als blijkt dat gezinsleden langdurig van elkaar gescheiden zijn geweest, zal steeds beoordeeld worden wat de reden hiervoor is geweest. Binnen deze beoordeling wordt voldoende rekening gehouden met het feit dat gezinsleden elkaar door vlucht- of oorlogsomstandigheden kwijt kunnen raken, hetgeen in beginsel niet kan worden tegengeworpen. Het is echter niet uit te sluiten dat ook bij scheiding door vlucht- of oorlogsomstandigheden een kind bijvoorbeeld duurzaam is opgenomen in een ander gezin, zodat gesteld kan worden dat het kind niet meer feitelijk behoort tot het gezin van de persoon in Nederland. Ook in deze gevallen zal echter getoetst worden of de beslissing over het verblijf in overeenstemming is met het gestelde in artikel 8 EVRM. Onder omstandigheden kan deze toets ertoe leiden dat gezinshereniging alsnog wordt toegestaan. Gelet op het bovenstaande, ben ik er geen voorstander van om het voorstel van Vluchtelingenwerk ongeclausuleerd in de Vc op te nemen.

c) Houders van een vvtv

In deze notitie zal ik onder punt 5 voorstellen om de duur van de vvtv te handhaven op 3 jaar. Ik heb er derhalve niet voor gekozen om de duur en het karakter van de vvtv te veranderen. De achterliggende gedachte van het niet toestaan van gezinshereniging of -vorming blijft derhalve onverminderd gelden, zodat ik geen aanleiding zie om het beleid op dit punt te wijzigen. Hoewel ik inzie dat voor vvtv-houders de onmogelijkheid van gezinshereniging diep ingrijpt in hun wens om zich met hun gezin te herenigen, acht ik het karakter van tijdelijkheid en daarmee van tijdelijk uitstel van gezinshereniging in dit verband doorslaggevend.

#### **4. Beëindiging verblijf in verband met verbetering situatie land van herkomst**

##### **Algemeen**

Tijdens het debat met uw Kamer over het asielbeleid in december 1995 is de principiële vraag aan de orde gesteld of bescherming aan asielzoekers niet een meer tijdelijk karakter zou moeten dragen. Voordat ik op deze vraag inga, zal ik eerst de huidige juridische mogelijkheden tot verblijfsbeëindiging van (voorwaardelijk) toegelaten asielzoekers beschrijven.

Daarbij moet vanzelfsprekend een onderscheid worden aangebracht al naar gelang de vorm van toelating die hun is verleend: toelating als vluchteling, de vtv-hum of de vvtv. Voor elke van deze 3 verblijfstitels wordt hierna beschreven wat die juridische mogelijkheden tot verblijfsbeëindiging zijn in geval van een verbetering van de situatie in het land van herkomst (herstel democratie, wapenstilstand, e.d.).

Artikel 1 C van het Geneefse Vluchtelingenverdrag noemt een aantal voorwaarden waaronder de vluchtelingenstatus niet meer van toepassing is (de zgn. *cessation clauses*). Met name art. 1 (C) 5 is in dit geval van belang. Deze bepaling heeft zijn weerslag gekregen in art. 15, derde lid, Vw. Op grond van die laatste bepaling is het mogelijk de toelating als vluchteling in te trekken overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, eerste lid, Vw en «in gevallen waarin de vreemdeling door gewijzigde omstandigheden in de gelegenheid is zich zonder gevaar voor vervolging buiten Nederland te vestigen, tenzij hij dringende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, heeft om geen gebruik van die gelegenheid te maken».

Intrekking van een vtv-hum, dan wel weigering de geldigheidsduur daarvan te verlengen, is in deze situatie bijzonder moeilijk. Eigenlijk is de enige grond die genoemd in artikel 12, aanhef en onder a, Vw: het verstrekken van onjuiste gegevens. Met andere woorden, als de asielzoeker onjuiste gegevens heeft verstrekt op basis waarvan hem een vtv-hum is verleend, kan zijn verblijf worden beëindigd. Uiteraard kan een vtv-hum eveneens worden ingetrokken bij een inbreuk op de openbare orde.

Anders ligt het uiteraard voor de houder van een vvtv. Art. 12a, vierde lid, Vw bepaalt dat de vvtv wordt ingetrokken «indien de beletselen voor uitzetting zijn opgeheven». De vvtv kan worden ingetrokken, respectievelijk de geldigheidsduur daarvan niet worden verlengd, binnen een periode van maximaal 3 jaar.

De conclusie is dat op grond van de Vreemdelingenwet zowel de vluchtelingenstatus als de vvtv kan worden ingetrokken bij een verbetering van de situatie in het land van herkomst. De intrekking van de vluchtelingenstatus in die situatie is in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag. Voor de vtv-hum staan de mogelijkheden tot intrekking los van deze verbetering.

### **Beleidsmatige opties**

De verblijfsbeëindiging in geval van een vvtv is eigenlijk niet omstreden, de vraag naar een mogelijk langere geldigheidsduur van deze verblijfstitel daargelaten (zie onder punt 5). Intrekking van een vtv-hum is, zoals ik hiervoor opmerkte, alleen in bijzondere gevallen mogelijk. Daarbij wil ik nog wijzen op het feit dat het specifieke gebruik van de vtv-hum (als hardheidsclausule) waarop ik eerder doelde, meebrengt dat de in de persoon van de asielzoeker gelegen reden om deze verblijfstitel te verlenen intrekking eigenlijk al bij voorbaat illusoir maakt. Voor het onderhavige punt is het daarom vooral van belang in te gaan op de mogelijkheid tot intrekking van de vluchtelingenstatus in het geval dat de vreemdeling zich zonder gevaar voor vervolging buiten Nederland kan vestigen.

Het hierboven geschetste karakter van de vluchtelingenstatus brengt mee dat de noodzaak tot bescherming tegen mogelijke daden van vervolging per definitie van tijdelijke aard is. Een zuivere toepassing van het Vluchtelingenverdrag impliceert dan ook dat deze tijdelijke

bescherming kan worden beëindigd, zodra de noodzaak daartoe niet langer aanwezig is. Dat is een uitgangspunt dat niet alleen in het Vluchtelingenverdrag zelf is neergelegd, maar dat ook wordt onderschreven door de UNHCR.

### **Beleidsmatige keuze**

De hiervoor genoemde aspecten afwegend, kom ik tot de conclusie dat de intrekking van vluchtelingenstatussen bij een verbetering in het land van herkomst in beginsel wenselijk is. De zuivere toepassing van het beginsel van tijdelijke bescherming dat in het Vluchtelingenverdrag is neergelegd – en door de UNHCR wordt onderschreven – geeft daarbij de doorslag. Dat neemt niet weg dat er op het moment van intrekking van de vluchtelingenstatus zal worden beoordeeld of de vreemdeling mogelijk verblijf dient te worden toegestaan in het kader van het reguliere toelatingsbeleid, bijvoorbeeld vanwege de banden die hij inmiddels met de Nederlandse samenleving heeft opgebouwd.

## **5. Het vvtv-beleid**

### **Algemeen**

In de tweede motie De Hoop Scheffer<sup>1</sup> is in de eerste plaats neergelegd dat beleidsmatig niet-verwijderbare asielzoekers in beginsel in aanmerking dienen te komen voor een vvtv. In de tweede plaats verzoekt de motie de Regering de wettelijke regeling van de vvtv op dusdanige wijze vorm te geven dat niet langer een aanzuigende werking uitgaat van de opleg ervan.

Voor wat de door de indiener van de motie geconstateerde consequenties van het terughoudende vvtv-beleid betreft, moge ik hier in de eerste plaats verwijzen naar de desbetreffende passages in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 december jl., waarin de tijdens het AO op 6 december jl. gestelde vragen worden beantwoord.<sup>2</sup> Voorts refereer ik graag aan hetgeen ik hierboven op dat punt heb gesteld.

In mijn reactie op motie nr. 150 heb ik uw Kamer medegedeeld dat ik ten aanzien van de vvtv verschillende modaliteiten – met hun voor- en nadelen – zal beschrijven, in het bijzonder met betrekking tot het vraagstuk van de aanzuigende werking.<sup>3</sup>

### **Beleidsmatige opties**

Voor wat de in de motie genoemde aanzuigende werking betreft, wil ik er graag aan herinneren dat ik met instemming van het Kabinet al geruime tijd een terughoudend vvtv-beleid voer met het doel de mogelijke aantrekkingskracht van het Nederlandse vvtv-model te beperken. Overigens gaat het hier per definitie om mensen ten aanzien van wie de Nederlandse overheid vindt dat ze in ieder geval tijdelijk niet terug kunnen naar hun land van herkomst, omdat de slechte algemene situatie daaraan in de weg staat. In het uiteindelijke gekozen Nederlandse model voor de gefaseerde integratie van vvtv-houders is natuurlijk wel een zorgvuldig evenwicht bewaard tussen het perspectief op eventuele terugkeer enerzijds en de noodzaak tot geleidelijke integratie in de Nederlandse samenleving anderzijds.

Maatregelen gericht op een vermindering van de aantrekkingskracht van de vvtv in de geest van de motie De Hoop Scheffer zouden vermoedelijk uit de aard der zaak moeten leiden tot een wijziging van de geldigheidsduur van deze verblijfstitel, tot een wijziging van de rechten

---

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 150.

<sup>2</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637 en 24 440, nr. 147.

<sup>3</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 167.

die daaraan zijn verbonden, dan wel tot een combinatie daarvan. In het hiernavolgende zal ik de voor- en nadelen van deze beleidsmatige opties schilderen.

a) Verlenging geldigheidsduur vvtv

De eerste mogelijkheid tot uitvoering van de motie zou een wijziging van de geldigheidsduur van de vvtv kunnen inhouden. Dat zou in het licht van deze motie in elk geval duidelijk moeten neerkomen op een verlenging van de geldigheidsduur. De voordelen van een verlenging van de geldigheidsduur kunnen als volgt worden gekenschetst. Ten eerste wordt de periode waarin betrokkene geacht kan worden terug te keren naar het land van herkomst navenant langer, althans in theorie, want de praktijk leert dat verwijdering moeilijker is naarmate de vreemdeling langer in ons land heeft verbleven en vaster in de Nederlandse samenleving is geïntegreerd. Ten tweede lijkt op deze wijze de aantrekkingskracht van Nederland als toevluchtsoord voor asielzoekers uit landen waar de algemene situatie verwijdering naar dat land onmogelijk maakt te kunnen worden verminderd. Zekerheid daarover bestaat evenwel niet.

Er kleven tegelijkertijd evenwel zeer grote nadelen aan deze mogelijkheid. De rechtspositie van houders van een vvtv dreigt daarmee in de eerste plaats onevenredig sterk af gaan te wijken van die van andere vreemdelingen. In vergelijking tot asielzoekers op wie het 3 jaren-beleid van toepassing is (zie hierna onder 6), zou er bovendien grotere rechtsongelijkheid ontstaan tussen houders van een vvtv en die andere asielzoekers. Houders van een vvtv zouden bij een verlenging van de geldigheidsduur immers geen zekerheid krijgen over hun verblijf na 3 jaar en andere asielzoekers – bij voortzetting van het 3 jarenbeleid – wel.

In de tweede plaats vrees ik dat er in toenemende mate een beroep zal worden gedaan op humanitaire omstandigheden. Het is daarbij bepaald niet uitgesloten dat de rechter in zijn oordeel omtrent een individueel beroep op de aanwezigheid van klemmende redenen van humanitaire aard tot een geheel andere weging van dat belang komt, bijvoorbeeld vanwege de banden die de vreemdeling inmiddels met Nederland heeft opgebouwd.

Immers, hoe langer men in Nederland is, hoe hechter de banden die men met de Nederlandse samenleving heeft opgebouwd. De praktijk leert dan ook dat het moeilijker is een vreemdeling te verwijderen naarmate zijn verblijf in Nederland langer heeft geduurd. Bij een verlenging van de termijn naar 5 jaar moet bovendien ernstig rekening worden gehouden met het feit dat er een gering maatschappelijk draagvlak zal bestaan voor verblijfsbeëindiging tegen het einde van die termijn.

Ook daarbij zal de op dat moment ontstane mate van integratie van de vreemdeling in onze samenleving naar alle waarschijnlijkheid meer gewicht worden toegekend.

In de derde plaats voorzie ik dat een verlenging van de maximale geldigheidsduur van een vvtv zal leiden tot veel meer procedures, met als inzet het verkrijgen van een andere, dat wil zeggen sterkere verblijfstitel. Ik verwacht dat het vooruitzicht deze voorlopig niet of helemaal niet te krijgen, voor houders van een vvtv een stimulans zal vormen om verder te procederen. De verlenging van de geldigheidsduur leidt dus naar alle waarschijnlijkheid tot langere procedures.

In de vierde plaats wijs ik op de noodzaak tot wijziging van de Vreemdelingenwet, alsmede op de complicaties gelegen in de eis van goed overgangsrecht, dat nodig is opdat een beroep op het gelijkheidsbeginsel en andere beginselen van behoorlijk bestuur in de toekomst afdoende kan worden gepareerd.



In de laatste plaats betekent een verlenging van de geldigheidsduur dat de afspraken over het traject van gefaseerde integratie voor houders van een vtv moeten worden opgebroken. Dat zou er onder meer toe leiden dat er grote onrust ontstaat onder de gemeenten die met de uitvoering van deze regelgeving zijn belast en zou mogelijk tevens extra druk leggen op het COA, met name als gevolg van langere wachttijden in de opvangcentra.

b) Aanpassing pakket voorzieningen voor vtv-houder

De tweede mogelijkheid tot uitvoering van de motie zou een aanpassing van het pakket aan rechten van de vtv-houder kunnen betekenen. Daarbij teken ik aan dat de invoering van dergelijke maatregelen niet tot mijn directe verantwoordelijkheid behoort, maar tot die van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eventuele voordelen van deze tweede mogelijkheid zijn in wezen identiek aan de hierboven genoemde.

Ook aan deze mogelijkheid zijn echter belangrijke nadelen verbonden. Primair doet zich de zeer principiële vraag voor of het uit menselijk oogpunt verantwoord is vtv-houders tijdens hun verblijf minder voorzieningen dan nu of zelfs zo goed als geen voorzieningen te bieden. Voorts zullen de afspraken over het traject van gefaseerde integratie voor vtv-houders moeten worden opgebroken. Dat zou er onder meer toe leiden dat er grote onrust ontstaat onder de gemeenten die met de uitvoering van deze regelgeving zijn belast en zou mogelijk tevens extra druk leggen op het COA, met name als gevolg van langere wachttijden in de opvangcentra. Tot slot is het niet ondenkbeeldig dat er nadelige consequenties rijzen voor het inburgeringstraject, waardoor vtv-houders op termijn, dat wil zeggen nadat hun verblijf een permanenter karakter heeft gekregen, toch aan de onderkant van de samenleving belanden.

### **Beleidsmatige keuze**

Ik wil voorop stellen dat de veelheid aan factoren die een rol speelt bij een mogelijke beleidswijziging in de door de motie De Hoop Scheffer voorgestane zin de afweging voor een beleidskeuze op dit terrein tot een bijzonder complexe aangelegenheid maakt. Na een zorgvuldige afweging van de aan een beleidswijziging verbonden voor- en nadelen ben ik tot de conclusie gekomen dat voortzetting van het huidige beleid mijn voorkeur geniet. Ik kom tot deze constatering op grond van mijn inschatting dat de nadelen van hierboven besproken beleidsopties in beide gevallen zwaarder uitvallen dan de voordelen. Het tegengaan van de aanzuigende werking zal naar mijn mening vooral gelegen moeten zijn in een stringent terugkeerbeleid en niet in de verlenging van de termijn naar 5 jaar, zodat in die situaties waar de omstandigheden in het land van herkomst zijn verbeterd, de terugkeer ook daadwerkelijk van overheidswege wordt bevorderd.

Ter relativering van de consequenties van deze constatering, wil ik daarbij wijzen op het volgende. Naar het huidige inzicht omtrent de algemene situatie in landen van herkomst zullen uiteindelijk betrekkelijk weinig potentiële vtv-houders verstoken blijven van een sterkere verblijfstitel dan een vtv. Het besluit om voortaan sneller over te gaan tot de opleg van vtv's doet dan ook in wezen niet aan af aan de argumenten ten faveure van voortzetting van het huidige beleid.

De ervaring leert namelijk dat degenen die komen uit de landen waar de algemene situatie in het gehele land nog altijd slecht is (momenteel zijn dat Irak en Afghanistan) doorgaans in aanmerking komen voor erkenning als vluchteling of verlening van een vtv-hum. Slechts in een beperkt aantal gevallen ligt de opleg van een vtv vooralsnog meer voor de hand,

bijvoorbeeld in het geval van Bosnische asielzoekers, daar op niet al te lange termijn het perspectief aanwezig lijkt van een onder de auspiciën van de UNHCR georganiseerde terugkeer. In dat verband refereer ik graag aan de brief die ik u op 25 maart jl. zond over de afdoening van Bosnische asielaanvragen.<sup>1</sup>

**Schema 2: voorraad asielzaken van Iraakse, Bosnische en Afghaanse asielzoekers per 1 maart 1996**

	eerste aanleg	bezwaar	totaal
Afghanistan	763	1 595	2 358
Bosnië-Herzegovina	1 362	2 447	3 809
Irak	778	1 919	2 697
Totaal	2 903	5 961	8 864

## 6. Het 3-jarenbeleid

### Algemeen

In de eerste motie De Hoop Scheffer<sup>2</sup> wordt de regering verzocht in het Beleidsdocument voorstellen te doen omtrent het beleid met betrekking tot de 3 jaren-termijn. Aan de motie ligt de kennelijke veronderstelling ten grondslag dat als gevolg van dit beleid een aanzienlijk aantal vreemdelingen, ook in gevallen waarin de termijnoverschrijding niet aan de Nederlandse overheid kon worden toegeschreven, een status heeft gekregen, terwijl dat op inhoudelijke gronden niet zou zijn gebeurd. Gezien het feit dat deze stelling een cruciale overweging voor de indiening van de motie vormde, wil ik daar graag eerst inhoudelijk op reageren.

De IND heeft bij de uitvoering van het 3 jaren-beleid gehandeld overeenkomstig de brief van 5 april 1994 die de toenmalige staatssecretaris, de heer Kosto, ter zake aan de Raad van State zond. De Rechts-eenhedskamer (REK) heeft op 1 juni 1995 een nadere invulling aan de uitgangspunten van deze brief gegeven, die ik daarna heb overgenomen. De IND heeft sedertdien dan ook de criteria van de REK als maatstaf gehanteerd voor het 3 jaren-beleid. De toepassing van dat beleid in alle individuele zaken afzonderlijk is helaas niet na te gaan, anders dan door uitgebreid dossieronderzoek. Dit acht ik, gezien de hoge werklast die dat met zich brengt, minder opportuun. Weliswaar valt het niet uit sluiten dat er in een enkel geval ten onrechte een vtv-hum is verleend op grond van tijdsverloop, maar ik acht het onwaarschijnlijk dat het 3 jaren-beleid op grote schaal onjuist zou zijn toegepast. Voor zover mij bekend, is strikt de hand gehouden aan de zgn. contra-indicaties, bij constatering waarvan de verlening van een vtv-hum vervolgens is geweigerd. Dergelijke contra-indicaties zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van criminele antecedenten, de omstandigheid dat door toedoen van betrokkene langdurig is geprocedeerd, de verstrekking van onjuiste gegevens en het feit dat betrokkene zich aan het toezicht onttrok.

In mijn schriftelijke reactie op de eerste motie De Hoop Scheffer heb ik uw Kamer bericht dat ik de merites van het 3 jaren-beleid in de verschillende modaliteiten zal beschrijven.<sup>3</sup>

### Beleidsmatige opties

Alvorens ik concreet inga op de in de motie verwoorde oproep aan de Regering om voorstellen te doen met betrekking tot het 3 jaren-beleid, wil ik hier allereerst graag in herinnering brengen wat de ratio van dat beleid

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 175.

<sup>2</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 149.

<sup>3</sup> TK, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 167.

is. Het 3 jaren-beleid is gebaseerd op de opvatting dat een asielzoeker niet eindelijk in onzekerheid mag worden gelaten omtrent de uitkomst van zijn asielprocedure. Wanneer hij na 3 jaar nog geen definitieve beslissing heeft gekregen en hij de uitkomst van die procedure in Nederland mocht afwachten, wordt hij daarom op grond van op die onzekerheid gebaseerde klemmende redenen van humanitaire aard in het bezit gesteld van een vtv-hum.

Een voorwaarde is wel dat het voornamelijk of uitsluitend op effecten van bestuurlijk beleid is terug te voeren dat betrokkene lange tijd na de indiening van zijn aanvraag nog geen definitieve beslissing heeft gekregen.

Overigens, anders dan de tekst van de motie wellicht suggereert, is de verlening van een verblijfsvergunning na 3 jaar bepaald geen automatisme, ook niet in de gevallen die prima facie onder het genoemde criterium vallen. Zo vindt er in elk geval altijd een openbare orde-toets plaats en wordt beoordeeld of één van de andere hiervoor genoemde contra-indicaties van toepassing is.

Een eventuele wijziging van het 3 jaren-beleid zou in theorie op 2 verschillende wijzen gestalte kunnen krijgen. Allereerst zou de termijn van 3 jaar kunnen worden verlengd naar bijvoorbeeld 4 of 5 jaar. Daarnaast zou het 3 jaren-beleid zelfs helemaal kunnen worden afgeschaft. Hieronder zullen de voor- en nadelen van deze 2 mogelijkheden worden uitgewerkt.

#### a) Verlenging 3 jaar-termijn

De eerste mogelijkheid uitvoering te geven aan de motie De Hoop Scheffer zou kunnen neerkomen op een verlenging van de termijn waarna een asielzoeker in het bezit kan worden gesteld van een vergunning tot verblijf wegens het uitblijven van een definitieve beslissing op zijn asielaanvraag. Het voornaamste voordeel daarvan is dat beleidsmatige verwijderingsproblemen – zonder dat deze zo structureel zijn dat de opleg van een vtv moet worden overwogen – niet zelden een zaak van lange adem vormen.

Aan deze mogelijkheid zijn evenwel ook belangrijke nadelen verbonden. Ik volsta hier met een verwijzing naar de beschrijving van de vergelijkbare nadelen die zijn verbonden aan een eventuele verlenging van de geldigheidsduur van de vtv. Bovendien, zo lang de uiterste grens van 3 jaar van kracht blijft, ligt er druk op de overheid om tijdig op de asiel-aanvraag te beslissen.

#### b) Afschaffing 3 jaren-beleid

Een nog veel radicalere mogelijkheid zou zijn om het 3 jaren-beleid helemaal af te schaffen. Het voordeel daarvan is dat er een duidelijke beleidslijn ligt: tijdsverloop leidt nooit tot verblijfsaanvaarding, ongeacht de aanleiding daartoe.

Een nadeel van de afschaffing is daarentegen in de allereerste plaats dat daarmee achteraf de in brieven van mijn voorganger, staatssecretaris Kosto, gegeven onderbouwing voor het 3 jaren-beleid wordt ontkracht. Op de in deze brieven gebruikte argumentatie zal in procedures zonder enige twijfel een beroep worden gedaan, onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel. Evenals de heer Kosto ben ik de mening toegedaan dat het een kwestie van bestuurlijk fatsoen is om binnen een redelijke termijn definitief uitsluitel te verschaffen over de toelatingsvraag.

In de tweede plaats wordt de geloofwaardigheid met betrekking tot onze inspanningen gericht op de verkorting van procedures ondergraven.

Het belang van de verkorting van de procedures is voortdurend benadrukt, waardoor de indruk is gewekt dat zaken die onder het 3 jaren-beleid vallen steeds meer tot de uitzonderingen gaan behoren. De ratio van afschaffing ligt dan niet voor de hand.

In de derde plaats geldt ook hier dat het zeer de vraag is of de rechter de beleidswijziging zal volgen en hoe de te verwachten beroepen op het gelijkheidsbeginsel en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij rechterlijke toetsing zullen uitpakken. Ook hier vormt de noodzaak van sluitend overgangsrecht een complicerende factor. In de laatste plaats – en daarop wees ik reeds eerder – leert de ervaring dat het moeilijker wordt een asielzoeker nog te verwijderen, naarmate zijn verblijf in Nederland langer heeft geduurd.

### **Beleidsmatige keuze**

Ook in dit verband moge duidelijk zijn dat de onderlinge weging van de verschillende aspecten die bij de uiteindelijke beleidsmatige keuze ten aanzien van het 3 jaren-beleid een rol spelen, niet eenvoudig is. Nochtans ben ik de mening toegedaan dat de hierboven beschreven bezwaren tegen een aanpassing van het 3 jaren-beleid niet opwegen tegen de voordelen verbonden aan handhaving daarvan. Ik ken daarbij doorslaggevend gewicht toe aan 2 factoren: enerzijds aan de uit bestuurlijk fatsoen voortvloeiende noodzaak om tijdig te beslissen, anderzijds aan de omstandigheid dat het 3 jaren-beleid de druk op de ketel houdt bij de uitvoering van het beleid. Om de genoemde redenen geef ik er vooralsnog dan ook sterk de voorkeur aan om het 3 jaren-beleid voort te zetten conform de door de REK op 1 juni 1995 daaraan gegeven interpretatie.