

Vergaderjaar 2003–2004

29 537

Illegalennota

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
1.1 Uitgangspunten	3
2. Probleemstelling en analyse	4
2.1. Categorieën illegalen	4
2.2. Illegalen en criminaliteit	4
2.3. Maatschappelijke gevolgen van illegaliteit	5
3. Maatregelen	6
3.1. Bestrijding van illegaliteit binnen het vreemdelingenbeleid	6
3.2. Bestrijding mensenhandel	9
3.3. Bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven	11
3.4. Illegale tewerkstelling	15
4. Afwegingen en conclusie	19

1. Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd dat illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland krachtiger zal worden tegengegaan. Ook is de afspraak gemaakt dat het profiteren van illegalen door bijvoorbeeld werkgevers of huisjesmelkers actiever zal worden bestreden. In de grote steden – maar ook in bepaalde regio's – wordt de samenleving geconfronteerd met de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de populatie illegalen. Daarnaast maakt illegaal verblijf mensen kwetsbaar in hun sociaal economische positie en worden zij makkelijk onderwerp van uitbuiting, mensenhandel en andere «verborgen» circuits. Dit is ook naar voren gekomen in het onderzoeksrapport van het Rotterdams Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (RISBO) *Illegale vreemdelingen in Nederland; Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, dat bij brief van 16 september 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (kamerstukken II, 2002/03 just02–733).

De onderzoekers schatten het aantal illegale vreemdelingen dat in de periode van 1997 tot en met 2000 Nederland verbleef jaarlijks tussen 112 000 en 163 000. Zij signaleren twee belangrijke negatieve maatschappelijke effecten. Ten eerste heeft illegaal verblijf tot gevolg dat er ongecon-

troleerd en ongeregistreerd beslag wordt gelegd op de leefruimte en op economische mogelijkheden van anderen. Ten tweede gaat illegaal verblijf gepaard met diverse vormen van criminaliteit en overlast. Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat ruim één derde van de illegale vreemdelingen die staande gehouden wordt, verdacht wordt van het plegen van (voornamelijk diefstal gerelateerde) delicten. Er is sprake van een merkbare toename van de zogenoemde overlevingscriminaliteit onder illegalen. Daarnaast bevindt een groot deel van de illegale populatie zich in een positie die hen kwetsbaar maakt waardoor zij overgeleverd zijn aan personen die willen profiteren van het illegale verblijf, bijvoorbeeld huisjesmelkers en werkgevers. Noch het illegaal verblijf zelf noch het profiteren ervan door derden verhouden zich met de waarden die ten grondslag liggen aan de Nederlandse rechtstaat. Om de genoemde overlast en de aan illegaliteit gerelateerde criminaliteit te bestrijden dient het beleid er dus mede op gericht te zijn om uitbuiters aan te pakken en om te bestrijden dat zij misbruik maken van de kwetsbaarheid van illegalen.

De illegalenproblematiek is een onderwerp dat vele beleidsterreinen raakt. In de eerste plaats geldt dat uiteraard voor het vreemdelingenbeleid waarin maatregelen op het terrein van binnenkomst, toezicht en terugkeer opgenomen zijn. Tussen het moment van binnenkomst en vertrek manifesteert de illegalenproblematiek zich op tal van andere vlakken: de veiligheidsproblematiek, de gezondheidszorg, het onderwijs, maatschappelijke opvang, de strafrechtsketen, leefbaarheid van buurten, onrechtmatige bewoning en illegale tewerkstelling. Het moge duidelijk zijn dat alleen met een gecoördineerd pakket van maatregelen op de onderscheiden beleidsterreinen een krachtige bestrijding van de illegalenproblematiek in zijn volle omvang te realiseren is.

Met deze nota wordt een samenhangend stelsel van maatregelen gepresenteerd. Gelet op de veelzijdigheid van de problematiek heeft het kabinet besloten zich in deze nota te richten op een viertal speerpunten: het vreemdelingenbeleid, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel. Voor deze terreinen is gekozen omdat uitbuiters en profiteurs zich hier prominent manifesteren.

In deze nota is aansluiting gezocht bij reeds ontplooiden initiatieven die raken aan de illegalenproblematiek. Behalve intensivering van toezicht en grotere aandacht voor terugkeer is in het veiligheidsprogramma: «Naar een veiliger samenleving» door het kabinet besloten tot de aanwijzing van urgentiegebieden. In het kader van deze zogenoemde urgente aanpak is de overlast als gevolg van de illegalenproblematiek in de gemeente Den Haag onder de loep genomen. Met betrokken partijen is een aantal aspecten van de problematiek nader uitgewerkt. De focus lag daarbij op de toepassing van reeds bestaande mogelijkheden om de problematiek aan te pakken en de signalering van eventuele hiaten in deze mogelijkheden. Hierbij is een veelheid aan informatie boven tafel gekomen waar de verschillende partijen hun voordeel mee doen. Daarnaast is tussen verschillende betrokkenen (op lokaal niveau) een aantal afspraken gemaakt. Om de in de gemeente Den Haag gegenereerde informatie ook voor anderen beschikbaar te maken wordt deze binnenkort breed verspreid. Hierdoor zullen ook anderen (gemeenten of andere betrokkenen) hiervan profijt kunnen hebben. De illegalenproblematiek wordt ook geadresseerd in het actieprogramma «Rotterdam zet door». Onderstaande maatregelen worden gerelateerd aan en mede bezien in het licht van de uitkomsten van deze trajecten.

In de nota wordt eerst een probleemstelling en analyse gegeven. Vervolgens komt het vreemdelingrechtelijk beleid aan bod. Zeer recentelijk is

aan de Tweede Kamer een Terugkeernota toegezonden (Kamerstukken II, 2003/04, 29 344, nr. 1). Gezien de sterke verwantschap tussen de vreemdelingenrechtelijke aanpak van illegalen en het terugkeerbeleid zijn al in de Terugkeernota de maatregelen binnen het vreemdelingenbeleid verwoord om de problematiek aan te pakken. Zoals aangekondigd in de Terugkeernota is de thans voorliggende nota een aanvulling hierop, gericht op overige, niet specifiek vreemdelingrechtelijke, aangelegenheden. In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de voorgenomen maatregelen per speerpunt. Tot slot volgen de conclusie en een voorstel voor het verdere traject.

1.1 Uitgangspunten

Bij de aanpak van de problematiek wordt een aantal hoofdlijnen gehanteerd. Deze vormen de basis voor het toekomstig denken en handelen van de overheid op dit gebied.

Het eerste uitgangspunt is dat het kabinet alles in het werk zal stellen om te voorkomen dat het aantal mensen in Nederland zonder verblijfstitel verder toeneemt. Maatregelen daartoe zijn uitgewerkt in de genoemde Terugkeernota. Daarin wordt tevens beschreven op welke wijze bereikt gaat worden dat de bestaande populatie aan illegalen kan worden verkleind door een effectief terugkeerbeleid. Afname van instroom en effectieve terugkeer vormen het beginpunt en het sluitstuk van het Nederlandse beleid op dit punt. Tussen aankomst en vertrek heeft een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling te maken met wonen en werk, eventueel met onderwijs en gezondheidszorg, maar vanuit de aard van het illegale verblijf ook veelal met fraude en onrechtmatig handelen.

Het tweede uitgangspunt bij de overheidsreactie op illegaal verblijf is dat zij die profiteren van illegaal in Nederland verblijvende personen met de daartoe geëigende middelen moeten worden aangepakt. Dit geldt voor werkgevers, waaronder ook uitzendbureaus, maar ook voor huiseigenaren en andere verhuurders die illegalen huisvesten en voor mensenhandelaren. Deze laatste categorie profiteert niet alleen maar schendt in een aantal gevallen ook de mensenrechten.

Het derde uitgangspunt is dat vanuit humanitaire overwegingen illegalen recht behouden op een menswaardige behandeling. Dat betekent dat basale rechten op onderwijs en gezondheidszorg niet worden aangetast als gevolg van de wens van de overheid om illegaliteit te bestrijden. Elk leerplichtig kind – legaal of illegaal – heeft recht op onderwijs. Nederland is daartoe internationale verdragsrechtelijke verplichtingen aangegaan. Het recht op onderwijs gedurende de periode dat kinderen leerplichtig zijn, vloeit voort uit een breed gevoelde noodzaak om jongeren toe te rusten voor deelname aan het maatschappelijk leven, waar ook ter wereld. Ook hebben illegalen toegang tot medische zorg. De zorgverlener beoordeelt of de hulpvraag als medisch noodzakelijke zorg kan worden beschouwd. Als er sprake is van een acute situatie die levensbedreigend is of waar het risico van blijvend letsel bestaat zal altijd medische hulp worden geboden. Medische hulp aan kinderen en medische zorg rond geboorte en zwangerschap behoort altijd te worden verleend. De Nederlandse praktijk voldoet aan de internationale rechtelijke verplichtingen. De ethische eisen waaraan een arts is gebonden sluiten het weigeren van medisch noodzakelijke zorg uit. Het kabinet hecht er aan deze uitgangspunten opnieuw te bevestigen.

Tot slot geldt dat een versnippering van de krachten van betrokken instanties, mensen en middelen kan leiden tot een te geringe effectiviteit in het optreden. Een effectieve bestrijding van zowel criminaliteit als de

illegalenproblematiek vraagt om een concentratie en bundeling van krachten van alle partners – landelijk en lokaal – gericht op de uitvoering van een doelgerichte mix van repressieve en preventieve maatregelen en een sluitende aanpak van de belangrijkste veroorzakers van die criminaliteit en overlast. Het kabinet onderstreept daarom het belang van maatregelen met een doelgerichte aanpak, zoals binnen de urgente aanpak en Rotterdamse aanpak.

2. Probleemstelling en analyse

2.1. Categorieën illegalen

Onder illegaliteit wordt verstaan het verblijf in Nederland van vreemdelingen die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht en daarom de plicht hebben Nederland te verlaten. Er zijn ten minste drie categorieën illegalen te onderscheiden.

De eerste categorie betreft vreemdelingen die opzettelijk op illegale wijze ons grondgebied binnenkomen, bijvoorbeeld door ongemerkt langs de grensbewaking te komen of door gebruik te maken van valse of vervalste reis- en identiteitspapieren. Bij deze vormen van illegale binnenkomst wordt onder meer gebruik gemaakt van tussenpersonen (reisagenten) en smokkelorganisaties. Uit het eerdergenoemde onderzoek van het RISBO blijkt dat in de periode 1997–2000 ongeveer 40% van de ruim 47 000 staande gehouden illegale vreemdelingen gebruik heeft gemaakt van diensten van tussenpersonen en smokkelorganisaties.

De tweede categorie betreft vreemdelingen, die op legale wijze ons land binnenkomen en daartoe in het bezit zijn van de vereiste geldige reisdocumenten en visa. Na binnenkomst overschrijden zij de toegestane duur van het verblijf of verliezen zij het reguliere verblijfsrecht door bijvoorbeeld het verrichten van illegale arbeid of het plegen van een strafbaar feit.

De derde categorie betreft de uitgeprocedeerde asielzoekers; vreemdelingen wier aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen en die vervolgens Nederland niet (direct) verlaten en voor kortere of langere tijd illegaal in Nederland verblijven.

2.2. Illegalen en criminaliteit

In haar advies *Vreemdelingen in bewaring* (kamerstukken II, 2001/02, 19 637 en 27 557, nr. 677) vermeldt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken dat in de jaren 1997 tot en met 2000 jaarlijks circa 12 000 illegale vreemdelingen door de politie zijn aangehouden. De aanhouding van ongeveer 5400 personen (45%) is gerelateerd aan de overtreding van enig wettelijk voorschrift of het plegen van een strafbaar feit. Ongeveer 3% wordt verdacht van het plegen van een middelzwaar of zwaar delict. Daarnaast wordt 9% aangehouden voor drugsgelateerde delicten. Circa 6 600 personen (55%) worden staande gehouden in verband met overtreding van de Vreemdelingenwet of bij controles op bijvoorbeeld illegale arbeid, waarbij geen sprake is van een verdenking van een (ander) strafbaar feit.

Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat een minderheid van de illegale vreemdelingen zich schuldig maakt aan middelzware en zware vormen van criminaliteit. Het bevestigt de aanname dat een aanzienlijk deel van de illegale vreemdelingen zich zo veel mogelijk houdt aan de regels om de kans op ontdekking te beperken. Dit doet overigens niet af aan de in de inleiding genoemde negatieve maatschappelijke

effecten en de kwetsbaarheid die uit illegaliteit en de daarmee samenhangende netwerken voortvloeien. Het doet bovendien niets af aan het feit dat zowel de eerder genoemde overlast als de genoemde uitbuiting redenen vormen voor het kabinet om de aanpak van illegaliteit te intensiveren.

Voorts bestaat een duidelijke relatie tussen zogeheten identiteitsfraude (ID-fraude) en het vraagstuk van illegale vreemdelingen en daaraan gerelateerde vormen van criminaliteit. Het gebruik van valse documenten en identiteiten vormt een toenemend probleem dat grote schade toebrengt aan de overheidsfinanciën en het bedrijfsleven, belemmerend werkt voor de rechtshandhaving en voor de bestrijding van illegaal verblijf van vreemdelingen. Identiteitsfraude houdt in dat men zich door gebruikmaking van een vals of vervalst identiteitsdocument ten onrechte toegang verschafft tot overheidsvoorzieningen (sofi-nummer, uitkeringen, subsidies), of anderszins fraude pleegt (betalingsverkeer, andere financiële transacties, oplichting van de verzekering). De Fraudenota 2002–2006 (kamerstukken II, 17 050, nr. 234) bevat een uitvoerige analyse van de problematiek van de ID-fraude en beschrijft een breed pakket aan maatregelen. In deze nota zal hierop niet verder worden ingegaan.

2.3. Maatschappelijke gevolgen van illegaliteit

De negatieve maatschappelijke gevolgen doen zich vooral voor in de grote steden. Een deel van de groep, hoofdzakelijk uitgeprocedeerde asielzoekers, wordt door gemeenten of maatschappelijke instellingen opgevangen. De groep illegalen wisselt echter voortdurend in omvang en samenstelling. Het spreekt voor zich dat de inrichting en het besturen van een rechtsstaat en dus ook van een gemeente, zich moeizaam laat verenigen met de aanwezigheid van een grote groep mensen die zich onrechtmatig binnen de gemeentegrenzen bevindt. Verblijf van illegalen kan bovendien overlast veroorzaken voor omwonenden. Deze overlast wordt onder meer veroorzaakt door de overbewoning van panden door illegalen en alle negatieve neveneffecten die hiermee gepaard kunnen gaan. De beschreven bestaande en voorgenomen maatregelen in deze notitie zullen dan ook direct, dan wel indirect, een bijdrage moeten leveren aan de vermindering van deze overlastproblematiek.

Onrechtmatig verblijf heeft tot gevolg dat betrokkenen een zwakke sociaal economische en maatschappelijk kwetsbare positie hebben. Deze kwetsbaarheid kan leiden tot uitbuiting en kan, zoals hierboven betoogd, mensen verleiden tot deelname aan onwettige of criminele activiteiten. De genoemde zwakke sociaal-economische positie van de genoemde groep mensen zorgt er onder meer voor dat zij bereid zijn om tegen een geringe beloning op de arbeidsmarkt actief te zijn, dat zij veelal geen belasting (kunnen) afdragen, dat zij bereid zijn onder slechte omstandigheden gehuisvest te worden, dat zij gevoelig zijn voor uitbuiting zoals gedwongen prostitutie. Maar het betekent ook dat deze mensen vaak hun toevlucht nemen tot de illegale sectoren van de samenleving zoals bijvoorbeeld drugshandel. Zij concurreren met legale arbeidskrachten, woningzoekenden en zwakkeren in de samenleving die in aanmerking komen voor sociale opvang. Omdat illegalen vaak goedkopere arbeidskrachten zijn dan toegelaten vreemdelingen, vormt illegaal verblijf zelfs een rem op het integratiebeleid. Onrechtmatig verblijf vormt in bovenstaande zin een politiek, bestuurlijk en maatschappelijk vraagstuk. Onder andere als gevolg daarvan is het maatschappelijke draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid in haar volle breedte in het geding. Om al deze redenen meent het kabinet dat bestrijding van illegaliteit krachtadig en gecoördineerd ter hand moet worden genomen.

3. Maatregelen

3.1. Bestrijding van illegaliteit binnen het vreemdelingenbeleid

Zoals hierboven reeds gemeld, zijn in de recente Terugkeernota de vreemdelingrechtelijke maatregelen beschreven ter voorkoming en beëindiging van illegaal verblijf in Nederland. Het gaat daarbij om maatregelen ter verbetering van de grensbewaking, maatregelen die zien op vreemdelingen die vanuit de asielprocedure uit Nederland moeten vertrekken, op een effectievere organisatie van het terugkeerproces, op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak en op de integratie van het terugkeerbeleid in het Nederlands buitenlands beleid. Voor de groep die in deze nota centraal staat – personen zonder verblijfstitel – is een belangrijk instrument het binnenlands vreemdelingentoezicht zoals dat door de politie wordt uitgeoefend.

Vanwege het belang van actief vreemdelingentoezicht zijn in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) de bevoegdheden van de politie in het kader van het binnenlands toezicht op vreemdelingen verruimd. Een van de wijzigingen betreft de bevoegdheden van politie-ambtenaren om personen staande te houden, over te brengen voor verhoor en op te houden voor onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie (artikel 50). Ook is de bevoegdheid opgenomen om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner (artikel 53). De artikelen 50 en 53 betekenen in dit kader de verruiming van de bevoegdheden van de vreemdelingenpolitie en daarom ook van de mogelijkheden tot toezicht door de politie. Bij het voorstel inzake de verruiming van de bevoegdheden is bij de voorbereiding van de Vw2000 door de Tweede Kamer in juni 2000 aangegeven dat bepaalde criteria bij de staandehouding gehanteerd zouden dienen te worden om een discriminatoire toepassing van de bevoegdheden te voorkomen. Zo dient de staandehouding verantwoord te worden «op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren». Deze bevoegdheden zullen intensief worden toegepast.

Recentelijk is het wetsvoorstel op de uitgebreide identificatieplicht¹ door de Tweede Kamer aanvaard. Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer. Hiermee worden de mogelijkheden verruimd om een identificatiebewijs te vorderen. Het kabinet zal geen algemene identificatieplicht invoeren; het door Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel op de uitgebreide identificatieplicht verruimt naar de mening van het kabinet voldoende de mogelijkheden om een identificatiebewijs te vorderen in samenhang met de mogelijkheden die de Vreemdelingenwet daartoe biedt.

Het operationeel toezicht op vreemdelingen zal worden geïntensiveerd. Bij de politiekorpsen komt voor het vreemdelingentoezicht en de bestrijding van de migratiecriminaliteit extra capaciteit beschikbaar. De capaciteit zal worden ingezet op het onderkennen en aanpakken van illegaal verblijf. Daaronder wordt ook verstaan het opvoeren van het aantal groepsgerichte acties. Een belangrijke randvoorwaarde voor de uitoefening van vreemdelingentoezicht en een effectief uitzettingsbeleid is de beschikbaarheid van voldoende celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel die kan worden toegepast om te voorkomen dat uit te zetten vreemdelingen zich onttrekken aan hun uitzetting. In 2003 zijn al 300 extra plaatsen gerealiseerd en dat aantal zal in de komende periode worden uitgebreid tot 600. Met de inrichting van de twee uitzetcentra wordt nadrukkelijk beoogd om gecoördineerde acties tegen illegaal verblijf te ondersteunen. Ook groepen vreemdelingen die bij multidisciplinaire controleacties – in bijvoorbeeld

¹ Kamerstukken I, 2003/04, 29 218.

de tuinbouw of de horeca – worden aangetroffen, kunnen hier tot aan hun vertrek worden gehuisvest. Naast de uitbreiding van de capaciteit wordt ook ingezet op een efficiëntere benutting van de beschikbare plaatsen. Zo zal door de politie intensiever onderzoek worden gedaan naar nationaliteit en identiteit teneinde de bewaringsduur te verkorten.

Op indirecte wijze is illegaal verblijf nu al in voorkomende gevallen strafbaar. Zo bestaat de mogelijkheid om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 ongewenst te verklaren indien zij bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit hebben begaan of wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. In tegenstelling tot het verblijf van een «gewone» illegaal, is het verblijf van een ongewenst verklaarde vreemdeling wel strafbaar. Een vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet, of ernstige reden heeft om te vermoeden, dat hij tot ongewenst vreemdeling is verklaard, kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden worden opgelegd (artikel 197 WvSr.).

Voorts kan aan ongewenst verklaarde vreemdelingen die rechtmatig en op grond van een verblijfsvergunning in Nederland verblijven voortgezet verblijf worden geweigerd wegens inbreuk op de openbare orde. Daarbij moet worden getoetst aan de glijdende schaal. Op 5 juli 2002 is de glijdende schaal aangepast, waardoor een effectievere aanpak van criminele legale vreemdelingen mogelijk is geworden en vreemdelingen in voorkomende gevallen eerder ongewenst verklaard kunnen worden.

Het strafbaarstellen van illegaal verblijf zou mogelijk een signaalfunctie kunnen hebben. Het kabinet heeft echter overwogen dat de bestrijding van illegaal verblijf primair de feitelijke beëindiging van het verblijf vereist. Met het strafbaar stellen van illegaal verblijf zou, als het aankomt op hechtenis, het verblijf daarentegen echter zelfs worden verlengd. Gelet op de relatief geringe ernst van de strafbare gedraging en de beperkte capaciteit van OM en politie ligt het – gezien ook de capaciteit die nodig is voor handhaving van andere in de maatschappij als ernstig ervaren strafbare feiten – in de lijn der verwachting dat het handhavings- en vervolgingsbeleid selectief zouden zijn. Daarom heeft het kabinet overwogen dat vooralsnog niet zou moeten worden overgegaan tot strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Oneigenlijk gebruik reguliere toelatingsprocedures

In aanvulling op bovenstaand instrumentarium en de maatregelen die in de Terugkeernota zijn aangekondigd, wil het kabinet de volgende maatregel presenteren betreffende het oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures. Gebleken is dat in Nederland verblijvende vreemdelingen, al dan niet via malafide juridische adviesbureau's en stichtingen, reguliere aanvragen indienen om op deze manier rechtmatig verblijf te hebben om bijvoorbeeld illegale arbeid te kunnen verrichten zonder het risico te lopen te worden uitgezet.

Bij het tegengaan van de illegaliteit en het bestrijden van misbruik van illegalen door profiteurs, moet het oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures krachtig worden bestreden. Dit is ook van groot belang voor een effectief terugkeerbeleid.

Een aanzienlijk aantal vreemdelingen doet een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Dit gebeurt in een toenemend aantal gevallen terwijl de aanvraag vaak op voorhand nagenoeg kansloos is, omdat deze vreemdelingen niet over de vereiste machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) beschikken. Het hebben van een geldige mvv is een wettelijk vereiste waarvan in het kader van de aanvraag slechts

in zeer uitzonderlijke gevallen wordt afgeweken. De reden voor de vreemdeling om desondanks dergelijke aanvragen in te dienen, is dat reeds het indienen van de aanvraag ingevolge artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 (opnieuw) rechtmatig verblijf geeft. De vreemdeling krijgt in zijn paspoort een sticker «verblijfsaantekening algemeen» waaruit blijkt dat het hem is toegestaan in Nederland de uitslag van de aanvraag af te wachten. Het doel blijkt derhalve niet zo zeer het krijgen van een verblijfsvergunning, maar het rechtmatig mogen verblijven in Nederland gedurende de procedure met als bewijs daarvan deze sticker. Als gevolg daarvan lopen deze vreemdelingen veel minder risico om te worden uitgezet, terwijl zij bijvoorbeeld illegaal arbeid verrichten in Nederland. Een andere reden om dergelijke kansloze reguliere aanvragen te doen is dat daarmee reeds in gang gezette uitzettingen op het laatste moment succesvol door vreemdeling kunnen worden gefrustreerd.

Doordat de afhandeling van de reguliere aanvraag afgewacht mag worden en de vreemdeling vervolgens na afwijzing van de aanvraag voorts bezwaar en beroep kan instellen, alsmede om een voorlopige voorziening van de rechtbank kan vragen, neemt de procedure van dergelijke kansloze aanvragen al gauw anderhalf jaar in beslag. Wat daarbij van invloed is, is dat de eerdergenoemde juridische adviesbureaus en stichtingen er alles aan gelegen is om de procedureduur zo lang mogelijk te rekken. Vervolgens staat de vreemdeling niets in de weg om na afloop van deze procedure een nieuwe, tweede of derde, reguliere aanvraag in te dienen met een ander verblijfsdoel, waarbij wederom de vereiste mvv ontbreekt. Telkens verkrijgt de vreemdeling rechtmatig verblijf, gedurende de afdoening van de aanvraag.

Om de problematiek van het oneigenlijk gebruik van deze reguliere toelatingsprocedures zo effectief mogelijk aan te pakken, is een combinatie nodig van praktische maatregelen, enerzijds, en een wijziging van de regelgeving, anderzijds.

Om het frustreren van reeds in gang gezette verwijderingen zo effectief mogelijk tegen te gaan, zijn en worden maatregelen getroffen die erop gericht zijn de behandelduur door de IND van de reguliere aanvragen waarbij de mvv ontbreekt optimaal te verkorten, onder meer door de betaaltermijnen van leges waar mogelijk te verkorten en hersteltermijn aan te scherpen. Daartoe zullen de beleidsregels ten behoeve van de uitvoering worden gewijzigd. In verband met de coördinatie tussen ontvangst van de aanvraag, de legesinning en de afdoening ervan, wordt geregeld dat in het geval een verwijdering reeds feitelijk in gang is gezet, de aanvraag in deze gevallen niet verplicht bij de burgermeester hoeft te worden ingediend, maar ook direct behandeld kan worden door de IND door tussenkomst van de dienst belast met de daadwerkelijke uitzetting.

Met betrekking tot de problematiek van de kansloze aanvragen die als uitsluitend doel hebben rechtmatig verblijf te krijgen hangende de behandeling van de aanvraag, zal de IND allereerst de aanvragen zonder mvv met voorrang behandelen. Het met voorrang behandelen door de IND van de oneigenlijke reguliere aanvragen in combinatie met het verkorten van de behandelingstermijnen van de aanvraag, is in feite symptoombestrijding, waarmee het oneigenlijk gebruik als zodanig niet kan worden voorkomen. Om die reden worden deze organisatorische maatregelen geflankeerd met een wijziging van de regelgeving, waarbij het niet hebben van een geldige mvv meer consequenties heeft voor de behandeling van de aanvraag dan nu het geval is. Dit moet er onder meer toe gaan leiden dat de door deze categorie vreemdelingen gewilde sticker met «verblijfsaantekening algemeen» voortaan zeer restrictief zal worden verstrekt. Daarmee wordt het wettelijke mvv-vereiste ook meer kracht bijgezet. Door

de regelgeving te wijzigen zal het belang van de hier bedoelde categorie vreemdelingen om, bij herhaling, een op voorhand kansloze reguliere aanvraag in te dienen, naar verwachting nagenoeg worden weggenomen.

Vanzelfsprekend behouden vreemdelingen die een reguliere aanvraag indienen zonder in het bezit te zijn van een geldig mvv de mogelijkheid om een beroep te doen op een van de vrijstellingsgronden of de hardheidsclausule. Daarmee worden bonafide aanvragers niet de dupe van het beleid.

Maatregel:

- Krachtig tegengaan van oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures door middel van verkorting van periode nodig voor behandeling van reguliere aanvragen en door middel van wijziging van regelgeving.

Realisatie:

- De praktische maatregelen gericht op verkorting van de behandeltermijn van reguliere aanvragen van het voorstel zullen zijn gerealiseerd in het najaar van 2004. Wijziging van de regelgeving (waaronder het Vreemdelingenbesluit) kan, uitgaande van een spoedige behandeling van de nota in de Tweede Kamer, naar verwachting eind 2004 in werking treden.

3.2. Bestrijding mensenhandel

De bestrijding van mensenhandel en de aanpak van illegaliteit zijn in beginsel twee zelfstandige beleidsterreinen. Deze twee beleidsterreinen hebben raakvlakken en maatregelen op het ene beleidsterrein kunnen maatregelen op het andere beleidsterrein versterken.

Van mensenhandel is sprake wanneer een persoon gedwongen wordt om tegen betaling seksuele handelingen met een derde te verrichten. In veel gevallen is daarbij sprake van slachtoffers die op illegale wijze ons land binnen zijn gekomen. Zoals aangegeven in de probleemstelling en analyse in hoofdstuk 2, zorgt de zwakke sociaal-economische positie van de illegalen er voor dat zij gevoelig zijn voor uitbuiting zoals gedwongen prostitutie en dus potentieel slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit is ook naar voren gekomen in het reeds genoemde onderzoeksrapport van het Rotterdams Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (RISBO) *Illegale vreemdelingen in Nederland; Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Mensenhandel is daarmee een van de factoren die maken dat personen op illegale wijze ons land binnenkomen.

Een adequate bestrijding van mensenhandel levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van illegaliteit. Met de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel worden immers de parasitaire (infra)structuren achter de illegale immigratie aangepakt. Dat is ook de reden dat de aanpak van migratiecriminaliteit (waaronder grensoverschrijdende mensenhandel) steeds deel heeft uitgemaakt van de strategie voor de aanpak van illegale immigratie.

Voor de opsporing en vervolging van mensenhandel is de beschikbaarheid van de informatie en deskundigheid uit de vreemdelingenketen (bijvoorbeeld uit het te intensiveren operationele vreemdelingentoezicht) essentieel. Achter het vreemdelingentoezicht komt vaak ook criminaliteit, waaronder mensenhandel, te voorschijn. Voor een effectieve aanpak van die (migratie)criminaliteit (en uiteindelijk ook van de illegale migratie) zal strafrechtelijk relevante informatie uit de vreemdelingenketen beschikbaar moeten zijn voor de strafrechtshet. Andersom kan ook de opsporing en

vervolging van mensenhandel relevante informatie opleveren voor de aanpak van illegaliteit. Een uitwisseling van informatie tussen beide ketens is derhalve van groot belang voor een effectieve aanpak op beide terreinen.

Vanwege de betekenis van getuigenverklaringen of aangifte van slachtoffers voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, wordt bij de voorgenomen intensivering van het toezicht op illegale vreemdelingen (bijvoorbeeld bij acties gericht op uitzetting), rekening gehouden met het feit dat zich onder die illegale vreemdelingen ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden. Bij de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt – waar mogelijk en noodzakelijk – de politieke vreemdelingenzorg betrokken vanwege de daar aanwezige expertise.

Om de hierboven geschetste raakvlakken tussen de beide beleidsterreinen expliciet te maken wordt in 2004, bij de resultaatsafspraken «intensivering operationeel vreemdelingentoezicht» uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie, binnen de daarvoor afgesproken procedures nadere invulling gegeven aan de uitwisseling van informatie tussen de beleidsterreinen en de inbreng van deskundigheid vanuit de politieke vreemdelingenzorg in de opsporing van mensenhandel.

Vanuit het besef dat de bestrijding van mensenhandel een van de door het openbaar ministerie gestelde prioriteiten in de opsporing is en omdat het voor die bestrijding van essentieel belang is dat het slachtoffer van mensenhandel aangifte doet, is door het College van procureurs-generaal de «Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie» vastgesteld.

In deze aanwijzing wordt benadrukt dat goede voorlichting aan het slachtoffer van mensenhandel moet plaatsvinden over de procesgang, dat moet worden gewezen op de mogelijkheid van medisch onderzoek, opvang en begeleiding en van bijstand door een vertrouwenspersoon. Als uit controle en onderzoek of anderszins van serieus te nemen signalen van mensenhandel blijkt moet, conform de aanwijzing, de officier van justitie op de hoogte worden gesteld.

De aanwijzing geeft voorts aan dat controles in de prostitutiebranche bij voorkeur dienen te worden uitgevoerd door een vaste groep van functionarissen van verschillende disciplines (b.v. van de zedenrecherche en van de vreemdelingenpolitie).

Zoals gezegd vormt de bestrijding van mensenhandel een zelfstandig beleidsterrein, dat raakvlakken heeft met de aanpak van illegaliteit. Uitgaande van die raakvlakken zijn hieronder concrete maatregelen opgenomen die kunnen bijdragen aan verbetering van de aanpak van mensenhandel en die mede de criminele structuren achter illegaliteit bestrijden. Het is goed te weten, dat over de aard, omvang en mechanismen met betrekking tot mensenhandel in Nederland (in beginsel jaarlijks) in brede zin aan de regering wordt gerapporteerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van de aanpak van mensenhandel. Het merendeel van deze aanbevelingen is door het kabinet overgenomen.¹

Over de rapportage en de kabinetsreactie is uitvoerig gedebatteerd in de algemeen overleggen op 18 en 25 november 2003. Daarbij is door Minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat het kabinet in de kabinetsreactie op de derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zal terugkomen op de knelpunten op het terrein van de bestrijding van mensenhandel, maar dat intussen wordt doorgewerkt aan de implementatie van de aanbevelingen van de NRM uit de eerste rapportage.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 638, nr. 1.

De derde rapportage van de NRM wordt binnen enkele maanden verwacht. Deze rapportage vormt de basis voor eventuele aanvullende maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Over die maatregelen zal de Minister van Justitie u te zijner tijd naar aanleiding van de rapportage van de NRM informeren.

Maatregelen

Thans voorgestelde maatregelen, die kunnen bijdragen aan verbetering van de aanpak van mensenhandel en die mede de criminele structuren achter illegaliteit bestrijden:

- de directe beschikbaarheid van informatie uit het vreemdelingen-toezicht voor de recherche wordt gewaarborgd, onder meer door de politie directe inzage te geven in de voor de opsporing relevante systemen van de vreemdelingenketen (zoals het BVV). Per 1 oktober 2004 zullen voorzieningen zijn getroffen waardoor de politie inzage krijgt in de relevante systemen van de vreemdelingenketen.
- politie en justitie investeren in de informatiegestuurde opsporing van mensenhandel (het IGO-concept). Hiertoe wordt o.a. gewerkt aan de invoering van de Politie Suite Opsporing (PSO), de toekomstige verzameling van ICT-voorzieningen op het gebied van opsporing. In 2004 wordt gestart met de gefaseerde invoer van PSO.
- In het kader van het politieke vreemdelingentoezicht wordt actief aandacht gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel. Deze informatie wordt vanuit het vreemdelingentoezicht ter beschikking gesteld voor opsporingsonderzoeken mensenhandel. Ook wordt deskundigheid vanuit de vreemdelingenpolitie ingebracht bij recherche-onderzoeken. Binnen de daarvoor afgesproken procedures wordt een en ander nader ingevuld in 2004, bij de invulling van de «intensivering operationeel vreemdelingentoezicht» uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie.
- In de draaiboeken voor acties die in het kader van vreemdelingentoezicht worden verricht wordt standaard opgenomen door de politie dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om daarvan aangifte te doen. Het een en ander wordt dit jaar belegd in het kwaliteitsprogramma Politieke Vreemdelingentaken.

3.3. Bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven

Uit het eerder genoemde onderzoek in opdracht van de rijksoverheid blijkt dat de twee belangrijkste overlevingsstrategieën van illegalen in Nederland gericht zijn op het verkrijgen van werk en het verwerven van onderdak. Recent aanvullend onderzoek in enkele specifieke wijken van de grote steden naar de huisvestingspositie van illegalen laat zien dat een aanzienlijk deel van de personen die daar illegaal in Nederland verblijft, inwoont bij familie of kennissen (publicatie van dit onderzoek zal medio 2004 plaatsvinden). Inwoning leidt niet tot verdringingseffecten, terwijl de verhuur via pensions en de verhuur van complete etages wel opgevat kunnen worden als vormen van «verdringing» op de woningmarkt. De mate waarin deze verdringing optreedt, is op basis van dit onderzoek niet te bepalen. Illegalen huren soms direct een hele woning, maar ook kamers en zelfs bedden. Ook is er sprake van gehele of gedeeltelijke doorverhuur van sociale en particuliere huurwoningen. Alhoewel de onderzoekers constateren dat «illegaliteit» slechts een indirecte relatie heeft met leefbaarheid en veiligheid in wijken, hebben overbewoning en concentraties van criminele en illegale migranten wel een significant effect op onveiligheidsgevoelens. Dergelijke situaties komen met name voor wanneer geprofiteerd wordt van illegalen door huisjesmelkerij en ongebreidelde doorverhuur van woonruimte. Het beleid is erop gericht deze uitbuiting tegen te gaan. Het zal het zo onaantrekkelijk mogelijk gemaakt moeten

worden voor (malafide) verhuurders om van illegaal in Nederland verblijvenden te profiteren.

Concrete maatregelen tegen malafide huiseigenaren gelden voor alle gemeenten en komen ook aan de orde in de reactie van het Kabinet op het Plan van Rotterdam. In brede zin doet zich ongewenst woongedrag voor zoals het moedwillig veroorzaken van overlast door huurders en verhuurders, het huisvesten van (grote aantallen) illegalen, het nalaten van het onderhoud van panden en snelle doorverkoop van panden. De Wet Victor regelt de bevoegdheid van burgemeester en wethouders in de Woningwet om woningeigenaren aan te schrijven met het oog op het treffen van beheersmaatregelen. De gemeente kan eigenaren niet aanschrijven op grond van misbruik van de woning als er niet direct sprake is van verstoring van de openbare orde. Het kabinet is van mening dat dit een effectieve aanpak van bewoningsmisstanden belemmert. Daarom zal het kabinet de Tweede Kamer voorstellen om materiële gronden van de wetten Victor en/of Victoria te verruimen zodat de woonproblematiek (waaronder overbewoning) effectiever en sneller kan worden aangepakt.

Voorts is sinds januari 2004 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling op grond waarvan de instrumenten bestuursdwang en de dwangsom sneller kunnen worden toegepast, doordat burgemeester en wethouders bij overtreding van het Bouwbesluit meteen handhavend kunnen optreden zonder eerst een aanschrijving te hoeven doen.

Onrechtmatige bewoning in brede zin in relatie tot de huisvesting van illegaal in Nederland verblijvenden

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer herhaaldelijk aandacht gevraagd voor onrechtmatige bewoning in meer brede zin (kamerstukken II, 26 460, nr. 1 t/m 5 en 2002/2003, 28 600 XI, nr. 9). Het gaat hier om onrechtmatige bewoning door zowel legaal als illegaal in Nederland verblijvende personen. Er is sprake van onrechtmatige bewoning in situaties waarbij een woning wordt verhuurd buiten de gemeentelijke regels om (publiekrechtelijk o.b.v. de Huisvestingswet) en/of wordt doorverhuurd zonder medeweten en toestemming van de verhuurder (privaatrechtelijk). De verantwoordelijkheid voor opsporing en beëindiging van publiekrechtelijke vorm van onrechtmatige bewoning ligt met name bij gemeenten. Wat betreft de privaatrechtelijke vorm van onrechtmatige bewoning in de sociale huurvoorraad zullen woningcorporaties zelf tot actie moeten overgaan. Diverse gemeenten en woningcorporaties voeren een actief beleid om onrechtmatige bewoning te beëindigen. Zo dat niet gebeurt, zal de Minister van VROM de corporaties hierop aanspreken. Het meeste effect wordt bereikt met een gezamenlijke aanpak door gemeente en verhuurders. In de praktijk blijkt dat het instrumentarium voor de aanpak van onrechtmatige bewoning voldoende is. De aanpak is echter wel arbeidsintensief. Daardoor worden lang niet overal alle mogelijkheden benut. De VROM-inspectie is met diverse gemeenten in gesprek over dit onderwerp en zal dit intensiveren.

Het is van belang dat verhuurders, in de sociale en particuliere sector, de mogelijkheden benutten die het huurcontract biedt. Verhuurders kunnen bij nieuw af te sluiten huurcontracten de huurder de verplichting opleggen regelmatig aan te tonen dat hij zelf in de woning woont. Hier zal met name gebruik van gemaakt worden wanneer (overlast)signalen uit de praktijk in bepaalde buurten op aanwezigheid van onrechtmatige bewoning duiden. Voor de verdere inzet van aanvullende maatregelen voor verhuurders wordt hier verwezen naar de te maken afspraken met verhuurders door de Minister van VROM (zie hieronder).

De aanpak van onrechtmatige bewoning in brede zin is gericht op beëindiging van bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven.

Maatregel:

- Het Kabinet zal gemeenten erop wijzen hun bestaande handhavingstaak op het terrein van onrechtmatige bewoning meer effectief en efficiënt op te pakken. Het tweedelijns toezicht op de gemeentelijke aanpak van onrechtmatige bewoning zal de resultaten blijven volgen en rapporteren aan het kabinet.

Bestaande (wettelijke) maatregelen

Hiervoor is reeds gemeld dat illegalen in Nederland vaak inwonen bij familieleden of kennissen. Een substantiële groep illegalen in de onderzochte stadswijken voorziet echter in onderdak door middel van (onder)huur van een bed, een kamer of een appartement, al dan niet gezamenlijk met andere illegaal verblijvenden. Wanneer het gaat om situaties met overbewoning kan dit lokaal aangepakt worden via het instrumentarium voor het lokale bouw- en woningtoezicht.

Bij de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn ook de Huisvestingswet en de Huursubsidiewet aangepast. Door deze aanpassingen komen illegalen niet meer in aanmerking voor financiële verstrekkingen (huursubsidie) en een (huisvestings)- vergunning.

Ook burgers die illegalen in huis hebben wonen, komen niet in aanmerking voor huursubsidie. Wanneer een huisvestingsverordening (en hieraan gekoppeld een stelsel van vergunningverlening) van toepassing is en de potentiële huurder geen geldig verblijfsdocument kan overleggen, kan deze persoon geen huisvestingsvergunning krijgen. Wanneer deze toch de woning gaat bewonen kan worden opgetreden wegens overtreding van de vergunningplicht in die gemeente.

Zowel in het Wetboek van Strafrecht als in het Vreemdelingenbesluit 2000 staan reeds voorschriften die de bewoning door en verhuur aan illegalen tegengaan. Ingevoerd vanwege het Schengen-akkoord, bepaalt artikel 197a Sr. dat het behulpzaam zijn bij het verblijven in Nederland door illegalen met het oog op winstbejag strafbaar is. Dit kan worden bestraft met maximaal vier jaar gevangenisstraf of een boete van de vijfde categorie. In concrete zaken zal de bewijsvoering op onderdelen complex zijn. Dit geldt echter niet voor het vaststellen van de verblijfstatus van de aangetroffen illegale huurders. Voor bewijsvoering met betrekking tot het element winstbejag zal ondersteuning en medewerking van de belastingdienst essentieel zijn. In Den Haag loopt momenteel een strafzaak over een dergelijke kwestie. Daarnaast bepaalt het Vreemdelingenbesluit 2000 (art. 4.40) dat personen die woonruimte/onderdak aan illegalen bieden, dit direct moeten melden aan de politie. Het niet voldoen aan deze meldingsplicht is strafbaar (art.108 Vw).

Maatregel:

- Het OM zal bij een gunstige uitspraak van de genoemde strafzaak in het arrondissement Den Haag bij een gezamenlijke lokale aanpak het accent leggen op malafide huiseigenaren die nadrukkelijk misbruik maken van het illegaal verblijf. Dit vindt plaats in de huidige aandacht voor artikel 197a WvSr (mensensmokkel) als strafrechtelijk sluitstuk. Het kabinet zal tevens bevorderen dat bij een gunstige uitspraak in de strafzaak, het gebruik van artikel 197a onder de aandacht wordt gebracht van gemeenten en hen aansporen vaker aangifte te doen op basis dit artikel.

Nieuwe wettelijke maatregelen

Wanneer lokaal geen huisvestingsverordening (en een stelsel van vergun-

ningen) is vastgesteld of wanneer een woning door de (hoge) huurprijs buiten de vergunningplichtige woningvoorraad valt, kan (ondanks 197a Sr.) een verhuurder een huurovereenkomst aangaan zonder enig onderzoek naar het legale verblijf van de aspirant-huurder. De huurovereenkomst kan in zo'n geval ook worden aangegaan wanneer uit onderzoek blijkt dat de aspirant-huurder (wellicht) niet legaal in Nederland verblijft. Voor een directe aanpak van verhuur aan illegaal in Nederland verblijvenden kan, ten overvloede, aan elke verhuurder middels wetgeving de verplichting opgelegd worden, voorafgaand aan het aangaan van een huur- of koopovereenkomst, de legaliteit van het verblijf in Nederland van een aspirant-huurder vast te stellen. Dat kan gebeuren door van die personen te verlangen dat zij een geldig legitimatiebewijs/verblijfsdocument overleggen. De verhuurder dient deze gegevens in zijn administratie te bewaren en desgewenst te overleggen. Bij controle van onrechtmatige bewoning en van de rechtmatigheid van het verblijf van de huurder kunnen deze gegevens dan bij de verhuurder opgevraagd worden. Bij de invoering van een dergelijke verplichting zal rekening moeten worden gehouden met de administratieve lasten en de beschikbare handhaving-capaciteit.

Maatregelen:

- De Minister van VROM zal dit jaar, om bewoning door illegalen te voorkomen en onrechtmatige bewoning verder tegen te gaan, met de verhuurders (en in ieder geval met de corporatiesector) nadere afspraken maken op welke wijze deze sector zicht dient te houden op de werkelijke huurders.
- De invoering van nieuwe wetgeving die de verplichting oplegt aan verhuurders van woonruimte om de verblijfstatus van hun (nieuwe) huurders vast te stellen en de legaliteit hiervan te registreren, bijvoorbeeld door de overhandiging van een kopie van een geldig legitimatiebewijs. Het streven is om dit vast te leggen in een bestaande wet, waarbij met name gedacht wordt aan de Huisvestingswet. Wanneer dit niet mogelijk is zal een aparte wet worden ingevoerd. De kosten en verantwoordelijkheidsverdeling voor de handhaving van dergelijke nieuwe regelgeving zullen nog in beeld moeten worden gebracht. Invoering en inwerkingtreding van deze regelgeving wordt in het meest gunstige scenario voorzien begin 2006.

Naast het bovenstaande traject wordt de mogelijkheid onderzocht om in het huurrecht (in boek 7 van het BW) een nieuwe grond voor opzegging van de huurovereenkomst van een woning in te voeren. Deze nieuwe opzeggingsgrond is dan het illegaal in Nederland verblijven van de huurder. Dit is met name van belang wanneer er sprake is van een tijdelijke verblijfsvergunning die vervalft. Op deze wijze kunnen mensen met een tijdelijke verblijfstatus eenvoudiger door bonafide verhuurders (uit de sociale en particuliere huursector) aan huisvesting geholpen worden. Een dergelijke wettelijke regeling heeft dezelfde systematiek als het recente voorstel om campuscontracten mogelijk te maken ten behoeve van de doorstroming in de studentenhuusvesting. De vreemdelingenpolitie blijft uiteraard geheel verantwoordelijk voor het uitzettingsbeleid zelf.

Maatregel:

- Invoering van een nieuwe opzeggingsgrond in het huurrecht, te weten «illegaal in Nederland verblijven», ten behoeve van beëindiging verhuur wanneer de tijdelijke verblijfsvergunning afloopt. Na inwerkingtreding van een dergelijke wetswijziging zullen verhuurders een dergelijke voorwaarde apart in het huurcontract kunnen opnemen.

3.4. Illegale tewerkstelling

Illegale tewerkstelling is tewerkstelling van vreemdelingen zonder dat de werkgever over de benodigde vergunning beschikt. Werkgevers die vreemdelingen illegaal tewerkstellen ontduiken veelal de belastingen en premies. Illegale tewerkstelling biedt de werkgever een onrechtmatig financieel voordeel. Feitelijk is ook sprake van concurrentievervalsing, omdat deze werkgever goedkoper kan produceren en lagere prijzen voor zijn goederen en/of diensten kan vragen dan de werkgever die volledig aan zijn verplichtingen voldoet. Een vreemdeling die zich zonder verblijfstitel in Nederland bevindt en van wie wordt geconstateerd dat hij (tegen betaling) werkzaamheden uitvoert, is per definitie illegaal tewerkgesteld. Het verrichten van arbeid maakt het voor deze illegaal verblijvende vreemdeling mogelijk om zijn bestaan in Nederland te bekostigen en voort te zetten. Illegale tewerkstelling is een ernstige bedreiging van de economische en sociale ordening. Het kabinet is voornemens de volgende maatregelen te treffen teneinde illegale tewerkstelling tegen te gaan.

Handhaving

De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Via werkplekcontroles worden werkgevers gecontroleerd op illegale tewerkstelling. In het geval van illegale tewerkstelling is de werkgever degene die de wet overtreedt. De AI richt zich daarom alleen op de werkgever en maakt tegen hem proces-verbaal op. Het is niet de AI maar de vreemdelingenpolitie die de betrokken vreemdeling kan oppakken. Alleen bij gezamenlijke inspecties van AI en vreemdelingenpolitie kunnen beide partijen, dus werkgever en vreemdeling (mits deze illegaal in Nederland verblijft), aangepakt worden. De AI inspecteert in die sectoren en bedrijven waarvan, op basis van een risico-analyse, is vastgesteld dat de kans dat werkgevers gebruik maken van illegale arbeid en er illegale vreemdelingen of vreemdelingen die handelen in strijd met de Vreemdelingenwet worden aangetroffen aanzienlijk is. Voor de realisering van een sluitende handhaving is het gewenst wanneer de vreemdelingenpolitie (of de basispolitie) aan zoveel mogelijk werkplekcontroles van de AI deelneemt. Er zal worden onderzocht, of uitbreiding van bevoegdheden voor inspecteurs om onderzoek te doen naar de identiteit van de persoon mogelijk en wenselijk is. Naast de AI is de Sociale Informatie en Opsporings Dienst (SIOD) actief op het terrein van de fraudebestrijding; de SIOD pakt de zware georganiseerde fraude op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan.

Om het handhavingsbeleid effectiever te maken heeft het kabinet besloten tot invoering van de bestuurlijke boete in de Wav. Alleen in situaties van herhaalde recidive zal nog strafrechtelijk worden vervolgd. Hiermee wordt een lik-op-stuk beleid gerealiseerd. Bovendien worden de boetes fors verhoogd, van gemiddeld 980 Euro naar ongeveer 3500 Euro. Het desbetreffende wetsvoorstel wordt in april bij de Tweede Kamer ingediend en zal volgens planning uiterlijk 1 januari 2005 of indien mogelijk eerder in werking treden. Tevens wordt gewerkt aan een forse uitbreiding van de inspectiecapaciteit van de AI tot 180 inspecteurs. In de loop van 2005 zal deze uitbreiding volledig zijn gerealiseerd.

Maatregelen:

- In het kader van de aanpak van illegaliteit is het noodzakelijk dat de samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie wordt geïntensiveerd. De participatie van de vreemdelingenpolitie in de controles van de Arbeidsinspectie wordt gestimuleerd en de aange troffen illegalen effectief uitgezet.
- SZW zal in overleg met de betrokken departementen onderzoeken of uitbreiding van bevoegdheden voor inspecteurs om onderzoek te doen naar de identiteit van de persoon wenselijk is.

- De bestuurlijke boete wordt in de Wav opgenomen.

Eerstedagsmelding

In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet zich voorgenomen om illegale tewerkstelling en daarmee samenhangende fraude krachtiger aan te pakken, onder meer door een verplichte aanmelding door werkgevers van dienstverbanden op de eerste werkdag. Deze maatregel wordt gehandhaafd met boetes.¹

Deze eerstedagsmelding (EDM) stelt de inspectie- en opsporingsdiensten in staat tot gerichte aanpak van zwart werk, van illegale arbeid en van daarmee samenhangende fraude. Thans worden deze instanties bij een controle geconfronteerd met de situatie dat de werknemer en/of werkgever ontkennen dat er al langer zwart wordt gewerkt. Partijen stellen dan dat de arbeid pas de dag ervoor zou zijn begonnen. Met een EDM kan dit onmiddellijk worden geverifieerd. In geval van overtreding kan dan meteen worden opgetreden (lik-op-stuk) met een bestuurlijke boete. Het voorstel is om een EDM voor alle dienstverbanden bij alle werkgevers in te voeren. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar branches of sectoren. Elke werkgever dient voor aanvang van de eerste werkdag bepaalde gegevens over een nieuw dienstverband van de werknemer aan de Belastingdienst te melden. De EDM zal worden ingevoerd wanneer de infrastructuur voor elektronische loonaangifte bij de belastingdienst gereed is en EDM daarbinnen ingepast kan worden. Totdat EDM kan worden ingevoerd, zullen de verplichtingen van de werkgever om binnen de wettelijke termijn een MSV (Melding Sociale Verzekeringen) in te zenden, strikt worden gehandhaafd. Tot aan de invoering van EDM zal ook de MSV worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Hiervoor zal de wet worden aangepast.

Maatregelen:

- Invoering verplichte aanmelding door werkgevers van dienstverbanden op de eerste werkdag. Gestreefd wordt naar invoering op 1 januari 2006.
- Tot de invoering van de EDM wordt door het UWV strikter toegezien op naleving van de verplichting van werkgever om de MSV binnen 30 dagen in te sturen. Ter ondersteuning hiervan wordt een wetswijziging voorbereid waarin het niet (of te laat) insturen van de MSV door het UWV met een bestuurlijke boete gesanctioneerd wordt.

Landelijk dekkend netwerk van interventieteams

Samenwerking door overheidsorganisaties op het terrein van repressieve controles is van groot belang om illegale tewerkstelling en daarmee gepaard gaande fraude gezamenlijk aan te pakken. Sinds het begin van 2004 zijn er nieuwe interventieteams gestart waarin de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekerings Bank, gemeenten en het Openbaar Ministerie samenwerken in de aanpak van illegale tewerkstelling door o.a. stevige werkplekcontroles uit te voeren. Behalve het al eerder bestaande Westland, Bouw en het Confectie interventieteam zijn op het terrein van warehouses en distributie en de problematiek in de grote steden nieuwe teams gestart. In 2004 zullen ook op andere sectoren waarin illegaliteit, zwartwerk, premiebelastingfraude voorkomen repressieve teams de problematiek gaan aanpakken. Een landelijk dekkend netwerk aan teams zal een einde moeten maken aan de misstanden die er op bovengenoemde terreinen in een aantal sectoren bestaan, waarbij de aanpak van malafide uitzendbureaus steeds bijzondere aandacht zal krijgen. De handhaving zal versterkt worden door binnen de teams zoveel als mogelijk gebruik te maken van elkaars bevoegdheden, bijvoorbeeld controle op naleving van identiteitsverplichtingen door werkgevers. Belemmeringen voor

¹ Hoofdlijnenakkoord, bijlage Financieel kader, pag. 3, maatregel 9.

gegevensuitwisseling in het interventieteam zullen – binnen de grenzen van de privacyregelgeving – worden weggenomen.

Maatregelen:

- De verdere ontwikkeling naar een landelijk dekkend netwerk aan interventieteams zal in 2004 met urgentie zijn beslag krijgen.
- Er wordt gezorgd voor het kruiselings toepassen van de huidige bevoegdheden van deelnemende organisaties – op het SZW terrein – in interventieteamverband. Er wordt voor gezorgd dat een interventieteam altijd beschikt over de vereiste bevoegdheden om te kunnen doorpakken wanneer het stuit op illegaal verblijvende personen. Tevens zullen op de drie terreinen te weten fiscaliteit, sociale zekerheid en de Wet Arbeid Vreemdelingen bevoegdheden op elkaar worden afgestemd.
- Belemmeringen voor gegevensuitwisseling in het interventieteam zullen -binnen de grenzen van de privacyregelgeving- worden weggenomen.

Fraude en illegaliteit in de uitzendbranche

Illegale tewerkstelling komt in hoge mate voor in de uitzendbranche (uitzendwerkgevers en inleners van uitzendkrachten). Daarnaast komen in deze branche andere vormen van fraude voor. Het kabinet denkt dat de zelfregulering in de uitzendbranche door middel van private keurmerkstelsels, afspraken in de cao's en andere brancheacties een goede bijdrage levert aan het indammen van de fraude en illegaliteit. Het kabinet stimuleert deze initiatieven dan ook. Daarnaast is in het afgelopen jaar een versterking van de handhaving op gang gebracht (uitbreiding AI, SIOD, interventieteams). Het kabinet realiseert zich echter dat er behoefte is aan meer maatregelen om de fraude en illegaliteit deze branche en bij de gebruikers (inleners) een halt toe te roepen. Daarom wordt op dit moment door SZW en Financiën samen een stevig pakket van maatregelen ontwikkeld ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche, zowel gericht op de uitzender als de inlener. Dit pakket bestaat uit de volgende onderdelen.

Maatregelen:

- Het introduceren van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus. Met een vestigingsvergunning wordt een aantal eisen gesteld aan de uitzender. Deze vergunning werpt een barrière op voor uitzenders, die het mogelijk niet zo nauw nemen met de geldende wet- en regelgeving.

- Afschaffing premierestitutie voor illegaal tewerkgestelde personen/ onderzoek mogelijkheid premieheffing van illegalen.

Voor een illegaal tewerkgestelde persoon wordt geen premie voor de sociale verzekeringen afgedragen. Deze persoon kan immers ook niet verzekerd zijn (Koppelingswet). Als deze premies toch zijn betaald, wordt het bedrag op verzoek van de werkgever teruggestort door UWV.

Vanwege het maatschappelijke belang van het tegengaan van illegale tewerkstelling is het gewenst om voor illegaal tewerkgestelde personen toch SV-premies te kunnen heffen. Dit brengt het dilemma met zich mee dat de met de Koppelingswet gekozen invalshoek, namelijk het voorkomen van elke indruk dat er sprake is van verzekeringsplicht, wordt doorbroken. Destijds was de conclusie dat dit ook internationaalrechtelijk gezien de meest houdbare oplossing was. Bij de uitwerking van de mogelijkheden zullen de destijds gewogen aspecten opnieuw aan de orde komen. Op korte termijn wordt gezocht naar oplossingen waarbij de Koppelingswet in stand wordt gelaten. Belangrijk is wel dat (gelijktijdig) wordt gewerkt aan een voorstel waardoor het UWV niet langer de reeds afgedragen premie hoeft terug te betalen aan de werkgever. Hiermee zal een deel van de problemen worden weggenomen.

- **Wijziging van de inleners- en ketenaansprakelijkheid**

De aansprakelijkheid voor bestuurlijke boetes geldt nu niet voor inleners en aannemers. Door een wijziging van de Invorderingswet 1990 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering kunnen ook inleners en aannemers voor een dergelijke boete aansprakelijk worden gesteld.

- **Wijziging van de bestuurdersaansprakelijkheid**

De bestuurder van een rechtspersoon kan niet aansprakelijk gesteld worden voor de aansprakelijkheidsschuld van die rechtspersoon. Wanneer (bijvoorbeeld) een inlener zijn aansprakelijkheid voor de belastingschuld van een uitlener wil ontlopen, kan hij dit bereiken door tussen hem en de uitlener een rechtspersoon te voegen. De Invorderingswet 1990 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering zullen in die zin worden gewijzigd dat bestuurders van rechtspersonen voor deze aansprakelijkheidsschuld aansprakelijk kunnen worden gesteld. Daarnaast zal de Invorderingswet 1990 worden gewijzigd zodat een bestuurder van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting aansprakelijk kan worden gesteld voor de omzetbelastingsschuld van die fiscale eenheid.

- **Anoniementarief/Anoniemenheffing**

In de beleidsmatige sfeer zal worden geregeld dat in minder situaties dan voorheen het zogenoemde anoniementarief (52%) uit de loonbelasting zal worden gematigd. Voorts wordt het aantal situaties waarin dit tarief toepassing kan vinden uitgebreid. In het kader van de premieheffing werknemersverzekeringen zullen in dezelfde situaties waarin voor de loonheffing het anoniementarief van toepassing is, de franchise- en maximeeringsbepalingen bij de premieheffing buiten toepassing worden gelaten.

- **Fictiebepaling bij aangetroffen «zwart werkers».**

Er wordt een wetswijziging voorbereid waarbij wordt geregeld dat als een persoon wordt aangetroffen die niet bij het UWV is aangemeld (middels een MSV), hij verondersteld wordt reeds 6 maanden bij de betreffende werkgever te werken. Bezien wordt op welke wijze deze bepaling kan worden doorgetrokken naar de loonbelasting. Dat zou betekenen dat door het UWV resp. de belastingdienst een naheffing van SV-premies resp. loonheffing over 6 maanden wordt opgelegd, tenzij de werkgever een korter dienstverband kan bewijzen.

- **Verificatie en informatiepunten**

Het CWI start binnenkort met een pilot met betrekking tot de inrichting van verificatie- en informatiepunten. Werkgevers kunnen bij deze punten, bij wijze van service, identiteitsdocumenten van hun werknemers laten controleren op echtheid. Ook de Belastingdienst gaat na of het mogelijk is om een verificatiepunt in te stellen voor werkgevers waar de combinatie sofinummer-identiteitsgegevens kan worden gecontroleerd. De uitkomsten van het onderzoek komen in de loop van 2004 beschikbaar. Daarnaast heeft de Belastingdienst sinds januari 2004 het aantal locaties voor het uitgeven van sofinummers beperkt tot 16 kantoren. Door de concentratie kan doelmatiger expertise opgebouwd worden waardoor identiteitsfraude (en valse of vervalste (reis)documenten) sneller aan het licht kan komen.

- **Wijziging verificatie en bewaarplicht voor inleners**

Op dit moment is elke formele werkgever, waaronder uitzendwerkgevers, verplicht om van elke werknemer de identiteit te verifiëren en een afschrift van diens identiteitsdocument op te nemen in de administratie. De inlener daarentegen hoeft dit alleen voor vreemdelingen te doen en niet voor ingeleende Nederlandse werknemers.

Om de effectiviteit van de werkplekcontroles te verhogen en verschillende vormen van fraude beter te kunnen bestrijden wordt (via een wijziging van de wet) identiteitscontrole en bewaarplicht van alle ingeleende werknemers door de inlener verplicht.

- Nieuwe handhavingmethode gericht op uitzendbureaus en inleners. Notoire overtreders zullen tot gedragsverandering worden gebracht met repeterende en daardoor verlamrende controles, die hoge boetes en een verstoring van de bedrijfsvoering tot gevolg hebben.

De hiervoor beschreven actiepunten zullen nader worden uitgewerkt in een aparte brief die de staatssecretarissen Rutte en Wijn begin april aan de Tweede Kamer sturen.

4. Afwegingen en conclusie

In deze notitie is een aantal maatregelen beschreven ter bestrijding van de illegalenproblematiek. Alhoewel hieruit moge blijken dat deze problematiek de volle aandacht heeft van de centrale en decentrale overheden leidt het opsommen van die maatregelen niet noodzakelijkerwijs direct tot een gecoördineerde en geïntensiveerde aanpak. Voor de benodigde intensivering en coördinatie bestaat uitdrukkelijk een maatschappelijk draagvlak. Vooral in de grote steden willen de lagere overheden en bevolking zien dat de overheid in staat is om regels te handhaven, illegaliteit en onwetigheid en ook uitbuiting te bestrijden en mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Omdat de termen illegalen, vreemdelingen en buitenlanders niet altijd zorgvuldig onderscheiden begrippen zijn in het publieke debat is bovendien, zoals ook in de Terugkeernota staat beschreven, het maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid in haar totaliteit in het geding. In zekere zin hindert bovendien de aanwezigheid van illegalen ook de integratie van statushouders en andere legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Om de bestaande noodzaak van maatregelen en het draagvlak daarvoor om te zetten in actie is bij de decentrale overheden behoefte aan gerichte informatie en communicatie over de reeds bestaande juridische mogelijkheden. Daarnaast is er behoefte aan informatie over toepasbaarheid van en ervaringen met instrumenten om uitbuiting en illegaliteit te bestrijden. Dit leidt tot de conclusie dat er naast de implementatie van beleid ook behoefte bestaat aan intensivering van coördinatie en informatie-uitwisseling. Illegaal verblijf in Nederland hangt immers samen met uiteenlopende kwesties op velerlei terreinen, van mensensmokkel tot het maatschappelijk aanvaardbaar gedrag van werkgevers.

Betoogd is dat de aanpak van de illegalenproblematiek geen geïsoleerd onderwerp is maar een integraal onderdeel vormt van tal van initiatieven die door (delen van) de rijksoverheid en lagere overheden zijn en worden ontwikkeld. Er is reeds gewezen op de uit het Veiligheidsprogramma voortvloeiende «urgente aanpak veiligheid» onder coördinatie van de minister van BZK. Tevens is de problematiek geadresseerd in het door Rotterdam gepresenteerde programma *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*.

Teneinde deze initiatieven op landelijk en lokaal niveau te bundelen, op elkaar af te stemmen en samenhang te brengen in de implementatie en uitvoering van de maatregelen zoals hierboven beschreven zal een ambtelijke stuurgroep binnen het Ministerie van Justitie als coördinator hiervoor optreden. Een dergelijke stuurgroep zal daartoe onder verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie worden ingesteld. Hierin zijn alle direct betrokken departementen vertegenwoordigd. Het is de taak van de stuurgroep om toe te zien op afstemming, onderlinge informatie-uitwisseling, voortgangsbewaking en het signaleren van keteneffecten die zich als gevolg van deze maatregelen mogelijk voor kunnen doen. De rol van deze stuurgroep is het genereren van informatie over de beoogde en vervolgens de bereikte resultaten. De sturing is

dientengevolge zowel beleidsmatig als operationeel van belang. Dat betekent dat prioriteiten moeten worden afgestemd, hiaten moeten worden gesignaleerd en de daaruit voortvloeiende activiteiten moeten worden belegd. Te overwegen valt om deze nationale structuur te bouwen op een regionale structuur waarin de belangrijkste actoren vertegenwoordigd zijn.

Bovenstaande structuur heeft tot doel de implementatie aan te sturen van alle aanvullende maatregelen op het onderhavige gebied zodat de problemen rond illegaliteit, zowel in termen van overlast als in termen van uitbuiting effectief kunnen worden aangepakt. Dit alles vanuit het standpunt van een overheid die verantwoordelijkheid wil nemen voor het welzijn van haar burgers en daarom toe wil zien op de naleving van gemaakte afspraken. Niet omdat in ons land geen ruimte zou bestaan voor vreemdelingen die bescherming behoeven maar juist om die ruimte te kunnen blijven garanderen. Immers wanneer die ruimte wordt ingenomen door hen die daarop geen recht hebben en de spelregels worden bepaald door mensenhandelaren, huisjesmelkers en malafide werkgevers, ligt het voor de hand dat de bereidheid van burgers verdwijnt om aan werkelijke vluchtelingen onderdak te bieden.