

Vergaderjaar 1994–1995

22 981

Illegalenbeleid

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 2 februari 1995

De vaste Commissie voor Justitie¹ heeft op 25 januari 1995 overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Justitie over het **illegalenbeleid**, aan de hand van de brieven van de staatssecretaris d.d. 4 januari en 20 januari 1995 (kamerstuk 22 981, nrs. 5 en 6).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rijpstra** (VVD) merkte op dat de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn getroffen om de mogelijkheden terug te dringen om als illegaal legaal te werken. Die maatregelen hebben ook effect gehad. Verder zal naar verwachting in 1995, door de Koppelingswet, gegevensuitwisseling tussen de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) en het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) mogelijk worden. Wanneer zal dit wetsvoorstel bij de Kamer worden ingediend?

Bij brief van 4 januari jl. heeft de staatssecretaris verklaard de gang van zaken eind vorig jaar te betreuren. De heer Rijpstra waardeerde dat. Hij sprak de hoop uit dat de Kamer in de toekomst eerder wordt betrokken bij te nemen maatregelen, omdat het illegalen-dossier een gevoelig dossier is en het mede de plicht van een volksvertegenwoordiger is (zeker die van een regeringspartij) om het beleid uit te leggen aan de Nederlandse samenleving.

De uitleg van de staatssecretaris in de brief van 20 januari is op zichzelf helder en begrijpelijk. In de afgelopen jaren heeft de VVD-fractie zich echter steeds gekeerd tegen een generaal pardon en tegen regularisatieregelingen voor langdurig in Nederland verblijvende illegalen. Bovendien, aldus de VVD-fractie, zouden regularisatieregelingen eerst aan het parlement moeten worden voorgelegd. De vorige staatssecretaris van Justitie stelde in reactie daarop, in een overleg in januari 1993, dat er geen sprake is van een generaal pardon of een regularisatie; het zou gaan om bestaand beleid. Als door iemand die al jaren in Nederland verblijft, binnen het zicht van de overheid, langdurig werkend en geïntegreerd in de samenleving, wordt gevraagd om toelating, wordt dat steeds individueel bekeken en spelen humanitaire redenen een grote rol, aldus verder de vorige staatssecretaris. De huidige staatssecretaris heeft nu in haar brief van 20 januari betoogd dat bij het niet-inwilligen van het verzoek van

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korhals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbiae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

de Raad van State om aan te geven welke criteria worden aangelegd, moet worden gevreesd dat de Raad van State in alle gevallen tot legalisatie zal besluiten. Heeft de Raad van State dit ook schriftelijk aan de staatssecretaris bericht? Zo ja, kan de Kamer dan inzage in die brief krijgen?

De heer Rijkstra betwijfelde of het noodzakelijk is op dit punt richtlijnen in de Vreemdelingencirculaire op te nemen, te meer nu in de brief van 20 januari wordt gezegd dat het nog «slechts om enige tientallen op jaarbasis» gaat. Hij erkende de in de afgelopen jaren door Justitie gevolgde werkwijze waar het gaat om de beoordeling van individuele gevallen op humanitaire gronden. Als nu echter richtlijnen in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen, worden daarmee vaste criteria ingevoerd waar illegalen zich vervolgens op kunnen beroepen. Daarmee kon hij het niet eens zijn, omdat het invoeren van vaste criteria in feite een verruiming van het beleid inhoudt. Of hier concreet een aanzuigende werking van uitgaat is moeilijk te zeggen, maar de praktijk van de afgelopen jaren heeft laten zien dat elke verruiming van beleid toch leidt tot de komst van extra mensen naar Nederland. Hij wees de aanvulling van de Vreemdelingencirculaire dan ook af. Wel aanvaardde hij, nu de afgelopen jaren bij talloze organisaties verwachtingen zijn gewekt, terwijl ook moet worden voorkomen dat de betrouwbaarheid van de overheid in het geding komt, dat de lijn uit de voorgaande jaren in de komende jaren nog wordt gevolgd, ook al omdat het nu nog slechts om enige tientallen gevallen per jaar gaat. Een illegaal blijft illegaal, maar er kunnen klemmende humanitaire redenen zijn om een illegaal toch te legaliseren.

De heer **Dittrich** (D66) herinnerde eraan dat D66 zich altijd heeft uitgesproken voor het bestrijden van illegale tewerkstelling, omdat deze de immigratie vergroot, illegale werknemers erdoor kunnen worden uitgebuit, concurrentieverhoudingen erdoor kunnen worden vervalst en illegale tewerkstelling een beletsel kan zijn voor het scheppen van legale banen en het aannemen van werklozen, waaronder ook werkloze legale vreemdelingen. Desondanks komt het voor dat illegalen al jarenlang wit werken, dus ook belastingen en premies betalen, een sofi-nummer hebben en ingeschreven staan in het bevolkingsregister, en sinds jaar en dag worden aan deze illegalen op humanitaire gronden ook verblijfsvergunningen verstrekt.

In augustus 1994 antwoordde de toenmalige minister van Justitie op schriftelijke vragen, dat geen specifieke voorwaarden of criteria worden gehanteerd bij de beoordeling van verzoeken om toelating van langdurig in Nederland verblijvende illegale werknemers. Er is beslist geen samenstel van concrete beleidsregels waaraan getoetst wordt, aldus toen de minister. De heer Dittrich vond dit duidelijke taal en toen hij in de brief van 4 januari jl. van de huidige staatssecretaris las «Het leidt er slechts toe dat het geldende beleid kenbaar en daarmee voor de rechter beter toetsbaar wordt», rees bij hem dan ook de vraag of er dan toch sprake is van een samenstel van concrete beleidsregels. Hoe is deze zin in de brief van 4 januari te rijmen met het antwoord op de schriftelijke vragen van augustus 1994?

De recente regeling ziet op een slechts zeer beperkte groep illegalen: enkele tientallen op jaarbasis, aldus de brief van 20 januari jl. Nu sinds 1991 geen sofi-nummer meer wordt verstrekt aan vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben, is het niet goed denkbaar dat na 1997 (zes jaar na 1991) op grond van deze regeling nog illegalen gelegaliseerd kunnen worden. Desondanks kon de heer Dittrich niet zonder meer met deze regeling instemmen. Hij was op zichzelf voorstander van een strenge aanpak van werkgevers die illegalen in dienst hebben, een aanpak die mogelijk is op basis van de artikelen 197b, 197c en 197d van het Wetboek van Strafrecht. In die situatie is de werkgever fout door aan een illegaal

werk te bieden en is de werknemer fout door zonder toestemming van de overheid in Nederland te verblijven. Nu echter een illegaal in sommige gevallen toch alsnog een verblijfsvergunning kan krijgen, behoort de werkgever op een soortgelijke manier behandeld te worden en dient hij dus niet strafrechtelijk te worden vervolgd voor het in dienst hebben van die illegaal. Wellicht kan de Minister van Justitie in een richtlijn aan de officieren van justitie laten weten dat het niet opportuun wordt geacht om in die enkele gevallen tot vervolging van de werkgever over te gaan. In alle overige gevallen dient uiteraard de strenge aanpak van werkgevers die illegalen in dienst hebben, overeind te blijven.

Hij had begrepen dat per 1 april a.s. de Wet arbeid vreemdelingen in werking treedt. Hoofregel in die wet is dat een werkgever die een vreemdeling in dienst wil nemen, eerst moet nagaan of geen in Nederland wonende werkloze die vacante arbeidsplaats kan vervullen. Die regel dient mede ter bescherming van legaal in Nederland aanwezige werkloze vreemdelingen. De heer Dittrich vond dat in die gevallen waarin door een illegaal die aan alle voorwaarden voldoet, een beroep wordt gedaan op de nu voor ogen staande regeling, de werkgever van die illegaal alsnog een tewerkstellingsvergunning moet krijgen ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen.

Indien een vreemdeling een reëel beroep doet op de toetsingscriteria, kan de aanvraag in behandeling worden genomen met vrijstelling van het vereiste van de machtiging voorlopig verblijf (MVV-vereiste), aldus de staatssecretaris. In circulaire nr. 13, eveneens d.d. 27 december 1994, is een aantal vrijstellingen opgesomd. Hij kon wel meegaan met de gedachte dat een illegaal die al zes jaar in Nederland wit werkt, niet eerst terug hoeft naar het land van herkomst om daar bij de Nederlandse ambassade een MVV te vragen en ook met de daarop volgende vrijstellingen kon hij meegaan, maar dat gold niet voor de vrijstelling onder punt f. Hij had de indruk dat daar veel te ver wordt gegaan. Bij dit punt wordt gezegd dat vreemdelingen die voor 1 april 1994 ingeschreven stonden in het bevolkingsregister en na 1 april 1994 een aanvraag om toelating indienen, moeten aantonen dat zij na 1 april 1994 onafgebroken in Nederland hebben verbleven. Nu ontstond eind maart 1994 in Amsterdam het gerucht dat illegalen die zich vóór 1 april 1994 bij de vreemdelingendienst zouden melden, in aanmerking zouden kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Op dat gerucht zijn veel mensen afgekomen en door de vreemdelingendienst is met hen afgesproken dat zij na 1 april 1994 terug zouden komen. Velen van hen zijn toen niet meer verschenen, omdat inmiddels duidelijk was dat het gerucht op niets was gebaseerd, en vervolgens zijn deze illegalen uitgeschreven uit het bevolkingsregister. Gezien de vrijstelling bij punt f kunnen veel van die illegalen zich nu echter wederom bij de vreemdelingendienst melden om een MVV aan te vragen en daar kan een sterk aanzuigende werking van uitgaan. De vreemdelingendiensten maken zich daar, zo had hij begrepen, grote zorgen over.

De heer **Van Oven** (PvdA) was verrast door de bijlage bij het antwoord op de schriftelijke vragen van de heer Apostolou, eind december 1994, maar niet verrast door de inhoud van die bijlage. Die inhoud lag immers in de lijn van de praktijk van de afgelopen jaren, waar de Kamer mee bekend was. Bij de toetsing zijn er aandachtspunten en als het dan gaat om wat meer gevallen, leveren die aandachtspunten objectieve criteria op die feitelijk leiden tot een toetsbaar beleid en dan gaan uiteraard ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur direct een rol spelen. Omdat het op schrift stellen van die criteria en het openbaar maken ervan langere tijd uitbleef, was het te verwachten dat een rechtsprekende instantie (in dit geval dan de Raad van State) eens inzicht in die criteria zou vragen. Nu de staatssecretaris die criteria aan de Raad van State kenbaar heeft gemaakt,

waarmee ze voor de rechter toetsbaar zijn geworden, is het logisch dat ze ook worden gepubliceerd. De heer Van Oven waardeerde het dan ook dat de staatssecretaris met een beschikking tot wijziging van de Vreemdelingen-circulaire is gekomen.

Ook in het geval die beschikking weer zou moeten worden ingetrokken, zal, zo veronderstelde hij, de Raad van State voortaan toetsen aan deze criteria. Is dat ook bedoeld met de zin bij punt 7 van de brief van 20 januari jl., waarin wordt gezegd dat het feitelijk onmogelijk is om een streep te trekken onder de tot nu toe gehanteerde aandachtspunten?

In beginsel is het inderdaad niet fraai dat illegalen alleen vanwege feitelijke ontwikkelingen alsnog worden gelegaliseerd. Op zichzelf past dat niet in een beleid dat is gericht op bestrijding van de illegaliteit, hetgeen ook door de PvdA-fractie volledig wordt gesteund, maar niettemin is dat in een rechtsstaat niet ongebruikelijk. Zo gelden in allerlei gevallen verjaringstermijnen, maar er kunnen ook buitenwettelijke rechten ontstaan uitsluitend op grond van een tijdsverloop, zoals al herhaaldelijk is uitgesproken door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In dit geval is het nu eenmaal de praktische consequentie van het feit dat er in het verleden onvoldoende capaciteit of wil was om alle illegalen «aan te pakken». Verder gaat het maar om een zeer beperkte groep; volgens de brief van 20 januari gaat het «om enige tientallen op jaarbasis». Kan die zinsnede overigens nog op enigerlei wijze worden onderbouwd? Daarnaast is van belang dat de regeling over enkele jaren zal aflopen, gezien andere reeds genomen maatregelen, dat de betreffende illegalen gedurende toch vrij lange tijd een bijdrage aan de Nederlandse economie hebben geleverd en dat «probleem-veroorzakers» van de regeling worden uitgesloten. Al met al kon de heer Van Oven zich dan ook in de voor ogen staande maatregel vinden.

Vraagtekens zette hij wel bij de manier waarop een en ander aan de Kamer bekend is gemaakt. Hij was verheugd met de verontschuldigheden die bij brief van 4 januari jl. zijn gemaakt, maar hij zou toch graag horen waarom het zo is gelopen en hoe zoiets in de toekomst kan worden vermeden.

Ten slotte stelde hij nog enige concrete vragen:

- Staat werkelijk vast dat illegalen die uitsluitend een inkomen op grond van de Algemene Bijstandswet hebben genoten, buiten de regeling vallen?
- Eindigt de regeling inderdaad per 12 november 1997, nu vanaf 12 november 1991 illegale vreemdelingen geen sofi-nummer meer hebben gekregen?
- Is de staatssecretaris bereid over enige tijd (bijvoorbeeld een half jaar) de werking van de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire te evalueren?
- Mag verwacht worden dat in die gevallen waarin een illegaal verblijf alsnog wordt gelegaliseerd, door het Openbaar Ministerie zal worden afgezien van vervolging van de werkgever?
- Op welke manier zal de toetsing aan de criteria gaan plaatsvinden? Hij ging ervan uit dat daarbij de aannemelijkheid zal worden nagegaan, aan de hand van de documenten die ook worden genoemd in de beschikking tot wijziging van de Vreemdelingen-circulaire.

De heer **Verhagen** (CDA) was verheugd dat de uitvoering van het voorgenomen beleid is opgeschort totdat er met de Kamer van gedachten over is gewisseld, hetgeen vandaag gebeurt. De daarbij gevolgde procedure achtte hij niet correct, juist omdat in het verleden (o.a. nog in antwoord op schriftelijke vragen in juli 1992) steeds is gezegd dat er géén samenstel van criteria was waaraan werd getoetst. Bovendien is in januari 1993 door de toenmalige staatssecretaris van Justitie gezegd dat, als zou worden overwogen om toch een algemene regeling op te stellen, daar eerst overleg met de Kamer over zou plaatsvinden. Formeel is de staatssecretaris gerechtigd om zónder discussie met de Kamer tot

wijziging van de Vreemdelingencirculaire over te gaan, maar gezien de indertijd gedane toezeggingen had hier eerst overleg met de Kamer over moeten worden gevoerd. Het is dan ook zeker terecht dat de staatssecretaris in haar brief van 4 januari jl. spreekt van een ommissie. Houdt die opschorting van het beleid overigens ook in dat bij die zaken die op dit moment aanhangig zijn, geen gebruik wordt gemaakt van de beoogde regeling? Hij ging er daarbij van uit dat de algemene toelatingsgrond (klemmende redenen van humanitaire aard) overeind blijft, ook na het overleg met de Kamer vandaag.

De beoogde aanvulling van de Vreemdelingencirculaire leidt, zo vond hij, tot een algemene regeling die haaks staat op het overige beleid en in strijd is met de regel dat illegaal verblijf in principe geen recht dient te geven op verblijf in Nederland. Er zal dan geen sprake meer zijn van een individuele toetsing aan klemmende redenen van humanitaire aard, maar van algemene criteria die voor veel mensen opgaan en waar eenieder rechten aan kan ontlenuen. Hiermee wordt in feite «de Rubicon overgestoken», waarmee de grens tussen illegaal en legaal vervaagt. Aan de tot nu toe geldende aandachtspunten konden immers geen rechten worden ontleend; betrokkenen konden er alleen van uitgaan dat zij een individuele beoordeling kregen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Het is mogelijk dat, door het ontbreken van een koppeling van bestanden, zich een groep mensen aandient die al jarenlang in Nederland woont en werkt, zonder dat zij over een verblijfsvergunning beschikt, maar de oplossing dient dan niet legalisering te zijn. Iemand die geen recht heeft om in Nederland te verblijven, heeft ook niet het recht om in Nederland te werken, en er zijn dan ook in de afgelopen jaren tal van maatregelen genomen om illegaal wonen en werken in Nederland zo moeilijk mogelijk te maken. Op zichzelf dienen illegalen dus het land te verlaten, maar van deze algemene regel kan in bepaalde schrijnende individuele gevallen worden afgeweken, na een afweging op humanitaire gronden.

In dit verband herinnerde de heer Verhagen eraan dat in het overleg in januari 1993 bij de discussie over de aard van die humanitaire gronden o.a. is geweest op de Bijlmerramp. In de eerdere discussie, over de WAO-slachtoffers, ging het om een groep mensen die in principe in aanmerking had kunnen komen voor de regularisatieregeling uit 1980, maar tussen wal en schip was gevallen om redenen waar zij geen schuld aan had, bijvoorbeeld omdat de werkgever weigerde mee te werken, of omdat de werkgever inmiddels failliet was. Ook toen heeft steeds een strikt individuele beoordeling plaatsgevonden op grond van humanitaire overwegingen en het is nu eenmaal niet mogelijk om zoiets vast te leggen in concrete toetsingscriteria.

Hij had dan ook grote moeite met het voornemen om tot legalisering van illegalen over te gaan die zes jaar legaal in Nederland hebben gewerkt of een uitkering hebben gekregen, en ook daarnaast nog aan enige voorwaarden voldoen. Een verblijf van zes jaar vond hij in het algemeen geen «humanitaire reden». De voorgenomen legalisering zal alleen maar het beeld versterken dat het in Nederland mogelijk is om een verblijfsvergunning te verkrijgen terwijl daar eigenlijk geen recht op bestaat, en dat zal ongetwijfeld een aanzuigende werking hebben. Een algemene regel werkt trouwens, zo heeft de praktijk uitgewezen, altijd aanzuigend. Het voorstel zet bovendien in feite een premie op langdurige illegaliteit: als het iemand lukt om zich zes jaar te onttrekken aan de wetgeving die het verblijf van vreemdelingen in Nederland regelt, wordt hij beloond. Daarnaast staat het haaks op het algemene beleid om strenger op te treden tegen illegaliteit, waarmee er door de overheid geen consistent beleid wordt gevoerd. De heer Verhagen kon zich met het oog hierop ook niet vinden in het pleidooi om een werkgever die een illegaal in dienst heeft welke alsnog wordt gelegaliseerd, vrijuit te laten gaan.

Hij had een aantal reacties uit de samenleving gekregen op de voorgestelde regeling, waarin o.a. de vraag werd gesteld of iemand die zes jaar zonder rijbewijs autorijdt, maar wél wegenbelasting betaalt (waardoor de overheid kan weten dat betrokkene in een auto rijdt), dan na die periode van zes jaar gewoon zonder meer een rijbewijs krijgt. De reacties geven aan dat er in het algemeen groot onbegrip voor deze regeling leeft.

Verder vroeg hij zich af waarom de staatssecretaris zo snel is gezwicht voor de dreiging dat de Raad van State bij alle aanhangige zaken zou besluiten tot het verlenen van een verblijfsvergunning. De staatssecretaris kan toch ook contrair gaan tegen een besluit van de Raad van State en het beleid behoort toch de regels te dicteren, niet andersom? Hoe verhoudt de stelling dat het bij de voorgestelde regeling eigenlijk alleen maar gaat om een concretisering van de reeds bestaande praktijk, zich tot het feit dat in punt 3 van de ministeriële beschikking zoals die eind 1994 in de Staatscourant is gepubliceerd, de mogelijkheid is geopend om voor degenen die niet onder de termijn van zes jaar of overige criteria van punt 2 vallen, alsnog tot een verblijfsaanvaarding te komen, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard? Juist door dit punt 3, waarin onderscheid wordt gemaakt met punt 2, wordt aangegeven dat er wel degelijk verschil is tussen het nieuw geformuleerde beleid en het beleid uit het verleden, terwijl bovendien nogmaals de grenzen worden opgerekt.

Ook hij plaatste tenslotte vraagtekens bij punt f van de reeds genoemde circulaire van eind december 1994, waar het gaat om het MVV-vereiste. Hij deed dat mede omdat hij had begrepen dat alleen al in Amsterdam een verschil zit van 30 000 mensen tussen het aantal dat is opgenomen in het GBA, en het aantal dat volgens de dossiers van de vreemdelingenpolitie een legale status heeft. Is het nu inderdaad de bedoeling om voor al die 30 000 mensen af te zien van het MVV-vereiste? Hij had trouwens eveneens moeite met de punten h en i. Nu kennelijk wordt beoogd te voorkomen dat er een niet-bedoelde hardheid ten opzichte van vreemdelingen is, rijst de vraag waarom niet eenvoudigweg wordt volstaan met de hardheidsclausule in punt k.

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks) was verheugd dat de staatssecretaris de inmiddels gegroeide praktijk, ook gegroeid naar aanleiding van de jurisprudentie, heeft omgezet in een algemene regeling. Zij vond het bijzonder jammer dat, zodra de term «illegaal» valt, er meestal direct een discussie ontstaat waar zij in ieder geval een vieze smaak van in haar mond kreeg. Een zakelijke discussie zou zij op prijs stellen, zeker nu het hier in feite om de «legale illegaal» gaat: iemand die alle papieren van de overheid krijgt (inschrijving in het bevolkingsregister, de jaaropgave van een belastingdienst, verklaringen van bedrijfsverenigingen e.d.) behalve dan het stempeltje op de verblijfsvergunning. Kreten als «daar gaat een aanzuigende werking van uit» en «dit wordt als onrechtvaardig gezien door de samenleving» zijn in dat verband niet bepaald zorgvuldig.

Vervolgens stelde zij enige vragen. Waarom is gekozen voor een periode van zes jaar en is niet aangesloten bij de gedachte in de Europese vakbeweging om hiervoor vijf jaar te kiezen? Verder wees zij erop dat in Nederland geen enkele werknemer direct sociale premies betaalt; dit loopt altijd via inhouding door de werkgever die vervolgens de premies afdraagt. Kan dan voor iemand die wél aan alle andere voorwaarden voldoet (zes jaar verblijf, inschrijving in bevolkingsregister e.d.) maar niet aan de voorwaarde van de betaalde premies omdat de afdracht van de ingehouden premies door de werkgever achterwege is gelaten, een uitzondering worden gemaakt? Daarnaast wees zij op de bepaling dat het verzoek om toelating niet wordt ingewilligd wanneer in de periode van zes jaar gecontroleerd vertrek heeft plaatsgevonden. Er zijn echter gevallen waarin mensen zijn vertrokken, maar vervolgens weer zijn teruggekomen en die hierna ook een verblijfsvergunning hebben gekregen. Blijft zoiets mogelijk?

Tenslotte vroeg zij naar aanleiding van de bepaling dat er sprake kan zijn van een individuele humanitaire toets als de termijn van zes jaar op enkele maanden na niet wordt gehaald, of die bepaling inhoudt dat zo'n individuele humanitaire toets dan alleen nog mogelijk is bij een termijn van bijna zes jaar.

Mevrouw **Aiking-van Wageningen** (AOV) had twijfels over de effecten van het voorstel van de staatssecretaris om voor het tot nu toe geldende beleid vaste criteria op schrift te zetten. In feite zit de staatssecretaris nu met de brokken van een te gemakkelijk en te langdurig gedoogbeleid uit het verleden, hetgeen altijd tot onduidelijkheid en chaos voert. Mevrouw Aiking citeerde in dit verband uit de brief van de staatssecretaris zelf: «Naast het gelijkheidsbeginsel zal daarbij ook een rol spelen dat de overheid gedurende een lange periode heeft nagelaten om (vreemdeling-rechtelijk) op te treden terwijl diezelfde overheid door de premie-afdracht etc. wel op de hoogte was van het verblijf van de betrokken vreemdeling in Nederland». Het AOV staat een streng, maar humaan vreemdelingenbeleid voor. Vreemdelingen die echt moeten wegvluchten uit hun land, zijn in Nederland van harte welkom, wat het AOV betreft, maar het langdurige gedoogbeleid was te gemakkelijk en wordt dan ook het AOV afgewezen. Wat is eigenlijk de zin van de voor ogen staande formalisering van het tot nu toe geldende beleid, nu duidelijk is dat het maar om een zeer beperkte groep gaat en de regeling bovendien nog maar enkele jaren zal gelden? Waarom is het nodig om dan nog vaste criteria op te stellen, zeker nu die een aanzuigende werking kunnen hebben? Het AOV heeft geen behoefte aan het nieuwe beleid en meent dat voor die enkele jaren en voor die beperkte groep het huidige beleid kan worden voortgezet, d.w.z. verblijfsvergunning verlenen op grond van humanitaire motieven, hoe vaag die ook mogen zijn.

De heer **Rouvoet** (RPF) beschouwde de brieven van de staatssecretaris als een uitvloeisel van de «schemersituatie» die bestond voordat Nederland overging tot een consistent beleid ten aanzien van illegalen. Idealiter treedt de overheid met één gezicht eenduidig op: iemand die geen verblijfsvergunning heeft, behoort ook niet in aanmerking te komen voor een sofi-nummer, sociale voorzieningen e.d. Het verwezenlijken van dit ideaalbeeld is echter in de praktijk nog niet zo gemakkelijk; alleen al de discussie over de mogelijke aanspraken van illegalen op medische voorzieningen en de positie van kinderen van illegalen in het onderwijs vormt daarvan een illustratie. Toch schept het huidige consistente beleid wel enige duidelijkheid, vooral omdat het nu moeilijker is geworden (nog niet geheel onmogelijk) om als illegaal semi-illegaal in Nederland te verblijven. Bovendien is nog nieuwe koppelingswetgeving op komst.

Volgens de heer Rouvoet had het materieel niet zoveel uitgemaakt als de beschikking tot aanvulling van de Vreemdelingencirculaire niet was verschenen. Immers, ook in dat geval zouden met het oog op de rechtsgelijkheid de criteria (zij het dan in de zin van «aandachtspunten») toch worden gehanteerd. Dat zou dan overigens wel alleen gelden voor degenen die in beroep gaan. Bovendien is er toch verschil (ook qua signaalwerking) tussen de rechten die ontleend kunnen worden aan een formeel vastgelegde regeling, en zekere gerechtvaardigde verwachtingen die ontleend kunnen worden aan het beginsel van rechtsgelijkheid, dat een rol speelt bij de individuele toetsing van «klemmende redenen van humanitaire aard». Met het oog hierop stond hij daarom zeer aarzelend ten opzichte van het formeel vastleggen van het tot nu toe gevoerde beleid. De Kamer heeft zich daar in het verleden trouwens ook steeds zeer terughoudend tegenover opgesteld.

Verder vroeg hij of de opschorting van het verblijfsbeleid inzake langdurig illegalen, zoals genoemd in de brief van 4 januari jl., werkelijk enige betekenis heeft. Wat betekent deze opschorting precies, ook gezien

de passage op blz. 2 van de brief van 20 januari, waarin staat dat de aandachtspunten ten aanzien van langdurig illegalen door de brief van 17 november jl. aan de Raad van State zijn omgezet in vaste beleidscriteria? Betekent de opschorting dat voorlopig wordt teruggevallen op de oude werkwijze, d.w.z. individuele toetsing aan de hand van die aandachtspunten? Of betekent die opschorting dat voorlopig helemaal geen verblijfsvergunningen aan illegalen meer worden verstrekt?

Omdat het beleid op dit moment minder consistent is dan gewenst en omdat volledige consistentie niet mogelijk is, lijkt het erop dat door het vastleggen van criteria de altijd moeilijke beslissing in individuele gevallen wel enigszins is geobjectiveerd. Grensgevallen zullen echter blijven bestaan en humanitaire overwegingen zullen in de toekomst zeker een rol blijven spelen, ook bij het niet volledig voldoen aan de criteria, dan wel de aandachtspunten. Acht de staatssecretaris enige vorm van hardheidsclausule altijd uitgesloten? Hoe wordt bijvoorbeeld gehandeld bij een verblijf van vijf jaar en acht maanden en is het gebruik van een valse naam of het sofï-nummer van een ander altijd een weigeringsgrond?

Een aanzuigende werking achtte de heer Rouvoet niet geheel uitgesloten. Verder wees hij erop dat in de brief van 20 januari eerst wordt gezegd (blz. 3) dat de regeling na 1997 geen toepassing meer zal vinden, terwijl op blz. 4 toch weer wordt gesteld dat er, ondanks alle maatregelen, wel illegalen zullen zijn die aan de criteria voldoen. Waar zou er dan nog ruimte zitten? Onzeker is voorts op hoeveel personen de nieuwe regeling betrekking zal hebben. De schattingen daarover lopen nogal uiteen, hoewel in de brief wordt gezegd dat het slechts enige tientallen op jaarbasis betreft. Is ook bekend wat de landen van herkomst zijn van de illegalen die onder deze regeling vallen? Dat kan van betekenis zijn voor de beoordeling van de vraag of zich een aanzuigende werking zal voordoen en hoe daarop gereageerd zou moeten worden.

Al met al stond hij zeer aarzelend ten opzichte van de nieuwe regeling die hij toch in zekere zin als een beleidswijziging beschouwde.

De heer **Van den Berg** (SGP) vond de gang van zaken rond de aanvulling van de Vreemdelingencirculaire buitengewoon ongelukkig. Hij had al vaker aandacht gevraagd voor de psychologische effecten van het beleid op dit zeer gevoelige terrein, waardoor niet alleen de inhoud, maar ook de presentatie en de toelichting op het beleid van grote betekenis zijn, mede voor het draagvlak in de samenleving voor het vreemdelingenbeleid. Ook de handelwijze ten opzichte van de Kamer is minder juist geweest, maar het boetekleed dat de staatssecretaris bij brief van 4 januari heeft aangetrokken, siert haar.

In deze brief wordt het beeld opgeroepen dat er inhoudelijk weinig in het beleid verandert. Hij betwiftelde of dat het geval is. Tot nu toe ging het immers niet om een regeling, maar om een individuele afweging. Ook hij vond dat bij klemmende redenen van humanitaire aard iemand toegelaten moet kunnen worden, maar dat is dan per definitie een individuele afweging en dat laat zich niet vastleggen in een regeling met vaste criteria. Zo'n regeling moet dan toch min of meer worden gezien als een generaal pardon, waarbij een aantal mensen als groep worden benaderd, en die kant wilde hij niet op. Hij vond, juist vanwege het algemene vluchtelingen- en vreemdelingenbeleid, dat met kracht tegen het verschijnsel van illegaliteit moet worden opgetreden. Illegaliteit mag in ieder geval op geen enkele manier lonen, ook niet na een aantal jaren. Ook al gaat het maar om een zeer beperkte groep en maakt het voor die groep weinig uit of een regeling wordt getroffen, dan wel een individuele toetsing wordt aangelegd, dan nog zou met het oog op de psychologische effecten beter niet een regeling kunnen worden getroffen. Een regeling heeft altijd enige aanzuigende werking en in andere landen ontstaat dan al snel het beeld dat het in Nederland toch betrekkelijk gemakkelijk is om via

illegaliteit uiteindelijk een rechtspositie te verwerven. Bovendien is het niet zeker dat het maar om een zeer beperkte groep gaat en ook dat moet reden zijn voor grote terughoudendheid. Als het toch om een grote groep blijkt te gaan, moet er zeker geen regeling komen, en als het inderdaad maar een klein aantal mensen betreft, is er eigenlijk geen enkele reden om een regeling te treffen. Het is ook de vraag of de groep, als die nu al klein van omvang is, in de komende tijd wel zo klein zal blijven. De nieuwe koppelingwetgeving is nog niet bij de Kamer ingediend en het invoeringstraject is dus nog niet duidelijk. Al met al leek hem de door de staatssecretaris voorgestane lijn dan ook niet de juiste.

In dit verband vroeg hij ook of het algemene beleid ter bestrijding van het verschijnsel van de illegaliteit voldoende prioriteit heeft. Zijn de maatregelen tot versterking van het vreemdelingtoezicht al genomen en werpen die nu al vruchten af?

De suggestie van de heer Dittrich om geen vervolging in te stellen tegen de werkgever van een illegaal die op grond van de regeling gelegaliseerd wordt, leek de heer Van den Berg in de praktijk niet uitvoerbaar. Het zou vergen dat allerlei gegevens bij de werkgever moeten worden verkregen en daar komt in de praktijk natuurlijk niets van terecht. Het komt in feite neer op een dubbel generaal pardon, niet alleen voor de illegalen, maar ook voor de werkgevers, en dat vond hij de verkeerde richting.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** herhaalde eerst, het te betreuren dat de Kamer pas in het kerstreces op de hoogte is gesteld van de brief van 17 november aan de Raad van State. De opschorting van de uitvoering van het beleid betekent in de praktijk dat aan de vreemdelingendiensten is bericht dat zij geen nieuwe zaken kunnen aanpakken, in afwachting van nadere instructies na de afronding van het overleg met de Kamer. Wat de Raad van State in dezen doet, kon de bewindsvrouw niet beïnvloeden; dat is een zaak van de Raad van State zelf. Voorts was zij voornemens een verdere invulling van het beleid steeds eerst met de Kamer te bespreken.

Tijdens de bewuste zitting op 11 oktober jl. van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State lag een aantal verzoeken ter beoordeling voor en bij die gelegenheid is het punt van de aandachtspunten en de criteria naar voren gekomen. Naar de mening van de staatsraden waren de aandachtspunten te vaag geformuleerd en bovendien, zo werd door hen opgemerkt, is volstrekt onvoorspelbaar welke aandachtspunten in een concrete zaak een rol zullen spelen en hoe zwaar deze zullen wegen, hetgeen het gevaar van willekeur met zich brengt. Verder was de afdeling Bestuursrechtspraak van mening dat zij met deze vage uitgangspunten niet in staat is om te toetsen of de bestreden beslissing in redelijkheid tot stand heeft kunnen komen. Als de afdeling Bestuursrechtspraak vervolgens op 11 oktober jl. was doorgegaan met de afhandeling van de voorliggende verzoeken, zou dat volgens de vertegenwoordigers van het ministerie op die zitting zonder meer hebben geleid tot toewijzing van deze verzoeken. Gezien de schriftelijke mededeling van de kant van de Raad van State dat de zitting zou worden voortgezet op 2 december 1994, had de staatssecretaris dan ook op 17 november 1994 aan het verzoek van de Raad van State voldaan, door een brief te zenden met een uiteenzetting van de aandachtspunten. Het is in zulke gevallen, waarin bestaand beleid wordt geëxpliciteerd, een goede gewoonte om dat ook publiek te maken en met het oog hierop is een beschikking uitgegaan tot wijziging van de Vreemdelingencirculaire.

In dit verband zegde zij toe, de betreffende stukken van de Raad van State en deze brief van 17 november aan de Kamer toe te zenden.

Zij zag deze brief van 17 november absoluut niet als een wijziging van het tot dusver gevoerde beleid. Als de Raad van State niet om de aandachtspunten had gevraagd, was dat beleid gewoon op de oude voet

voortgezet. Het vastleggen van de aandachtspunten houdt weliswaar een zekere objectivering van die aandachtspunten in, maar verder is niets méér gedaan dan de al een aantal jaren gehanteerde aandachtspunten op schrift vast te leggen. Juist daarom is bijvoorbeeld vastgehouden aan de termijn van zes jaar. Een verkorting van die termijn zou trouwens ook een verkeerd signaal zijn geweest in het kader van de bestrijding van de illegaliteit.

Met het oog op die bestrijding van de illegaliteit zijn overigens al de nodige maatregelen genomen, mede voortvloeiend uit de aanbevelingen van de commissie-Zeevalking. Een aantal van die maatregelen is genoemd in de brief van 20 januari: aanpak van werkgevers die illegalen in dienst hebben, versterking vreemdelingendiensten, identificatieplicht, de komende koppelingwetgeving die waarschijnlijk eind februari a.s. bij de Kamer wordt ingediend, e.d. Zij zegde toe de Kamer een overzicht te zenden van de al doorgevoerde aanbevelingen van de commissie-Zeevalking en van de aanbevelingen die nog in voorbereiding zijn.

De opmerkingen over een generaal pardon en een aanzuigende werking hadden de staatssecretaris verbaasd. In 1991 is een afgrendeling tot stand gekomen, toen werd bepaald dat een sofi-nummer alleen nog wordt verstrekt als er een verblijfsstatus is. Zij wilde hiermee niet zeggen dat de koppeling van het sofi-nummer aan de verblijfsstatus voor de volle 100% waterdicht is (zij zegde toe dat nog nader te laten uitzoeken), maar dat neemt niet weg dat deze regeling toch wel zodanig is dat van een aanzuigende werking geen sprake meer kan zijn. Dat geldt te meer gezien de termijn van zes jaar, waardoor de regeling per 12 november 1997 komt te vervallen. Overigens is op dit punt in de brief van 20 januari nog de term «in beginsel» gebruikt en daaruit zou gelezen kunnen worden dat er nog een behoorlijke rek in zit, maar in feite is die er niet en deze passage had dus beter iets anders geformuleerd kunnen worden. Verder gaat het maar om een zeer beperkte groep, al is het niet mogelijk om het in de brief genoemde aantal van «enige tientallen op jaarbasis» nader te onderbouwen. Tot maart 1993 zijn in totaal 1379 aanvragen beoordeeld, waarvan circa de helft is ingewilligd, en hieruit blijkt al dat er steeds individueel wordt getoetst en duidelijke eisen worden gesteld. Daarna zijn de aantallen afgenomen en kwam het ook duidelijk minder vaak voor dat betrokkenen aan de eisen voldeden. De gevallen zijn vanaf dat moment ook niet meer apart geregistreerd. Inmiddels had de bewindsvrouw met haar medewerkers afgesproken om vanaf nu deze gevallen wél weer afzonderlijk te registreren en het was haar dan ook mogelijk om toe te zeggen dat over bijvoorbeeld een half jaar het voor ogen staande beleid wordt geëvalueerd.

Aanvullend wees zij erop dat het beslist niet eenvoudig is om in aanmerking te komen voor de beoogde regeling. Men moet dan vóór 1991 in Nederland zijn gekomen en in Nederland een aandeel hebben geleverd aan de economie, door belastingen en premies af te dragen, zodat men ook niet op de overheidskas heeft geteerd. Aan die groep die inmiddels geworteld is in de Nederlandse samenleving, wordt nu een kans geboden.

Ingaande op de suggestie van de heer Dittrich om af te zien van vervolging van de werkgever van een illegaal die op grond van de nu beoogde regeling alsnog een verblijfsvergunning krijgt, merkte de staatssecretaris op dat op 24 november 1994 een aparte richtlijn aan het Openbaar Ministerie is uitgegaan over de toepassing van de artikelen 197a t/m 197d van het Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt nog eens erop gewezen dat steeds bewezen moet worden dat de werkgever opzettelijk een vreemdeling zonder verblijfstitel en zonder tewerkstellingsvergunning na 1 januari 1994 in dienst heeft genomen. In artikel 197a wordt immers de eis van opzet en schuld ten aanzien van de illegaliteit van de werknemer genoemd. Het is dus mogelijk, bijvoorbeeld in het geval de illegaal over een sofi-nummer beschikte of anderszins de schijn van legaliteit had, dat de werkgever in de zin van dit artikel niet strafbaar

is. Dit wordt steeds individueel beoordeeld en de bewindsvrouw voelde er dan ook niet om nu een algemene richtlijn aan het Openbaar Ministerie op dit punt te doen uitgaan. Er zijn voldoende mogelijkheden voor een individuele beoordeling van die gevallen waarin de werkgever wellicht te goeder trouw heeft gehandeld.

De opmerkingen over de Wet arbeid vreemdelingen wilde zij graag eerst nog met haar collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bespreken. Zij zegde toe de Kamer over de uitkomst van dat overleg te informeren.

Zij bevestigde dat illegalen die uitsluitend een inkomen op grond van de Algemene Bijstandswet hebben genoten, buiten de regeling vallen. Ook als bijvoorbeeld een valse naam of een vals document is gebruikt of als men al eerder een afwijzing heeft gekregen, komt men niet in aanmerking voor de regeling. De bewijslast in dezen ligt bij de aanvrager.

Aan vreemdelingen die kenbaar aanwezig waren (dus waren ingeschreven in het bevolkingsregister) op het moment dat de verscherpte MVV-plicht werd ingevoerd, dus 1 april 1994, wordt dit MVV-vereiste niet tegengeworpen. De beoordeling vindt dan plaats aan de hand van de toelatingscriteria, waarvoor ook een instructie is opgesteld. In veel gevallen kan dat tot afwijzing van de verblijfsvergunning leiden, gezien het restrictieve karakter van het toelatingsbeleid. Aan degenen die per 1 april 1994 niet waren ingeschreven in het bevolkingsregister, wordt het MVV-vereiste wél tegengeworpen. Zij had geen zekerheid over het genoemde verschil van 30 000 mensen tussen de administratie van de vreemdelingendienst en het GBA, maar er is zeer waarschijnlijk wel sprake van een aanzienlijk verschil. Juist daarom is indertijd in Amsterdam begonnen met een pilotproject voor de koppeling tussen VAS en GBA en de eerste ervaringen daarmee zijn gunstig. Overigens onderkende zij het mogelijke probleem en zij had dan ook al afspraken gemaakt om zeer binnenkort in Amsterdam op werkbezoek bij de vreemdelingendienst te gaan. Mocht bij die gelegenheid blijken dat de nu getroffen regeling in de praktijk echt onwerkbaar is, dan wilde zij hier nog op terugkomen. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Zij zegde tenslotte toe, de nog openstaande vragen schriftelijk te beantwoorden. Dat betekent ook, zo nam zij aan, dat het overleg met de Kamer vandaag nog niet is afgerond, zodat de opschorting van de uitvoering van het beoogde beleid nog in stand blijft.

Afrondend betoogde zij dat het nu alleen gaat om vastlegging van een beleid dat in een reeks van jaren tot ontwikkeling is gekomen en dat ziet op mensen die in de jaren tachtig naar Nederland zijn gekomen en die in Nederland een bestaan hebben opgebouwd. De aangevulde Vreemdelingencirculaire geeft inderdaad een zekere objectivering, maar er wordt vastgehouden aan een individuele beoordeling van alle gevallen, hetgeen ook centraal gebeurt. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en de mogelijkheid van toetsing door de Raad van State is het alleen maar goed om het beleid vast te leggen. Dit beleid kan geen aanzuigende werking hebben en betekent ook zeker geen generaal pardon, maar alleen een invulling van reeds jaren gevoerd beleid. Mocht de Kamer de aangevulde Vreemdelingencirculaire afwijzen, dan zal teruggevallen worden op het reeds bestaande beleid dat trouwens ook gecontinueerd zou zijn als de Raad van State niet het verzoek had gedaan om het beleid vast te leggen.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier