



De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 9 februari 2004

Geachte Mevrouw Verdonk,

De ACVZ heeft kennis genomen van de eenmalige bijzondere maatregel ten aanzien van langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, de individuele beslissingen en van hetgeen zich daaromtrent in de laatste weken in diverse gremia en de media heeft afgespeeld. Zij is van oordeel dat zich een dilemma aan het aftekenen is dat voor het draagvlak van asielbeleid in het algemeen en voor het draagvlak van het terugkeerbeleid in het bijzonder nadelige gevolgen kan hebben. Daarom heeft zij zich beraden over de betreffende problematiek. De ACVZ is gekomen tot het navolgende advies.

1. De eenmalige bijzondere maatregel ten aanzien van langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers heeft tot uitkomst gehad dat in ca. 2100 gevallen alsnog een verblijfsvergunning is verleend. Gekozen is voor verlening van een verblijfsvergunning aan een groep van asielzoekers die vijf jaar of langer in Nederland wachten op een definitieve beslissing op hun (eerste) asielverzoek alsmede voor verlening van een verblijfsvergunning aan 220 personen die zijn aangemerkt als 'zeer schrijnend geval' op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Vaststaat dat meerdere duizenden personen, die niet in aanmerking zijn gebracht voor een verblijfsvergunning, gedurende (veel) langer dan vijf jaar in Nederland als asielzoeker hebben verbleven. De kritiek van vele maatschappelijke organisaties en lagere overheden op de hier aan de orde zijnde beslissingen is ingegeven door twee overwegingen. Enerzijds betreft dat de constatering dat een deel van de groep die niet in aanmerking is gebracht claimt dat zij buiten hun schuld de facto niet kan vertrekken. Anderzijds bestaat de opvatting dat een (deels overlapende) groep vreemdelingen al zo uitzonderlijk lang in Nederland is dat de humanitaire gevolgen van (gedwongen) vertrek, in het bijzonder voor in Nederland geboren en/of opgegroeide kinderen, niet aanvaardbaar worden geacht.

## 2. Een patstelling dreigt te ontstaan.

Een aantal van de betreffende (belangen) organisaties en lagere overheden kondigt aan een - in een democratische rechtstaat nu eenmaal doorslaggevende - beslissing van de nationale regering te zullen frustreren. Dat is niet aanvaardbaar en voor dat soort druk mag niet worden geweken. Voorts is bij de beslissing over de eenmalige maatregel een belangrijke wegingsfactor geweest de constatering dat dit soort maatregelen het gevaar in zich draagt een aantrekkende werking uit te oefenen op mensen die uit benarde economische omstandigheden trachten te ontvluchten en vooral ook op reisagenten. Het is evident dat, hoe begrijpelijk de wens tot verbetering van een slechte sociaal economische positie ook is, binnenlaten in Nederland van de gigantisch grote groep van wereldbewoners, voor wie dat geldt, niet de oplossing voor dit probleem kan zijn. De spelregels die daaromtrent in de Vw 2000 en het daarop gebaseerde beleid - dat overigens tot op heden door een grote kamermeerderheid is gesteund - zijn gesteld, dienen te worden uitgevoerd. De min of meer toevallige omstandigheid dat een grote groep uitgeprocedeerden die niet extreem lang op een onherroepelijke beslissing heeft moeten wachten, nu in de positie komt dat vertrekmaatregelen zullen worden genomen, dient er niet toe te leiden dat die groep voor een eenmalige generieke maatregel in aanmerking wordt gebracht.

De eenmalige maatregel voor langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers en de 220 begunstigende individuele beslissingen worden echter nu ervaren als een uitzonderlijk pijnlijke uitkomst van een probleem dat de Nederlandse samenleving mede heeft laten ontstaan. Daarbij komt dat het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid in het algemeen en het uitzet/terugkeerbeleid in het bijzonder, afkalft. Dat is een bijzonder verontrustend verschijnsel.

Een rechtvaardig maar strikt asielbeleid impliceert dat degenen die niet voor verblijf in aanmerking worden gebracht voor zoveel als mogelijk is daadwerkelijk niet in Nederland blijven. Daarvoor moet draagvlak in de Nederlandse samenleving bestaan. De huidige onrust draagt de mogelijkheid van een ernstig maatschappelijk conflict in zich en daarmee het risico dat een algemeen wantrouwen in het asielbeleid van de regering ontstaat.

Het wezenskenmerk van dilemma's is dat ze geen eenvoudige uitweg kennen. Toch meent de ACVZ dat het geboden is om te komen tot besluiten die kunnen leiden tot herstel van vertrouwen in het asielbeleid in de Nederlandse samenleving en tegelijkertijd (meer) recht doen aan de zeer uitzonderlijke positie waarin een aantal afgewezen asielzoekers zich thans in Nederland bevindt.

## 3. De instroom van asielzoekers is in (de loop van) 2003 spectaculair gedaald ten opzichte van de voorgaande jaren. Bij extrapolatie van de instroomcijfers van de laatste drie maanden van 2003 zou zelfs een instroom in 2004 van ca 9.000

asielzoekers mogen worden verwacht, terwijl in 2000 de asielverzoeken van maar liefst ca. 43.000 personen binnenkwamen. De hoeveelheid nu in Nederland binnenkomende asielzoekers roept niet meer het beeld op dat Nederland binnen Europa een onevenredige aantrekkingskracht op asielzoekers heeft. Een beheersbare situatie is ontstaan. Als alle achterstanden zijn weggewerkt en ook de rechtspraak 'bij is', ontstaat uitzicht op de situatie dat in Nederland de overgrote meerderheid van de asielverzoeken in een snelle procedure wordt beoordeeld en dat degenen die niet worden toegelaten op korte termijn zekerheid over hun verblijfsrechtelijke positie hebben.

De ACVZ hoopt hiertoe bij te dragen, onder meer door een op zeer korte termijn uit te brengen advies over verbeteringen die in de AC-procedure kunnen worden aangebracht.

Een snelle en zorgvuldige beslissingsprocedure met een kort daarna onherroepelijk worden van de beslissing is, naar het inzicht van de ACVZ, een *conditio sine qua non* voor het creëren respectievelijk behouden van draagvlak voor een rechtvaardig maar strikt asielbeleid en dus voor het bij afwijzing focussen op vertrek van de niet beschermingsgerechtigd gebleken asielzoeker. Dat is ook ten volle te rechtvaardigen mede omdat dan immers nog niet de (langdurige) binding met c.q. geworteldheid in Nederland is kunnen ontstaan die de Nederlandse gemeenschap in de ogen van veel Nederlandse burgers in materieel opzicht verplichtingen geeft.

4. Nederland zit met een hypotheek van het verleden. Gedurende een reeks van jaren heeft de toepasselijke regelgeving en de uitvoeringspraktijk geleid tot situaties waarin asielzoekers vele jaren moesten wachten op (het onherroepelijk worden van) een beslissing omtrent hun verblijfsrecht. Ook daarna is van feitelijke uitzetting in vele gevallen geen sprake geweest. Het is makkelijk om nu ten aanzien van dat verleden naar de uitvoerende instanties en de diverse regeringen van uiteenlopende politieke samenstelling een beschuldigende vinger uit te steken, maar dat levert geen positieve bijdrage aan een mogelijke uitweg uit het geschetste probleem. Relevant is de constatering van het navolgende.

De kans dat zich met het onder de Vw 2000 ingezette beleid en de uitvoering daarvan op afzienbare termijn nogmaals de situatie zal voordoen, waarin vele tienduizenden asielverzoeken binnen beperkte termijn moeten worden beoordeeld, is beperkt.

5. Thans wordt gewerkt aan een verbetering van het terugkeerbeleid. Dat zal naar het inzicht van de ACVZ geen *sinecure* blijken. Het merendeel van de afgewezen asielzoekers vertrekt nu met onbekende bestemming van hun laatste verblijfplaats in Nederland en niemand weet waar ze naartoe gaan. Van de beperkte groep die de overheid nu daadwerkelijk tracht uit te zetten is een serieus deel niet naar het land van herkomst terug te zenden omdat de betrokkenen geen reisdocumenten hebben en die van het (vermoedelijke) land van herkomst ook niet krijgen. Een zeer klein gedeelte van degenen van wie het asielverzoek is afgewezen, vertrekt vrijwillig met medewerking van het IOM.

De recent aan de Tweede Kamer gezonden terugkeernota somt een veelheid aan verbeterpunten op. Mits zij ook daadwerkelijk tot uitvoering kunnen worden gebracht, draagt een aantal van die punten een zekere belofte voor meer effectiviteit in zich. De ACVZ zal daaromtrent op uw verzoek in de loop van 2004 een advies uitbrengen.

Het daadwerkelijk uitvoeren van die verbeterpunten zal enige tijd vragen.

Voor degenen die hier al heel lang verblijven zal een verbeterd terugkeerbeleid

niet op korte termijn perspectief op daadwerkelijke verwijdering opleveren. Als zich de situatie zou voordoen waarin, ook bij een iets langere uitloop termijn, de afgewezen asielzoekers met een extreem lange verblijfsduur in Nederland naar terugkeercentra worden gebracht en vervolgens na een niet gelukte poging tot uitzetting weer via de 'MOB u-bocht' terugkomen in de gemeenten waar zij laatstelijk vandaan kwamen, kan zich een uiterst problematische herhaling van zetten voordoen.

6. In het vreemdelingenbeleid is, ook onder de oude vreemdelingenwet, altijd uitgegaan van het onherroepelijk worden van beslissingen over verblijf op een veel kortere termijn dan vijf jaar. Nog niet lang geleden bestond de beleidsregel dat na drie jaar in (de eerste) procedure te zijn geweest reeds, vanwege veronderstelde aangegane binding met de Nederlandse samenleving, een verblijfsvergunning werd verstrekt ongeacht de gegrondheid van het asielverzoek. Die regel was wellicht een min of meer loterijachtige premie op het rekken van de procedure en de afschaffing ervan was naar het oordeel van de ACVZ te rechtvaardigen. Niet mag worden miskend dat hij tot uitdrukking bracht dat ook aan de Nederlandse overheid eisen moeten worden gesteld met betrekking tot een snelle afhandeling van asielprocedures. Voorts lag daarin besloten het naar het oordeel van de ACVZ ook thans geldige uitgangpunt dat aan een uit legaal verblijf voortkomende binding met en geworteldheid in de Nederlandse samenleving op een zeker moment (doorslaggevend) gewicht toekomt.

Ook wijst de ACVZ op het in het Kinderverdrag van de VN vastgelegde en ook in het recente rapport van het uitvoerende comité tot uitdrukking komende verplichting om aan de belangen van kinderen een zeer bijzonder (zwaar) gewicht toe te kennen. Het belang van kinderen (en zeer jong volwassenen) die, uitsluitend of gedurende een reeks van jaren, niet anders dan de Nederlandse samenleving hebben ervaren, dient naar het oordeel van de ACVZ een aparte plaats in de gehele belangenafweging te krijgen.

#### 7. Wat kan worden overwogen?

In de eerste plaats is naar het oordeel van de ACVZ heroverweging van de eenmalige bijzondere maatregel als zodanig niet opportuun. De consistentie en continuïteit van beleidsvorming zou op de proef worden gesteld als daarop zou worden teruggekomen. De bezwaren, verbonden aan een generieke maatregel blijven onverkort geldig.

Wel is ruimte aanwezig voor een nadere beoordeling van individuele gevallen en het daarbij toepassen van de maatstaf of, alle omstandigheden in aanmerking genomen, op dit moment sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard om in het verblijf van de betrokkenen te berusten.

De ACVZ adviseert om voor de gevallen die zich daartoe hebben aangemeld die nadere beoordeling te doen plaatsvinden. Daarbij kan de genoemde toetsingsmaatstaf als volgt worden ingevuld:

- Voor afgewezen asielzoekers die langer dan vijf jaar in Nederland legaal hebben verbleven in afwachting van enigerlei beslissing over verblijf, wordt een nadere individuele afweging gemaakt waarbij de betekende elementen worden gevormd door de lengte van de legale verblijfsduur, de mate van worteling in de Nederlandse samenleving, de specifieke belangen van in het geval betrokken minderjarigen en eventueel bestaande andere specifieke individuele bijzonderheden zoals medische toestand, en ten slotte de reële feitelijke perspectieven op daadwerkelijke

uitzetting alsmede de rol die de vreemdeling daarbij heeft gespeeld. Met betrekking tot degenen die claimen de facto niet uitzetbaar te zijn merkt de ACVZ het volgende op. De claim van niet uitzetbaarheid rust meestal op het niet verkrijgen van een inreisdocument van het land van herkomst. Tot voor kort kon niet worden vastgesteld of de betrokkene bij ambassadebezoek ook blij gaf van een houding van medewerking. Naar van de zijde van het ministerie is meegedeeld, kan nu wel een medewerker van de IND bij de presentatie aldaar aanwezig zijn. Deze mogelijkheid om vast te stellen of de betrokkene zich daadwerkelijk coöperatief opstelt, zou kunnen worden gebruikt om een nieuwe presentatie te beproeven in aanwezigheid van een IND medewerker. Blijkt van coöperatie en desondanks afwijzing dan zou, als niet vaststaat dat reële andere mogelijkheden waar de betrokkene op is geweest door hem onbenut zijn gelaten, moeten worden aangenomen dat uitzetting niet mogelijk is en daaruit dienen verblijfsrechtelijke consequenties te worden getrokken.

- Bij een (legale) verblijfsduur van zeven jaar of langer in afwachting van een beslissing omtrent verblijf wordt uitgegaan van een zodanige binding met en geworteldheid in de Nederlandse samenleving dat terugzending een schrijnend geval oplevert.

Het tijdvak van zeven jaar heeft een zeker arbitrair karakter. Het is ingegeven door twee overwegingen. In de eerste plaats overschrijdt het ruimschoots de termijn van vijf jaar die in de asiel en de reguliere verblijfsvergunningensystematiek is aangehouden voor verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd c.q. het niet meer terugzenden van beschermingsgerechtigden, ook als de reden van de bescherming is komen te vervallen. In verband met dat laatste is bij de totstandkoming van de Vw 2000 uitdrukkelijk overwogen dat dan de binding met Nederland een betekenende rol gaat spelen. In de tweede plaats is het een zodanige periode dat mag worden verwacht dat wie een binding met de Nederlandse samenleving heeft, ook zonder cursus, basale kennis van het Nederlands heeft, nodig om zich in die samenleving te bewegen.

Dat betekent dat als geen basale kennis van het Nederlands aanwezig is, moet worden aangenomen dat de betrokkene niet in betekenende mate aan de Nederlandse samenleving heeft meegedaan. De vooronderstelde worteling in Nederland wordt daardoor gelogenstraft en dit levert een contra-indicatie op voor vergunningverlening.

Ook (ernstige) criminaliteit dient uiteraard een contra-indicatie te (blijven) vormen.

- Als het gaat om een gezin met kinderen met een verblijf in Nederland van zeven jaar of langer, gaan naar het oordeel van de ACVZ de belangen van die kinderen een zo dominante rol spelen dat de eis van enige kennis van het Nederlands niet aan de ouders zou dienen te worden tegengeworpen.

De gemeenten kennen de betreffende individuele gevallen en zouden op basis van de hiervoor gedefinieerde, op de individuele gevallen toe te passen afweging, op korte termijn informatie kunnen aanleveren en een advies kunnen uitbrengen. Uiteraard zou die informatie en dat advies dienen te betreffen, voor zover van toepassing, de mate van geworteldheid, de kennis van het Nederlands, en de aard en omvang van nader aan te geven relevante specifieke omstandigheden. Niet alleen is het belangrijk van de kennis van de gemeente gebruik te kunnen maken. De medewerking biedt ook voor de lokale bestuurders de mogelijkheid (meer)

draagvlak voor beslissingen omtrent de langdurig verblijvenden te verwerven. Uiteraard beslist de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Het is naar het oordeel van de ACVZ aannemelijk dat toepassing van de hiervoor weergegeven maatstaven voor een betekenend aantal schrijvende gevallen soelaas zal bieden en tevens een aanzienlijk deel van de weerstand in de samenleving zal verminderen, zonder dat er sluisen voor toelating van asielzoekers worden opengezet. De naar schatting enkele maanden, die met de nadere beoordeling gemoeid zullen zijn, kunnen worden gebruikt om enkele voor verbetering van de effectiviteit van het terugkeerbeleid voorgenomen maatregelen te implementeren. Het voorgaande impliceert dat de procedure voor degenen die hier korter dan vijf jaar zijn volledig ongewijzigd blijft. Daarvan zal het signaal blijven uitgaan dat aan een strikt asielbeleid ook in de toekomst niet zal kunnen worden getornd. De medewerking en dus ook deels medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor de individuele gevalsbeoordeling van zeer langdurig verblijvenden zal ook meer draagvlak creëren voor het toepassen van een strikt terugkeerbeleid voor degenen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Die waardevolle uitkomst ligt in het voorgaande besloten.

Hoogachtend,

Mr. T.J.P. Van Os van den Abeelen  
Voorzitter Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Drs. A.L.M. Spanjersberg  
Secretaris Adviescommissie voor vreemdelingenzaken