

Vergaderjaar 1994–1995

22 981

Illegalenbeleid

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 maart 1995

De vaste Commissie voor Justitie¹ heeft op 15 februari 1995 overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Justitie over **de toelating van langdurig in Nederland verblijvende illegalen** (22 981, nrs. 6 en 7, alsmede de brief d.d. 10 februari 1995 die als bijlage aan dit verslag is toegevoegd).

Van het gevoerde overleg, dat een voortzetting is van het algemeen overleg van 25 januari jl. brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Ter inleiding deelde de **staatssecretaris** mede, na overleg in de ministerraad, te hebben besloten de circulaire TBV 1994/14 in te trekken en een ontwerp voor een nieuwe circulaire aan de Kamer te presenteren. (zie bijlage bij dit verslag)

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Oven** (PvdA) stemde in met de ontwerp-circulaire, die hij beschouwde als een goede oplossing voor de patstelling die na het algemeen overleg van 25 januari jl. (22 981, nr. 8) dreigde te ontstaan. Omdat ook de nieuwe circulaire de tot nu toe gehanteerde praktijk beschrijft, verwachtte hij dat het uitbrengen ervan in de praktijk geen groot verschil zal uitmaken. In plaats van de aankondiging in de circulaire van 27 december dat de tot dan toe in individuele gevallen gehanteerde aandachtspunten van humanitaire aard worden omgezet in objectieve toetsingscriteria, wordt nu geformuleerd dat er sprake blijft van individuele toetsing, die in bijzondere gevallen kan leiden tot toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Of van dit laatste sprake is, hangt af van de vraag of is voldaan aan nader in de circulaire omschreven voorwaarden, die overigens identiek zijn aan die uit de circulaire van 27 december, waarmee hij al eerder had ingestemd. Verder wees hij erop dat de brief aan de Raad van State d.d. 17 november jl. van kracht blijft. Gezien de diverse maatregelen die vanaf november 1991 zijn genomen om het verrichten van arbeid door illegalen te voorkomen, vreesde hij geen aanzuigende werking van deze circulaire. In de nieuwe circulaire zijn minder duidelijk beleidsregels neergelegd waarop een direct beroep kan worden gedaan, maar materieel wordt hetzelfde resultaat

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, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (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 Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

bereikt, omdat bij de individuele toetsing op grond van klemmende redenen van humanitaire aard praktijkregels blijven gehandhaafd die het bestuur bij de uitoefening van haar beoordelingsvrijheid in acht dient te nemen.

Ten slotte riep de heer Van Oven eenieder op om de discussie over deze kwestie, die nodeloos is geëscaleerd en die het benodigde draagvlak voor de acceptatie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving dreigt te versmallen, thans af te sluiten en over te gaan tot de orde van de dag.

De heer **Dittrich** (D66) herinnerde eraan dat de commotie is ontstaan doordat in de circulaire van 27 december jl. werd bepaald dat de tot dan toe in individuele gevallen gehanteerde aandachtspunten van humanitaire aard werden omgezet in objectieve toetsingscriteria. Dit riep de vraag op of deze regeling een algemenere werking zou hebben dan de tot dan toe gebruikelijke praktijk, zoals die door Staatssecretaris Kosto in augustus 1994 in antwoord op schriftelijke vragen werd omschreven. Verder bleek uit de oude circulaire niet welk ontmoedigingsbeleid de overheid ten aanzien van illegaliteit voerde. Het algemeen overleg van 25 januari jl. en de uitvoerige brief van 31 januari jl. hebben in deze kwesties de nodige duidelijkheid gegeven.

Tegen deze achtergrond stemde de heer Dittrich in met de ontwerp-circulaire. Voor het voeren van een goed asiel- en minderhedenbeleid vond hij het van groot belang dat hierin wordt gesteld dat uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft, dat illegale vreemdelingen het land dienen te verlaten. Verder achtte hij het een verbetering dat nu duidelijk is aangegeven dat slechts in individuele gevallen sprake kan zijn van dermate bijzondere omstandigheden dat toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard is geïndiceerd. Hierdoor is de vrees voor een algemenere werking van de circulaire weggenomen. Omdat er geen reden is om de tot nu toe gehanteerde praktijk te verzwaren, komt de circulaire terecht voor het overige vrijwel overeen met die van 27 december jl. Wel vond hij het onjuist dat in de ontwerp-circulaire bij de minimale verblijfsduur van zes jaar geen melding meer wordt gemaakt van de mogelijkheid van een korte onderbreking wegens vakantie. Dit zou werkgevers die illegalen in dienst hebben, een handvat voor uitbuiting kunnen bieden. Verwijzend naar zijn opmerkingen hierover tijdens het vorige algemeen overleg vroeg hij een toelichting op de vrijstelling van het MVV-vereiste. Is hierover al overlegd met de vreemdelingendiensten en zo ja, wat was daarvan het resultaat?

De heer **Rijpstra** (VVD) stemde in met de ontwerp-circulaire. De taak van de overheid om stelselmatig en consistent beslissingen te nemen noopt dit kabinet om aan te sluiten bij de (overigens ongeschreven) beleidslijn die is voortgekomen uit de werkwijze van de vorige bewindslieden van Justitie. Hij had begrip voor het verzoek van de Raad van State van 11 oktober jl. Over de intrekking van de circulaire van 27 december jl. was hij tevreden, omdat die te veel de geest van regulering ademde en te weinig benadrukte dat het gaat om een strikt individuele beoordeling. In vergelijking daarmee is in de na het algemeen overleg van 25 januari jl. ingediende ontwerp-circulaire een duidelijk standpunt ingenomen. Door haar eerst aan de Kamer voor te leggen wordt tevens voldaan aan een wens die de heer Wiebenga eerder op dit punt uitte. Uit de circulaire blijkt dat uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft, dat illegale vreemdelingen het land dienen te verlaten, maar dat er in individuele gevallen sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden die toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard mogelijk maken. Verder is het van belang dat in de nieuwe circulaire aandacht wordt besteed aan de band die de vreemdeling met Nederland heeft opgebouwd. Gezien de huidige en de nog komende wetgeving op dit gebied ging hij ervan uit dat weinigen op grond van deze circulaire voor

legalisering in aanmerking zullen komen. In ieder geval zullen het er minder zijn dan wanneer was volstaan met intrekking van de circulaire van 27 december jl. Wil de staatssecretaris de Kamer over enige tijd informeren over de resultaten die met deze circulaire zijn geboekt?

De heer **Verhagen** (CDA) bleef bij eerder door hem geuite bezwaren tegen een algemene regeling ter legalisering van langdurig in Nederland verblijvende illegalen die gedurende een bepaalde periode «wit» hebben gewerkt. De overheid moet een zekere beleidsmarge worden gelaten om in individuele, schrijnende gevallen aan illegalen om klemmende redenen van humanitaire aard een verblijfsvergunning te geven. Dat moet niet afhankelijk worden gemaakt van criteria zoals die in de circulaire zijn genoemd. De Raad van State vroeg daar ook niet om. Tegen deze achtergrond was hij tevreden over de formulering van de inleiding van de nieuwe circulaire. De ontwerp-circulaire kan er gemakkelijk toe leiden dat alleen nog maar wordt gekeken naar criteria en dat humanitaire overwegingen volledig uit het oog worden verloren. Gezien de diverse interpretaties die voorgaande sprekers eraan gaven, vroeg hij of de nieuwe circulaire doelt op een algemene regeling, of op individuele beoordeling. Uitspraken van Staatssecretaris Kosto wezen nog op een strikt individuele beoordeling die kon uitmonden in uitzetting of het verlenen van een verblijfsvergunning. Krijgt een illegaal die voldoet aan de voorwaarden, zonder meer een verblijfsvergunning of loopt hij op grond van een individuele beoordeling toch het risico van uitzetting? Sluit de beperkte geldigheidsduur van de circulaire uit dat iemand die thans gaat proberen om te voldoen aan de criteria, alsnog in aanmerking komt voor legalisering? Belemmeringen die zijn opgeworpen tegen het verrichten van werk door illegalen zullen mensen er niet van weerhouden om dit te proberen.

De heer Verhagen vreesde dat de in de nieuwe circulaire opgenomen uitzonderingsbepalingen de MVV-regeling ondermijnen. Jurisprudentie toont aan dat het MVV-vereiste niet zonder meer kan worden tegengeworpen aan mensen die reeds voor 1 april 1994 bezig waren met het aanvragen van een verblijfsvergunning. Om hieraan tegemoet te komen, zou ook voor deze groep een uitzondering mogelijk moeten zijn. Benieuwd was hij naar de reactie van de staatssecretaris op de interruptie van de heer **Dittrich**, dat velen weliswaar voor 1 april 1994 aan deze procedure zijn begonnen, maar haar nooit hebben afgerond en dus zijn uitgeschreven.

Naar aanleiding van berichtgeving in het dagblad Trouw vroeg de heer Verhagen een toelichting op de uitspraak van de staatssecretaris dat een «dwaas debat» over illegalen wordt gevoerd. Tenslotte riep hij de fractie van de VVD op om zich niet alleen bezig te houden met de gevolgen van migratie, maar ook iets te doen aan het wegnemen van de oorzaken ervan.

Mevrouw **Sipkes** (Groenlinks) vond het beschamend uit een vergelijking van de oude en de nieuwe circulaire te moeten constateren dat is volstaan met het aanbrengen van enkele marginale wijzigingen met behulp van een tekstverwerker. Op sommige plaatsen is het gebruik van functietoetsen goed zichtbaar. Zo is bij de minimaal vereiste verblijfsduur van zes jaar geen melding meer gemaakt van de mogelijkheid van een korte onderbreking wegens vakantie. Dit laat onverlet dat betrokkenen recht op vakantie behouden, maar strikt genomen mogen zij die niet in het buitenland doorbrengen.

Mevrouw Sipkes signaleerde dat D66 vooral tevreden is met de nieuwe circulaire omdat daaruit duidelijk blijkt dat het kabinet ten aanzien van illegalen een ontmoedigingsbeleid voert. Het verheugde haar dat dit algemeen overleg aantoonde dat het CDA hoe dan ook ruimte wil laten om in individuele gevallen op grond van humanitaire overwegingen een

verblijfsvergunning te verlenen. Houdt de staatssecretaris in haar beleid die ruimte open?

De heer **Van den Berg** (SGP) bleef bij zijn standpunt dat geen algemeen beleid ter legalisering van illegalen mag worden gevoerd. Hij pleitte ervoor om in individuele gevallen ruimte te laten voor een beoordeling op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Criteria als verblijfsduur en dergelijke zijn daarbij niet echt relevant. De nieuwe circulaire, die formeel en materieel niet veel verandert, beschouwde hij tegen deze achtergrond als een onjuist signaal, waaraan juridische consequenties verbonden kunnen zijn. De toon is wat veranderd, maar de muziek is dezelfde gebleven. Derhalve bleef hij bij zijn stellingname in het algemeen overleg van 25 januari.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** verduidelijkte over een «dwaas debat» te hebben gesproken, omdat zij moest constateren dat haar oorspronkelijke intenties volstrekt verkeerd werden geïnterpreteerd. Zij pleitte er sterk voor om het debat over kwesties als deze zorgvuldig en genuanceerd te voeren en daarbij niet te vergeten dat het uiteindelijk gaat om de belangen van mensen. Zij bevestigde dat er in individuele, zwaarwegende gevallen, los van de tekst van de circulaire, ruimte blijft voor toetsing op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Omdat de circulaire zich richt op de kleine groep mensen die doorgaans in de jaren tachtig naar Nederland kwam en hier sindsdien, met vervulling van rechten en plichten heeft gewerkt, vreesde zij niet voor een aanzuigende werking ervan. Op verzoek van de Raad van State zijn in de circulaire een aantal minimumvoorwaarden opgenomen, maar dit laat onverlet dat ook bij toetsing van aanvragen uit deze groep volledig rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden. Daarin past ook dat betrokkene zijn aanvraag zelf moet onderbouwen. De Raad van State zal op de hoogte worden gesteld van de inhoud van de nieuwe circulaire.

In de tekst van de nieuwe circulaire is alleen het strikt noodzakelijke opgenomen. Omdat een werknemer in een normale arbeidssituatie recht heeft op vakantie, is bij de minimaal vereiste verblijfsduur van zes jaar geen melding meer gemaakt van de mogelijkheid van een korte onderbreking wegens vakantie. Verificatie bij de belastingdienst moet misbruik van het sofi-nummer voorkomen. Over mogelijke problemen met de vrijstelling van het MVV-vereiste kon de staatssecretaris nog geen definitieve mededelingen doen. Wel leert contact met de Vreemdelingendienst-Amsterdam dat er zich daar inderdaad problemen voordoen, maar het is nog onvoldoende duidelijk of deze ook een algemeen karakter hebben. Zo nodig wordt hierop teruggekomen, maar vooralsnog moet Amsterdam met deze circulaire werken. Desgevraagd gaf zij te kennen, de indruk te hebben dat men de problemen niet als onoverkomelijk beschouwt. Ten slotte zegde zij toe, over een halfjaar te rapporteren over de resultaten van het op grond van deze circulaire gevoerde beleid.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **Van Oven** (PvdA) vond het winst dat de circulaire op vrijwel algemene instemming van de Kamer kan rekenen en dat in de discussie is gebleken dat de circulaire toetsing op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, naast de groep waarvoor de circulaire is bedoeld, in individuele, zwaarwegende gevallen niet uitsluit.

De heer **Dittrich** (D66) wachtte een eventuele nadere rapportage over het MVV-vereiste af.

De heer **Rijpstra** (VVD) was tevreden dat de staatssecretaris ruimte open houdt voor de beoordeling van zwaarwegende, individuele gevallen.

De heer **Verhagen** (CDA) kondigde aan zich binnen zijn fractie nader te beraden op een standpunt over de circulaire. Hij wees erop dat de tekst van de circulaire de door de staatssecretaris geboden ruimte om in individuele gevallen te oordelen op basis van humanitaire overwegingen, inperkt. In individuele gevallen moet men op grond van humanitaire overwegingen een verblijfsvergunning kunnen verstrekken, ook al bestaat daar formeel gezien eigenlijk geen recht op. Zo gezien had men er beter aan gedaan om de circulaire te beperken tot de tweede en derde alinea van paragraaf 1. De huidige tekst van de circulaire tendert in de richting van een generieke maatregel, gericht op een bepaalde groep. Hij wenste niet te aanvaarden dat men tot het maken van deze circulaire gedwongen zou zijn door de Raad van State. Men had ook kunnen volstaan met een duidelijke motivering van de afwijzing van verzoeken om een verblijfsvergunning. Het kan toch niet zo zijn dat de Raad van State het beleid bepaalt?

Mevrouw **Sipkes** (Groenlinks) vond de circulaire een logisch antwoord op het verzoek van de Raad van State. Ook zij verheugde zich over de ruimte die is opengehouden voor de beoordeling van zwaarwegende, individuele gevallen.

De heer **Van den Berg** (SGP) bleef bij het eerder door hem ingenomen standpunt. Hij vond dat de staatssecretaris onvoldoende was ingegaan op het spanningsveld tussen de door hem voorgestane individuele toetsing op klemmende redenen van humanitaire aard en het vastleggen van beleid in een circulaire waaraan mogelijk rechtsgevolgen verbonden kunnen worden.

De **staatssecretaris** wees erop dat in het verleden bij de vele gevallen waarin individueel werd getoetst, steeds werd uitgegaan van een informele beleidslijn. Op verzoek van de Raad van State is deze beleidslijn, die reeds was omschreven in een brief aan de Kamer en in een antwoord op schriftelijke vragen, thans vastgelegd in een circulaire. Meer is er niet gebeurd.

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

De griffier van de commissie,
De Gier