

Vergaderjaar 2004–2005

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 960**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2005

**Inleiding**

In mijn brief van 18 maart 2005 aan uw Kamer (Kamerstukken II, 2004/05, 19 637 en 29 537, nr. 910) heb ik aangegeven u in juni 2005 te zullen informeren over een aantal voorgenomen maatregelen om oneigenlijk gebruik van reguliere verblijfsprocedures tegen te gaan. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Ook geef ik in deze brief mijn reactie op de motie Visser c.s. over de 14–1 brieven (Kamerstukken II, 2004/05, 19 637 en 29 344, nr. 918) die op 26 april 2005 door uw Kamer is aangenomen.

Oneigenlijk of onwenselijk gebruik van reguliere procedures wordt op verschillende manieren gesignaleerd. Signalen zijn bijvoorbeeld opgekomen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het kader van de overdracht van de toelatingstaken van de Vreemdelingendiensten, bij gemeenten die zich met specifieke categorieën aanvragers geconfronteerd zien en ten slotte in het kader van de behandeling van de 14–1 brieven.

Doordat de IND de toelatingstaken van de Vreemdelingendiensten heeft overgenomen, is het eenvoudiger geworden om oneigenlijk gebruik van procedures, zoals fraude met arbeidsovereenkomsten in het kader van het middelenvereiste, te signaleren en te analyseren. Hierdoor kan de IND oneigenlijk gebruik doeltreffender bestrijden.

Behalve rechtstreeks door de IND wordt onwenselijk gebruik van reguliere procedures ook door de gemeenten gesignaleerd. Ik breng de commotie in herinnering die in 2004 ontstond in de gemeente Roermond, waar vreemdelingen reguliere verblijfsaanvragen indienden met als enig doel zo een bewijs van rechtmatig verblijf hangende de besluitvormingsprocedure te verkrijgen (de zogenaamde «verblijfssticker»). Met speciale mobiele teams heeft de IND aanvragen ingediend door vreemdelingen zonder geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ter plaatse bij de

gemeente kunnen afdoen. Zo is het oneigenlijke gebruik van procedures in Roermond een halt toegeroepen.

Ten slotte leidt het beroep dat op mijn discretionaire bevoegdheid werd gedaan bij de behandeling van de zogeheten 14-1 brieven in veel gevallen tot een herhaling van wat in eerdere procedures is aangevoerd, zonder dat dit heeft geleid tot de gevraagde vergunning. Dit betekent niet alleen nieuwe onzekerheid voor de vreemdeling, maar ook een nieuwe belasting van de uitvoerende instanties en de rechterlijke macht en opnieuw uitstel van het vertrek uit Nederland. Ik acht dit onwenselijk.

## **Maatregelen**

Hieronder geef ik aan welke maatregelen ik de afgelopen tijd heb genomen of in voorbereiding heb om oneigenlijk gebruik van reguliere procedures effectiever te kunnen tegengaan. Het gaat daarbij achtereenvolgens om bestrijding van fraude en misbruik, om een snelle afdoening van onwenselijke aanvragen en om afschaffing van het bezwaar bij reguliere verblijfsaanvragen. Ten slotte kom ik terug op de motie Visser c.s. over de 14-1 brieven.

### *A. Bestrijding van fraude en misbruik*

#### *Fraudeproject van de IND*

Met de overdracht van de reguliere toelatingstaken van de Vreemdelingendiensten naar de IND is gebleken dat het voorkomen en bestrijden van fraude bij reguliere verblijfsaanvragen effectiever georganiseerd kan worden. Om die reden heb ik binnen de IND een fraudeproject opgestart, waarbij alle relevante ketenpartners nauw betrokken zijn. Het fraudeproject moet de fraudebestrijding door de IND verder professionaliseren, en moet de samenwerking en informatie-uitwisseling met ketenpartners verbeteren. Daartoe wordt onder andere bezien of en hoe de geautomatiseerde systemen van de IND kunnen worden aangepast, en of het organisatiebeleid van de IND verder moet worden gericht op fraudebestrijding. In het project gaat de aandacht uit naar oneigenlijk gebruik en misbruik van procedures, gebruik van valse of vervalste documenten, criminele antecedenten in bredere zin, veiligheid (terrorismebestrijding) en oorlogsmisdaden. De eerste resultaten van het fraudeproject verwacht ik in december 2005. Uiterlijk in juli 2006 zal het project volledig zijn afgerond.

#### *Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel*

Medio mei 2005 is het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel van het Korps landelijke politiediensten officieel geopend. Het centrum is een onderdeel van de Nationale Recherche en is een samenwerkingsverband van de politie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Koninklijke Marechaussee en de IND. Doel van het centrum is de kennis over en de inzichten in mensensmokkel en mensenhandel bij de deelnemende organisaties te integreren, zodat de problemen die zich voordoen effectiever kunnen worden aangepakt.

### *B. Snelle afdoening van onwenselijke procedures*

In verband met het tegengaan van het oneigenlijke gebruik van reguliere toelatingsprocedures zijn bij de IND twee pilots van start gegaan die beide zien op aanvragen om een verblijfsvergunning zonder geldige mvv. Jaarlijks worden er circa 10 000 aanvragen om een verblijfsvergunning ingediend zonder geldige mvv, terwijl de vreemdeling wel mvv-plichtig is. In 2004 ging het om circa 7000 reguliere verblijfsaanvragen ingediend na

of tijdens een asielprocedure, zonder geldige mvv. De beslissing op zo een reguliere aanvraag mag in beginsel in Nederland worden afgewacht.

Tijdens het overleg met uw Kamer over de Illegalennota van 23 april 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 537, nr. 2) heb ik aangegeven dat deze hoofdregel zou worden omgekeerd, zodat de enkele indiening van een reguliere aanvraag de mvv-plichtige vreemdeling zonder mvv geen rechtmatig verblijf oplevert. Een concept-wijziging van het betreffende artikel van het Vreemdelingenbesluit 2000 is ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Beide instanties hebben een negatief advies uitgebracht. Kern van de kritiek van beide instanties is dat gevreesd wordt voor een toename aan met name gerechtelijke procedures, terwijl het probleem ook opgelost zou kunnen worden door organisatorische aanpassingen, wanneer voortvarend op deze aanvragen wordt beslist. Deze kritiek neem ik ter harte en mede gelet daarop wordt met de genoemde pilots onderzocht of een organisatorische aanpassing inderdaad tot een vergelijkbaar gewenst resultaat leidt.

Een pilot die vanaf 1 mei 2005 gedurende drie maanden loopt, betreft de inzet van IND-medewerkers ter plaatse bij de gemeenten Roermond, Weert en Venlo. Hier wordt gewerkt met een zogeheten lik-op-stuk-beleid, waarbij de vreemdeling die zonder geldige mvv een verblijfsaanvraag indient ter plekke een beslissing op zijn aanvraag krijgt en zo mogelijk direct in bewaring wordt genomen. De eerste resultaten zijn bevredigend, hoewel er aandachtspunten zijn, waaronder de overlast die kan ontstaan in de gemeentehuizen wanneer vreemdelingen geconfronteerd worden met deze behandeling. Van de vreemdelingen die een afspraak maken komt circa 40% niet opdagen en wordt door het overgrote deel dat verschijnt een aanvraag ingediend, die in 50% van de gevallen direct wordt afgewezen. Ook kan een deel van de aanvragers direct in bewaring worden gesteld.

Een tweede pilot behelst een nieuwe werkwijze die eveneens per 1 mei 2005 is opgezet, in samenwerking met de gemeenten Amsterdam en Delft, met een looptijd van drie maanden. Hierbij geldt dat aanvragen van mvv-plichtige vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een mvv niet meer bij deze gemeenten worden ingediend, maar rechtstreeks bij het kantoor van de IND te Hoofddorp. De IND neemt ter plekke een beslissing op de aanvraag, tenzij nader onderzoek noodzakelijk is.

Uit de resultaten na een tussentijdse evaluatie van deze nieuwe werkwijze blijkt dat het aantal aanvragen zonder geldige mvv ingediend bij de IND te Hoofddorp in de eerste zes weken van de pilot aanzienlijk omlaag is gegaan. Er zijn de helft minder afspraken gemaakt voor het indienen van een aanvraag, dan er aanvragen zijn ingediend in de maanden daarvoor. Van de groep die wel een afspraak heeft, verschijnt bovendien circa 15% niet aan het loket. Van de gekozen werkwijze lijkt enerzijds een werking uit te gaan waarmee oneigenlijk gebruik van de procedure op dit punt wordt ontmoedigd. Aanvragen worden direct en ter plekke afgewezen. Anderzijds blijkt dat er ook aanvragen zijn die direct voor inwilliging in aanmerking komen. Het blijkt hier vaak om in Nederland geboren kinderen te gaan, die uiteraard niet in het bezit zijn van een geldige mvv. Ook hier wordt snel duidelijkheid geboden aan de betrokken vreemdeling. Helder is in ieder geval dat, indien de huidige tendens doorzet, de pilot zal worden voortgezet en mogelijk uitgebreid. In dat geval kunnen wellicht alle vier IND-locaties fungeren als loket.

In het kader van de eindevaluatie van de beide pilots zal worden gezien of een van beide werkwijzen landelijk navolging dient te krijgen en in welke vorm.

### *C. Afschaffen bezwaar en introductie voornemenprocedure*

Zoals reeds is aangekondigd in de begroting van het Ministerie van Justitie voor 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VI, nr. 2), bereid ik momenteel de afschaffing voor van de bezwaarprocedure in reguliere zaken. Het afschaffen van bezwaar zou met zich brengen dat de doorlooptijden in reguliere procedures worden bekort. Daarmee wordt ook de duur van het verblijf van de vreemdeling die een aanvraag om een verblijfsvergunning indient zonder geldige mvv teruggebracht. In plaats van de bezwaarfase zou dan voor de niet-tijdelijke verblijfsdoelen als gezinshereniging en arbeid een voornemenprocedure worden geïntroduceerd, analoog aan de asielprocedure.

### *D. Motie Visser c.s. over de 14-1 brieven*

Op 26 april 2005 heeft uw Kamer de motie Visser over de 14-1 brieven aangenomen. De motie verzoekt de regering – kort samengevat – om het nieuwe beleid naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 november 2004 over de 14-1 brieven in werking te laten treden met ingang van de datum van openbaarmaking van de brief aan de Tweede Kamer, te weten 18 maart 2005. In mijn brief van 18 maart 2005 ben ik voor de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State uitgegaan van de datum 19 november 2004. Tijdens de overleggen met uw Kamer heb ik uitgebreid uitgelegd hoe ik tot die datum ben gekomen en heb ik de motie ontraden. Ik bericht u hierover als volgt.

De motie Visser heeft gevolgen voor het ontvankelijkheid verklaren van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen een reactie op de 14-1 brief en voor het stellen van het leges- en mvv-vereiste respectievelijk de wijze van indiening van de aanvraag (asielaanvragen moeten worden ingediend bij een AC, reguliere aanvragen bij de gemeente). De motie is bijna kamerbreed gesteund. Ik ben bereid tot uitvoering van de motie. Voor wat betreft de ontvankelijkheid van bezwaarschriften heeft dit tot gevolg dat ik bezwaarschriften die zijn ingediend binnen vier weken na 18 maart 2005 in beginsel als ontvankelijk bezwaarschrift in behandeling neem. Nogmaals wijs ik uw Kamer er op dat deze handelwijze kan leiden tot vernietiging van beslissingen op bezwaarschriften door de rechter, omdat de rechter oordeelt dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard in plaats van het bezwaarschrift inhoudelijk te behandelen.

Tijdens de overleggen over mijn brief van 18 maart 2005 heb ik onder andere vermeld dat het leges- en mvv-vereiste de normale vereisten zijn die de wet- en regelgeving aan aanvragen stelt. Ik wijs uw Kamer er dan ook op dat uitvoering van de motie tot gevolg heeft dat tot 18 maart 2005 vreemdelingen die een aanvraag hebben ingediend door middel van een 14-1 brief gunstiger behandeld worden dan 1) vreemdelingen die vóór de uitspraak van de Afdeling een antwoord op hun brief hebben gekregen en daartegen geen bezwaar hebben aangetekend en 2) vreemdelingen die de normale aanvraagprocedure hebben gevolgd. De motie betekent immers dat indien een 14-1 brief is geschreven niet volstaan kan worden met enkel een eenvoudige afdoening via het leges- en mvv-vereiste maar dat verder naar de zaak moet worden gekeken. Overigens betekent dat ook dat naar verwachting de duur van de onzekerheid voor de vreemdeling wordt verlengd en de uitvoerende diensten meer en langduriger worden belast. Ik ben van mening dat deze effecten zoveel mogelijk moeten

worden vermeden. Over de wijze waarop de motie, rekening houdend met bovenstaande gevolgen, in de regelgeving wordt uitgewerkt zal ik uw Kamer voor het einde van het reces nader berichten.

### **Slot**

In aanvulling hierop meld ik u dat in april 2005 binnen het Ministerie van Justitie het project reguliere toelating is aangevangen, waarmee ik de vragen welke (reguliere) migranten wel en niet moeten worden toegelaten opnieuw wil beantwoorden. Dit project moet in 2006 de contouren van een modern migratiebeleid opleveren. In dat kader zal ook naar eventuele vereenvoudiging en deregulering worden gekeken, waaronder het beleid inzake het legaliseren en verifiëren van brondocumenten. Deze vraagstukken zal ik met de betrokken partijen en Ministers bespreken teneinde tot breed gedragen maatregelen te komen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie a.i.  
G. Zalm