

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91422>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-16 and may be subject to change.

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2008/03

Anita Böcker
Carolus Grütters

Slepende asielzaken
Een vergelijking van de Duitse Blei-
berechtsregelung en de Nederlandse
pardonregeling

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2008/03

Centre for Migration Law
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Friso Kulk MA LLM
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2008, Anita Böcker, Carolus Grütters

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

SLEPENDE ASIELZAKEN EEN VERGELIJKING VAN DE DUITSE BLEIBERECHTREGELUNG EN DE NEDERLANDSE PARDONREGELING

Anita Böcker & Carolus Grütters*

Abstract

In 2007, both Germany and the Netherlands set up a regularisation scheme for asylum applicants whose asylum procedures had dragged on for years, or who had received a negative decision but could not be expelled. This paper compares how the two schemes came about, what requirements applicants had to meet in order to be regularised, how the schemes were implemented, and what they achieved. Special attention is paid to implementation problems and their role in both the coming about and the implementation of the schemes.

Key words

Regularisation; asylum applications; caseload problems

INLEIDING

In 2007 is zowel in Nederland als in Duitsland een regularisatieregeling voor langverblijvende asielzoekers tot stand gekomen. In dit paper vergelijken we de totstandkoming, inhoud en uitvoering van deze regelingen. We besteden daarbij speciale aandacht aan uitvoeringsproblemen en de wisselwerking met beleid en beleidsvorming. Welke rol speelden uitvoeringsproblemen bij de totstandkoming van de regelingen, en in hoeverre doen zich bij de uitvoering van de regelingen weer nieuwe problemen voor? Waar mogelijk zullen we onze bevindingen vergelijken met Groenendijks observaties met betrekking tot eerdere regularisatiecampagnes voor illegale vreemdelingen in Nederland en enkele andere West-Europese landen.¹

Eerst een opmerking over de terminologie. De Nederlandse regeling heet officieel 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet', maar staat beter bekend als het 'generaal pardon' of de 'pardonregeling'. Zelfs het kabinet en de IND gebruiken deze laatste aanduiding.² De term 'pardon' is echter niet overgenomen in de officiële naamgeving, en dat is waarschijnlijk bewust gedaan. De term 'pardon' heeft twee betekenissen. De eerste refereert aan het zich verontschuldigen voor iets, een ongemak, en de aanduiding pardonregeling zou dan impliceren dat de overheid zich excuseert voor bijvoorbeeld de langdurige onzekerheid waarin zij degenen die onder de regeling

* A.Bocker@jur.ru.nl, C.Grütters@jur.ru.nl. Dit paper werd geschreven ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Kees Groenendijk, hoogleraar Rechtssociologie te Nijmegen.

1 Groenendijk 1998.

2 Zie het persbericht van de ministerraad van 1 februari 2008 en het informatieblad 'Informatie over de pardonregeling' op de website van de IND: [http://www.ind.nl/nl/Images/factsheet_pardonregeling_\(versie_20070626\)_tcm5-154643.pdf](http://www.ind.nl/nl/Images/factsheet_pardonregeling_(versie_20070626)_tcm5-154643.pdf).

vallen heeft laten verkeren. De tweede betekenis van pardon is die van kwijtschelding van straf en dat impliceert dat de asielzoeker iets zou hebben misdaan. Een groot deel van de groep die onder de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet valt, heeft echter altijd legaal in Nederland verbleven. In Duitsland wordt, prozaïscher, van een *Bleiberechts-* of *Altfall-*regeling gesproken. De eerste term geeft aan dat het gaat om een recht om in Duitsland te blijven voor personen die hier al zijn. De tweede term geeft aan dat de regeling bedoeld is voor langlopende gevallen. Deze laatste term lijkt nog het meeste recht te doen aan de essentie van de regelingen in beide landen.

VOORGESCHIEDENIS

Beide landen hebben vanaf de jaren negentig te maken met het probleem van slepende asielzaken. Substantiële aantallen asielzoekers komen volgens de overheid niet in aanmerking voor een asielstatus, maar kunnen gezien de situatie in hun herkomstland ook niet worden uitgezet. Vaak wachten deze asielzoekers daarom jarenlang op een definitieve beslissing op hun asielverzoek of, als ze zijn uitgeprocedeerd, op de effectuering van hun uitzetting. De regelingen in beide landen richten zich op (een deel van) deze langverblijvende asielzoekers.

In Duitsland verblijven vele uitgeprocedeerden met zogenaamde *Kettenduldungen*. Afgewezen asielzoekers die om juridische of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgezet, krijgen veelal een gedoogverklaring (*Duldung*) waarin staat dat hun uitzetting voor een bepaalde termijn wordt opgeschort. Soms wordt zo'n verklaring op individuele gronden verstrekt. De meeste *Duldungen* worden echter verstrekt op grond van categoriale uitzettingsstops, die worden afgekondigd wanneer de situatie in een land van herkomst te onveilig is om afgewezen asielzoekers te laten terugkeren. Gedurende de geldigheidsduur van de *Duldung* behouden afgewezen asielzoekers aanspraak op voorzieningen op grond van het Asylbewerberleistungsgesetz. Onder de vreemdelingenwet (Ausländergesetz) die tot 2005 van kracht was, kon een *Duldung* voor maximaal een jaar worden verleend en steeds opnieuw worden verlengd. Van deze mogelijkheid werd op grote schaal gebruik gemaakt. De *Duldung* werd in de praktijk als quasi-verblijfsvergunning gebruikt.³ In sommige deelstaten overigens meer dan in andere.⁴

3 Vgl. Hailbronner 2000: 252; Böcker & Vogel 1997.

4 Over asielverzoeken wordt in Duitsland door de federale overheid beslist. Het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (het vroegere Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) beoordeelt alle asielaanvragen. De deelstaten kunnen tot op zekere hoogte over het verstrekken van *Duldungen* beslissen.

In de jaren negentig stelden SPD en Groenen herhaaldelijk, maar zonder succes, voor om in de vreemdelingenwet op te nemen dat een vreemdeling na een bepaald aantal jaren verblijf als asielzoeker of gedoogde recht heeft op een reguliere verblijfsvergunning. De CDU/CSU (die tot 1998 regeerde) was van mening dat een dergelijke regeling ongewenst gedrag (het rekken van procedures) zou belonen en een aanzuigende werking zou hebben.⁵ Toch kwam in de jaren negentig een reeks van incidentele *Altfall-* en *Bleiberechtsregelungen* tot stand. Op basis van deze regelingen kregen bepaalde categorieën gedoogden alsnog een reguliere verblijfsvergunning. De criteria verschilden per regeling. Naast de duur van het verblijf in Duitsland was vaak het hebben van arbeid het belangrijkste criterium.⁶ Sommige regelingen waren beperkt tot gedoogden uit bepaalde herkomstlanden. Al deze regelingen waren gebaseerd op de bevoegdheid van de deelstaatregeringen om in overleg met de federale minister van binnenlandse zaken op humanitaire of internationaal-publiekrechtelijke gronden bepaalde categorieën vreemdelingen in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning.⁷ Een aantal regelingen gold in alle, een aantal andere in slechts een deel van de deelstaten.

Al deze regularisatieregelingen boden slechts een beperkt deel van de totale populatie van gedoogden soelaas. Het grootste bereik had de regeling die in 1999 (onder de rood-groene regering-Schröder) tot stand kwam en die afgewezen asielzoekers die al langer dan zes jaar (met kinderen) of negen jaar (zonder kinderen) in Duitsland verbleven, geen bijstandsuitkering ontvingen en geen strafblad hadden als doelgroep had. Onder deze regeling werden meer dan 50.000 aanvragen ingediend en meer dan 30.000 vergunningen verleend. Bosniërs en Joegoslaven waren van deze regeling uitgesloten. In 2000 en 2001 kwamen er alsnog regelingen voor deze groepen. Daaronder werden in totaal 32.000 personen geregulariseerd.⁸

Mede dankzij deze regelingen is het aantal gedoogden sinds het eind van de jaren negentig gedaald. Eind 1999 hadden meer dan 300.000 vreemdelingen in Duitsland een *Duldung*.⁹ Eind 2006 werden 178.000 vreemdelingen gedoogd. Onder hen waren ruim 100.000 personen die al langer dan zes jaar in Duitsland verbleven; bijna 70.000 personen hadden een verblijfsduur van acht jaar of langer. De afname van het aantal gedoogden is behalve op de bovengenoemde regularisatieregelingen ook op de (gedwongen) terugkeer van personen uit voormalig Joegoslavië terug te voeren. Toch maakte deze

5 Hailbronner 2000: 255-256.

6 In Duitsland mogen asielzoekers en gedoogden na een jaar verblijf aan de slag in banen waarvoor geen prioriteitgenietend arbeidsaanbod aanwezig is.

7 Hailbronner 2000: 256 e.v., 261-263.

8 Beauftragte 2002: 70 e.v., 2005: 381 e.v.; BT-Drs. 14/9916; König 2002; BMI 2006: 93.

9 Beauftragte 2002: 377.

groep eind 2006 nog altijd bijna de helft van de langverblijvende gedoogden uit.¹⁰ Verder valt op dat 63% van de langdurig gedoogden in drie deelstaten woonde: Noord-Rijnland-Westfalen, Neder-Saksen en Baden-Württemberg. Dat is een hoog aandeel, ook in vergelijking met het aandeel van deze deelstaten in de opvang van asielzoekers (44% van het Duitse totaal). Beieren, dat 15% van het totale aantal asielzoekers opvangt, telt juist relatief weinig gedoogden (rond 6% van het Duitse totaal).¹¹ Deze deelstaat is veel zuiniger met het verstrekken van *Duldungen*.

Naast langverblijvende gedoogden is er in Duitsland ook een groep van asielzoekers die al jarenlang op een beslissing wachten. De omvang van deze groep is echter veel kleiner. Eind 2006 waren ruim 6.000 asielzoekers al langer dan zes jaar in procedure.¹²

In Duitsland is dus vooral gebruik gemaakt van het instrument van opschorting van de uitzetting. In Nederland is dit instrument ook gehanteerd, maar niet zo veelvuldig als in Duitsland. In Nederland is meer gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om jarenlang geen definitieve beslissing op een asielverzoek te nemen. In de eerste helft van de jaren negentig, toen het aantal asielverzoeken sterk toenam, werden verschillende speciale statussen gecreëerd voor asielzoekers die de overheid niet in aanmerking wilde laten komen voor een reguliere asielstatus, maar die ze op korte termijn ook niet kon uitzetten: de gedoogdenstatus (1991), de ontheemdenstatus (1992) en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) (1994).¹³ Al deze statussen hadden met elkaar gemeen dat ze een categoriaal karakter hadden, dat ze bij verbetering van de situatie in het herkomstland konden worden ingetrokken (of niet verlengd), en dat ze de betrokken asielzoekers pas na drie jaar uitzicht op een reguliere verblijfstitel boden. Een andere overeenkomst was dat ze recht gaven op een beperkter voorzieningenpakket dan de reguliere asielstatussen. Dat leidde tot veel 'doorprocederen', terwijl de statussen juist werden ingevoerd om de asielprocedure te ontlasten.

Hiernaast kwam het vaak voor dat asielzoekers jarenlang in afwachting van de beslissing op hun asielverzoek werden gehouden. Het zogenaamde 'driejarenbeleid' bood een permanente regularisatieregeling voor deze categorie. Op grond van dit beleid werd aan degenen die buiten hun schuld al langer dan drie jaar in procedure waren op grond van dat tijdsverloop een verblijfsvergunning verleend. De achterliggende gedachten waren dat de overheid de beslissing over toelating niet op de lange baan mag schuiven en

10 BT-Drs. 16/7089.

11 Eigen berekeningen, op basis van cijfers uit BT-Drs. 16/7089.

12 BT-Drs. 16/7089.

13 Zie Böcker 1998; Böcker & Vogel 1997.

dat vreemdelingen die drie jaar op een beslissing hebben gewacht een definitieve plaats binnen de Nederlandse sociale- en rechtsorde hebben verworven. Dit beleid werd vanaf 1990 gehanteerd – aanvankelijk heimelijk, maar in 1993 erkende de staatssecretaris van Justitie het bestaan ervan.¹⁴ Hoeveel asielzoekers op grond van dit beleid een verblijfsvergunning kregen is niet bekend, maar duidelijk is wel dat de IND zeker in perioden met grote achterstanden geneigd was om lastige of gevoelige zaken ‘even’ op de plank te laten liggen.¹⁵

Ook in Nederland waren er dus veel asielzoekers die volgens de overheid niet in aanmerking kwamen voor een reguliere verblijfsstatus, maar uiteindelijk kregen ze die vaak toch. In de jaren negentig leken de betreffende asielzoekers in Nederland dan ook beter af te zijn dan in Duitsland. Aan het eind van de jaren negentig begon daar al verandering in te komen. Er bleven steeds minder landen over waarvoor een vvtv-beleid werd gevoerd. Ervoor in de plaats kwam het verlenen van ‘uitstel van vertrek’.¹⁶ Met de invoering, in 2001, van de Vreemdelingenwet 2000 werd het tot dan toe bestaande stelsel van verschillende asielstatussen (waaronder de vvtv) met onderling verschillende voorzieningenpakketten afgeschaft. Ervoor in de plaats kwamen twee asielgerelateerde verblijfsvergunningen met een identiek voorzieningenpakket. Alle vreemdelingen die in aanmerking komen voor een asielstatus krijgen eerst een vergunning voor bepaalde tijd, die na vijf jaar kan worden omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd.¹⁷ Het is nog wel mogelijk om een verblijfsvergunning op grond van categoriaal beleid te verlenen aan asielzoekers uit onveilige landen. Van deze mogelijkheid tot categoriale bescherming is de afgelopen jaren echter op zeer terughoudende wijze gebruik gemaakt.¹⁸ Er is meer gebruik gemaakt van de instrumenten vertrekmoratorium en besluitmoratorium.¹⁹ Een vertrekmoratorium is te vergelijken met de Duitse categoriale uitzettingsstop. Een besluitmoratorium houdt in dat over asielaanvragen van mensen uit een bepaald land tijdelijk geen beslissing wordt genomen. Die tijdelijkheid kan maximaal een jaar duren. In de praktijk komt het echter voor dat afwisselend besluit- en vertrekmoratoria en een cate-

14 Zie de ‘Steendijk-brief’ in: NAV 1994: 206, Vc 1994, A4/6.17.2, Grütters 2003: 54, en TBV 94/1996/12 en TBV 94/1997/02.

15 Uit eigen onderzoek van de IND naar verblijfsvergunningen die in de periode maart-augustus 1998 werden verleend, bleek dat 28% van het totaal (482 van 1721 vergunningen) was toegekend op basis van het driejarenbeleid (TK 1998-1999, 19 637, nr. 448).

16 Zie bijvoorbeeld Boeles & Tax 1999.

17 Art. 29 en 34 Vw 2000. De termijn van vijf jaar geldt vanaf 1 september 2004 (*Staatsblad* 2004, 299 en 430). Aanvankelijk bedroeg deze drie jaar.

18 Vgl. ACVZ 2006; Grütters 2006; Vluchtelingenwerk 2006.

19 Art. 43 en 45 lid 4 Vw 2000.

goriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit een bepaald herkomstland gelden.²⁰

Per 1 januari 2003 is bovendien het driejarenbeleid afgeschaft. Dit beleid zou niet passen bij het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000: 'een restrictief vreemdelingenbeleid, waarin een korte en snelle statusdeterminatie centraal staat'.²¹

In Duitsland leek het Aufenthaltsgesetz dat op 1 januari 2005 (als onderdeel van het Zuwanderungsgesetz) in werking trad en het Ausländergesetz van 1990 verving juist verbeteringen te brengen. Het voorstel om een permanente *Altfallregelung* – vergelijkbaar met het Nederlandse driejarenbeleid – in de wet op te nemen haalde het niet. Wel bepaalt de wet dat na achttien maanden *Duldung* een verblijfsvergunning moet worden verleend – waarbij echter als voorwaarde geldt dat de betrokkene zelf geen schuld draagt aan het niet kunnen vertrekken.²² Daarnaast zouden vergunningen moeten worden verleend in bepaalde gevallen waarin vroeger slechts *Duldungen* werden afgegeven.²³ Het Aufenthaltsgesetz heeft bovendien een wettelijke basis aan de zogenaamde *Härtefallkommissionen* gegeven.²⁴ Verschillende deelstaten stelden al in de jaren negentig dergelijke commissies in. Ze adviseren de deelstaatregering over de verlening van verblijfsvergunningen in schrijnende gevallen. In deelstaten als Noord-Rijnland-Westfalen en Berlijn worden jaarlijks honderden personen op deze wijze geregulariseerd.²⁵ Uit de eerste evaluatie van de wet, in juli 2006, bleek echter dat het probleem van de *Kettenduldungen* in ieder geval niet was opgelost. Hooguit 20% van de langdurig gedoogden zou in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van de achttien-maandenbepaling.²⁶

Terug naar Nederland. Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 was een groot aantal asielzoekers die hun asielverzoek onder de oude wet hadden ingediend nog in afwachting van de (definitieve) beslissing. In februari 2001 moesten bijvoorbeeld nog ruim 50.000 bezwaarschriften worden afgedaan, waarvan 4.000 van voor 1999, ruim 11.000 uit 1999 en 30.000 uit 2000.²⁷ Veel van deze oude zaken zouden na de invoering van de nieuwe wet nog

20 Grütters 2006.

21 TK 2002-2003, 19637, nr. 691; *Staatscourant* 2003, 364.

22 AufenthG 25 lid 5.

23 AufenthG 25 lid 3.

24 AufenthG 23a.

25 Zie www.die-linke-berlin.de/wahlen/wahl_2006/politik_von_a_z/f_i/haertefallkommission/.

26 BMI 2006: 72, 83.

27 Boeles 2001.

geruime tijd op de plank blijven liggen omdat prioriteit werd gegeven aan het behandelen van nieuwe asielverzoeken.

Al vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 was er gediscussieerd over een eenmalige bijzondere maatregel voor de 'oude-wetters'. Daarmee zouden de achterstanden bij de IND en de rechterlijke macht in één klap zijn opgelost en had men met een schone lei aan de uitvoering van de nieuwe wet kunnen beginnen. De kabinetten Kok II en Balkenende I hadden zo'n maatregel echter afgewezen. In 2000 kwam er wel een regeling voor Bosnische asielzoekers die de val van de enclave Srebrenica in 1995 hadden meegemaakt.²⁸ In 2003, onder het kabinet-Balkenende II, kwam er door een aangenomen motie alsnog een regularisatieregeling voor een beperkt aantal 'oude-wetters'.²⁹ Het belangrijkste criterium was dat de asielzoeker al vijf jaar of langer op een definitieve beslissing op zijn asielaanvraag wachtte. Minister Verdonk rapporteerde begin 2004 dat op grond van deze regeling ongeveer 5.800 dossiers waren onderzocht en bijna 2.100 verblijfsvergunningen waren verleend.³⁰ De omvang van de resterende groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers werd door de minister op 26.000 geschat. De minister kondigde aan, voor deze groep tot 'intensieve facilitering' van de terugkeer naar het land van herkomst over te gaan. Medio 2004 ging het 'Project Terugkeer' van start. De laatste rapportage over de resultaten betrof de stand van zaken op 1 juni 2006. De oorspronkelijke doelgroep was toen al aangegroeid – door hier geboren kinderen en nagereisde familieleden en door het toevoegen van nieuwe categorieën – tot bijna 40.000 personen. Bijna 15.000 personen moesten nog in het project 'instromen'. Op grond van de 'uitstroom' tot dan toe (20.000 personen) verwachtte de minister dat het project de volgende resultaten zou opleveren: 43% van de totale groep zou alsnog een verblijfsvergunning krijgen; 22% zou 'gecontroleerd' uit Nederland vertrekken; de resterende 35% zou 'met onbekende bestemming' de opvang verlaten en dus 'niet-aantoonbaar' uit Nederland vertrekken.³¹ Niet lang na deze rapportage werd het project stilgelegd omdat de Tweede Kamer een motie over een pardonregeling had aanvaard.

Een van Groenendijks bevindingen met betrekking tot regularisatierecampagnes voor illegale vreemdelingen was dat regularisatie de keerzijde vormt van een restrictief toelatingsbeleid en de onmogelijkheid om – in een democratisch land, waar ook andere belangen spelen – een dergelijk beleid onverkort uit te voeren. Op een gegeven moment wordt de kloof tussen wet en beleid ener-

28 TBV 94/2000/12.

29 TBV 2003/38.

30 TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 793.

31 TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059; zie ook nr. 1109.

zijds en de realiteit anderzijds te groot en worden de negatieve gevolgen daarvan voor de betrokkenen en de samenleving te groot. Dan wordt regularisatie een issue, aldus Groenendijk. Ook de totstandkoming van de huidige Nederlandse en Duitse regelingen voor langverblijvende asielzoekers kan op deze manier worden verklaard.

TOTSTANDKOMING

Tegen het Project Terugkeer bestond veel weerstand. Vluchtelingenwerk voerde al vanaf 1998 campagne voor een 'eenmalige bijzondere maatregel' voor oude asielzaken. Die campagne ging na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de start van het Project Terugkeer onverminderd door, gesteund door kerkelijke en maatschappelijke organisaties en diverse gemeenten. Een initiatief dat veel weerklank vond was het filmproject '26.000 gezichten' waarin individuele asielzoekers die tot de groep van '26.000' behoorden een gezicht kregen.³²

Het belangrijkste argument van de pleitbezorgers van een 'generaal pardon' voor oude-wetters was dat van mensen die al jaren deel uitmaken van de Nederlandse samenleving niet meer in redelijkheid kan worden gevergd dat ze uit Nederland vertrekken. Zij zouden eindelijk zekerheid moeten krijgen en in de gelegenheid moeten worden gesteld om een nieuw leven op te bouwen. Daarbij werd ook aangevoerd dat het tijdsverloop in veel gevallen aan de overheid zelf te wijten was. Een ander argument was dat door zo'n regeling schoon schip zou kunnen worden gemaakt en de uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet niet langer zou worden belast met grote achterstanden vanuit het verleden. De belangrijkste argumenten tegen een pardonregeling waren dat de overheid daarmee haar eigen beleid zou ondergraven, dat zo'n regeling rechtsongelijkheid zou creëren, en dat het een illusie was om te denken dat voor eens en altijd schoon schip zou kunnen worden gemaakt: iedere pardonregeling zou juist tot de roep om een nieuwe pardonregeling leiden.

Bij de in november 2006 gehouden verkiezingen verloor de regerende centrum-rechtse coalitie haar meerderheid in de Tweede Kamer. Op 30 november 2006 nam de kersvers gekozen Kamer de motie-Bos aan.³³ Daarin sprak de Kamer zich uit voor een 'pardonregeling' voor 'alle asielzoekers, behoudens oorlogsmisdadigers en veroordeelden wegens ernstige delicten, die hun eerste aanvraag voor 1 april 2001 indienden en Nederland niet hebben verlaten' en verzocht hij de regering om in afwachting van zo'n regeling ten aanzien van deze groep geen onomkeerbare beslissingen en stappen te nemen. Het demissionaire kabinet-Balkenende III voerde de motie niet uit. Het

³² Zie www.26000gezichten.nl.

³³ TK 2006-2007, 19 637, nr. 1106.

kabinet verwees daarbij naar de demissionaire fase waarin het zich bevond en de kabinetsformatie die gaande was. Het uitvoeren van de motie zou bovendien rechtsongelijkheid creëren ten aanzien van oude-wetters die Nederland hadden verlaten of waren uitgezet, en een aanzuigende werking hebben op asielzoekers die 'met onbekende bestemming' waren vertrokken of zelfstandig waren teruggekeerd. Ook achtte het kabinet de inhoud van de motie onvoldoende duidelijk om Project Terugkeer stil te leggen.³⁴ Tot dit laatste werd het kabinet door een nieuwe aangenomen motie vervolgens toch gedwongen.³⁵

Na een reeks van overleggen, consultaties en 'expert meetings' stuurden Vluchtelingenwerk, INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers) en LOGO (Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en terugkeerbeleid) begin januari 2007 een gezamenlijk voorstel voor een 'eenmalige regeling oude-wetters' naar de informateur en de fractievoorzitters van de partijen die onderhandelden over een regeerakkoord.³⁶ In het regeerakkoord waarover CDA, PvdA en ChristenUnie in februari 2007 overeenstemming bereikten werd een regeling aangekondigd die grotendeels met dit voorstel overeenkwam. De regeringspartijen stelden wel als voorwaarde dat met de VNG overeenstemming zou worden bereikt over het niet (meer) verlenen van opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet onder de pardonregeling zouden vallen. In april 2007 bereikte staatssecretaris van Justitie Albayrak een akkoord met de VNG. Het akkoord omvatte een reeks van bestuurlijke afspraken, waaronder de afspraak dat de gemeenten 'noch direct noch indirect [zullen] meewerken aan de opvang van onrechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen en de bestaande noodopvang [zullen] beëindigen'.³⁷ Nadat de leden van de VNG hadden ingestemd met het akkoord, stelde de ministerraad op 27 mei 2007 de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet vast. De regeling trad op 15 juni 2007 in werking.

Ook in Duitsland stonden de bondsregering en deelstaatregeringen onder toenemende maatschappelijke druk. Pro Asyl (vergelijkbaar met Vluchtelingenwerk in Nederland) startte in november 2002 een campagne voor een 'unbürokratische und großzügige Bleiberechtsregelung'. Behalve vluchtelingen- en kerkelijke organisaties steunden bijvoorbeeld ook vakbonden en sommige steden de oproep 'Hier geblieben! Recht auf Bleiberecht'. De campagne was vooral ook op de Innenministerkonferenz (IMK) gericht. De ministers van Binnenlandse Zaken van de deelstaten overleggen hierin met elkaar en met hun fede-

34 TK 2006-2007, 19 637, nr. 1109.

35 TK 2006-2007, 19 637, nr. 1111.

36 Het voorstel is gepubliceerd op de website van Vluchtelingenwerk: www.vluchtelingenwerk.nl/1457-Brieven_i_z_Pardonregeling_aan_de_politiek.html.

37 TK 2006-2007, 31 018, nr. 1.

rale collega over de onderlinge afstemming van (de uitvoering van) hun beleid. Binnen de IMK waren de voor- en tegenstanders van een nieuwe, ruimhartige regularisatieregeling keurig volgens politieke signatuur verdeeld: de door de SPD geregeerde deelstaten waren voor; de CDU/CSU-deelstaten, die een (steeds grotere) meerderheid vormden, waren tegen.

De argumenten voor en tegen een *Bleiberecht* voor alle langdurig gedoogden kwamen grotendeels overeen met de argumenten die in Nederland voor en tegen een pardonregeling voor oude-wetters werden aangevoerd. Voorstanders voerden aan dat van gezinnen die al jaren in Duitsland wonen en goed geïntegreerd zijn, niet meer in redelijkheid kan worden verlangd dat ze nog terugkeren, en dat in Duitsland geboren en getogen kinderen niet de dupe mogen worden van de verblijfsstatus van hun ouders – ook niet als die ouders zelf schuld dragen aan deze status. Tegenstanders brachten daar tegenin dat door het toekennen van een verblijfsrecht aan alle langdurig gedoogden, personen zouden worden bevoordeeld die dat niet verdienen (zoals ‘economische vluchtelingen’ en vreemdelingen die jarenlang geweigerd hebben om aan hun vertrekplicht te voldoen). Het zou tot rechtsongelijkheid leiden en andere vreemdelingen zouden erdoor worden aangezet om eveneens hun vertrekplicht te ignoreren. Een nieuwe *Bleiberechtsregelung* zou zelfs nieuwe ongewenste immigranten kunnen aanzuigen. Tegenstanders wezen verder op de economische moeilijkheden waarmee Duitsland op dat moment te kampen had. Voor een regeling die tot extra sociale uitgaven zou leiden zou daarom ook onvoldoende draagvlak onder de bevolking zijn.³⁸

In december 2005 besprak de Innenministerkonferenz vier voorstellen voor een *Bleiberechtsregelung* – ingediend door Noord-Rijnland-Westfalen, Nedersaksen, Hessen en Berlijn – maar de ministers konden het niet eens worden. Een maand eerder, in november 2005, was de *grosse Koalition* aangetreden. In het coalitieakkoord was opgenomen dat bij de evaluatie van het *Zuwanderungsgesetz* onder meer naar een oplossing voor het probleem van de *Kettenduldungen* zou worden gezocht. De linkse oppositie diende in december 2005 en januari 2006 twee voorstellen in voor een wettelijke *Bleiberechtsregelung* voor vreemdelingen die al vijf jaar of langer gedoogd werden. Beide voorstellen werden in juni 2006 door de Bundestag verworpen.³⁹

In november 2006 werden de ministers van Binnenlandse Zaken (Schäuble, CDU) en Arbeid (Müntefering, SPD) het eens over een voorstel voor een wettelijke regeling die een groot deel van de langdurig gedoogden een soort ‘verblijfsrecht op proef’ zou geven. Het voorstel berustte op een compromis. In ruil voor deze *Bleiberechtsregelung* ging de SPD akkoord met door de CDU gewenste aanscherpingen in onder andere de voorwaarden voor gez-

38 Vgl. BMI 2006: 91-101.

39 BT-Drs. 16/218 en BT-Drs. 16/369.

inshereniging. Het in Berlijn gesloten compromis stuitte op bezwaren van enkele CDU/SCU-deelstaten, maar de Innenminister werden het wel eens over een IMK-regeling die in afwachting van de aangekondigde federale regeling zou gelden. Deze IMK-regeling bleek weinig ruimhartig te zijn en werd daarom zeer kritisch ontvangen. Vervolgens moesten de deelstaten nog instemmen met het coalitievoorstel. Beieren (CSU) en Neder-Saksen (CDU) dwongen nieuwe onderhandelingen af omdat de voorgestelde regeling te duur zou worden. In maart 2007 werd uiteindelijk een akkoord bereikt. Aan de bezwaren van de dwarssliggende deelstaten werd tegemoetgekomen door gedoogden die een tijdelijke verblijfsvergunning *zur Arbeitssuche* zouden krijgen geen recht op een normale bijstandsuitkering te geven. Diezelfde maand nog werd het wetsvoorstel ingediend bij de Bundestag. Die nam het voorstel in juni aan. Een maand later nam ook de Bundesrat het aan. In augustus 2007 werd het ondertekend door de Bondsprezident en trad de regeling in werking.

De regelingen in beide landen waren de uitkomst van een langdurig en moeizaam proces. Het is vooral ook aan de jarenlange druk van vluchtelingen- en kerkelijke organisaties te danken dat er toch nog regelingen zijn gekomen. Een andere overeenkomst is dat in beide landen een brede coalitie van sociaaldemocraten en christendemocraten nodig was om een regeling tot stand te brengen.⁴⁰ Daarnaast zal in beide landen hebben meegespeeld dat het aantal nieuwe asielverzoeken sterk was gedaald ten opzichte van de jaren negentig. Verder speelden in beide landen lagere overheden een belangrijke rol bij de totstandkoming van de uiteindelijke regelingen. In Nederland onderhandelde de staatssecretaris met gemeenten. In Duitsland onderhandelde de bondsregering met de deelstaten, die ook met elkaar onderhandelden.

Een laatste overeenkomst betreft de argumenten die uiteindelijk tot een regeling deden besluiten. Groenendijk merkte met betrekking tot eerdere regularisatiecampagnes voor illegale vreemdelingen op dat die steeds op een mengeling van morele, humanitaire en pragmatische argumenten berustten. Dit geldt ook voor de huidige Nederlandse en Duitse regelingen voor langverblijvende asielzoekers. In beide landen waren het zeker niet alleen humanitaire redenen die tot regularisatie deden besluiten. In Nederland wilde de overheid eindelijk ook van de sterk gepolitiseerde erfenis van de oude Vreemdelingenwet af. Bovendien dwong het rijk de gemeenten de toezegging af dat ze in het vervolg geen noodopvang meer zouden bieden aan uitgeprocedeerden. In Duitsland mocht de regeling niet tot een extra beroep op overheidsmiddelen leiden. Naast deze overeenkomsten is er ook een belangrijk verschil: in Nederland waren de pleitbezorgers van een algemeen pardon tevreden over de

40 Zie over Duitsland ook Wiefelspütz 2007.

regeling zoals die uiteindelijk tot stand kwam; in Duitsland oogstte vooral de IMK-regeling voornamelijk kritische reacties.

INHOUD

In Duitsland zijn twee regelingen tot stand gekomen: die van de IMK uit november 2006, en de federale, wettelijke regeling, die in augustus 2007 in werking trad.⁴¹ Beide regelingen richten zich op dezelfde doelgroep: gedoogden die op de peildatum (17 november 2006 voor de IMK-regeling, 1 juli 2007 voor de wettelijke regeling) al ten minste zes jaar (gezinnen met kinderen) of acht jaar (anderen) in Duitsland verbleven. In beide regelingen wordt als voorwaarde gesteld dat de betrokkenen in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Het belangrijkste verschil is dat werkzoekende aanvragers onder de federale regeling een verblijfsvergunning ‘op proef’ krijgen. Die vergunning is geldig tot eind 2009, en pas bij de verlenging moet de aanvrager aantonen duurzaam aan de inkomenseis te kunnen voldoen. Onder de IMK-regeling kregen werkzoekende aanvragers slechts een *Duldung zur Arbeitsplatzsuche* die tot eind september 2007 geldig was.

De overige voorwaarden komen grotendeels overeen.⁴² Voor de wettelijke regeling zijn die voorwaarden dat de betrokkenen: (1) over voldoende huisvesting beschikken; (2) mondelinge kennis van het Duits hebben; (3) aantonen dat hun kinderen de leerplicht nakomen; (4) de Ausländerbehörde niet opzettelijk over verblijfsrechtelijk relevante omstandigheden hebben misleid en niet opzettelijk hun uitzetting hebben opgehouden of belemmerd; (5) geen banden hebben met extremistische of terroristische organisaties; en (6) niet wegens een in Duitsland gepleegd opzettelijk delict veroordeeld zijn, waarbij geldstraffen tot 50 of – in geval van delicten die alleen door vreemdelingen kunnen worden begaan – 90 *Tagessätze* buiten beschouwing blijven.⁴³ Indien aan deze laatste voorwaarde niet wordt voldaan, komen ook gezinsleden niet in aanmerking voor regularisatie.

De uitvoeringsregels verschillen overigens per deelstaat. Iedere deelstaat heeft eigen *Verfahrensverordnungen* vastgesteld. De lokale Ausländerbehörden

41 Zie voor de tekst van de IMK-regeling: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/auslaenderrecht/internet_stmi_imk__bn_top6_ia6.pdf. De wettelijke *Altfallregelung* is opgenomen in het *Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union* (*Bundesgesetzblatt* 2007, Teil I Nr. 42, ausgegeben zu Bonn am 27. August 2007).

42 Een gedetailleerde vergelijking van beide regelingen is te vinden op de website van GGUA Flüchtlingshilfe: www.ggua-projekt.de/fileadmin/downloads/imk/sy-nopse_imk_104a_NRW_02.pdf.

43 Boetes worden in Duitsland in de vorm van *Tagessätze* berekend en opgelegd. Een *Tagessatz* komt overeen met een dertigste deel van het netto maandinkomen van de veroordeelde.

zijn met de uitvoering van beide regelingen belast. De betrokkenen moeten zelf een aanvraag indienen. Voor de IMK-regeling kon dat tot 17 mei 2007 of (in sommige deelstaten) tot 30 september 2007; voor de federale regeling kunnen nog tot 1 juli 2008 aanvragen worden ingediend. Voor de verlening van een verblijfsvergunning moeten eventuele andere nog lopende procedures worden ingetrokken.

De Nederlandse Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet⁴⁴ is gericht op asielzoekers, al dan niet uitgeprocedeerd, en houders van bepaalde verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, die hun asielverzoek indieden onder de oude Vreemdelingenwet, dat wil zeggen, voor 1 april 2001. Ook uitgeprocedeerden die gedurende kortere of langere tijd 'mob' (met onbekende bestemming vertrokken) waren, komen voor een pardonvergunning in aanmerking. Voorwaarde is wel dat de betrokkene sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland heeft verbleven. Dit wordt aangenomen indien hij of zij op de peildatum 13 december 2006 in een opvangvoorziening van de rijksoverheid woonde, een procedure had lopen, of een tijdelijke verblijfsvergunning had, of indien de burgemeester van de gemeente waar betrokkene feitelijk verblijft dit bevestigt.

De overige voorwaarden zijn dat de betrokkenen geen gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid vormen, en dat ze niet in verschillende procedures verschillende valse identiteiten of nationaliteiten hebben opgegeven. Een gevaar voor de openbare orde wordt aangenomen indien iemand wegens een of meerdere misdrijven is veroordeeld tot in totaal een maand gevangenisstraf of meer, of indien hij blijkens een beschikking van de IND wordt verdacht van oorlogsmisdrijven.⁴⁵ Indien het laatste het geval is komen ook gezinsleden niet in aanmerking voor een pardonvergunning. De voorwaarde met betrekking tot de identiteit houdt in dat iemand niet in aanmerking komt indien hij meerdere malen een asielverzoek heeft ingediend of een verblijfsvergunning heeft aangevraagd en twee keer of vaker een andere valse naam of nationaliteit heeft opgegeven, en de IND of de rechtbank dit ook heeft vastgesteld.

De verblijfsvergunning op grond van de regeling wordt ambtshalve verleend. Indien de betrokkene in een opvangvoorziening van de overheid woont, een procedure heeft lopen of een tijdelijke verblijfsvergunning heeft – en dus bij de IND bekend is of zou moeten zijn – behoeft hij/zij niet te worden aangemeld. Andere oude-wetters moeten zich aanmelden bij de gemeente waar ze nu wonen. Die gemeente kan hen vervolgens aanmelden bij de IND. De burgemeester moet een verklaring afgeven waarin staat dat de betrokkene in

44 Wijziging Vc 2000, B14/5, WVc 2000/2007/11, *Staatscourant* 2007, 111, p. 12.

45 Art. 1F van het Vluchtelingenverdrag.

2006 in Nederland woonde. Als de IND heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan, ontvangt de betrokkene een aanbodbrief. Daarin wordt onder andere gevraagd om eventuele nog lopende procedures in te trekken. Vervolgens wordt de vergunning verleend.

Anders dan in Duitsland behoeven vreemdelingen die onder de pardonregeling vallen dus geen aanvraag in te dienen. Daarmee wordt volgens de tekst van de regeling beoogd 'een efficiënte en ordelijke procedure op te zetten en te voorkomen dat vreemdelingen massaal een aanvraag indienen bij de IND, waardoor de afwikkeling van de regeling vertraging oploopt of stopt.' Het betekent ook dat de IND in geval van contra-indicaties geen beschikkingen hoeft te slaan waartegen betrokkenen bezwaar en beroep kunnen instellen. Indien een oude-wetter toch een aanvraag indient, worden leges geheven en worden het paspoortvereiste en het mvv-vereiste van toepassing geacht.

Bij vergelijking van de regelingen in beide landen valt een aantal verschillen op. In de eerste plaats komen in Nederland ook uitgeprocedeerden die gedurende kortere of langere tijd illegaal in het land hebben verbleven in aanmerking voor een pardonvergunning. In Duitsland worden alleen personen die ten minste een *Duldung* hebben geregulariseerd. Ook alle eerdere regularisatieregelingen in Duitsland sloten illegaal in het land verblijvende vreemdelingen uit.⁴⁶ In de tweede plaats moet in de Duitse regelingen aan veel meer voorwaarden worden voldaan dan in de Nederlandse. Vooral de eis dat men zelf geen schuld heeft aan het niet kunnen vertrekken zou de doelgroep in Duitsland sterk kunnen inperken. Een ander verschil is dat in Duitsland de betrokkenen zelf een aanvraag moeten indienen – alhoewel gedoogden per definitie bekend zijn bij de *Ausländerbehörde* – terwijl in Nederland de vergunning ambtshalve wordt verleend.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse regeling er, zoals de titel al aangeeft, op gericht is om zoveel mogelijk slepende dossiers te kunnen sluiten zonder nieuwe uitvoeringsproblemen te creëren. De Nederlandse regeling is vooral ook pragmatisch. In Duitsland is veel meer vastgehouden aan voorwaarden die ook bij eerdere regelingen werden gesteld. De regelingen mochten geen beloning stellen op ongewenst gedrag en mochten niet tot extra sociale uitgaven leiden. Dit heeft tot veel complexere regelingen geleid.

UITVOERING EN EFFECTEN

De Nederlandse pardonregeling trad in juni 2007 in werking en zal naar verwachting eind 2009 (inclusief de huisvesting van de 'pardonners') zijn afge-

46 Vgl. Hailbronner 2000: 252.

rond. Op 1 februari 2008 meldde staatssecretaris van Justitie Albayrak dat naar verwachting ongeveer 27.500 personen een verblijfsvergunning zullen krijgen. De tussenstand was op dat moment als volgt. De IND had de dossiers van ongeveer 30.000 personen beoordeeld, waaronder ruim 2.500 door gemeenten aangemelde personen. Gemeenten hadden in totaal 5.000 personen aangemeld die niet meer bekend waren bij de IND. De IND had aan bijna 25.000 personen een zogenaamde aanbodbrief toegezonden. Ongeveer 21.000 van hen hadden het aanbod van de IND al geaccepteerd en er waren al 17.500 procedures ingetrokken. Ongeveer 5.000 personen voldeden volgens de IND niet aan de voorwaarden van de regeling; circa 3.500 van hen zouden 'verwijderbaar' zijn. De voorwaarde die het vaakst (in ruim 40% van de tot dan toe getelde gevallen) tot afwijzing leidde was die van ononderbroken verblijf in Nederland.⁴⁷

Het aantal van 27.500 komt overeen met de bij de vaststelling van de regeling gemaakte schatting. De tevoren gevreesde aanzuigende werking op personen die ooit in Nederland een asielverzoek hebben ingediend – het kabinet-Balkenende III noemde in zijn reactie op de motie-Bos een aantal van 'in uiterste instantie' 200.000 – heeft zich dus in het geheel niet voorgedaan.

Bij de uitvoering van de regeling lijken zich geen grote problemen voor te doen. Ook niet in gevallen van oude-wetters die 'mob' waren gegaan en door middel van een burgemeestersverklaring moesten worden aangemeld. Wel moet nog blijken hoeveel van deze aangemelde personen volgens de IND aan de voorwaarden van de regeling voldoen. Mogelijk is bij deze groep bijvoorbeeld vaker sprake van onderbroken verblijf. Dat de uitvoering zonder grote problemen verloopt lijkt overigens mede te danken aan de inzet van dezelfde organisaties die eerder een belangrijk aandeel in de totstandkoming van de regeling hadden. In veel gemeenten fungeerde Vluchtelingenwerk als meldpunt voor personen die voor een burgemeestersverklaring in aanmerking wilde komen. LOGO zette in samenwerking met INLIA de 'Pardonbank' op: een database waarbij gemeenten zich konden aansluiten. De database hielp de aangesloten gemeenten bij het wegen van de bewijsstukken die werden aangedragen voor het verkrijgen van burgemeestersverklaringen. Ook konden geautomatiseerde vergelijkingen met de gegevensbestanden van de IND worden gemaakt.⁴⁸

Over de resultaten van de Duitse wettelijke regeling valt nog weinig te zeggen. Over de resultaten van de IMK-regeling is al wel het een en ander be-

47 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, www.justitie.nl/images/Brief%20uitvoering%20regeling%20afwikkeling%20nalatenschap%20oude%20Vw..._tcm34-100570.pdf.

48 Zie de website van INLIA: http://www.inlia.nl/gemeenten/show_nieuws.php?id=80.

kend. De schattingen vooraf liepen sterk uiteen. De IMK verwachtte dat maximaal 10% van alle gedoogden direct, en nog eens 20% in tweede instantie (na arbeid te hebben gevonden) voor een verblijfsvergunning in aanmerking zou komen. Vluchtelingenorganisaties waren veel pessimistischer. Feit is dat er bijna 72.000 aanvragen werden ingediend. Dat aantal komt overeen met 40% van het totale aantal gedoogden bij de inwerkingtreding van de regeling. Op 30 september 2007 waren bijna 20.000 verblijfsvergunningen verleend. Dat betekent dat 11% van alle gedoogden (en 28% van de aanvragers) een verblijfstitel had gekregen. Daarnaast waren bijna 30.000 *Duldungen zur Arbeitssuche* verleend en waren bijna 8.000 aanvragen afgewezen. Over ruim 19.000 aanvragen moest nog worden beslist.⁴⁹

Het percentage gedoogden dat een verblijfsvergunning kreeg, verschilde per deelstaat. Het grootste absolute aantal verblijfsvergunningen werd in Noord-Rijnland-Westfalen verleend. Deze deelstaat heeft ook de grootste populatie gedoogden. Slechts 9% van die populatie werd door de IMK-regeling geregulariseerd. Het grootste relatieve aantal vergunningen werd in Hessen verleend. Hier kreeg 22% van alle gedoogden een verblijfsvergunning. In Baden-Württemberg was dit 14%, in Beieren 13% en in Berlijn slechts 6%. De Beierse minister van Binnenlandse Zaken Beckstein (SCU) had juist voorspeld: 'Dass die Berliner großzügiger sind als Bayern, ist zu befürchten, und so kommt es sicher auch.'⁵⁰ Waarschijnlijk echter worden de verschillen tussen de deelstaten niet alleen door de kleur van de deelstaatregeringen en de door die regeringen vastgestelde uitvoeringsregels verklaard. De arbeidsmarktsituatie (in Beieren is veel minder werkloosheid dan in Noord-Rijnland-Westfalen of Berlijn) en de uitvoeringspraktijk van de lokale Ausländerbehörden (Berlijn wordt door een rood-rode coalitie geregeerd, maar de Berlijnse Ausländerbehörde staat bekend als erg restrictief) spelen evenzeer een rol. Ook bij eerdere regularisatieregelingen verschilde de uitvoering zowel per Ausländerbehörde als per deelstaat.⁵¹

In de Landtag van Noord-Rijnland-Westfalen stelde de fractie van Bündnis 90/Die Grünen de vraag aan de orde of de verlening van verblijfsvergunningen van de woonplaats afhangt. De ene Ausländerbehörde zou veel actiever zijn in het aanschrijven en informeren van betrokkenen dan de andere. Ook zouden de Ausländerbehörden in Noord-Rijnland-Westfalen verschillende

49 BT-Drs. 16/7089. In sommige deelstaten werden verblijfsvergunningen die verleend werden nadat eerst een *Duldung zur Arbeitsplatzsuche* was afgegeven, dubbel geteld. Daarom tellen de cijfers over de beslissingen op aanvragen op tot 77.000.

50 *Spiegel Online*, 22 oktober 2006, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,443562,00.html.

51 König 2002.

methoden hanteren voor de inkomensstoets.⁵² Eveneens in Noord-Rijnland-Westfalen verzamelde de Flüchtlingsrat positieve en negatieve voorbeelden van de toepassing van de 'buitenschuldvoorwaarde'. Uitgeprocedeerde asielazoekers weigeren vaak om de door hun ambassade (voor de afgifte van een laissez-passer) verlangde verklaring van vrijwilligheid te ondertekenen. Sommige Ausländerbehörden zouden het ontbreken van een dergelijke verklaring als voldoende grond beschouwen om de aanvraag af te wijzen, terwijl andere Ausländerbehörden in dergelijke gevallen wel verblijfsvergunningen verleenden.⁵³ De uitvoeringsregels van het Noord-Rijnland-Westfaalse ministerie van Binnenlandse Zaken lieten, juist door hun gedetailleerdheid, ruimte voor beide beslissingen:

*'Bei der Prüfung einer vorsätzlichen Behinderung [...] ist insbesondere die Frage der Zumutbarkeit der Abgabe der erforderlichen Erklärung, die Motivlage für das Verhalten des Betroffenen sowie die Frage der Kausalität zwischen der Nichtabgabe der Erklärung und dem Nichtvollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen in die Betrachtung einzubeziehen.'*⁵⁴

Over het aantal gedoogden dat uiteindelijk aan de inkomenseis zal kunnen voldoen, valt nog weinig te zeggen. De organisaties die campagne voerden voor een ruimhartige regeling vreesden dat vooral gezinnen met kinderen niet aan deze voorwaarde zullen kunnen voldoen. Voor gezinnen geldt een hogere inkomenseis. Bovendien is het voor gezinnen nog lastiger dan voor alleenstaanden om in een andere deelstaat – waar ze mogelijk weer op *Sachleistungen* en *Sammelunterkünfte* aangewezen zullen zijn – op zoek te gaan naar werk. Of deze vrees terecht is zal pas begin 2010 duidelijk worden, als de verblijfsvergunningen *auf Probe* zijn afgelopen. Wat wel al vaststaat is, dat de Ausländerbehörden dan opnieuw veel werk zullen hebben aan het uitvoeren van de inkomensstoets.

Alhoewel het nog te vroeg is om de resultaten van de regelingen in beide landen te vergelijken, kan al wel worden geconcludeerd dat de Duitse regeling meer uitvoeringsproblemen met zich meebrengt dan de Nederlandse. De complexiteit van de Duitse regeling werkt door in de uitvoering ervan. Tijdens een bijeenkomst van Duitse vreemdelingenrechtsspecialisten najaar 2007 werd met spijt geconstateerd dat in veel gevallen uiteindelijk de rechter de knoop zal

52 Flüchtlingsrat NRW Schnellinfo 6/2007, 20 juni 2007, www.fluechtlingsrat-nrw.de/2491/.

53 Flüchtlingsrat NRW Schnellinfo 6/2007, 7 november 2007, www.fluechtlingsrat-nrw.de/2603/.

54 Anwendungshinweise zu §§ 104a und 104b Aufenthaltsgesetz, www.im.nrw.de/aus/doks/071016erlass_gesetzliche%20Altfallregelung.pdf.

moeten doorhakken.⁵⁵ In Nederland zal waarschijnlijk een veel groter deel (80 tot 90%) van de doelgroep worden geregulariseerd. Dit is, behalve aan de regeling zelf, waarschijnlijk ook aan een goede voorlichting, ondersteuning en voorselectie door vluchtelingenorganisaties te danken.

In beide landen nam overigens het aantal nieuwe asielverzoeken in 2007 (verder) af ten opzichte van voorgaande jaren.⁵⁶ Van een eventuele aanzui-gende werking op nieuwe asielzoekers – een effect dat tegenstanders van de regelingen in beide landen hadden voorspeld – bleek dus niets. Ook bij de door Groenendijk bestudeerde regularisatiecampagnes voor illegale vreemdelingen bleef een dergelijk effect meestal uit. Groenendijk wees op nog een aantal andere onbedoelde of onverwachte effecten van regularisatiecampagnes voor illegalen. Een daarvan was dat de contacten tussen immigratieautoriteiten enerzijds en immigrantengemeenschappen of hun hulpverleners anderzijds worden geïntensiveerd. Wil men zoveel mogelijk mensen die in aanmerking komen voor de regeling bereiken, dan heeft men elkaar immers nodig. Daarom biedt een regularisatiecampagne een gelegenheid om de wederzijdse stereotype beelden en vooroordelen te herzien, aldus Groenendijk. Of dit laatste bij de huidige Nederlandse en Duitse regelingen daadwerkelijk gebeurt, kunnen wij nog niet goed beoordelen. Zeker in Nederland heeft de regeling wel tot intensievere contacten tussen autoriteiten en hulpverleners geleid.

TOT BESLUIT

Onder de Nederlandse pardonregeling zullen relatief meer langverblijvende asielzoekers worden geregulariseerd dan onder de Duitse *Bleiberechtsregelung*. Toch lost ook de Nederlandse regeling het probleem van de slepende asielzaken niet structureel op. Het is een kwestie van tijd voordat discussie zal ontstaan over slepende zaken onder de Vreemdelingenwet 2000 – die zijn er namelijk ook. Een permanente regeling zoals Nederland die met het drie-jarenbeleid kende zou een meer structurele oplossing bieden. Zo'n regeling schept duidelijkheid en vormt een stok achter de deur voor de uitvoerende instanties om tijdig een beslissing te nemen.

55 'Wege aus dem prekären Aufenthalt – Wie weit reicht die staatliche Integrationsbereitschaft? Erste Herbsttagung des Netzwerkes Migration und Recht', 9-11 november 2007, Hohenheim.

56 Zie voor de Duitse cijfers de website van het Bundesministerium des Innern: http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165228/Internet/Content/Common/Lexikon/___Einzelseiten/Asylbewerberzahlen___seit___1999___Id___51354___de.html; voor de Nederlandse cijfers zie 'Politiek kibbelt over interpretatie van laagste asielcijfer sinds jaren', *de Volkskrant* 19 februari 2008.

LITERATUUR

- ACVZ (2006) *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*, Den Haag: Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
- Beauftragte (2002) *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin und Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- Beauftragte (2005) *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- BMI (2006) *Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Böcker, A. (1998) 'Gedogen als instrument van het Nederlandse asielbeleid', *Migrantenstudies* 14(4), p. 248-260.
- Böcker, A. & D. Vogel (1997) *Duldung des Aufenthalts von Ausländern. Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande* (ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/97), Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Boeles, P. (2001) 'Kroniek van het migratierecht', *NJB* 76(31), p. 1534-1540.
- Boeles, P. & B.E.C.M. Tax (1999) 'Kroniek van het migratierecht', *NJB* 74(31), p. 1518-1524.
- Groenendijk, C.A. (1998) 'Rechtssociologische notities over regularisatiecampagnes', in: *Een regularisatiecampagne voor mensen zonder wettig verblijf in België*, Brussel: Steunpunt Mensen Zonder Papieren, p. 44-50.
- Grütters, C. (2003) *Asiodynamiek – Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Grütters, C. (2006) *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen* (voorstudie bij Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*), Den Haag: Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
- Grütters, C. (2007) 'Een pardon is een goed begin', *NJB* 82(11), p. 600-608.
- Hailbronner, K. (2000) 'The regularisation of illegal immigrants in Germany', in: Ph. de Bruycker (red.), *Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, Brussel: Bruylant, p. 251-271.
- König, J. (2002). *Die Altfallregelungen von 1999 und 2001 oder Was geschieht mit den 230.000 geduldeten Menschen in Deutschland?*, http://www.asylforschung.de/f_info.htm.
- VluchtelingenWerk (2006) *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Wiefelspütz, D. (2007) 'Bleiberecht', *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 27(2), p. 41-42.