



Signalering VERMAATSCHAPPELIJING in het vreemdelingenbeleid

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) adviseert regering en parlement over het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. Met haar adviezen levert de ACVZ een inhoudelijke bijdrage aan het debat over migratie.

Gelet op het nieuwe kabinet en de nieuwe beleidsvoornemens, accentueert de commissie met behulp van 'signaleringen' een aantal aspecten van het migratiebeleid die volgens haar aandacht verdienen.

Doel van de signaleringen is om de zorgvuldigheid te benadrukken die nodig is bij de ontwikkeling en totstandkoming van nieuw migratiebeleid. Mede op basis van eerdere adviezen en de uitwerking daarvan geeft de commissie een aantal handreikingen. Verschillende onderwerpen zoals bijvoorbeeld 'Gezinsmigratie', 'Terugkeer', en het '1F-beleid' worden op deze manier belicht.

Inleiding

In deze signalering brengt de ACVZ het verschijnsel van 'vermaatschappelijking' onder de aandacht. Vermaatschappelijking manifesteert zich al langer binnen de Nederlandse samenleving,¹ maar lijkt de laatste jaren ook zichtbaarder te worden op het terrein van het vreemdelingenbeleid. Onder 'vermaatschappelijking' verstaat de ACVZ enerzijds het door de overheid bewust betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers (civil society) bij de uitvoering van publieke taken en anderzijds het zelf oppakken van deze taken door de civil society daar waar de overheid deze al dan niet bewust, niet, of ten dele invult.²

Bij deze vermaatschappelijking speelt een aantal aspecten een rol. De bedoeling van deze signalering is om aan de hand van enkele voorbeelden en mogelijkheden van vermaatschappelijking deze aspecten te benoemen zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de toekomstige beleidsontwikkeling op dit terrein. Daarbij gaat het om kwesties als de mogelijkheden tot het overdragen van de verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) het beleid; de (maatschappelijke) gevolgen van het overdragen van de verantwoordelijkheid, de eindverantwoordelijkheid en het benodigde verantwoordingsproces.

Allereerst is het van belang om te constateren dat het vormgeven en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid in de kern een overheidstaak is (van de wetgever), die is neergelegd in de Grondwet.³

De eindverantwoordelijkheid hiervoor kan niet zomaar worden overgedragen aan private partijen. Het vreemdelingenbeleid leent zich in beginsel dus slechts in beperkte mate voor vermaatschappelijking. In de praktijk blijken er

postadres

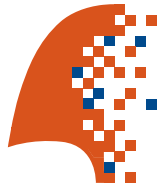
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.org

- 1 De Raad voor het Openbaar Bestuur brengt eind 2012 een advies uit over de vraag op welke wijze en onder welke voorwaarden het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?.
- 2 Zie WRR rapport '*Vertrouwen in burgers*' (9 mei 2012) waarin wordt gesteld dat de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. 'Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld', zie p. 11..
- 3 Artikel 2 van de Nederlandse Grondwet luidt: 'De wet regelt wie Nederlander is' en 'De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen'.



echter wel onderdelen van het vreemdelingenbeleid te zijn waar maatschappelijke organisaties, bedrijven of burgers betrokken worden bij de uitvoering van die overheidstaak.⁴

Hieronder volgt eerst een korte bespreking van enkele bestaande vormen van vermaatschappelijking bij de uitvoering en handhaving van het vreemdelingenbeleid. Daarna wordt ingegaan op enkele door de ACVZ geopperde voorstellen tot vermaatschappelijking. Ten slotte wordt stilgestaan bij een vorm van vermaatschappelijking die is ontstaan na terugtreden van de overheid.

Voorbeelden

Hieronder wordt kort ingegaan op de rol van werkgevers (o.a. het referentensysteem in het moderne migratiebeleid) en de rol van VluchtelingenWerk Nederland bij de begeleiding van en advisering aan asielzoekers alsmede de rol van private partijen bij handhaving van het vreemdelingenbeleid.

I. Rol van werkgevers

Recent is het referentensysteem in het moderne migratiebeleid verder aangepast.⁵ Doel van het moderne migratiebeleid is om de welvaart, het welzijn en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken door hoogopgeleide arbeidskrachten uit het buitenland naar Nederland te halen.⁶ Met het referentensysteem is een verdergaande vorm van publiek-private samenwerking gecreëerd die moet bijdragen aan de door de overheid gewenste vereenvoudiging van de regels voor deze specifieke categorie vreemdelingen. Gelet op hun belang bij het binnenhalen van werknemers hebben referenten - zoals organisaties, bedrijven en instellingen - in dit systeem een grotere rol toebedeeld gekregen in de toelatingsprocedure voor deze specifieke groep migranten. De referenten hebben naast rechten ook plichten. In het nieuwe systeem adviseren de referenten de overheid over aspecten die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning en zorgen ze dat de benodigde gegevens van de vreemdelingen compleet zijn. Tevens geven ze voorlichting aan de vreemdelingen over de te volgen procedures. De referent heeft een zekere zorgplicht voor de vreemdeling en dient bijvoorbeeld tijdig eventuele veranderingen in de situatie van de vreemdeling door te geven. Erkende referenten kunnen gebruikmaken van een versnelde procedure. Wanneer de referent zich niet aan de voorschriften houdt kunnen er boetes worden opgelegd of is zelfs strafrechtelijke vervolging van de referent mogelijk.

4 Ook in het verleden heeft zich dit fenomeen van 'vermaatschappelijking' al voorgedaan. De vluchtelingenstroom na de Hongaarse opstand in 1956 en de private opvang voor deze vluchtelingen is een voorbeeld hiervan. Tot midden jaren negentig (oprichting Centrale Opvang Asielzoekers (COA)) is de opvang van asielzoekers georganiseerd geweest door maatschappelijke organisaties, kerken en betrokken burgers.

5 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/08/27/factsheet-wetsvoorstel-modern-migratiebeleid.html>.

6 Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013, Beleidsartikel 10, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 2, p. 63.



Ook bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid is een rol toebedeeld aan werkgevers. Werkgevers zijn in Nederland op basis van de Wet arbeid vreemdelingen verplicht om bij het in dienst nemen van vreemdelingen, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van uitzendkrachten, na te gaan of deze beschikken over een vergunning om in Nederland te werken. De werkgever dient onder meer de identiteit van degenen die feitelijk voor hem werken te registreren. Mocht bij inspectie blijken dat een werkgever een vreemdeling in dienst heeft die het niet is toegestaan om te werken of dat de werkgever de gevraagde gegevens omtrent de identiteit van de werknemer niet kan overleggen, dan kan aan de werkgever een boete worden opgelegd.

II. Rol van VluchtelingenWerk Nederland bij de begeleiding van en advisering aan asielzoekers

Een andere al bestaande vorm van vermaatschappelijking bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid heeft betrekking op de asielprocedure. Een deel van de begeleiding van en advisering aan asielzoekers in Nederland is namelijk overgelaten aan VluchtelingenWerk Nederland (VWN). Deze maatschappelijke organisatie heeft sinds juli 2010 een geïnstitutionaliseerde rol in de asielprocedure. Die rol bestaat uit het geven van voorlichting aan asielzoekers tijdens de zogenaamde rust- en voorbereidingstermijn. Het betreft een taak die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gefinancierd. Een medewerker van VWN vertelt de asielzoeker wat hem te wachten staat tijdens de asielprocedure en wat de rol is van de verschillende actoren zoals de advocaat, VWN, en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Het is uiteindelijk de IND die beslist over de asielaanvraag. Verder wordt informatie gegeven over de wijze waarop de opvang tijdens de procedure is geregeld en worden overige vragen beantwoord.⁷

III. Rol van vervoerders bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid

In het kader van de grensbewaking zijn aan vervoerders speciale verplichtingen opgelegd om te voorkomen dat vreemdelingen op illegale wijze Nederland inreizen. Luchtvaartmaatschappijen en rederijen hebben op basis van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 de zorgplicht om, voordat zij personen naar Nederland vervoeren, na te gaan of deze voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied. Mocht bij aankomst in Nederland blijken dat een vreemdeling niet aan de voorwaarden voor toegang voldoet, dan kan de vervoerder strafrechtelijk worden vervolgd. Ook kan de vervoerder op grond van artikel 5 van de Vreemdelingenwet 2000 worden verplicht om de vreemdeling terug te voeren naar een derde land. Hiernaast hanteert de overheid een lijst van zogenoemde 'afschrijfplichtige' luchthavens. Vervoerders dienen van alle personen die naar Nederland reizen vanaf de luchthavens op deze lijst, de passagiersgegevens te kopiëren en deze gegevens desgevraagd te overleggen aan de Nederlandse overheid.



Adviezen van de Adviescommissie van Vreemdelingenzaken

In verschillende adviezen heeft de ACVZ bepleit om maatschappelijke organisaties of private partijen te betrekken bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In de volgende twee paragrafen worden hiervan twee voorbeelden genoemd. Het betreft een adviesrol voor de lokale gemeenschap ten behoeve van toepassing van de discretionaire bevoegdheid van de minister en een adviesrol voor werkgevers in het kader van tijdelijke arbeidsmigratie.

IV. Adviesrol voor lokale gemeenschap ten behoeve van toepassing discretionaire bevoegdheid

Een mogelijkheid voor vermaatschappelijking die door de adviescommissie wordt gezien, is te vinden in het recente advies *'Om het maatschappelijk belang'*.⁸ Daarin constateert de ACVZ dat het draagvlak van burgers voor het vreemdelingenbeleid vaak onder druk komt te staan op momenten dat die burgers van dichtbij met dat beleid te maken krijgen. Vooral wanneer het vreemdelingen betreft die niet (langer) beschikken over een verblijfsvergunning en die met uitzetting worden geconfronteerd maar die al geruime tijd in Nederland verblijven en zich hier hebben geworteld in de lokale gemeenschap. Voor deze gemeenschap is vaak niet te begrijpen dat iemand die daar zo thuis is het land moet verlaten. Op lokaal niveau bestaat de behoefte om feiten en omstandigheden rondom het functioneren van een persoon of gezin een grotere en duidelijkere rol te laten spelen in de belangenafweging die de minister maakt bij de toepassing van zijn discretionaire bevoegdheid. De vraag of er sprake is van een positieve bijdrage van de betreffende vreemdeling aan de Nederlandse samenleving en of zijn verblijf een maatschappelijk belang zou kunnen dienen, kan volgens de ACVZ uitsluitend worden beantwoord als kennis over en ervaring met de vreemdeling uit de lokale gemeenschap wordt betrokken bij die beoordeling. Het voorstel dat de ACVZ in haar advies geeft is mede gebaseerd op het Duitse systeem van de *'Härtefallkommission'*, op grond waarvan kan worden geborgd dat lokale kennis wordt meegewogen in de beslissing van de minister. Het instellen van een centraal adviesorgaan, waar naast vertegenwoordigers van de minister en het lokaal bestuur, ook maatschappelijke organisaties zitting in hebben zou de minister in staat moeten stellen om in zijn beoordeling van een verzoek om toepassing van de discretionaire bevoegdheid, niet alleen het vreemdelingendossier te betrekken, maar ook de gevoelens en overwegingen van de lokale gemeenschap mee te nemen waarin de vreemdeling is geworteld.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft het voorstel van de ACVZ gedeeltelijk overgenomen. Het maatschappelijk belang van een individuele vreemdeling kan voortaan meegewogen worden bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid, mits er daarnaast sprake is van schrijnende omstandigheden. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) legt een standaard vragenlijst voor aan de burgemeester van de woonplaats waar de vreemdeling woont, wanneer informatie over het maatschappelijk belang van doorslaggevende betekenis kan zijn bij de beoordeling van de zaak en de informatie in het vreemdelingendossier onvoldoende is.⁹

8 Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid. <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR33-2011.pdf>.

9 *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1584.



V. Tijdelijke arbeidsmigratie

In haar advies '*Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*'¹⁰ heeft de ACVZ het kabinet voorgesteld om samen met private partijen door middel van tijdelijke arbeidsmigratie de arbeidsmarkteffecten op te vangen die het gevolg zullen zijn van de vergrijzing in de periode 2015-2035. De commissie stelde in haar advies voor om een Arbeidsmigratie Planningscommissie (APC) in te stellen die halfjaarlijks advies uitbrengt over de arbeidsmarktsectoren die specifieke aantallen arbeidskrachten nodig lijken te gaan hebben. Werkgevers zijn in dit voorstel verantwoordelijk voor het werven van arbeidskrachten maar worden daarbij ondersteund door de overheid. De overheid faciliteert bijvoorbeeld door afspraken te maken met landen van herkomst. In dit voorgestelde systeem gaat het niet alleen om de zogenoemde hoogopgeleide kennismigranten maar ook om buitenlandse arbeidskrachten met scholing in ambachtelijke en dienstverlenende functies. Onderzoeken tonen aan dat in de toekomst vooral ook aan deze werknemers behoefte zal bestaan.

Noodgedwongen vermaatschappelijking

Hierboven zijn voorbeelden van vermaatschappelijking genoemd die uitgaan van een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen. In de volgende paragraaf wordt een voorbeeld gegeven van vermaatschappelijking waarbij een dergelijk verband juist niet bestaat.

VI. Noodopvang

De opvang van asielzoekers is niet altijd een taak van de centrale overheid geweest.¹¹ De ACVZ constateert dat private partijen en lagere overheden deze taken weer overnemen door het gebrek aan opvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers.¹² In het 'Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid'¹³ is door het rijk en gemeenten een aantal afspraken gemaakt in het kader van een 'Generaal Pardon' voor vreemdelingen. Deel van het akkoord was dat gemeenten zouden stoppen met de noodopvang voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Gemeenten bleven echter geconfronteerd met vreemdelingen die zich zonder voorzieningen binnen de gemeentegrenzen bevonden en die niet vertrokken. Op grond van hun algemene zorgplicht voelden de gemeenten zich verantwoordelijk voor het welzijn van deze mensen en faciliteerden 'bed, bad en broodregelingen'. Dit gebeurde meestal door subsidiëring van opvangprojecten van niet-gouvernementele, veelal kerkelijke instanties. Nadat het 'Generaal Pardon' was verleend, bleek dat de behoefte aan opvang niet was verdwenen. Nog steeds bevinden zich vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en zonder voorzieningen in gemeenten. De rijksoverheid blijkt vaak niet in staat om deze vreemdelingen te laten vertrekken. Soms door tegenwerking van de vreemdeling, maar soms ook door tegenwerking van het land van herkomst of andere redenen die buiten de invloedssfeer van de vreemdeling liggen. Maatschappelijke organisaties hebben

10 <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR29-2009.pdf>.

11 Zie voetnoot 4.

12 Zie ook het ACVZ advies '*Recht op menswaardig bestaan*' <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR34-2012.pdf>.

13 Ministerie van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid, Den Haag 25 mei 2007. Zie www.vng.nl.



zich dit aangetrokken en bieden in sommige gevallen nog steeds noodopvang. In sommige gevallen wordt dit nog gefaciliteerd door gemeenten.¹⁴

Slot

Het proces van vermaatschappelijking binnen het vreemdelingenbeleid vindt op uitnodiging plaats, maar kan eveneens ontstaan vanwege een terugtrekkende of afwezige (rijks)overheid. De hierboven aangehaalde voorbeelden geven aan dat vermaatschappelijking op dit beleidsterrein mogelijk en zinvol kan zijn. Dit proces kan leiden tot een vergroting van de steun voor het beleid wanneer gezamenlijke doelen worden nagestreefd (publiek-private samenwerking) en er kan sprake zijn van een verhoging van de effectiviteit en kwaliteit van het beleid wanneer maatschappelijke organisaties of burgers in staat worden gesteld om hun kennis en expertise in te zetten.

Tot nadere toelichting van deze en andere aandachtspunten is de ACVZ altijd bereid.

Voorzitter ACVZ
Mr. Adriana van Doijeweert

November 2012

¹⁴ Zie bijvoorbeeld 'Gemeenten vangen illegalen toch op, illegaal', NRC Next 14 mei 2010, 'Utrecht houdt opvang illegalen langer open', 21 oktober 2010 <Trouw.nl>, 'Gemeenten sturen brandbrief over ex-ama's', 5 juli 2011 <Volkskrant.nl> en 'Gemeenten betalen 'verboden' noodopvang', *Nederlands Dagblad*, 7 december 2011.