

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2012-0000184925

Datum 17 april 2012
Rapport WODC: "Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude
Vreemdelingenwet.

Naar aanleiding van een toezegging¹ van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie zend ik u bijgaand het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) "Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet." In deze brief informeer ik u namens het kabinet over de belangrijkste bevindingen uit dit rapport. Tevens ga ik in deze brief in op de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan de inburgerings- en re-integratieplicht van gepardonneerden waarmee de motie² van de leden Dijsselbloem en Sterk wordt uitgevoerd. Tot slot besluit ik met mijn reactie op dit rapport en mijn beleidsinzet voor de toekomst.

1. Aanleiding

Door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bij de totstandkoming van het bestuursakkoord met de VNG van 25 mei 2007 naar aanleiding van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (hierna 'de Regeling') toegezegd dat de uitvoering van de Regeling zou worden geëvalueerd. Aan het WODC is gevraagd om deze evaluatie uit te voeren. Het doel van deze evaluatie was om na te gaan of de uitvoering van de Regeling conform de vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden is verlopen en in hoeverre de resultaten overeenkomen met wat vooraf was beoogd.

2. Samenvatting van het rapport

Proces vergunningverlening

Uit het onderzoek van het WODC blijkt dat het proces van vergunningverlening goed is verlopen. Medio 2008 was ten aanzien van 95% van de vreemdelingen die bekend waren bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en mogelijk in aanmerking kwamen voor de Regeling, een beslissing genomen. Uiteindelijk hebben verschillende redenen zoals onvoorziene bezwaar- en beroepsprocedures, er toe geleid dat het proces rondom de vergunningverlening pas na de beoogde einddatum van eind 2008 is afgerond.

Tot 21 februari 2011 hebben ongeveer 28.300 personen een verblijfsvergunning gekregen op basis van de Regeling. Dit aantal ligt binnen de bandbreedte van de inschatting die vooraf is gemaakt over het aantal vreemdelingen dat in aanmerking zou kunnen komen voor de Regeling, namelijk tussen 25.000 en 30.000 personen.

Huisvesting, inburgering en arbeidsparticipatie

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 018, nr. 52.

² Tweede Kamer, 2009-2010 31 143, nr. 81.

Eén van de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het bestuursakkoord was dat het Rijk en de VNG ervoor zouden zorgen dat de inburgering en huisvesting van vreemdelingen die een verblijfsvergunning kregen op grond van de Regeling snel en adequaat zouden worden geëffectueerd. Volgens het rapport zijn de processen van huisvesting en inburgering positief verlopen.

Datum
17 april 2012
Kenmerk
2012-0000184925

Om een goede huisvesting en inburgering te waarborgen, kwamen het Rijk en de VNG tot de afspraak dat vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen op basis van de Regeling, uiterlijk twee jaar na toekenning van deze verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest. Het streven was om dit proces eind 2009 af te ronden. Op 1 januari 2010 was 96% van de doelgroep gehuisvest. Gedurende het daarop volgende jaar heeft de laatste 4% zijn weg naar reguliere huisvesting gevonden. Of de huisvesting van vreemdelingen met een vergunning op basis van de Regeling die van asielvergunninghouders heeft beïnvloed, kon niet met zekerheid worden vastgesteld.

De toeleiding van deze - in principe inburgeringsplichtige - gepardonnerden naar inburgeringstrajecten is eveneens met urgentie opgepakt. In de periode 2007 tot en met 2010 zijn ongeveer 12.400 gepardonnerden gestart met een inburgeringstraject. In dezelfde periode hebben ruim 7.100 gepardonnerden deelgenomen aan het inburgeringsexamen. Van deze groep zijn ruim 5.700 personen geslaagd voor het examen. Het slagingspercentage van de groep gepardonnerden die deelnam aan het examen is met 81% relatief hoog in vergelijking met het landelijke gemiddelde van 75% in 2009 en 72% in 2010.

In het bestuursakkoord was voorts opgenomen dat Rijk en gemeenten zich zouden inzetten om de doelgroep snel en adequaat toe te leiden naar werk. Met het oog daarop was 57% van de door gemeenten aangeboden inburgeringstrajecten aan gepardonnerden dual van aard. In het overgrote deel van deze trajecten (85%) wordt taalonderwijs en werk gecombineerd. Op die manier zou de kans op het verkrijgen van een betaalde baan worden vergroot. Daarnaast zijn nieuwe initiatieven genomen zoals het project 'Van Pardon naar Werk', opgezet door UWV Werkbedrijf, het COA, de Stichting Vluchteling-UAF en VWN-Emplooi, waarbinnen ongeveer 2.950 gepardonnerden naar werk of een leerbaan zijn geleid.

De meerderheid van de gepardonnerden heeft, na het verkrijgen van een vergunning, een uitkering aangevraagd bij de gemeente van huisvesting. Re-integratiebureaus verzorgden vervolgens de verdere toeleiding naar de arbeidsmarkt. Gemeenten hanteerden verschillende aanpakken om de arbeidsparticipatie van gepardonnerden te bevorderen. Circa 30 procent van de grote gemeenten (100.000 of meer inwoners) heeft hiervoor aparte programma's opgezet. Binnen de overige gemeenten is dit aandeel lager. Sommige gemeenten hebben voor gepardonnerden aparte voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij men geïnformeerd werd over deelname aan de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben sommige gemeenten met re-integratiebureaus afspraken gemaakt om werkzoekenden via duale trajecten aan een baan te helpen.

Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³ blijkt dat de netto arbeidsparticipatie van gepardonnerden eind 2010 40% van de potentiële beroepsbevolking (15-65 jaar) bedroeg. Dit is een toename van 5% vergeleken met 1 april 2009. Het kabinet Balkenende IV heeft in 2008 de verwachting uitgesproken van een netto arbeidsparticipatie van 60 procent in 2012 voor deze groep. Uit het onderzoek blijkt dat eind 2010 circa 45% van deze groep uitkeringsafhankelijk was.

Terugkeer

Voor ongeveer 6.300 personen heeft de ambtshalve beoordeling door de IND niet geleid tot toekenning van een vergunning in het kader van de Regeling, de zogenaamde afvallers van de Regeling. Daarbij dient te worden opgemerkt dat personen aan wie geen aanbod is gedaan omdat de persoon in kwestie al op andere gronden een verblijfsvergunning had gekregen, ook tot de afvallers werden gerekend (ongeveer 1.500 vreemdelingen) door het WODC. Vreemdelingen die geen

³ Vluchtelingen in Nederland in 2010 - publicatie 3

verblijfsvergunning hebben gekregen, moesten zich voorbereiden op hun vertrek uit Nederland. Uit het rapport blijkt dat het ging om ongeveer 4.800 vreemdelingen. De meest voorkomende reden om een verblijfsvergunning op grond van de regeling te weigeren was dat er geen sprake was van een ononderbroken verblijf in Nederland. In bijna de helft van de gevallen (ongeveer 2.700 vreemdelingen) was dit de reden om geen aanbod voor een vergunning te doen. Een andere vaak voorkomende reden dat vreemdelingen geen aanbod hebben ontvangen, was omwille van een bedreiging voor de openbare orde of 1F-indicaties (ongeveer 1.800 vreemdelingen).

Datum

17 april 2012

Kenmerk

2012-0000184925

Van de circa 4.800 afvallers die Nederland dienden te verlaten, zijn ongeveer 3.600 personen vertrokken. Daarvan zijn ongeveer 430 vreemdelingen aantoonbaar vertrokken.⁴ Ten aanzien van de afvallers die niet onder toezicht van de DT&V zijn vertrokken, is al eerder⁵ opgemerkt dat aan te nemen is dat een groot deel van deze uitgeprocedeerde asielzoekers zich niet in Nederland bevindt. Dit blijkt ook uit het gegeven dat een groot deel van deze groep gedurende de gehele periode van uitvoering van de Regeling in het geheel niet in contact is geweest met de overheid. Hierdoor konden (en hoefden) geen vertrekactiviteiten meer plaatsvinden.

Van de overige circa 1.200 afvallers zitten er eind 2010 nog ongeveer 400 vreemdelingen in de caseload van de DT&V van wie de terugkeer nog niet is gerealiseerd. Dit betreft veelal de meest complexe zaken. De resterende groep vreemdelingen maakt op dit moment geen deel (meer) uit van de caseload van de DT&V, onder meer wegens tijdens het terugkeertraject ingediende toelatingsaanvragen.

Voor de volledigheid merk ik op dat onder de afvallers zich ook vreemdelingen bevinden aan wie geen verblijfsvergunning is toegekend of van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken als gevolg van identiteitsfraude⁶.

Noodopvang

Het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers was een belangrijk onderdeel van de afspraken tussen het Rijk en de VNG over de Regeling. Daartoe werd 1 januari 2010 als einddatum aangehouden. Dit vereiste aan de ene kant dat gemeenten geen noodopvang meer zouden verlenen aan personen die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege. Aan de andere kant zou het Rijk op zijn beurt de asielprocedure verbeteren en de effectiviteit van het terugkeerbeleid bevorderen om de noodzaak tot het bieden van noodopvang voor gemeenten te verkleinen. Uit het rapport van het WODC blijkt dat de noodopvang zoals die bestond ten tijde van het sluiten van het Bestuursakkoord sterk is afgenomen. Op 1 januari 2011 verleende nog slechts één op de tien gemeenten noodopvang. Waar noodopvang werd geboden, was de omvang beperkt. Vaak ging het om minder dan 10 vreemdelingen.

3. Reactie op het rapport

Ik stel vast dat in de slotbeschouwing van het rapport staat dat de uitvoering van de Regeling mede door de goede en open samenwerking een beheersbaar proces is geweest. De uitvoering van de Regeling is daarmee een voorbeeld van hoe samenwerking tussen partijen met verschillende belangen tot gewenste resultaten kan leiden. Aan deze vaststelling hecht ik veel waarde omdat ik deze samenwerking blijf zoeken met medeoverheden, zoals de VNG en gemeenten, bij de uitvoering van onder meer het terugkeerbeleid. Van sommige samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan ten tijde van de uitvoering van de Regeling plukken we nog steeds de vruchten, zoals de intensieve samenwerking met de gemeenten bij de beëindiging van de noodopvang of de ervaringen met de Taskforce Huisvesting Statushouders.

⁴ Deze vertrekcijfers wijken af van de cijfers die eerder aan de Tweede Kamer zijn gemeld in een brief van 18 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 018, nr. 54). Dat is een gevolg van het gegeven dat het WODC een andere definitie heeft gehanteerd van 'afvaller' en deze groep op een andere wijze heeft samengesteld dan het Rijk.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 018, nr. 52.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, aanhangsel, 3279.

Wat de noodopvang betreft, stel ik vast dat structurele noodopvang in aard en omvang zoals die bestond ten tijde van het bestuursakkoord, niet meer bestaat. Het is nu zaak om deze positieve tendens te bestendigen en te waken voor een terugkeer naar een situatie zoals die bestond ten tijde van het bestuursakkoord, want structurele noodopvang is onwenselijk. Naast de inspanningen van de gemeenten, heeft het Rijk daarom maatregelen genomen om de problematiek van het op straat terecht komen van afgewezen asielzoekers tot een minimum te beperken, zoals het onder voorwaarden bieden van opvang aan vreemdelingen die een reguliere aanvraag doen op medische gronden of de oprichting van gezinslocaties. Op deze manier is een maximaal sluitende aanpak gecreëerd om te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat belanden.

Datum
17 april 2012
Kenmerk
2012-0000184925

4. Beleidsinzet

De Regeling was een noodgreep en is er onder het vorige kabinet gekomen als gevolg van de achterstanden die in de tweede helft van de jaren '90 zijn ontstaan bij de IND en bij rechtbanken in de afhandeling van de asielprocedures. De Regeling moest deze 'prop' in de asielketen wegnemen. De Regeling is zorgvuldig uitgevoerd en deze doelstelling is gehaald.

Dit laat onverlet dat het kabinet een pardonregeling onwenselijk acht. Een pardonregeling heeft slechts een beperkt oplossend vermogen omdat een pardonregeling uitsluitend op het heden ziet, niet op de toekomst. Dat beperkte oplossend vermogen wordt duidelijk geïllustreerd door het maatschappelijke debat dat op dit moment opnieuw plaatsvindt over uitgeprocedeerde vreemdelingen die langdurig in Nederland verblijven, in het bijzonder uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen. Slechts vier jaar na afronding van de beoordeling van de individuele dossiers in het kader van de Regeling, klinkt nu al de roep om een pardonregeling voor deze groep. Dat ongeveer 28.300 vreemdelingen een vergunning hebben gekregen in het kader van de Regeling, heeft dit niet kunnen voorkomen.

Oplossingen die een bonus zetten op langdurig verblijf, zullen het probleem van langdurig illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen enkel versterken. Elke pardonregeling uit het verleden draagt immers de belofte in zich van een nieuwe pardonregeling. Het geeft afgewezen asielzoekers de hoop dat lang genoeg wachten uiteindelijk wordt beloond en vreemdelingen zullen minder of helemaal niet geneigd zijn om aan hun terugkeer te werken. Dit ondermijnt het terugkeerbeleid. Daarnaast doet elke pardonregeling ook afbreuk aan de houdbaarheid van het toelatingsbeleid. Als het langdurig niet respecteren van de (toelatings)regels door vreemdelingen een criterium wordt om diezelfde regels aan de kant te schuiven, betekent dit een devaluering van diezelfde regels. Bovendien creëert een pardonregeling rechtsongelijkheid met de vreemdelingen die zich wel aan de regels hebben gehouden en na een afwijzing van hun asielaanvraag zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

Mijn inspanningen richten zich op structurele maatregelen die moeten voorkomen dat mensen langdurig in Nederland verblijven zonder toekomstperspectief. Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wil vreemdelingen in de toekomst nog sneller duidelijkheid geven: de procedures worden meer gestroomlijnd en het stapelen van procedures wordt tegengegaan. Waar de boodschap terugkeer is, moeten de inspanningen daarop gericht worden. Ik heb in de brief⁷ aan uw Kamer van 1 juli 2010 maatregelen aangekondigd om die terugkeer te bevorderen: een intensief terugkeerproces, waarbij het uitgangspunt blijft dat vrijwillige terugkeer te verkiezen is, maar als noodzakelijk sluitstuk ook een goed handhaafbaar kader voor gedwongen terugkeer wordt gehanteerd. Aan de hand van deze maatregelen beoog ik situaties van langdurig verblijf zonder perspectief maximaal te voorkomen.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436.

G.B.M. Leers

Datum

17 april 2012

Kenmerk

2012-0000184925