

Cahier 2011-10

Pardon?

Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude
Vreemdelingenwet

L.J.I. Wijkhuijs
A.M. Galloway
M.H.C. Kromhout
I.C. van der Welle
M. Smit

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister voor Immigratie en Asiel weergeeft.

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: wodc@minvenj.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl.

Voorwoord

Toen na stevige politieke en maatschappelijke discussies besloten werd tot de Pardonregeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet, startte een complex proces waar veel verschillende partijen intensief bij betrokken waren. Op grond van de regeling, die op 15 juni 2005 in werking trad en tot eind december 2008 duurde, kregen ruim 28.000 asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers een verblijfsvergunning.

Het WODC verrichtte, met medewerking van mw. dr. I.C. van der Welle, verbonden aan Regioplan, een evaluatieonderzoek met als centrale vragen of de regeling werd uitgevoerd overeenkomstig de vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden en tot welke resultaten en onbedoelde uitkomsten de Pardonregeling volgens betrokkenen heeft geleid. In het kader van het onderzoek zijn interviews afgenomen met gemeenten, ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere instanties die bij de voorbereiding op, en/of de uitvoering van de Pardonregeling betrokken waren. Verder is er een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten en is statistische informatie geanalyseerd die betrekking heeft op achtergrond- en proceduregegevens van pardonkandidaten en gepardonneerden. Wij willen iedereen die hieraan een bijdrage heeft geleverd hartelijk danken voor de medewerking.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit de voorzitter mw. prof. dr. mr. A. Terlouw (Radboud Universiteit Nijmegen) en de leden dhr. dr. M. Boogers (Universiteit van Tilburg), mw. drs. A. Weltevrede (Erasmus Universiteit Rotterdam) en burgemeester dhr. drs. J. Wienen (VNG-adviescommissie Asiel en Integratie). Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakte dhr. W. Stevens (Directie Migratiebeleid) deel uit van de begeleidingscommissie. Een conceptversie van het rapport werd ook becommentarieerd door leden van een Klankbordgroep waar diverse vertegenwoordigers van verschillende ministeries, uitvoerings- en belangenorganisaties deel uitmaakten (zie bijlage 7 voor de samenstelling van de klankbordgroep). De interne leescommissie van het WODC bestond uit mw. dr. D. Schans en mw. MSc. R. van Os. Wij zijn de leden van de Klankbordgroep en beide commissies erkentelijk voor hun belangrijke bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport. Dank ook aan dhr. R. Aidala voor de vormgeving van het rapport.

Mede namens de auteurs,
Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen — 9

Samenvatting — 11

1 Inleiding — 15

- 1.1 Achtergrond van het onderzoek — 15
- 1.2 Vraagstelling — 17
- 1.3 Onderzoeksopzet — 19
 - 1.3.1 Definitie van begrippen — 19
 - 1.3.2 Onderzoeksmethoden — 20
- 1.4 Opbouw van het rapport — 23

2 De Pardonregeling en het bestuursakkoord — 25

- 2.1 Voorgeschiedenis Pardonregeling — 25
- 2.2 De elementen van de Pardonregeling — 32
 - 2.2.1 Asielaanvraag voor 1 april 2001: inschatting van de doelgroep — 33
 - 2.2.2 Ononderbroken verblijf — 34
 - 2.2.3 Contra-indicaties voor vergunningverlening — 36
 - 2.2.4 Ambtshalve vergunningverlening — 37
- 2.3 Het bestuursakkoord — 38
 - 2.3.1 Huisvesting, inburgering en werk — 39
 - 2.3.2 Beëindiging noodopvang — 40
 - 2.3.3 Bevorderen terugkeer — 41
 - 2.3.4 Financiële tegemoetkoming — 41
 - 2.3.5 Bekrachtiging van het bestuursakkoord — 42
- 2.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer en gemeenten — 43
- 2.5 Conclusie — 44

3 Vergunningverlening — 45

- 3.1 Voorbereiding op de vergunningverlening — 45
 - 3.1.1 Omvangschatting — 45
 - 3.1.2 Het bestand van de IND — 46
 - 3.1.3 Fasering in vergunningverlening — 48
- 3.2 De afgifte van burgemeestersverklaringen — 50
 - 3.2.1 Intake pardonkandidaten in gemeenten — 50
 - 3.2.2 Controle van gegevens pardonkandidaten door gemeenten — 52
 - 3.2.3 Helpdesk van de IND — 54
- 3.3 Verlengde openstelling van pardonloketten en einde Pardonregeling — 55
- 3.4 Organisatie van de beoordeling van dossiers: project 'Speciale Regeling 2007' — 57
 - 3.4.1 Fase 1 — 58
 - 3.4.2 Fasen 2 en 3 — 58
 - 3.4.3 Einde en vervolg van project 'Speciale Regeling 2007' — 58
- 3.5 (Aan)vragen bij de IND — 59
 - 3.5.1 Vragen naar de stand van zaken — 59
 - 3.5.2 Contact met M50-loket — 60
- 3.6 Inhoudelijke beoordeling van de dossiers — 62
 - 3.6.1 Toets aan de voorwaarden — 63
 - 3.6.2 Toets aan de contra-indicaties — 65

- 3.7 Informatie over het al dan niet verlenen van een pardonvergunning — 66
- 3.7.1 Informatie aan gepardonneerden en afvallers — 66
- 3.7.2 Terugkoppeling aan gemeenten — 68
- 3.8 Inhoudelijke beoordeling in het kader van voortgezet verblijf — 68
- 3.9 Bezwaar- en beroepsprocedures — 69
- 3.10 Identiteitsfraude en intrekkingen — 71
- 3.11 Personele inzet IND — 72
- 3.12 Gepardonneerden en afvallers: aantallen en achtergrondkenmerken — 73
- 3.13 Conclusie — 78

4 Huisvesting en intake in gemeenten — 81

- 4.1 De systematiek van het huisvestingsproces — 81
- 4.2 Voorbereiding op de huisvesting van gepardonneerden — 82
- 4.2.1 Afstemming tussen betrokken organisaties — 82
- 4.2.2 Instelling Taskforce Huisvesting Statushouders — 83
- 4.2.3 Inzicht in de te huisvesten doelgroep — 84
- 4.3 De uitvoering — 86
- 4.3.1 Huisvesting binnen-COA-groep — 86
- 4.3.2 Huisvesting buiten-COA-groep — 87
- 4.3.3 Werkwijze en samenwerking tussen gemeenten — 88
- 4.4 Resultaten — 90
- 4.5 Knelpunten — 95
- 4.6 Afhandeling huisvestingsvergoeding — 97
- 4.7 Intake in gemeenten — 99
- 4.7.1 Inschrijving in de GBA — 100
- 4.7.2 Intake gesprek — 102
- 4.7.3 Inschrijving bij zorgverzekeraar — 103
- 4.8 Conclusie — 106

5 Integratie — 109

- 5.1 Inburgeringsplicht en de rol van gemeenten — 109
- 5.2 Inburgering gepardonneerden — 113
- 5.2.1 Informatievoorziening aan gemeenten en gepardonneerden — 113
- 5.2.2 Werkwijze gemeenten — 114
- 5.2.3 Het Persoonsvolgend Budget — 115
- 5.3 Resultaten — 118
- 5.3.1 Aantal aangeboden en afgeronde inburgeringstrajecten — 118
- 5.3.2 Factoren die het doorlopen van inburgeringstrajecten belemmeren — 120
- 5.4 Financiële vergoeding aan gemeenten — 121
- 5.5 Arbeidsparticipatie gepardonneerden — 122
- 5.5.1 Werkwijze gemeenten — 123
- 5.5.2 Aantal werkende en uitkeringsafhankelijke gepardonneerden — 124
- 5.6 Conclusie — 126

6 Terugkeer — 129

- 6.1 Taken van de DT&V in het kader van de Pardonregeling — 129
- 6.2 Voorbereiding bij de DT&V — 131
- 6.3 Organisatie van de werkzaamheden bij de DT&V — 131
- 6.3.1 Organisatiestructuur — 131
- 6.3.2 De caseload van DT&V als gevolg van de Pardonregeling — 132
- 6.3.3 Capaciteit, prioriteiten en draagvlak — 134
- 6.4 Werkwijze van de regievoerder — 135
- 6.5 Vertrek met behulp van de IOM — 137

6.6 Aantallen vertrek — 137

6.7 Conclusie — 140

7 Noodopvang — 143

7.1 Beëindigen van noodopvang — 143

7.2 Noodopvang anno 2007 — 144

7.3 Noodopvang anno 2010 en 2011 — 147

7.4 Knelpunten bij het beëindigen van noodopvang — 151

7.4.1 Reguliere vervolgprocedures: medisch, buitenschuld en schrijnendheid — 152

7.4.2 De zorgplicht van gemeenten — 154

7.4.3 Terugkeerbeleid — 155

7.5 Conclusie — 157

8 Conclusie — 159

8.1 Vergunningverlening — 160

8.2 Huisvesting en intake in gemeenten — 161

8.3 Integratie — 162

8.4 Terugkeer van 'afvallers' — 163

8.5 Beëindiging van de noodopvang — 164

8.6 Slotbeschouwing — 164

Summary — 167

Literatuur — 173

Bijlagen

1 Samenstelling begeleidingscommissie — 175

2 Taakomschrijving samenwerkingsverbanden — 177

3 Organisaties waar respondenten werkten — 179

4 Realisatie taakstelling huisvesting gepardonneerden tot 2010 — 181

5 Realisatie taakstelling huisvesting asielvergunninghouders — 183

6 WODC-Enquête onder gemeenten 2011 — 185

7 Samenstelling Klankbordgroep — 190

Afkortingen

14-1 brieven	Brieven waarin een beroep werd gedaan op de inherente afwijkingsbevoegdheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (n.a.v. een toezegging van minister Nawijn op 14 januari 2003)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Aedes	Branchevereniging van woningcorporaties in Nederland
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Brief van 26 juni 2007	Brief van het ministerie van Justitie en de VNG aan gemeenten van 26 juni 2007
BSN	Burgerservicenummer
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CJD	Centrale Justitiële Documentatie
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CRV	Centraal Register Vreemdelingen
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CU	Christen Unie
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
D66	Democraten 66
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid (sinds 2009 opgegaan in de Directie Migratiebeleid)
DMB	Directie Migratiebeleid
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DVAS	Decentraal Vreemdelingen Administratiesysteem
ECSR	Europese Comité voor Sociale Rechten
EER	Europese Economische Ruimte: de landen die tot de EU behoren en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen
EK	Eerste Kamer
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
G4	De vier grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HKS	Herkenningsdienstsysteem
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS	Informatiesysteem van de IND
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISI	Informatiesysteem Inburgering
JID	Justitiële Informatiedienst

JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOGO	Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid
LPF	Lijst Pim Fortuyn
mob	Met onbekende bestemming
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NPS	Nederlandse Programma Stichting (per 1 september 2010 met TELEAC en RVU samengegaan in NTR)
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
NVvB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OC&W	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPS	Opsporingsregister
PIB	Persoonlijk Inburgeringsbudget
PVB	Persoonsvolgend Budget
PvdA	Partij van de Arbeid
PvdD	Partij voor de Dieren
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
ROA	Regeling Opvang Asielzoekers
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (in 2009 opgegaan in de Directie Migratiebeleid)
SP	Socialistische Partij
Stb	Staatsblad
Stct	Staatscourant
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VARA	Vereniging Arbeiders Radio Amateurs
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vp	Vreemdelingenpolitie
VPRO	Vrijzinnige Protestantse Radio Omroep
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VTV	Voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
Wi	Wet Inburgering
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
Zvw	Zorgverzekeringswet

Samenvatting

Aanleiding tot en doel van het onderzoek

In de tweede helft van de jaren negentig was bij de IND en bij de vreemdelingenkamers een achterstand in de afhandeling van asielprocedures ontstaan. In Nederland verbleven toen vele asielzoekers zonder (permanente) verblijfsvergunning, die een 'prop' in de asielketen vormden. Na stevige politieke en maatschappelijke discussies werd besloten tot een pardonregeling om de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen. De regeling, die op 15 juni 2007 in werking trad, hield in dat ambtshalve een verblijfsvergunning zou worden verleend aan een duidelijk afgebakende groep vreemdelingen. Zij was gekoppeld aan uitgangspunten en afspraken die werden vastgelegd in een bestuursakkoord tussen de centrale overheid en gemeenten. Deze hadden ondermeer betrekking op huisvesting, inburgering en arbeidstoeleiding van gepardonneerden, het vertrek van afvallers, verbeteringen in de asielprocedure en het in de toekomst voorkomen van achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken, alsmede financiële compensatie van gemeenten door het Rijk. Bij de totstandkoming van het bestuursakkoord werd een evaluatie van de Pardonregeling toegezegd.

Het doel van het onderhavige onderzoek is na te gaan of de uitvoering van de Pardonregeling overeenkomstig de vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden is verlopen en in hoeverre de resultaten overeen komen met hetgeen vooraf was beoogd.

Centrale onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

De volgende acht centrale vragen worden in het rapport beantwoord:

- 1 Wat waren de uitgangspunten en randvoorwaarden van de Pardonregeling en van welke veronderstellingen zijn de actoren die bij de uitwerking van deze regeling en het daaraan gekoppelde bestuursakkoord betrokken waren uitgegaan?
- 2 Welke taken vloeiden voor de verschillende organisaties uit de Pardonregeling en het bestuursakkoord voort en hoe is door hen de uitvoering daarvan georganiseerd?
- 3 Hoe is in het kader van de Pardonregeling het proces rond de vergunningverlening verlopen?
- 4 Hoe is het proces rond de huisvesting van gepardonneerden verlopen en in hoeverre zijn de afspraken die daarover in het bestuursakkoord zijn gemaakt nagekomen?
- 5 Hoe is het proces rond de inburgering van gepardonneerden verlopen?
- 6 Hoe is de toeleiding van gepardonneerden naar de arbeidsmarkt verlopen?
- 7 Hoe is het proces verlopen rond de terugkeer van vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen en tot welke resultaten heeft dit geleid?
- 8 Aan hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers werd op 25 mei 2007 (de dag waarop het bestuursakkoord werd ondertekend) noodopvang verleend en is, overeenkomstig de afspraken uit het bestuursakkoord, de gemeentelijke (financiering van) noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk per 1 januari 2010 beëindigd?

Voor de beantwoording van deze proces- en doelbereikingsvragen, zijn (beleids-) stukken en (onderzoeks)rapporten bestudeerd en is gebruikgemaakt van ex-post metingen onder meerdere bronnen:

- interviews met 59 respondenten, werkzaam bij gemeenten, ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere instanties die bij de voorbereiding op, en/of de uitvoering van de Pardonregeling betrokken waren;
- een enquête onder gemeenten;
- analyse van een (geanonimiseerd) databestand betreffende pardonkandidaten.

Kwantitatieve resultaten

Aantal vergunningen

In het kader van de Pardonregeling zou een verblijfsvergunning worden verleend aan tussen de 25.000 en 30.000 vreemdelingen. Het aantal pardonkandidaten bedroeg in totaal 35.874, van wie 29.288 bekend bij de IND en/of de DT&V en 6.586 aangemeld via een burgemeestersverklaring. Tot aan 21 februari 2011 (peildatum) hebben 29.524 personen een 'pardonaanbod' gekregen en 28.304 daadwerkelijk een verblijfsvergunning. De overigen vielen af omdat zij niet aan de voorwaarden voldeden, waren niet te bereiken, of accepteerden het aanbod niet.

Huisvesting

In totaal moesten circa 27.500 gepardonneerden gehuisvest worden, van wie 12.500 verblijvend op een COA-locatie (de binnen-COA-groep) en 15.000 daarbuiten (de buiten-COA-groep). Op 1 januari 2010 was dat voor 96% van hen gerealiseerd. De realisatie van de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders, die niet mocht lijden onder de huisvesting van gepardonneerden, nam in de tweede helft van 2008 af. Het absolute aantal asielvergunninghouders dat werd gehuisvest nam vanaf dat moment echter fors toe van 2.560 tot 5.040 in de tweede helft van 2010.

Voor de uitvoering van de Pardonregeling was in totaal 55 miljoen euro toegezegd. Gemeenten konden aanspraak maken op € 3.400 per gehuisvest huishouden. De vergoeding dekte de kosten niet altijd. Een kleine 30% van vooral grote gemeenten gaf dit aan.

Integratie: inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt

Van de inburgeringsplichtige gepardonneerden uit de binnen-COA-groep namen er ruim 6.500 vrijwillig deel aan een programma 'voorbereiding op inburgering'. Slechts 747 van deze gepardonneerden vroegen (in 2008) een Persoonsvolgend Budget (PVB) voor inburgering in de opvang aan, waar circa 95% van werd gehonoreerd.

In de periode 2007 t/m 2010 (peildatum 18 januari 2011) zijn in totaal 12.417 gepardonneerden gestart met een inburgeringstraject, waarvan iets meer dan de helft duaal van aard was, gericht op taalverwerving en verkrijgen van arbeid. Van hen hebben er gedurende deze periode 7.129 deelgenomen aan het inburgeringsexamen, van wie er 5.731 slaagden en 529 met succes het Staatsexamen aflegden. Per inburgeringsplichtige gepardonneerde ontvingen gemeenten € 4.480. Voor de meeste gemeenten was deze tegemoetkoming (ruim) voldoende.

De meeste gepardonneerden vroegen een uitkering aan bij de gemeentelijke dienst SoZaWe. Daarna werden zij doorverwezen naar een re-integratiebureau dat de toeleiding naar de arbeidsmarkt verzorgde. In 2009 bleek ongeveer de helft van de volwassen gepardonneerden een full time of part time baan te hebben gevonden, of een studie te volgen.

Noodopvang

Een van de uitgangspunten van de Pardonregeling was dat gemeenten geen noodopvang meer zouden verlenen aan personen die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege. In mei 2007 verleende 67% van de gemeenten geen noodopvang meer, begin 2011 was dit 87%. Daarnaast nam het gemiddelde aantal personen aan wie op die momenten opvang werd verleend af van 4,6 naar 0,5. Het betrof voornamelijk uitgeprocedeerde asielzoekers die rechtmatig in Nederland verbleven.

Terugkeer

DT&V had een inspanningsverplichting betreffende de terugkeer van afvallers van de Pardonregeling. Op 21 februari 2011 waren 3.589 van hen geregistreerd als vertrokken: van wie 225 gedwongen, 207 zelfstandig met behulp van de IOM en 3.157 als 'zelfstandig en zonder toezicht', wat vroeger 'MOB' werd genoemd. Laatstgenoemde vreemdelingen zijn niet meer in beeld bij officiële instanties en het is niet zeker of, hoe en wanneer zij Nederland hebben verlaten.

Conclusies met betrekking tot de uitvoering van de Pardonregeling (het proces)

Vergunningverlening

Het proces rond de vergunningverlening door de IND is over het algemeen volgens plan verlopen. De IND werkte overeenkomstig de aangekondigde fasering en medio 2008 was over 95% van de pardonkandidaten die op dat moment bekend waren een beslissing genomen. Uiteindelijk lukt het om verschillende redenen (verruiming aanvraagtermijn voor het indienen van burgemeestersverklaringen, onvoorziene bezwaar- en beroepsprocedures en extra werklast in verband met fraude met foto-kaarten), niet om alle werkzaamheden rondom de vergunningverlening eind 2008 te beëindigen zoals beoogd.

Ook de afgifte van burgemeestersverklaringen verliep voorspoedig, zij het niet binnen de vooraf geplande termijn. Gemeenten probeerden op verschillende manieren om zo veel mogelijk pardonkandidaten te bereiken. Het opmaken en controleren van de dossiers werd meestal geheel of deels uitbesteed aan lokale belangenorganisaties. Vooral de G4 lukte het niet om voor eind 2007 alle burgemeestersverklaringen in te dienen, omdat zich tegen het einde van de termijn nog een groot aantal pardonkandidaten meldde.

Huisvesting en intake in gemeenten

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat gepardonneerden uiterlijk twee jaar na toekenning van de verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest. De huisvesting van de 'binnen-COA-groep', verliep grotendeels overeenkomstig de wijze waarop de huisvesting van asielvergunninghouders plaatsvindt. Een groot deel van de 'binnen-COA-groep' vond een woning in de gemeente of regio van verblijf. Met gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' vond bij het gemeentelijke intake-loket een gesprek plaats over onder andere hun huisvesting. Ook zij zijn veelal in de gemeente van verblijf gehuisvest, soms in de woning waar zij al verbleven.

Bij de registratie van de gepardonneerden in de GBA deden zich enkele knelpunten voor. Zo bleek het lastig om onjuiste persoonsgegevens te veranderen of om een onjuiste identiteit te herstellen. Voor in Nederland geboren kinderen van gepardonneerden wier geboorte nooit was aangegeven, moest met terugwerkende kracht een geboorteakte worden opgesteld. Het gezin waartoe deze kinderen behoorden kwam intussen niet in aanmerking voor huisvesting of een uitkering.

Ook over de datum van inschrijving bij een zorgverzekeraar en de datum van afgifte van een bijstandsuitkering bestond onduidelijkheid.

Voor de problemen zijn in goed overleg oplossingen gevonden.

Integratie

De toeleiding van inburgeringsplichtige gepardonnerden naar inburgeringstrajecten is met urgentie opgepakt. Gepardonnerden in de centrale opvang konden al met hun inburgeringstraject beginnen door gebruik te maken van het PVB. In de gemeenten kregen de gepardonnerden na het intakegesprek een – veelal dual – inburgeringstraject aangeboden. Over het algemeen ontstonden er geen (langere) wachtlijsten voor inburgeringscursussen. Wel konden gepardonnerden, met name in de grote steden, soms pas na een tijdrovend proces met een inburgeringscursus starten.

Terugkeer van 'afvallers'

De DT&V had een inspanningsverplichting om het vertrek van afvallers van de Pardonregeling zo veel mogelijk binnen de bestaande organisatiestructuur te faciliteren en realiseren. Verbijzonderingen – gespecialiseerde regievoerders en periodiek overleg met senior regievoerders – bleken echter nodig. De DT&V heeft gemeenten over het algemeen geïnformeerd over het vertrekproces van individuele afvallers. De meeste gemeenten beoordeelden dit positief.

Niet alle verwijderbare afvallers zijn reeds vertrokken. Belemmeringen voor een vertrek zijn bijvoorbeeld 3 EVRM-beletselen bij 1F'ers, medische problematiek of criminele antecedenten. Ondanks de inspanningen van verschillende betrokkenen en met name de DT&V, blijkt het moeilijk de terugkeer van de afvallers van de Pardonregeling te realiseren.

Beëindiging van de noodopvang

Het aantal noodopvang verlenende gemeenten en het gemiddelde aantal personen aan wie zij noodopvang verleenden nam af, maar er zijn nog gemeenten die zich genoodzaakt voelen om uitgeprocedeerde asielzoekers van noodopvang te voorzien. Veelal gaat het om rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Beëindiging van de gemeentelijke noodopvang is lastig om verschillende redenen: het feit dat mensen in reguliere vervolgsprocedures rechtmatig verblijf hebben maar geen recht op opvang van rijkswege, de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen, en de onmogelijkheid van een sluitend terugkeerbeleid. De behoefte aan 'noodopvang' blijft hierdoor voor enkele individuele gevallen bestaan.

Tot slot

De uitvoering van de Pardonregeling was een complex proces waarvoor vele partijen zich in goed overleg en nauwe samenwerking grote inspanningen getroost hebben. Mede daardoor werd het beheersbaar. Met de Pardonregeling lijkt een aanzienlijk deel van de 'prop' uit de asielketen te zijn verdwenen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Reeds bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) werd door verschillende politieke partijen om een pardonregeling gevraagd voor asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend (TK 1999-2000, 26 732, nr. 4, p. 21-30). Voor de afwikkeling van de zogenoemde nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet is uiteindelijk in 2007 een bijzondere regeling getroffen: de 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet' (hierna: Pardonregeling). Aan de beslissing tot het instellen van deze regeling ging een stevige politieke en maatschappelijke discussie vooraf.

In de tweede helft van de jaren negentig was bij de IND,¹ maar ook bij de vreemdelingenkamers, een achterstand in de afhandeling van asielprocedures ontstaan. Vele asielzoekers waren lange tijd in een procedure verwickeld. Op het moment dat de Vw 2000 in werking trad, verbleven zij nog in een opvanglocatie in afwachting van een definitief uitsluitsel over hun asielverzoek. Daarnaast verbleef eind jaren negentig een groot aantal asielzoekers in Nederland die ofwel reeds lange tijd waren uitgeprocedeerd en naar het land van herkomst dienden terug te keren, ofwel op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvvtv) nog in Nederland verbleven. Bij verbetering van de situatie in hun land van herkomst zou deze laatste groep in principe uit Nederland moeten vertrekken. In de praktijk bleek terugkeer, om technische en beleidsmatige redenen, vaak problematisch. Dit alles had tot gevolg dat op het moment dat de Vw 2000 in werking trad een aanzienlijk aantal asielzoekers zonder (permanente) verblijfsvergunning in Nederland verbleef.

Omdat een pardonregeling voor de betreffende groep asielzoekers uitbleef, is in de jaren nadat de Vw 2000 was ingevoerd, door zowel maatschappelijke organisaties als in de Tweede Kamer, alsnog voor een dergelijke regeling gepleit. Dit leidde in eerste instantie tot een tweetal maatregelen. Op 14 januari 2003, deed de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) eerst de toezegging om de situatie van zogenoemde schrijnende gevallen, waaronder die van asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet een aanvraag hadden ingediend en nog tegen een afwijzing van hun asielverzoek procedeerden, in nadere overweging te nemen.² Enkele maanden later, na het aantreden van het kabinet Balkenende II in mei 2003, is vervolgens door de nieuwe Minister voor V&I de zogenoemde 'Eenmalige Regeling' ingesteld voor asielzoekers die op dat moment inmiddels vijf jaar of langer in afwachting waren van een definitieve beslissing op hun eerste asielverzoek (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754; Stct 2003, nr. 191, p. 11).³ Parallel aan de Eenmalige Regeling werd het terugkeerbeleid geïntensiveerd, onder meer in de vorm van het zogenoemde project Terugkeer (TK 2003-2004, 29 433, nr. 1).⁴ Een

¹ En de voorganger daarvan, de afdeling Toelating en Verblijf van de Directie Vreemdelingenzaken.

² Verzoeken tot een nadere overweging werden ook wel '14-1 brieven' genoemd.

³ Op grond van de Eenmalige Regeling is in 2003 aan in totaal 2.097 asielzoekers ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning verstrekt (TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 795).

⁴ Het project Terugkeer diende de vrijwillige, of desnoods gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te bewerkstelligen die hun eerste aanvraag onder de oude Vreemdelingenwet hadden ingediend en nog steeds gebruikmaakten van (gemeentelijke) opvangvoorzieningen.

blijvend knelpunt in de uitvoering van het terugkeerbeleid bleek de beëindiging van opvangvoorzieningen in gemeenten. Noch afzonderlijke gemeenten, noch de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), wenste medewerking te verlenen aan de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers als beëindiging van de opvangvoorzieningen betekende dat gezinnen op straat kwamen te staan. Volgens de VNG behoorden de opvangvoorzieningen voor asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend, en dus reeds lange tijd in Nederland verbleven, niet te worden beëindigd, zolang geen zicht op daadwerkelijke uitzetting bestond (zie Brief van de VNG aan de Vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 oktober 2008; Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 27 september 2006).

Het politieke en maatschappelijke verzet tegen het terugkeerbeleid en het uitblijven van een genereuze pardonregeling bereikte (onder meer door het project '26.000 gezichten')⁵ een climax in de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van 22 november 2006. Daags na de Tweede-Kamerverkiezingen werd door fractievoorzitter Bos van de PvdA (mede namens de SP, GroenLinks, CU, D66 en de PvdD) een motie ingediend tot het instellen van een pardonregeling voor asielzoekers die voor 1 april 2001 in Nederland asiel hadden aangevraagd en nog steeds in Nederland verbleven. In de motie werd tevens verzocht om ten aanzien van deze groep 'geen onomkeerbare stappen te nemen' (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1106). De motie, gericht tot het demissionaire kabinet Balkende III, werd op 30 november 2006 met een nipte meerderheid van stemmen (75 tegen 74) door de Tweede Kamer aangenomen (Handelingen TK 2006-2007, nr. 21, p. 1.509-1.533). Omdat de Minister voor V&I hierop afwijzend reageerde, terwijl de Tweede-Kamerfracties die de motie hadden ingediend er zeker van wensten te zijn dat geen van de in de motie bedoelde asielzoekers zou worden uitgezet voordat een nieuw kabinet was gevormd, volgde op 12 december een nieuwe motie van gelijke strekking⁶ van de hand van Tweede-Kamerlid Dijsselbloem (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1111).

Naar aanleiding van beide moties is in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV een passage opgenomen met de randvoorwaarden van de uiteindelijk op te stellen Pardonregeling (TK 2006-2007, 30 891, nr. 4, p. 35). Tevens was in het coalitieakkoord voorzien dat de uitvoering van de Pardonregeling zou worden gekoppeld aan een bestuursakkoord tussen de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG. In de daaropvolgende maanden zijn de Pardonregeling en het bestuursakkoord nader uitgewerkt en aan de Tweede Kamer voorgelegd (zie TK 2006-2007, 31 018, nrs. 1, 2 en 23).

De Pardonregeling trad op 15 juni 2007 in werking (Stct 2007, nr. 111, p. 12) en werd in de Stct van 29 december 2008 per 1 januari 2009 vervallen verklaard. Dit onderzoek betreft een evaluatie van die regeling, zoals door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG bij de totstandkoming van het bestuursakkoord was toegezegd (zie ook TK 2008-2009, 31 018, nr. 52). Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de Pardonregeling volgens de vooraf geformuleerde

⁵ Dit betrof een initiatief van een groep van zo'n 130 filmregisseurs die een serie portretten hadden gemaakt over asielzoekers die in het kader van het project Terugkeer Nederland dienden te verlaten (www.amnesty.nl/filmfestival/filmfestival_2005/AIF05_26000gezichten.shtml).

⁶ Met dien verstande dat in deze motie een voorbehoud werd geformuleerd ten aanzien van ongewenst verklaarde vreemdelingen.

uitgangspunten en randvoorwaarden is uitgevoerd en tot welke resultaten en onbedoelde uitkomsten de regeling volgens betrokkenen heeft geleid.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Is de uitvoering van de Pardonregeling overeenkomstig de vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden verlopen en in hoeverre komen de resultaten van de Pardonregeling overeen met hetgeen vooraf was beoogd?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van acht onderzoeksvragen, die zijn ondergebracht in zes thema's.

Met betrekking tot de totstandkoming en voorbereiding op de uitvoering van de Pardonregeling:

- 1 Wat waren de uitgangspunten en randvoorwaarden van de Pardonregeling en van welke veronderstellingen zijn de actoren die bij de uitwerking van deze regeling en het daaraan gekoppelde bestuursakkoord betrokken waren, uitgegaan?
- 2 Welke taken vloeiden voor de verschillende organisaties uit de Pardonregeling en het bestuursakkoord voort en hoe is door hen de uitvoering van deze taken georganiseerd?

Met betrekking tot de vergunningverlening:

- 3 Hoe is in het kader van de Pardonregeling het proces rond de *vergunningverlening* verlopen?
 - a Hoe is bij de IND de vergunningverlening (o.a. wat betreft tijdsduur en benodigde personele capaciteit) verlopen?
 - b Hoe verliep in gemeenten het proces rond de afgifte van burgemeestersverklaringen?
 - c Op welke wijze zijn vreemdelingen die al dan niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen daarvan op de hoogte gesteld?
 - d Tot welke kwantitatieve resultaten heeft het proces rond de vergunningverlening geleid?
 - Wat is de omvang en samenstelling (qua nationaliteit, sekse, leeftijd en verblijfsduur na eerste asielaanvraag) van de groep vreemdelingen die op grond van de Pardonregeling een verblijfsvergunning heeft gekregen? Ligt het totale aantal verleende verblijfsvergunningen binnen de vooraf geprognosticeerde 25.000 tot 30.000? En hoeveel van hen waren gezinsherenigers?
 - Hoe groot was de groep personen van wie de verblijfplaats bij de IND bekend was en aan wie een aanbod tot verlening van een verblijfsvergunning is gedaan? Hoeveel van hen hebben dit aanbod geaccepteerd?
 - Hoeveel personen zijn in totaal via een burgemeestersverklaring aangemeld en aan hoeveel van hen is een aanbod tot verlening van een verblijfsvergunning gedaan? Hoeveel van hen hebben dit aanbod geaccepteerd?
 - Hoe groot was de groep personen die *niet* op het aanbod tot verlening van een pardonvergunning heeft gereageerd, of dit aanbod heeft afgewezen?; Wat was de samenstelling van deze groep (qua nationaliteit, sekse, leeftijd en verblijfsduur na eerste asielaanvraag)? En wat is bekend over de redenen om niet te reageren, of het aanbod af te wijzen?
 - Hoe groot was de groep vreemdelingen (traceerbaar door, of aangemeld bij de IND), die niet in aanmerking kwam voor de Pardonregeling? Wat was de

samenstelling van deze groep (qua nationaliteit, sekse, leeftijd en verblijfsduur na eerste asielaanvraag), en wat waren de belangrijkste redenen waarom geen aanbod tot verlening van een pardonvergunning is gedaan?

- Hoeveel bezwaarschriften zijn ingediend tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling, en in welke mate hebben deze tot een beroepsprocedure geleid? In hoeverre zijn deze bezwaar- en beroepsprocedures afgehandeld en met welk resultaat?
- Hoe was het voor en na de Pardonregeling met de werkvoorraad van de IND gesteld wat betreft het aantal bezwaar- en beroepsprocedures?
- Hoe groot was de groep personen die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot het herstellen van de identiteit?

Met betrekking tot de huisvesting van gepardonneerden:

- 4 Hoe is het proces rond de *huisvesting* van gepardonneerden verlopen en in hoeverre zijn de afspraken die daarover in het bestuursakkoord zijn gemaakt nagekomen?
 - a Welke rol speelden verschillende betrokken partijen bij de huisvesting van de gepardonneerden?
 - b Is de afgesproken termijn voor de huisvesting van gepardonneerden gehaald, en is de groep gepardonneerden conform de taakstelling verspreid over Nederlandse gemeenten gehuisvest?
 - c Heeft het proces rond de huisvesting van gepardonneerden de huisvesting van reguliere asielgerechtigden vertraagd en zo ja, welke redenen zijn daarvoor te geven?
 - d Op welke wijze is door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan gemeenten de financiële tegemoetkoming (55 miljoen euro) voor de huisvesting van gepardonneerden uitgekeerd; welk bedrag is hieraan in totaal besteed, en in hoeverre zijn de kosten die gemeenten hebben gemaakt daarmee gedekt?

Met betrekking tot de integratie van gepardonneerden:

- 5 Hoe is het proces rond de *inburgering* van gepardonneerden verlopen?
 - a In hoeverre hebben gepardonneerden een inburgeringscursus gevolgd (en met succes afgerond)?
 - b In hoeverre zijn door de instroom van gepardonneerden eventuele wachtlijsten voor inburgeringscursussen ontstaan of gegroeid?
 - c Zijn er in deze verschillen tussen gemeenten te constateren?
 - d Op welke wijze is de financiële tegemoetkoming voor de inburgeringstrajecten van gepardonneerden uitgekeerd en welk bedrag is hieraan in totaal besteed? In hoeverre zijn de kosten die gemeenten hebben gemaakt daarmee gedekt?
- 6 Hoe is de *toeleiding* van gepardonneerden *naar de arbeidsmarkt* verlopen?
 - a In hoeverre is gebruikgemaakt van zogenoemde duale trajecten?
 - b Zijn er in deze verschillen tussen gemeenten te constateren?
 - c Wat is bekend over de mate waarin gepardonneerden op de Nederlandse arbeidsmarkt participeren?

Met betrekking tot de terugkeer van afvallers van de Pardonregeling:

- 7 Hoe is het proces verlopen rond de terugkeer van vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen en tot welke resultaten heeft dit geleid?
 - a Hoe is door de DT&V het proces vormgegeven rond de terugkeer van vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen, en zijn in de uitvoering daarvan de afspraken uit het bestuursakkoord nagekomen? Op

- welke wijze heeft de IOM bij de terugkeer van deze vreemdelingen een rol gespeeld?
- b Hoeveel vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen, zijn inmiddels teruggekeerd?
- c Wat zijn de belangrijkste redenen waarom terugkeer (nog) niet heeft plaatsgevonden?

Met betrekking tot de noodopvang:

- 8 Aan hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers werd op 25 mei 2007 (dat is de dag waarop het bestuursakkoord werd ondertekend) noodopvang verleend en is, overeenkomstig de afspraken uit het bestuursakkoord, de gemeentelijke (financiering van) noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk per 1 januari 2010 beëindigd? Zo nee,
 - a Hoeveel gemeenten boden of subsidieerden op 1 januari 2010 nog noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers en hoeveel gemeenten deden dat op 1 januari 2011 nog steeds?
 - b Is bekend aan hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers op respectievelijk 1 januari 2010 en 1 januari 2011 noodopvang werd verleend?
 - c Wat is bekend over de vreemdelingen die op bovengenoemde momenten in de noodopvang verbleven? In hoeverre betrof het asielzoekers die onder de oude respectievelijk nieuwe Vreemdelingenwet een asielaanvraag hadden ingediend; rechtmatig/onrechtmatig verblijvende vreemdelingen; gezinnen/alleenstaanden?
 - d Wat zijn voor de betreffende gemeenten de voornaamste redenen om de (financiering van) noodopvang voor afgewezen asielzoekers niet te beëindigen?

1.3 Onderzoekopzet

Dit onderzoek is in de eerste plaats een (ex post) beleidsevaluatie waarin een procesevaluatie wordt gecombineerd met het bepalen van cijfermatige uitkomsten. Het gaat om de vraag hoe de Pardonregeling in de praktijk is uitgevoerd en of dit volgens plan is gebeurd. Tevens wordt nagegaan tot welke resultaten en onbedoelde uitkomsten de Pardonregeling volgens diverse betrokkenen heeft geleid. In deze paragraaf beschrijven we op welke gegevens het onderzoek is gebaseerd en hoe deze zijn verzameld. Omdat in dit rapport een aantal begrippen vaak wordt gebruikt, zoals 'pardonkandidaten' en 'gepardonneerden', lichten we eerst ter verduidelijking de betekenis van deze en andere begrippen toe.

1.3.1 Definitie van begrippen

Met de term *pardonkandidaten* worden vreemdelingen bedoeld die vanwege de aanleiding en duur van hun verblijf mogelijk voor de Pardonregeling in aanmerking hadden kunnen komen. Een deel van hen, de zogenoemde *afvallers van de Pardonregeling*, heeft om verschillende redenen echter geen verblijfsvergunning gekregen. Na beoordeling van hun dossier is hen geen aanbod voor een pardonvergunning gedaan.

Zij die op grond van de Pardonregeling wel een verblijfsvergunning kregen, noemen we *gepardonneerden*. Het zijn vreemdelingen die onder de oude Vreemdelingenwet (dus voor 1 april 2001) een asielaanvraag hadden ingediend en nog in Nederland verbleven, hetzij op grond van een tijdelijke asielvergunning, hetzij omdat ze niet naar hun land van herkomst waren teruggekeerd hoewel hun asielaanvraag definitief was afgewezen, of omdat ze nog in een verblijfsrechtelijke procedure verwickeld

waren. Omdat zij aan de criteria van de Pardonregeling voldeden, is aan hen zo gezegd 'pardon' verleend.

Wanneer we het hebben over asielzoekers die via de gebruikelijke asielprocedure een verblijfsvergunning hebben gekregen, gebruiken we de term *asielvergunninghouders*.

Daarnaast wordt in dit rapport nog een aantal begrippen gebruikt waarmee bepaalde groepen personen worden aangeduid. Zo worden asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet asiel hebben aangevraagd in het jargon ook wel *oude wetters* genoemd, terwijl met de term *nieuwe wetters* asielzoekers worden bedoeld die na de invoering van de Vw 2000 (op 1 april 2001) een eerste asielverzoek hebben ingediend. Voor het beschrijven van processen die betrekking hebben op de inburgering of terugkeer zijn weer andere termen gangbaar. De omschrijving daarvan komt in latere hoofdstukken aan de orde.

1.3.2 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van informatie afkomstig uit interviews, een enquête onder gemeenten (zie bijlage 6) en een databestand met gegevens over de vergunningverlening. Aangezien het gaat om vragen die het proces en doelbereiking betreffen, is gekozen voor ex-post metingen en wel bij meerdere bronnen. Daarnaast is literatuuronderzoek verricht. In deze paragraaf lichten we de wijze van informatievergaring toe.

Interviews

Een belangrijk deel van de informatie in dit rapport is afkomstig uit interviews. In totaal is met 59 respondenten gesproken. Zij waren werkzaam bij gemeenten, ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere instanties die bij de voorbereiding op, en/of de uitvoering van de Pardonregeling betrokken waren.⁷ De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij en kennis van de voorbereiding en uitvoering van de Pardonregeling. Afhankelijk van hun rol is aan hen een reeks open vragen voorgelegd over de totstandkoming van de Pardonregeling en het bestuursakkoord, en de uitvoering daarvan. Omdat de onderzoeksvragen geen betrekking hebben op de wijze waarop gepardonneerden de uitvoering van de regeling ervoeren, zijn uitsluitend respondenten van betrokken (uitvoerings)partijen en niet gepardonneerden zelf geïnterviewd.

Veruit de meeste gesprekken vonden plaats in de periode oktober 2010 tot en met januari 2011. Vrijwel alle interviews zijn gehouden op de werkplek van de respondenten. Meestal was tijdens het gesprek één respondent aanwezig, in andere gevallen twee of meer. De gesprekken duurden over het algemeen anderhalf à twee uur, soms iets langer, of er werd na afloop een afspraak voor een tweede interview gemaakt. Ten bate van de verslaglegging zijn de meeste interviews, na toestemming van de respondent, opgenomen op een voicerecorder. Vervolgens is de informatie uit de interviews verwerkt tot een geanonimiseerd verslag dat voor een correctie op feitelijke onjuistheden aan de respondent(en) is voorgelegd.⁸ Soms zijn via e-mail of

⁷ In bijlage 2 is een korte omschrijving opgenomen van de organisatorische samenwerkingsverbanden (c.q. netwerken, verenigingen etc.) die bij de uitvoering van de Pardonregeling een rol speelden. Bijlage 3 geeft een overzicht van de organisaties waar de respondenten (voorheen) werkzaam waren.

⁸ De verslagen waren geen letterlijke weergave van hetgeen was gezegd, maar gaven een zakelijke samenvatting van verkregen informatie, ingedeeld naar de gespreksthema's (codes).

een opvolgend telefoongesprek nog enkele aanvullende vragen gesteld. In enkele gevallen, waarin het de respondent aan tijd voor een interview ontbrak, zijn de vragen per e-mail voorgelegd en beantwoord. Wanneer in deze rapportage wordt verwezen naar informatie uit de interviews, kan dit dus ook informatie betreffen die afkomstig is uit aanvullingen op het conceptverslag of per e-mail nagekomen informatie van de respondent(en). Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, wordt alleen in termen van één, twee of meerdere respondenten van een bepaalde organisatie naar de bron van informatie afkomstig uit de interviews verwezen.

Selectie gemeenten

Een aanzienlijk deel van de interviews vond plaats met ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten. Deze gesprekken hadden als doel om een indruk te krijgen van het werk dat de Pardonregeling voor gemeenten met zich meebracht. Op 1 januari 2011 telde Nederland 418 gemeenten,⁹ waarvan een aantal voor een interview is benaderd. De selectie bestond uit de vier grootste gemeenten, de zogenoemde G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), omdat deze ook bij de totstandkoming van de Pardonregeling betrokken waren, en twaalf kleinere gemeenten. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met een spreiding over de provincies. Omdat we vermoedden dat kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) minder met de Pardonregeling van doen hadden,¹⁰ vonden de interviews vooral in middelgrote gemeenten (20.000 tot 100.000 inwoners) en grote gemeenten (100.000 inwoners of meer) plaats (zie tabel 1.1). In totaal is met 21 gemeentebambtenaren uit achttien gemeenten gesproken. In veel gevallen werd er twee maal een interview gehouden.

Tabel 1.1 Selectie gemeenten voor interviews naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Totaal per 1-1-2011	Geselecteerd voor interview
Kleine gemeenten minder dan 20.000 inwoners	156	2
Middelgrote gemeenten 20.000 tot 100.000 inwoners	237	10
Grote gemeenten 100.000 inwoners of meer	25	6
Totaal	418	18

Enquête onder gemeenten

Om na te gaan in hoeverre de informatie uit de interviews met ambtenaren in achttien gemeenten overeenkomt met de ervaringen in andere gemeenten is in maart 2011 onder alle gemeenten een enquête uitgezet. De vragenlijst, die per brief aan de burgemeesters is verzonden, bestond uit 25 merendeels gesloten vragen over de uitvoering van de Pardonregeling. Twee weken later volgde per e-mail een herinnering om de vragenlijst te retourneren.¹¹ Van de uitgezette vragenlijsten zijn er 258, of wel 61%, ingevuld geretourneerd. De verdeling van de ontvangen lijsten naar

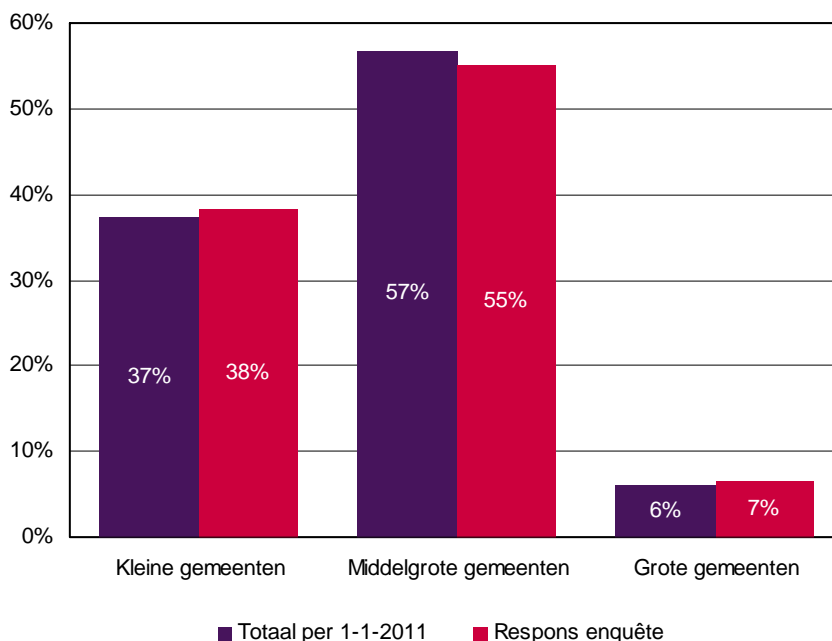
⁹ Exclusief de gemeenten op de Bovenwindse en Benedenwindse eilanden.

¹⁰ Kleine gemeenten waar een centrale opvang is gelegen vormden hierop een uitzondering.

¹¹ In totaal is 63% van de 418 uitgezette vragenlijsten retour ontvangen. Een aantal vragenlijsten was echter niet ingevuld. Redenen hiervoor waren dat de ambtenaar die bij de uitvoering van de Pardonregeling betrokken was, ziek was of niet meer bij de gemeente werkte, waardoor de gevraagde informatie niet voorhanden was of dat in de gemeente geen mensen woonachtig waren die voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen.

gemeentegrootte op basis van het inwoneraantal komt nagenoeg overeen met die van het totaal aantal gemeenten (zie figuur 1.1). De responderende gemeenten zijn in dat opzicht dus representatief voor de Nederlandse gemeenten. De informatie afkomstig uit de enquête is in verschillende hoofdstukken van dit rapport verwerkt.

Figuur 1.1 Respons op enquête naar gemeentegrootte



Databestand pardonkandidaten

Voor de beantwoording van de kwantitatieve vragen omtrent de vergunningverlening op grond van de Pardonregeling is gebruikgemaakt van een geanonimiseerd databestand van de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie,¹² dat voornamelijk uit gegevens van de IND bestaat. DMB valt sinds het aantreden van het kabinet Rutte onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit bestand bevat niet tot individuele personen herleidbare gegevens over alle pardonkandidaten van wie het dossier door de IND in het kader van de Pardonregeling is beoordeeld. Behalve de achtergrondkenmerken van de personen in kwestie, bevat het bestand de proceduregegevens, en informatie over de wijze van (eventueel) vertrek.

Literatuuronderzoek

Ten slotte is literatuuronderzoek verricht. Onder andere is gebruikgemaakt van Tweede-Kamerstukken, enkele onderzoeksrapporten en rapportages en (digitale) nieuwsbrieven die door de betrokken organisaties zijn uitgebracht.

¹² Heden: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

1.4 Opbouw van het rapport

In de volgende hoofdstukken beschrijven we de bevindingen van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelstellingen en randvoorwaarden van de Pardonregeling en de veronderstellingen waar de betrokkenen bij de voorbereiding op de uitvoering van deze regeling vanuit zijn gegaan. Beschreven wordt de aanleiding en totstandkoming van deze regeling. Ook de voorbereiding en inhoud van het daaraan gekoppelde bestuursakkoord worden besproken.

In hoofdstuk 3 staat de vergunningverlening op grond van de Pardonregeling centraal. Het hoofdstuk behandelt de voorbereiding en uitvoering van het proces van vergunningverlening, zowel bij de IND als, voor wat betreft de afgifte van burgemeestersverklaringen, in gemeenten. Tevens geven we in dit hoofdstuk de resultaten van het proces van vergunningverlening weer, waaronder de kenmerken van de populatie gepardonneerden en die van afvallers van de Pardonregeling. Ook het verloop in het aantal bezwaar- en beroepsprocedures komt in dit hoofdstuk aan bod. Hoofdstukken 4 en 5 gaan over respectievelijk de huisvesting en integratie van gepardonneerden en in het bijzonder over de wijze waarop deze processen in gemeenten zijn georganiseerd, de knelpunten die zich bij de uitvoering voordeden en de resultaten die zijn behaald.

Hoofdstuk 6 beziet aansluitend de inspanningen die zijn gepleegd in het kader van de terugkeer van afvallers van de Pardonregeling naar het land van herkomst. De vragen over de gemeentelijke (financiering van) noodopvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers en de beëindiging daarvan, waarover in het bestuursakkoord afspraken waren vastgelegd, komen in hoofdstuk 7 aan bod.

In hoofdstuk 8 beschouwen we de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken in relatie tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

2 De Pardonregeling en het bestuursakkoord

In het vorige hoofdstuk is al kort op de aanleiding voor de Pardonregeling ingegaan. In paragraaf 2.1 zetten we deze meer uitgebreid uiteen. Vervolgens bespreken we de verschillende elementen van de Pardonregeling (paragraaf 2.2) en gaan we in op de totstandkoming en inhoud van het bestuursakkoord (paragraaf 2.3). Dan volgt een beknopte weergave van de wijze waarop de Tweede Kamer en gemeenten over de Pardonregeling en het bestuursakkoord zijn geïnformeerd (paragraaf 2.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (2.5).

2.1 Voorgeschiedenis Pardonregeling

In de zomer van 1998 kondigde het tweede kabinet Kok in haar regeerakkoord aan dat de Vreemdelingenwet grondig zou worden herzien (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9).¹³ De asielprocedure moest worden verbeterd en worden verkort. Een kortere asielprocedure werd nodig geacht om het grote aantal asielverzoeken binnen een redelijke termijn te kunnen behandelen en zodoende asielzoekers sneller duidelijkheid te geven over hun verblijfsstatus. Om die reden zou de bezwaarfase in asielzaken komen te vervallen.

De aankondiging om de Vreemdelingwet aan te passen, vond plaats in een jaar waarin de uitvoering van de asielprocedure sterk onder druk stond. In 1998 steeg wederom het aantal asielaanvragen ten opzichte van voorgaande jaren. In 1996 werden 22.870 asielverzoeken ingediend; in 1997 was dit aantal met 50% gestegen tot in totaal 34.475 en in 1998 volgde nog eens een toename van 30% tot 45.215 asielverzoeken (bron: IND; zie Kromhout, 2006). Nadat begin jaren negentig een groot aantal asielzoekers uit voormalig Joegoslavië hun toevlucht tot Nederland had gezocht, kwamen eind jaren negentig grote aantallen asielzoekers uit met name Afghanistan, Irak en republieken van de voormalige Sovjet Unie naar Nederland (Wijkhuijs et al., 2009). Als gevolg van de hoge asielinstroom en de beperkte behandelcapaciteit bij zowel de IND als de vreemdelingenkamers van de rechtbanken, was bij de IND en de vreemdelingenkamers een achterstand in de afhandeling van asielzaken ontstaan.

De behandeling van het wetsvoorstel 'Vreemdelingenwet 2000' dat in september 1999 bij de Tweede Kamer werd ingediend (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3), als ook de voorbereiding op de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet, nam enige tijd in beslag.¹⁴ Behalve vragen over wijzigingen in de asielprocedure en de verblijfstatus van asielzoekers, kwam ook aan de orde hoe zou moeten worden omgegaan met asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend en nog in een bezwaar- of beroepsprocedure verwickeld waren, of een tijdelijke verblijfsvergunning hadden die zou worden ingetrokken zodra de situatie

¹³ In de context van de formatie van dit kabinet vroeg VluchtelingenWerk Nederland voor het eerst aandacht voor een 'Eenmalige Uitzonderlijke Maatregel' om (ook afgewezen) asielzoekers uit een voormalig vwtv-land die langer dan drie jaar in Nederland verbleven, een verblijfsvergunning te verlenen (Grütters, 2009, p. 33).

¹⁴ De Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) werd in december 2000 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb 2000, nr. 495) en trad op 1 april 2001 in werking.

in het land van herkomst was verbeterd. Dat deze asielzoekers binnen afzienbare tijd naar hun land van herkomst zouden terugkeren, werd niet vanzelfsprekend geacht. Omdat een groot deel van hen voor zolang in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verbleef, vormden ze een zogenoemde 'prop' in de asielketen. Door VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en de VNG werd er daarom voor gepleit om voor deze groep asielzoekers een speciale regeling te treffen (TK 1999-2000, 26 732, nr. 4, p. 21-30; zie VWN, 2002 en 2006). Op dat moment werd aan die suggestie echter geen gehoor gegeven.

Omdat VWN van mening was dat een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend aan asielzoekers, die vanwege de lange duur van hun procedure inmiddels drie jaar of langer in onzekerheid verkeerden over hun verblijfsstatus en afkomstig waren uit landen waarnaar terugkeer problematisch was, bleef ze pleiten voor een eenmalige bijzondere maatregel (VWN, 2002). In de praktijk was het niet ongebruikelijk dat asielzoekers die al meer dan drie jaar in afwachting waren van een definitieve beslissing over hun asielaanvraag een verblijfsvergunning kregen, mits de duur van de procedure de asielzoeker niet te verwijten viel. Dit zogenoemde drie-jarenbeleid gold echter alleen in uitzonderingsgevallen.¹⁵ Het voorstel om voor een grotere groep eenmalig een bijzondere maatregel te treffen, kreeg evenwel bijval van de LPF, die na de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002 in de regering kwam. In juli 2002 werd een coalitie van CDA, LPF en VVD gevormd. Hoewel het kabinet Balkenende I geen lang leven beschoren was, bracht de kwestie rond langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers zonder verblijfsstatus de toenmalige Minister voor V&I Nawijn ertoe om tijdens een door VWN georganiseerde manifestatie toe te zeggen zogenoemde 'schrijnende gevallen' (op grond van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid) in nadere overweging te nemen. Omdat hij deze toezegging deed op 14 januari 2003, werden verzoeken tot een dergelijke overweging '14-1 brieven' genoemd.¹⁶

De behandeling van de '14-1 brieven' is door zijn opvolger, minister Verdonk, ter hand genomen.¹⁷ Op 22 januari 2003 vonden namelijk nieuwe Tweede-Kamerverkiezingen plaats. Vier maanden later, op 27 mei 2003, trad het tweede kabinet Balkenende (CDA, VVD, D66) aan. In de tussentijd waren door de Tweede Kamer twee moties aangenomen, waarin de (demissionair) Minister voor V&I werd gevraagd een verblijfsvergunning te verlenen aan asielzoekers die al vele jaren in afwachting waren van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag. Meer specifiek werd in de motie-Varela verzocht om een algemene regeling te treffen voor asielzoekers die aan bepaalde criteria voldeden (TK 2002-2003, 19 637, nr. 723). In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is naar aanleiding van deze motie het voornemen opgenomen om 'op de kortst mogelijke termijn' een regeling vast te stellen waarmee een verblijfsstatus zou worden toegekend aan 'een beperkte, nader

¹⁵ Namelijk in die gevallen waarin de lange duur van de procedure voornamelijk of uitsluitend op effecten van bestuurlijk beleid was terug te voeren (Van der Linden en Arjun Sharma, 2007). Tijdens de regeerperiode van het kabinet Balkenende I is het driejarenbeleid per 1 januari 2003 afgeschaft (zie TK 2001-2002, 28 375, nr. 5; StcT 2002, nr. 245, p. 42).

¹⁶ Tussen 14 januari 2003 en 18 maart 2005 zijn circa 18.900 '14-1 brieven' ingediend, onder andere door personen van wie de asielaanvraag was afgewezen (TK 2004-2005, 19 637 en 29 537, nr. 910).

¹⁷ Medio 2006 waren ruim 13.000 verzoeken afgehandeld; in 29% van de gevallen is een verblijfsvergunning verstrekt (VWN, 2006). De behandeling van '14-1 brieven' vond ook in 2007 nog plaats. Een deel van de betreffende personen heeft uiteindelijk onder de Pardonregeling een verblijfsvergunning gekregen (zie Nederveen, 2008).

af te bakenen groep asielzoekers' die op dat moment vanwege inactiviteit van de overheid vijf jaar of langer in één asielprocedure verwickeld waren (zie TK 2002-2003, 28 637, nr. 19, p. 14). De Minister voor V&I schreef vervolgens eind augustus 2003 in een brief aan de Tweede Kamer dat zij in de eerste maanden van haar ambtsperiode vele brieven van gemeenten, instanties en burgers had ontvangen, met het verzoek een oplossing voor de onderhavige kwestie te vinden (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754).¹⁸ Ze meldde dat zoals was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord het kabinet had besloten om voor asielzoekers die vóór 27 mei 1998 een asielverzoek hadden ingediend een Eenmalige Regeling te treffen. In haar brief licht ze de voorwaarden en contra-indicaties voor vergunningverlening op grond van de 'Eenmalige Regeling' toe (zie Box 1).

Box 1 Eenmalige Regeling (2003): Voorwaarden en contra-indicaties

Volgens de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754) en de publicatie van de Eenmalige Regeling in de Staatscourant (Stct 2003, 191, p. 11) zou ambtshalve een verblijfsvergunning worden verleend aan vreemdelingen die aan elk van de volgende criteria voldeden:

- 1 De vreemdeling heeft vóór of op 27 mei 1998 in Nederland een eerste asielaanvraag ingediend.
- 2 De vreemdeling is op 27 mei 2003 nog in afwachting van een definitieve beslissing op deze eerste asielaanvraag. Hieronder wordt tevens begrepen de situatie dat de vreemdeling in afwachting is van een definitieve beslissing omtrent de verlening, de intrekking of niet-verlenging van de in het kader van deze asielaanvraag vereende voorwaardelijke vergunning tot verblijf.
- 3 De vreemdeling heeft vanaf de indiening van deze eerste asielaanvraag tot en met 27 mei 2003 ononderbroken in Nederland verbleven.

De verblijfsvergunning zou niet worden verleend indien er sprake was van één of meer van de volgende wettelijke contra-indicaties:*

- a de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- b de vreemdeling heeft onjuiste gegevens verstrekt dan wel gegevens achtergehouden, terwijl de achtergehouden gegevens tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid;
- c er bestaan ernstige twijfels over de identiteit van de vreemdeling.

Daarnaast gold als voorwaarde dat de verblijfsvergunning pas zou worden verleend, indien de vreemdeling alle lopende verblijfsrechtelijke procedures zou intrekken.

* De contra-indicaties vinden hun basis in artikel 16, lid 1, en artikel 31, lid 2, Vw 2000.

Zoals was beoogd, liep de Eenmalige Regeling van 1 september tot en met 31 december 2003. In totaal werden circa 5.800 dossiers onderzocht en kregen 2.097 asielzoekers op basis van deze regeling een verblijfsvergunning (TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 793).

Op de uitvoering van de Eenmalige Regeling en de beoordeling van de '14-1 brieven' volgde echter kritiek. De criteria die bij de beoordeling van dossiers waren gebruikt, werden door Tweede-Kamerleden onduidelijk gevonden. Zij vreesden daarom voor rechtsongelijkheid (zie bijvoorbeeld de discussie in de vaste commissie voor Justitie,

¹⁸ Daarbij werd vermeld dat door de VNG een voorstel voor een Eenmalige Regeling was gedaan.

TK 2003-2004, 29 344, nr. 19). De Eenmalige Regeling zou ook onvoldoende recht doen aan de situatie van een groot aantal asielzoekers dat eveneens nog onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek had ingediend en zonder geldige verblijfsstatus in Nederland verbleef. Onder andere gemeenten betreurden dat er niet voor was gekozen om een grotere groep asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning te geven, zoals eerder door de VNG was voorgesteld (TK 2003-2004, 29 344, nr. 2; zie ook ACVZ, 2004). Parallel aan de Eenmalige Regeling werd bovendien door het kabinet ingezet op intensivering van het terugkeerbeleid. Op 21 november 2003 presenteerde de Minister voor V&I aan de Tweede Kamer een Terugkeernota met voorgenomen maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid (TK 2003-2004, 29 344, nr. 1). De nota ging ook in op de terugkeer van asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd en niet voor de Eenmalige Regeling in aanmerking kwamen. Om de terugkeer van deze groep asielzoekers te bespoedigen zou een apart project, getiteld 'project Terugkeer', worden opgericht. Na overleg met de VNG zou de Tweede Kamer daarover nog nader worden geïnformeerd. Beëindiging van de opvangvoorzieningen voor deze groep asielzoekers was namelijk afhankelijk van de medewerking van gemeenten. In haar brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2004 lichtte de minister dit als volgt toe (TK 2003-2004, 19637 en 29 344, nr. 793): 'Dat is vooral het geval bij degenen die onder het regime van de oude Vreemdelingenwet vallen en die in een gemeentelijke woning verblijven. Dit omdat gemeenten voor de ontruiming een civiele ontruimingsvordering moeten instellen. Ook de inzet van de politie in het kader van de ontruiming is afhankelijk van de medewerking van gemeenten.' Over de reactie van de VNG tijdens het overleg over het voorgestelde terugkeerbeleid, meldde ze in dezelfde brief: 'De VNG, de G4 en verschillende andere gemeenten stelden zich op het standpunt, dat de voorzieningen niet moeten worden beëindigd van asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet zijn ingestroomd, die reeds langdurig in de opvang verblijven [...] en waarvoor geen onmiddellijk zicht op daadwerkelijke uitzetting bestaat.'

Ondanks het voorbehoud dat door de VNG en gemeenten werd gemaakt, werd de minister door een meerderheid in de Tweede Kamer gesteund in haar voornemen om de terugkeer van de betreffende groep asielzoekers ter hand te nemen. Bij de IND werd het project Terugkeer belegd,¹⁹ dat officieel op 1 juli 2004 van start ging met de opening van een vertrekcentrum in Ter Apel.²⁰ Begin 2005 is een tweede vertrekcentrum in Vught geopend. De omvang van de doelgroep van het project Terugkeer werd door de minister geschat op ongeveer 26.000 personen (TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 793, p. 4),²¹ een aantal dat in de publieke opinie een heel eigen rol ging spelen.

¹⁹ Het project Terugkeer was een samenwerkingsverband van de VP, COA en de IND, onder coördinatie van de toenmalige Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) van het ministerie van Justitie.

²⁰ Wanneer na acht weken na aanvang van het terugkeertraject de uitgeprocedeerde asielzoeker nog niet uit Nederland was vertrokken, dan werd hij of zij overgebracht naar een vertrekcentrum. Ook in het vertrekcentrum werd assistentie verleend bij het organiseren van vertrek. Als na nog eens acht weken terugkeer niet had plaatsgevonden, en (gedwongen) uitzetting naar verwachting binnen vier weken zou kunnen worden gerealiseerd, dan kon de vreemdeling worden overgebracht naar een uitzetcentrum (zie TK 2003-2004, 29 344, nr. 793, p. 5-6).

²¹ Op ongeveer 15.000 tot 17.000 personen was nog steeds de oude Vreemdelingenwet van toepassing. De overige 9.000 personen hadden weliswaar onder de oude Vreemdelingenwet een asielaanvraag ingediend, maar zij had-

Onder de noemer '26.000 gezichten' werd vanaf maart 2005 door de VARA, NPS en VPRO een serie portretten uitgezonden van asielzoekers die in het kader van het project Terugkeer Nederland zouden moeten verlaten. De terugkeer van asielzoekers verliep volgens een respondent van Justitie echter al jaren moeizaam en onder het project Terugkeer ging het niet veel beter. Individuele gevallen werden getoetst en beoordeeld op mogelijkheden tot terugkeer. Een deel van de asielzoekers vertrok zelfstandig, hetzij 'met onbekende bestemming' (mob),²² hetzij met hulp of onder toezicht van instanties. Anderen verleenden geen medewerking aan hun vertrek. Aangezien geldige identiteits- en reisdocumenten soms ontbraken, toonden ook landen van herkomst zich niet altijd weinig bereidwillig om mee te werken aan de terugkeer van de vreemdelingen. Daarbij kwam dat op een dreigende uitzetting van asielzoekers geregeld protest van de lokale bevolking volgde, zeker wanneer kinderen uit het gezin in Nederland waren opgegroeid en naar school gingen. Gemeentebesturen trokken zich deze kritiek aan en hadden vooral bezwaar tegen een uitzetting wanneer op de ontruiming uit een woning geen verdere actie van de rijksoverheid volgde en de mensen letterlijk op straat kwamen te staan. Dit druiste volgens de gemeenten in tegen de afspraken die de Minister voor V&I met gemeenten had gemaakt over de wijze waarop de uitvoering van het terugkeerbeleid zou plaatsvinden (zie TK 2003-2004, 29 344, nr. 2, p. 2; LOGO, 2005).²³ Uitgeprocedeerde asielzoekers die voor terugkeer in aanmerking kwamen, zouden in een vertrekcentrum worden geplaatst. Omdat het Rijk echter niet altijd in opvang (of een zogenoemde 'sluitende aanpak') voorzag en het op straat belanden van mensen tot openbare orde problemen leidde, zagen gemeenten zich genoodzaakt geen medewerking aan ontruiming te verlenen, dan wel in noodopvang te voorzien, aldus meerdere respondenten van gemeenten. Inmiddels hadden ruim 100 gemeenten zich aangesloten bij het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang en terugkeerbeleid (LOGO), waarvan het secretariaat werd (en wordt) verzorgd door INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers). Beide samenwerkingsverbanden maken zich sterk voor noodopvang van dakloze vreemdelingen. In november 2005 presenteerde LOGO 'De rekening', een inventarisatie van problemen en klachten met betrekking tot het terugkeerbeleid en het op straat belanden van (afgewezen) asielzoekers (LOGO, 2005). Over dat onderwerp vond op 6 december 2005 in de Tweede Kamer een hoorzitting plaats.²⁴ Tijdens die zitting vertelden noodopvangorganisaties dat zij onderdak verleenden aan personen die tot de doelgroep van het project Terugkeer behoorden, omdat deze mensen op straat kwamen te staan nadat terugkeer niet lukte, of omdat hun herhaalde asielaanvraag geen recht gaf op opvang (VWN, 2006). De minister hekelde op haar beurt de gemeenten die noodopvang verleenden, omdat daarmee volgens haar de prikkel voor uitgeprocedeerde asielzoekers om naar hun land van herkomst terug te keren werd weggenomen en daardoor het terugkeerbeleid werd

den op enig moment een beschikking ontvangen waardoor het regime van de Vw 2000 van toepassing was. Nadien is de oorspronkelijke doelgroep gegroeid vanwege een zogenoemde 'zij-instroom', bestaande uit in Nederland geboren kinderen, nareizende familieleden en aanmeldingen uit de gemeentelijke noodopvang (zie TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 739 en TK 2004-2005, 29 344, nr. 45).

²² In beleidsstukken wordt inmiddels in plaats van 'mob' de uitdrukking 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' gebruikt. Deze terminologie zal in het vervolg van het rapport worden gehanteerd.

²³ Zie ook antwoorden van de minister voor V&I op vragen van de leden Van Gent en Vos (beiden GroenLinks), Aanhangsel van de Handelingen TK 2005-2006, nr. 355.

²⁴ Bron: 'Partijen moeten uit hun loopgraven komen', *Trouw*, 7 december 2005.

ondermijnd.²⁵ Aldus ontstond een patstelling in de relatie tussen het Rijk en de gemeenten.

Op 30 juni 2006 kwam het kabinet Balkenende II ten val, nadat de Tweede-Kamerfractie van D66 had ingestemd met een motie van afkeuring tegen minister Verdonk, vanwege haar optreden in de kwestie rond het Nederlandschap van Tweede-Kamerlid Hirshi Ali.²⁶ Het rompkabinet Balkenende III, bestaande uit CDA en VVD, had onder meer de taak om vervroegde verkiezingen uit te schrijven. De aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van 22 november 2006 bood de VNG en maatschappelijke organisaties (VWN, LOGO/INLIA) de kans om het belang van een ruimhartig pardon nogmaals onder de aandacht van politieke partijen te brengen. Op het VNG Jaarcongres in juni 2006 was juist een motie aangenomen waarin de VNG werd opgedragen om bij het kabinet en de Tweede Kamer te pleiten voor een ruimhartig pardon (VWN, 2006; één respondent VNG). Omdat de groep asielzoekers voor wie een regeling werd bepleit, vanwege langlopende procedures en een traag verlopend uitzettingsbeleid, inmiddels zes jaar of langer in Nederland verbleef, was volgens gemeenten een moreel probleem ontstaan dat de overheid zich moest aanrekenen (één respondent VNG).

Het pleidooi voor een generaal pardon vond gehoor bij meerdere politieke partijen, die na de verkiezingen een meerderheid in de Tweede Kamer vormden. Op de dag dat de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling aantrad, werd door fractievoorzitter Bos van de PvdA (mede namens de SP, GroenLinks, CU, D66 en de PvdD) een motie ingediend tot het instellen van een pardonregeling voor asielzoekers die voor 1 april 2001 in Nederland asiel hadden aangevraagd en nog steeds in Nederland verbleven. In de motie werd tevens verzocht om ten aanzien van deze groep 'geen onomkeerbare stappen te nemen' (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1106). De motie werd op 30 november 2006 met een nipte meerderheid van stemmen (75 tegen 74) door de Tweede Kamer aangenomen (Handelingen TK 2006-2007, nr. 21, p. 1509-1533). Daarmee plaatste de motie-Bos het demissionaire kabinet, als ook de onderhandelaars bij het nieuw te vormen kabinet, voor een politiek feit.

Door demissionair minister Verdonk werd echter afwijzend op de motie-Bos gereageerd (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1109). Namens het demissionaire kabinet meldde de minister aan de Tweede Kamer dat het een demissionair kabinet niet past om een motie uit te voeren waarin wordt gevraagd vooruit te lopen op de uitkomst van de formatiebesprekingen. Wel deed ze in tweede instantie de toezegging binnen het project Terugkeer 'een pas op de plaats te maken' bij de effectivering van uitzettingen van vreemdelingen, zolang de Kamer nog niet over de reactie van het kabinet had gedebatteerd (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1110). Omdat de Tweede-Kamerfracties die de motie hadden ingediend er zeker van wilden zijn dat geen van de in de motie bedoelde asielzoekers zou worden uitgezet voordat een nieuw kabinet was gevormd, volgde op 12 december 2006 een nieuwe motie van de hand van Tweede-Kamerlid Dijsselbloem (PvdA). Daarin werd wederom verzocht om in afwachting van de formatiebesprekingen 'een pas op de plaats te maken' (TK 2006-2007, 19 637,

²⁵ Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid was (en is) dat vreemdelingen zonder geldige verblijfstatus zelf verantwoordelijk zijn voor hun vertrek uit Nederland.

²⁶ Omdat de motie niet door een meerderheid in de Tweede Kamer was aangenomen, werd door het kabinet daaraan geen gevolg gegeven. De D66-fractie zegde daarop haar steun aan het kabinet op; de D66 bewindspersonen stapten vervolgens uit de regering.

nr. 1111). De Minister voor V&I ontraadde echter ook deze motie, waarop - ondanks tussenkomst van demissionair premier Balkenende - een motie van afkeuring tegen de Minister voor V&I volgde als gevolg van het herhaaldelijk weigeren om uitvoering te geven aan Kameruitspraken (zie Handelingen TK 2006-2007, nr. 25, p. 1767 e.v.; TK 2006-2007, 19 637, nr. 1113). Na langdurig spoedberaad van het demissionaire kabinet, deelde de premier aan de Tweede Kamer mee dat een herschikking van portefeuilles had plaatsgevonden. Minister Verdonk had niet langer Vreemdelingenzaken in haar portefeuille; dit beleidsterrein viel vanaf dat moment onder de verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin.

Coalitieakkoord Balkenende IV

Tijdens de kabinetsonderhandelingen tussen het CDA, de PvdA en de CU speelde de motie-Bos een grote rol. Het CDA had zich namelijk altijd tegen een pardonregeling verzet en tot dan toe in de VVD een bondgenoot gevonden. Volgens CDA bewindslieden zou een pardonregeling een juridisch ongelijke behandeling inhouden van asielzoekers die jarenlang tegen een afwijzing van hun asielverzoek hadden geprocedeerd (en daarmee de asielprocedure hadden gefrustreerd), ten opzichte van diegenen die na een afwijzing van hun asielverzoek wel uit Nederland waren vertrokken. De PvdA en ook de CU waren echter voor een pardonregeling en hadden zich daarover met de motie openlijk uitgesproken. Zij vonden burgemeesters en wethouders van gemeenten aan hun zijde, waaronder die met een CDA signatuur. In de periode dat de kabinetsonderhandelingen plaatsvonden, is dan ook van verschillende zijden geprobeerd om aan de bewindslieden van het CDA de voordelen van een pardonregeling duidelijk te maken (één respondent Justitie; één respondent VNG). Een belangrijke winst die met de regeling te behalen viel, was de mogelijkheid om de zogenoemde 'prop' in de asielketen weg te werken. Bovendien zou de medewerking van gemeenten mogen worden verwacht, aangezien ook de VNG voor een pardonregeling had gepleit. Een tweede argument voor een pardonregeling was dan ook dat de regeling zou kunnen bijdragen aan de beëindiging van de noodopvang van afgewezen asielzoekers.

Omdat het CDA uiteindelijk wel akkoord moest gaan met een pardonregeling, was vervolgens de vraag onder welke voorwaarden een verblijfsvergunning zou worden verleend en aan welke randvoorwaarden de uitvoering van de regeling zou moeten voldoen.

Over het doel en de doelgroep van de Pardonregeling is in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV (d.d. 7 februari 2007) de volgende informatie opgenomen (TK 2006-2007, 30 891, nr. 4):

Om op korte termijn de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen, komt er een regeling in het kader waarvan ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verleend aan personen ten aanzien van wie geen contra-indicaties bestaan om redenen van criminaliteit (criteria voor ongewenstverklaring) of oorlogsmisdrijven en die ook aan de volgende objectieve criteria voldoen:

- a een eerste asielaanvraag hebben ingediend voor 1 april 2001;
- b voor 13 december 2006 in de opvang van het project Terugkeer verkeerd hebben en alsnog in een procedure zijn verwickeld, nog niet zijn uitgestroomd; dan wel
- c op dat moment Nederland niet hebben verlaten of daaruit verwijderd zijn en blijkens een uitdrukkelijke verklaring van de burgemeester van een gemeente daar bekend zijn en aantoonbaar sinds begin 2006 in die gemeente verbleven hebben in het kader van noodopvang dan wel daarin terecht zijn gekomen in de loop van 2006 in onmiddellijke aansluiting op hun uitstroom uit het project Terugkeer; dan wel

- d op grond van de oude Vreemdelingenwet in het kader van het categoriale beschermingsbeleid of op medische gronden een tijdelijke verblijfsvergunning hebben verkregen, die nog niet was ingetrokken op 13 december 2006.

Verder was de regeling, aldus het coalitieakkoord, gekoppeld aan de volgende afspraken (TK 2006-2007, 30 891, nr. 4):

- 1 Juridische verankering die beroep op vergelijkbaarheid van andere gevallen en hernieuwde instroom van mob-ers uitsluit.
- 2 Overeenstemming bereiken met de VNG over huisvesting en integratie van de toegelaten personen, alsmede over het verlenen van medewerking aan de uitvoering van de Vw 2000, inclusief terugkeer.
- 3 Overeenstemming bereiken met de VNG over het niet verlenen van opvang aan asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn onder het regime van de Vreemdelingenwet, alsmede aan personen die niet onder de regeling vallen.
- 4 Toelatingsprocedure asiel verbeteren naar aanleiding van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000.
- 5 Nieuwe achterstanden met kracht tegengaan.

De Pardonregeling die in het coalitieakkoord was toegezegd, had dus als doel om 'de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen' (TK 2006-2007, 31 018, nr. 1) of, anders gezegd, om 'schoon schip te maken' in oude, nog lopende, asioldossiers, als ook in de noodopvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers (één respondent Justitie). In paragraaf 2.3 gaan we in op de afspraken die met de VNG over de uitvoering van de Pardonregeling zijn gemaakt. In de nu volgende paragraaf beschrijven we eerst de voorwaarden en contra-indicaties voor verlening van een verblijfsvergunning op grond van de Pardonregeling en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

2.2 De elementen van de Pardonregeling

In het kabinet Balkenende IV, dat op 22 februari 2007 aantrad, werd staatssecretaris Albayrak van het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de Pardonregeling. Op het moment van haar aantreden, was door ambtenaren van dat ministerie en vertegenwoordigers van lokale overheden en maatschappelijke organisaties al het nodige werk verricht. Begin januari 2007 hadden namelijk VWN, LOGO/INLIA en ambtelijk vertegenwoordigers van de G4, mede namens andere (vluchtelingen)organisaties, een gezamenlijk voorstel aan de onderhandelaars bij de kabinetsformatie geschreven (zie Brief VWN aan de onderhandelaars over een regeerakkoord d.d. 4 januari 2007). In dit voorstel werd een voorzet gegeven voor een afbakening van de doelgroep, de uitzonderingsbepalingen voor vergunningverlening en de bewijsvoering voor verblijf in Nederland. Naar aanleiding daarvan kwam tussen ambtenaren van het ministerie van Justitie en de opstellers van het voorstel een overleg tot stand, wat later de 'Informeel Expertgroep' is gaan heten en waarin ook de VNG vertegenwoordigd was.²⁷

²⁷ In de eerste maanden van 2007 hadden de deelnemers aan de Informeel Expertgroep bijna dagelijks contact. Tijdens de uitvoering van de Pardonregeling heeft nog enkele keren overleg over knelpunten plaatsgevonden. Nadat begin 2008 de eerste fase van de vergunningverlening was afgerond (zie hoofdstuk 3), is de Informeel Expertgroep opgeheven.

Binnen de Informele Expertgroep heerste een constructieve sfeer en zijn verschillende aspecten van de beoogde regeling tot in detail besproken (meerdere respondenten). Bij deze beraadslagingen is gebruikgemaakt van ideeën die reeds in voorgaande jaren waren gevormd (zie paragraaf 2.1). Uitgangspunt was dat de regeling rechtvaardig moest zijn en binnen een relatief korte termijn moest kunnen worden uitgevoerd. Het was uiteindelijk aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie om aan de hand van de voorstellen die uit dit overleg voortkwamen, te beslissen hoe de regeling zou worden uitgevoerd. In deze paragraaf beschrijven we de wijze waarop de contouren van de Pardonregeling nader zijn uitgewerkt.

2.2.1 Asielaanvraag voor 1 april 2001: inschatting van de doelgroep

Gegeven de omschrijving van de doelgroep die in de motie-Bos en het coalitieakkoord was opgenomen, kwamen alleen asielzoekers die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend of zich voor die datum daartoe hadden gemeld bij de IND, voor de Pardonregeling in aanmerking. Daarnaast zou op grond van de regeling verblijf worden toegestaan aan hun gezinsleden, indien de gezinsleden uiterlijk op 13 december 2006²⁸ Nederland waren ingereisd.

Door ambtenaren van het ministerie van Justitie is aan de hand van deze voorwaarde een inschatting gemaakt van het aantal personen dat onder de Pardonregeling zou vallen. Een inschatting van de omvang van doelgroep was van belang om te weten hoeveel werk de uitvoering van de Pardonregeling met zich mee zou brengen, zowel wat betreft de vergunningverlening, als wat betreft de huisvesting van gepardonnerden en hun toeleiding naar inburgeringstrajecten.

Voor een deel waren de asielzoekers die voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen eenvoudig in de registratiesystemen van de IND en de DT&V te achterhalen, omdat zij nog in een bezwaar- of beroepsprocedure verwickeld waren, of op grond van het categoriale beschermingsbeleid of op medische gronden een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, of onder het project Terugkeer vielen. Aan de IND is gevraagd na te gaan hoeveel personen dit betrof. De IND heeft daarbij, op basis van ervaringen met eerdere regularisatieregelingen, rekening gehouden met het aantal personen dat naar verwachting zou afvallen vanwege het bestaan van contra-indicaties (één respondent IND; zie verder hoofdstuk 3).

Er waren echter ook asielzoekers die onder de Pardonregeling zouden (kunnen) vallen en niet meer bij de uitvoeringsinstanties in beeld waren, omdat ze bijvoorbeeld na een afwijzing van hun asielverzoek zelfstandig zonder toezicht waren vertrokken. Om inzicht te krijgen in de omvang van dit deel van de doelgroep heeft de Staf-directie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV, die per 2009 is opgegaan in DMB) een inschatting gemaakt van het aantal vreemdelingen dat in noodopvanglocaties verbleef. Daarvoor zijn enkele (vooral grote) gemeenten en belangenorganisaties benaderd met de vraag een indicatie te geven van de omvang van de betreffende doelgroep in hun gemeente/regio. Zodoende kwamen de ambtenaren van het ministerie van Justitie tot de inschatting dat in totaal 25.000 tot 30.000 personen (inclusief gezinsleden) onder de regeling zouden vallen (zie TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 16 en p. 24-25). Deze prognose bleek achteraf gezien vrij reëel.

²⁸ Dit is de datum waarop premier Balkenende aan de Tweede Kamer de brief zond met de kabinetsreactie op de moties Bos en Dijsselbloem waarin het kabinet werd opgeroepen om in afwachting van de kabinetsformatie geen onomkeerbare stappen te nemen ten aanzien van asielzoekers die onder het project Terugkeer vielen (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1114).

2.2.2 Ononderbroken verblijf

De asielzoekers die voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen, moesten niet alleen onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek hebben ingediend. Een tweede voorwaarde was dat ze sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland waren gebleven. Voor asielzoekers die bij de uitvoeringsinstanties bekend waren (en van wie een groot deel al die jaren in een opvanglocatie van het COA hadden gewoond), viel ononderbroken verblijf eenvoudig in de registratiesystemen na te gaan. Van de asielzoekers van wie de verblijfplaats niet bekend was, kon echter het ononderbroken verblijf niet op voorhand worden vastgesteld. De vraag hoe deze groep zou kunnen worden bereikt en ononderbroken verblijf in Nederland kon aantonen, gaf binnen de Informele Expertgroep aanleiding tot discussie.

De burgemeestersverklaring

Het ministerie van Justitie wenste de verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen, zoals ook onder de Eenmalige Regeling was gedaan. Anders zou de IND overspoeld raken door enkele duizenden aanvragen, waarover binnen de wettelijke termijn (van zes maanden) moest worden beslist (zie verder paragraaf 2.2.4). Een voordeel van het ambtshalve verlenen was dat de IND als uitvoeringsorganisatie de regie over het proces zou kunnen voeren (één respondent Justitie). Een nadeel was echter, dat alle personen die voor een vergunning in aanmerking zouden kunnen komen, bij de IND bekend zouden moeten zijn, wat niet het geval was. Daarvoor moest dus een methode gevonden worden, anders zou het probleem waarmee vooral gemeenten te maken hadden, namelijk dat van uitgeprocedeerde asielzoekers die al langere tijd in de noodopvang verbleven, niet worden opgelost (één respondent Justitie). Daarom is er voor gekozen dat asielzoekers die niet meer bij de uitvoeringsorganisaties in beeld waren door de gemeente van verblijf voor de Pardonregeling konden worden aangemeld, door middel van een zogenoemde burgemeestersverklaring.²⁹ Burgemeestersverklaringen zouden in principe tot 31 december 2007 bij de IND kunnen worden ingediend (TK 2007-2008, 31 018, nr. 27, p. 2). Enkele ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten die deelnamen in de Informele Expertgroep hadden wel bezwaar tegen deze gang van zaken. Dat deze groep zich bij de gemeente moest melden, zou namelijk de suggestie kunnen wekken dat de gemeente een stem had in de beslissing wie voor een verblijfsvergunning in aanmerking kwam. Dit was echter exclusief voorbehouden aan de Staatssecretaris van Justitie. Nu gemeenten toch in het proces van vergunningverlening werden betrokken, zou dat mogelijk tot juridische procedures tegen gemeenten kunnen leiden. De verklaring die burgemeesters zouden afgeven, werd daarom gedefinieerd als zijnde 'enkel een feitelijke verklaring omtrent het ononderbroken verblijf van een vreemdeling'. In tegenstelling tot tegen een bestuursrechtelijk besluit, zou tegen een dergelijke verklaring geen mogelijkheid tot bezwaar openstaan. Hierover was zowel bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie als bij de Landsadvocaat om advies gevraagd (één respondent IND). Of desondanks tegen het niet afgeven van een burgemeestersverklaring bezwaar zou worden gemaakt en hoe de rechter dan zou oordelen over de vraag of wel of niet sprake was van een bestuursrechtelijk besluit, moest echter worden afgewacht.

²⁹ Door de ACVZ was eerder, naar aanleiding van de Eenmalige Regeling, de suggestie gedaan om gemeenten een rol te geven bij de vergunningverlening in bijzondere, individuele gevallen (zie ACVZ, 2004).

Bewijsstukken over 2006

Over de periode waarover pardonkandidaten bij de gemeente bewijs voor ononderbroken verblijf moesten aanleveren, bereikte de Informele Expertgroep eenvoudig overeenstemming. Duidelijk was dat het voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf ondoenlijk zou zijn om over een lange periode bewijs te leveren over hun verblijfssituatie. Een korte periode zou voor gemeenten ook een enorme beperking van de administratieve lasten betekenen (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 25). VWN, LOGO/INLIA en de ambtelijk vertegenwoordigers van de G4 hadden daarom in hun brief aan de onderhandelaars bij de kabinetsformatie voorgesteld om de periode te beperken tot het jaar 2006. Als de pardonkandidaten konden aantonen dat ze in ieder geval in 2006 ononderbroken in Nederland waren, dan was duidelijk dat zij voor het bekend worden van het kabinetsbesluit tot instelling van de Pardonregeling al in Nederland verbleven en niet nadien uit het buitenland waren teruggekeerd om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen. Ononderbroken verblijf in 2006 vestigde dus een vermoeden van ononderbroken verblijf vanaf 1 april 2001. Bovendien kon de IND aan de hand van registraties in Eurodac³⁰ nagaan of een pardonkandidaat in de jaren voorafgaand aan de regeling tussentijds in een ander land van de Europese Unie (EU) was geweest (één respondent Justitie). Zou daaruit blijken dat een pardonkandidaat op enig moment Nederland had verlaten, dan zou geen verblijfsvergunning worden verleend.

Afhankelijk van het bewijs dat de pardonkandidaat zou aandragen, kon dus de burgemeester in een verklaring aangeven dat het aannemelijk was dat de betreffende vreemdeling gedurende 2006 ononderbroken in Nederland had verbleven. Om gemeenten te ondersteunen bij de beoordeling van bewijsstukken, heeft de IND, in samenspraak met de VNG, een 'handreiking' opgesteld. Daarin was een lijst met bewijsstukken opgenomen die voor de beoordeling van dossiers bruikbaar zouden kunnen zijn, zoals aktes uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en documenten van onderwijs- en medische instellingen, rechtbanken en advocaten (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 23). Het was aan de gemeenten of en in hoeverre zij van deze handreiking gebruik wilden maken (één respondent IND). Binnen de Informele Expertgroep is nog wel gediscussieerd over de vraag of gemeenten met de burgemeestersverklaring ook de bewijsstukken bij de IND moesten aanleveren. De ambtelijk vertegenwoordigers van de G4 vonden het echter een onjuiste gang van zaken als de onderbouwing van een burgemeestersverklaring door de IND zou worden gecontroleerd (één respondent grote gemeente). Bij de behandeling van de Pardonregeling in de Tweede Kamer wezen enkele Tweede-Kamerleden op hun beurt op het gevaar van rechtsongelijkheid, daar burgemeesters mogelijk tot een verschillend oordeel zouden komen over de vraag in welke gevallen wel of niet een burgemeestersverklaring moest worden afgegeven. De Staatssecretaris van Justitie liet gemeenten echter vrij in de keuze welke bewijsstukken te accepteren en vertrouwde op het beoordelingsvermogen van burgemeesters (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4161).

Dublinclaimanten

Door de voorwaarde van ononderbroken verblijf vielen asielzoekers die na een afwijzing van hun asielaanvraag Nederland hadden verlaten en vervolgens in een andere

³⁰ Eurodac is een databank van de Europese Unie (EU) waarin vingerafdrukken zijn opgeslagen van asielzoekers die in een EU-lidstaat asiel hebben aangevraagd en van personen van 14 jaar en ouder die in verband met een illegale overschrijding van de EU-buitengrens zijn aangehouden.

EU-lidstaat asiel hadden aangevraagd niet onder de Pardonregeling (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 17). Deze asielzoekers waren echter veelal door de andere EU-lidstaat naar Nederland teruggestuurd, omdat op grond van de Dublin Verordening Nederland voor deze asielzoekers verantwoordelijk bleef. Omdat deze zogenoemde Dublinclaimanten vervolgens naar Nederland waren teruggekeerd en daardoor in een vergelijkbare situatie als pardonkandidaten zaten, hadden VWN, INLIA en gemeenten graag gezien dat ook deze groep onder de Pardonregeling zou vallen (één respondent VWN; twee respondenten INLIA/LOGO). Tijdens de behandeling van de Pardonregeling in de Tweede Kamer is dit nogmaals door het Tweede-Kamerlid Azough (GroenLinks) voorgesteld. De motie-Azough over toepassing van de Pardonregeling op Dublinclaimanten is echter niet door de Tweede Kamer aangenomen (TK 2006-2007, 31 018, nr. 11; Handelingen TK 2006-2007, nr. 79, p. 4216-4217). Zij vielen derhalve buiten de regeling.

2.2.3 Contra-indicaties voor vergunningverlening

Aan pardonkandidaten die voor 1 april 2001 een asielverzoek hadden ingediend en sindsdien ononderbroken in Nederland hadden verbleven, werd niet zonder meer een verblijfsvergunning verstrekt. Hun dossier zou door de IND ook op contra-indicaties worden getoetst. In totaal werden vier contra-indicaties onderscheiden:³¹ Ten eerste zou, zoals gebruikelijk is, geen verblijfsvergunning worden verleend als de vreemdeling een gevaar vormde voor de openbare orde of nationale veiligheid. Daaronder werd begrepen de vreemdeling aan wie, vanwege het bestaan van een verdenking van het plegen van een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid, artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag was tegengeworpen, als ook diens gezinsleden.³² In het coalitieakkoord was verder opgenomen dat bij vergunningverlening op grond van de Pardonregeling het beleid inzake de ongewenstverklaring als uitgangspunt zou worden genomen. Dit beleid houdt in dat een vreemdeling ongewenst kan worden verklaard, wanneer wegens een misdrijf een veroordeling tot een gevangenisstraf heeft plaatsgevonden of een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd van ten minste één maand (A5/2 Vc 2000). De strafmaat van een maand hoefde niet in een keer te zijn opgelegd; het betrof een optelsom van veroordelingen, zodat onder andere veelplegers van geweldscriminaliteit niet onder de Pardonregeling vielen (zie Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4151). Zogenoemde 'overlevingscriminaliteit', zoals bijvoorbeeld winkeldiefstal, zou echter niet worden tegengeworpen (één respondent grote gemeente).

Ten tweede zou geen verblijfsvergunning op grond van de Pardonregeling worden verleend aan vreemdelingen die reeds in het bezit waren van een verblijfsvergunning. Zij hadden immers al duidelijkheid omtrent hun verblijf (zie Stct 2007, nr. 111, p. 12). Een uitzondering hierop gold echter voor houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van het categoriale beschermingsbeleid, dan wel een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (AMV) of vanwege een medische noodsituatie, of op grond van het beleid zoals omschreven in paragraaf B9 van de Vc 2000 (slachtoffers

³¹ Grütters (2009, p. 78-81) noemt, iets anders ingedeeld, dezelfde contra-indicaties.

³² 1F-status: dit is verwijzing naar artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Het betreft personen ten aanzien van wie ernstige redenen bestaan om te veronderstellen dat zij zich hebben schuldig gemaakt aan misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en/of misdrijven tegen de menselijkheid.

mensenhandel) of een buitenschuldverklaring.³³ Als zij aan de voorwaarden voor vergunningverlening op grond van de Pardonregeling voldeden, zou aan hen het aanbod worden gedaan om hun verblijfsvergunning om te zetten. Ten derde kwamen onderdanen van een lidstaat van de EU of de Europese Economische Ruimte (EER) niet voor de Pardonregeling in aanmerking. Ten vierde werd het bestaan van twijfel omtrent de opgegeven identiteit of nationaliteit als contra-indicatie beschouwd. Als de vreemdeling in verschillende procedures verschillende identiteiten of nationaliteiten had opgegeven, waarvan 'in rechte' was vastgesteld dat hieraan geen geloof kon worden gehecht,³⁴ zou geen verblijfsvergunning worden verleend. De deelnemers aan de Informele Expertgroep waren het er echter over eens dat een uitzondering moest worden gemaakt voor pardonkandidaten die slechts eenmaal onjuiste gegevens over hun identiteit of nationaliteit hadden verstrekt. Op die manier werd rekening gehouden met de omstandigheid dat asielzoekers niet altijd hun juiste naam, leeftijd of nationaliteit opgeven uit angst of wantrouwen jegens autoriteiten (één respondent Justitie). Daarnaast kon veelal de authenticiteit van documenten van asielzoekers niet worden vastgesteld, met als gevolg dat er formeel werd getwijfeld aan de identiteit (één respondent VWN). Aan pardonkandidaten zou daarom de mogelijkheid worden geboden om de eerder opgegeven persoonsgegevens te herstellen. Om ervoor te zorgen dat de gegevens die bij een identiteitsherstel werden opgegeven aannemelijk zouden zijn, heeft de Informele Expertgroep medewerkers van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) gevraagd om uit te leggen welke procedure moest worden gevolgd om identiteitsfraude te voorkomen. Ter informatie aan gemeenten is deze procedure door de NVvB in een circulaire beschreven.³⁵

2.2.4 *Ambtshalve vergunningverlening*

Zoals eerder vermeld, ging de voorkeur ernaar uit om de verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen, in plaats van op aanvraag. Daarmee zou niet alleen worden voorkomen dat de IND overspoeld zou raken door aanvragen, maar ook dat tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling bezwaar kon worden gemaakt. De Pardonregeling diende immers een einde te maken aan nog lopende bezwaar- en beroepsprocedures en (dus) geen nieuwe procedures in het leven te roepen (één respondent Justitie; één respondent VNG). Over de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning was juridisch advies ingewonnen bij de Landsadvocaat (één respondent IND). Het enige middel dat tegen het niet ambtshalve verlenen van een verblijfsvergunning zou kunnen worden ingeroepen, was, zo meldde de toenmalige staatssecretaris, een beroep tegen een actieve uitzettingshandeling (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4161).

Aan vreemdelingen die aan de voorwaarden van de Pardonregeling voldeden en bij wie geen sprake was van contra-indicaties, zou een aanbod tot verlening van een verblijfsvergunning worden gedaan. Als de vreemdeling dit aanbod aanvaardde dan

³³ Dit laatste houdt in dat door de Nederlandse Staat wordt erkend dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.

³⁴ Met 'in rechte' wordt bedoeld dat de ongelooftwaardigheid van de identiteit of nationaliteit is vermeld in de beschikking van de IND en de rechter dit heeft gesanctioneerd (zie TK 2006-2007, 31 018, nr. 3).

³⁵ Circulaire van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het College van Burgemeester en Wethouders d.d. 3 september 2007.

werd, als laatste voorwaarde, verlangd dat de vreemdeling schriftelijk zou verklaren dat hij of zij alle nog lopende procedures zou intrekken. Verwacht werd dat zodoende een groot aantal bezwaar- en beroepsprocedures in oude asielzaken definitief kon worden afgesloten.

Hoewel de verblijfsvergunning ambtshalve zou worden verleend, stond het vreemdelingen vrij om een aanvraag in te dienen bij een zogenoemd M50-loket van de IND. Bij een M50-loket kunnen doorgaans aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning (dat is een niet-asiel gerelateerde verblijfsvergunning) zonder Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) worden ingediend. Bij aanvragen voor een pardonvergunning was aanvankelijk echter een MVV vereist.³⁶ Voor het indienen van een aanvraag moet telefonisch een afspraak worden gemaakt. Dat vreemdelingen van deze mogelijkheid gebruik zouden maken, werd door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie echter zeer onwaarschijnlijk geacht, aangezien de vreemdeling dan leges zou moeten betalen en aan het MVV-vereiste³⁷ (en overigens ook het paspoortvereiste) zou moeten voldoen. Werd toch een aanvraag ingediend dan zou deze, zo werd verwacht, op grond van het ontbreken van een MVV onmiddellijk kunnen worden afgewezen (zie TK 2006-2007, 31 018, nr. 3).

De vergunning die in het kader van de Pardonregeling zou worden verleend, betrof een reguliere verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van in eerste instantie één jaar. De geldigheidsduur was mede ingegeven door de veronderstelling dat het proces van vergunningverlening binnen een jaar zou zijn afgrond (één respondent Justitie). Aansluitend zou een reguliere vergunning tot voortgezet verblijf worden verleend met een geldigheidsduur van vijf jaar.³⁸

Omdat het Vreemdelingenbesluit en ook het Voorschrift Vreemdelingen niet in een juridische grond voor ambtshalve vergunningverlening in het kader van de Pardonregeling voorzag, zijn tegelijkertijd met de publicatie van de Pardonregeling in de Staatscourant aan het Voorschrift Vreemdelingen twee gronden voor ambtshalve vergunningverlening toegevoegd, respectievelijk voor de eerste vergunning (art. 3.17 a onder b, VV 2000) en de vergunning tot voortgezet verblijf (art. 3.17a, onder c, VV 2000) (Stct 2007, nr. 111, p. 15).

2.3 Het bestuursakkoord

Na het aantreden van het kabinet Balkenende IV zijn niet alleen de contouren van de Pardonregeling nader uitgewerkt; uit het coalitieakkoord volgde ook dat met de VNG een bestuursakkoord tot stand moest komen. Kort nadat minister Hirsch Ballin in het demissionaire kabinet Balkenende III de portefeuille Vreemdelingenzaken van minister Verdonk had overgenomen, vond op het ministerie van Justitie reeds een informeel overleg met de toenmalige voorzitter van de VNG-commissie Asiel en Integratie plaats. Tijdens dit overleg, dat bedoeld was om de verstoorde verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten ten goede te keren, is afgesproken

³⁶ Uit een uitspraak van Rb Den Bosch, 19 juni 2008 (AWB 08/2995) blijkt dat de IND het MVV-vereiste op een gegeven moment heeft laten vervallen voor pardonaanvragen. Uit Rb Den Haag, 1 juli 2008 (AWB 08/2874) blijkt bovendien dat ook leges zouden worden terugbetaald in geval van pardonverlening.

³⁷ Het MVV-vereiste betekent dat de vreemdeling over een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) moet beschikken (zie art. 16, lid 1, onder a, Vw 2000).

³⁸ Na vijf jaar ontstaat vervolgens recht op verblijf voor onbepaalde tijd.

dat voortaan op een andere toon overleg zou worden gevoerd. De minister erkende de zorgen van de gemeenten en wenste hier wat aan te doen (één respondent Justitie).

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV heeft minister Hirsch Ballin het overleg met gemeenten overgedragen aan de toenmalige staatssecretaris Albayrak van Justitie. Zij wenste binnen een zo kort mogelijke termijn met gemeenten tot overeenstemming te komen, zodat de Pardonregeling binnen afzienbare tijd kon aanvangen. Hoe langer het namelijk zou duren, hoe groter de kans, zo werd vermoed, dat mensen voor wie de regeling niet was bedoeld, zouden proberen om van de regeling gebruik te maken (één respondent Justitie).

De overleggen tussen de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en bestuurders van de VNG werden door ambtelijk vertegenwoordigers voorbereid. Van februari tot eind april 2007 hadden zij frequent en intensief overleg over de tekst van het bestuursakkoord, waarvan de hoofdlijnen, zoals de rol van het Rijk, de rol van gemeenten en de doelgroep, al vrij snel duidelijk waren (één respondent Justitie). Onderwerpen als de huisvesting van gepardonneerden, de financiële tegemoetkoming aan gemeenten en vooral de beëindiging van de noodopvang (zie ook Grütters, 2009, p. 50-53), kostten meer tijd en moeite vanwege de belangen die hierbij een rol speelden, maar ook omdat de tekst van het akkoord juridisch houdbaar moest zijn (één respondent VNG). Hieronder lichten we de afspraken die in het bestuursakkoord zijn vastgelegd toe.

2.3.1 Huisvesting, inburgering en werk

Eén van de uitgangspunten die ten grondslag lag aan het bestuursakkoord was dat het Rijk en de VNG ervoor zouden zorgen dat de inburgering en huisvesting van degenen die voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen snel en adequaat zou worden geëffectueerd (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Na verlening van een verblijfsvergunning volgde aansluitend een traject dat gericht was op huisvesting van de gepardonneerden en hun inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt (één respondent VNG). Teneinde een goede huisvesting en inburgering van gepardonneerden te waarborgen, kwamen het Rijk en de VNG tot de afspraak dat gepardonneerden uiterlijk twee jaar na toekenning van de verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest. Het streven was om dit proces eind 2009 af te ronden (bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2).

Over de haalbaarheid van het voornemen om 25.000 tot 30.000 nieuwe statushouders binnen de gestelde termijn te huisvesten, hadden de betrokkenen bij de totstandkoming van het bestuursakkoord wel enige zorgen. De huisvesting van asielvergunninghouders verliep immers al jaren moeizaam: gemeenten hadden over het algemeen moeite om elk half jaar een bepaald aantal asielvergunninghouders te huisvesten. Dat daarnaast nog eens 25.000 tot 30.000 gepardonneerden voor huisvesting in aanmerking kwamen, zou de toch al krappe sociale woningmarkt extra belasten. De termijn die in het bestuursakkoord voor de huisvesting van gepardonneerden was vastgesteld, was dan ook niet zozeer bedoeld als harde deadline, maar als intentie om de gepardonneerden binnen afzienbare tijd te huisvesten (één respondent VNG). Voorkomen moest worden, dat de huisvesting van gepardonneerden te zeer ten nadele zou komen van andere woningzoekenden. Dat zou de beeldvorming over de Pardonregeling negatief kunnen beïnvloeden (één respondent VNG). Bovendien zijn gemeenten afhankelijk van woningcorporaties die de woningvoorraad op de sociale woningmarkt beheren.

De betrokken partijen kwamen overeen dat gepardonneerden, overeenkomstig de systematiek voor de huisvesting van asielvergunninghouders, verspreid over het

land zouden worden gehuisvest. Het aantal gepardonneerden dat elke gemeente zou moeten huisvesten, zou volgens een aparte taakstelling worden berekend en door het COA worden geregistreerd. Op die manier werd getracht te voorkomen dat de huisvesting van gepardonneerden ten nadele zou komen van de huisvesting van asielvergunninghouders (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Daarnaast werd een regionale en integrale aanpak voorgestaan. Met het eerste werd bedoeld dat gemeenten gestimuleerd werden om in regionaal verband samen te werken en dat gepardonneerden zo veel mogelijk in de regio van opvang zouden worden gehuisvest; de integrale aanpak hield in dat rekening zou worden gehouden met de wensen van gepardonneerden en hun mogelijkheden voor wat betreft scholing en werk. Ook zou worden bevorderd dat de nieuwe statushouders zelf geschikte woonruimte zouden zoeken (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Bekend was evenwel dat de te huisvesten doelgroep bij voorkeur in steden (of in de nabijheid van landgenoten) zou willen wonen en dat in kleine(re) gemeenten in landelijk gelegen gebieden een geringer aantal sociale huurwoningen voorradig is (één respondent VNG). Om bij gemeenten de huisvesting van gepardonneerden te stimuleren, zouden de ministeries van Justitie en VROM, het COA en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de VNG en Aedes (de belangenorganisatie van woningcorporaties) gezamenlijk een Taskforce oprichten.

Wat betreft het voornemen om te zorgen voor een snelle en adequate toeleiding naar inburgeringstrajecten en de arbeidsmarkt werd overeengekomen dat dit bij voorkeur zou plaatsvinden via zogenoemde 'duale trajecten', die zo veel mogelijk zouden aansluiten bij de opleiding en (werk)ervaring van de betrokkene (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Gepardonneerden die al in een gemeente woonden en bijstand of een uitkering ontvingen, zouden van de gemeente een aanbod voor een inburgeringsvoorziening krijgen; degenen die in een opvanglocatie van het COA verbleven, kregen van het Rijk een aanbod, zodat reeds in de opvang met de inburgering kon worden gestart. Het extra beroep op inburgeringstrajecten mocht evenwel niet leiden tot verdringing van andere inburgeringsplichtigen of tot wachtlijsten voor inburgeringstrajecten (bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2).

2.3.2 Beëindiging noodopvang

Een ander uitgangspunt van het bestuursakkoord was dat het Rijk en de VNG zich gezamenlijk zouden inzetten om achterstanden in de afhandeling van asielzaken, zoals die zich bij de oude Vreemdelingenwet hadden voorgedaan, niet meer te laten ontstaan. Dit zou onder andere gebeuren door het daadwerkelijke vertrek uit Nederland te bevorderen van vreemdelingen die geen recht meer hadden om in Nederland te verblijven en door de voorzieningen te beëindigen van personen die geen recht meer hadden op van rijkswege verstrekte opvangvoorzieningen. Meer concreet werd overeengekomen dat de gemeentelijke (financiering van) noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk eind 2009 zou worden beëindigd (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2).

Het beëindigen van noodopvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers was tijdens de kabinetsonderhandelingen een belangrijk argument geweest om tot de Pardonregeling te komen (zie paragraaf 2.1). Met de Pardonregeling werd door het kabinet tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten om voor de betreffende groep asielzoekers een regeling te treffen; in ruil daarvoor zouden gemeenten niet langer de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers mogen frustreren door aan hen noodopvang te verlenen (één respondent Justitie). In het bestuursakkoord zijn dan ook niet alleen afspraken vastgelegd met betrekking tot de uitvoering van de Pardonregeling, maar ook met betrekking tot de uitvoering van de Vw 2000 (één

respondent Justitie; zie ook TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 16).³⁹ Als uitgangspunt werd in het bestuursakkoord opgenomen dat het Rijk en de VNG zich er gezamenlijk voor zouden inzetten dat de Vw 2000 op consistente wijze zou worden uitgevoerd, overeenkomstig de doelstellingen van de wetgever. Meer specifiek werd van gemeenten verwacht direct noch indirect medewerking te verlenen aan de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers en de bestaande noodopvang te beëindigen (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, verlangde de VNG, namens haar leden, dat het Rijk in een 'sluitende aanpak' zou voorzien, zodat gemeenten niet meer zouden worden geconfronteerd met mensen die geen onderdak hadden (één respondent VNG). De VNG wenste daarom, reeds voordat het bestuursakkoord werd gesloten, zicht op verbeteringen in de asielprocedure die tot een sluitende aanpak zouden moeten leiden. Daarnaast was het van belang dat de populatie die in de noodopvang verbleef, inzichtelijk werd. De inschatting van onder andere gemeenten was dat het vooral mensen betrof die onder de Pardonregeling zouden vallen, al waren er ook signalen dat asielzoekers die onder de Vw 2000 asiel hadden aangevraagd in de noodopvang verbleven (één respondent VNG).

2.3.3 Bevorderen terugkeer

De per 1 januari 2007 opgerichte Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) kreeg de taak toebedeeld om het daadwerkelijke vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht (meer) hadden op verblijf zo veel mogelijk te faciliteren en te realiseren. Omdat door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie werd erkend dat de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers in de praktijk uiterst weerbarstig is, werd aan de DT&V geen resultaat-, maar een inspanningsverplichting opgelegd, ten aanzien van het zo veel mogelijk faciliteren en realiseren van het vertrek van vreemdelingen die niet voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen (één respondent Justitie). In het bestuursakkoord werd vastgelegd dat de DT&V en gemeenten elkaar zo veel mogelijk bij de uitvoering van het terugkeerbeleid zouden ondersteunen en informeren (bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2). Nadat de IND de benodigde informatie over de betreffende vreemdelingen aan de DT&V had overgedragen, zou de DT&V de gemeenten tijdig over het traject 'voorbereiden vertrek' inlichten (zie bijlage bij TK 2006-2007, 31 018, nr. 2).

2.3.4 Financiële tegemoetkoming

Uiteindelijk was het geld dat voor de uitvoering van de Pardonregeling beschikbaar zou worden gesteld nog het moeilijkste punt om overeenstemming over te bereiken (twee respondenten Justitie; één respondent VNG). Dat kwam mede door het gepolitiseerde klimaat, waarin onder andere de media grote ophef maakten over de kosten die aan de uitvoering van de Pardonregeling verbonden zouden zijn (één respondent VNG). Uit een inschatting die door ambtenaren van de betrokken ministeries (Justitie, VROM/WWI, SZW en Financiën) was gemaakt, volgde echter dat de extra kosten als gevolg van de Pardonregeling relatief beperkt zouden zijn (één respondent Justitie). Bij de kostenraming werd namelijk rekening gehouden met

³⁹ Met het bestuursakkoord werd dus de uitvoering van de Pardonregeling gekoppeld aan de uitvoering van de Vw 2000 (één respondent Justitie).

het feit, dat een deel van de doelgroep van het project Terugkeer, ook in het geval er geen Pardonregeling zou zijn geweest, een verblijfsvergunning zou hebben gekregen (zie paragraaf 2.1). Op basis van ervaringen uit de vorige kabinetsperiode zou ongeveer 45% normaal gesproken onder het project Terugkeer voor een verblijfsvergunning en dus voor huisvesting en inburgering in aanmerking zijn gekomen (Handelingen TK 2007, nr. 78, p. 4165). Bij monde van de VNG wensten gemeenten evenwel een financiële compensatie voor de kosten die zij in de voorgaande jaren voor de noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers hadden gemaakt. Voor het Rijk ging het echter te ver gemeenten met terugwerkende kracht alsnog te compenseren voor iets wat als ondermijning van het beleid werd beschouwd (één respondent VNG). Toenmalig minister Bos van Financiën toonde zich dan ook weinig bereidwillig om geld vrij te maken, terwijl daarmee bij gemeenten 'goodwill' voor de uitvoering van de Pardonregeling en het bestuursakkoord zou kunnen worden gerealiseerd (twee respondenten Justitie).

Uiteindelijk zijn de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, de toenmalige Minister voor WWI, de voorzitter van de VNG-commissie Asiel en Integratie en een bestuurder van de G4 tot overeenstemming gekomen (één respondent Justitie). Voor de inburgering van gepardonneerden werd door de toenmalige Minister voor WWI een eenmalig bedrag van 60 miljoen euro ter beschikking gesteld, te verdelen over de jaren 2008 en 2009 (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 19). Dit budget was al voor inburgering bestemd, maar omdat in de praktijk het aantal personen dat een inburgeringstraject volgde vaak kleiner was dan begroot, zou uit dit bedrag (ook) de inburgering van gepardonneerden bekostigd kunnen worden. Daarnaast is door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, ter compensatie voor de kosten die gemeenten voor de uitvoering van de Pardonregeling zouden maken, een budget van in totaal 55 miljoen euro gereserveerd. De verdeling daarvan werd gekoppeld aan de huisvesting van gepardonneerden (Stct 2007, nr. 228, p. 10). Die afspraak werd, volgens een respondent van de VNG, door gemeenten over het algemeen fair gevonden.

2.3.5 Bekrachtiging van het bestuursakkoord

Nadat eind april de afspraken over de uitvoering van de Pardonregeling in een onderhandelaarsakkoord waren vastgelegd, hadden zowel de Staatssecretaris van Justitie als de VNG nog formeel instemming nodig, voordat het akkoord bekrachtigd kon worden. Eerst heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie het concept-bestuursakkoord aan het kabinet voorgelegd. Hoewel onder bewindslieden van het CDA nog steeds twijfel bestond of gemeenten aan de uitvoering van het bestuursakkoord hun medewerking zouden verlenen, heeft het kabinet haar goedkeuring aan het bereikte akkoord verleend (één respondent Justitie). Daarna volgde door de VNG een ledenraadpleging. Voorafgaand aan de daarvoor gebruikelijke regionale bijeenkomsten heeft de VNG alsnog hard moeten lobbyen om gemeenten aan de afspraken te binden (één respondent Justitie). De VNG moest zien te voorkomen dat gemeenten hun eigen invulling aan het akkoord zouden geven (één respondent VNG). Van belang was bijvoorbeeld dat het voor gemeenten duidelijk was wanneer een burgemeestersverklaring kon worden afgegeven, zodat de afgifte daarvan eenduidig zou plaatsvinden. Als iemand zich te laat zou melden of onvoldoende bewijs voor ononderbroken verblijf kon leveren, dan moesten gemeenten daaraan ook een negatieve, en daarmee wellicht harde, consequentie verbinden. De gemeenten waren op hun beurt enerzijds sceptisch over de toezegging van het Rijk om in een 'sluitende aanpak' te voorzien, terwijl van gemeenten werd verwacht niet langer noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers te verlenen (één respondent VNG). Sommige gemeenten hadden zich aan instellingen gecommitteerd die in nood-

opvang voorzagen; andere vreesden voor weerstand in hun gemeenteraden, wat de positie van de burgemeester of wethouder in kwestie zou kunnen schaden. Anderzijds gaven gemeenten aan de noodopvang te willen sluiten, mede vanwege de kosten die daaraan verbonden waren (één respondent VNG). Omdat uiteindelijk ook de gemeenten vrijwel unaniem met het voorliggende akkoord instemden, kon op 25 mei 2007 het bestuursakkoord door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van de VNG worden ondertekend.

2.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer en gemeenten

Parlementaire behandeling

Begin april 2007 is de Tweede Kamer door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie over de stand van zaken met betrekking tot de formulering van de Pardonregeling en de totstandkoming van het bestuursakkoord geïnformeerd (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1138). Op 27 april werd de concepttekst van het bestuursakkoord aan de Tweede Kamer toegezonden (TK 2006-2007, 31 018, nr. 1). De tekst van de Pardonregeling volgde op 25 mei 2007 (TK 2006-2007, 31 018, nr. 2), de dag waarop het Bestuursakkoord door beide partijen werd ondertekend.

In reactie op beide documenten is door de Tweede-Kamerfracties een reeks vragen gesteld, die door de Staatssecretaris van Justitie eerst schriftelijk zijn beantwoord (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3). Vervolgens vond op 7 juni 2007 een plenair debat over de voorgenomen Pardonregeling plaats (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4117-4185). Tijdens dit debat zijn in totaal 18 moties met betrekking tot de tekst van de Pardonregeling en de voorgestelde wijze van uitvoering ingediend. Aan geen van deze moties werd echter door een meerderheid in de Tweede Kamer steun verleend, zodat op 13 juni 2007 de Pardonregeling in de Staatscourant kon worden gepubliceerd (Stct 2007, nr. 111, p. 12). Twee dagen nadien, op 15 juni 2007, trad de Pardonregeling in werking.

Informatievoorziening aan gemeenten

De gemeenten werden over de Pardonregeling en de voorgenomen wijze van uitvoering geïnformeerd in een brief van het ministerie van Justitie en de VNG d.d. 26 juni 2007 (hierna: Brief van 26 juni 2007). Als bijlagen bij deze brief waren achtereenvolgens opgenomen:

- de tekst van de Pardonregeling;
- de tekst van het bestuursakkoord;
- het tijdpad en de werkwijze van de IND;
- een uitleg over de afgifte van burgemeestersverklaringen; als ook over.
- de huisvesting van gepardonneerden;
- de inburgering en bijstandsverlening; en
- het terugkeerproces.

De Brief van 26 juni 2007 was voor gemeenten niet de enige bron van informatie. In de enquête is de gemeenten gevraagd hoe zij van de Pardonregeling op de hoogte zijn geraakt. Afhankelijk van het netwerk van de gemeente werd informatie over de Pardonregeling verkregen via medewerkers van het COA, de IND, VWN en het netwerk van LOGO-gemeenten. Ook de landelijke media, het internet en vakliteratuur vormden een belangrijke informatiebron (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 De wijze waarop gemeenten van de Pardonregeling op de hoogte zijn geraakt (meerdere antwoorden mogelijk), in % (n=258)

Informatiebron	Percentage
De VNG	79
Het COA	45
De IND	42
De media (krant, tv)	34
VWN	25
Het netwerk van LOGO-gemeenten	19
Anders, waaronder: het ministerie van Justitie, internet en vakliteratuur	9

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

2.5 Conclusie

De Pardonregeling, hield in dat onder bepaalde voorwaarden ambtshalve een verblijfsvergunning zou worden verleend aan een duidelijk afgebakende groep van naar schatting tussen de 25.000 en 30.000 asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers. Aan de instelling van de regeling ging een stevige politieke en maatschappelijke discussie vooraf. Na frequent en intensief overleg tussen ambtenaren van het ministerie van Justitie, vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties over de tekst van de regeling, werd op 25 mei 2007 een bestuursakkoord met betrekking tot de Pardonregeling ondertekend door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG. Op 15 juni 2007 trad de Pardonregeling in werking.

De regeling was gekoppeld aan een aantal afspraken waar de overheid met de VNG overeenstemming over moest bereiken. Een gezamenlijk voorstel van VWN, LOGO/ INLIA en ambtelijke vertegenwoordigers van de G4 diende als voorzet voor de afbakening van de doelgroep, de uitzonderingsbepalingen voor vergunningverlening en de bewijsvoering voor verblijf in Nederland. Gedurende het hele proces van uitvoering vond vaak overleg plaats tussen de betrokken partijen.

In de nu volgende hoofdstukken wordt beschreven hoe vervolgens de uitvoering van de Pardonregeling is verlopen.

3 Vergunningverlening

De vergunningverlening op grond van de Pardonregeling was opgedragen aan de IND. Deze organisatie diende een ambtshalve toets uit te voeren op de gegevens van alle pardonkandidaten die ofwel bekend waren bij de IND of de DT&V, ofwel bij de IND zouden worden voorgedragen via een burgemeestersverklaring. Omdat gemeenten verantwoordelijk waren voor het indienen van de burgemeestersverklaringen, speelden ook zij een belangrijke rol in het vergunningverleningsproces.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het proces van vergunningverlening in de praktijk is georganiseerd en uitgevoerd. Eerst gaan we in op de voorbereiding van de IND op de vergunningverlening (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we het proces rond de afgifte van burgemeestersverklaringen door gemeenten (paragraaf 3.2 en 3.3). Daarna komt de beoordeling van dossiers van pardonkandidaten aan bod (paragraaf 3.4 tot en met 3.6), als ook de informatievoorziening over het wel of niet afgeven van een verblijfsvergunning (paragraaf 3.7), de beoordeling van dossiers in het kader van voortgezet verblijf (paragraaf 3.8) en de bezwaaren beroepsprocedures (paragraaf 3.9). Aansluitend gaan we kort in op de intrekking van verblijfsvergunningen vanwege fraude (paragraaf 3.10) en de personele inzet bij de IND (paragraaf 3.11). Ten slotte schenken we aandacht aan de uiteindelijke omvang en de achtergrondkenmerken van de groep gepardonneerden, de groep afvallers van de Pardonregeling en de groep die een aanbod geweigerd heeft of aan wie een aanbod van een pardonvergunning niet kon worden verstuurd (paragraaf 3.12). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 3.13).

3.1 Voorbereiding op de vergunningverlening

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven was de IND, als ervaringsdeskundige organisatie en toekomstig uitvoerder van de regeling, op de achtergrond betrokken bij de totstandkoming van de Pardonregeling. In zekere zin was daarmee ook de voorbereiding van de IND op de uitvoering van de Pardonregeling gestart. Uit interviews met diverse personen die bij het totstandkomingproces betrokken zijn geweest, blijkt dat de IND informatie leverde over de te verwachten gevolgen van verschillende varianten van de Pardonregeling. Bij de totstandkoming van de regeling moesten immers keuzen worden gemaakt die gevolgen hadden voor de personele capaciteit van de IND en de werklast voor gemeenten, en daarmee voor de doorlooptijd van het hele proces van vergunningverlening. Eén van de eerste activiteiten betrof een inschatting te maken van de omvang van de doelgroep.

3.1.1 Omvangschatting

Ten behoeve van de opstellers van de Pardonregeling en het bestuursakkoord heeft de IND verschillende scenario's doorgerekend, met mogelijke varianten van de te hanteren contra-indicaties. Daarvoor is gebruikgemaakt van ervaringsgegevens uit eerdere regularisatieregelingen⁴⁰ en is een steekproef van dossiers beoordeeld.

⁴⁰ Waaronder de beoordeling van de zogenoemde '14-1 brieven' (zie hoofdstuk 2).

Hierbij diende het aantal personen te worden bepaald van wie het dossier in het kader van de Pardonregeling beoordeeld zou moeten worden. Om tot een goed beeld te komen, heeft de IND eerst haar eigen informatiesysteem geraadpleegd. Bekeken werd:

- 1 hoeveel mensen met een asielaanvraag van vóór 1 april 2001 nog in procedure waren (beslis-, bezwaar, beroep of hoger beroepsprocedures);
- 2 hoeveel mensen tussen 1 januari 1994⁴¹ en 1 april 2001 een asielverzoek hadden gedaan, minus:
 - a degenen die een verblijfsvergunning hadden gekregen;
 - b degenen die Nederland hadden verlaten;
 - c degenen die overleden waren.

Op grond van deze informatie is een inschatting gemaakt van het totaal aantal pardonkandidaten. Deze is vervolgens vergeleken met het beeld dat gemeenten hadden van het aantal pardonkandidaten dat in gemeenten verbleef. Zo kwam een schatting tot stand van 25.000 tot 30.000 pardonkandidaten (één respondent IND), die de staatsecretaris van Justitie in antwoord op vragen aan de Tweede Kamer heeft gemeld (zie TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 16 en p. 24-25). Daarbij werd aangegeven dat uit deze groep waarschijnlijk nog mensen zouden afvallen als gevolg van de toepassing van contra-indicaties. Het totaal aantal gepardonneerden zou naar verwachting dus eerder kleiner dan groter zijn.

3.1.2 *Het bestand van de IND*

'Bekende' pardonkandidaten

Als gevolg van bovengenoemde exercitie was een groot deel van de pardonkandidaten reeds in een vroeg stadium bij de IND bekend. De betreffende vreemdelingen zijn in eerste instantie geautomatiseerd gelabeld in het informatiesysteem van de IND (INDIS). Deze groep bestond uit circa 25.750 personen en was opgebouwd uit de volgende categorieën (IND, 2008):⁴²

- 1 personen die op 7 januari 2007 onder het project Terugkeer vielen (n=ruim 16.400; geautomatiseerd gelabeld op 8 maart 2007);⁴³
- 2 personen van wie het asielverzoek tussen 1 april 2001 en 1 juni 2001 in een aanmeldcentrum in behandeling was genomen (in verband met de mogelijkheid dat zij zich wel voor 1 april 2001 als asielzoeker hadden gemeld) (n=een kleine 400 personen; geautomatiseerd gelabeld op 5 april 2007);
- 3 personen die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend en op 12 maart 2007 bij de IND of de rechtbank nog een openstaande procedure hadden (n=ruim 6.800; geautomatiseerd gelabeld op 5 april 2007);

⁴¹ De IND werd in 1994 opgericht en werkte tot 2011 met het informatiesysteem INDIS. Tot 1994 werden asielaanvragen geregistreerd in het Decentraal Vreemdelingen Administratiesysteem (DVAS), maar niet alle daarin opgenomen registraties zijn overgeheveld naar INDIS (respondent IND).

⁴² Bij elk van de selecties werden bepaalde uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld vreemdelingen die inmiddels een verblijfsstatus hadden gekregen of Nederland aantoonbaar hadden verlaten.

⁴³ Hoewel 'bekend' in de context van de Pardonregeling normaal gesproken betekent 'traceerbaar', oftewel 'verblijfplaats bekend' geldt dit niet voor de doelgroep van het project Terugkeer. Op peildatum 7 januari 2007 bestond deze groep namelijk voor een aanzienlijk deel uit vreemdelingen die reeds zelfstandig zonder toezicht waren vertrokken (respondent DT&V).

- 4 personen die voor 1 juni 2001 een asielaanvraag hadden ingediend en die op 13 december 2006 een tijdelijke verblijfsvergunning hadden die in de Pardonregeling werd genoemd (n=ruim 1.900 personen; geautomatiseerd gelabeld op 13 september 2007);
- 5 personen die bekend waren bij het COA en voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend, maar nog niet gelabeld waren (n=circa 250 personen; geautomatiseerd gelabeld op 13 september 2007).

Zoals hierna nog aan de orde zal komen, bleek in de praktijk dat deze geautomatiseerde labeling nog niet volledig was: sommige pardonkandidaten die in principe bij de IND en/of de DT&V bekend hadden moeten zijn, waren toch gemist.⁴⁴ Daarnaast is een aantal selectiecriteria in de loop van de tijd bijgesteld. Als gevolg hiervan is een aantal mensen alsnog 'gelabeld', hetzij geautomatiseerd, hetzij handmatig. Volgens de interne eindrapportage van de IND is nog eens een groep van circa 1.125 personen *geautomatiseerd* gelabeld, verdeeld over de volgende groepen (IND, 2008):

- 1 Sierra Leonezen vallend onder het Project 'Sierra Leone' (n=circa 50 personen, geautomatiseerd gelabeld op 13 september 2008);
- 2 personen die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend en op 13 december 2006 (in plaats van op 12 maart 2007) bij de IND of de rechtbank een openstaande procedure hadden (n=circa 350 personen, geautomatiseerd gelabeld op 24 september 2008);
- 3 personen die voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend en op 12 maart 2007 bij de IND of de rechtbank een openstaande procedure hadden, deze keer inclusief aanvragen voor verlengingen en vergunningen voor onbepaalde tijd (n=circa 150 personen, geautomatiseerd gelabeld op 24 september 2008);
- 4 personen met een tijdelijke verblijfsvergunning, deze keer op andere wijze geselecteerd (n=circa 200 personen, geautomatiseerd gelabeld op 24 september 2008);
- 5 personen van wie bij het COA bekend was dat zij onder de oude Vreemdelingenwet vielen en van wie voor 1 juni 2001 een asielverzoek in behandeling was genomen (n=circa 125 personen, geautomatiseerd gelabeld op 24 september 2008);
- 6 personen die vanuit IND locaties of door de afdeling Procesvertegenwoordiging waren aangedragen als mogelijke pardonkandidaten (n=circa 250 personen, geautomatiseerd gelabeld op 24 september 2008).

Daarnaast zijn nog enkele duizenden personen *handmatig* gelabeld als personen die bij nader inzien mogelijk in aanmerking kwamen voor een pardonvergunning en van wie het dossier dus beoordeeld moest worden. Zij zijn verdeeld over de eerder genoemde groepen. Volgens de eindrapportage van de IND betrof dit voor een groot deel gezinsleden van reeds gelabelde personen. Op 24 juni 2008 (toen het IND-project 'Speciale Regeling 2007' werd afgesloten, zie paragraaf 3.4), ging het om ruim 6.000 personen (IND, 2008). Sommige vreemdelingen kwamen alsnog bij de IND in beeld doordat zij, per brief of telefonisch, een beroep deden op de regeling,

⁴⁴ Vreemdelingen die bij de DT&V bekend waren, waren vreemdelingen die onder het project Terugkeer vielen. Dit project was bij de oprichting van de DT&V op 1 januari 2007 overgeheveld van de IND naar de DT&V (meerdere respondenten DT&V).

waarna bleek dat zij ten onrechte niet gelabeld waren (één respondent IND) (zie ook paragraaf 3.4).

Bovengenoemde geautomatiseerde labeling heeft plaatsgevonden in INDIS, een informatiesysteem waarin niet alle asielaanvragen van voor 1 januari 1994 waren opgenomen. Hierdoor is het mogelijk dat vreemdelingen die voor deze datum asiel hadden aangevraagd ten onrechte niet door de IND zijn gelabeld. Dit betreft in principe alleen personen die na de genoemde datum geen enkele nieuwe vreemdelingrechtelijke aanvraag-, bezwaar- of beroepsprocedure zijn gestart, en voor wie ook geen vertrek (gedwongen, zelfstandig met toezicht of zelfstandig vertrek zonder toezicht) is geregistreerd (één respondent IND).

Overige pardonkandidaten

Naast de 'bekende' pardonkandidaten was er de groep pardonkandidaten die via een burgemeestersverklaring kon worden aangemeld. Ten tijde van de totstandkoming van de Pardonregeling werd de omvang van deze groep geschat op circa 5.000 tot 10.000 personen (één respondent IND).

Volgens de interne eindrapportage van de IND waren er één jaar na invoering van de Pardonregeling ruim 6.100 burgemeestersverklaringen ingediend. Aangezien elke verklaring één of meer personen kon betreffen, was het aantal langs deze weg aangemelde vreemdelingen groter. Deze personen zijn door de IND handmatig van een apart label voorzien, voor zover zij niet al gelabeld waren. Op 24 juni 2008 waren 5.772 personen als zodanig gelabeld (IND, 2008). Aangezien reeds gelabelde personen dit aparte label niet kregen, kan uit de registratie niet worden afgeleid hoe groot de overlap is geweest tussen de reeds bekende en de door gemeenten aangedragen pardonkandidaten.

Totaal

Tabel 3.1 toont het aantal pardonkandidaten bekend bij de IND of aangemeld via een burgemeestersverklaring op 21 februari 2011.

Tabel 3.1 Aantal pardonkandidaten, peildatum 21 februari 2011*

Categorie	Aantal
Bekend bij IND en/of DT&V	29.288
<i>van wie tijdelijke vergunninghouders</i>	<i>1.749</i>
Aangemeld via een burgemeestersverklaring en niet bekend bij IND en/of DT&V	6.586
Totaal	35.874

* Deze gegevens zijn afkomstig uit een geanonimiseerd databestand van de Directie Migratiebeleid (DMB), dat voornamelijk uit gegevens van de IND bestaat (zie ook hoofdstuk 1).

Bron: IND, 2011

3.1.3 Fasering in vergunningverlening

Voor aanvang van de Pardonregeling was aangekondigd dat de IND de dossiers van pardonkandidaten in twee fasen zou beoordelen (zie TK 2006-2007, 31 018, nr. 3):

- Fase 1 betrof de beoordeling van dossiers van pardonkandidaten die bij de IND of DT&V 'bekend' (direct traceerbaar) waren.
- Fase 2 betrof de beoordeling van de dossiers van pardonkandidaten die door gemeenten via een burgemeestersverklaring zouden worden aangemeld.

Voor deze fasering is gekozen omwille van de efficiëntie en om het grootste deel van de doelgroep snel duidelijkheid te geven (Brief van 26 juni 2007). Op deze manier

moest worden voorkomen dat de IND en gemeenten op hetzelfde moment met dezelfde dossiers aan de slag zouden gaan. Aangezien bij de IND al een bestand gereed was met 'bekende' pardonkandidaten, kon de IND direct na inwerkingtreding van de Pardonregeling met de beoordeling van die dossiers beginnen. Intussen konden de gemeenten zich voorbereiden op de intake van pardonkandidaten en het verstrekken van burgemeestersverklaringen (zie paragraaf 3.2).

Voor de afronding van de Pardonregeling was geen einddatum vastgesteld (zie ook TK 2006-2007, 31 018, nr. 3). Volgens een IND-respondent was dit om te voorkomen dat een datum zou worden genoemd, die de IND vervolgens niet zou halen. De planning van de IND was er echter op gericht dat in november 2008 de laatste werkzaamheden in het kader van de Pardonregeling zouden worden uitgevoerd (IND, 2008).

Fase 1

In fase 1 zou de IND starten met vreemdelingen die nog in procedure waren en vreemdelingen die gelabeld waren in het kader van het project Terugkeer. Zij verbleven vermoedelijk in de centrale of decentrale opvang⁴⁵ en in voorkomende gevallen in de noodopvang. Daarna zou de beoordeling plaatsvinden van mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning.

Voor wat betreft de duur van fase 1 werd ervan uitgegaan dat vanaf medio juni 2007 tot medio september 2007 het grootste deel van de dossiers uit het IND-bestand beoordeeld zou kunnen worden (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3). Zaken waarin de identiteit van de pardonkandidaat werd betwijfeld zouden naar verwachting meer tijd in beslag nemen. Deze zouden voor het eind van 2007 kunnen worden afgerond (Brief van 26 juni 2007), dus grofweg binnen zes maanden na inwerkingtreding van de Pardonregeling.

Fase 2

Als startdatum van fase 2 was 1 oktober 2007 voorzien. Vanaf die datum zou de IND zich gaan bezighouden met de beoordeling van dossiers van vreemdelingen voor wie een burgemeestersverklaring was ingediend. De gemeenten werd daarom verzocht om de burgemeestersverklaringen zo veel mogelijk vóór 30 september 2007 aan te leveren. De voorziene einddatum voor het aanleveren van burgemeestersverklaringen was 1 januari 2008. Alleen in bijzondere, tijdig gemelde gevallen zou, na toestemming van de helpdesk van de IND (zie paragraaf 3.2.3), van deze einddatum kunnen worden afgeweken. De verwachting was dat ook de dossiers van deze pardonkandidaten grotendeels voor het eind van 2007 beoordeeld zouden zijn. Voor zaken (met burgemeestersverklaringen) waarin sprake was van twijfel omtrent de identiteit was een uitloop voorzien tot 1 april 2008. De pardonkandidaten die (na toestemming) na 1 januari 2008 door gemeenten werden aangemeld, zouden daarna nog beoordeeld worden (Brief van 26 juni 2007).

In plaats van af te wachten of aan hen een aanbod voor een pardonvergunning zou worden gedaan, konden vreemdelingen ook een aanvraag indienen bij een M50-loket van de IND (zie paragraaf 2.2.4; Stct 2007, nr. 111, p. 12). Aanmelding bij het M50-loket was in principe gedurende de hele looptijd van de Pardonregeling mogelijk. Vreemdelingen die zich na 1 januari 2008 nog als pardonkandidaat bij een gemeente zouden melden, konden worden doorverwezen naar een M50-loket (zie

⁴⁵ Met de 'centrale opvang' wordt een asielzoekerscentrum (AZC) van het COA bedoeld. 'Decentrale opvang' betreft opvang onder verantwoordelijkheid van een gemeente (zie Poorter, 2007, p. 141).

Brief van 26 juni 2007). Door de IND was de beoordeling van de dossiers van deze zogenoemde 'na-melders' als een aparte fase (fase 2b) in de planning opgenomen, waarvan de uitvoering vanaf februari 2008 zou beginnen (IND, 2008).

Fase 3

Eén jaar na verlening van de pardonvergunningen zouden de vergunningen tot voortgezet verblijf eveneens ambtshalve worden verleend (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3). Verwacht werd dat de IND in het voorjaar van 2008 met deze fase 3 zou beginnen (IND, 2008; Brief van 26 juni 2007).

3.2 De afgifte van burgemeestersverklaringen

Pardonkandidaten die niet meer bij de uitvoeringsinstanties in beeld waren, konden aanvankelijk tot 31 december 2007 door de gemeente van verblijf via een burgemeestersverklaring voor de Pardonregeling worden aangemeld (TK 2007-2008, 31 018, nr. 27, p. 2; TK 2007-2008, 31 018, nr. 30, p. 7).⁴⁶

In de burgemeestersverklaring werd verklaard dat iemand het gehele jaar 2006 ononderbroken in Nederland was geweest. Indien er geen harde indicaties waren van het tegendeel, werd aangenomen dat de vreemdeling sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland had verbleven (één respondent IND). In overleg met gemeenten koos de toenmalige Staatssecretaris van Justitie voor een feitelijke verklaring en niet voor een beslissing, zodat er geen beroeps- of bezwaarprocedures tegen gemeenten konden worden aangespannen (één respondent Justitie).

3.2.1 Intake pardonkandidaten in gemeenten

Tussen gemeenten bestonden verschillen in hoeverre zij zicht hadden op potentiële pardonkandidaten in hun gemeenten. Dit was vooral afhankelijk van hun contacten met lokale organisaties en van de gemeentegrootte (meerdere respondenten gemeenten; één respondent IND). In gemeenten waar nauw contact bestond met de lokale vluchtelingenorganisaties was de groep potentiële pardonkandidaten redelijk goed in beeld en relatief gemakkelijk te bereiken. Daarnaast hadden veel kleine gemeenten de groep, dankzij de beperkte omvang en persoonlijke contacten, duidelijk in beeld.

Tabel 3.2 laat zien hoe gemeenten de pardonkandidaten op de hoogte hebben gebracht van de mogelijkheid zich voor een burgemeestersverklaring aan te melden. Drie kwart (76%) van de responderende gemeenten gaf in de enquête onder gemeenten aan dat pardonkandidaten zijn getraceerd via een lokale organisatie die de belangen behartigt van asielzoekers en/of ongedocumenteerden. Ruim een derde (34%) van de gemeenten heeft persoonlijk contact opgenomen met potentiële pardonkandidaten en nog eens bijna een derde (29%) heeft geprobeerd hen via de lokale media te bereiken. De instantie die noodopvang verleende werd veel minder vaak ingezet; ongeveer een vijfde (18%) van de gemeenten maakte hiervan gebruik.

⁴⁶ Als de vreemdeling in 2006 in verschillende gemeenten had gewoond zou de burgemeestersverklaring niet alleen voor de verblijfsperiode in de huidige gemeente worden opgesteld, maar op grond van de verblijfsperiode in alle gemeenten. De verklaring diende te worden afgegeven door de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling op dat moment feitelijk verbleef (Brief van 26 juni 2007).

Tabel 3.2 Hoe zijn pardonkandidaten op de hoogte gebracht dat zij zich voor een burgemeestersverklaring konden aanmelden? (meerdere antwoorden mogelijk), in % (n=258)

Informatiekanalen	Percentage
Via lokale (belangen)organisatie (bijv. Vluchtelingenwerk, INLIA)	76
De gemeente heeft persoonlijk contact met hen opgenomen	34
Via de lokale media (regionale krant of tv)	29
Via instantie die noodopvang verleende	18
Anders	11
Weet niet / Geen antwoord	4

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Gemeenten richtten de aanmelding van potentiële pardonkandidaten voor een burgemeestersverklaring op verschillende manieren in. In de enquête onder gemeenten heeft een meerderheid van de gemeenten (64%) aangegeven dat de pardonkandidaten zich op het gemeentehuis (al dan niet bij een zogenoemd Pardonloket) konden melden om voor een burgemeestersverklaring in aanmerking te komen (tabel 3.3). Een vijfde deel van de gemeenten koos ervoor dit in het geheel via lokale organisaties te laten verlopen. Deze gemeenten wezen erop dat zij hiervoor hadden gekozen omdat deze lokale organisaties waarschijnlijk meer vertrouwen genoten bij de doelgroep dan een officiële instantie zoals de gemeente (meerdere respondenten gemeenten). Een respondent van een grote gemeente vertelde dat zich in het eerste half jaar maar mondjesmaat pardonkandidaten meldden bij het Pardonloket van de gemeente. Zij bleken argwanend ten opzichte van de gemeente en waren bang dat zij in vreemdelingenbewaring zouden worden geplaatst wanneer zij zich zouden melden. Deze gemeente heeft het loket verplaatst naar het kantoor van VluchtelingenWerk.

Tabel 3.3 Waar konden pardonkandidaten zich melden om voor een burgemeestersverklaring in aanmerking te komen? In % (n=258) *

Meldpunten	Percentage
Op het gemeentehuis	64
Bij een lokale organisatie die opkomt voor belangen asielzoekers / ongedocumenteerde vreemdelingen	20
Bij gemeentehuis en lokale organisatie	9
Elders	2
Weet niet / Geen antwoord	4
Totaal	100

* Door afrondingsverschillen van getallen tellen de procentagess van deze en andere tabellen niet altijd op tot 100%.

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

In de enquête onder gemeenten geeft bijna 60% van de responderende gemeenten aan burgemeestersverklaringen te hebben afgegeven (tabel 3.4). Ongeveer een op de tien gemeenten geeft aan geen verklaringen te hebben afgegeven. Dit kan zijn ofwel omdat niemand zich bij de gemeente aanmeldde voor een burgemeestersverklaring ofwel doordat de pardonkandidaten die zich meldden niet voldeden aan

de voorwaarden. Bijna een derde (30%) van de responderende gemeenten kon in de enquête niet aangeven of zij burgemeestersverklaringen hadden verstrekt.⁴⁷

Tabel 3.4 Afgifte burgemeestersverklaringen, in % (n=258)

	Percentage
Burgemeestersverklaringen afgegeven	59
Geen burgemeestersverklaringen afgegeven	12
Weet niet / Geen antwoord	30
Totaal	100

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Tabel 3.5 laat zien hoeveel burgemeestersverklaringen per gemeente werden afgegeven. In een meerderheid van de gemeenten die burgemeestersverklaringen hebben afgegeven, ging het om minder dan tien verklaringen. In een kwart van de gemeenten werden tien tot vijftig burgemeestersverklaringen opgesteld en in ongeveer één op de tien gemeenten ging het om vijftig of meer verklaringen. Eén burgemeestersverklaring kon worden afgegeven voor meerdere personen (bijvoorbeeld een gezin). Het is hierdoor onbekend voor hoeveel personen er verklaringen zijn ingediend.

Tabel 3.5 Aantal afgegeven burgemeestersverklaringen, in % (n=151)*

	Percentage
Minder dan 10 verklaringen	64
10-50 verklaringen	25
50 of meer verklaringen	11
Totaal	100

* Dit betreft alleen gemeenten die in de enquête aangaven burgemeestersverklaringen te hebben afgegeven.

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

3.2.2 Controle van gegevens pardonkandidaten door gemeenten

Gemeenten waren door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie vrijgelaten om te bepalen voor wie al dan niet een burgemeestersverklaring moest worden afgegeven, welke bewijsstukken zij hiervoor accepteerden, en hoe zij de controle van de gegevens vervolgens inrichtten (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4161).⁴⁸ Gemeenten hebben de controle van gegevens van pardonkandidaten op verschillende manieren ingericht. Er waren gemeenten die een lokale (vluchtelingen)organisatie vroegen de dossiers aan te leveren en vervolgens zelf de bewijzen beoordeelden. Andere gemeenten gebruikten de lokale organisaties voor het opmaken van de dossiers en als filter. Zij ontvingen de dossiers alleen als de lokale organisatie

⁴⁷ Dit hangt onder meer samen met het fuseren van diverse gemeenten en met de wisseling van ambtenaren.

⁴⁸ Het is dus mogelijk dat burgemeesters de beschikbare bewijzen verschillend hebben beoordeeld. Zo was het mogelijk dat een bepaald type bewijs door de ene burgemeester als afdoende werd geacht, terwijl een andere burgemeester hiernaast aanvullende bewijsstukken wenste. Er zijn evenzeer burgemeesters geweest die zich niet met de toetsing hebben bezig gehouden, zij vertrouwden op hun ambtenaren en hebben de verklaringen die hen werden aangeleverd enkel getekend.

vond dat er voldoende bewijs was of bij twijfelgevallen. Tot slot hielden sommige gemeenten het gehele proces in eigen hand (één respondent VWN; meerdere respondenten gemeenten). Aan de hand van de bewijzen van de pardonkandidaten moesten gemeenten vaststellen of zij onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd en of ononderbroken verblijf gedurende het hele jaar 2006 aannemelijk was.

In het begin was het voor gemeenten en de betrokken lokale organisaties niet meteen duidelijk welke bewijzen nu precies afdoende waren voor de IND. Ter ondersteuning van gemeenten en om te komen tot een eenduidige toetsing van bewijsstukken ontwikkelde INLIA/LOGO de Pardonbank. In deze databank konden de bewijzen van pardonkandidaten worden ingevoerd. Deze databank was volledig beveiligd en getoetst door ICT-deskundigen van het ministerie van Justitie (twee respondenten INLIA/LOGO).

Het systeem was zo ingericht dat wanneer een vreemdeling voldoende bewijsvoering had opgebouwd, deze 'groen licht' kreeg; een zandloper in het systeem kleurde dan groen. Dit betekende dat was voldaan aan de eisen die, voor zover bekend bij INLIA, werden gesteld door het ministerie van Justitie.

Het systeem maakte daarbij onderscheid tussen 'harde bewijzen' en 'zachte bewijzen'. Onder hard bewijs werden stukken verstaan die afkomstig waren van officiële instanties of beëdigde personen (bv. een huisarts), zoals een salarisstrook, bonnen gerelateerd aan doktersafspraken, (het afsluiten van) verzekeringen, bankzaken (afschriften) en huurcontracten. Zacht bewijs bestond bijvoorbeeld uit verklaringen van kerken of andere verenigingen en bureaus (twee respondenten INLIA/LOGO). Bij gebrek aan hard bewijs en onvoldoende aanvullend zacht bewijs kleurde de zandloper in de Pardonbank veelal niet groen maar oranje of rood (meerdere respondenten gemeenten; één respondent IND).⁴⁹ Dit was een teken dat extra bewijzen nodig waren om het dossier rond te krijgen. Van zachte bewijzen waren er, in tegenstelling tot harde bewijzen, relatief meer nodig om groen licht te krijgen in de Pardonbank.

In totaal hebben 26 gemeenten gebruikgemaakt van deze databank (Grütters, 2009; één respondent INLIA/LOGO). In andere gemeenten lag de toetsing van bewijzen in handen van gemeenteambtenaren of medewerkers van lokale organisaties, zonder gebruik van de Pardonbank. Dit had voornamelijk te maken met kleine aantallen pardonkandidaten in sommige gemeenten. In dat geval hadden gemeenten een dergelijk systeem niet nodig. Bovendien zou het hen veel tijd hebben gekost om de Pardonbank 'onder de knie te krijgen' (twee respondenten INLIA/LOGO; meerdere respondenten gemeenten). Deze gemeenten hebben ieder afzonderlijk besloten wanneer het bewijs voldeed. Uit interviews met gemeenteambtenaren is gebleken dat ook zij onderscheid maakten tussen hard en zacht bewijs (meerdere respondenten gemeenten). Ook voor de gemeenten die wel gebruikmaakten van de Pardonbank hoefde de uitslag van de Pardonbank niet leidend te zijn. In de praktijk kon het gebeuren dat een gemeenteambtenaar of de burgemeester zacht bewijs zeer betrouwbaar achtte en zwaar meetelde. Bijvoorbeeld een verklaring van een particulier die de gemeenteambtenaar persoonlijk kende en betrouwbaar achtte. Hoewel dit in de Pardonbank nooit groen licht zou hebben opgeleverd, kon dit voor

⁴⁹ Sommige vreemdelingen konden uitsluitend zacht bewijs aanleveren, wat veelal te zwak werd geacht om een burgemeestersverklaring af te geven.

een gemeente wel een reden zijn om toch een burgemeestersverklaring op te maken (twee respondenten INLIA/LOGO).

Vershillende gemeenten gaven aan dat twijfelgevallen apart zijn bestudeerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld door een externe toetsingscommissie, bestaande uit personen die geen belang hadden bij een bepaalde uitslag, maar wel kennis hadden van (het toetsen van) bewijsvoering. Geregeld stuurde deze toetsingscommissie het dossier terug naar het Pardonloket van de gemeente met de vraag om aanvullend bewijs om het dossier 'rond te krijgen' (één respondent grote gemeente). In andere gevallen nodigden gemeenten 'twijfelgevallen' uit op het gemeentehuis om tegenover een gemeenteambtenaar of de burgemeester hun verhaal te doen.

3.2.3 Helpdesk van de IND

Voor vreemdelingen die voor de IND direct traceerbaar waren, was het indienen van een burgemeestersverklaring overbodig, omdat zij op initiatief van de IND al zouden worden beoordeeld. Dit gold ook voor mensen die al een verblijfsvergunning hadden. Voor de gemeenten was het derhalve relevant om te weten of vreemdelingen die zich bij hen meldden al bekend waren bij de IND. Ten aanzien van de vreemdelingen van wie bij de IND de verblijfplaats niet bekend was, was het voor gemeenten van belang om te weten of zij voor 1 april 2001 een eerste asielaanvraag hadden ingediend. Om dergelijke informatie te verstrekken en de gemeenten te ondersteunen, is door de IND een helpdesk ingericht. Gemeenten konden bij de helpdesk telefonisch en per e-mail vragen stellen. Bij het postadres van deze helpdesk konden de burgemeestersverklaringen worden ingediend, overigens zonder het bewijsmateriaal waarop de verklaringen waren gebaseerd. Ook bood de helpdesk gemeenten de mogelijkheid om gegevens van personen die mogelijk voor een burgemeestersverklaring in aanmerking zouden komen te laten matchen met het IND-bestand. Doordat verschillende identificatienummers werden gebruikt, aldus de respondenten van de IND, werd soms in eerste instantie geen match gevonden tussen de gegevens van gemeenten en die van de IND (zie ook IND, 2008). Na uitleg aan de gemeenten door medewerkers van de helpdesk over welke informatie de IND nodig had om te kunnen matchen, lukte dit volgens de respondenten van de IND in tweede instantie vaak wel. Zij schatten in dat hierdoor is voorkomen dat onnodig burgemeestersverklaringen zijn ingediend voor pardonkandidaten die reeds in het IND bestand opgenomen waren. De mogelijkheid tot *matching* is gedurende een aantal maanden van het laatste kwartaal van 2007 en het eerste kwartaal van 2008 geboden. Hiervan hebben volgens de IND circa 100 gemeenten gebruik gemaakt (IND, 2008). Na die tijd bestond de matchingsmogelijkheid niet meer en stuurden gemeenten de burgemeestersverklaringen gewoon in. Vervolgens werd het bijbehorende IND-dossier opgezocht en werd de burgemeestersverklaring daarin opgenomen (één respondent IND). Gemeenten ontvingen van de IND ook lijsten met de pardonkandidaten die al bekend waren. Daarnaast hadden de LOGO-gemeenten alle vreemdelingen die bij hen bekend waren en mogelijk in aanmerking kwamen voor de Pardonregeling in de Pardonbank ingevoerd. Vervolgens gaf de IND in de databank aan wie van deze vreemdelingen reeds tot hun eigen selectie behoorde en voor wie nog een burgemeestersverklaring moest worden opgemaakt.

Uit de enquête onder gemeenten is gebleken dat bijna drie kwart (74%) van de responderende gemeenten voorafgaand aan het opstellen van een burgemeestersverklaring controleerde of de betreffende vreemdeling al in het bestand van de IND voorkwam (tabel 3.6). Of de vreemdeling onder de oude Vreemdelingenwet asiel had aangevraagd werd voorafgaand aan het opstellen van de verklaring minder

vaak door gemeenten nagegaan. Ruim de helft (56%) van de responderende gemeenten gaf in de enquête aan deze controle te hebben uitgevoerd. Gemeenten hoefden niet na te gaan of er bij pardonkandidaten sprake was van contra-indicaties. Toch hebben sommige gemeenten inlichtingen ingewonnen bij de IND of de politie of vreemdelingen criminele antecedenten hadden (meerdere respondenten IND). Van de gemeenten die burgemeestersverklaringen hadden afgegeven, had ruim een kwart (26%) vooraf nagevraagd of de betreffende vreemdeling bekend was bij de politie (tabel 3.6). Dit gebeurde bijvoorbeeld op verzoek van de burgemeester (één respondent kleine gemeente). Als een vreemdeling bekend was bij de politie betekende dit overigens niet automatisch dat er geen burgemeestersverklaring werd afgegeven. Wel werd hiervan melding gemaakt in het dossier voor de IND (meerdere respondenten gemeenten). Andere gemeenten gaven aan dat zij bewust geen navraag hebben gedaan over criminele antecedenten, om zo objectief mogelijk te kunnen opereren (meerdere respondenten grote gemeenten).

Tabel 3.6 Controle voorafgaand aan opstellen burgemeestersverklaring (meerdere antwoorden mogelijk), in % (n=151)*

Controle vooraf	Percentage
Of de vreemdeling reeds in IND-bestand voorkwam	74
Of de vreemdeling onder oude wet asiel had aangevraagd	56
Of de vreemdeling bij politie bekend was vanwege criminele activiteiten	26

* Dit betreft alleen gemeenten die in de enquête aangaven burgemeestersverklaringen te hebben afgegeven.

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Indien gemeenten navraag deden over contra-indicaties werden hun vragen niet altijd beantwoord. Sommige IND-medewerkers gaven aanvankelijk helemaal geen informatie; op een later moment werd alleen gezegd: 'er is een contra-indicatie', zonder te specificeren welke (meerdere respondenten IND). Twee andere respondenten van de IND vertelden dat de aanwezigheid van criminele antecedenten wel werd doorgegeven, maar alleen voor zover zichtbaar in INDIS, dus zonder raadpleging van politie- en justitieregisters. Desgevraagd stelde deze respondenten dat de helpdesk nooit heeft geadviseerd om een burgemeestersverklaring wel of niet in te dienen: die verantwoordelijkheid lag alleen en uitsluitend bij de burgemeester.

Volgens enkele respondenten van de IND is het voorgekomen dat op de burgemeestersverklaring andere personalia waren ingevuld dan die waaronder een vreemdeling bij de IND bekend was. In dat geval vroeg de IND bij de gemeente om nadere informatie, waarop de gemeente bijvoorbeeld een andere naam doorgaf waaronder iemand bekend zou kunnen zijn, of een gecorrigeerd V-nummer. Voor vrijwel alle pardonkandidaten voor wie een burgemeestersverklaring is ingediend, kon een dossier worden teruggevonden bij de IND (één respondent IND).

3.3 Verlengde openstelling van pardonloketten en einde Pardonregeling

In de Brief van 26 juni 2007 stond vermeld dat burgemeestersverklaringen uiterlijk op 31 december 2007 moesten zijn aangeleverd. In de praktijk is deze datum echter niet als harde deadline beschouwd. Omdat vooral de G4 moeite hadden om op tijd de burgemeestersverklaringen in te dienen, bleven in de G4 de intakeloketten voor pardonkandidaten ook na die datum nog open. Tegen het einde van de termijn meldden zich namelijk in de G4 nog een groot aantal pardonkandidaten die gezien

hun situatie mogelijk onder de Pardonregeling zouden vallen. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie stemde in met de verlenging van de openstelling in de G4, omdat toelating van deze pardonkandidaten tot de Pardonregeling een kans bood om daadwerkelijk schoon schip te maken in oude asielzaken (één respondent IND; meerdere respondenten grote gemeenten). Pardonkandidaten uit andere gemeenten konden na 31 december 2007 in principe in Utrecht terecht. De loketten in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam sloten per 1 april 2008. Het loket in Utrecht bleef het hele jaar 2008 nog open.

De verlengde openstelling van de pardonloketten was in lijn met een afspraak die in de Informele Expertgroep tussen het ministerie van Justitie en de G4 was gemaakt (zie TK 2007-2008, 31 018, nr. 37, p. 10) maar die niet bij alle overige gemeenten bekend was. Omdat niet alle gemeenten van die afspraak wisten, zijn pardonkandidaten die zich na 31 december 2007 bij een gemeente hebben gemeld niet altijd doorverwezen naar het pardonloket in de gemeente Utrecht.

De instroom van burgemeestersverklaringen nam na een aanvankelijke daling vanaf medio 2008 weer toe, met name toen in oktober 2008 de aanstaande beëindiging van de Pardonregeling per 1 januari 2009 bekend werd gemaakt (zie ook: TK 2008-2009, 31 018, nr. 43, p. 2). Volgens enkele respondenten van de IND betroffen deze laatste verklaringen echter niet de mensen voor wie de Pardonregeling oorspronkelijk bedoeld was: de betreffende dossiers werden volgens hen steeds ouder en dunner⁵⁰ en hadden niet zozeer betrekking op mensen die eindeloos in procedure waren geweest, of jaren bij gemeenten in de noodopvang hadden verbleven. Veelal ging het om vreemdelingen die bijvoorbeeld tijdens of direct na een asielprocedure zelfstandig zonder toezicht waren vertrokken en vervolgens jarenlang niets meer van zich hadden laten horen. Het vermoeden rees dat een deel van deze mensen in de tussentijd in het buitenland had verbleven. Dit signaal is besproken met de hoofddirectie van de IND. Vervolgens is vanaf oktober 2008 een aanvullende toets uitgevoerd op de voorwaarde 'ononderbroken verblijf' (zie paragraaf 3.6.1).

In dezelfde periode kwamen er vanuit de politiek vragen over het voortduren van de Pardonregeling (TK 2007-2008, 31 018, nr. 30; één respondent IND). In oktober 2008 heeft vervolgens overleg plaatsgevonden met de G4, waarin is aangekondigd dat de Pardonregeling zou worden beëindigd, maar dat mensen nog tot en met 31 december 2008 konden worden aangemeld bij de IND (zie ook: TK 2007-2008, 31 018, nr. 43, p. 2). Voor hen kon de burgemeestersverklaring dan nog tot 1 april 2009 in orde gemaakt worden. Deze personen vielen dan onder het overgangsrecht met betrekking tot de beëindiging van de Pardonregeling (Stct 2008, nr. 2562). Voor de IND had deze deadline van 1 april 2009 als consequentie dat er nog tot 1 juli 2009 capaciteit en expertise beschikbaar moest zijn bij de IND locatie in Zevenaar, waar de dossiers met burgemeestersverklaringen werden verwerkt (meerdere respondenten IND). In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de organisatie en uitvoering van de Pardonregeling bij de IND.

⁵⁰ Waarmee wordt bedoeld dat de betreffende vreemdeling weinig procedures heeft gevoerd.

3.4 Organisatie van de beoordeling van dossiers: project 'Speciale Regeling 2007'

Ten behoeve van de beoordeling van dossiers in het kader van de Pardonregeling heeft de IND het zogenoemde project 'Speciale Regeling 2007' opgezet. Daarbinnen werd de kerngroep gevormd door de projectdirecteur, het projectbureau en vertegenwoordigers van afdelingen van de staande organisatie van de IND, waaronder de afdelingen Middelen en Control, Communicatie, en Uitvoeringsbeleid. Deze laatste afdeling speelde ook een belangrijke rol bij de inhoudelijke aansturing van de beslismedewerkers. Zowel vooraf, als tijdens de uitvoering van de Pardonregeling stelde deze afdeling werkinstructies en procesbeschrijvingen op. Daarnaast hield de afdeling Uitvoeringsbeleid zich bezig met het beantwoorden van vragen van beslismedewerkers over specifieke casus. Tevens is een set met veelgestelde vragen en antwoorden aan de betrokken IND-medewerkers ter beschikking gesteld, die gedurende het project steeds werd geactualiseerd (één respondent IND; IND, 2008).

De beoordeling van de dossiers van pardonkandidaten was in handen van verschillende IND-locaties, zowel asielunits als units regulier (meerdere respondenten IND).⁵¹ Toen duidelijk was hoeveel dossiers er ongeveer beoordeeld zouden moeten worden, is voor elk van deze locaties een raming gemaakt van het aantal te beoordelen zaken en de verwachte doorlooptijd. Vervolgens zijn afspraken gemaakt over de capaciteit die per locatie voor de uitvoering van de Pardonregeling zou worden ingezet. Per locatie werd een manager aangewezen die verantwoordelijk was voor de uitvoering. De daarvoor aangewezen medewerkers waren beslismedewerkers en ondersteuners. Op sommige locaties is een aparte unit voor de afhandeling van pardonzaken ingericht, op andere locaties deden bestaande units het werk naast de reguliere taken. Units van de Klantdirectie Asiel in Zevenaar beoordeelden alle dossiers met een burgemeestersverklaring.⁵² Vanaf het moment dat er bij de IND bezwaarschriften werden ingediend tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling (ondanks het principe van de ambtshalve beoordeling waartegen geen rechtsmiddelen zouden kunnen worden ingesteld), werden deze afgehandeld door de Klantdirectie Regulier/Sociaal in Rijswijk. In het geval er beroep werd ingesteld, werd de zaak in behandeling genomen door de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND (IND, 2008).

Tussen de projectleiding en de lokale managers vond de eerste zes maanden frequent overleg plaats over de uitvoering van de Pardonregeling, zowel logistiek als inhoudelijk. Omdat de Staatssecretaris van Justitie de IND had opgelegd om verblijfsvergunningen in een tempo van duizenden per week te verstrekken, was het van belang om de snelheid erin te houden. Voorkomen moest worden dat mensen in groten getale zouden gaan bellen om informatie over de stand van zaken in hun dossier te verkrijgen (één respondent IND). Daarom werden met enige regelmaat

⁵¹ De DT&V leverde mankracht op verschillende IND locaties ten behoeve van de besliswerkzaamheden en nam met de IND deel aan sturingsoverleggen, waarin de voortgang van de Pardonregeling werd besproken (meerdere respondenten DT&V).

⁵² Tijdens de uitvoering van de Pardonregeling waren de betreffende units (die op een gegeven moment werden samengevoegd) gedurende anderhalf jaar gehuisvest in Arnhem. Met het oog op de leesbaarheid spreken we in dit rapport echter steeds over Zevenaar, ook als het een periode betreft waarin deze units kantoor hielden in Arnhem.

de prioriteiten binnen de uitvoering en de voortgang besproken. Daarnaast werden individuele cases besproken waarover vragen waren gerezen (meerdere respondenten IND; IND, 2008) (zie ook paragraaf 3.6.2).

3.4.1 Fase 1

Met de daadwerkelijke beoordeling van dossiers is de IND enkele dagen na de inwerkingtreding van de Pardonregeling gestart (één respondent IND). Eind juni 2007 meldde de toenmalige staatssecretaris al aan de Tweede Kamer dat de IND enkele honderden aanbodbrieven voor pardonvergunningen had verzonden en dat binnen enkele weken de eerste pardonvergunningen zouden kunnen worden verleend (TK 2006-2007, 31 018, nr. 23). Het ging hierbij vooral om vreemdelingen bij wie geen sprake was van bijzonderheden (Brief van 26 juni 2007), dat wil zeggen dat zij aan de voorwaarden voldeden en dat er geen contra-indicaties waren. Zaken waarin (mogelijk) sprake was van contra-indicaties werden daarna behandeld, evenals dossiers van houders van tijdelijke verblijfsvergunningen (één respondent IND; zie ook IND, 2008).

Op 1 januari 2008 waren ruim 20.000 pardonvergunningen verleend. Tot minimaal half 2008 werden nog zaken afgehandeld waarin bijzonderheden speelden (zie IND, 2008). Fase 1 heeft zodoende zeker een half jaar langer geduurd dan verwacht, maar de uitloop betrof een relatief klein aantal dossiers.

3.4.2 Fasen 2 en 3

De beoordeling van dossiers van pardonkandidaten die via een burgemeestersverklaring waren aangemeld (fase 2) was, als project binnen het project 'Speciale Regeling 2007', gelegd bij de Klantdirectie Asiel in Zevenaar. Zoals gezegd, konden gemeenten hun burgemeestersverklaringen vanaf 1 oktober 2007 indienen. Pas vanaf 1 januari 2008 werden de betreffende dossiers behandeld, enkele maanden later dan oorspronkelijk gepland. Dit werk kwam naast de beoordeling van dossiers van pardonkandidaten uit het IND-bestand, waarmee de IND in Zevenaar in juli 2007 was begonnen (meerdere respondenten IND).

Conform de planning begon de IND daarnaast in maart 2008 met de ambtshalve beoordeling in het kader van de verlening van vergunningen tot voortgezet verblijf (fase 3). Deze vergunning werd verleend met ingang van 15 juni 2008 (één jaar na de ingangsdatum van de eerste pardonvergunning) en had een geldigheidsduur van 5 jaar. Gepardonneerden die (pas) rond 15 juni 2008 hun eerste pardonvergunning kregen, ontvingen een pardonvergunning met terugwerkende kracht tot 15 juni 2007, onder gelijktijdige verlenging tot 15 juni 2013 (IND, 2008).

Bij de verlening van vergunningen tot voortgezet verblijf is gewerkt met een bestand met gegevens van alle personen die een pardonvergunning hadden gekregen (voortdurend aangevuld met nieuwe gepardonneerden) én van vreemdelingen van wie het dossier in het kader van de eerste vergunningverlening nog niet beoordeeld was. Tot 21 juli 2008 hadden 26.260 personen uit dit bestand een vergunning voor voortgezet verblijf gekregen. Daarmee heeft het overgrote deel van de gepardonneerden ook een vergunning voor voortgezet verblijf ontvangen: het uitvalpercentage bedroeg minder dan 1% (zie IND, 2008; één respondent IND).

3.4.3 Einde en vervolg van project 'Speciale Regeling 2007'

Het project 'Speciale Regeling 2007' werd medio 2008 beëindigd. Op dat moment had de IND ten aanzien van meer dan 95% van de op dat moment bekende pardonkandidaten (inclusief degenen die via een burgemeestersverklaring waren

aangedragen) een beslissing genomen. Omdat werd verwacht dat 'slechts enkele tientallen vreemdelingen' alsnog een beroep op de regeling zouden doen, werd het niet noodzakelijk geacht om de projectorganisatie nog langer in stand te houden. Deze zaken en de nog verwachtte bezwaarprocedures zouden heel goed door de staande organisatie kunnen worden afgedaan (IND, 2008, p. 41).

In de meeste IND-locaties hadden de medewerkers die voor pardonzaken waren vrijgemaakt al weer hun normale werkzaamheden opgepakt (meerdere respondenten IND). De laatste dossiers van pardonkandidaten die via burgemeestersverklaringen waren aangemeld, werden in Zevenaar met hulp van een aantal externe krachten afgehandeld (één respondent IND). De Klantdirectie Regulier/Sociaal in Rijswijk ging door met de afhandeling van de bezwaarschriften die waren ingediend tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling. De afdeling Procesvertegenwoordiging was op dat moment nog verwickeld in zaken waarin de vreemdeling in beroep was gegaan (meerdere respondenten IND). Elk van deze drie units werd echter na beëindiging van het project 'Speciale Regeling 2007' onverwacht geconfronteerd met een toename van het aantal te behandelen dossiers. In Zevenaar was in de tweede helft van 2008 sprake van een plotselinge toename in het aantal ingediende burgemeestersverklaringen en vroegen verzoeken om inzage in dossiers en onderzoek naar fraudezaken (zie paragraaf 3.10) de nodige aandacht. Door het werk dat hieruit voortkwam, was de IND in Zevenaar ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek, eind 2010, nog altijd niet helemaal klaar met de afhandeling van pardonzaken (meerdere respondenten IND). Bij de andere twee units nam de werkdruk eind 2008 toe als gevolg van een tweetal uitspraken (200802873/1 en 200803104/1) van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS) van 3 december 2008.⁵³ Hierin oordeelde de ABRvS dat het niet doen van een aanbod tot een pardonvergunning een rechtens relevante handeling ex artikel 73 (3) VW is en dus appellabel was. Op deze 'nasleep' van de Pardonregeling gaan we in paragraaf 3.9 nader in.

3.5 (Aan)vragen bij de IND

3.5.1 Vragen naar de stand van zaken

Wanneer de IND de beoordeling van een dossier van een pardonkandidaat ter hand nam, werd dit niet meegedeeld aan de betreffende vreemdeling. Alleen als deze zich had gemeld bij een gemeente voor een burgemeestersverklaring en er zeker van was dat voor hem of haar een burgemeestersverklaring naar de IND was opgestuurd, kon de vreemdeling ervan uitgaan dat zijn of haar dossier zou worden beoordeeld. Na de beoordeling werd de vreemdeling alleen door de IND geïnformeerd als deze een aanbod voor een pardonvergunning kreeg. Afvallers kregen geen bericht van de IND, maar zouden, zo was de bedoeling, door de DT&V worden uitgenodigd voor een terugkeergesprek (één respondent IND; twee respondenten DT&V).

Vanaf het moment dat de IND met de uitvoering van de Pardonregeling was gestart, werd de organisatie door vreemdelingen en gemachtigden gebeld met de vraag of

⁵³ ABRvS, 3 december 2008, zaaknr. 200802873/1 (LJN BG5955) en ABRvS, 3 december 2008, zaaknr. 200803104/1 (LJN BG5956).

de betrokkene al bij de IND bekend was, of het dossier al was beoordeeld en wat in dat geval de uitslag was. Dit leidde bij de verschillende informatielijnen van de IND tot extra werkdruk (IND, 2008; meerdere respondenten IND). Volgens het interne eindrapport van de IND is er telkens voor gezorgd dat de medewerkers aan de telefoon goed geïnformeerd waren, zodat de vragen adequaat konden worden beantwoord. Een aantal van de IND-respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, spreken dit echter tegen. Volgens hen wist de IND aanvankelijk niet goed hoe op deze telefoontjes te reageren en zijn er bij het verstrekken van informatie met betrekking tot individuele dossiers ook fouten gemaakt. Het is bijvoorbeeld voorgekomen dat een IND-medewerker, in reactie op een vraag, telefonisch meedeelde dat iemand niet in aanmerking was gekomen voor een pardonvergunning, omdat er in INDIS geen asielaanvraag bekend was. Op grond van deze mededeling zou de betrokken vreemdeling zich niet bij de gemeente voor een burgemeestersverklaring hebben gemeld. Inmiddels heeft een aantal vreemdelingen een procedure aangespannen, waarin zij stellen wel degelijk onder de oude Vreemdelingenwet asiel te hebben aangevraagd, maar door de telefonische reactie van IND-medewerkers te zijn afgehouden van aanmelding voor een burgemeestersverklaring.

Uit interviews met IND medewerkers blijkt voorts dat er op verschillende momenten in de tijd diverse telefonische en schriftelijke reacties zijn gegeven op verzoeken om informatie. Tussen de aankondiging van de Pardonregeling in december 2006 en de daadwerkelijke start van de uitvoering in juni 2007 was de boodschap 'wacht af, u hoeft geen aanvraag in te dienen'. Daarbij werd geen einddatum voor dit afwachten gegeven. Op enig moment kregen vreemdelingen die niet bij de IND bekend waren en vroegen of ze voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen, een brief waarin stond 'u bent niet gelabeld, u kunt bij het M50-loket een aanvraag indienen.' In 2008, toen de dossiers werden behandeld waarvoor een burgemeestersverklaring was ingediend, werd vanuit de IND locatie in Zevenaar een 'doorverwijsbrief' gestuurd naar mensen die om informatie verzochten en niet bekend waren bij de IND. Daarin werd uitgelegd dat de vreemdeling niet gelabeld was en dat hij of zij zich bij de gemeente kon melden voor een burgemeestersverklaring (twee respondenten IND).

Overigens konden vreemdelingen al vanaf de start van de Pardonregeling op verzoek inzicht krijgen in de minuut⁵⁴ van de beoordeling in het kader van de Pardonregeling (twee respondenten IND).⁵⁵ Inzage in de minuut is soms ook gegeven door IND units die niet bij het project 'Speciale Regeling 2007' betrokken waren. Hoe vaak inzage is gegeven is niet bijgehouden (één respondent IND).

3.5.2 Contact met M50-loket

Hoewel vooraf werd verwacht dat hiervan weinig gebruikgemaakt zou worden, konden vreemdelingen in principe ook een pardonvergunning aanvragen bij een zogenoemd M50-loket van de IND. Uit het procesdiagram 'afhandeling M50' in de eindrapportage van het project 'Speciale Regeling 2007' en uit interviews met ver-

⁵⁴ Een 'minuut' is een intern proces-document waarop staat vermeld op welke gronden een verblijfsvergunning wel of niet wordt verleend.

⁵⁵ Het ging hier om verzoeken op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In de zogenoemde Wbp-verzoeken werd gevraagd welke persoonsgegevens waren vastgelegd. Zij werden als zodanig opgevat als verzoeken om de minuut.

schillende respondenten van de IND blijkt wat een IND-medewerker moest doen als een vreemdeling de afsprakenlijn van het M50-loket belde en daarbij refereerde aan de Pardonregeling. Allereerst diende de medewerker na te gaan of de vreemdeling bij de IND als pardonkandidaat was gelabeld. Zo ja, dan kon in principe de stand van zaken, of, indien reeds bekend, de uitkomst van de toetsing worden meegedeeld. Was deze negatief dan kon de betrokkene een brief sturen naar de IND locatie in Zevenaar of een aanvraag indienen bij het M50-loket. Als de betrokkene niet was gelabeld als pardonkandidaat moest in INDIS worden nagegaan of er een eerste asielaanvraag bekend was van voor 1 april 2001. Was hiervan sprake, dan diende de betrokkene in principe te worden doorverwezen naar één van de G4-gemeenten, waar in de laatste fase van de uitvoering nog burgemeestersverklaringen konden worden afgegeven (zie paragraaf 3.3). Was een dergelijke asielaanvraag niet bekend in INDIS, dan was de betrokkene 'terecht niet gelabeld' en restte de vreemdeling niets anders dan bij het M50-loket een aanvraag in te dienen voor een pardonvergunning (IND, 2008, p. 46; twee respondenten IND).

Onder degenen die zich uiteindelijk meldden waren dak- en thuislozen die geen vaste verblijfplaats in een bepaalde gemeente hadden, maar wel evident tot de doelgroep van de Pardonregeling behoorden. Deze mensen werden door het M50-loket doorverwezen naar een G4-gemeente, zodat zij daar in het proces van de burgemeestersverklaring konden instromen. Ook zijn via het M50-loket kinderen aangemeld en geregistreerd van gepardonneerde ouders (één respondent IND). Daarnaast hebben volgens respondenten van de IND enkele honderden vreemdelingen zich nog in de tweede helft van 2008, en met name in december, per fax of telefoon gemeld bij de IND locatie in Zevenaar of een M50-loket (eventueel via hun gemachtigde, VWN of gemeente) (één respondent IND). Begin 2011 heeft de IND ons laten weten dat er bij het M50-loket uiteindelijk geen officiële aanvragen voor een pardonvergunning geregistreerd zijn en dat alle vreemdelingen die zich bij het M50-loket hebben gemeld, zijn doorverwezen naar een gemeente voor een burgemeestersverklaring.

Telefonische contacten met vreemdelingen die een beroep wilden doen op de Pardonregeling hebben bij alle units Regulier van de IND plaatsgevonden, niet alleen bij de units die betrokken waren bij de ambtshalve verlening van pardonvergunningen. Volgens een aantal respondenten van de IND zijn daarbij soms fouten gemaakt, als gevolg van het feit dat niet alle beleidsinstructies en wijzigingen daarin (die meestal via e-mail bekend werden gemaakt) IND-breed werden verspreid (één respondent IND). In de eindrapportage van het project 'Speciale Regeling 2007' wordt vermeld dat de instructie voor M50-loketten pas op 20 mei 2008 binnen de IND is verspreid. Mogelijk is daarvan de reden dat er vooraf van uit werd gegaan dat vreemdelingen fase 1 en fase 2 van de vergunningverlening zouden afwachten, alvorens zich te melden bij een M50-loket. Dit bleek in de praktijk echter niet het geval te zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat vreemdelingen of gemachtigden die de IND op een bepaald moment zijn gaan bellen uiteindelijk zijn doorverwezen naar een gemeente (voor een burgemeestersverklaring), al dan niet via het M50-loket. Dit geldt niet voor de mensen die (al dan niet na een eerste telefoontje of brief van de IND met dit advies) hebben afgewacht (één respondent IND). De IND ging ervan uit dat alle in aanmerking komende vreemdelingen, onder meer via allerlei organisaties, op de hoogte zouden raken van de mogelijkheid van de burgemeestersverklaring (één respondent IND). Volgens een respondent van de IND is er echter sprake geweest van een discrepantie tussen het niet actief aan mensen laten weten dat ze niet gelabeld waren, maar wel van hen verwachten dat zij zich voor een bepaalde datum bij de gemeente zouden melden. Daarnaast zouden er nog mensen zijn geweest die

door de IND wel zijn verwezen naar een gemeente, maar zich niet bij een gemeente hebben gemeld en later, na de beëindiging van de Pardonregeling, alsnog een beroep op de regeling hebben gedaan. Op dat moment kon hun dossier echter niet meer in het kader van de Pardonregeling beoordeeld worden (één respondent IND).

3.6 Inhoudelijke beoordeling van de dossiers

Alle dossiers van pardonkandidaten moesten worden getoetst aan de voorwaarden en de contra-indicaties van de Pardonregeling. Dit gold zowel voor de dossiers van reeds bij de IND 'bekende' pardonkandidaten als voor de dossiers van personen die via een burgemeestersverklaring waren aangemeld.⁵⁶ Volgens enkele respondenten van de IND kon 80% à 90% van de pardonzaken eenvoudig worden afgedaan, omdat er geen aanwijzingen waren voor contra-indicaties.

Bij de beoordeling van de dossiers baseerden de beslismedewerkers zich in eerste instantie op de tekst van de Pardonregeling zoals gepubliceerd in het WBV 2007/11. Uit de interviews met medewerkers van de IND, de interne eindrapportage van het project 'Speciale Regeling 2007' (IND, 2008) en vragen die medewerkers aan de afdeling Uitvoeringsbeleid hebben gesteld, blijkt dat de tekst van de regeling op een aantal punten vragen oproep. In overleg met de toenmalige staatssecretaris en de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) van het ministerie van Justitie zijn nadere keuzen gemaakt inzake de toepassing van de voorwaarden en contra-indicaties. Deze keuzen werden binnen de IND niet neergelegd in werkinstructies maar waren voor medewerkers terug te vinden in interne vraag en antwoord-informatie over individuele casus, die wekelijks werd rondgestuurd (meerdere respondenten IND). Volgens een aantal respondenten raakte deze informatie nogal eens achterhaald door daaropvolgende e-mails, waardoor het voor medewerkers lastig was om up-to-date te blijven. Daarnaast was het volgens hen moeilijk om tot een eenduidige beslispriktijk te komen, vanwege het grote aantal locaties dat bij de uitvoering betrokken was en het feit dat het zowel asielunits als units regulier betrof. Volgens de interne eindrapportage van de IND kwam adviesbureau Het Expertise Centrum in haar auditrapport van 13 december 2007 tot de conclusie dat de totstandkoming van eenduidige werkinstructies te lang had geduurd (IND, 2008). Enkele respondenten van de IND schatten in dat verschillen in de interpretatie van de voorwaarden en contra-indicaties invloed hebben gehad op de beslissing in tientallen zaken. Als gevolg van ontwikkelingen in de interpretatie van het beleid werden dossiers in de ene locatie op een bepaald moment anders beoordeeld dan later in een andere locatie het geval was. Deze dossiers zijn uiteindelijk in de IND locatie in Zevenaar opnieuw beoordeeld. Zo zijn dossiers waarin de voorwaarde 'ononderbroken verblijf' een rol speelde allemaal nog een keer bekeken.

Hieronder bespreken we de wijze waarop volgens de geïnterviewde medewerkers van de IND de voorwaarden en criteria in de praktijk zijn toegepast.

⁵⁶ Hoewel volgens het WBV 2007/11 van 'bekende' pardonkandidaten per definitie de verblijfplaats bekend zou moeten zijn, bevatte het IND bestand met pardonkandidaten ook vreemdelingen die bij de IND geregistreerd stonden onder de vertrekategorie 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' (één respondent DT&V). Het dossier van deze personen werd alleen in behandeling genomen als zij via een burgemeestersverklaring waren aangemeld (één respondent IND).

3.6.1 Toets aan de voorwaarden

Asielaanvraag of melding voor 1 april 2001

Eén van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een pardonvergunning was dat de betreffende vreemdeling onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek had ingediend of zich daartoe had gemeld (zie hoofdstuk 2). Dit laatste was van belang voor vreemdelingen die zich voor 1 april 2001 (de datum van inwerkingtreding van de Vw 2000) als asielzoeker hadden gemeld, maar van wie het asielverzoek pas na 1 april 2001 in behandeling was genomen. Om deze mensen niet te 'missen' heeft de IND de dossiers bestudeerd van alle asielzoekers van wie het asielverzoek in de periode 1 april 2001 tot 1 juni 2001 in behandeling is genomen (zie paragraaf 3.1.2). Daarbij is nagegaan of de betreffende vreemdeling zich al voor 1 april 2001 als asielzoeker had gemeld. Was dat het geval dan voldeed de vreemdeling aan de voorwaarde en werd het dossier inhoudelijk verder beoordeeld (meerdere respondenten IND). De andere bij de IND 'bekende' pardonkandidaten voldeden per definitie aan de voorwaarde, aangezien 'asielaanvraag voor 1 april 2001' een selectie criterium was voor labeling als pardonkandidaat (zie paragraaf 3.1.2).

Hoewel het volgens de Brief van 26 juni 2007 de bedoeling was dat de gemeenten alleen burgemeestersverklaringen zouden indienen voor personen die onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd, toetste de IND na ontvangst van een burgemeestersverklaring de betreffende dossiers aan deze voorwaarde. Volgens enkele IND-respondenten zijn er gevallen geweest waarin een burgemeestersverklaring was afgegeven voor personen die geen asielaanvraag onder de oude Vreemdelingenwet hadden ingediend.⁵⁷ Ook kwam het voor dat niet uit INDIS, maar pas uit een match met vingerafdrukken in de databank van de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) bleek dat onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek was ingediend (één respondent IND).

Ononderbroken verblijf

De tweede voorwaarde waaraan moest zijn voldaan, betrof een ononderbroken verblijf in Nederland vanaf 1 april 2001. Volgens de tekst van de Pardonregeling zou voor bepaalde groepen vreemdelingen zonder bewijs worden aangenomen dat zij aan deze voorwaarde voldeden. Het betrof ten eerste de bij de IND en/of DT&V 'bekende' pardonkandidaten en ten tweede de vreemdelingen die via een burgemeestersverklaring werden aangemeld.

In de praktijk werd ononderbroken verblijf echter niet zomaar aangenomen. De dossiers van de 'bekende' pardonkandidaten werden wel degelijk aan deze voorwaarde getoetst. Wanneer de pardonkandidaat was aangemeld via een burgemeestersverklaring (waarin de burgemeester verklaarde dat de betrokkene, op basis van diens ingediende bewijslast, gedurende het jaar 2006 ononderbroken in Nederland was geweest) nam de IND aan dat er sprake was geweest van feitelijk verblijf vanaf 1 april 2001, tenzij uit het dossier het tegendeel bleek, bijvoorbeeld omdat daarin een

⁵⁷ Als uit INDIS niet bleek dat onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek was ingediend, terwijl de vreemdeling volhield dat deze onder de oude wet asiel had aangevraagd, kon deze bij de Vreemdelingenpolitie (Vp) vingerafdrukken afgeven ten behoeve van een match in de databank met vingerafdrukken van de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI). Hieruit kon blijken dat iemand inderdaad bijvoorbeeld eind jaren tachtig asiel had aangevraagd (één respondent IND).

gedwongen vertrek uit Nederland was geregistreerd, in de periode 1 april 2001 tot eind 2006.

Om gemeenten te ondersteunen bij de beoordeling van bewijsstukken heeft de IND, in samenspraak met de VNG een handleiding voor gemeenten samengesteld, waarin voorbeelden worden gegeven van mogelijk bewijs van ononderbroken verblijf (één respondent IND). In de praktijk bleken gemeenten de bewijsstukken voor ononderbroken verblijf van pardonkandidaten op verschillende wijzen te toetsen (zie paragraaf 3.2). In gevallen waarin een burgemeestersverklaring was afgegeven had de IND zelden andere informatie over het jaar 2006. Wanneer dit wel het geval was dan telde die zwaarder dan de burgemeestersverklaring (één respondent IND). Volgens meerdere IND-respondenten was er zelden sprake van informatie in het dossier die de verklaring van de burgemeester ontkrachtte. Dit werd anders toen vanaf oktober 2008 voor personen voor wie een burgemeestersverklaring werd ingediend, werd nagegaan of zij bekend waren in Eurodac. Dit bleek in een relatief groot aantal van deze zaken het geval (één respondent IND).

De wijze waarop de inhoudelijke beoordeling van ononderbroken verblijf zou plaatsvinden lag bij aanvang van de Pardonregeling nog niet geheel vast. In de Tweede Kamer waren vragen gesteld over hoe bijvoorbeeld zou worden omgegaan met vreemdelingen die in de grensstreek woonden en de landsgrens wel eens passeerden om boodschappen te doen of hun hond uit te laten (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4133-4134). Ook de IND zelf kwam casussen tegen die vragen opriepen en die aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie werden voorgelegd. De uiteindelijke criteria zijn in het najaar van 2007 vastgesteld. Afgebroken verblijf werd tegengeworpen als er een Dublinclaim lag of als mensen zich hadden uitgeschreven uit de GBA of (een aaneengesloten periode van) meer dan twee weken buiten Nederland hadden verbleven (meerdere respondenten IND).

Doordat de criteria voor ononderbroken verblijf niet vanaf het begin eenduidig waren vastgesteld, moesten vele reeds beoordeelde dossiers opnieuw bekeken worden om vast te stellen wat de uiteindelijke beslissing moest zijn (één respondent IND). Later bleek dit nogmaals nodig, toen voor sommige IND-medewerkers duidelijk werd dat ook vertrek uit Nederland na 13 december 2006 afgebroken verblijf opleverde, terwijl zij de regeling zo hadden gelezen alsof de toets van ononderbroken verblijf alleen de periode tot 13 december 2006 betrof (één respondent IND).

Intrekken lopende procedures

De derde voorwaarde voor verlening van een pardonvergunning was de intrekking van alle nog lopende procedures bij de IND en/of de rechtbank. In de brief waarin de vreemdeling een aanbod voor een pardonvergunning werd gedaan, werd de vreemdeling verzocht een formulier van deze strekking te ondertekenen en te retourneren, anders kon geen pardonvergunning worden verleend (zie verder paragraaf 3.7.1).

3.6.2 Toets aan de contra-indicaties

Uit de interviews zijn geen bijzonderheden gebleken ten aanzien van de toepassing van de contra-indicatie 'onderdaan van de EU of EER'.⁵⁸ De toepassing van de overige contra-indicaties wordt hieronder besproken.

Gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde

De tekst van het WBV 2007/11 voorzagt erin dat deze contra-indicatie zou worden tegengeworpen aan vreemdelingen die waren veroordeeld wegens een misdrijf en aan zogenoemde 1F'ers en hun gezinsleden. Details die tijdens de uitvoering nog nader moesten worden ingevuld, betroffen volgens een respondent van de IND hoe om te gaan met jeugddetentie, openstaande uitleveringsverzoeken, buitenlandse gevangenisstraffen die moesten worden terugvertaald naar Nederlands recht en veroordelingen voor identiteitsfraude. Zo werd identiteitsfraude gericht op het verkrijgen van verblijf, door bijvoorbeeld met een vals paspoort de grens over te steken, niet tegengeworpen, maar het gebruik van valse papieren om een bank op te lichten of illegaal arbeid te verrichten wel. Of er sprake was van criminele antecedenten werd nagegaan in de zogenoemde Centrale Justitiële Documentatie (CJD), inmiddels de Justitiële Informatie Dienst (JID) genaamd (één respondent IND). Daarbij is de grens van veroordeling tot één maand onvoorwaardelijke (eventueel vervangende) detentie volgens enkele IND-respondenten strikt aangehouden.

Het weigeren van een pardonvergunning in verband met een vermoeden van oorlogsmisdaden heeft volgens de IND respondenten plaatsgevonden conform het staande 1F-beleid. Ook gezinsleden van 1F'ers kwamen niet in aanmerking voor de Pardonregeling. Nadat de Tweede Kamer zich hierover had uitgesproken, is evenwel voor gezinsleden van 1F'ers die al meer dan tien jaar in Nederland waren een aparte voorziening getroffen, waardoor na tien jaar verblijf deze contra-indicatie aan hen niet meer werd tegengeworpen (Stct 2008 nr. 232; WBV 2008/29). Als gevolg daarvan kwamen gezinsleden van 1F'ers in aanmerking voor een pardonvergunning, als zij hun eerste asielaanvraag voor 1 januari 1999 hadden ingediend (één respondent IND).

Tijdelijke verblijfsvergunningen

Zoals was voorzien in de Pardonregeling is aan houders van een aantal typen tijdelijke verblijfsvergunningen eenmalig het aanbod gedaan om deze vergunning 'te ruilen' voor een pardonvergunning. Zij kregen daarvoor drie maanden bedenktijd. Ook aan voormalige AMV's van 18 jaar en ouder die nog leefgeld van hun voormalige voogdijinstelling Nidos ontvingen, is een dergelijk aanbod gedaan. Daarbij is niet afgeweken van de tekst van het WBV 2007/11. Een vreemdeling die een dergelijk aanbod kreeg, moest voor zichzelf nagaan welke vergunning de beste vooruitzichten bood. Volgens enkele IND-respondenten hebben enige tientallen vergunninghouders het aanbod afgeslagen, met name houders van een asielvergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid (één respondent IND). Het is onbekend welk gevolg dit heeft gehad voor deze personen. Wel is bekend dat vreemdelingen die, op grond van categoriaal beschermingsbeleid een verblijfsvergunning ontvangen, in de toekomst te maken kunnen krijgen met de intrekking

⁵⁸ Uit aanvullende schriftelijke informatie van VWN blijkt wel dat sommige EU/EER onderdanen graag onder de Pardonregeling wilden vallen omdat zij nog geen vrije toegang hadden tot de arbeidsmarkt.

hiervan, omdat het land van herkomst door de Nederlandse overheid weer veilig wordt geacht (Vluchtelingenwerk, 2006, p. 40).

Twijfel omtrent identiteit of nationaliteit

Volgens het WBV 2007/11 zou geen pardonvergunning worden verleend aan personen van wie 'in rechte' vaststond dat zij in verschillende procedures verschillende ongelooftwaardige identiteiten of nationaliteiten hadden opgegeven. Kort gezegd: 'meer dan één keer liegen werd tegengeworpen.' Volgens enkele IND-respondenten gold dit alleen in het kader van verblijfsrechtelijke procedures (en niet in bijvoorbeeld een bewaringsprocedure, waarin de identiteit niet in het geding was). Dit betekende dat bepaald moest worden of iemand niet de waarheid had gesproken, of dat een verschil in opgegeven personalia bijvoorbeeld alleen te maken had met de schrijfwijze van een naam, en of dit nu 'in rechte' vaststond. Volgens medewerkers van de IND is hierover in het begin discussie geweest. Ook was niet helder wat te doen als het feit dat tweemaal onjuiste gegevens waren verstrekt pas bleek bij het aanvaarden van de pardonvergunning. Immers, als dit slechts eenmaal was gebleken werd het niet tegengeworpen en kreeg iemand de kans om zijn of haar gegevens te corrigeren (zie paragraaf 3.7.1). Het kon zijn dat daarbij pas bleek dat de vreemdeling meerdere verschillende identiteiten had gebruikt. De vreemdeling had bijvoorbeeld eerst naam A opgegeven en later naam B gebruikt. Deze ene verandering was geaccepteerd en geen reden geweest om een pardonvergunning te weigeren. Echter, bij gebruik van de mogelijkheid tot identiteitsherstel werd vervolgens naam C opgegeven. Door de IND locatie te Zevenaar werd in dergelijke gevallen aanvankelijk het aanbod voor een pardonvergunning ingetrokken. In sommige andere locaties bleef het aanbod in vergelijkbare situaties echter van kracht. Toen dergelijke zaken uiteindelijk in beroepsprocedures op zitting kwamen (zie paragraaf 3.9), moest de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND hierover een standpunt innemen en is bepaald dat in deze gevallen het aanbod voor een pardonvergunning van kracht zou blijven. Via een bezwaarprocedure hebben sommige vreemdelingen daardoor later alsnog een pardonvergunning gekregen (één respondent IND).

3.7 Informatie over het al dan niet verlenen van een pardonvergunning

3.7.1 Informatie aan gepardonneerden en afvallers

Aanbod pardonvergunning

De vreemdelingen aan wie een aanbod voor een pardonvergunning werd gedaan, kregen daarover een brief. Bij dit aanbod bevond zich een formulier waarmee de vreemdeling alle eventuele nog openstaande procedures kon intrekken. Tevens werd de vreemdeling gevraagd een fotokaart met pasfoto's terug te sturen. Als de IND had geconstateerd dat er sprake was van twijfel aan de identiteit of nationaliteit, kon de vreemdeling deze eenmaal laten corrigeren. Daarvoor moest dan een apart formulier 'Identiteitsherstel' met de juiste personalia worden ingevuld en ondertekend worden geretourneerd. Aan de advocaat werd een aparte brief gestuurd naar aanleiding waarvan deze de eventuele beroepsprocedures bij de rechtbank kon intrekken (één respondent IND).

De brieven voor de 'bekende' vreemdelingen gingen naar het laatst bekende adres van de betrokkene of, als er geen adres bekend was, naar de advocaat. Als mensen via een burgemeestersverklaring bij de IND waren aangemeld, werd het daarop ingevulde postadres gebruikt, wat vaak het adres was van de belangenorganisatie waar de vreemdeling zich in eerste instantie had gemeld (één respondent IND; één

respondent lokale belangenorganisatie). Wanneer na vier weken nog geen reactie op het aanbod was ontvangen, werd er gerappelleerd en kreeg de vreemdeling nog twee weken om te reageren. Intern, zonder dit aan de betrokkene te melden, werd aansluitend nog vier weken afgewacht. Na circa drie maanden zonder reactie werd het dossier negatief afgesloten (één respondent IND). Sommige pardonkandidaten konden noch door de IND, noch door de gemachtigde, de gemeente of belangenorganisatie worden getraceerd (meerdere respondenten gemeenten; IND, 2008) (zie voor het aantal personen dat dit betrof paragraaf 3.13). Aan houders van een aantal typen tijdelijke verblijfsvergunningen is zoals gezegd eenmalig het aanbod gedaan om deze vergunning om te zetten in een pardonvergunning. De vreemdelingen die na verblijf op grond van de Pardonregeling in aanmerking kwamen voor een vergunning tot voortgezet verblijf zijn daarover vrijwel allen uiterlijk op 15 juni 2008 geïnformeerd, aldus de interne eindrapportage van de IND (IND, 2008).

Aanbod identiteitsherstel

Alleen als uit het dossier bleek dat er ooit expliciete twijfel was geweest aan iemands identiteit, bood de IND bij het aanbod van de pardonvergunning ook de mogelijkheid tot identiteitsherstel aan. Als dergelijke twijfel niet was gerezen, werd deze mogelijkheid niet geboden. Soms vroeg de vreemdeling of diens advocaat zelf om het wijzigen van gegevens. Als dit gebeurde voordat het verblijfspasje was besteld, was dit nog mogelijk, anders kon het identiteitsherstel plaatsvinden bij de verlenging c.q. verlening van de vergunning tot voortgezet verblijf (één respondent IND). Afgaande op de interne eindrapportage van de IND is het aanbieden van identiteitsherstel bij het aanvaarden van het aanbod van een pardonvergunning verlopen zoals was bedoeld. Na acceptatie van het aanbod werden de brondocumenten en/of de verklaring van de IND dat deze de gestelde identiteit en nationaliteit aannemelijk achtte, verstuurd naar de ambtenaar GBA van de betreffende gemeente. Deze werd verzocht het identiteitsherstel door te voeren in de GBA. Hiertoe was een circulaire ID-herstel opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de praktijk zijn hierbij echter problemen ontstaan, die nader worden besproken in hoofdstuk 4. Het gevolg is geweest dat de verlening van de pardonvergunning medio 2008 in enige honderden gevallen is vertraagd. Op 21 juli 2008 was aan circa 4.200 personen een aanbod tot identiteitsherstel gedaan, waarvan op dat moment circa 870 gevallen waren doorgestuurd naar de GBA (IND, 2008).

Tabel 3.7 laat zien hoeveel vreemdelingen jaarlijks gebruik hebben gemaakt van het aanbod voor identiteitsherstel. De meeste aanvragen tot identiteitsherstel zijn afgehandeld in 2008. In 2010 ging het nog slechts om een tiental personen. Op 21 februari 2011 waren in totaal 1.340 aanvragen voor identiteitsherstel afgehandeld. In verreweg de meeste gevallen werd de identiteit hersteld op grond van aanwezige brondocumenten (zie ook hoofdstuk 4).

Tabel 3.7 Gebruik mogelijkheid tot identiteitsherstel, afgerond op tientallen; peildatum 21 februari 2011

	ID hersteld met bron	ID hersteld zonder bron	Totaal
2007	200	90	290
2008	730	180	910
2009	100	30	130
2010	10	<10	10
Totaal	1.040	300	1.340

Bron: IND, 2011

Afvallers

Afvallers van de Pardonregeling kregen geen bericht van de IND. Als zij de IND telefonisch benaderden, werd hen niet verteld dat hun aanvraag was afgewezen. Hier was met opzet voor gekozen, omdat het om een ambtshalve beslissing ging en het instellen van rechtsmiddelen moest worden voorkomen (één respondent IND). De IND stuurde het dossier vervolgens naar de DT&V (zie ook hoofdstuk 6). Als er nog andere procedures openstonden, werden die met voorrang afgehandeld. Soms kregen mensen langs die weg alsnog een verblijfsvergunning op andere gronden dan de Pardonregeling (één respondent IND).

3.7.2 Terugkoppeling aan gemeenten

Volgens de Brief van 26 juni 2007 zouden in geval van vergunningverlening de vreemdeling en de gemeente van verblijf direct per brief worden geïnformeerd. Dit is volgens de interne eindrapportage van de IND ook gebeurd. Naast deze informatievoorziening per gemeente heeft de IND viermaal een lijst aan alle gemeenten verzonden met daarop de namen van alle gepardonneerde personen en het aantal afvallers. Er werd apart aangegeven voor welke gepardonneerden een burgemeestersverklaring was ingestuurd. Van de afvallers werden de namen niet genoemd, om te voorkomen dat er rechtsmiddelen ingesteld zouden worden (IND, 2008; meerdere respondenten IND). Voor informatie over de afvallers werden de gemeenten verwezen naar de DT&V (IND, 2008).

Gemeenten waren over het algemeen tevreden over de informatievoorziening door de IND tijdens de uitvoering van de Pardonregeling. Hoewel 21% van de respondende gemeenten hierover geen mening had, meldde 73% in de enquête hierover tevreden te zijn. Zij meenden via voorlichtingsbijeenkomsten en telefonische en schriftelijke communicatie voldoende en duidelijke informatie van de IND te hebben ontvangen. 'Met die informatie konden we uit de voeten', aldus een toelichting van een respondent. De overige gemeenten, die kenbaar maakten niet tevreden te zijn over de informatievoorziening, merkten op dat de lijst met namen van gepardonneerden die door de IND werd verstrekt niet overeenkwam met gegevens waarover de gemeente beschikte, en dat de informatievoorziening naar gepardonneerden te beperkt was.

3.8 Inhoudelijke beoordeling in het kader van voortgezet verblijf

De inhoudelijke beoordeling in het kader van de verlenging van de pardonvergunning c.q. de verlening van een vergunning tot voortgezet verblijf, was beperkt tot een openbare orde-toets door middel van een (geautomatiseerd) antecedentenonderzoek. In vier politie- en justitieregisters werd nagegaan of de betreffende vreemdeling criminele antecedenten had, tot op de dag van de beoordeling (CJD, NSIS, OPS en HKS).⁵⁹ Door niet alleen in het CJD en de IND-dossiers te kijken, zoals bij de pardonvergunningen voor het eerste jaar was gebeurd, maar ook het NSIS te raadplegen, konden in het buitenland gepleegde misdrijven gemakkelijker naar voren komen. Eerst werden de vergunningen verlengd van vreemdelingen zon-

⁵⁹ Respectievelijk de Centrale Justitiële Documentatie (CJD), inmiddels Justitiële Informatiedienst (JustID) genoemd; het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS); het Opsporingsregister (OPS) en het Herkenningsdienststelsel (HKS).

der antecedenten. Als er wel antecedenten waren, moest worden uitgezocht om welk soort delict het ging, hetgeen soms diverse telefoontjes met verschillende politieregio's vergde (één respondent IND). Soms moest ook informatie in het buitenland worden ingewonnen (IND, 2008).

Volgens enkele IND-respondenten was aanvankelijk nog niet duidelijk welke misdrijven, met welke strafdreiging, nu precies wel en niet moesten worden tegengeworpen. De beoordeling zou aansluiten bij de 'glijdende schaal' die ook bij andere reguliere verblijfsvergunningen wordt toegepast. Deze houdt kort gezegd in dat hoe langer de vreemdeling in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning, hoe zwaarder het misdrijf moet zijn om verblijf te kunnen beëindigen. Er was echter discussie over de vraag welke normen van de glijdende schaal moesten worden toegepast. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de vergunning tot voortgezet verblijf niet te verlenen als de vreemdeling wegens een drugs-, zeden-, of geweldsmisdrijf was veroordeeld tot minstens drie maanden gevangenisstraf. Deze laatste norm correspondeerde met de tweede trede van het op dat moment geldende beleid inzake de glijdende schaal (zie art. 3.86 Vb 2000).

Zij die na 15 juni 2008 hun eerste pardonvergunning kregen, ontvingen met hetzelfde pasje ook hun vergunning tot voortgezet verblijf. Bij hen werd voor wat betreft het openbare orde aspect direct aan de criteria voor verlenging getoetst. Voldeed een vreemdeling daar niet aan, dan werd ook de eerste pardonvergunning niet verleend.

3.9 Bezwaar- en beroepsprocedures

Bij de totstandkoming van de Pardonregeling was er zeer bewust voor gekozen de vergunning ambtshalve te verlenen, in plaats van op aanvraag (zie hoofdstuk 2). Degenen die geen aanbod voor een pardonvergunning kregen, zouden hiervan niet op de hoogte worden gebracht (anders dan via een uitnodiging voor een terugkeergesprek met de DT&V). Ook afvallers van de Pardonregeling die telefonisch of schriftelijk om informatie verzochten, werd niet expliciet verteld dat zij geen aanbod zouden krijgen (zie paragraaf 3.7.1). Dit om te voorkomen dat vreemdelingen rechtsmiddelen zouden instellen tegen het niet ontvangen van een pardonvergunning. In het verleden, bij de afhandeling van de zogenoemde '14-1 brieven' was immers gebleken dat een schriftelijke reactie van de IND op een verzoek tot het ambtshalve verlenen van een reguliere verblijfsvergunning door de ABRvS werd opgevat als een besluit waartegen rechtsmiddelen open stonden (één respondent IND).⁶⁰ Omdat het wel mogelijk was om de minuut van de beslissing ten aanzien van een pardondossier op te vragen, kregen sommige afvallers echter toch een schriftelijk document in handen en dienden zij naar aanleiding daarvan een bezwaarschrift in (één respondent IND). Voor de IND was op dat moment niet duidelijk hoe op een dergelijk bezwaarschrift te reageren (één respondent IND). Aanvankelijk werd een bezwaarschrift opgevat als een informerende brief, later werden de bezwaarschriften en alle andere brieven waaruit kon worden afgeleid dat de vreemdeling het niet eens was met het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling niet-ontvankelijk verklaard. Dit gebeurde bij de Klantdirectie Regulier/Sociaal in Rijswijk. Het niet-ontvankelijk verklaren werd uiteindelijk door

⁶⁰ Zie uitspraak ABRvS 19 november 2004, zaaknr. 200404931/1 (JV 2005/26, m.nt. BKO).

de ABRvS echter niet geaccepteerd.⁶¹ Op 3 december 2008 maakte de ABRvS in een uitspraak in hoger beroep duidelijk dat er wel degelijk rechtsmiddelen openstonden tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling, mits de vreemdeling van de IND schriftelijke informatie had ontvangen (in dit geval de minuut) waaruit 'op ondubbelzinnige wijze' kon worden afgeleid dat aan de vreemdeling geen aanbod voor een pardonvergunning zou worden gedaan.⁶²

Als gevolg van de uitspraak van de ABRvS dienden alle eerder niet-ontvankelijk verklaarde bezwaren alsnog inhoudelijk beoordeeld te worden, waarbij de vreemdeling meestal ook gehoord moest worden. In zaken waarin (hoger) beroep was ingesteld tegen het niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaar zag de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND zich gedwongen de niet-ontvankelijk verklaringen in te trekken en te vervangen door gemotiveerde afwijzingen. Het zelfde gold voor de hoger beroepen die de afdeling Procesvertegenwoordiging had ingesteld tegen uitspraken van de vreemdelingenrechtbank waarin het bezwaar ontvankelijk was verklaard. Ook in die gevallen diende de betrokkene gehoord te worden en was een nieuwe beslissing nodig. Voorts werden na de uitspraak van de ABRvS nieuwe bezwaarschriften ingestuurd die om een inhoudelijke beoordeling vroegen, waarbij elke reactie op een minuut als bezwaarschrift moest worden aangemerkt (meerdere respondenten IND).

Het horen in bezwaar (door de afdeling Procesvertegenwoordiging of de klantdirectie Regulier/Sociaal in Rijswijk) vond plaats door twee personen, een voorzitter en een secretaris. De beslissing kon zijn dat het bezwaar inhoudelijk werd afgewezen, maar ook dat alsnog een aanbod voor een pardonvergunning werd gedaan. Omdat het project 'Speciale Regeling 2007' inmiddels was beëindigd, werd de taak van de afdeling Uitvoeringsbeleid, het maken van inhoudelijke keuzen over de wijze van beslissen, overgenomen door Juridische Zaken van de afdeling Procesvertegenwoordiging, die hierover overleg voerde met de klantdirectie Regulier/Sociaal in Rijswijk. Begin 2011 hielden enkele medewerkers van de betreffende directie zich nog steeds bezig met de afhandeling van bezwaarzaken in verband met de Pardonregeling. Veel bezwaarzaken hadden betrekking op het al dan niet ononderbroken verblijf. Ook de afdeling Procesvertegenwoordiging had nog te maken met (hoger)beroepszaken. De daaruit voortvloeiende jurisprudentie heeft nog altijd gevolgen voor het werk dat bij de IND als nasleep van de Pardonregeling moet worden verricht (meerdere respondenten IND).

Ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek, eind 2010, was het overigens nog steeds mogelijk om de minuut van een pardonbeslissing op te vragen en daar tegen bezwaar te maken. De einddatum voor het opvragen van minuten (28 januari 2009) en het indienen van bezwaren (vier weken na het opvragen van de minuut) die in de WBV met betrekking tot het einde van de Pardonregeling werd genoemd (zie Stct 2008, nr. 2562) werd dus niet gehaald. Wel was het zo dat na de genoemde datum niet meer aan de Pardonregeling kon worden getoetst. Het bezwaar werd dan ook op die grond afgewezen. Volgens een aantal IND-respondenten was daarbij echter een complicatie dat de Klantdirectie Asiel in Zevenaar nog niet klaar was met

⁶¹ Een aantal IND-respondenten heeft aangegeven dat dit te verwachten viel en betreurt het dat de signalen die zij hierover hebben gegeven niet serieus zijn genomen.

⁶² ABRvS, 3 december 2008, zaaknr. 200803104/1 (JV 2009/30, m.nt. BKO) (LJN: BG5956). Zie ook ABRvS 3 december 2008, zaaknr. 200802873/1 (LJN: BG5955).

de beoordeling van de burgemeestersverklaringen toen het overgangsrecht op 1 januari 2009 in werking trad. Als er later in 2009 in Zevenaar nog een minuut werd opgevraagd en er volgde binnen vier weken bezwaar, dan moest dat bezwaar inhoudelijk aan de Pardonregeling worden getoetst, ook al was de eerdere beslissing al voor 1 januari 2009 genomen. De betrokken vreemdeling kende immers de beoordelingsdatum niet (één respondent IND).

Tabel 3.8 laat de resultaten zien van de bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de Pardonregeling. Tot 21 februari 2011 dienden 3.475 vreemdelingen een bezwaarschrift in tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling. Een ruime meerderheid (55%) van de bezwaren werd afgewezen. Vervolgens werd er ruim 2.000 keer een beroepsprocedure tegen deze beslissing aangespannen. Ongeveer de helft (48%) van de beroepen werd afgewezen en bijna een vijfde (17%) ingewilligd. In 391 gevallen ging de vreemdeling in hoger beroep tegen de beslissing van de rechtbank. Het hoger beroep van de vreemdeling werd in bijna drie kwart van de gevallen afgewezen (73%) en in slechts 3% gehonoreerd. De IND ging 115 keer in hoger beroep tegen de beslissing van de rechtbank. Een meerderheid (61%) van deze procedures won de IND en 10% verloor de IND. In bijna een vijfde (19%) van de door de IND aangespannen hoger beroepsprocedures is de uitkomst (nog) niet bekend.

Tabel 3.8 Resultaat bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van het (niet) ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling; peildatum 21 februari 2011

Afdoening*	Bezwaar		Beroep		Hoger Beroep Vreemdeling		Hoger Beroep IND	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Afwijzing	1.922	55	1.033	48	284	73	12	10
Inwilliging	216	6	368	17	12	3	70	61
Overig	1.337	38	691	32	58	15	11	10
Onbekend	0	0	60	3	37	9	22	19
Totaal	3.475	100	2.152	100	391	100	115	100

* Onder 'afwijzing' wordt bijvoorbeeld verstaan ongegrond verklaren/afwijzing van een beroep, onder 'inwilliging' gegrond verklaren/toewijzing beroep en onder 'overig' vallen zaken als bezwaar/beroep ingetrokken, niet ongewenst verklaard of overleden.

Bron: IND, 2011

3.10 Identiteitsfraude en intrekkingen

Zoals eerder vermeld, werd een vreemdeling aan wie een aanbod voor een pardonvergunning werd gedaan, gevraagd om een fotokaart terug te sturen. Met name in de tweede helft van 2008 merkten IND-medewerkers in Zevenaar dat er foto's werden ingestuurd van anderen dan degenen voor wie het aanbod was bedoeld (maar die mogelijk wel op hetzelfde adres woonden). Ook kwamen er signalen van de vreemdelingenpolitie en van andere IND-locaties dat er mensen waren die onder de identiteit van iemand anders een pardonvergunning probeerden te krijgen. Vergelijking van fotokaarten met de foto's in het dossier of in Edison (een systeem waarin onder andere de foto's van alle vreemdelingen zijn opgeslagen) leerde dat hiervan mogelijk in enkele honderden zaken sprake was. Het betrof met name vreemdelingen voor wie in de tweede helft van 2008 een burgemeestersverklaring was ingediend. Omdat vergelijking van foto's eerder niet had plaatsgevonden, was

dit probleem niet eerder ontdekt. Naar aanleiding van deze ontdekking van fraude is deze laatste groep mensen die zich voor de Pardonregeling meldde veelal eerst naar de Vreemdelingenpolitie verwezen om vingerafdrukken en foto's te laten maken. De vingerafdrukken werden vervolgens, samen met de eventueel reeds aanwezige vingerafdrukken in het dossier, opgestuurd naar de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) (nationale databank) ter vergelijking. Als oude vingerafdrukken ontbraken, bekeek de DNRI of er een match was met een in die databank bekende asielzoeker. Daarnaast heeft het Bureau Documenten van de IND foto's vergeleken, als er oude foto's beschikbaar waren. De betreffende respondenten schatten in dat circa 50% van de mensen in deze specifieke, laatste groep niet de vreemdeling was die bij het dossier hoorde (meerdere respondenten IND).

Als iemand had gefraudeerd met de fotokaart die bestemd was voor een ander waren er twee mogelijkheden: indien de fraude was ontdekt voordat het verblijfspasje was verstrekt, kon de IND het aanbod voor een pardonvergunning laten vervallen. Als de verblijfsvergunning al was verleend en het pasje dus al was uitgereikt, kon de pardonvergunning worden ingetrokken. Tevens werd bij de politie aangifte gedaan van fraude.

In september 2010 meldde de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat tot dat moment in ongeveer 450 gevallen fraude was geconstateerd en aangifte was gedaan. In circa 350 van deze zaken was geen pardonvergunning verleend; in de ongeveer honderd andere gevallen had vergunningverlening reeds plaatsgevonden voordat de fraude was ontdekt. Ten aanzien van deze laatste gevallen werd onderzocht of de pardonvergunning kon worden ingetrokken (TK 2009-2010, Aangangsel van de Handelingen, nr. 3279). In de andere gevallen werd geen aanbod gedaan voor een verblijfsvergunning onder de Pardonregeling. Op peildatum 1 april 2011 was voor circa zeventig personen aan wie een vergunning was verleend op grond van de Pardonregeling, deze vergunning ingetrokken of niet omgezet in een vergunning voor voortgezet verblijf. Identiteitsfraude is één van de redenen waarom vergunningen werden ingetrokken, maar het is niet bekend in hoeveel gevallen precies en wat andere redenen voor intrekking waren.

3.11 Personele inzet IND

Met betrekking tot de verwachte capaciteitsinzet van de IND heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer laten weten dat rekening werd gehouden met een inzet van circa 160 fte over twee jaar, voor de afhandeling van de pardonvergunningen en de vergunningen voor voortgezet verblijf. Voorzien werd dat bij de IND capaciteit zou vrijkomen doordat lopende procedures door gepardonnerden zouden worden ingetrokken (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3).

Uit de interviews blijkt dat de IND in de praktijk heeft gewerkt met zowel interne als extern ingehuurde krachten. Het betrof zowel beslismedewerkers als ondersteuners. Zo heeft de directie in Zevenaar in januari 2008 de interne capaciteit van 30 à 35 fte interne medewerkers uitgebreid met circa 25 externe beslissers.⁶³ Interne medewerkers controleerden en ondertekenden de beslissingen. Ten behoeve van de circa 25.000 verlengingen/verleningen van vergunningen voor voorgezet verblijf zijn in

⁶³ De externen waren niet bevoegd om zelfstandig beslissingen te nemen. Senior-IND-medewerkers en IND-beslismedewerkers controleerden (resumptie) en ondertekenden deze beslissingen (twee respondenten IND).

april-mei 2008 bij de directie in Zevenaar circa veertig externe ondersteuners werkzaam geweest.

Na enige tijd bleven er nog zes à acht externe ondersteuners over die lange tijd zijn aangehouden (één respondent IND). Bij de unit in Rijswijk die de bezwaarschriften behandelde, zijn naast IND-medewerkers ook externen ingeschakeld. In het begin werden zij ingezet voor de niet-ontvankelijkheidsverklaringen, later voor de inhoudelijke beoordelingen van bezwaarschriften. In deze laatste fase heeft ook de afdeling Procesvertegenwoordiging inhoudelijke beslissingen op bezwaar voorbereid (meerdere respondenten IND). Overigens heeft ook de DT&V in de loop der tijd beslismedewerkers aan de IND 'uitgeleend' (één respondent IND).

Ten tijde van de dataverzameling voor deze evaluatie waren enkele IND-medewerkers in Rijswijk nog belast met de afhandeling van bezwaarzaken en met de intrekking van pardonvergunningen. Ook in Zevenaar was nog een klein aantal medewerkers bezig met de nasleep van de Pardonregeling, waaronder het onderzoek naar gevallen van fraude. Alle IND-respondenten hebben laten weten dat er tijdens de uitvoering van de Pardonregeling geen sprake is geweest van capaciteitsgebrek.

Aan de respondenten van de IND is ook gevraagd naar het draagvlak bij de IND voor de Pardonregeling. Zoals eerder vermeld, had de Pardonregeling tot doel om onder andere bij de IND schoon schip te maken. De IND had dus zelf belang bij de regeling. Bovendien past de uitvoeringorganisatie zich gewoonlijk aan, aan het beleid dat door de verantwoordelijke bewindspersoon en het kabinet is vastgesteld, aldus een aantal geïnterviewden van de IND. Dit neemt niet weg dat de Pardonregeling onder de medewerkers van de IND niet geheel onomstreden was. Het verlenen van verblijfsvergunningen aan mensen die eerder een negatieve beschikking hadden gekregen, betekende voor hen immers het terugdraaien van een deel van de eigen productie. Het draagvlak voor de verlening van een pardonvergunning kon volgens een aantal respondenten van zaak tot zaak variëren: als de pardonvergunning een oplossing bood voor mensen die bijvoorbeeld echt lang in onzekerheid hadden verkeerd, werd dit als positief ervaren; diende echter een vergunning verleend te worden aan mensen die in de ogen van de respondenten jarenlang hadden gelogen en procedures hadden getraineerd, dan hadden sommige medewerkers daar moeite mee. Dit laatste kwam ook voort uit het feit dat mensen die Nederland 'netjes hadden verlaten' en dus naar de uitvoeringsinstanties 'hadden geluisterd' geen vergunning konden krijgen. Dit geluid was ook bij de DT&V te horen (zie hoofdstuk 6). Deze en andere frustraties zijn binnen de IND herhaaldelijk met de medewerkers besproken. Heel schrijnende gevallen, die strikt genomen buiten de Pardonregeling vielen, zijn door IND-medewerkers per nota aan de toenmalige staatssecretaris voorgelegd om over te beslissen (meerdere respondenten IND).

3.12 Gepardonneerden en afvallers: aantallen en achtergrondkenmerken

Van de 35.874 pardonkandidaten heeft het overgrote deel (82%) een aanbod gekregen voor een verblijfsvergunning onder de Pardonregeling. In totaal hebben 28.304 personen het aanbod geaccepteerd (tabel 3.9). Dit aantal ligt binnen de vooraf prognosticeerde 25.000 tot 30.000. Het overgrote deel van deze gepardonneerden was vooraf al bij de IND bekend. Ruim 5.000 gepardonneerden hebben op grond van de burgemeestersverklaring een verblijfsvergunning gekregen. Aan ruim 6.000 pardonkandidaten is geen aanbod gedaan. De overige pardonkandidaten hebben het aanbod niet geaccepteerd of het was onmogelijk om hen het aanbod toe te sturen. Het is niet bekend waarom een deel van de pardonkandidaten het aanbod niet heeft

geaccepteerd, maar het feit dat een deel van hen recht had op een andere verblijfsvergunning speelt waarschijnlijk een rol.

Tabel 3.9 Aantallen gepardonneerden en afvallers; peildatum 21 februari 2011

	Pardon-kandidaten	Aanbod voor pardon	Aanbod geaccepteerd 'gepardonneerden'	Aanbod niet geaccepteerd of aanbod sturen niet mogelijk	Afvallers*
Bekend bij IND	29.288	24.196	23.014	1.181	5.080
Via gemeenten	6.586	5.328	5.290	36	1.237
Totaal	35.874	29.524	28.304	1.217	6.317

* Met afvallers worden pardonkandidaten bedoeld die uiteindelijk geen aanbod hebben ontvangen (zie hoofdstuk 1) Personen die het aanbod niet hebben geaccepteerd of aan wie geen aanbod kon worden verstuurd worden niet tot de groep afvallers gerekend.

Bron: IND, 2011

Tabel 3.10 laat de redenen zien waarom potentiële pardonkandidaten geen aanbod kregen. De meest voorkomende reden was dat er geen sprake was van ononderbroken verblijf sinds 1 april 2001. In bijna de helft van de gevallen (43%) was dit de reden om geen aanbod te doen. Daarnaast werd in een kwart (24%) van de gevallen geen aanbod gedaan omdat de personen in kwestie al op andere gronden een individuele verblijfsvergunning hadden ontvangen. Een andere vaak voorkomende reden (21%) dat personen geen aanbod ontvingen was omdat zij werden aange-merkt als een bedreiging voor de openbare orde. Overige genoemde redenen zijn: 1F-status of een lopend 1F-onderzoek, onjuiste identiteitsgegevens en een verblijfsvergunning in het kader van gezinsvorming.

Tabel 3.10 Redenen om geen aanbod te doen; peildatum 21 februari 2011

Reden	Aantal	Percentage
Geen ononderbroken verblijf	2.699	43
Verblijfsvergunning (individueel)	1.489	24
Gevaar/inbreuk openbare orde	1.299	21
1F	521	8
Onjuiste ID-gegevens verstrekt	211	3
Lopend 1F onderzoek	81	1
Verblijfsvergunning (gezinsvorming)	17	0
Totaal	6.317	100

Bron: IND, 2011

Tabel 3.11 laat de achtergrondkenmerken zien van de groep gepardonneerden. Onder de gepardonneerden zijn mannen in de meerderheid (61%). De meest voorkomende nationaliteiten zijn: Joegoslavische, Afghaanse en Chinese. De gepardonneerden zijn relatief jong. Bijna een derde (30%) is jonger dan twintig jaar, een kwart is tussen de twintig en dertig jaar en nog eens een kwart tussen de dertig en veertig jaar.

Tabel 3.11 Aantallen en achtergrondkenmerken gepardonnerden

	Aantal	Percentage
<i>Geslacht</i>		
man	17.347	61
vrouw	10.957	39
<i>Nationaliteit</i>		
Joegoslavische	2.268	8
Afghaanse	2.007	7
Chinese	1.890	7
Azerbeidjaanse	1.783	6
Iraakse	1.733	6
Iraanse	1.559	6
Sierra Leonese	1.300	5
Angolese	1.135	4
Soedanese	1.053	4
Turkse	1.018	4
Andere	9.471	33
Onbekend	2.564	9
Staatloos	523	2
<i>Leeftijd</i>		
0 tot 10	3.927	14
10 tot 20	4.507	16
20 tot 30	7.197	25
30 tot 40	6.446	23
40 tot 50	4.210	15
50 tot 60	1.365	5
60 tot 70	435	2
70 of ouder	201	1
onbekend	16	0
Totaal	28.304	100

Bron: IND, 2011

Tabel 3.12 laat de achtergrondkenmerken zien van de groep die uiteindelijk geen aanbod heeft ontvangen voor een verblijfsvergunning onder de Pardonregeling. Deze groep is grotendeels vergelijkbaar met de groep gepardonnerden. Het aandeel mannen is iets groter dan onder de gepardonnerden; ongeveer drie kwart (73%) is man. De meest voorkomende nationaliteiten onder afvallers zijn: Iraakse, Afghaanse en Joegoslavische. De afvallers zijn relatief jong, maar wel iets ouder dan de gepardonnerden. Een vijfde deel (21%) is jonger dan twintig jaar, ruim een kwart (27%) is tussen twintig en dertig jaar, en nog eens ruim een kwart (28%) is tussen dertig en veertig jaar.

Tabel 3.12 Aantallen en achtergrondkenmerken afvallers

	Aantal	Percentage
<i>Geslacht</i>		
Man	4.630	73
Vrouw	1.683	27
Onbekend	4	0
<i>Nationaliteit</i>		
Iraakse	783	12
Afghaanse	643	10
Joegoslavische	448	7
Iraanse	318	5
Somalische	269	4
Soedanese	266	4
Angolese	256	4
Sierra Leonese	231	4
Syrische	206	3
Turkse	202	3
Andere	2.157	34
Onbekend	418	7
Staatloos	120	2
<i>Leeftijd</i>		
0 tot 10	587	9
10 tot 20	789	12
20 tot 30	1.710	27
30 tot 40	1.742	28
40 tot 50	1.059	17
50 tot 60	318	5
60 tot 70	81	1
70 of ouder	30	0
onbekend	1	0
Totaal	6.317	100

Bron: IND, 2011

Tabel 3.13 laat de achtergrondkenmerken zien van de groep aan wie geen aanbod gestuurd kon worden of die het aanbod niet heeft geaccepteerd. Deze groep is wat betreft geslacht en leeftijd grotendeels vergelijkbaar met de twee hierboven beschreven groepen. De meest voorkomende nationaliteiten zijn de Iraakse en Somalische.⁶⁴

⁶⁴ Wellicht hangt dit samen met het categoriale beschermingsbeleid dat van 24 juni 2005 tot 19 mei 2009 gold voor asielzoekers uit bepaalde delen van Somalië en van 2 april 2007 tot 22 november 2008 voor asielzoekers uit Centraal-Irak. Zij waren dus reeds veelal in het bezit van een tijdelijke verblijfsvergunning. Mogelijk hebben velen van hen om deze reden een Pardonvergunning geweigerd.

Tabel 3.13 Aantallen en achtergrondkenmerken niet mogelijk aanbod te sturen of aanbod

	Aanbod sturen niet mogelijk		Aanbod niet geaccepteerd	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
<i>Geslacht</i>				
Man	654	66	143	64
Vrouw	338	34	81	36
Onbekend	*	0	0	0
<i>Nationaliteit</i>				
Somalische	137	14	52	23
Iraakse	146	15	31	14
Soedanese	30	3	17	8
Angolese	75	8	10	4
Chineze	58	6	8	4
Andere	473	47	88	39
Onbekend	63	6	15	6
Staatloos	11	1	*	1
<i>Leeftijd</i>				
0 tot 10	84	8	22	10
10 tot 20	129	13	30	13
20 tot 30	281	28	72	32
30 tot 40	254	26	52	23
40 tot 50	174	18	23	10
50 tot 60	49	5	16	7
60 tot 70	12	1	5	2
70 of ouder	10	1	*	2
onbekend	0	0	0	0
Totaal	993	100	224	100

* Absolute aantallen kleiner dan 5 worden niet weergegeven.

Bron: IND, 2011

Tabel 3.14 bevat een indicatie van het jaar van eerste asielaanvraag van de verschillende bovengenoemde groepen vreemdelingen. Zij lijken op dat punt niet sterk te verschillen. Ongeveer de helft van de gepardonneerden heeft vóór 2000 de eerste asielaanvraag ingediend, ruim een kwart in 2000. Een klein deel van deze groep deed dat na 2001. Officieel kwamen vreemdelingen die na 1 april 2001 hun asielaanvraag hadden ingediend niet in aanmerking voor de Pardonregeling. Het betreft waarschijnlijk gezinsleden van vreemdelingen die wel voor 1 april 2001 een aanvraag hadden ingediend.⁶⁵ Van de afvallers heeft, vergeleken met de gepardonneerden, een iets ruimere meerderheid voor 2000 voor het eerst asiel aangevraagd. Dat geldt ook voor degenen aan wie het aanbod niet kon worden toegestuurd en degenen die het aanbod weigerden.

⁶⁵ De gezinsleden dienden wel uiterlijk op 13 december 2006 in Nederland te zijn aangekomen.

Tabel 3.14 Indicatie jaar eerste asielaanvraag, in %*

Indicatie jaar eerste asielaanvraag	Aanbod sturen niet			
	Gepardonneerden	Afvallers	mogelijk	Aanbod geweigerd
Voor 1995	8	11	21	11
1995-2000	44	53	44	54
2000	27	21	18	22
2001	8	6	7	4
Na 2001	5	4	1	8
Onbekend	8	5	9	0
Totaal	100	100	100	100

* Het betreft een op dossiergegevens gebaseerde indicatie, afkomstig van de IND.

Bron: IND, 2011

3.13 Conclusie

In dit hoofdstuk is bekeken hoe het proces rond de vergunningverlening is verlopen en welke resultaten dit heeft opgeleverd. De beoordeling van dossiers van vreemdelingen die mogelijk voor de Pardonregeling in aanmerking kwamen, vond plaats door de IND. Het betrof zowel dossiers van personen die voor de IND en/of de DT&V direct traceerbaar waren, als dossiers van vreemdelingen die door gemeenten via een burgemeestersverklaring voor de regeling waren aangemeld.

Ten behoeve van de beoordeling van de dossiers van pardonkandidaten was binnen de IND het project 'Speciale Regeling 2007' opgezet. Op elke betrokken IND locatie was een afdelingsmanager verantwoordelijk voor de afhandeling van de dossiers door beslismedewerkers en ondersteuners. De dossiers werden getoetst aan de voorwaarden en contra-indicaties van de Pardonregeling. Bij een positieve beoordeling ontving de vreemdeling een schriftelijk aanbod voor een pardonvergunning. Bij een negatieve beoordeling werd de vreemdeling niet actief door de IND geïnformeerd. Sommige vreemdelingen, gemachtigden en soms ook gemeenten en belangbehartigers, namen zelf telefonisch contact op met de IND om informatie te verkrijgen of de minuut van de beslissing op te vragen.

Het proces rondom de vergunningverlening is over het algemeen goed verlopen. Bepaalde (onvoorziene) ontwikkelingen hebben er wel toe geleid dat de uitvoering van de Pardonregeling later is afgerond dan gepland was. De IND werkte volgens de vooraf aangekondigde fasering. De beoordeling van dossiers van 'bekende' pardonkandidaten (fase 1) vond grotendeels binnen de daarvoor bestemde periode plaats (juni tot en met december 2007). Fase 2, waarin de dossiers van pardonkandidaten met een burgemeestersverklaring werden beoordeeld, startte drie maanden later dan gepland, namelijk rond 1 januari 2008. Fase 2 duurde bovendien een jaar langer dan vooraf ingeschat. Fase 2 werd pas medio 2009 afgerond. De verlening van de vergunningen tot voortgezet verblijf (fase 3) is volgens planning in het voorjaar van 2008 gestart en medio 2008 grotendeels afgerond. Rond die tijd werd het project 'Speciale Regeling 2007' beëindigd. Toen was ten aanzien van meer dan 95% van de op dat moment bekende pardonkandidaten een beslissing genomen en de oorspronkelijke verwachting dat de IND al het werk in verband met de Pardonregeling eind 2008 zou hebben afgerond leek toen nog realistisch. Drie ontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat deze verwachting in de praktijk niet is uitgekomen.

Ten eerste is de termijn voor het aanvragen van een burgemeestersverklaring verruimd, om zo veel mogelijk pardonkandidaten in de gelegenheid te stellen een

verklaring aan te vragen. Uiteindelijk konden tot en met 31 december 2008 burgemeestersverklaringen worden ingediend. Ten tweede oordeelde de ABRvS op 3 december 2008 dat tegen (het schriftelijke bewijs van) het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling rechtsmiddelen openstonden. Als gevolg hiervan moesten reeds niet-ontvankelijk verklaarde bezwaarschriften én nieuwe bezwaarschriften door de IND inhoudelijk beoordeeld worden. Deze procedures werden soms weer gevolgd door (hoger) beroepszaken, die door de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND behandeld dienden te worden. Een derde ontwikkeling betrof de ontdekking van fraude met fotokaarten, door personen die zich probeerden uit te geven voor een gepardonneerde. Deze ontdekking noopte tot nader onderzoek en tot de intrekking van al verleende pardonvergunningen. Eind 2010 hield een klein aantal medewerkers van de IND zich nog steeds bezig met onder meer bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures, fraudeonderzoek en de intrekking van pardonvergunningen.

Gemeenten konden zelf invulling geven aan de manier waarop zij het proces rondom de afgifte van de burgemeestersverklaringen en de toetsing van de gegevens inrichten. Gemeenten maakten hierin verschillende keuzes. Een meerderheid maakte gebruik van lokale belangenorganisaties voor vluchtelingen of ongedocumenteerden om pardonkandidaten op de hoogte te brengen van de regeling. Andere gemeenten zochten persoonlijk contact met potentiële pardonkandidaten of schakelden lokale media in. De aanmelding voor een burgemeestersverklaring vond in de meeste gemeenten plaats in het gemeentehuis. De opmaak van dossiers en de controle van de gegevens van pardonkandidaten gebeurde op verschillende manieren: de gemeente controleerde de door een lokale organisatie aangeleverde dossiers, het opmaken van een dossier en de controle op voldoende bewijs werd door een lokale organisatie gedaan of dit lag volledig in handen van de gemeente. Zesentwintig gemeenten maakte bij de toetsing van gegevens van pardonkandidaten gebruik van de Pardonbank, een databank ontwikkeld door INLIA/LOGO die aangaf wanneer er voldoende bewijs was. Andere gemeenten beoordeelden zelf wanneer het aangeleverde bewijs adequaat was. Ongeveer drie kwart van de gemeenten controleerde voorafgaand aan het opstellen van een burgemeestersverklaring of de betreffende vreemdeling al in het bestand van de IND voorkwam. Of een vreemdeling daadwerkelijk onder de oude Vreemdelingenwet asiel had aangevraagd werd door gemeenten minder vaak vooraf getoetst.

Tot op de peildatum 21 februari 2011 hebben in totaal 28.304 personen op grond van de Pardonregeling een verblijfsvergunning gekregen. Dit aantal ligt binnen de vooraf geprognosticeerde 25.000 tot 30.000. Het overgrote deel van deze gepardonneerden was vooraf al bij de IND bekend. Ruim 5.000 gepardonneerden hebben op grond van de burgemeestersverklaring een verblijfsvergunning gekregen. Aan ruim 6.000 pardonkandidaten is geen aanbod gedaan en ruim 1.000 pardonkandidaten hebben het aanbod niet geaccepteerd of het was onmogelijk om hen het aanbod toe te sturen.

De drie groepen (gepardonneerden, afvallers, niet verstuurd/niet geaccepteerd) zijn in grote lijnen vergelijkbaar wat betreft geslacht, leeftijd en verblijfsduur. De meerderheid is man, tussen de twintig en veertig jaar oud en heeft vóór het jaar 2000 een eerste asielaanvraag ingediend. In de periode 2007-2010 werd voor 1.330 gepardonneerden een identiteitsherstel doorgevoerd.

4 Huisvesting en intake in gemeenten

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat gepardonnerden uiterlijk twee jaar na toekenning van de verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest. De huisvesting van gepardonnerden zou plaatsvinden volgens de systematiek die ook voor de huisvesting van asielvergunninghouders wordt gebruikt. Dit betekent dat elke gemeente in principe een bepaald aantal gepardonnerden zou moeten huisvesten. Het streven van het Rijk en de VNG was dat dit proces uiterlijk eind 2009 zou zijn afgerond.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de huisvesting van gepardonnerden in de praktijk heeft plaatsgevonden en in hoeverre de afspraken die daarover in het bestuursakkoord zijn gemaakt, zijn nagekomen. Eerst lichten we de systematiek van het huisvestingsproces toe (paragraaf 4.1). Daarna beschrijven we welke maatregelen zijn genomen om de huisvesting van gepardonnerden voorspoedig te laten verlopen (paragraaf 4.2 en 4.3), de resultaten die zijn behaald (paragraaf 4.4) en de knelpunten die zich voordeden (paragraaf 4.5). Vervolgens gaan we in op de afhandeling van de huisvestingsvergoeding voor gemeenten (paragraaf 4.6) en de intake in gemeenten (paragraaf 4.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.8).

4.1 De systematiek van het huisvestingsproces

De wijze waarop de huisvesting van asielvergunninghouders plaatsvindt, is geregeld in de Huisvestingswet. Op grond van artikel 60b van deze wet zijn gemeenten verplicht om elk half jaar een bepaald aantal asielvergunninghouders⁶⁶ te huisvesten.⁶⁷ Het aantal in een gemeente te huisvesten personen wordt 'taakstelling' genoemd. Het aantal asielvergunninghouders dat gemeenten in totaal moeten huisvesten, wordt berekend op basis van (1) een *prognose* van het aantal asielzoekers dat naar verwachting in de betreffende periode een verblijfsvergunning zal krijgen en (2) het aantal asielvergunninghouders dat vanwege een *achterstand* in de huisvesting nog in de centrale opvang verblijft en dus nog gehuisvest moet worden. Afhankelijk van het aantal inwoners in de gemeente, volgt daaruit per gemeente een taakstelling, die aan gemeenten wordt gecommuniceerd via de circulaire 'Taakstelling huisvesting vergunninghouders'. Deze wordt vermeerderd met de eerder opgelopen (nog niet vervulde) taakstelling(en), minus het aantal asielvergunninghouders dat de gemeente in surplus heeft gehuisvest. Het is vervolgens aan gemeenten om in overleg te treden met woningcorporaties, die het woningaanbod op de sociale woningmarkt beheren. Daarvoor zal een gemeente een inschatting moeten maken van het aantal benodigde woningen voor alleenstaanden en het aantal benodigde woningen voor gezinnen. Aangezien de te huisvesten doelgroep over een laag inkomen beschikt, zal de gemeente daarbij rekening moeten houden met de huurprijs van de woningen, zodat deze niet uitkomt boven de grens van de huurtoeslag (VROM, 2007a, p. 21).

⁶⁶ Zowel houders van een asielvergunning als van een reguliere vergunning vallen onder de taakstelling.

⁶⁷ De wettelijke plicht om te voorzien in huisvesting geldt specifiek voor vreemdelingen die op grond van een asielverzoek rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8 a t/m d Vw 2000 (art. 60a Huisvestingswet).

Zodra bij een woningcorporatie een woning vrijkomt die aan de voorwaarden voldoet, wordt deze door de gemeente in het aanbodmodel van het COA geregistreerd.⁶⁸ Via het aanbodmodel kan een asielvergunninghouder zijn interesse voor een woning kenbaar maken (COA, 2009). De toewijzing van een woning door het COA is afhankelijk van het aantal inschrijvingen op de woning en de verblijfsduur van de betreffende statushouder in de centrale opvang. Daarna volgt bezichtiging van de woning, waarbij meestal ook een medewerker van de lokale afdeling van VWN aanwezig is.⁶⁹

Het toezicht op het behalen van de taakstelling ligt in de eerste plaats bij de provincies en, in voorkomende gevallen, bij zogenoemde stads- (of wgr-plus) regio's.⁷⁰ Als een gemeente niet aan de taakstelling voldoet, kan de provincie de gemeente een termijn aanzeggen waarbinnen alsnog aan de taakstelling moet zijn voldaan. Voldoet de gemeente ook na die termijn niet aan de taakstelling dan kan de provincie in de plaats treden van de gemeente (de zgn. indeplaatstredingsprocedure). Dit houdt in dat de provincie in naam en voor rekening van de gemeente de huisvesting van asielvergunninghouders ter hand neemt. Voordat tot een dergelijke, ingrijpende, maatregel wordt overgegaan, vindt bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente plaats. Weet de provincie er niet bijtijds voor te zorgen dat aan de taakstelling wordt voldaan dan kan in het uiterste geval de VROM-inspectie, als tweedelijns toezichthouder, in de plaats treden van de provincie.

4.2 Voorbereiding op de huisvesting van gepardonneerden

Zoals elk half jaar aan gemeenten een taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders wordt opgelegd, zo is volgens diezelfde systematiek berekend hoeveel gepardonneerden elke gemeente daarnaast voor 1 januari 2010 zou moeten huisvesten. Er was hierbij sprake van twee aparte taakstellingen; één voor asielvergunninghouders en één voor gepardonneerden. In het bestuursakkoord was overeengekomen dat de huisvesting van gepardonneerden niet ten nadele mocht komen van de huisvesting van asielvergunninghouders. Gemeenten mochten daarom een surplus in het aantal gehuisveste gepardonneerden niet verrekenen met een achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders.

Om de huisvesting van personen die voor een pardonvergunning in aanmerking zouden komen in goede banen te leiden, zijn enkele (voorbereidende) maatregelen getroffen.

4.2.1 Afstemming tussen betrokken organisaties

Ter voorbereiding van de huisvesting van gepardonneerden, heeft het ministerie van Justitie in maart 2007 een huisvestingsoverleg in het leven geroepen. Naast ambtenaren van het ministerie van Justitie en het ministerie van VROM/WWI, namen ook vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, het COA, Aedes en VWN aan

⁶⁸ De introductie van het 'aanbodmodel' geschiedde in de periode vlak voordat de Pardonregeling inging en bevond zich toen dus nog in de kinderschoenen. Gemeenten leverden toen slechts mondjes maat (informatie) over beschikbare woningen aan (één respondent Justitie; één respondent VWN)..

⁶⁹ Een aanzienlijk deel van de asielvergunninghouders (c.q. statushouders) vindt zelf een woning, gemiddeld ongeveer 30%. Wanneer gemeenten dit opgeven bij het COA telt dit ook mee voor een taakstelling.

⁷⁰ Zie voor een toelichting bijlage 2.

dit overleg deel. In het huisvestingsoverleg bogen de betrokken partijen zich over de vraag op welke wijze gepardonneerden zo snel en goed mogelijk zouden kunnen worden gehuisvest (één respondent Justitie). De termijn waarbinnen de huisvesting van gepardonneerden zou moeten plaatsvinden, was op dat moment reeds in het concept-bestuursakkoord vastgelegd. Het ging vooral nog om de manier waarop gemeenten gemotiveerd konden worden om aan de voorgenomen doelstelling uitvoering te geven. Duidelijk was dat de huisvesting van gepardonneerden een aanzienlijke belasting voor de sociale woningmarkt zou vormen. Omdat de ervaring was dat de huisvesting van asielvergunninghouders moeizaam verliep,⁷¹ waren de betrokkenen bij het huisvestingsoverleg bezorgd of de naar schatting 25.000 tot 30.000 gepardonneerden binnen tweeënhalf jaar zouden kunnen worden gehuisvest. In het bestuursakkoord is daarom opgenomen dat er een taskforce zou worden opgericht die de huisvesting van gepardonneerden zou begeleiden (één respondent Justitie; zie verder paragraaf 4.2.2). Daarnaast werd onderzoek nodig geacht om meer inzicht te krijgen in het profiel van de te huisvesten doelgroep (zie verder paragraaf 4.2.3). Gedurende de periode dat met de huisvesting van gepardonneerden werd aangevangen, is het huisvestingsoverleg nog een aantal keer bijeengekomen om knelpunten te bespreken (één respondent VWN).

Daarnaast heeft het ministerie van Justitie in het voorjaar van 2007, kort nadat het bestuursakkoord gereed was, een bijeenkomst over de huisvesting van gepardonneerden georganiseerd voor vertegenwoordigers van woningcorporaties en medewerkers van het COA, de IND en VWN. Tijdens die bijeenkomst is nagedacht hoe ervoor te zorgen dat gepardonneerden zo veel mogelijk in de regio van verblijf konden worden gehuisvest. Gepardonneerden waren immers, in vergelijking met asielvergunninghouders die voor huisvesting in aanmerking komen, al een aanzienlijk langere periode in Nederland en hadden vaak een band met hun sociale omgeving opgebouwd. Het vinden van passende woonruimte in de regio van verblijf genoot daarom de voorkeur (één respondent COA).

In dezelfde periode is ook door Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, en VWN een bijeenkomst georganiseerd voor vertegenwoordigers van onder andere woningcorporaties, het COA, VWN, koepelorganisaties vanuit de zorg, welzijn, onderwijs en werk en wethouders van gemeenten. Tijdens die bijeenkomst werden onder meer de 'mind-set' en de voorwaarden aan de orde gesteld die nodig zou zijn om de gepardonneerden te faciliteren bij hun huisvesting en integratie (Aedes et al., 2007). De deelnemers aan deze bijeenkomst hadden wat dat betreft eenzelfde doel voor ogen, namelijk om gezamenlijk een positief resultaat neer te zetten en de Pardongroep zo snel mogelijk te huisvesten (één respondent COA; één respondent VWN).

4.2.2 Instelling Taskforce Huisvesting Statushouders

Zoals in het bestuursakkoord was overeengekomen, is voor de huisvesting van gepardonneerden een taskforce in het leven geroepen. Om de oprichting daarvan voor te bereiden, is eerst een kwartiermaker aangesteld (één respondent WWI). Deze had de taak een opdracht voor de taskforce te formuleren, een werkplan op te stellen en een inschatting te maken van het aantal fte dat aan ambtelijke ondersteuning

⁷¹ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister voor V&I aan de Tweede Kamer d.d. 28 oktober 2003, TK 2003-2004, 19 637, nr. 787, p. 17-18.

nodig zou zijn. Tegelijkertijd werd door ambtenaren van het ministerie van Justitie en het ministerie van VROM/WWI nagegaan welke bestuurders in de taskforce zitting zouden willen nemen. De heer Nijpels, toen nog commissaris van de koningin in Friesland, werd bereid gevonden om het voorzitterschap op zich te nemen; de heren Pop (voormalig burgemeester van Haarlem) en Parie (wnd. directeur van een woningcorporatie) werden namens respectievelijk de VNG en de woningcorporaties lid van wat officieel de Taskforce Huisvesting Statushouders zou gaan heten. De Taskforce Huisvesting Statushouders (THS) is formeel per 1 oktober 2007 opgericht. De opdracht aan de THS was om gemeenten en corporaties te ondersteunen bij het adequaat huisvesten van gepardonneerden en positief kritisch de inspanningen van gemeenten en corporaties te volgen (TK 2007-2008, 31 018, nr. 33, p. 3). De THS had wat dat betreft geen toezichhoudende, maar een stimulerende taak (één respondent WWI). Het bestuur van de THS werd ondersteund door een ambtelijke projectgroep bestaande uit zeven adviseurs, van wie vier afkomstig waren van het ministerie van VROM/WWI en van respectievelijk het ministerie van Justitie, de VNG en Aedes elk één (één respondent WWI). Verder is via de VNG een extern bureau ingeschakeld dat de THS heeft geadviseerd hoe zich richting externe partijen en in de media te positioneren (één respondent WWI). Een onderdeel van de gekozen communicatiestrategie was de oprichting van de website 'www.thuisgeven.nl'. Via deze website werden gemeenten geïnformeerd over 'best practices' en de vorderingen op het gebied van de huisvesting van gepardonneerden.

Werkplan

In maart 2008 bracht de THS haar Werkplan uit waarin de aanpak en planning van haar werkzaamheden werden beschreven (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2008). Eén van de aandachtspunten die daarin werden genoemd, betrof het in kaart brengen van de doelgroep. De veronderstelling waar bij aanvang van de Pardonregeling vanuit was gegaan, was dat de locatie waar de doelgroep verbleef, bekend was: de gepardonneerden zouden ofwel in een opvanglocatie van het COA, ofwel in de noodopvang verblijven. Dit bleek echter niet helemaal juist (één respondent WWI). Omdat onduidelijk was waar een deel van de te huisvesten doelgroep verbleef, en dit het zicht van de THS op de vorderingen van gemeenten bij de huisvesting belemmerde, had het in kaart brengen van de doelgroep prioriteit (zie verder paragraaf 4.2.3). Een ander aandachtspunt was dat de huisvesting van gepardonneerden onderdeel vormde van een integrale aanpak. Met huisvesting alleen zou nog niet worden gewaarborgd dat gepardonneerden participeerden in de samenleving. De boodschap van de THS was daarom dat gemeenten op het moment van huisvesting ook aandacht moesten schenken aan de inburgering van gepardonneerden en hun toeleiding naar de arbeidsmarkt (één respondent WWI; één respondent Justitie).

4.2.3 Inzicht in de te huisvesten doelgroep

Bij aanvang van de Pardonregeling werd verondersteld dat ruim 14.000 pardonkandidaten in een opvanglocatie van het COA verbleven. Deze zogenoemde 'binnen-COA-groep' vormde op dat moment bijna de helft van de totale populatie (van 30.000 tot 35.000 personen) in de centrale opvang (één respondent COA). De groep pardonkandidaten die niet in een opvanglocatie van het COA verbleef, de zogenoemde 'buiten-COA-groep', zou uit zo'n 13.500 personen bestaan, ervan uitgaande dat in totaal 27.500 personen voor een pardonvergunning in aanmerking zouden komen (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2008).

De samenstelling van de 'binnen-COA-groep' kon door het COA eenvoudig in kaart worden gebracht. Zo heeft het COA becijferd dat 10% van deze groep een indicatie had voor lichamelijke of geestelijke zorg en mogelijk nog eens 10% zorgbehoevend was. Hun huisvesting zou om die reden extra aandacht vragen (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2008, p. 8).

Van de 'buiten-COA-groep' was veel minder bekend. Verondersteld werd dat zij in een noodopvanglocatie verbleven, maar dat was niet altijd het geval. Een deel van hen woonde bij familie of vrienden of in een huurwoning en sommigen verbleven op straat (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a). Een groot deel van de 'buiten-COA-groep' was bovendien via een burgemeestersverklaring voor de Pardonregeling aangemeld. Voor correspondentie over de eventuele vergunningverlening was in die gevallen vaak het postadres van de gemeente of belangenorganisatie opgegeven (zie hoofdstuk 3). Daardoor was van de betreffende gepardonneerden de feitelijke verblijfsituatie onbekend. In de tweede helft van 2008 heeft daarom het COA, in opdracht van het ministerie van Justitie en de THS, de verblijfsituatie van de 'buiten-COA-groep' in kaart gebracht (Ginjaar, 2009).

Bij aanvang van bovengenoemd onderzoek was van zo'n 9.100 gepardonneerden onduidelijk waar zij precies verbleven en of zij al waren gehuisvest. Door het COA zijn de 378 gemeenten aangeschreven waar de gepardonneerden vermoedelijk verbleven: elke gemeente werd voorzien van informatie over de gepardonneerden die volgens het bestand van de IND in de betreffende gemeente zouden wonen.⁷² De gemeenten werd gevraagd aan te geven of de personen bij de gemeente bekend waren en zo ja, of zij inmiddels waren gehuisvest. Daarop is door 97% van de aangeschreven gemeenten gereageerd. Zodoende kon van 8.359 gepardonneerden de verblijfplaats worden achterhaald. Daarvan was 63% reeds passend gehuisvest (Ginjaar, 2009). Aldus resteerde op 1 januari 2009 een groep van 3.800 gepardonneerden, van wie:

- a de verblijfplaats bekend was, maar die nog niet gehuisvest waren (1.484);
- b de verblijfplaats bekend was, maar nog onbekend of zij een woning hadden (1.577);
- c de verblijfplaats en huisvestingssituatie onbekend waren (739).

Drie kwart van de betreffende groep was man; bijna twee derde was tussen de achttien en veertig jaar (Ginjaar, 2009, p. 18). Een groot deel van hen verbleef in grote gemeenten die reeds veel gepardonneerden hadden gehuisvest (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a, p. 5).

Naarmate de huisvesting van gepardonneerden vorderde, werd dus de eigenlijke samenstelling van de te huisvesten doelgroep duidelijker. Uit een tussenevaluatie van de THS bleek dat naar schatting meer dan de helft (55%) van de gepardonneerden niet in een opvanglocatie van het COA verbleef, maar tot de 'buiten-COA-groep' behoorde (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a). Meer dan de helft (57%) van alle gepardonneerden leefde in gezinsverband; 43% was alleenstaand. Wat dat betreft was er een duidelijk verschil tussen de twee onderscheiden subgroepen. Van de 'binnen-COA-groep' leefde ruim twee derde in gezinsverband, terwijl van de 'buiten-COA-groep' meer dan de helft alleenstaand was (zie tabel 4.1).

⁷² Elke gemeente kreeg een lijst met de naam, geboortedatum, het adres en BVV-nummer van de gepardonneerden die volgens het IND-bestand in de betreffende gemeente zouden verblijven (Ginjaar, 2009).

Alleenstaanden woonden vooral in de stedelijke gebieden (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a).⁷³

Tabel 4.1 Samenstelling van de te huisvesten doelgroep

Doelgroep	Binnen-COA-groep	Buiten-COA-groep	Totaal
Globaal aantal	12.500	15.000	27.500
Gezinsverband (%)	69	47	57
Alleenstaand (%)	31	53	43

Bron: Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a

4.3 De uitvoering

4.3.1 Huisvesting binnen-COA-groep

De in paragraaf 4.1 beschreven systematiek van het huisvestingsproces is erop gericht om statushouders binnen een zo kort mogelijke termijn in een gemeente te huisvesten. Daarbij geldt ook voor asielvergunninghouders een stringent beleid. Voordat een statushouder wordt gehuisvest, vindt een aantal gesprekken met een medewerker van het COA plaats om na te gaan aan welke voorwaarden de woning moet voldoen, gegeven de gezinssituatie en eventuele lichamelijke omstandigheden van de statushouder. Tijdens zo'n gesprek wordt ook kenbaar gemaakt dat een aanbod voor een woning slechts eenmalig wordt gedaan. Als de asielvergunninghouder een aangeboden woning weigert, zal door het COA eerst worden nagegaan of er rekening is gehouden met de vooraf aangegeven voorwaarden waaraan de woning zou moeten voldoen. Als dat niet is gebeurd, wordt de statushouder in het gelijk gesteld. Indien naar het oordeel van het COA het aanbod echter ten onrechte door de asielvergunninghouder is afgewezen dan wordt deze nogmaals in de gelegenheid gesteld om de woning te accepteren. Wordt de woning ook dan geweigerd, dan volgt beëindiging van de verstrekkingen en indien nodig ontruiming uit de centrale opvang (één respondent COA; zie ook VROM 2007a).

Omdat gepardonnerden, in vergelijking met asielvergunninghouders, een veel langere periode in een opvanglocatie van het COA hadden gewoond en daardoor veelal een sociaal netwerk hadden opgebouwd, werd bij hun huisvesting afgeweken van de gangbare procedure (één respondent COA). Normaal gesproken heeft een asielvergunninghouder gemiddeld twee maanden de tijd om een woning naar keuze te vinden. Daarna volgt bemiddeling door het COA, waarbij de eerst volgende passende woning door de asielvergunninghouder moet worden geaccepteerd. Personen die voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen en in een opvanglocatie van het COA verbleven, werd een iets langere periode, namelijk een vrije termijn van vier maanden, gegund om een woning in een gemeente naar keuze te vinden. Zij werden tweemaal gevrijwaard van actieve bemiddeling door het COA. Ook daarna werd de mogelijkheid tot bemiddeling geboden, waarbij het vinden van passende woonruimte in de regio als uitgangspunt werd gehanteerd. Ook voor deze groep gepardonnerden gold dat zij de woning dienden te accepteren. Actieve bemiddeling door het COA is bij gepardonnerden echter nauwelijks nodig gebleken; de meesten

⁷³ In bijvoorbeeld de stadsregio Amsterdam was 80% van de gepardonnerden alleenstaand (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a).

hebben zelf via het aanbodmodel van het COA een passende woning gevonden (één respondent COA) (zie hieronder).

Aanbodmodel van het COA

De gepardonneerden die in een opvanglocatie van het COA verbleven, konden voor het zoeken naar een woning gebruikmaken van het aanbodmodel van het COA. Dit is een informatiesysteem waarin gemeenten woningen registreren die voor statushouders, en in dit geval specifiek voor gepardonneerden, beschikbaar zijn. In het systeem wordt daartoe bij de aangeboden woningen het aantal kamers, de (kale) huurprijs en het maximaal aantal personen dat de woonruimte kan bewonen vermeld. Ook wordt gemeld of in de nabijheid van de woning openbaar vervoer aanwezig is. Het aanbodmodel is op een later moment ook opengesteld voor gepardonneerden die niet in een opvanglocatie van het COA verbleven (zie paragraaf 4.3.2).

Uitstroom uit centrale opvang

De uitstroom van gepardonneerden uit de centrale opvang kwam snel op gang, mede omdat door de IND eerst de dossiers werden beoordeeld van pardonkandidaten die bij de uitvoeringsorganisaties bekend waren. Al in de tweede helft van 2007, maar ook daarna, was de uitstroom hoger dan vooraf gedacht. Wel was er een verschil tussen gepardonneerden die 'stevig in hun schoenen' stonden en een goed netwerk hadden opgebouwd en degenen die minder zelfstandig waren en minder contact met de lokale bevolking hadden (VNG, 2008). Omdat ze nauwelijks Nederlands spraken en langdurig (economisch) inactief waren geweest, vond de laatste groep minder makkelijk een woning. Aangezien zij in veel mindere mate in de Nederlandse samenleving participeerden, zouden ze ook na toewijzing van een woning van de gemeente extra aandacht vragen (VNG, 2008). Desalniettemin was binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van de Pardonregeling het merendeel van de gepardonneerden uit de centrale opvang van een passende woning voorzien. Na twee jaar, op 1 juli 2009, was 98% van de gepardonneerden uit de centrale opvang in een gemeente gehuisvest (UWV, 2010).

4.3.2 Huisvesting buiten-COA-groep

Hoewel er vooraf vanuit werd gegaan dat de 'buiten-COA-groep' uit zo'n 13.500 personen zou bestaan, bleek gaandeweg dat ruim 15.000 gepardonneerden niet in een opvanglocatie van het COA verbleven (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a, p. 4). Voor deze groep was niet het COA, maar de gemeente het eerste aanspreekpunt in het huisvestingsproces. Uit interviews kwam naar voren dat gemeenten zich hadden gecommitteerd aan het doel om de gepardonneerden die al jarenlang in hun gemeente verbleven en van wie een groot deel in de noodopvang of op straat had geleefd, zo snel mogelijk van een woning te voorzien. Nu voor hen een regeling was getroffen, was het streven om de gepardonneerden binnen korte termijn te huisvesten. Daarover waren ook met woningcorporaties en lokale afdelingen van VWN afspraken gemaakt.

Voor een deel van de gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' hoefde echter feitelijk geen woning te worden gezocht. Sommige woonden namelijk bij familie of hun partner (die rechtmatig verblijf, of de Nederlandse nationaliteit had). Daarnaast hadden gepardonneerden soms een woning die eerder door woningcorporaties of de

gemeente als 'noodopvang' beschikbaar was gesteld.⁷⁴ In sommige gevallen is de bewoning daarvan geformaliseerd, of anders gezegd 'omgeklapt', waardoor deze gepardonneerden betrekkelijk eenvoudig van huisvesting konden worden voorzien. Voor het merendeel van de gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' moest echter een huisvestingsproces in gang worden gezet. Dit hield in dat de gepardonneerden die zich bij het intakekloket van de gemeente meldden, als woningzoekende werden ingeschreven bij een woningcorporatie, of daartoe werden doorverwezen. Omdat in de Huisvestingswet was opgenomen – en dit met woningcorporaties was afgesproken – dat gepardonneerden voorrang kregen boven andere woningzoekenden, werd hen over het algemeen binnen een kortere termijn dan gebruikelijk een woning aangeboden. Bij de bezichtiging van de woning was in voorkomende gevallen een medewerker van de lokale afdeling van VWN aanwezig, die de gepardonneerde begeleidde bij het afsluiten van het huurcontract en aanverwante zaken. In interviews met ambtelijk vertegenwoordigers van gemeenten kwam naar voren dat in principe een aangeboden woning niet geweigerd mocht worden, tenzij de woning duidelijke gebreken vertoonde. Afhankelijk van de woningvoorraad in een gemeente kon echter niet altijd in passende woonruimte worden voorzien. In die gevallen werd contact opgenomen met buurgemeenten waar mogelijk nog wel een passende woning beschikbaar was (meerdere respondenten gemeenten; zie ook paragraaf 4.3.3).

Nadat begin 2009 bleek dat van 3.800 gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' de huisvestingssituatie nog niet geregeld, of onbekend was (zie paragraaf 4.2.3), is in februari 2009, op initiatief van de THS, het aanbodmodel van het COA ook voor de 'buiten-COA-groep' opengesteld (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009a). Gemeenten die al veel gepardonneerden hadden gehuisvest en aan hun taakstelling hadden voldaan, konden zich via het aanbodmodel op de hoogte stellen van het woningaanbod in andere gemeenten. Voor gemeenten die hun taakstelling nog niet hadden gerealiseerd, bood het aanbodmodel de mogelijkheid om aan andere gemeenten de beschikbare woningen kenbaar te maken. Ook gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' werd de mogelijkheid geboden om (onder begeleiding) van het informatiesysteem gebruik te maken.

4.3.3 Werkwijze en samenwerking tussen gemeenten

Het voornaamste verschil tussen de huisvesting van respectievelijk de 'binnen-COA-groep' en de 'buiten-COA-groep' was dat de 'binnen-COA-groep' direct na verlening van de verblijfsvergunning zelf naar een woning kon zoeken. Daarvoor kon gebruik worden gemaakt van het aanbodmodel van het COA en werd zo nodig door medewerkers van het COA begeleiding geboden. Gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' meldden zich na verlening van de verblijfsvergunning bij een gemeente en kregen na inschrijving bij een woningcorporatie een woning toegewezen. Pas later, in februari 2009, is ook voor hen het aanbodmodel van het COA beschikbaar gesteld. Voor de inrichting van de woning werd veelal een inrichtingsvergoeding uitgekeerd door de regionale of gemeentelijke dienst SoZaWe. In sommige gemeenten werd deze vergoeding in termijnen teruggevorderd op de bijstandsuitkering (één respondent grote gemeente; één respondent middelgrote gemeente).

⁷⁴ Sommige gepardonneerden die eerder een tijdelijke verblijfsstatus hadden gehad, maar nog niet waren teruggekeerd of uitgezet, verbleven bijvoorbeeld nog – op grond van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) – in een zogenoemde ROA-woning, waarvan de gemeente de huur betaalde.

Inspanningen Taskforce Huisvesting Statushouders

De leden van de projectgroep die de THS ambtelijk ondersteunde, hebben ten bate van de huisvesting van gepardonneerden veel gemeenten bezocht. Bij gemeenten die moeite hadden om aan de taakstelling voor de huisvesting van gepardonneerden te voldoen, werd nagegaan welke problemen er speelden en hoe deze konden worden opgelost (één respondent WWI; één respondent Justitie). Daarbij werd verwezen naar de werkwijzen in andere gemeenten, voor zover deze ook in de betreffende gemeente konden worden geïmplementeerd. Ook werd samenwerking met andere betrokken organisaties gestimuleerd (één respondent VWN). Omdat de THS een onafhankelijke positie en een frisse blik op de gebruikelijke handelwijzen had, werd een advies veelal overgenomen. Op die manier fungeerde de THS als 'een steuntje in de rug' bij de realisatie van de huisvesting van gepardonneerden (één respondent VWN).

Regionale samenwerking

Gemeenten waar veel gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' verbleven (die de gemeente voornemens was te huisvesten), wensten over het algemeen geen gepardonneerden uit andere gemeenten te huisvesten. Zij konden zelfs niet altijd alle in de gemeente verblijvende gepardonneerden van een woning voorzien. In dat geval moest een selectie worden gemaakt. Veelal werd dan prioriteit gegeven aan gepardonneerden die bijvoorbeeld vanwege schoolgaande kinderen of medische zorg een sterke binding met de gemeente hadden (meerdere respondenten middelgrote gemeenten). Sommige gemeenten hanteerden een verblijfsduur in de gemeente van bijvoorbeeld één jaar als criterium om voor huisvesting in de gemeente in aanmerking te komen (één respondent grote gemeente). Daarnaast hadden sommige gemeenten wel voldoende woningen voor alleenstaanden, maar niet voor grote gezinnen. Voor diegenen voor wie in de gemeente geen woning beschikbaar was werd, zoals gezegd, contact gelegd met buurgemeenten.

Regionale samenwerking tussen gemeenten vond overigens ook plaats bij de huisvesting van gepardonneerden die in een opvanglocatie van COA verbleven. Vanwege hun langdurig verblijf in de opvanglocatie hadden ook zij veelal een binding met een bepaalde regio of gemeente. Door gemeenten waar een opvanglocatie gevestigd was, werd in samenwerking met omliggende gemeenten getracht om de gepardonneerden in de regio te huisvesten (één respondent middelgrote gemeente; Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009b).

Een andere manier van regionale samenwerking vond plaats tussen gemeenten uit eenzelfde provincie of stads- (of wgr-plus) regio en bestond uit het herverdelen van de taakstelling voor de huisvesting van gepardonneerden. Als grotere gemeenten uit de regio of provincie meer gepardonneerden hadden gehuisvest dan volgens hun taakstelling nodig was en de kleinere gemeenten niet aan hun taakstelling konden voldoen, werd door de gemeenten onderling (conform art. 60c van de Huisvestingswet) overeengekomen dat in de rapportage aan de VROM-inspectie de achterstand van de kleinere gemeenten in mindering werd gebracht van het surplus van de grotere gemeenten (één respondent kleine gemeente).

Integrale aanpak

Naast regionale samenwerking werd bij de huisvesting van gepardonneerden ook een integrale aanpak voorgestaan. Door de THS werden gemeenten gestimuleerd om bij de huisvesting reeds aandacht te schenken aan de mogelijkheden voor gepardonneerden voor wat betreft scholing en werk. Huisvesting diende volgens de THS een eerste stap te zijn op weg naar volwaardige participatie in de samenleving. Immers, hoe sneller iemand participeert in de samenleving, hoe korter hij of zij afhankelijk is van bijvoorbeeld een bijstandsuitkering (Taskforce Huisvesting Status-

houders, 2009b). De THS pleitte om die reden voor een integrale intake, het aanleggen van één dossier en het organiseren van casemanagement, zodat gepardonneerden optimaal zouden worden begeleid bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Hoewel volgens de THS het uitgangspunt van een integrale aanpak door gemeenten en ministeries werd gedeeld, bleek in de praktijk de aansluiting tussen huisvesting en participatie niet altijd goed georganiseerd (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009b). De THS wijdde dit deels aan de scheiding die zowel bij de nationale als lokale overheid tussen de verschillende beleidsterreinen bestaat. Gemeenten hadden het uitvoeringsproces vaak rond de huisvesting van gepardonneerden georganiseerd, wat niet verwonderlijk was aangezien de sturing van het proces plaatsvond aan de hand van de opgelegde taakstelling (één respondent WWI). Daardoor was er volgens de THS soms weinig oog voor hoe het de gepardonneerden na hun huisvesting verging. In hoofdstuk 6 zal meer specifiek op de integratie van gepardonneerden in gemeenten worden ingegaan.

4.4 Resultaten

Hoewel de taakstelling voor gepardonneerden bijna is gehaald, is dit proces niet altijd even makkelijk verlopen. Nadat in de tweede helft van 2007 een bescheiden aantal van 825 gepardonneerden was gehuisvest, werd in de eerste en tweede helft van 2008 ruim het tienvoudige daarvan van een woning voorzien (respectievelijk 8.601 en 8.763).⁷⁵ In de twee halfjaarlijkse perioden van 2009 kregen nog eens 5.779 en 2.415 gepardonneerden een passende woning. Zodoende was op 1 januari 2010 veruit het grootste deel, namelijk 96%, van de geschatte 27.500 gepardonneerden gehuisvest.⁷⁶

Het welslagen van de huisvestingsopdracht is zeer waarschijnlijk voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat gepardonneerden vaak al bekend waren in een gemeente (één respondent WWI; één respondent COA). Velen hadden in de gemeente waar ze verbleven een netwerk van contacten opgebouwd dat hen kon helpen bij het vinden van een woning. Bovendien waren gemeenten, maar ook woningcorporaties, geïnteresseerd om de huisvestingsopdracht te doen slagen (meerdere respondenten). Aan dit *commitment* lagen niet zozeer financiële, maar veeleer humanitaire motieven ten grondslag. Het streven van gemeenten was om ervoor te zorgen dat gepardonneerden een nieuwe start konden maken nu ze eindelijk duidelijkheid hadden over hun verblijfsstatus (meerdere respondenten gemeenten). De huisvestingsvergoeding die gemeenten voor de huisvesting van gepardonneerden ontvingen, was dus niet het primaire motief, maar 'slechts' een additionele prikkel om gepardonneerden te huisvesten (één respondent WWI; één respondent COA). Ten slotte lijken hierbij ook de inspanningen van de THS een stimulerende rol te hebben gespeeld. In de enquête onder gemeenten gaf 66% van de responderende gemeenten aan tevreden te zijn over de wijze waarop de gemeente tijdens de uitvoering van de Pardonregeling door de THS van informatie werd voorzien. Omdat de huisvesting van gepardonneerden voorspoedig verliep en de 'intensieve betrokkenheid van een landelijke aanjager en procesbegeleider' niet langer nodig werd

⁷⁵ Genoemde aantallen zijn afkomstig uit de circulaires 'Taakstelling huisvesting statushouders' en gebaseerd op registraties van het COA. Die registratie liep enigszins achter op de feitelijke situatie, mede omdat door gemeenten het aantal gehuisveste personen niet direct bij het COA werd gemeld.

⁷⁶ Circulaire Taakstelling huisvesting vergunninghouders d.d. 26 januari 2010.

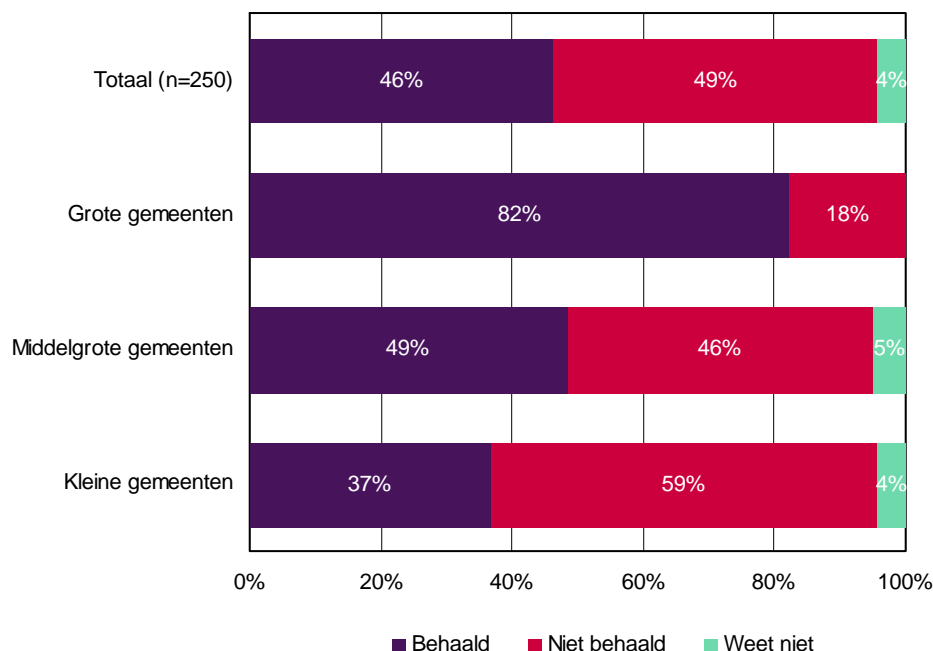
geacht, heeft de THS zich drie maanden eerder dan gepland, namelijk begin oktober 2009, opgeheven (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009b). Op dat moment waren vrijwel alle gepardonnerden die in een opvanglocatie van het COA verbleven (en in totaal 90% van de doelgroep) gehuisvest.

Verschillen tussen gemeenten

Hoewel op 1 januari 2010 het merendeel van de doelgroep was gehuisvest, had op dat moment niet elke gemeente aan de taakstelling voor de huisvesting van gepardonnerden voldaan. Sommige gemeenten hebben meer gepardonnerden gehuisvest dan volgens hun taakstelling nodig was. Doordat de omvang van de doelgroep eindig was, hebben andere gemeenten niet aan hun taakstelling kunnen voldoen, al hadden die gemeenten soms nog woningen beschikbaar (één respondent middelgrote gemeente). Om die reden werd de VROM-inspectie wel verweten dat door de inspectie een handhavingprocedure werd gestart, gericht op gemeenten die nog niet aan hun taakstelling hadden voldaan, terwijl inmiddels zo goed als alle gepardonnerden gehuisvest waren (één respondent WWI). De onevenredige verdeling tussen gemeenten in het aantal gehuisveste gepardonnerden hield verband met het feit dat gepardonnerden bij aanvang van de Pardonregeling vooral verbleven in grote gemeenten en in gemeenten waar een opvanglocatie van het COA was. Omdat deze gemeenten zich over het algemeen hadden voorgenomen om de gepardonnerden die in hun gemeente verbleven van een woning te voorzien en grote gemeenten (met 100.000 inwoners of meer) door gepardonnerden als een aantrekkelijke vestigingsplaats werden beschouwd (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009b), hebben vooral kleine gemeenten niet de taakstelling voor de huisvesting van gepardonnerden behaald (zie figuur 4.1). Dit laatste hangt mede samen met het feit dat in kleine gemeenten de voorraad sociale huurwoningen kleiner is dan in grote gemeenten.⁷⁷

⁷⁷ Bron: 'Huren in de stad, kopen op het platteland', *CBS Webmagazine*, 2 april 2008.

Figuur 4.1 Behalen taakstelling naar gemeentegrootte, in %



Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Huisvesting gepardonnerden versus huisvesting asielvergunninghouders

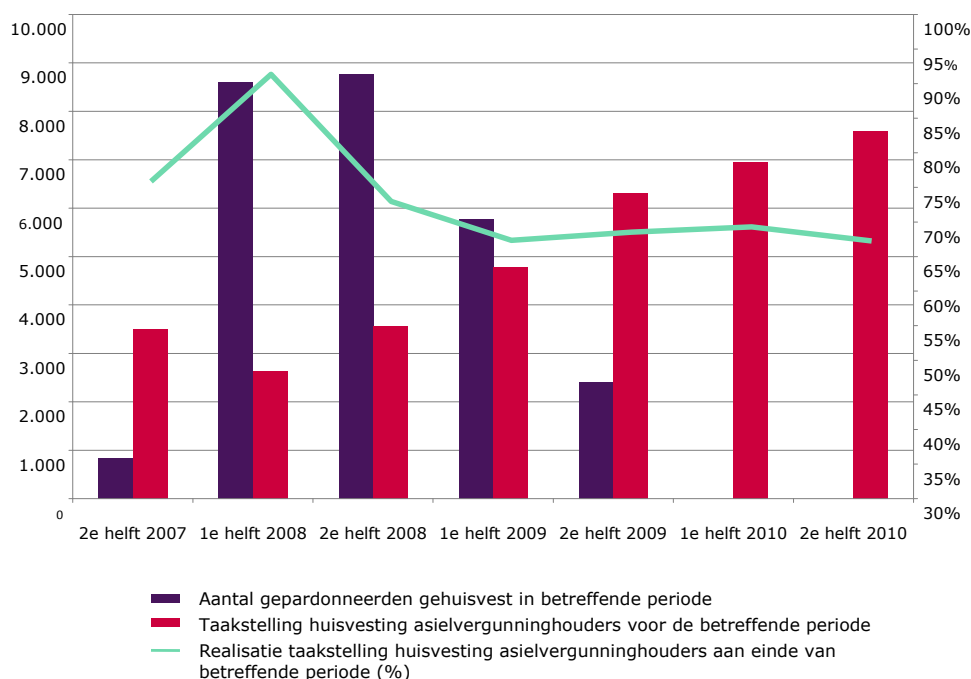
In het bestuursakkoord was overeengekomen dat de huisvesting van gepardonnerden die van asielvergunninghouders niet mocht benadelen. Voor beide doelgroepen gold daarom een aparte taakstelling.

Het aantal asielvergunninghouders dat elk halfjaar gehuisvest moest worden, bestond, zo is in paragraaf 4.1 aangegeven, uit een prognose van het aantal asielzoekers dat in die periode een verblijfsvergunning zou krijgen plus een (eventuele) achterstand in de huisvesting uit de vorige periode(n). Het geprognosticeerde aantal asielvergunninghouders dat in de tweede helft van 2007 gehuisvest zou moeten worden, was lager dan in de voorafgaande periode, namelijk 2.300 personen (in plaats van 3.000). Daarnaast was in het eerste half jaar van 2007 de achterstand in de huisvesting door gemeenten teruggebracht van 1.408 naar 1.200 te huisvesten personen. De taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders voor de tweede helft van 2007 kwam aldus uit op 3.500 personen. Voor de eerste helft van 2008 werd wederom een kleiner aantal te huisvesten asielvergunninghouders geprognosticeerd en omdat in de tweede helft van 2007 de achterstand verder was afgenomen, bedroeg de taakstelling voor de huisvesting in die periode 2.625 personen. In 2008 nam de asielinstroom echter toe, waardoor, ten opzichte van de eerste helft van 2008, voor de tweede helft van 2008 een verdubbeling van het aantal te huisvesten asielvergunninghouders werd geprognosticeerd. Ook voor de halfjaarlijkse perioden daarna steeg het geprognosticeerde aantal, en daarmee de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders.

Of de huisvesting van gepardonnerden die van asielvergunninghouders heeft beïnvloed kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Terwijl in de tweede helft van 2007 een aanzienlijk aantal gepardonnerden werd gehuisvest, nam in die periode de realisatie van de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders toe van 73% naar 75%. In de eerste helft van 2008 werd een nog veel groter aantal gepardonnerden van een woning voorzien en werd bovendien 90% van de taak-

stelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders behaald (zie figuur 4.2). De achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders nam in die periode af tot een aantal van 'slechts' 250 te huisvesten personen.

Figuur 4.2 Aantal gehuisveste gepardonneerden en mate waarin de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders is gerealiseerd, in %*



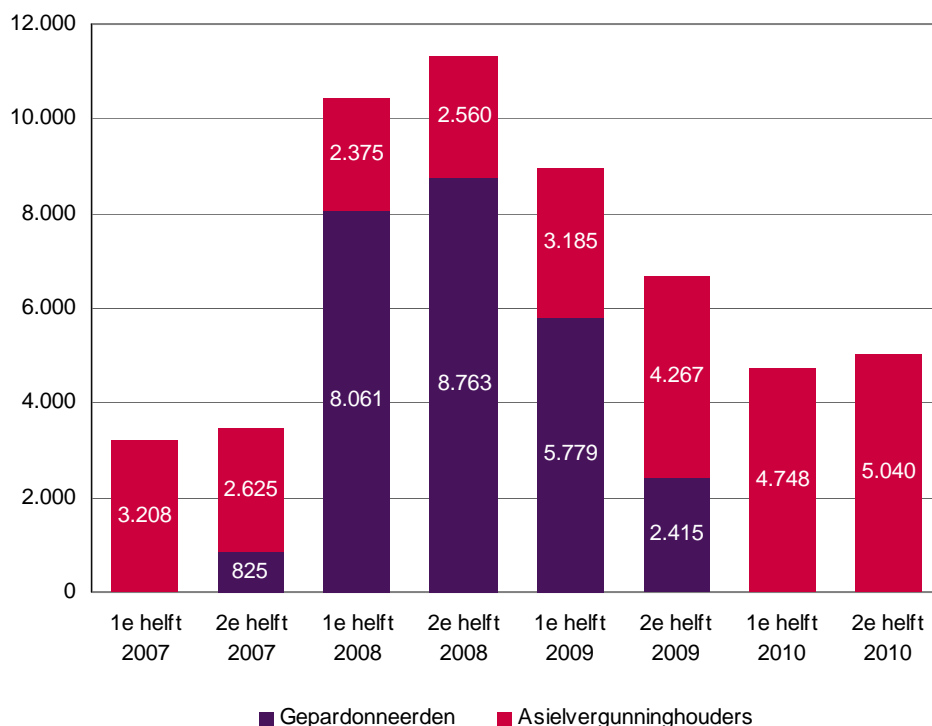
* Zie voor corresponderende cijfers in tabel b1 in bijlage 4 en tabel b2 in bijlage 5.

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Na de eerste helft van 2008 is het realisatiepercentage van de huisvesting van asielvergunninghouders echter gedaald. In de tweede helft van 2008 lag dit op 72% en in de eerste helft van 2009 op 66%, terwijl in die laatste periode minder gepardonneerden werden gehuisvest dan in de halfjaarlijkse perioden daarvoor. Vanaf de eerste helft van 2009 is het realisatiepercentage tussen de 66% en 68% gebleven. Dit kan er op duiden, dat de huisvesting van gepardonneerden die van asielvergunninghouders op de langer termijn heeft vertraagd. In de tweede helft van 2010 was de achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders opgelopen tot 2.190 personen.

Daar moet wel bij worden aangetekend dat, door de na 2007 toenemende asielinstroom, sindsdien het geprognosticeerde aantal te huisvesten asielvergunninghouders is gestegen. Met een oplopende achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders nam vanaf de tweede helft van 2008 de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders aanzienlijk toe. Terwijl de realisatie van de taakstelling in 2009 en 2010 nagenoeg gelijk bleef, hebben gemeenten in die jaren dus een steeds groter aantal asielvergunninghouders gehuisvest. In de tweede helft van 2010 was dit aantal bijna twee keer zo groot als het aantal asielvergunninghouders dat in de tweede helft van 2007 van een woning werd voorzien (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Totaal aantal statushouders gehuisvest, 2007 t/m 2010



Bron: Circulaires 'Taakstelling huisvesting statushouders'; Rapportages vreemdelingenketen januari-juni 2007, juli-december 2007, januari-juni 2008, juli-december 2008, januari-juni 2009, juli-december 2010

Dat gemeenten vanaf de eerste helft van 2008, naast een groot aantal gepardonneerden, een steeds groter aantal asielvergunninghouders hebben gehuisvest, neemt niet weg dat de opgelopen achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders de betrokken bewindslieden zorgen baarde.⁷⁸ De ontstane achterstand leidde eind 2009 tot een discussie tussen toezichthouders, gemeenten en de toenmalige Staatssecretaris van Justitie over hoe met het niet voldoen aan de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders moest worden omgegaan. De VROM-inspectie was (in navolging van THS-voorzitter Nijpels)⁷⁹ van mening dat aan gemeenten die niet aan de taakstelling voor de huisvesting van gepardonneerden hadden voldaan, een hogere taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders moest worden opgelegd (één respondent COA). Gemeenten die meer gepardonneerden hadden gehuisvest dan volgens hun taakstelling nodig was, wensten op hun beurt dat het surplus in mindering werd gebracht op hun taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders (één respondent VNG). Zij hadden immers al een groot aantal 'nieuwkomers' gehuisvest. Dit zou echter betekenen dat de achterstand in de huisvesting van asielvergunninghouders niet zou worden ingelopen.⁸⁰

⁷⁸ Zie circulaire Taakstelling huisvesting vergunninghouders d.d. 30 juni 2009 en 26 januari 2010.

⁷⁹ Bron: 'Huisvesten asielzoekers gaat te traag' in *Binnenlands Bestuur*, 13 februari 2009. Zie ook Aanhangsel van de Handelingen TK 2008-2009, nr. 2205.

⁸⁰ Gemeenten die relatief veel gepardonneerden hadden gehuisvest, presteerden normaal gesproken ook goed bij de huisvesting van asielvergunninghouders (één respondent WWI). Zo'n 40% van de achterstand die in 2010 bij

Bovendien strookten beide standpunten niet met de eerder gemaakte afspraak dat de huisvesting van gepardonneerden en die van asielvergunninghouders volgens twee aparte taakstellingen zou plaatsvinden. Aldus bleef de afspraak staan dat de twee taakstellingen van elkaar gescheiden zouden blijven. Sommige gemeenten voelden zich hierdoor echter benadeeld (één respondent VWN). Daarnaast telden gepardonneerden die op 1 januari 2010 nog geen woning hadden voor geen van beide taakstellingen meer mee (één respondent VWN). Om de huisvesting van asielvergunninghouders te bespoedigen, besloten de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de toenmalige Minister voor WWI om opnieuw een taskforce in het leven geroepen.⁸¹ De zogeheten Taskforce Huisvesting Vergunninghouders werd per 1 juni 2010 opgericht.⁸²

4.5 Knelpunten

Krapte op de sociale woningmarkt

De opgelopen achterstand bij de huisvesting van asielvergunninghouders is niet enkel en alleen toe te schrijven aan de huisvesting van gepardonneerden. De huisvesting van gepardonneerden en asielvergunninghouders was en is namelijk voor een deel afhankelijk van de doorstroom op de sociale woningmarkt. In interviews werd door ambtenaren van enkele, met name kleinere, gemeenten aangegeven dat de doorstroom daar (zeer) gering is, wat de huisvesting van gepardonneerden en asielvergunninghouders bemoeilijkt(e). Ook kwam het voor dat in gemeenten oude wijken met veel sociale huurwoningen op het punt stonden om gesloopt te worden, of net waren gesloopt, waardoor de mogelijkheden voor de gemeente om gepardonneerden en asielvergunninghouders te huisvesten beperkt waren. Vanwege de economische crisis die in 2008 zichtbaar werd, kwamen bovendien minder vaak huurwoningen vrij, waardoor in meerdere gemeenten de doorstroming op de sociale woningmarkt iets is afgenomen (één respondent COA).

De beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen als knelpunt voor de huisvesting van gepardonneerden en asielvergunninghouders werd door een vertegenwoordiger van WWI evenwel genuanceerd. De doorstroming op de sociale woningmarkt wordt doorgaans uitgedrukt in het aantal mutaties dat jaarlijks plaatsvindt. Relevante mutaties zijn het aantal sociale huurwoningen dat voor nieuwe bewoners vrijkomt, doordat bewoners verhuizen naar bijvoorbeeld een duurdere huurwoning, een koopwoning of verzorgingstehuis. Jaarlijks vinden zo'n 50.000 tot 70.000 van dergelijke mutaties plaats (één respondent WWI; zie ook VROM, 2009). Voor de huisvesting van de veronderstelde 27.500 gepardonneerden zouden volgens berekeningen van het toenmalige ministerie van VROM/WWI in totaal ongeveer 13.000 woningen beschikbaar moeten komen, wat neerkwam op grofweg 5.000 woningen per jaar. De instroom van gepardonneerden op de woningmarkt vormde dus zo'n

de huisvesting van asielvergunninghouders was ontstaan, kwam op het conto van gemeenten die bij de huisvesting van gepardonneerden boven hun taakstelling hadden gepresteerd (één respondent COA).

⁸¹ Circulaire Taakstelling huisvesting vergunninghouders d.d. 26 januari 2010.

⁸² Circulaire Taakstelling huisvesting vergunninghouders d.d. 25 november 2010. De Taskforce Huisvesting Vergunninghouders wordt ook wel de 'Taskforce Thuisgeven' genoemd en staat (wederom) onder voorzitterschap van de heer Nijpels.

7% tot 10% van het jaarlijkse aantal mutaties op de sociale woningmarkt (één respondent WWI).⁸³

Voorzien in 'passende' huisvesting

Een ander knelpunt dat zich specifiek bij de huisvesting van gepardonnerden voordeed, betrof de interpretatie van het begrip 'passende' woning. Wat onder 'passend' werd verstaan, was niet in beleid of richtlijnen vastgelegd; het stond de gemeenten vrij om dit zelf te bepalen. De THS heeft er bij gemeenten op aangedrongen om een aantal criteria vast te stellen, zodat de woning waar een gepardonnerde reeds verbleef, of zou worden gehuisvest, aan die criteria kon worden getoetst. Gemeenten namen dit advies in meer of mindere mate ter harte. In interviews zijn enkele voorbeelden genoemd waarbij een gemeente er meer belang aan hechtte om een gepardonnerde zo snel mogelijk te huisvesten, zodat de huisvestingsvergoeding kon worden aangevraagd, dan dat de tijd werd genomen om een passende woning te vinden. Gepardonnerden die al een woonruimte hadden, maar strikt genomen niet in een passende woning woonden, kregen dan geen andere woning aangeboden, terwijl ze daar wel recht op hadden. Zo vond een gemeente een kamer waar ook een klein kind verbleef voldoende geschikt voor een alleenstaande oude man, omdat hij daar reeds woonde. Door andere gemeenten werd soms juist zo strikt aan de gemeentelijke criteria voor 'passende' huisvesting vastgehouden, dat een woning waar een gepardonnerde bij voorkeur zou willen blijven wonen als 'niet-passend' werd gekwalificeerd (één respondent WWI). In beide gevallen ging de gemeente dus in feite voorbij aan de behoeften van de gepardonnerde. Het merendeel van de gemeenten heeft echter getracht om voor gepardonnerden passende woonruimte te vinden (meerdere respondenten gemeenten).

Aandacht voor fysieke en psychische problemen

Hoewel de huisvesting van gepardonnerden over het algemeen voorspoedig is verlopen, verliep het huisvestingsproces van gepardonnerden met een medische indicatie aanvankelijk niet zonder problemen. Zij vormden een relatief moeilijk te huisvesten doelgroep. VWN ontving op een gegeven moment signalen dat bij de huisvesting onvoldoende rekening werd gehouden met hun zorgbehoeften. Zoals gezegd, had 10% van de 'binnen-COA-groep' een indicatie voor lichamelijke of geestelijke zorg en was nog eens 10% zorgbehoevend (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2008). Zoals gebruikelijk is bij de uitplaatsing naar gemeenten, werd door het COA een plaatsingsadvies opgesteld. Daarin werd echter alleen kenbaar gemaakt of de gepardonnerde in de nabijheid van een ziekenhuis gehuisvest zou moeten worden en of de woning aan specifieke eisen moest voldoen. Onder de gepardonnerden waren volwassenen en kinderen die een psychiater bezochten, een langlopende medische behandeling (bijv. nierdialyse) ondergingen, opvoedingsondersteuning kregen of speciaal onderwijs volgden (zie VNG, 2008). Naar aanleiding van de eerder genoemde signalen heeft het COA een aantal keer een 'zorg-overleg' belegd met vertegenwoordigers van zorginstellingen, de VNG en VWN. Dit heeft geleid tot betere afstemming en informatieuitwisseling tussen de betrokken partijen over de criteria die het COA in het plaatsingsadvies hanteert. (één respondent VWN).

⁸³ De huisvesting van gepardonnerden zou daarmee volgens het ministerie van VROM/WWI geen belemmering (mogen) vormen voor de huisvesting van asielvergunninghouders (één respondent WWI). Naast gepardonnerden dienden er echter ook asielvergunninghouders gehuisvest te worden.

Voorschot voor borg, eerste maand huur en toekenning inrichtingsvergoeding

Ten slotte deden zich enkele knelpunten voor bij de financiering van de huur en de inrichting van de woning. Dit kwam ten eerste doordat een bijstandsuitkering doorgaans pas wordt verstrekt als de uitkeringsgerechtigde over zelfstandige woonruimte beschikt. Gepardonneerden konden dus pas een uitkering aanvragen, nadat ze waren gehuisvest. Omdat echter een uitkering aan het einde van de maand wordt uitgekeerd, waren gepardonneerden veelal niet in staat om vooraf de borg en de eerste maand huur te betalen (één respondent middelgrote gemeente). Daarvoor moest dan bij de gemeentelijke of regionale dienst SoZaWe apart een overbruggingsuitkering worden aangevraagd.

Een ander knelpunt was dat sommige gepardonneerden die nog niet waren gehuisvest, bij familie of landgenoten inwoonden die een uitkering ontvingen. Omdat de hoogte van de uitkering doorgaans afhankelijk is van de huishoudenssituatie, kregen zij geen uitkering of zouden hun huisgenoten op hun uitkering worden gekort. Door enkele gemeenten is aan deze situatie tegemoetgekomen door aan de gepardonneerden, voor bijvoorbeeld een periode van zes maanden, toch een uitkering te verstrekken, zonder dat dit ten nadele kwam van de hoogte van de uitkering van de huisgenoten (één respondent middelgrote gemeente). In de tussenliggende periode werd dan getracht om de gepardonneerde van zelfstandige woonruimte te voorzien. Een laatste knelpunt hield verband met de uitkering van de inrichtingsvergoeding. Onder sommige gemeenteambtenaren bestond enige discussie over de noodzaak om aan gepardonneerden een inrichtingsvergoeding uit te keren, gezien het feit zij al lange tijd in Nederland hadden verbleven en gedurende hun verblijf al de nodige spullen bij elkaar hadden verzameld (meerdere respondenten gemeenten).

4.6 Afhandeling huisvestingsvergoeding

Als financiële tegemoetkoming in de kosten die gemeenten zouden maken voor de uitvoering van de Pardonregeling had de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een bedrag van in totaal 55 miljoen euro toegezegd. De wijze waarop dit bedrag zou worden uitgekeerd, is in november 2007 vastgelegd in de 'Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming aan gemeenten voor kosten ter afwikkeling van de nalatenschap oude Vreemdelingenwet' (Stct 2007, nr. 228, p. 10). Gemeenten konden aanspraak maken op € 3.400 per gehuisvest huishouden. Daarvoor dienden ze bij het COA te melden wanneer een huishouden, dat is een gezin of alleenstaande, van een woning was voorzien. Hiervoor moest telkens een apart formulier worden ingevuld, waarbij een kopie van het verblijfpasje van de gepardonneerde diende te worden meegezonden, zodat het COA de aanmeldingen onder de taakstelling voor gepardonneerden kon registreren.

De huisvestingsvergoeding is in termijnen via het COA uitbetaald. De eerste betaling, die eigenlijk was voorzien in het eerste kwartaal van 2008 (Stct 2007, nr. 228, p. 10), vond plaats in september van dat jaar en had betrekking op de periode juli 2007 tot juli 2008. De uitbetaling van de huisvestingsvergoeding over de tweede helft van 2008 geschiedde in april 2009 en die over het jaar 2009 in april 2010. Hoewel de tijdelijke regeling voor de eenmalige tegemoetkoming eigenlijk per 1 januari 2010 zou eindigen, kwam de toenmalige Staatssecretaris van Justitie daar

eind 2009 op terug.⁸⁴ Naar aanleiding van een bestuurlijk overleg met onder andere de VNG over de afwikkeling van de Pardonregeling, had ze besloten dat voor gepardonnerden die in de laatste fase van 2009 een verblijfsvergunning hadden gekregen en nog vóór 1 juli 2010 zouden worden gehuisvest, een huisvestingsvergoeding zou worden uitgekeerd. Deze vierde en laatste uitbetaling vond plaats in het najaar van 2010.⁸⁵

Het einde van de tijdelijke regeling voor de eenmalige tegemoetkoming betekende dat gemeenten geen huisvestingsvergoeding meer kregen voor gepardonnerden die op 1 januari 2010 een verblijfsvergunning ontvingen en na 1 juli 2010 zouden worden gehuisvest. In totaal betrof de groep gepardonnerden die na 1 januari 2010 een verblijfsvergunning ontving en dus niet meer onder de financiële regeling voor de huisvesting van gepardonnerden viel uit 131 personen (IND, 2011) Een consequentie daarvan was dat sommige gemeenten ervoor kozen om gepardonnerden die zich na die datum bij een gemeente meldden, geen voorrang meer te geven bij de toewijzing van een woning. Zij kwamen net als andere woningzoekenden op een wachtlijst voor een huurwoning te staan.

Uitbetaling huisvestingsvergoeding

De eerste uitbetaling van de huisvestingsvergoeding liet volgens gemeenten lang op zich wachten. Bovendien hielden gemeenten daar al sinds medio 2007 rekening mee in hun begrotingen (VNG, 2008). Vooral in 2007 hadden gemeenten voor de organisatie rond de afgifte van burgemeestersverklaringen en de intake van gepardonnerden soms aanzienlijke kosten gemaakt (B&W-stukken; meerdere respondenten gemeenten). Voor het aanleveren en de controle van dossiers van pardonkandidaten waren soms bijvoorbeeld medewerkers van lokale belangenorganisaties ingeschakeld en voor de intake en begeleiding van gepardonnerden moest personeel van verschillende gemeentelijke afdelingen worden 'ingekocht'. Daarnaast bleek bij de uitbetaling van de huisvestingsvergoeding dat in sommige gevallen bij de registratie iets fout was gegaan. In sommige gevallen was een gemeente vergeten een gehuisvest huishouden te registreren, waardoor de huisvestingsvergoeding werd misgelopen (B&W-stuk middelgrote gemeente). Ook kwam het voor dat een gemeente dacht aanspraak te kunnen maken op een huisvestingsvergoeding, maar dat deze al aan een andere gemeente was uitgekeerd, omdat de betreffende gepardonnerde daar eerst een woning toegewezen had gekregen en vervolgens naar de andere gemeente was verhuisd (één respondent WWI; meerdere respondenten gemeenten). Daarnaast trad enige vertraging op in de aanmelding en registratie van gehuisveste huishoudens, waardoor soms ook de huisvestingsvergoeding pas veel later werd uitgekeerd (één respondent VNG).

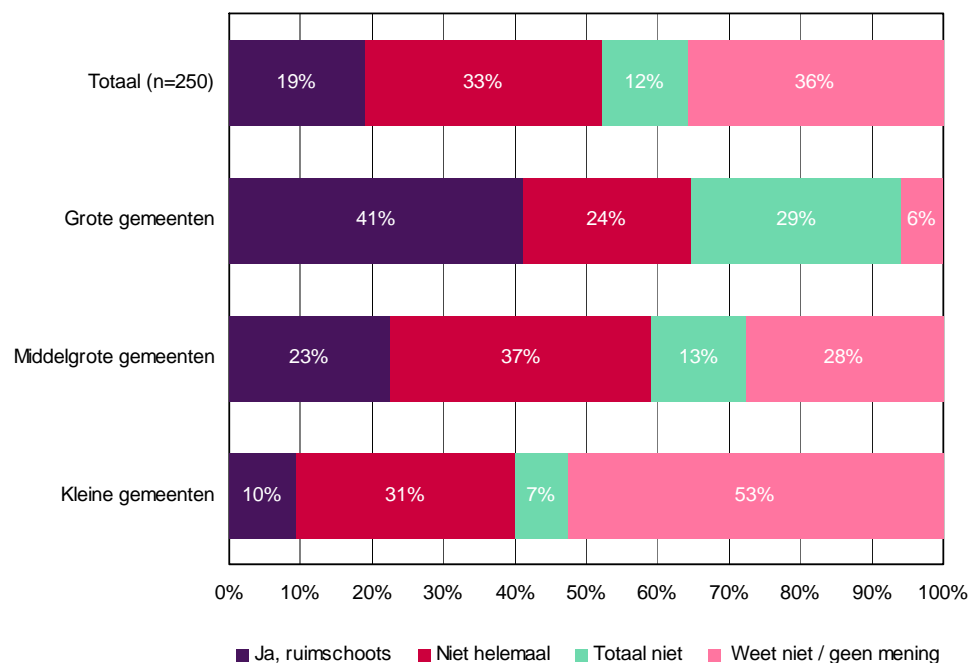
De vergoeding die gemeenten van het Rijk hebben ontvangen, is onder andere gebruikt als compensatie voor de kosten die gemeenten hadden gemaakt voor de organisatie rond de afgifte van burgemeestersverklaringen, de aan gepardonnerden uitgekeerde inrichtingsvergoeding, of kwam ten goede aan het participatiebudget (meerdere respondenten gemeenten). De uitgekeerde vergoeding bleek echter niet altijd de gemaakte kosten te dekken. Van met name grote gemeenten maakte een kleine 30% in de enquête onder gemeenten kenbaar dat de vergoeding

⁸⁴ Circulaire Taakstelling huisvesting vergunninghouders d.d. 26 januari 2010.

⁸⁵ De uitbetaling van de huisvestingsvergoeding in het voor- en najaar van 2010 is op de begroting van het ministerie van Justitie over het jaar 2010 als een tegenvaller van 15,1 miljoen euro geboekt (TK 2010-2011, 32 565, nr. 1, p. 25).

niet overeenkwam met de kosten die de gemeente voor de afgifte van burgemeestersverklaringen en de huisvesting van gepardonnerden had gemaakt (zie figuur 4.4). Een mogelijke verklaring die hiervoor door sommige geïnterviewde gemeenteambtenaren uit grote gemeenten is genoemd, is dat sommige gepardonnerden vrijwel direct vanuit de gemeente van eerste huisvesting (veelal een kleine gemeente) doorverhuisden naar grote steden en zich daar uiteindelijk vestigden. Dit betekende dat de gemeente van eerste vestiging een huisvestingsvergoeding kreeg, terwijl de grote gemeente niets ontving. De verhuizing van de gepardonnerde vond immers plaats buiten de taakstelling om.

Figuur 4.4 Kwam de vergoeding van het Rijk overeen met de kosten die de gemeente voor de afgifte van burgemeestersverklaringen en de huisvesting van gepardonnerden heeft gemaakt? In %



Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

4.7 Intake in gemeenten

Met de huisvesting van gepardonnerden vond in gemeenten ook een intakeproces plaats. Nadat gepardonnerden hun verblijfpasje hadden ontvangen, dienden ze zich, in de (toekomstige) gemeente van verblijf, te laten registreren in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).⁸⁶ Daarna vond met de gepardonnerden een intakegesprek plaats, waarin werd ingegaan op bijvoorbeeld de huisvestings situatie,

⁸⁶ De gemeentelijke basisadministratie (GBA) is een register van de persoonsgegevens van alle inwoners in een Nederlandse gemeente die aan de voorwaarde voor inschrijving voldoen. Wanneer personen zich in een gemeente vestigen, moeten zij zich daar laten inschrijven in de GBA. Zij dienen daarvoor opgave te doen van verblijf en adres (zie: www.overheidsloket.overheid.nl).

de inschrijving bij instanties en het integratietraject, waaronder de inburgeringsplicht.

4.7.1 *Inschrijving in de GBA*

Wanneer gepardonneerden die nog niet waren geregistreerd in de GBA een verblijfsvergunning ontvingen, dienden zij zich hierin te laten inschrijven. Zij werden geacht zich met officiële brondocumenten bij de gemeente van huisvesting, te melden, zodat ontbrekende gegevens in de GBA konden worden geregistreerd (één respondent grote gemeente; VluchtelingenWerk Nederland, 2007, p. 7). In veel gemeenten verliep deze inschrijving zonder problemen, mede doordat er goede contacten waren met de medewerker(s) van de GBA (meerdere respondenten gemeenten) en/of de pardongroep (meerdere respondenten kleine en middelgrote gemeenten). Dit was echter niet in alle gemeenten het geval (meerdere respondenten gemeenten). Ook uit de enquête onder gemeenten blijkt dat zich bij de inschrijving in de GBA bij 15% van de gemeenten problemen hebben voorgedaan. Deze hingen in iets meer dan de helft van deze gevallen samen met verschillen tussen gegevens op het verblijfspasje en de beschikbare brondocumenten, of met kinderen die een andere achternaam hadden dan de ouders (10% van de problemen).

Inschrijving GBA op basis van verblijfspasjes: onjuiste persoonsgegevens

Eén van de knelpunten die zich voordeden bij de registratie in de GBA was dat gepardonneerden bij eerder contact met een overheidsinstantie een andere naam en/of nationaliteit hadden opgegeven. Daarnaast bleken persoonsgegevens van gepardonneerden soms verkeerd in de GBA te zijn geregistreerd. Zo waren er bij serienamen bijvoorbeeld onduidelijkheden of wijzigingen in volgorde ingeslopen die als een andere identiteit werden aangemerkt (meerdere respondenten gemeenten; meerdere respondenten lokale belangenorganisatie).

Een consequentie hiervan was bijvoorbeeld dat leden uit eenzelfde gezin met een verschillende achternaam of nationaliteit geregistreerd stonden. Om de onjuiste vermelding in de registratie te herstellen, is toestemming nodig van de officier van justitie of dient er sprake te zijn van een rechterlijk besluit. Op basis hiervan kunnen aktes van de Burgerlijke stand (waaronder geboorte- en huwelijksaktes) worden gewijzigd. Uit interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat sommige gemeenten bij het herstellen van de inschrijving, echter zeer lang hebben moeten wachten op deze toestemming van de officier van justitie of een rechterlijk besluit. Deze procedure is nooit versneld. Een gemeenteambtenaar van een grote gemeente gaf aan dat er hierdoor nog altijd enkele gepardonneerden zijn van wie de registratie in de GBA nog niet is hersteld.

Herstellen identiteit: onduidelijke procedure

In het kader van de Pardonregeling werden vreemdelingen eenmalig in de gelegenheid gesteld om binnen twee maanden hun juiste identiteit (naam, geboortedatum, geboorteplaats en geboorteland) aan te tonen (zie hoofdstuk 3).

Wanneer een gepardonneerde gebruikmaakte van deze mogelijkheid tot identiteitsherstel, werden de brondocumenten en/of de verklaring van de IND dat deze de opgegeven identiteit en nationaliteit aannemelijk achtte, verstuurd naar de GBA-ambtenaar van de betreffende gemeente met het verzoek het identiteitsherstel door te voeren in de GBA (TK 2008-2009, 31 018, nr. 41).

Volgens de circulaire van 3 september 2007⁸⁷ – opgesteld door de NVvb – is de werkwijze bij de GBA omtrent deze procedure als volgt:

In het geval van een eerste inschrijving in de GBA worden de gegevens op basis van de originele documenten (artikel 36 Wet GBA) of – in de afwezigheid van dergelijke documenten – op basis van een verklaring onder eed of belofte door de vreemdeling (art. 36, tweede lid e Wet GBA), in de GBA opgenomen. Die gegevens onder eed of belofte dienen wel overeen te komen met de informatie in de schriftelijke verklaring van de IND. Wanneer er echter bij de GBA-ambtenaar gegronde twijfels bestaan over de schriftelijke verklaring van de IND, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld, waarna de IND een tweede oordeel dient te geven over de juiste identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Het is vervolgens aan de GBA-ambtenaar – conform de Wet GBA – om te bepalen welke gegevens omtrent de identiteit en de nationaliteit van de vreemdelingen in de GBA worden opgenomen. Bij gepardonneerden die al ingeschreven staan in de GBA wordt in globale lijnen dezelfde procedure gevolgd. Wanneer de in de GBA opgenomen gegevens omtrent de identiteit en nationaliteit echter afwijken van de (nieuwe) gegevens in de schriftelijke verklaring van de IND en de eventuele bijgevoegde documenten, wordt er aanvullend door de GBA-ambtenaar nagegaan of de verklaring en/of de brondocumenten vals of vervalst zijn. Wanneer dit niet het geval lijkt te zijn, dan wordt bekeken in hoeverre de nieuwe schriftelijke documenten kunnen worden geaccepteerd om de eerder opgenomen gegevens omtrent de identiteit van de gepardonneerde te corrigeren.

In de praktijk heeft het identiteitsherstel onder gepardonneerden soms voor problemen gezorgd (zie ook: reactie Staatssecretaris in TK 2007-2008, 31 018, nr. 37, p. 14-15). Veel gepardonneerden konden namelijk niet in de nodige brondocumenten voorzien (één respondent grote gemeente).⁸⁸ Bovendien werd een verklaring onder eed of belofte in de praktijk vaak niet afdoende bevonden door GBA-ambtenaren. Dit in tegenstelling tot de IND die op basis van een dergelijke verklaring een beschikking afgaf. Op dit punt bleek de regeling identiteitsherstel dus te 'vloeken' met de GBA registratieregels van de afdeling Burgerzaken (één respondent grote gemeente). De VNG heeft hierin bij veel gemeenten een bemiddelende rol gehad, door gemeenten (en specifiek medewerkers van de GBA) te informeren over de gang van zaken en de wijze van uitvoering (één respondent grote gemeente).

Nasleep identiteitsherstel

Wanneer gepardonneerden, aan wie niet de mogelijkheid was geboden, of die geen gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid om hun identiteit te herstellen, na verlening van het verblijfsdocument alsnog aangaven dat bepaalde persoonsgegevens onjuist waren, konden zij de juiste gegevens alsnog via de reguliere procedure doorgeven aan de medewerkers van de GBA, waarna zij werden verwerkt. Gepardonneerden wilden bijvoorbeeld hun registratie in de GBA corrigeren ten bate van de overkomst van gezins- of familieleden (één respondent grote gemeente). Hierin zou de nodige soepelheid worden betracht. Dit hield in dat daar waar in de staande praktijk iemand bij de GBA alle mogelijke brondocumentatie diende te laten zien, de GBA binnen de Pardonregeling genoeg zou moeten nemen met een andere vorm

⁸⁷ Circulaire van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het College van Burgemeester en Wethouders d.d. 3 september 2007.

⁸⁸ Dit probleem zal zich wellicht weer kunnen voordoen bij het verlenen van het Nederlanderschap, aangezien hiervoor eveneens originele brondocumenten moeten worden getoond (één respondent grote gemeente).

van bewijslast zoals een verklaring onder eed of belofte (één respondent IND). In voorkomende gevallen bemiddelde de IND, waarna alsnog een verblijfsdocument met de juiste gegevens werd verstrekt (TK 2008-2009, 31 018, nr. 41).

Ongeregistreerde kinderen

Daarnaast hebben gemeenten te maken gehad met 'ongeregistreerde kinderen': minderjarigen die aangaven het kind te zijn van een gepardonneerde ouder, maar van wie de geboorte nooit was aangegeven, waardoor zij nergens geregistreerd stonden. Uit interviews met gemeenteambtenaren en VWN blijkt dat het uitermate lastig en tijdrovend was om de afkomst van de kinderen te bewijzen. Om te kunnen worden ingeschreven in de GBA en in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning, moest er voor hen met terugwerkende kracht een geboorteakte worden opgesteld. GBA-ambtenaren wilden hierin voor deze groep veelal geen uitzondering maken. Een bijkomend probleem was dat het gezin waartoe deze kinderen behoorden vervolgens niet in aanmerking kwam voor huisvesting en een uitkering (meerdere respondenten lokale belangenorganisatie). Om te worden ingeschreven op een woonadres (en nadien in aanmerking te komen voor een uitkering) was namelijk een urgentieverklaring nodig. Deze verklaring kon echter niet worden afgegeven voor 'niet-bestaande kinderen', maar evenmin voor uitsluitend de gepardonneerden uit het gezin omdat men binnen de gemeente op de hoogte was van het feit dat het huishouden uit meerdere personen bestond. Zo kon er bijvoorbeeld geen urgentieverklaring worden opgesteld voor een huishouden van twee (gepardonneerde) personen dat in feite uit vier personen (incl. kinderen) bestond. In sommige gevallen is een gezin hierdoor tijdelijk teruggeplaatst in de noodopvang (meerdere respondenten lokale belangenorganisatie). Uiteindelijk konden 'ongeregistreerde kinderen' worden geregistreerd op basis van DNA-onderzoeken en getuigenverklaringen waaruit bleek dat het kind daadwerkelijk bij de gepardonneerde(n) behoorde. Daarnaast diende het ouderschap te worden erkend door een rechterlijke uitspraak.

4.7.2 Intake gesprek

Van alle meerderjarige gepardonneerden werd verwacht dat zij zich, na ontvangst van hun verblijfsvergunning, meldden bij de Dienst Burgerzaken of Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) voor een intakegesprek (meerdere respondenten gemeenten).⁸⁹ In een aantal gemeenten waren medewerkers van deze diensten tijdelijk ondergebracht bij het 'Pardonloket', dat ten tijde van de Pardonregeling fungeerde als centraal aanspreekpunt voor de doelgroep. In dat geval was het 'Pardonloket' ook verantwoordelijk voor de intake van gepardonneerden. Tijdens het intakegesprek werden de behoeften van de gepardonneerden in kaart gebracht en ontvingen zij informatie over de ondersteuning die de gemeente hen kon bieden (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2009); er werd ingegaan op de huisvesting, de zorgbehoeften, het aanvragen van een uitkering en het vervolgtraject met betrekking tot inburgering en werk. Daarbij meldden sommige geïnterviewde gemeenteambtenaren dat er ook werd bekeken of maatschappelijke begeleiding nodig was en of er een plek in de kinderopvang gerealiseerd moest worden. Verder werd er soms nagegaan of de persoonsgegevens klopten en of de inschrijving in de GBA en het aanvragen van een burgerservicenummer (BSN) problemen opleverde (meerdere respondenten gemeenten). Sommige gemeenten stelden na afloop van een dergelijk

⁸⁹ Soms betrof dit een algemeen coördinator 'Pardon' (één respondent middelgrote gemeente).

gesprek een lijst op met zaken die (nog) geregeld moesten worden (Gemeente Rotterdam, 2009).

Het intakeproces is op verschillende wijzen ingevuld door gemeenten; sommige gemeenten hebben meerdere onderwerpen behandeld verdeeld over meerdere intakegesprekken met één gepardonneerde, andere gemeenten hebben voor iedere gepardonneerde één centrale intakegedag gepland, waarbij de statushouder met alle betrokken organisaties in contact werd gebracht zodat alle zaken in principe in één dag geregeld konden worden (meerdere respondenten gemeenten). De geïnterviewde gemeenteambtenaren van de gemeenten die hadden gekozen voor één centrale intakegedag meldden dat dit de afhandeling van zaken ten goede kwam; het aanvragen van uitkeringen verliep bij gepardonneerden bijvoorbeeld aanzienlijk sneller dan bij reguliere statushouders voor wie geen centrale intakegedag gold (binnen twee weken in plaats van acht weken). Verder werd de bemiddeling naar werk buiten de reguliere wachtlijsten om gerealiseerd. Gepardonneerden werden rechtstreeks in contact gebracht met re-integratiebureaus die de arbeidstoeleiding voor hun rekening namen (meerdere respondenten gemeenten).

In veel gevallen ondersteunde Vluchtelingenwerk de gepardonneerden, indien gewenst (één respondent middelgrote gemeente).

Huisvestingssituatie

Tijdens het intakegesprek kwam ook de huisvestingssituatie ter sprake en werd vastgesteld voor wie passende huisvesting geregeld moest worden. Via de registratie in de GBA werd bekeken of gepardonneerden die reeds zelfstandig in de gemeenten woonden, adequaat gehuisvest waren. Hieruit werd duidelijk hoeveel mensen op het adres waren ingeschreven en of er sprake was van een familierelatie of overbewoning. Daar waar onduidelijkheid bestond, bracht een gemeenteambtenaar of een medewerker van Vluchtelingenwerk een bezoek aan het woonadres om de huisvestingssituatie nader te kunnen bepalen (meerdere respondenten gemeenten). Wanneer deze onvoldoende bleek, zijn de bewoners geïnformeerd over het recht op eenmalige huisvesting (zie eerder in dit hoofdstuk). Gepardonneerden die recht hadden op huisvesting werden door het intake-team aangemeld voor een woning bij de woningcorporatie(s) die als taak had(den) om een passende woning aan te bieden aan de statushouders (meerdere respondenten gemeenten).

Toeleiding naar inburgeringstraject en arbeidsmarkt

Bij het 'Pardonloket' waren tevens medewerkers van SoZaWe aanwezig die de zaken rond werk en inkomen in behandeling namen. Tijdens de intake kwamen de gevolgte opleiding(en) en werkervaringen in het land van herkomst en/of Nederland aan bod. Daarnaast werd er getracht om gepardonneerden in de 'werk-stand' te zetten of te 'prikkelen' om aan het werk te gaan. In sommige gemeenten werd aanvullend, een onafhankelijk bureau ingehuurd dat een toets afnam bij de gepardonneerden, waarna kon worden bepaald wat hun taalniveau en kennis van de Nederlandse maatschappij was (één respondent gemeente).

Diverse geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat gepardonneerden die niet binnen afzienbare tijd aan het werk kwamen, in principe werden overgedragen aan het UWV ('Werkplein') van waaruit hun toeleiding naar inburgering en werk verder werd begeleid (zie verder hoofdstuk 5).

4.7.3 Inschrijving bij zorgverzekeraar

Wanneer gepardonneerden geregistreerd stonden in de GBA, konden zij zich inschrijven bij een zorgverzekeraar. De gemeentelijke afdeling SoZaWe was hier verantwoordelijk voor.

Het recht op een zorgverzekering is gelegen in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De ingangsdatum van de verzekeringsplicht voor de Zvw is gelijk aan die voor de verzekering ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De verzekeraar die de verzekeringsplicht ingevolge de AWBZ moet beoordelen heeft in beginsel een zelfstandige bevoegdheid om deze ingangsdatum vast te stellen. Verzekeraars volgen doorgaans het beleid van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)⁹⁰ die, conform uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB),⁹¹ uitgaat van de afgifte datum van de verblijfsvergunning.

Voor de 'buiten-COA groep' werd in alle gevallen uitgegaan van 15 juni 2007 als datum van aanvang van de verzekering. Zo wilde men voorkomen dat de afgifte datum voor deze 'gelijke groep' in verschillende kwartalen zou vallen, waardoor het recht op kinderbijslag eveneens op verschillende momenten zou ontstaan (TK 2007-2008, Aanhangsel 869, p. 1857).

De situatie voor gepardonneerden die in een COA locatie verbleven (de 'binnen-COA groep') was anders. Voor vergunninghouders in de centrale opvang werden de voorzieningen op basis van de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva), waaronder de ziektekostenregeling, gezien als een voorliggende voorziening in de context van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De Rva bood echter onvoldoende middelen om aan de nominale premie van een zorgverzekering – zoals beoogd in de Zvw – te kunnen voldoen. Statushouders die een Rva-verstrekking genoten, onder wie gepardonneerden, behielden hun recht op inschrijving in de ziektekostenverzekering asielzoekers, die mede voorziet in een vergoeding van medische ingrepen die vallen onder een pakket vergelijkbaar met een basisverzekering. De ziektekostenverzekerspremie werd dus voor de 'binnen-COA' groep betaald (TK 2007-2008, Aanhangsel 869, p. 1858).

De inschrijving bij zorgverzekeraars bleek in de praktijk niet altijd vlekkeloos te verlopen. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie werd door Kamerleden geconfronteerd met problemen die gepardonneerden ondervonden als gevolg van de onduidelijkheid over de ingangsdatum van hun ziektezorgverzekering (TK 2008-2009, 31 018, nr. 41; TK 2007-2008, Aanhangsel 869).

Een knelpunt dat zowel in de kamerstukken als in de interviews wordt genoemd hangt samen met de ingangsdatum van de verzekering voor gepardonneerden (15 juni 2007). In de praktijk ontvingen gepardonneerden hun pasje namelijk vaak maanden na deze datum. Veel gepardonneerden bleken bij aanmelding bij een zorgverzekeraar al enige maanden verzekeringsplichtig, waardoor zij met terugwerkende kracht verzekerd én premieplichtig werden. In dat geval werden gepardonneerden geconfronteerd met een achterstallige premieplicht, of – bij te late aanmelding – met een boete (TK 2007-2008, Aanhangsel 869, p. 1.857-1.858; TK 2008-2009, 31 018, nr. 41; meerdere respondenten gemeenten). De regelgeving 'schuurde' hier met de aparte omstandigheid (twee respondenten VWN). Naar aanleiding van dit probleem is overleg gevoerd door de Sociale Verzekeringsbank, het College voor Zorgverzekeraars (CVZ) en de departementen van het ministerie van Justitie en is voorzien dat de zorgverzekeraars zouden blijven uitgaan van het reguliere beleid. De datum van afgifte van de verblijfsvergunning zou hiermee overeenkomen met de ingangsdatum van de verzekeringsplicht voor de Zvw. Na ontvangst van de ver-

⁹⁰ De Sociale Verzekeringsbank is de uitvoerder van sociale zekerheid in Nederland.

⁹¹ De Centrale Raad van Beroep is de hoogste bestuursrechter die oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale zekerheid en in ambtenarenzaken.

blijfsvergunning hadden gepardonneerden vier maanden de tijd om zich te verzekeren. De verzekeringsplicht ging in op de afgifte datum van de verblijfsvergunning. Deze datum konden verzekeraars afleiden uit de brief die de IND had verstrekt bij de afgifte van 'het pasje' (TK 2007-2008, Aangangsel 869, p. 1858; twee respondenten VWN).

Ingangsdatum bijstandsuitkering

Wanneer gepardonneerden een verblijfsvergunning ontvingen en stonden ingeschreven in de GBA, volgde ook het aanvragen van een bijstandsuitkering (Van Trigt, 2008).⁹² Uitgangspunt was: 'dat bijstand verstrekt wordt als men een verblijfsvergunning heeft, geen aanspraak kan maken op een andere voorziening en aan de overige voorwaarden voor een uitkering voldoet' (Verzamelbrief september 2007 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het College van Burgemeesters en Wethouders).

Wanneer gepardonneerden niet zelf in de noodzakelijke kosten van bestaan konden voorzien, was het mogelijk om een bijstandsuitkering te verkrijgen op grond van de WWB. Deze uitkering kon (en kan nog steeds) worden aangevraagd in de gemeente van registratie. Het recht op bijstand ging in principe in op de datum van de bijstandsaanvraag. De hoofdregel van de WWB was hierbij dat in beginsel geen bijstand met terugwerkende kracht kon worden verstrekt. Gemeenten mochten echter wel zelf beoordelen wanneer en onder welke omstandigheden van deze hoofdregel werd afgeweken (TK 2007-2008, 31 018, nr. 37, p. 14-15). Gemeenten konden de uitkering verlagen als de woonlasten lager waren dan waar de bijstandsnorm in voorzag, of als de kosten van bestaan met een ander gedeeld werden (Verzamelbrief september 2007 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het College van Burgemeesters en Wethouders).

In de praktijk hebben zich ook problemen voorgedaan bij het verlenen van een bijstandsuitkering; er heerste met name onduidelijkheid over de ingangsdatum (TK 2008-2009, 31 018, nr. 41; zie ook hoofdstuk 4). Respondenten van VWN spreken in dit verband van 'ingewikkelde kip-ei problemen': om een uitkering te kunnen ontvangen, moest men ingeschreven staan op een adres. Echter, gepardonneerden konden het huurcontract nog niet tekenen omdat onduidelijk was wanneer zij een uitkering zouden ontvangen (en dus een inkomen hadden). In dit kader moesten sociale diensten een bepaalde soepelheid betrachten en bijvoorbeeld voorschotten verlenen of een uitkering bieden terwijl mensen nog niet alles rond hadden. Uit interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten dan ook verschillende ingangsdata hebben gehanteerd waarop de bijstandsuitkeringen werden verleend (zie hoofdstuk 5). In sommige gemeenten hebben gepardonneerden eerst een tijdelijk postadres gekregen, zodat de uitkering kon worden aangevraagd en het huurcontract later kon worden getekend. Lokale afdelingen konden onder meer terecht bij de helpdesk van VWN voor advies hoe met dergelijke problemen om te gaan. De problematiek was niet van dien aard dat het hier op landelijk niveau een oplossing voor is gezocht (twee respondenten VWN).

⁹² Gemeenten zijn verplicht om in de uitkeringsadministratie gebruik te maken van het sofinummer. Zodra de Belastingdienst de nieuwe GBA-inschrijving had verwerkt, werd er automatisch een sofinummer aangemaakt, dat via een GBA-bericht aan de gemeente van inschrijving werd doorgegeven (TK, 2006-2007, nr. 2303). In de regel werd het sofinummer dus binnen enkele dagen na inschrijving automatisch opgenomen in het GBA-bestand, waarna de gepardonneerde recht kreeg op een uitkering (TK, 2006-2007, nr. 2303; TK 2008-2009, 31 018, nr. 41).

4.8 Conclusie

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat gepardonneerden uiterlijk twee jaar na toekenning van de verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest. Dit zou plaatsvinden volgens de systematiek die ook voor de huisvesting van asielvergunninghouders wordt gebruikt: elke gemeente moest in principe een bepaald aantal gepardonneerden huisvesten. Het streven van het Rijk en de VNG was dat dit proces uiterlijk eind 2009 zou zijn afgerond. In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de wijze waarop het proces rond de huisvesting van gepardonneerden is verlopen en is nagegaan in hoeverre de afspraken die daarover in het bestuursakkoord waren gemaakt, zijn nagekomen.

Bij de huisvesting van gepardonneerden waren verschillende organisaties (gemeenten, woningcorporaties, het COA en VWN) betrokken. Daarnaast is – ten bate van de huisvesting van gepardonneerden – een taskforce opgericht. De THS heeft vooral door informatievoorziening aan gemeenten en betrokken ministeries (Justitie en VROM/WWI) een belangrijke rol vervuld. Mede op initiatief van de THS is de samenstelling en huisvestingssituatie van de groep gepardonneerden die bij aanvang van de Pardonregeling niet meer in een opvanglocatie van het COA verbleef, in kaart gebracht. Tevens heeft de THS, naar aanleiding van dat onderzoek, erop aangedrongen ook voor deze zogenoemde 'buiten-COA-groep' het aanbodmodel van het COA te gebruiken. Daarnaast heeft de THS er bij gemeenten op aangedrongen om in regionaal verband samen te werken en een integrale aanpak te hanteren, opdat reeds bij de huisvesting aandacht uitging naar de integratie van de gepardonneerden. Daarmee droeg de THS de werkwijze uit die in het bestuursakkoord was overeengekomen.

De huisvesting van de zogenoemde 'binnen-COA-groep' verliep grotendeels overeenkomstig de wijze waarop de huisvesting van asielvergunninghouders plaatsvindt. Gepardonneerden werden door medewerkers van het COA gestimuleerd om zelf op zoek te gaan naar een woning en konden daarvoor gebruikmaken van het aanbodmodel van het COA en eventueel het netwerk aan contacten dat zij gedurende hun verblijf in Nederland hadden opgebouwd.

Een groot deel van de 'binnen-COA-groep' heeft in de gemeente of regio van verblijf een woning gevonden. Degenen met een medische indicatie vormden een relatief moeilijk te huisvesten doelgroep. Begin oktober 2009 waren vrijwel alle gepardonneerden die in een opvanglocatie van het COA verbleven, gehuisvest.

Voor gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' was de gemeente het eerste aanspreekpunt. Na verlening van de verblijfsvergunning konden zij zich melden bij het intakekloket van de gemeente. Bij het intakekloket vond met gepardonneerden een gesprek plaats over onder andere hun huisvestingssituatie en werden zij ingeschreven bij een woningcorporatie. Met de woningcorporaties was afgesproken dat de huisvesting van gepardonneerden (tijdelijk) prioriteit kreeg boven die van andere woningzoekenden. Daaraan is door de woningcorporaties gehoor gegeven. Voor enkele gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' hoefde geen woning te worden gezocht; zij woonden bij familie of hun partner, of hadden reeds een woning die eerder door de gemeente of woningcorporatie als noodopvang beschikbaar was gesteld. Ook gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' zijn veelal in de gemeente van verblijf gehuisvest.

Het doel was om de gepardonneerden binnen twee jaar na verlening van de verblijfsvergunning te huisvesten en het huisvestingsproces uiterlijk eind 2009 af te ronden.

Op 1 januari 2010 was 96%, van de geschatte 27.500 gepardonneerden gehuisvest. Op dat moment hadden echter niet alle gemeenten aan hun taakstelling voldaan. Sommige, vooral grote, gemeenten hadden meer gepardonneerden gehuisvest dan

volgens hun taakstelling nodig was, andere, veelal kleine, gemeenten hebben hun taakstelling niet behaald. De beoogde spreiding van gepardonnerden over Nederlandse gemeenten is dus niet gerealiseerd. Dit kwam met name doordat:

- 1 gepardonnerden al enkele jaren in een bepaalde gemeente verbleven en gemeenten zich over het algemeen hadden voorgenomen om diegenen die in de gemeente verbleven van een woning te voorzien; en
- 2 de doelgroep eindig was en dus een surplus van een gemeente in het aantal gehuisveste gepardonnerden automatisch betekende dat een andere gemeente niet meer aan de taakstelling kon voldoen.

Toen bleek dat sommige gemeenten niet het aantal gepardonnerden conform hun taakstelling hadden gehuisvest, volgde een discussie over de afspraak dat de huisvesting van gepardonnerden en asielvergunninghouders via twee aparte taakstellingen zou plaatsvinden. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie bleef echter bij de eerder overeengekomen afspraak.

Terwijl de realisatie van de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders daalde en rond de 67% bleef steken, hebben gemeenten in feite, ondanks een iets afgenomen doorstroom op de sociale woningmarkt en de huisvesting van gepardonnerden, in de tweede helft van 2008 en daarna, in absolute aantallen steeds meer asielvergunninghouders gehuisvest dan in de halfjaarlijkse periode(n) ervoor.

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie had als tegemoetkoming in de kosten die gemeenten voor de uitvoering van de Pardonregeling zouden maken een bedrag van 55 miljoen euro gereserveerd dat in 2008 en 2009 zou worden uitgekeerd. Het ministerie van Justitie en de VNG waren overeengekomen dat de financiële tegemoetkoming aan gemeenten zou worden gerelateerd aan de huisvesting van gepardonnerden. Bij de afhandeling van de huisvestingsvergoeding had het COA een uitvoerend-coördinerende rol.

Om voor een huisvestingsvergoeding in aanmerking te komen, dienden gemeenten elk gehuisvest huishouden bij het COA te melden. Ook de uitbetaling van de huisvestingsvergoeding vond via het COA plaats. De eerste uitbetaling geschiedde iets later dan vooraf beoogd: niet in het eerste kwartaal, maar (pas) in september van 2008. Toen hadden gemeenten al ruim een jaar kosten voor de uitvoering van de Pardonregeling gemaakt. De daaropvolgende uitbetalingen van de huisvestingsvergoeding vonden plaats in respectievelijk april 2009, april 2010 en, omdat de duur van de regeling werd verlengd, in het najaar van 2010. Gepardonnerden die na 1 januari 2010 een verblijfsvergunning ontvingen, vielen niet meer onder de financiële regeling voor de huisvesting van gepardonnerden, dit betrof 131 personen.

In de enquête gaf een kleine 30% van de grote gemeenten aan dat de ontvangen vergoeding de kosten die de gemeente voor de afgifte van burgemeestersverklaringen en de huisvesting van gepardonnerden had gemaakt niet dekte. Bij kleine en middelgrote gemeenten lag dit aandeel op respectievelijk zeven en 13%.

Nadat gepardonnerden een verblijfsvergunning ontvingen, werden zij geacht zich in te schrijven in de GBA van de (toekomstige) gemeente van verblijf en zich te melden voor een intakegesprek.

De registratie in de GBA verliep over het algemeen voorspoedig, al hebben zich hierbij ook knelpunten voorgedaan. Zo bleek het lastig om onjuiste persoonsgegevens te veranderen in de GBA, of een onjuiste identiteit te herstellen.

Voor in Nederland geboren kinderen van gepardonnerden wier geboorte nooit was aangegeven moest met terugwerkende kracht een geboorteakte worden opgesteld, wat veel tijd in beslag nam. Het gezin waartoe zij behoorden kwam intussen niet in aanmerking voor huisvesting en een uitkering. Deze kinderen konden uiteindelijk

worden geregistreerd op basis van DNA-onderzoeken en getuigenverklaringen. Daarnaast diende het ouderschap te worden erkend door een rechterlijke uitspraak. In de gemeente van (toekomstig) verblijf was de Dienst Burgerzaken of SoZaWe, soms ondergebracht bij het 'Pardonloket', verantwoordelijk voor het intakegesprek. Dit had als doel een beeld te krijgen van de behoeften van de gepardonneerde. Tijdens het gesprek kwamen huisvesting, zorgbehoeften, bijstandsuitkering en integratie aan bod, evenals mogelijkheden betreffende maatschappelijke begeleiding en kinderopvang. Daarnaast werden de registratie in de GBA en eventuele bijkomende problemen, besproken. Met name over de datum van inschrijving bij een zorgverzekeraar en de datum van afgifte van een bijstandsuitkering bestond enige onduidelijkheid. Hiervoor zijn respectievelijk op landelijk en lokaal niveau oplossingen gevonden.

5 Integratie

De integratie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving is een proces dat verschillende (sociale, culturele, politieke en economische) aspecten omvat (zie Jennissen et al., 2007). Zo worden respectievelijk de mate waarin allochtonen contact hebben met de autochtone bevolking en zich conformeren aan gedragsnormen beschouwd als indicatoren voor hun sociale en culturele integratie, terwijl de mate waarin ze gebruikmaken van hun kiesrecht een indicator is voor de politieke integratie. Een belangrijke indicator voor de economische integratie is de positie die ze innemen op de arbeidsmarkt.

In dit hoofdstuk richten we ons op de integratie van gepardonneerden voor zover daarover in het bestuursakkoord afspraken waren gemaakt. In het bestuursakkoord was overeengekomen dat het Rijk en de gemeenten zich zouden inzetten voor een snelle en adequate toeleiding van gepardonneerden naar inburgeringstrajecten en de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze processen zijn verlopen en tot welke resultaten ze tot nog toe hebben geleid. Eerst gaan we in op de toeleiding van gepardonneerden naar inburgeringstrajecten (paragraaf 5.1 tot en met 5.3) en de financiële vergoeding aan gemeenten die daarvoor was voorzien (paragraaf 5.4). Daarna komt de toeleiding van gepardonneerden naar de arbeidsmarkt aan bod (paragraaf 5.5) en wordt dit hoofdstuk afgerond met een conclusie (paragraaf 5.6).

5.1 Inburgeringsplicht en de rol van gemeenten

Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering (Wi) op 1 januari 2007 kwamen de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) uit 1998 en diverse oudkomersregelingen te vervallen. Bij die voorgaande regelingen was sprake van een inspanningsverplichting: vreemdelingen dienden een inburgeringstraject te volgen, echter het behalen van een bepaald (taal)niveau was niet verplicht, waardoor er op niet-behalen geen sancties volgden.⁹³ Sinds de invoering van de Wi bestaat er een inburgerings*plicht*. Dit betekent dat vreemdelingen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die voor langere tijd in Nederland (willen) wonen, wel verplicht zijn om een inburgeringsexamen met succes af te ronden.⁹⁴ De Wi voorziet dus in een resultaatverplichting voor de inburgeringsplichtige (EK 2009-2010, 31 791, C, p. 13; Stb 2008, 605). Bij de uitvoering van de Wi vervullen gemeenten een spilfunctie. Zij stellen vast of iemand inburgeringsplichtig is, voorzien alle inburgeringsplichtigen van informatie over hun inburgering en zijn vrij om te beslissen wie al dan niet een gemeentelijk aanbod voor een inburgeringstraject krijgt.⁹⁵ Bij een aanbod betaalt de gemeente de

⁹³ Gemeenten konden vreemdelingen wel een boete opleggen. Hoe vaak dit is gebeurd is onbekend.

⁹⁴ Inburgeringsplichtigen (m.u.v. oudkomers) dienen tenminste taalniveau A2 te behalen (zoals vastgelegd in het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen) of het Staatsexamen NT 1 of 2. Oudkomers (en vrijwillige inburgeraars) worden geacht delen van het examen op taalniveau A1 met goed gevolg af te ronden (Commissie Franssen, 2004; Significant, 2010, p. 12 en p. 56).

⁹⁵ Gemeenten zijn, in het kader van de Wi altijd verplicht om asiilvergunninghouders en geestelijke bedienaren een aanbod te doen (schriftelijke informatie DI&I).

cursus en één keer het examen voor de inburgeringsplichtige (art. 19 derde lid Wi).⁹⁶ Een vreemdeling kan dit aanbod aanvaarden of afwijzen.⁹⁷ Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de inburgeringsplicht en kunnen zij bij niet-naleving een boete opleggen.⁹⁸

Doelgroepen

Binnen de Wi wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen inburgeringsplichtigen: oudkomers, nieuwkomers en geestelijke bedienaren die hetzij oud- of nieuwkomer kunnen zijn. Ten aanzien van deze groepen kan de gemeente zich intensief bemoeien met het inburgeringstraject.

- 1 Een *oudkomer* is een vreemdeling in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die vóór 1 januari 2007 (de datum waarop de Wi in werking trad) in Nederland werd toegelaten,⁹⁹ maar tijdens zijn leerplichtige leeftijd minder dan acht jaar in Nederland verbleef en geen diploma's heeft waaruit blijkt dat hij over voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving beschikt.
- 2 Een *nieuwkomer* is een vreemdeling in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die na 1 januari 2007 in Nederland is toegelaten óf op 31 december 2006 nieuwkomer was volgens de WIN.¹⁰⁰

Asielvergunninghouders kunnen oud- of nieuwkomer zijn, afhankelijk van hun periode van verblijf en kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Gepardonneerden worden als nieuwkomer geëvalueerd.¹⁰¹

Inburgeringstermijn

Tot 19 december 2009 verschilde voor oud- en sommige nieuwkomers de inburgeringstermijn. Oudkomers en nieuwkomers – onder anderen ex-asielzoekers zoals de gepardonneerden –, die voor 19 december 2009 met hun inburgeringstraject zijn gestart, hebben vijf jaar de tijd om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Nieuwkomers (die voorafgaand aan hun komst naar Nederland al een basisexamen in het buitenland hebben afgelegd) dienden binnen drie en een half jaar na vergunningverlening aan hun inburgeringsplicht te voldoen (Stb 2009, 539, p. 2). De inburgeringstermijn gaat in vanaf de datum waarop de gemeente aan een oudkomer de inburgeringsplicht oplegt of, zoals in het geval van alle nieuwkomers die

Op 29 december 2008 is de Wet inburgering gewijzigd zodat gemeenten aan alle inburgeringsplichtigen een inburgeringstraject kunnen aanbieden (Stb 2008, 604).

⁹⁶ Inburgeringsplichtigen zijn een eigen bijdrage verschuldigd van € 270. Sinds 1 januari 2010 kunnen gemeenten besluiten om vrijwillige inburgeraars geen of een lagere eigen bijdrage te laten betalen (EK 2009-2010, 31791, C; Stb 2009, 539, p. 5).

⁹⁷ Gemeenten kunnen sinds 1 januari 2009 echter ook een inburgeringstraject opleggen, in plaats van dit vrijblijvend aan te bieden (Significant, 2010, p. 14).

⁹⁸ Als iemand niet slaagt voor het inburgeringsexamen heeft dit geen verblijfsbeëindiging tot gevolg. De vreemdeling kan legaal in Nederland blijven wonen, op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (EK 2008-2009, 31 318, E).

⁹⁹ Ofwel een verblijfsvergunning voor een niet tijdelijk doel heeft ontvangen.

¹⁰⁰ Dit laatste betekent dat de vreemdeling zich vóór 1 januari 2007 voor een inburgeringstraject bij de gemeente had gemeld of op dat moment al bezig was met een inburgeringscursus.

¹⁰¹ Asielvergunninghouders nemen in de Wi een aparte positie in: zij hebben altijd recht op een aanbod en op maatschappelijke begeleiding. Gepardonneerden hebben hier – vanwege hun reguliere verblijfsvergunning – geen recht op (één respondent VWN).

ex-asielzoekers zijn (onder wie gepardonneerden), op het moment waarop een (tijdelijke) verblijfsvergunning wordt verkregen.

Vrijstelling en ontheffing van de inburgeringsplicht

Vreemdelingen die over diploma's of certificaten beschikken waaruit blijkt dat zij in Nederland een opleiding hebben behaald en vreemdelingen die tijdens hun leerplichtige leeftijd in Nederland een opleiding volgen die tot een diploma of certificaat zal leiden, kunnen door de gemeente worden vrijgesteld van hun inburgeringsplicht. Voor de laatste groep geldt deze vrijstelling uitsluitend voor de periode waarin de opleiding wordt gevolgd.

Naast het verlenen van vrijstelling kan de gemeente besluiten om inburgeringsplichtigen te ontheffen van hun inburgeringsplicht. Ontheffing van de inburgeringsplicht kan in drie gevallen worden verleend, namelijk aan vreemdelingen die wegens psychische en/of lichamelijke klachten of een verstandelijke handicap niet in staat worden geacht om binnen de inburgeringstermijn het inburgeringsexamen te halen, of wanneer het, ondanks aantoonbare inspanningen, onwaarschijnlijk wordt geacht dat het inburgeringstraject met succes zal worden afgerond (art. 31c Wi).¹⁰² In het laatste geval dient de gemeente uiterlijk een half jaar voor het aflopen van de inburgeringstermijn hierover een besluit te nemen (Significant, 2010, p. 11; Stb 2010, 331; TK 2008-2009, 31 143, nr. 54). Tot slot kan aan personen die evident zijn ingeburgerd ontheffing worden verleend. Dit zijn inburgeringsplichtigen die ruim voldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Vaak zijn dit personen die al geruime tijd in Nederland verblijven, aan het maatschappelijk leven deelnemen en de taal goed machtig zijn maar dit niet kunnen aantonen, bijvoorbeeld door middel van (vrijstellende) diploma's.¹⁰³

Koppeling verblijfsvergunning aan inburgeringsexamen

Een inburgeringsplichtige is in principe zelf verantwoordelijk om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen en heeft de vrijheid om zich op eigen wijze op het inburgeringsexamen voor te bereiden (Stb 2009, 576, p. 9-11). Als het inburgeringsexamen echter niet binnen de inburgeringstermijn met succes is afgerond, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen (TK 2007-2008, nr. 31 143 en 29 700, nr. 10; art. 31, eerste lid, Wi). De hoogte van de boete kan door elke gemeente afzonderlijk worden bepaald, tot een maximum van € 500 (art. 34 Wi).¹⁰⁴ Bovendien geldt sinds 1 januari 2010 dat een inburgeringsplichtige geen recht heeft op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zolang het inburgeringsexamen niet is behaald (art. 16, lid 1, onder h, Vw 2000; art. 3.107a, lid 1, Vb 2000 en art. C7/1.3.1 Vc 2000). Alleen voor vreemdelingen die op 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland verbleven en voor 1 januari 2010 een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde

¹⁰² Inburgeringsplichtigen die analfabeet zijn kunnen meer tijd krijgen om hun inburgeringsexamen te halen. In dat geval kan de inburgeringsstermijn eenmalig met ten hoogste twee en half jaar worden verlengd (EK 2009-2010, 31 791, C).

¹⁰³ Voor deze groep personen is in het Besluit Inburgering (inwerkingtreding september 2010) een bepaling opgenomen op grond waarvan gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om personen die huns inziens aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn te ontheffen van de inburgeringsplicht. Deze personen hoeven dus ook niet de Korte Vrijstellingstoets te doen. Of gemeenten gepardonneerden ook op deze grond hebben ontheven is niet bekend.

¹⁰⁴ Wanneer niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan, kan de bestuurlijke boete oplopen tot maximaal € 1.000 (TK 2007-2008, 31 143 en 29 700, nr. 10; art. 34d Wi).

tijd hebben ingediend, geldt hierop een uitzondering (Stb 2008, 605). Deze uitzondering geldt dus niet voor gepardonneerden. Zij komen pas in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als het inburgeringsexamen met goed gevolg is afgerond (zie ook VWN, 2007).

Bekostigen van inburgeringstraject

Per 1 januari 2007 kunnen degenen die inburgeringsplichtig zijn, maar geen gemeentelijk aanbod voor het volgen van een inburgeringstraject hebben ontvangen of hiervan geen gebruik wensen te maken en hun cursus zelf betalen, bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, voorheen IB-groep) een lening van maximaal € 5.000 aanvragen om hun inburgeringstraject te bekostigen (zie art. 16 Wi). Voorwaarde is wel dat de cursus wordt gegeven door een gekwalificeerde instelling. Als een inburgeringsplichtige enkel het inburgeringsexamen doet, komt hij niet in aanmerking voor een lening.

Zij die binnen drie jaar voor het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 slagen, ontvangen een vergoeding van maximaal 70% van de aangegane lening of de gemaakte kosten, tot een maximum van € 3.000. Inburgeringsplichtigen die binnen diezelfde termijn slagen, maar relatief weinig kosten hebben gemaakt en alleen het examengeld hebben betaald, hebben recht op een forfaitaire vergoeding van € 650 (Significant, 2010; TK 2004-2005, 29 543, nr. 4, p. 6).

Per 1 januari 2010 kan ook een zogeheten 'Persoonlijk Inburgeringsbudget' (PIB) worden aangevraagd (Stb 2009 567, p. 9-11; Stct 2007, nr. 245).¹⁰⁵ Een PIB kan op verzoek door de gemeente worden aangeboden; de inburgeraar kan dan, al naargelang zijn wensen en behoeften, zelf de cursus inkopen. Het inburgeringstraject dient vervolgens wel door de gemeente te worden goedgekeurd.

Integrale benadering: duale inburgeringstrajecten

De Directie Inburgering en Integratie (DI&I), die tegenwoordig onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wi.¹⁰⁶ Bij de uitvoering van de Wi staat een integrale benadering van inburgeringsprogramma's centraal. Dit houdt in dat wordt ingezet op duale inburgeringstrajecten, waaronder wordt verstaan: 'een inburgeringsvoorziening die met het oog op de actieve deelname van de inburgeringsplichtige aan de Nederlandse samenleving mede voorziet in activiteiten die in samenhang, en ten minste voor een deel gelijktijdig, met het verwerken van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden uitgevoerd' (Besluit inburgering, 2006). Een duaal inburgeringstraject betreft dus een inburgeringsvoorziening gericht op het leren van de Nederlandse taal in combinatie met activiteiten die een actieve deelname van de vreemdeling aan de Nederlandse maatschappij bevorderen. Het leren van de taal en het participeren in de samenleving vindt bij een duaal inburgeringstraject dus gelijktijdig plaats (Gelderloos & van Koert, 2010, p. 23-24; Stct 2008, nr. 196).

Er zijn verschillende typen duale inburgeringstrajecten te onderscheiden, zoals voorzieningen gericht op re-integratie, opvoeding en gezondheid, (vrijwilligers)werk, ondernemerschap en (beroeps)opleiding (Halewijn et al., 2009; VROM, 2007b, p. 11-

¹⁰⁵ Gemeenten konden reeds sinds 2007 een inburgeringstraject aanbieden in de vorm van een persoonlijk budget. In de praktijk maakten gemeenten hiervan echter weinig gebruik. Deze mogelijkheid is daarom expliciet in de wet- en regelgeving opgenomen (VROM, 2010).

¹⁰⁶ Voorheen viel deze directie onder de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI).

13). Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de vreemdeling werk en inburgering kan combineren. Het aanbod aan de inburgeringsplichtige moet daarom zo veel mogelijk worden afgestemd op de aard van het werk dat de inburgeringsplichtige verricht of wil gaan verrichten.¹⁰⁷ De doelstelling was dat in 2011 tenminste 80% van de inburgeringstrajecten een duaal karakter heeft (TK 2007-2008, 31 143, nr. 1, bijlage, p. 17-18; VROM, 2007). Om dit te stimuleren, stelt het Rijk sinds 2008 extra middelen aan gemeenten beschikbaar in de vorm van een participatiebonus voor elke vastgestelde duale inburgeringsvoorziening (Stct 2008, nrs. 196 en 2668).

5.2 Inburgering gepardonnerden

Gepardonnerden in de leeftijd van 16 tot 65 jaar werden op het moment van vergunningverlening inburgeringsplichtig. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van DI&I, gemeenten en andere organisaties die bij de inburgering betrokken zijn, valt op te maken dat het inburgeringstraject van gepardonnerden weinig afwijkt van dat van andere inburgeringsplichtigen. Gepardonnerden dienen onder dezelfde voorwaarden als andere nieuwkomers aan hun inburgeringsplicht te voldoen. In deze paragraaf bespreken we op welke wijze het inburgeringstraject van gepardonnerden was georganiseerd.¹⁰⁸

5.2.1 Informatievoorziening aan gemeenten en gepardonnerden

Over de wijze waarop de inburgering van gepardonnerden vorm diende te krijgen, zijn gemeenten op verschillende manieren geïnformeerd. Zowel de VNG als de DI&I hebben gemeenten (via brieven en in gesprekken) van informatie voorzien. Verder zijn gemeenten geïnformeerd via nieuwsbrieven, de (toenmalige) website 'www.handreikinginburgeringgemeenten.nl', de 'Helpdesk Inburgering' (verzorgd door het Agentschap SZW) en er zijn door de DI&I informatieve bijeenkomsten, zogenoemde 'inburgeringscafé's', georganiseerd. De gepardonnerden die in de centrale opvang verbleven, werden door het COA over hun inburgeringsplicht geïnformeerd. Ook was er bij DUO tijdelijk een helpdesk ingericht waar gepardonnerden terecht konden met vragen en heeft het voormalig procesmanagement inburgering¹⁰⁹ bij gemeenten aandacht gevraagd voor de inburgering van deze groep (twee respondenten DI&I).

¹⁰⁷ Naast inburgeringstrajecten hebben gemeenten de mogelijkheid om zogeheten instapcursussen aan te bieden. Dit zijn laagdrempelige cursussen die maximaal zes maanden duren en gericht zijn op kwetsbare en veelal moeilijk bereikbare inburgeringsplichtigen. Door middel van deze cursus kunnen zij worden doorgeleid naar een alfabetiseringscursus of inburgeringstraject (TK 2009-2010, 31 143, nr. 77).

¹⁰⁸ In dit hoofdstuk wordt niet apart ingegaan op de inburgering van zogenoemde ex-AMV's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). In 21 gemeenten worden zij bij hun integratie uitsluitend begeleid door het ex-AMA Steunpunt Perspectief (zie Gemeente Utrecht, 2010, p. 27).

¹⁰⁹ Het voormalig procesmanagement Deltaplan Inburgering (ook wel genoemd 'aanjaagteam inburgering') is een team dat vanuit DI&I t/m 2010 de gemeenten heeft ondersteund bij de uitvoering van de inburgering. Leden van het team hadden regelmatig contact met de 51 grote en middelgrote gemeenten en hebben aandacht gevraagd (in gesprekken met gemeenten) voor de inburgering van gepardonnerden.

5.2.2 Werkwijze gemeenten

De uitvoering van de Wi in gemeenten kwam langzaam op gang. Een van de redenen daarvoor was dat gemeenten weinig tijd hadden om zich op de uitvoering van de wet voor te bereiden. In december 2006 werd de Wi in de Eerste Kamer aangenomen, in januari 2007 werd zij ingevoerd (TK 2008-2009, 31 143, nr. 38).

Bovendien was de Wi ingewikkeld. Het was niet altijd duidelijk wie een gemeentelijk aanbod mocht ontvangen (één respondent VWN). Daarnaast is met de Wi de marktwerking in het inburgeringsaanbod geïntroduceerd: was er voorheen voor gemeenten sprake van gedwongen winkelnering bij ROC's, nu dienden gemeenten de inburgeringscursussen zelf aan te besteden,¹¹⁰ wat veel tijd kostte (zie ook Gelderloos & Van Koert, 2010, p. 24-25). De gehele afwikkeling van de aanbesteding vond veelal plaats in de zomermaanden van 2007, met als gevolg dat inburgeringstrajecten op zijn vroegst in het najaar van 2007 startten.

Ondanks de 'opstart problemen' en de omvang van de groep personen die na verlening van een verblijfsvergunning op grond van de Pardonregeling inburgeringsplichtig werd, heeft de instroom van gepardonneerden in inburgeringstrajecten over het algemeen niet tot (langere) wachtlijsten voor inburgeringscursussen geleid. De uitkomst van de enquête onder gemeenten laat zien dat in 80% van de responderende gemeenten geen wachtlijst voor inburgeringstrajecten is ontstaan. Tien procent gaf aan dat dit wel het geval was en nog eens 10% moest het antwoord schuldig blijven. De vertegenwoordigers van de DI&I noemen hiervoor als reden dat gemeenten vanwege de invoering van de Wi reeds waren gestart met het inkopen van inburgeringscursussen en het opzetten van hun administratie. In interviews met vertegenwoordigers van gemeenten werd dit bevestigd. De respondenten gaven aan voldoende inburgeringsplaatsen of aanvullende taalcursussen te hebben 'ingekocht' en/of hoge streefdoelen te hebben gesteld betreffende het aantal personen dat jaarlijks met een traject zou starten. Een aantal geïnterviewde gemeenteambtenaren gaf aan dat er rekening was gehouden met de komst van extra inburgeringsplichtigen als gevolg van de Pardonregeling. Verder noemt de DI&I dat er voor gepardonneerden in de centrale opvang die zelf hun inburgeringstraject wensten te volbrengen, voldoende taalinstellingen waren waar een (modulair) inburgeringsprogramma kon worden ingekocht. Uit de enquête bleek dat responderende gemeenten aan gepardonneerden doorgaans geen aparte programma's hebben aangeboden. Dit geldt voor ruim 80% van de gemeenten. Dergelijke programma's werden wel aangereikt door 35% van de grote gemeenten; van de middelgrote en kleine gemeenten was dit respectievelijk 9% en 13%.

Bij de inburgering van gepardonneerden waren verschillende lokale partijen betrokken. Vaak is de gemeentelijke of regionale dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) verantwoordelijk voor het aanbieden en monitoren van het inburgeringstraject. In sommige gemeenten wordt het inburgeringstraject ingekocht door een Bureau Inburgering. Verder zijn verschillende taalinstellingen belast met het geven van de taalcursus en worden re-integratiebureaus ingeschakeld om de participatie onder vreemdelingen te stimuleren, bijvoorbeeld via stages. In veel gemeenten voorzag de lokale afdeling van VWN de gepardonneerden van maatschappelijke begeleiding; sommige lokale afdelingen waren ook betrokken bij het aanbieden van

¹¹⁰ De inburgeringstrajecten konden nu ook bij particuliere aanbieders worden ingekocht.

inburgeringstrajecten en/of een onderdeel van de inburgeringscursus (twee respondenten VWN).

Afhankelijk van de uitkomst van een intake-toets, die veelal door, of in opdracht van de dienst SoZaWe wordt afgenomen en aan de hand waarvan het opleidingsniveau van de inburgeringsplichtige wordt bepaald, bieden gemeenten verschillende inburgeringsmogelijkheden aan. Over het algemeen hebben gepardonneerden van de gemeente een inburgeringsaanbod ontvangen, ongeacht of ze een uitkering ontvingen of niet (meerdere respondenten gemeenten). Een enkele keer is het voorgekomen dat gepardonneerden ervoor kozen om zelf het inburgeringstraject te betalen.

Duale trajecten

Het streven van de DI&I en gemeenten was om gepardonneerden, zoals andere inburgeringsplichtigen, op duurzame wijze aan een baan te helpen, zodat de integratie sneller kon verlopen. Om dit te bewerkstelligen is getracht om – conform een afspraak in het bestuursakkoord – gepardonneerden zo veel mogelijk duale (inburgerings- en re-integratie)trajecten te laten volgen, waarbij taal en werk worden gecombineerd. Op die manier zou de kans op het verkrijgen van een betaalde baan worden vergroot (VROM, 2007b). Een aantal geïnterviewde gemeenteambtenaren gaf aan dat het vanwege een tekort aan participatiemogelijkheden bij werkgevers voor gepardonneerden moeilijk was om de taal in de praktijk toe te passen. Als oplossing is bijvoorbeeld specifiek voor vrouwen een alternatieve 'stage' gecreëerd bij een oppasgroep op locatie (één respondent middelgrote gemeente). Om de inburgering en het gebruik van duale trajecten te stimuleren, bieden sommige gemeenten inburgeringsplichtigen verder de mogelijkheid om de taal in de praktijk toe te passen in de vorm van zogeheten '(taal)stages', al bleek het lastig voldoende van dit soort taalstageplekken te realiseren (meerdere respondenten gemeenten). Andere gemeenten werken bijvoorbeeld met een zogeheten 'loods', een persoon die de vreemdeling door de maatschappij heen 'loodst', waarbij de Nederlandse taal wordt gesproken en in alledaagse situaties wordt toegepast. Daarnaast maken gemeenten gebruik van 'taalmaatjes'. Wanneer gepardonneerden een zeer laag taalniveau bleken te hebben, analfabeet waren of er sprake was van een medische indicatie die het verrichten van arbeid belemmerde, is vaak voor een 'gestapeld' traject gekozen, waarbij begonnen wordt met het leren van de Nederlandse taal, waarna het participatie-deel volgt (meerdere respondenten gemeenten). Voor anal-fabeten hebben gemeenten vaak een overeenkomst gesloten met een taalinstelling die in gepaste educatie voorziet (meerdere respondenten gemeenten).

5.2.3 Het Persoonsvolgend Budget

Gepardonneerden die in de centrale opvang verbleven, werd de mogelijkheid geboden om in het opvangcentrum reeds met hun inburgeringstraject te starten. Op vrijwillige basis konden zij deelnemen aan een programma 'voorbereiding op inburgering'.¹¹¹ Ruim 6.500 gepardonneerden namen hieraan deel (TK 2008-2009,

¹¹¹ Dit programma week af van het introductie programma 'voorbereiding op inburgering' dat sinds 1 januari 2007 beschikbaar is voor reguliere statushouders. De achterliggende reden was dat gepardonneerden reeds langer in Nederland waren en vaak enigszins Nederlands spraken. Tijdens dit programma konden gepardonneerden samen met een casemanager een portfolio met eerdere werkervaring en wensen ten aanzien van werk opstellen en kon, indien gewenst, op basis van de TIWI-toets worden bepaald wat het taalniveau was (Van der Welle et al., 2010, p. 3).

31 018, nr. 52). Daarnaast konden zij op grond van de 'Regeling persoonsvolgend budget voor inburgering in de opvang' (Regeling PVB) vanaf 1 januari 2008 tot 31 december 2008 aanspraak maken op een specifieke vorm van financiering: het Persoonsvolgend Budget (PVB) van maximaal € 4.480. Zij ontvingen daarover in de zomer van 2007 een brief van de DI&I en werden hier nader over geïnformeerd door de medewerkers van het COA (twee respondenten DI&I; één respondent COA). Met een PVB kon een inburgeringscursus naar eigen keuze worden ingekocht bij een gekeurmerkte onderwijsinstelling. Inburgeringsplichtige gepardonnerden konden zich inschrijven bij een dergelijke instelling via de site 'www.blikopweg.nl', waarop een overzicht wordt gegeven van inburgeringsinstellingen die over een keurmerk beschikken. Wanneer gepardonnerden werden uitgeplaatst naar een gemeente bleef het budget beschikbaar om het inburgeringsprogramma af te ronden (TK 2008-2009, 31 018, nr. 52). In principe kwamen zij niet (meer) in aanmerking voor een gemeentelijk aanbod.

Gepardonnerden die gebruikmaakten van het PVB waren zelf verantwoordelijk voor het volbrengen van het inburgeringstraject. Zij werden hierbij wel begeleid door medewerkers van het COA, die hen hielpen bij het aanvragen van een PVB en het inkopen van een inburgeringscursus. Daarnaast droeg het COA zorg voor het overdrachtsdossier aan gemeenten wanneer een gepardonnerde werd uitgeplaatst naar een gemeente (twee respondenten DI&I; zie ook Van der Welle et al., 2010, p. 2).

De uitvoering van de Regeling PVB verliep volgens de vertegenwoordigers van de DI&I en DUO voorspoedig. De respondenten wijzen in dit verband op het leningsstelsel dat reeds door de DI&I was ingericht voor andere inburgeringsplichtigen die bij DUO een lening konden aanvragen ter bekostiging van het inburgeringstraject. Bij het PVB is een identieke aanvraag- en beheerssystematiek gevolgd.¹¹² Omdat de uit te voeren activiteiten geheel pasten binnen de reeds bestaande systematiek, verliep volgens de vertegenwoordigers van DUO de invoering alsmede de uitvoering van de Regeling PVB relatief eenvoudig.

Aantal aangevraagde en gebruikte PVB's

Bij de inwerkingtreding van de Pardonregeling, op 15 juni 2007, verbleven ruim 13.000 pardonkandidaten in een COA-locatie die voor de Regeling PVB in aanmerking konden komen, als zij een pardonvergunning zouden krijgen. In de zes maanden die volgden, verhuisden 3.320 gepardonnerden naar een gemeente (UWV, 2010). Uit de cijfers van DUO en de DI&I blijkt dat toen de Regeling PVB per 1 januari 2008 van start ging er nog ruim 10.000 gepardonnerden in de centrale opvang verbleven, van wie een ruime meerderheid (65%) inburgeringsplichtig was. Op dat moment kwamen dus bijna 7.000 personen in aanmerking voor een PVB. In de periode 1 januari 2008 tot 31 december 2008 vroegen 747 gepardonnerden (iets meer dan 10%) een PVB aan, waarvan het overgrote deel (95%) werd toegekend (Zie ook Van der Welle et al., 2010, p. 9).¹¹³ Gepardonnerden vroegen een dergelijk budget veelal aan vanwege de keuzevrijheid of om zo snel mogelijk te kunnen starten met taallessen. Daarnaast waren er echter personen die vrijwel enkel afgingen op het (positieve) oordeel van COA-medewerkers (Van der Welle et

¹¹² In tegenstelling tot de lening, hoeft het PVB niet te worden terugbetaald.

¹¹³ Redenen voor afwijzing waren dat de aanvrager niet voorkwam in het bestand van gepardonnerden of (in een enkel geval) ten tijde van de aanvraag niet meer in een opvanglocatie verbleef, of al in het bezit was van een diploma waarmee vrijstelling was verkregen (Van der Welle et al., 2010, p. 9).

al., 2010, p. 21). Het aantal aanvragen was evenwel aanzienlijk minder dan de DI&I had verwacht. DUO ontving de meeste aanvragen in het eerste kwartaal van 2008, met een piek in april 2008, waarna het aantal aanvragen snel afnam. Vanaf oktober 2008 betrof het slechts enkele tientallen toegekende budgetten per maand (Van der Welle et al., 2010, p. 9). Omdat de huisvesting van gepardonnerden voorspoedig verliep, gaven gepardonnerden, volgens een vertegenwoordiger van DI&I, er in de tweede helft van 2008 de voorkeur aan het inburgeringsaanbod in de gemeente af te wachten. In interviews met gemeenteambtenaren werd ook aangegeven dat voor gepardonnerden in de centrale opvang de prioriteit niet lag bij inburgering, maar bij het vinden van zelfstandige woonruimte in een gemeente.

Op 6 december 2010 waren 442 PVB's daadwerkelijk geactiveerd (schriftelijke informatie DUO). De meerderheid van de gepardonnerden is pas met een inburgeringscursus gestart na uitplaatsing in de gemeente (Van der Welle et al., 2010, p. 25). Vijftig gepardonnerden hebben het PVB inmiddels volledig gebruikt, van wie 23 personen het inburgeringsexamen hebben behaald (schriftelijke informatie DUO). In interviews met gemeenteambtenaren werd dit beeld bevestigd; weinig gemeenten hebben te maken gehad met gepardonnerden die gebruikmaakten van een PVB. Wanneer dit wel voorkwam, betrof dit slechts enkele gepardonnerden. Omdat nog niet alle gepardonnerden die een PVB hebben aangevraagd, dit hebben geactiveerd,¹¹⁴ heeft DI&I de desbetreffende mensen ter herinnering een brief gestuurd. Gepardonnerden die een PVB hebben aangevraagd, dienen op korte termijn te starten met hun inburgeringstraject, aangezien dit budget gedurende een periode van drie jaar kan worden besteed. De uiterste datum waarop een PVB kon worden aangevraagd was 31 december 2008, wat betekent dat facturen tot 1 januari 2013 kunnen worden ingediend. Een deel van deze gepardonnerden heeft aangegeven van plan te zijn om het PVB alsnog te activeren; een ander deel heeft inmiddels een gemeentelijk aanbod ontvangen voor tegemoetkoming in de kosten (twee respondenten DI&I; zie ook Van der Welle et al., 2010, p. 13).

Samenwerking bij uitvoering Regeling PVB

De samenwerking tussen DUO, het COA en het DI&I is volgens de respondenten goed verlopen. De betrokken partijen hebben verschillende acties ondernomen ten bate van de uitvoering van de Regeling PVB. DUO heeft onder meer extra personeel aangetrokken om de benodigde voorbereidingen voor de Regeling PVB te treffen en de uitvoering daarvan te bewerkstelligen en casemanagers van het COA zijn in regionale bijeenkomsten (georganiseerd door het COA en DUO) geïnformeerd over de regeling (Van der Welle et al., 2010). Dit heeft er mede toe geleid dat de Regeling PVB relatief snel kon worden ingevoerd.

Er hebben zich wel enkele onvoorziene problemen voorgedaan bij de uitvoering van de Regeling PVB. Volgens DUO werd zij niet structureel door de IND geïnformeerd over de gepardonnerden die een vergunning ontvingen en in de centrale opvang verbleven, waardoor gepardonnerden evenmin informatie ontvingen over het PVB (schriftelijke informatie DUO). Ook de vertegenwoordigers van de DI&I wezen op dit 'opstartprobleem'. Zij gaven aan dat behalve DUO, ook het COA niet altijd tijdig door de IND werd geïnformeerd. Op initiatief van de DI&I is de communicatie tussen de betrokken partijen gestimuleerd door periodiek overleg over de voortgang en na-

¹¹⁴ Per november 2009 heeft 44% van alle aanvragers noch gebruikgemaakt van het budget noch van een gemeentevoorziening (van der Welle et al., 2010, p. 16).

zorg. Op den duur werden DUO en het COA eens per maand door de IND van gegevens voorzien.

Voor sommige gepardonnerden bleek het lastig om zelfstandig een inburgeringstraject in te kopen vanwege een gebrek aan kennis over het aanbod van onderwijsvormen en hun geringe beheersing van de Nederlandse taal. Ook bleken de kosten van een inburgeringstraject hoger dan verwacht (zie ook: Gemeente Utrecht, 2009, p. 21). Dit had tot gevolg dat het budget al volledig was besteed, terwijl het inburgeringstraject nog niet geheel was doorlopen. Met name voor de laagst opgeleiden, analfabeten of gealfabetiseerden bleek het budget onvoldoende (Van der Welle et al., 2010, p. 35). Hoewel vreemdelingen in dat geval in principe niet meer voor een gemeentelijk aanbod in aanmerking kwamen, hebben verschillende respondenten (o.a. van een regionale dienst SoZaWe) aangegeven dat gepardonnerden wel eens een tweede aanbod hebben ontvangen, opdat zij hun inburgeringstraject konden afronden. In grote gemeenten werd echter soms na de intake van PVB-gerechtigden vrijwel geen aandacht meer aan deze groep besteed (Van der Welle et al., 2010, p. 36).

Tevens zijn signalen ontvangen dat gepardonnerden die gebruikmaakten van een PVB, na huisvesting in de gemeente, geen andere keuze hadden dan in te stromen in het reguliere traject (twee respondenten VWN). De respondenten hebben het vermoeden dat gepardonnerden in gemeenten soms (volledig) opnieuw met een inburgeringstraject zijn begonnen, omdat gemeenten niet de inburgeringstrajecten hadden ingekocht die aansloten bij de cursus waarmee de gepardonnerden al waren gestart. Mede omdat het ging om een relatief kleine, gevarieerde groep, was het voor onderwijsinstellingen haast onmogelijk om PVB-gerechtigden een aparte cursus te geven (Van der Welle et al., 2010, p. 28).

5.3 Resultaten

5.3.1 Aantal aangeboden en afgeronde inburgeringstrajecten

Voor de inburgering van de naar schatting 12.000 inburgeringsplichtige gepardonnerden, had de toenmalige Minister voor WWI financiële middelen (70 miljoen euro) beschikbaar gesteld.¹¹⁵ In de jaren 2007 t/m 2010 zijn uiteindelijk 12.417 gepardonnerden gestart met een inburgeringstraject. Hiervan was 57% dual van aard, waarvan het overgrote deel (85%) een traject betrof waarbij taal werd gecombineerd met (het verkrijgen van) arbeid (zie tabel 5.1).¹¹⁶

¹¹⁵ Deze schatting was o.a. gebaseerd op cijfers uit het project Terugkeer (schriftelijke informatie DI&I).

¹¹⁶ In 2009 werd door 80% van de gemeenten aan gepardonnerden een dual inburgeringstraject aangeboden. Van alle gepardonnerden die een inburgeringstraject ontvingen, volgde 44% een dual traject. Ruim 80% van deze duale inburgeringsvoorzieningen bestaat uit een combinatie van inburgering en re-integratie of arbeid (Aanhangsel van de Handelingen TK 2008-2009, nr. 3807).

Tabel 5.1 Omvang en typen duale inburgeringstrajecten, 2007 t/m 2010); peildatum 18 januari 2011

Type duaal inburgeringstraject	Aantal
Arbeidsinschakeling/re-integratie	4.151
Werk	1.650
Vrijwilligerswerk	266
Overige duale trajecten	1.057
Totaal	7.124

Bron: ISI, 2011

Volgens een vertegenwoordiger van DI&I tonen bovenstaande landelijke gegevens aan dat, gelet op de initiële schatting van het aantal inburgeringsplichtige gepardonneerden, de meeste gepardonneerden ook daadwerkelijk met een inburgeringstraject zijn gestart. Aan deze groep zijn relatief veel duale voorzieningen aangeboden, gezien het feit dat het landelijk aantal aangeboden voorzieningen met een duaal karakter in de periode 2007 t/m 2010 circa 50% was. Het overgrote deel van deze duale voorzieningen heeft betrekking op (het verkrijgen van) werk, zoals het bestuursakkoord beoogt. Daarnaast is het slagingspercentage van gepardonneerden die aan het inburgeringsexamen hebben deelgenomen met 81% relatief hoog te noemen. Het landelijke gemiddelde bedroeg in 2009 en 2010 respectievelijk 75% en 72% (schriftelijke informatie DI&I; TK 2009-2010, 31 143, nr. 77). In de periode 2007 t/m 2010 (peildatum 18 januari 2011) hebben van de in totaal 12.417 personen met een inburgeringsvoorziening 7.129 gepardonneerden deelgenomen aan het inburgeringsexamen en zijn 5.731 personen geslaagd voor het inburgeringsexamen. Daarnaast hebben 529 gepardonneerden het Staatsexamen met succes afgelegd.¹¹⁷

Volgens vertegenwoordigers van gemeenten zijn slechts enkele gepardonneerden (deels) ontheven van hun inburgeringsplicht op basis van hun opleidingsniveau (veelal jongeren). De meeste gepardonneerden hebben immers in Nederland geen scholing genoten. Wel is het voorgekomen dat gepardonneerden zijn ontheven van hun inburgeringsplicht, omdat zij reeds in het verleden een inburgeringstraject hadden gevolgd. Als de certificaten daarvan konden worden getoond, en voor het onderdeel 'maatschappelijke oriëntatie' een slagingspercentage van 80% was behaald, dan werd ontheffing verleend (één respondent middelgrote gemeente). Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat zij gepardonneerden vooralsnog niet hebben beboet voor het niet halen van hun inburgeringstermijn. De meeste gepardonneerden hebben ook (in ieder geval) nog tot medio 2012 de tijd om aan hun inburgeringsplicht te voldoen, aangezien zij vanaf medio 2007 inburgeringsplichtig werden en er vijf jaar over mogen doen om het inburgeringsexamen te halen.

Om de inburgering van gepardonneerden te stimuleren, is in de zomer van 2010, in de nieuwsbrief Deltaplan Inburgering een oproep aan gemeenten gedaan om zorg te dragen voor de inburgering van gepardonneerden die hier nog niet mee begonnen waren (geen geactiveerde pvb en geen gemeentelijke voorziening). In het item werd verwezen naar het bestuursakkoord en het feit dat de inburgeringstermijn al

¹¹⁷ Er zijn op het moment van schrijven nog geen definitieve cijfers over het aantal geslaagde gepardonneerden omdat voor de meeste gepardonneerden de termijn van vijf jaar waarbinnen aan de inburgeringseisen moet worden voldaan, nog niet is verstreken.

enige tijd liep. Aan gemeenten werd gevraagd hun inburgeringsbestand nog eens goed te controleren en gepardonnerden, die zij nog niet in beeld hebben, voor een intake op te roepen.

5.3.2 Factoren die het doorlopen van inburgeringstrajecten belemmeren

Op 1 januari 2011 waren nog niet alle inburgeringsplichtige gepardonnerden met een inburgeringstraject gestart of voor het inburgeringsexamen geslaagd. Hiervoor zijn in interviews verschillende redenen aangedragen. Deze lichten we hieronder toe.

Veelheid aan instanties

Uit interviews met gemeenten blijkt dat de wijze waarop de inburgering van gepardonnerden verloopt, per gemeente verschilt. In enkele grote gemeenten deden zich bijvoorbeeld problemen voor doordat gepardonnerden zich achtereenvolgens bij tal van organisaties dienden te melden. Daardoor ontstond een ingewikkeld en bureaucratisch proces. Een inburgeringsplichtige had bijvoorbeeld te maken met de dienst SoZaWe, een Bureau Inburgering, een re-integratiebureau en het UWV. De betrokken organisaties wisten veelal niet wat de ander deed en wat een ieders verantwoordelijkheid in het geheel was. Het was bijvoorbeeld onduidelijk waar een gepardonnerde zich in het traject bevond (intake, geplaatst, daadwerkelijk gestart, afgerond). Doordat de gepardonnerden nooit of weinig contact met dergelijke organisaties hadden gehad en over het algemeen slecht Nederlands spraken, was het voor hen moeilijk om met een inburgeringstraject te starten. Mede als gevolg van de wijze waarop de aanmelding van inburgeringsplichtigen was georganiseerd, konden gepardonnerden pas na een lange periode (soms na ruim één jaar) starten met hun inburgeringstraject.

Registratie bij verhuizing

Wanneer een inburgeringsplichtige gepardonnerde reeds met een inburgeringstraject is gestart en vervolgens verhuist naar een andere gemeente verliest de vroegere gemeente (veelal de gemeentelijke of regionale dienst SoZaWe) het zicht op het verdere verloop van het inburgeringstraject. Wel wordt de 'nieuwe' gemeente in kwestie over de verhuizing en de inburgeringsplicht van de gepardonnerde geïnformeerd. De respondenten van de DI&I gaven echter aan dat wanneer gepardonnerden verhuizen naar een andere gemeente zij niet opnieuw in de GBA als 'inburgeringsplichtig' worden geregistreerd (omdat dit in de vorige gemeente al is gebeurd). Inburgeringsplichtige gepardonnerden worden daardoor door de nieuwe gemeente niet als zodanig herkend en ontvangen dan ook geen inburgeringsaanbod. Daarbij komt dat inburgeringsplichtige gepardonnerden zich in de nieuwe gemeente soms niet voor de inburgeringscursus aanmelden.¹¹⁸

Volgens een vertegenwoordiger van een regionale dienst SoZaWe is het in kleinere gemeenten, in tegenstelling tot grotere gemeenten, relatief eenvoudig om zicht te houden op de prestaties van inburgeringsplichtigen, aangezien in kleinere gemeenten vaak één persoon verantwoordelijk is voor het monitoren van inburgeringstrajecten.

¹¹⁸ De inburgeringsplicht komt echter wel aan het licht zodra een uitkering wordt aangevraagd.

Psychische gesteldheid

Een gebrek aan motivatie en/of de psychische gesteldheid van gepardonneerden kan eveneens een negatieve invloed hebben op het volbrengen van het inburgeringstraject. In de praktijk blijkt het voor sommige gemeenten lastig om het inburgeringstraject van gepardonneerden voorspoedig te laten verlopen,¹¹⁹ omdat gepardonneerden het soms laten afweten vanwege concentratie- en/of psychische problemen. Voor hen blijkt het bijvoorbeeld moeilijk om na jarenlang op straat te hebben geleefd, hun leven weer op de rails te krijgen.

Het aantal gepardonneerden dat vanwege ernstige psychische en/of fysieke problemen door de gemeente is vrijgesteld van de inburgeringsplicht blijkt relatief klein te zijn. In interviews werd hiervoor als reden gegeven dat de bedrijfsarts veelal aangaf dat de gepardonneerde weliswaar niet in staat was om te werken, maar wel de taal kon leren. Soms kon de mogelijkheid om de inburgeringsplicht uit te stellen uitkomst bieden. In andere gevallen werd een 'gestapeld' traject aangeboden, waarbij de gepardonneerde eerst een taalcursus werd geboden en daarna het participatiedeel zou volgen.

Hoewel sommige gepardonneerden dus kampten met psychische problemen die het doorlopen van een inburgeringstraject belemmerden, is door geïnterviewde gemeenteambtenaren ook gewezen op de weerbaarheid en de overlevingsdrang van gepardonneerden. Een deel van de gepardonneerden bleek erg gemotiveerd om 'aan de slag te gaan' en de Nederlandse taal te leren.

Verkijken op inburgeringstraject

Sommige gepardonneerden hadden zich verkeken op het inburgeringstraject. Omdat ze de taal relatief goed beheersten, verwachtten ze binnen korte termijn met het traject klaar te zijn. In de praktijk bleken bepaalde vaardigheden echter onvoldoende en/of hadden ze zich de taal verkeerd aangeleerd, waardoor meer scholing noodzakelijk was dan vooraf gedacht (twee respondenten VWN).

Kinderopvang

Kinderen van vreemdelingen die een inburgeringstraject volgen kunnen, afhankelijk van hun leeftijd, terecht bij verschillende opvanglocaties zoals het kinderdagverblijf, peuterspeelzalen, een geregistreerde gastouder of informele oppas. Voor de inburgering van inburgeringsplichtigen blijkt kinderopvang echter een knelpunt (twee respondenten DI&I; meerdere respondenten gemeenten). Kinderopvanglocaties hebben wachtlijsten, een tekort aan opvangplaatsen en/of opvang- en openingstijden die niet corresponderen met de lesroosters van de vreemdelingen (zie ook TK 2008-2009, 31 143, nr. 38). Gemeenten kunnen zelf ruimte vinden om kinderopvang te regelen: uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat sommige van hen als noodoplossing een (tijdelijke) kinderopvang hebben geregeld op de school waar de ouders les krijgen. Anderen hebben de vreemdeling gevraagd om zelf in oppas te voorzien (één respondent grote gemeente).

5.4 Financiële vergoeding aan gemeenten

Door de toenmalige Minister voor WWI was in totaal 70 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de inburgering van gepardonneerden. Daarvan was voor

¹¹⁹ 'Worstelen met de generaal pardonner', *Trouw*, 13 februari 2010.

het COA 10 miljoen euro vrijgemaakt ten behoeve van de voorbereidingen op de inburgering van gepardonneerden en de begeleiding daarbij. Daarnaast was 60 miljoen euro beschikbaar gesteld voor gemeenten. Dit bedrag was gebaseerd op de prognoses van gemeenten betreffende de kosten voor de inburgering van gepardonneerden. Op basis hiervan ontvingen gemeenten € 4.480 per inburgeringsplichtige gepardonneerde.

Eind 2007 en 2008 konden gemeenten bij de DI&I een aanvraag indienen voor een voorschot op de financiële tegemoetkoming, op basis van het verwachte aantal gepardonneerden dat met een inburgeringstraject zou starten. Aangezien de inburgering van gepardonneerden nog niet is afgerond, dient de financiële afrekening met gemeenten nog plaats te vinden (meerdere respondenten DI&I). De definitieve afrekening vindt uiterlijk plaats in 2013 (TK 2008-2009, 31 018, nr. 52).

De geïnterviewde gemeentenambtenaren gaven aan een financiële tegemoetkoming te hebben ontvangen van de DI&I voor de inburgering van gepardonneerden.¹²⁰ Het eerste voorschot werd verleend in 2007. De afrekening voor de jaren 2008 tot en met 2010 volgde in 2011. Voor de meeste gemeenten was de financiële tegemoetkoming (ruim) voldoende, onder meer doordat gepardonneerden veelal hetzelfde inburgeringstraject volgden als andere inburgeringsplichtigen. Vrijwel alle geïnterviewde gemeenteambtenaren gaven aan geen speciale inspanningen te hebben geleverd om gepardonneerden te stimuleren tot het volgen van een inburgeringstraject, omdat zij met het verkrijgen van een verblijfsvergunning werden gezien als volwaardige (en gelijkwaardige) inwoners of 'Nederlanders'. Echter, om de integratie van deze groep in het algemeen te ondersteunen hebben sommige gemeenten wel een 'zorgcoördinator' aangesteld of tijdelijk aanvullend personeel in dienst genomen om alle gepardonneerden bij de (inburgerings)intake van informatie te kunnen voorzien. De financiële tegemoetkoming voor de inburgering van gepardonneerden is in dit geval besteed aan de extra (ondersteunende) arbeidskrachten en/of aan de inburgering van inburgeringsplichtige statushouders in het algemeen.

In sommige gemeenten vielen de gemaakte kosten voor de inburgering van gepardonneerden hoger uit, omdat er meer gepardonneerden met een inburgeringstraject startten dan de gemeente had verwacht (één respondent middelgrote gemeente; twee respondenten regionale dienst SoZaWe). Het voorschot van het Rijk bleek in dit geval onvoldoende voor het daadwerkelijke aantal gepardonneerden dat startte met een inburgeringstraject. De meerkosten zijn onder meer gefinancierd uit het participatiebudget (twee respondenten regionale dienst SoZaWe).

5.5 Arbeidsparticipatie gepardonneerden

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat het Rijk en gemeenten zich zouden inzetten om gepardonneerden snel en adequaat toe te leiden naar werk (zie hoofdstuk 2). Ook de Tweede Kamer was van mening dat er extra aandacht moest worden besteed aan actieve bemiddeling van gepardonneerden naar de arbeidsmarkt. Daartoe zouden onder meer bestaande initiatieven worden ingezet (zoals het banenoffensief voor vluchtelingen) (TK 2007-2008, 31 018 en 30 545, nr. 34). Door de toenmalige Minister voor WWI werd het gebruik van duale trajecten voorgestaan,

¹²⁰ Een aantal gemeenteambtenaren was hiervan niet zeker, maar vermoedde wel een financiële vergoeding te hebben ontvangen.

waarbij naast het leren van de Nederlandse taal wordt geparticipeerd op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf beschrijven we hoe de toeleiding van gepardonnerden naar de arbeidsmarkt is verlopen en geven we een indicatie van de mate waarin gepardonnerden op de arbeidsmarkt participeren.

5.5.1 *Werkwijze gemeenten*

Het merendeel van de gepardonnerden heeft na het verkrijgen van een pardonvergunning een uitkering aangevraagd bij de gemeentelijke dienst SoZaWe (meerdere respondenten gemeenten). Nadat gepardonnerden een uitkering hadden aangevraagd, werden zij doorverwezen naar een re-integratiebureau dat de verdere toeleiding naar werk verzorgde. Sommige gepardonnerden hadden in deze fase moeite om met werken te starten, onder meer omdat zij als vreemdeling jarenlang geen betaalde baan (voor een langere periode) hadden en met het verkrijgen van een verblijfsvergunning opeens tot van alles verplicht werden. Dit gold met name voor gepardonnerden die tijden in een COA-locatie hadden verbleven en gedurende die periode niet mochten werken (meerdere respondenten gemeenten).

Initiatieven ter bevordering van de arbeidsparticipatie

Uit de enquête onder gemeenten bleek dat het merendeel (86%) van de respondende gemeenten geen aparte programma's heeft opgezet om gepardonnerden aan het werk te helpen. Van de grote gemeenten had evenwel zo'n 30% wel aparte programma's opgezet, tegen 10% en 5% van respectievelijk de middelgrote en kleine gemeenten.

Om de arbeidsparticipatie onder gepardonnerden te stimuleren, hebben sommige gemeenten voor groepen gepardonnerden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waarin hen werd uitgelegd dat van hen werd verwacht dat zij aan het werk zouden gaan (meerdere respondenten grote gemeenten). Hiernaast werd soms bij de intake aandacht besteed aan de arbeidswensen en de werkervaring van de gepardonnerden. Sommige gepardonnerden bleken bijvoorbeeld in het land van herkomst een eigen zaak te hebben gehad of in Nederland reeds te hebben gewerkt of vrijwilligerswerk te hebben gedaan. Er werd dan gezocht naar werk dat zo veel mogelijk aansloot bij eerdere werkzaamheden en/of loopbaanvoorkeuren. Soms konden gepardonnerden voor een betaalde baan terecht bij hun voormalige werkgever (één respondent middelgrote gemeente). Daarnaast hebben sommige gemeenten afspraken gemaakt met re-integratiebureaus om alle werkzoekende gepardonnerden – ongeacht taalachterstand of lichamelijke klachten – via duale trajecten bij werkgevers aan een baan te helpen. Wanneer bleek dat werkgevers geen mensen wensten aan te nemen die beperkt Nederland spraken, zijn andere werkgevers gezocht die hiertoe wel bereid waren.

Op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) werden gepardonnerden in principe geacht elke vorm van arbeid te accepteren. Een respondent van een grote gemeente meldde echter dat de gemeente hier 'soepel' mee is omgegaan en, ten behoeve van duurzame arbeidsparticipatie, de gepardonnerden de tijd gaf om 'passend' werk te vinden.

In navolging van 'het Banenoffensief Vluchtelingen' (2005-2008) dat als doel had om vluchtelingen te bemiddelen naar werk en/of een opleiding, zijn er voor gepar-

donneerden soortgelijke initiatieven genomen. Het UWV Werkbedrijf,¹²¹ het COA, de Stichting voor Vluchteling-UAF en VWN-Emplooi startten op 1 januari 2008 met het project 'Van Pardon naar Werk'. Het doel was om gedurende een periode van twee jaar (tot 31 december 2009) 3.000 gepardonneerden die in de centrale opvang verbleven 'in de werkstand' te krijgen en naar werk of een leerbaan toe te leiden. In totaal zijn 2.951 plaatsingen gerealiseerd (VWN, 2010b). Daarnaast is op initiatief van VWN een project gestart waarbij het streven was om van medio 2008 tot medio 2010 in totaal 1.000 gepardonneerden aan een stageplaats, vrijwilligerswerk of een opleiding te helpen. Mede vanwege de economische crisis is dit aantal echter bijgesteld naar achthonderd. Uiteindelijk zijn via dit project 582 gepardonneerden aan een leer/werkplek geholpen (VWN, 2010a, p. 19-27; VWN et al., 2010).

5.5.2 Aantal werkende en uitkeringsafhankelijke gepardonneerden

Bij aanvang van de Pardonregeling waren Tweede-Kamerleden bezorgd dat veel gepardonneerden in de bijstand terecht zouden komen, omdat deze groep lange tijd niet had mogen werken. Daardoor zouden de kosten voor bijstandsuitkeringen fors kunnen stijgen. Dit werd onder meer duidelijk tijdens het Kamerdebat over de Pardonregeling (Handelingen TK 2006-2007, nr. 78, p. 4165-4167; zie ook TK 2006-2007, 31 018, nr. 3). Door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd ingeschat dat in 2007 drie kwart van de volwassen gepardonneerden werkloos zou zijn. In de jaren daarna zou het werkloosheidspercentage afnemen tot 30% in 2012.¹²²

Aanvraag uitkering

De meeste gepardonneerden hebben na het verkrijgen van hun verblijfsstatus inderdaad een uitkering aangevraagd. In 2009 bleek het aandeel uitkeringsafhankelijken te zijn gedaald en had reeds een aanzienlijk deel van de gepardonneerden een volledige of gedeeltelijke baan gevonden: per 1 april 2009 gold dit voor circa 7.700 personen (van de totale groep gepardonneerden) (TK 2008-2009, 31 018, nr. 52).¹²³ Daarnaast ontvingen 1.750 gepardonneerden studiefinanciering (TK 2007-2008, 31 018 en 30 545, nr. 51).¹²⁴

Voor gepardonneerden ontstond het recht op bijstand vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning kregen en niet meer in de centrale opvang verbleven. Op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) wordt een bijstandsuitkering echter uitbetaald vanaf de datum waarop de uitkering is aangevraagd; in beginsel worden uitkeringen dus niet met terugwerkende kracht verstrekt. Om de kosten voor bijstandsuitgaven te beperken, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er bij de gemeenten ook op aangedrongen aan gepardonneerden geen uitkeringen met terugwerkende kracht te verstrekken. Gemeenten hebben echter de

¹²¹ Voorheen Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) geheten.

¹²² Bij de raming van de kosten voor bijstandsuitkeringen is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ervan uitgegaan dat onder gepardonneerden het werkloosheidspercentage in 2012 hoger zal zijn dan onder de totale groep niet-westerse allochtonen, namelijk 30% versus 20% (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2008/04/16/wob-verzoek-inzake-bijstandskosten-generaal-pardon.html en http://docs.szw.nl/pdf/135/2009/135_2009_1_23441.pdf).

¹²³ Dit is een toename van 4.000 personen ten opzichte van 2008.

¹²⁴ In november 2011 heeft VWN meer recente cijfers met betrekking tot de arbeidsparticipatie onder gepardonneerden gepubliceerd (www.vluchtelingenwerk.nl/integratiebarometer/pardon-overzicht.php).

vrijheid om zelf te bepalen of er redenen zijn om van de hoofdregel af te wijken (Verzamelbrief september 2007 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Colleges van Burgemeesters en Wethouders). Uit interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat gemeenten hier in de praktijk op verschillende manieren mee zijn omgegaan. Er zijn gemeenten geweest die de datum op het verblijfspasje hanteerden (c.q. 15 juni 2007) als ingangsdatum van de bijstandsuitkering (meerdere respondenten middelgrote gemeenten). Gepardonneerden uit andere gemeenten kwamen in aanmerking voor een uitkering vanaf de datum dat zij zich als werkzoekende hadden aangemeld. Een deel van de gepardonneerden met een uitkering verbleef in de noodopvang. Sommige respondenten van gemeenten gaven aan dat er in dat geval voor is gekozen om de bijstand die de doelgroep met terugwerkende kracht ontving, deels in te houden om de kosten van levensonderhoud in de noodopvang mee te kunnen 'dekken', aangezien de vreemdelingen hier soms jarenlang 'gratis' hadden verbleven en nu een inkomen hadden (één respondent grote gemeente).

Redenen werkloosheid

Volgens geïnterviewde gemeenteambtenaren was een redelijk deel van de gepardonneerden 'weerbaar' en 'gemotiveerd om aan het werk te gaan'. Wellicht juist omdat zij zich jarenlang in een marginale positie bevonden, hadden ze een sterke wil ontwikkeld om door te zetten en zich staande te houden (meerdere respondenten gemeenten). Sommige gepardonneerden bleken echter grote moeite te hebben om werk te vinden. Daarvoor zijn uiteenlopende redenen te geven. Ten eerste kunnen persoonlijke omstandigheden een rol spelen, zoals een geringe beheersing van de Nederlandse taal, (ernstige) psychische of lichamelijke klachten, of het hebben van kleine kinderen. Een andere reden die in interviews is genoemd, was de wens van gepardonneerden om met hun in het buitenland verblijvende gezinsleden herenigd te worden.¹²⁵ In vergelijking met asielvergunninghouders hadden zij een relatief lange procedure achter de rug waardoor ze veelal hun gezinsleden uit het oog waren verloren (twee respondenten VWN). Doordat ze intensief bezig waren om gezinsleden naar Nederland te laten overkomen, kwam het voor dat ze psychisch niet in staat waren om te werken. Daarnaast waren er gepardonneerden die juist snel aan het werk gingen om aan de inkomenseis te kunnen voldoen.¹²⁶ Het betrof dan echter veelal een baan die geen duurzame arbeidsparticipatie (werk voor lange termijn) tot gevolg heeft (veelal schoonmaak- of productiewerk).¹²⁷ Daarnaast kunnen externe factoren van invloed zijn op het al dan niet kunnen vinden van een baan. Zo is het voor asielvergunninghouders in het algemeen en gepardonneerden in het bijzonder moeilijk om werk te vinden dat aansluit bij hun opleidingsniveau, omdat diploma's die in het land van herkomst zijn behaald vaak niet worden erkend. Statushouders verrichten daardoor vaak werk onder hun opleidingsniveau. VWN et al. (2010) wijzen daarnaast op het feit dat gepardonneer-

¹²⁵ Alleen gezinsleden die op 13 december 2006 in Nederland verbleven, kwamen in aanmerking voor de Pardonregeling (zie hoofdstuk 2).

¹²⁶ Voor gepardonneerden is gezinshereniging moeilijker te realiseren dan voor asielstatushouders. Zij dienen aan extra voorwaarden te voldoen: de inkomenseis en de inburgeringsplicht van gezinsleden in het buitenland (schriftelijke informatie VWN).

¹²⁷ Daarbij kan deze situatie nadelig zijn voor het volbrengen van de inburgeringsplicht, doordat de gepardonneerde zich voornamelijk bezig houdt met werken en in veel mindere mate met inburgering (meerdere respondenten gemeenten; één respondent VWN).

den, in vergelijking met asielvergunninghouders, een relatief laag opleidingsniveau hebben,, waardoor zij veelal een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kennen (zie ook TK 2007-2008, 31 018 en 30 545, nr. 34).

5.6 Conclusie

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat het Rijk en de gemeenten zich zouden inzetten voor een snelle en adequate toeleiding van gepardonneerden naar inburgeringstrajecten en de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk is beschreven hoe beide processen zijn verlopen en, voor zover mogelijk, ook de resultaten daarvan.

De toeleiding van gepardonneerden naar inburgeringstrajecten is met urgentie aangepakt. Een gepardonneerde kreeg na een intakegesprek (zie hoofdstuk 4) een inburgeringstraject aangeboden en werd daarnaast door een re-integratiebureau ondersteund bij de arbeidstoeleiding. Inburgeringsplichtige gepardonneerden die in de centrale opvang verbleven, konden met een PVB reeds in de opvang met een inburgeringstraject starten. Het aantal gepardonneerden dat hiervan gebruik heeft gemaakt, is echter gering. Dit komt onder meer doordat de huisvesting van gepardonneerden voorspoedig verliep en ze daardoor van een gemeentelijk aanbod gebruik konden maken.

In de periode 2007 t/m 2010 zijn 12.417 gepardonneerden gestart met een inburgeringstraject. Dit aantal ligt dichtbij de initiële schatting van circa 12.000 inburgeringsplichtige gepardonneerden. In diezelfde periode (peildatum 18 januari 2011) hebben van de in totaal 12.417 personen met een inburgeringsvoorziening er 7.129 deelgenomen aan het inburgeringsexamen en zijn inmiddels 5.731 personen daarvoor geslaagd. Daarnaast hebben 529 gepardonneerden het Staatsexamen met succes afgelegd.

Ondanks de 'opstartproblemen' van de Wi die in januari 2007 in werking trad, heeft de toeleiding van de (relatief grote groep) gepardonneerden naar inburgeringstrajecten over het algemeen niet geleid tot (langere) wachttijsten voor inburgeringscursussen. Genoemde redenen hiervoor zijn dat gemeenten vanwege de invoering van de Wi over het algemeen voldoende inburgeringsplaatsen of aanvullende taal-cursussen hadden ingekocht of hoge streefdoelen hadden gesteld, betreffende het aantal personen dat jaarlijks met een traject zou starten. Wel blijken gepardonneerden in met name de grote steden soms pas na lange tijd met een inburgeringscursus te zijn gestart. Dit is een consequentie van de veelheid aan instanties waar zij mee te maken kregen; gepardonneerden dienden zich in (met name) de grote steden achtereenvolgens bij tal van organisaties te melden, waardoor een ingewikkeld en bureaucratisch proces ontstond.

In totaal was door de toenmalige Minister voor WWI 70 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de inburgering van gepardonneerden (10 miljoen euro voor het COA en 60 miljoen euro voor gemeenten). Per inburgeringsplichtige gepardonneerde ontvingen gemeenten € 4.480. Voor de meeste gemeenten was de financiële tegemoetkoming (ruim) voldoende, onder meer doordat gepardonneerden meestal hetzelfde inburgeringstraject hebben gevolgd als andere inburgeringsplichtigen.

Door gemeenten zijn veelal geen aparte cursussen voor gepardonneerden opgezet. Sommige gemeenten hebben echter wel een 'zorgcoördinator' aangesteld ter ondersteuning van gepardonneerden bij hun inburgering of tijdelijk aanvullend personeel in dienst genomen om gepardonneerden van informatie te kunnen voorzien. In andere gemeenten startten meer gepardonneerden met een inburgeringstraject dan verwacht, waardoor de kosten voor hun inburgering hoger uitvielen dan het voorshot dat van het Rijk was ontvangen. Dit kon in de volgende jaren worden gecompenseerd.

Om hun integratie te bevorderen, hebben gemeenten getracht om gepardonneerden zo veel mogelijk duale (inburgering- en re-integratie) trajecten te laten volgen. Van de aangeboden trajecten was bijna 60% dual van aard, waarbij het meestal ging om een combinatie van taalverwerving en toeleiding naar werk. In dit kader hebben sommige gemeenten gebruikgemaakt van taalstages, 'loodsen' en 'taalmaatjes' om dergelijke trajecten te stimuleren. Wanneer gepardonneerden een zeer laag taalniveau hadden of analfabeet waren is door gemeenten vaak voor een 'gestapeld' traject gekozen, waarbij begonnen wordt met het leren van de Nederlandse taal, waarna het participatie-deel volgt. Dit gebeurde ook wanneer er sprake was van een medische indicatie die het verrichten van arbeid belemmerde. Voor analfabeten hebben gemeenten veelal een overeenkomst gesloten met een taalinstelling die in gepaste educatie voorziet.

Onder leden van de Tweede Kamer bestond bezorgdheid over de grote afstand tot de arbeidsmarkt die gepardonneerden zouden hebben. Het Rijk was daarom van mening dat er extra aandacht moest worden besteed aan een actieve bemiddeling van gepardonneerden naar de arbeidsmarkt. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het merendeel van de gepardonneerden in eerste instantie, na het verkrijgen van een pardonvergunning, een uitkering heeft aangevraagd bij de gemeentelijke dienst SoZaWe. De ingangsdatum van deze uitkering verschilde per gemeente en de uitkering werd al dan niet met terugwerkende kracht verleend. Nadat gepardonneerden een uitkering hadden aangevraagd, werden zij doorverwezen naar een re-integratiebureau dat de verdere toeleiding naar de arbeidsmarkt verzorgde.

In 2009 bleek ongeveer de helft van de volwassen gepardonneerden reeds een volledige of gedeeltelijke baan te hebben gevonden of een studie te volgen. Volgens respondenten hebben sommige gepardonneerden echter moeite om een baan te vinden. Hier kunnen persoonlijke omstandigheden aan ten grondslag liggen en er spelen ook externe factoren mee; respondenten geven aan dat in het huidige tijdsgewricht gepardonneerden (vooral de laagopgeleiden) een moeilijk te plaatsen doelgroep zijn.

6 Terugkeer

In de voorgaande hoofdstukken hebben we ons geconcentreerd op de huisvesting, de intake en integratie van de vreemdelingen die een pardonvergunning hebben ontvangen. Daarnaast zijn er vreemdelingen aan wie een dergelijke vergunning niet is aangeboden, of die het aanbod niet hebben geaccepteerd. Hun dossiers zijn door de IND overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Allereerst bespreken we in dit hoofdstuk de taken (paragraaf 6.1) en voorbereidingen (paragraaf 6.2) van de DT&V alsmede de wijze waarop de DT&V deze vreemdelingen heeft gefaciliteerd met het oog op hun terugkeer naar het land van herkomst (paragraaf 6.3 en 6.4). Vervolgens wordt kort aandacht besteed aan de rol die de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) bij de terugkeer van afvallers van de Pardonregeling heeft gehad (paragraaf 6.5). Tot slot presenteren we de aantallen afvallers die inmiddels geregistreerd zijn als teruggekeerd (paragraaf 6.6), gevolgd door een conclusie (paragraaf 6.7).

6.1 Taken van de DT&V in het kader van de Pardonregeling

De DT&V kreeg de opdracht om het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht (meer) hadden op verblijf 'ter hand te nemen' (zie hoofdstuk 2). In de Brief van 26 juni 2007 was aangekondigd dat de DT&V haar activiteiten in het kader van de Pardonregeling zou inpassen in het bestaande werkproces. Daarbij stond (en staat) het bevorderen van zelfstandig vertrek via de IOM voorop, met gedwongen vertrek als alternatief indien de vreemdeling niet zelfstandig vertrekt. Met een persoonsgerichte benadering (zie paragraaf 6.4) pleegde de DT&V volgens de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een 'maximale inspanning' om het daadwerkelijke vertrek uit Nederland te realiseren. De DT&V zou echter niet 'kunnen waarborgen dat vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, dat ook daadwerkelijk doen', aangezien de vreemdeling volgens het uitgangspunt van het terugkeerbeleid uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar vertrek (TK 2006-2007, 31 018, nr. 3, p. 38). De DT&V had derhalve geen resultaat-, maar een inspanningsverplichting ten aanzien van afvallers van de Pardonregeling (zie ook TK 2006-2007, 31 018, nr. 1). Volgens de Brief van 26 juni 2007 ging het hierbij om de volgende twee groepen, voor zover zij geen pardonvergunning hadden gekregen:

- 1 vreemdelingen die op 13 december 2006 behoorden tot de doelgroep van het project Terugkeer en nog in een vorm van door het rijk gefinancierde opvang verbleven, ongeacht of zij nog rechtmatig in Nederland verbleven in verband met een toelatingsprocedure;
- 2 vreemdelingen die in de (gemeentelijke) noodopvang verbleven, en bij de IND waren aangemeld door middel van een burgemeestersverklaring of zich nog in een verblijfsrechtelijke procedure bevonden.

Daarnaast zou de DT&V zich inspannen om het vertrek te faciliteren van twee groepen afvallers van de Pardonregeling van wie de verblijfplaats niet bekend was (geworden) bij de overheid, namelijk:

- 1 vreemdelingen in de (gemeentelijke) noodopvang die vielen onder de oude Vreemdelingenwet, maar die niet via een burgemeestersverklaring voor de Pardonregeling waren aangemeld;
- 2 vreemdelingen in de (gemeentelijke) noodopvang die vielen onder de Vw 2000.

Deze vreemdelingen konden zich door middel van een standaardverklaring melden bij de DT&V om te worden ondersteund bij hun terugkeer. Ook gemeenten zouden gegevens van dergelijke vreemdelingen aan de DT&V kunnen aanleveren. Alle vreemdelingen konden zich daarnaast zonder tussenkomst van de DT&V aanmelden bij de IOM.

Bij aanvang van de Pardonregeling ontstond er discussie na opmerkingen van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in de Tweede Kamer over de zogeheten 'illegalenlijsten'; er werd gesuggereerd dat gemeenten lijsten zouden aanleveren met de gegevens van de afvallers van de Pardonregeling, waarna zij konden worden uitgezet (TK 2006-2007, nr. 85, p. 4.653). Verschillende gemeenten gaven echter aan niet als 'voorportaal' of als 'opsporingsapparaat' van de DT&V te willen fungeren (meerdere respondenten gemeenten). Hiermee raakte de discussie het thema van de scheiding van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de lokale overheid. De gemeenten hadden er belang bij dat zo veel mogelijk vreemdelingen zich bij hen zouden melden voor een burgemeestersverklaring. Onder de doelgroep bestond echter veel argwaan en angst om te worden uitgezet zodra zij zich zouden melden (meerdere respondenten gemeenten). Als dan ook bekend zou worden dat gemeenten adressen van vreemdelingen die zich bij hen hadden gemeld doorgaf aan de DT&V, verwachtten zij dat de bereidheid onder vreemdelingen om bij gemeenten aan te kloppen voor een burgemeestersverklaring enorm zou afnemen (meerdere respondenten gemeenten). Daarnaast gaven verschillende gemeenten aan niet over deze gegevens te beschikken, omdat het opmaken van de dossiers van pardonkandidaten was uitbesteed aan een lokale belangenorganisatie (meerdere respondenten gemeenten). Na een bestuurlijk overleg tussen de VNG en de toenmalige Staatssecretaris van Justitie werd benadrukt dat er nooit was afgesproken dat gemeenten lijsten met gegevens van illegalen zouden moeten aanleveren.¹²⁸

In alle vier hierboven geformuleerde doelgroepen ging het zowel om 'verwijderbare' als 'niet-verwijderbare' afvallers. Met 'verwijderbaar' werd bedoeld dat er geen procedures meer liepen, of geen procedures waarvan de vreemdeling de uitkomst in Nederland mocht afwachten. In die gevallen kon de DT&V het vertrekproces starten en in principe ook afronden. Liepen er nog wel procedures die in Nederland afgewacht mochten worden, dan was de vreemdeling 'niet-verwijderbaar'. In dat geval voerde de DT&V terugkeergesprekken waarin onder meer werd getracht de vreemdeling te bewegen tot terugkeer door de mogelijkheden van facilitering te verduidelijken. Ook werd er gestart met een procedure tot verkrijging van vervangende reisdocumenten. Daarnaast heeft de DT&V de IND verzocht om de betreffende toelatingsprocedures met voorrang te behandelen (meerdere respondenten DT&V). In de Brief van 26 juni 2007 werd ervoor gewaarschuwd dat de totale groep afvallers van de Pardonregeling 'bijzonder weerbarstig' zou zijn. Gewezen werd op het feit dat de betrokkenen al lange tijd in Nederland verbleven en dat in sommige gevallen sprake zou zijn van de contra-indicaties 'gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid' en 'ongeloofwaardige nationaliteit of identiteit' (Brief van 26 juni 2007, p. 4).

¹²⁸ Kwestie illegalenlijsten 'non-issue', beschikbaar op www.vng.nl

6.2 Voorbereiding bij de DT&V

De DT&V is per 1 januari 2007 formeel opgericht. Voor die tijd waren de directie Terugkeer van de IND, de Vreemdelingenpolitie (Vp) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) verantwoordelijk voor de uitvoering van het terugkeerbeleid.¹²⁹ Op het moment dat de moties van respectievelijk Bos c.s. en Dijsselbloem c.s. door de Tweede Kamer werden aangenomen, was de directie Terugkeer van de IND onder andere bezig met de uitvoering van het project Terugkeer. Dit project was bedoeld om afvallers van de zogenoemde Eenmalige Regeling uit 2003 te ondersteunen bij hun vertrek uit Nederland. Toen de DT&V per 1 januari 2007 van start ging werd dit project, vergezeld van diverse IND-medewerkers, overgeheveld naar deze nieuwe dienst. Kort daarop werd duidelijk dat er een pardonregeling zou komen en werd het project Terugkeer gestaakt. De terugkeeractiviteiten werden afgebroken en de betrokken vreemdelingen werden bij de IND gelabeld als pardonkandidaten (meerdere respondenten DT&V; zie hoofdstuk 3). Dit laatste gold ook voor vreemdelingen van wie het dossier – in overleg met Vp en gemeenten – al was afgesloten (vaak met als uitstroomcode 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'), omdat er geen enkele indicatie meer was dat de betrokkene nog in Nederland verbleef (één respondent DT&V). Het stopzetten van het project Terugkeer werd voorafgegaan door een uitzettingenstop. Het (demissionaire) kabinet besloot daar op 13 december 2006 toe in reactie op de genoemde moties en een daarop volgende motie van afkeuring aan het adres van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1113; TK 2006-2007, 19 637, nr. 1114). Ook werden met ingang van die datum geen nieuwe vreemdelingen vanuit de gemeentelijke noodopvang meer opgenomen in dit project (Handelingen TK 2005-2006, nr. 27, p. 1802). Deze uitzettingenstop had tot gevolg dat voor alle vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring verbleven en/of voor wie een uitzettingsvlucht was geboekt, moest worden nagegaan of deze onder de Pardonregeling zouden kunnen vallen. Alle potentieel te pardonneren personen voor wie al een vlucht was geboekt, werden van de vluchtlijsten afgehaald. Van mogelijke pardonkandidaten die in vreemdelingenbewaring verbleven, werd de bewaring opgeheven, zonder aanzegging om Nederland te verlaten.

In de eerste helft van 2007 startte de IND – ten behoeve van de Pardonregeling – met de beoordeling van de dossiers die in het kader van het Project Terugkeer waren opgesteld. Daarbij werd voor elke pardonkandidaat ook meteen het strafblad opgevraagd in de CJD. Hoewel de contra-indicaties nog niet precies bekend waren, was wel duidelijk dat criminele antecedenten daarin een rol zouden spelen (één respondent DT&V).

6.3 Organisatie van de werkzaamheden bij de DT&V

6.3.1 Organisatiestructuur

Nadat de voormalige medewerkers van het project Terugkeer dit project hadden afgebouwd, werden zij binnen de DT&V ingezet voor het behandelen van dossiers van afvallers van de Pardonregeling. Deze regievoerders (circa 40 in totaal) hadden al ervaring met de methodiek van vertrekgesprekken die binnen het project Terug-

¹²⁹ De IND fungeerde veelal als 'informatieverancier' van de Vp (schriftelijke informatie DT&V).

keer was ontwikkeld. Pas toen het aantal te faciliteren afvallers van de Pardonregeling beduidend kleiner werd, zijn ook andere regievoerders van de DT&V deze zaken gaan behandelen en kon elke regievoerder een caseload hebben met zowel afvallers van de Pardonregeling als andere vreemdelingen (meerdere respondenten DT&V).

Aanvankelijk werd gewerkt binnen de reguliere afdelingsstructuren en langs de gebruikelijke hiërarchische lijnen. Toen de uitstroom uit de caseload van de DT&V in de loop van 2008 langzamer verliep dan gewenst, is binnen de DT&V een aparte projectstructuur in het leven geroepen. In elk van de acht lokale afdelingen van de DT&V werd een senior regievoerder verantwoordelijk voor de behandeling van afvallers door de betrokken regievoerders. Ongeveer anderhalf jaar lang vond elke week landelijk overleg plaats tussen de senior regievoerders, onder leiding van een daartoe aangewezen afdelingsmanager. Dit landelijke seniorenoverleg bleek nodig, omdat afvallers van de Pardonregeling in een aantal opzichten afweken van andere vreemdelingen die door de DT&V werden gefaciliteerd bij hun terugkeer (zie verder paragraaf 6.3.2). Daarnaast waren er diverse landelijke ontwikkelingen en belemmeringen met betrekking tot de afvallers van de Pardonregeling, die bij alle regievoerders die met deze groep werkten bekend moesten zijn. Zo hadden de in hoofdstuk 3 genoemde wijzigingen in de interpretatie van de contra-indicaties gevolgen voor wie er wel of niet als 'afvaller' werd gelabeld. De ontwikkelingen op het gebied van de rechtsmiddelen hadden consequenties voor welke vreemdeling al dan niet verwijderbaar was (meerdere respondenten DT&V).

6.3.2 De caseload van DT&V als gevolg van de Pardonregeling

In paragraaf 6.1 is vermeld welke groepen vreemdelingen door de DT&V dien(d)en te worden gefaciliteerd bij hun vertrek uit Nederland. De DT&V start normaal gesproken haar werk wanneer zij van de IND een overdrachtdossier heeft ontvangen. Dit dossier wordt door de IND opgemaakt en verstuurd, zodra een asielverzoek is afgewezen, ongeacht eventuele nog openstaande procedures bij de IND of de rechtbank (meerdere respondenten DT&V). Tijdens de uitvoering van de Pardonregeling zou door de IND een overdrachtdossier gemaakt en aangeleverd worden zodra was besloten om geen pardonvergunning te verlenen.¹³⁰ In de praktijk zijn veel overdrachtdossiers echter pas in een later stadium van de IND naar de DT&V gegaan. Verschillende respondenten van de IND en de DT&V wijten dit aan het feit dat bij de IND de prioriteit lag bij het beslissen en minder bij het overdragen van de afvallers aan de DT&V (één respondent DT&V; meerdere respondenten IND).

Het totaal aantal afvallers dat de DT&V in het kader van de Pardonregeling heeft behandeld is moeilijk te reconstrueren. De labeling als 'afvaller' is namelijk, net als de labeling als pardonkandidaat (zie hoofdstuk 3), diverse keren bijgesteld. De DT&V heeft steeds de labeling van de IND gevolgd, zodat de DT&V verantwoording kon afleggen over degenen die door de IND als afvaller waren benoemd. Het is echter wel voorgekomen dat iemand die volgens de IND een afvaller was, volgens de DT&V in aanmerking zou kunnen komen voor een pardonvergunning, gelet op de informatie die de DT&V ontving van bijvoorbeeld de gemeente of de vreemdeling zelf. De DT&V heeft de IND over dergelijke zaken geïnformeerd, soms met het verzoek om heroverweging. In sommige gevallen heeft de betrokkene alsnog een par-

¹³⁰ Voor de vreemdelingen die bij de start van de Pardonregeling al zelfstandig zonder toezicht vertrokken waren en voor wie ook geen burgemeestersverklaring was ingestuurd, is een beperkt overdrachtdossier gemaakt.

donvergunning ontvangen, in andere gevallen werd het dossier opnieuw aangeleverd bij de DT&V. Als alsnog een vergunning werd verleend verviel in de IND-registratie het label 'afvaller', en moest de betreffende vreemdeling bij de DT&V uit de caseload verwijderd worden. Hetzelfde gebeurde bij afvallers die later nog op andere gronden dan de Pardonregeling een vergunning kregen (meerdere respondenten DT&V).

Herlabeling, en dus wijziging van de caseload van de DT&V, vond daarnaast ook plaats als gevolg van de herbeoordeling van dossiers bij de IND, naar aanleiding van wijzigingen in de interpretatie van de voorwaarde 'ononderbroken verblijf' en van de contra-indicaties (zie hoofdstuk 3). De DT&V kreeg dan bericht dat er vreemdelingen af- of bijgelabeld moesten worden, soms met honderden tegelijk. Zodoende is iedere vreemdeling die uiteindelijk officieel als 'afvaller' is geregistreerd minimaal één keer bij de DT&V in behandeling geweest, met uitzondering van de vreemdelingen die al eerder zonder toezicht waren vertrokken.¹³¹ Aangezien zij volledig uit het zicht van de overheid waren en bleven, heeft de DT&V met hen geen vertrekgesprekken kunnen voeren (één respondent DT&V). Daarnaast zijn er pardonkandidaten bij de DT&V in behandeling geweest die uiteindelijk toch een pardonvergunning hebben gekregen (meerdere respondenten DT&V).

Typering caseload

De afvallers van de Pardonregeling vormden volgens de respondenten van de DT&V een bijzonder complexe doelgroep. Zij hadden geen pardonvergunning gekregen omdat zij niet voldeden aan de voorwaarden, bijvoorbeeld die van ononderbroken verblijf, en/of omdat in hun geval sprake was van een contra-indicatie. Dat betekende bijvoorbeeld dat zij criminele antecedenten hadden en ongewenst waren verklaard. Ook bevonden zich onder de afvallers van de Pardonregeling diverse 1F'ers en hun eventuele gezinsleden (zie hoofdstuk 2). Voor veel afvallers gold dat zij, net als degenen die wel gepardonneerd waren, al lange tijd in Nederland verbleven. Velen hadden hier relaties gekregen en sommigen ook kinderen. Door de langdurige onzekerheid waren soms psychische klachten ontstaan of verergerd. In andere gevallen was sprake van medische problematiek. Op grond van dergelijke omstandigheden hebben sommige afvallers alsnog een verblijfsvergunning gekregen wegens schrijnendheid. De overigen dienden door de DT&V te worden gestimuleerd tot terugkeer (meerdere respondenten DT&V).

Ten tijde van de dataverzameling voor deze evaluatie, eind 2010, restten bij de DT&V nog de meest complexe zaken. Dit betrof een kleine 400 vreemdelingen van wie ruim 90 zogenoemd verwijderbaar waren, omdat zij niet meer in een verblijfsrechtelijke procedure waren betrokken. Deze verwijderbaren waren echter om verschillende redenen nog niet vertrokken. Zo waren er bijvoorbeeld 1F'ers die in de praktijk niet kon worden uitgezet in verband met het verbod op *refoulement*.¹³²

¹³¹ Zij zijn eerder wel in behandeling geweest bij de IND, namelijk voor een beoordeling in het kader van de Eenmalige Regeling. Als afvallers van die regeling zijn zij vervolgens gerekend tot de doelgroep van project Terugkeer, in het kader waarvan hun dossier is afgesloten als 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Omdat zij vervolgens weer in de caseload van de Pardonregeling zijn opgenomen, zijn zij ten slotte ook weer als afvallers van deze laatste regeling geregistreerd (één respondent DT&V).

¹³² Artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verbiedt uitzetting als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de betreffende vreemdeling bij uitzetting het risico loopt om te worden onderworpen aan marteling of een onmenselijke of vernederende be-

Andere belemmeringen waren bijvoorbeeld dat moest worden gewacht op een nieuw medisch advies of op de uitslag van een onderzoek naar de behandelmogelijkheden in het land van herkomst. Ook de omstandigheid dat gezinsleden verschillende nationaliteiten hadden of het feit dat gezinsleden criminele antecedenten hadden, kon terugkeer belemmeren (één respondent DT&V). Voor de aantallen afvallers die eind februari 2011 als vertrokken geregistreerd stonden, verwijzen we naar paragraaf 6.6. Aangezien op dat moment nog enkele bezwaar- en beroepsprocedures liepen, kan het totaal aantal te faciliteren afvallers sindsdien nog enigszins gewijzigd zijn.

6.3.3 Capaciteit, prioriteiten en draagvlak

Volgens een vertegenwoordiger van het hoofdkantoor van de DT&V is steeds sprake geweest van voldoende capaciteit voor de behandeling van de afvallers van de Pardonregeling. De medewerkers die vanuit de IND met het project Terugkeer waren overgekomen naar de DT&V werden toegevoegd aan de reguliere formatie. Bovendien kwam niet al het extra werk in één keer op de DT&V af: veel vreemdelingen waren in de eerste periode van de uitvoering van de Pardonregeling nog niet verwijderbaar, en de IND leverde veel overdrachtdossiers pas in een later stadium aan (één respondent DT&V). Alleen toen het aantal dossiers op een gegeven moment aanzienlijk toenam, zijn tijdelijk enkele extra krachten aangenomen om de afhandeling van dossiers te versnellen. Zij werden in eerste instantie ingezet voor het voeren van vertrekgesprekken met niet-verwijderbare 'nieuwe wetters'. Later zijn zij opgenomen in de groep regievoerders die afvallers van de Pardonregeling behandelde, waarbij zij de eerste gesprekken voerden met een deel van de niet-verwijderbare afvallers (één respondent DT&V).

Ook met deze ondersteuning kon de DT&V niet alle in paragraaf 6.1 genoemde doelgroepen tegelijkertijd faciliteren. Daarom zijn de volgende groepen aangewezen als de meest belangrijke (in volgorde van prioriteit):

- 1 verwijderbare afvallers van de Pardonregeling;
- 2 niet-verwijderbare afvallers van de Pardonregeling, waarbij de termijn waarbinnen het eerste gesprek zou moeten plaatsvinden werd opgerekt;
- 3 verwijderbare afgewezen asielzoekers onder de Vw 2000;
- 4 niet-verwijderbare afgewezen asielzoekers onder de Vw 2000, zij kregen in ieder geval wel een eerste vertrekgesprek.

Het werd door de medewerkers van de DT&V als positief ervaren dat onder bepaalde zaken 'een streep kon worden gezet', met name onder dossiers die ook al waren beoordeeld in het kader van de Eenmalige Regeling en de afhandeling van de '14-1 brieven' (zie hoofdstuk 1) en onder zaken van gezinnen met kinderen. Het feit dat soms een pardonvergunning werd verleend aan mensen die evident, maar niet meer dan eens, gelogen hadden over hun identiteit of nationaliteit werd negatiever beleefd. Met sommige van deze vreemdelingen hadden medewerkers in het verleden, in het kader van het project Terugkeer, al gesprekken gevoerd. Een ander kritisch geluid in de organisatie was volgens deze respondenten dat mensen die wel hadden meegewerkt aan hun terugkeer en Nederland (tussentijds) hadden verlaten, niet in aanmerking kwamen voor een pardonvergunning, terwijl degenen die niet naar de

handeling of bestraffing (Spijkerboer & Vermeulen, 2005). Gezinsleden van 1F'ers kregen overigens op een gegeven moment onder bepaalde voorwaarden toch een pardonvergunning (zie hoofdstuk 3).

overheid hadden geluisterd wel een pardonvergunning kregen. Over dit soort frustraties is binnen de DT&V uitgebreid gesproken (meerdere respondenten DT&V). Tijdens de behandeling van afvallers van de Pardonregeling gaven de tussentijdse wijzigingen in de caseload, als gevolg van een gewijzigde interpretatie van een voorwaarde of contra-indicatie, aanleiding tot enige frustratie bij regievoerders. Door veel contact te onderhouden met de vreemdeling, de ketenpartners en maatschappelijke organisaties hadden zij soms vreemdelingen al gestimuleerd tot vertrek, terwijl die bij nader inzien in aanmerking kwamen voor een pardonvergunning. Als een betreffende vreemdeling niet (meer) in een asielzoekerscentrum verbleef, kon de regievoerder contact opnemen met de gemeente en de Vp om de betrokkene alsnog te traceren (meerdere respondenten DT&V).

6.4 Werkwijze van de regievoerder

Bij de behandeling van afvallers van de Pardonregeling werkte de DT&V volgens de methode van het casemanagement. Conform deze werkwijze startte de regievoerder met een analyse van het overdrachtdossier van de IND. In het begin van de uitvoering van de Pardonregeling waren de overdrachtdossiers die de DT&V van de IND ontving nog wel eens incompleet. Er ontbrak dan bijvoorbeeld de checklist waaraan de DT&V kon zien of de vreemdeling al dan niet een afvaller van de Pardonregeling was en zo ja, om welke reden. Dit was voor de DT&V belangrijk om te weten in verband met de informatievoorziening aan de gemeente en de vreemdeling zelf. Dit is met wat extra uitleg van de DT&V aan de IND opgelost. Daarnaast informeerde de regievoerder bij de IND naar de laatste stand van zaken in de eventueel nog lopende procedure(s). Vervolgens werd volgens de DT&V-respondenten aan de gemeente waar de vreemdeling verbleef een brief gestuurd, waarin de gemeente werd geïnformeerd over de start van het vertrektraject. De gemeente werd ook uitgenodigd om bij de vertrekgesprekken aanwezig te zijn. Daarnaast werd het dossier ingebracht in het LTO waarin de DT&V, de Vp, de gemeente en tot voor kort ook het COA, op dossierniveau overleg hadden (meerdere respondenten DT&V). De meeste geïnterviewde gemeenteambtenaren waren positief over de informatievoorziening door de DT&V. Zij gaven aan dat zij veelal tijdig werden geïnformeerd over het opstarten van een vertrektraject (meerdere respondenten gemeente). Eén geïnterviewde gemeenteambtenaar van een middelgrote gemeente gaf aan dat dit niet het geval was; ondanks de (veelvuldige) vraag om te worden geïnformeerd over het opstarten van het vertrektraject bij uitgeprocedeerde vreemdelingen uit de gemeente, had de DT&V hier tot op het heden nog geen gehoor aan gegeven. Een andere respondent van een gemeente vond de informatie te summier. In bovengenoemde brief werd alleen melding gemaakt van het opstarten van het vertrektraject; over de redenen van terugkeer werd niets vermeld, terwijl de gemeente hierover wel vragen kreeg van de vreemdeling(en) zelf of van betrokken raadsleden. Deze brief was volgens de DT&V ook slechts bedoeld als startpunt voor verdere informatieuitwisseling. In het LTO werd nader op de dossiers ingegaan.

Een afvaller van de Pardonregeling werd door de DT&V schriftelijk uitgenodigd voor een vertrekgesprek. Wanneer deze in de centrale of decentrale asielopvang verbleef kon de uitnodiging daar worden bezorgd. In andere gevallen was de verblijfplaats van de vreemdeling niet bij de IND of de DT&V bekend. Mensen bevonden zich onder meer in flats die gesloopt zouden gaan worden, in locaties van maatschappelijke organisaties, maar bijvoorbeeld ook in reguliere woningen bij familie, vrienden of kennissen. De DT&V probeerde deze vreemdelingen te traceren, in samenwerking met het COA, de gemeenten (die voor een deel van deze personen burgemeesters-

verklaringen hadden ingestuurd), de Vp, stichtingen die betrokken waren bij noodopvang en advocaten. Uitnodigingen voor vertrekgesprekken met vreemdelingen die in de noodopvang verbleven werden bijvoorbeeld naar gemeenten, stichtingen en advocaten gestuurd. Op die manier konden mensen in veel gevallen getraceerd en uitgenodigd worden voor een vertrekgesprek zonder dat de verblijfplaats van de vreemdeling bij de DT&V bekend was. Het vertrekgesprek werd vervolgens gehouden op het DT&V-kantoor (in West-Nederland) of in een gemeentehuis, buurthuis, politiebureau of asielzoekerscentrum. In een aantal gevallen konden mensen niet bereikt worden. Soms waren er zeer sterke aanwijzingen dat de vreemdeling Nederland al lang geleden had verlaten, aangezien deze al jaren bij geen enkele instantie meer geregistreerd was. Anderen bleken meer recent naar omliggende landen te zijn gegaan, bijvoorbeeld mensen die in Limburg hadden verbleven, daar hun verleden in Nederland hadden aangetoond en een burgemeestersverklaring hadden gekregen, maar vervolgens naar Duitsland waren vertrokken. In dergelijke gevallen hebben de vreemdelingen Nederland dus zelf verlaten, zonder dat er een contactmoment is geweest met de DT&V (meerdere respondenten DT&V).

In het vertrekgesprek deelde de DT&V aan de vreemdeling mee dat volgens de IND de betrokkene niet in aanmerking kwam voor een pardonvergunning. Omdat de IND een ambtshalve toets had uitgevoerd moesten de regievoerders erop letten dat zij niet zouden zeggen dat de IND een besluit had genomen. In het begin was de DT&V vaak de eerste die het nieuws bracht dat de vreemdeling was afgefallen. Dit kon hard aankomen. Later was de betrokkene hiervan vaak al op de hoogte voordat het eerste gesprek met de DT&V plaatsvond, bijvoorbeeld omdat de advocaat daarover met de IND had gebeld of bezwaar had aangetekend tegen het niet ambtshalve doen van een aanbod op grond van de Pardonregeling. Na de genoemde mededeling gaf de regievoerder informatie over de wijze waarop de DT&V en de IOM de terugkeer naar het land van herkomst konden faciliteren, rekening houdend met de mogelijkheden en belemmeringen in het individuele geval. Vanwege de eerder beschreven complexiteit van de situatie van veel afvallers van de Pardonregeling, was de gespreksvoering met deze mensen voor de regievoerders relatief ingewikkeld (meerdere respondenten DT&V). Enkele geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan als toevoerder aanwezig te zijn bij de terugkeergesprekken om goed op de hoogte te blijven van de situatie van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Andere gemeenten stellen zich juist terughoudender op. Zij houden zich zo veel mogelijk afzijdig van het terugkeerproces, dat zij primair zien als een taak van de DT&V (meerdere respondenten gemeenten).

Zoals gezegd vond (en vindt) een eerste vertrekgesprek plaats ongeacht of de afvaller verwijderbaar was of niet. Voor degenen die nog een procedure hadden lopen was het immers een optie om de lopende procedures in te trekken en terug te keren. Veel vreemdelingen vielen al buiten de gebruikelijke vertrektermijn van 28 dagen. Daarom werd er in de uitvoering gekozen voor enige verlenging van de termijn, met het oog op het bereiken van zelfstandig of desnoods gedwongen vertrek (één respondent DT&V). Na introductie van de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL), medio 2008, werd de vertrektermijn weer teruggebracht tot 28 dagen (zie TK 2007-2008, nr. 29 344). Als de vreemdeling in een asielzoekerscentrum verbleef maar niet zelfstandig vertrok en ook niet kon worden overgeplaatst naar een VBL of vreemdelingenbewaring¹³³, werd deze uiteindelijk gedwongen om de opvang te

¹³³ Dit is alleen mogelijk indien er zicht is op daadwerkelijke uitzetting naar het land van herkomst.

verlaten ('ontruimd'). Als de vreemdeling niet uit een noodopvanglocatie wilde vertrekken en ook niet kon worden overgeplaatst naar een VBL of vreemdelingenbewaring, kon de gemeente de voorzieningen stopzetten en overgaan tot ontruiming (één respondent DT&V).

In 2010 is aan niet-verwijderbare afvallers van de Pardonregeling die niet in een asielzoekerscentrum verbleven gevraagd of zij gefaciliteerd wilden worden bij hun terugkeer. Wilden ze dat niet, dan stopte de DT&V de facilitering en werd de vreemdeling gewezen op de mogelijkheid om later alsnog een verzoek om facilitering bij de DT&V in te dienen (één respondent DT&V).

De contacten tussen de DT&V en gemeenten zijn tijdens de uitvoering van de Pardonregeling geïntensiveerd en verbeterd. Echter, ondanks de afspraken in het bestuursakkoord, zijn er volgens een respondent van de DT&V nog wel altijd gemeenten die niet volledig meewerken aan het terugkeerbeleid van de rijksoverheid.

6.5 Vertrek met behulp van de IOM

Afvallers van de pardonregeling konden ook zelfstandig vertrekken via de IOM, in het kader van het IOM-programma 'Return and Emigration of Aliens from the Netherlands' (REAN) (schriftelijke informatie IOM). Met dit door de Nederlandse overheid gefinancierde programma ondersteunt de IOM sinds 1992 de zelfstandige terugkeer en doormigratie van vreemdelingen vanuit Nederland. Het programma faciliteert (onder voorwaarden) zowel rechtmatig als onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (Mommers, Velthuis & Van Zadel, 2010). Ook de personen die door de IND als 'afvaller' van de Pardonregeling waren gelabeld en die zelfstandig wilden vertrekken, konden een financiële bijdrage krijgen vanuit dit REAN-programma. Daarnaast kwamen zij vanaf 1 oktober 2008 in aanmerking voor een financiële bijdrage vanuit de zogenoemde Herintegratieregeling Terugkeer (HRT), mits zij voor 1 april 2001 hun eerste asielverzoek hadden ingediend, en er geen sprake was van een van de afwijzingscriteria (bijvoorbeeld een 1F-verdenking of een ongewenst verklaring) (schriftelijke informatie IOM).

Behalve door middel van deze financiële bijdragen faciliteert de IOM zelfstandig vertrek door middel van voorlichting en individuele counseling. De IOM werkt daarbij met inloopsprekuren zonder afspraak, bijvoorbeeld in een asielzoekerscentrum, spreekuren waarvoor de vreemdeling een afspraak kan maken via een 0900-nummer, en individuele intakes op afspraak buiten deze uren. Bij de afvallers van de Pardonregeling heeft de IOM op dezelfde wijze gewerkt als bij andere cliënten (schriftelijke informatie IOM).

Een vreemdeling die is doorverwezen naar de IOM blijft in de caseload van de DT&V. Als terugkeer via de IOM niet doorgaat, geeft de IOM aan de DT&V door dat het contact is afgesloten zonder terugkeer. De IOM verstrekt geen nadere informatie over de reden voor het uitblijven van terugkeer, noch andere nadere informatie (één respondent DT&V, schriftelijke informatie IOM). Behalve via de IOM zijn er ook afvallers van de Pardonregeling teruggekeerd via andere organisaties, zoals Stichting Wereldwijd in Limburg (één respondent DT&V).

6.6 Aantallen vertrek

Van de 35.874 pardonkandidaten die bij de IND bekend waren of door een burgemeestersverklaring waren aangemeld, kregen 6.317 personen geen aanbod voor een verblijfsvergunning onder de Pardonregeling. Ongeveer een kwart van hen (zie

paragraaf 3.12) ontving geen aanbod omdat zij inmiddels een andere verblijfsvergunning hadden ontvangen. De overige afvallers moesten zich voorbereiden op een vertrek. Op 21 februari 2011 waren 3.589 afvallers van de Pardonregeling geregistreerd als 'vertrokken'; van wie 225 gedwongen, 207 zelfstandig en 3.157 als 'zelfstandig en zonder toezicht'.¹³⁴ Een zelfstandig vertrek betekent dat de vreemdeling met behulp van de IOM vrijwillig is teruggekeerd of dat op een andere manier aantoonbaar is dat de vreemdeling op vrijwillige basis is vertrokken. Bij zelfstandig vertrek zonder toezicht is de vreemdeling niet meer in beeld van de vreemdelingeninstanties en kan niet worden aangegeven hoe en wanneer deze is vertrokken. Van deze groep vreemdelingen kan niet met zekerheid worden gesteld dat zij Nederland daadwerkelijk hebben verlaten, noch dat zij hier nog verblijven.¹³⁵

Tabel 6.1 laat de achtergrondkenmerken zien van deze drie groepen en van de totale groep vertrekkers. De meerderheid van de vertrekkers is man. Het aandeel vrouwen is wat groter (32%) in de groep zelfstandig vertrekkers dan in de andere twee groepen. De meest voorkomende nationaliteit in de groep die reeds is vertrokken is de Iraakse, gevolgd door de Soedanese en Afghaanse. De Joegoslaven vertrokken relatief vaker gedwongen of zelfstandig en wat minder vaak zonder toezicht. De meeste vertrekkers waren tussen 20 en 40 jaar oud en hadden voor 2000 hun eerste asielaanvraag ingediend.

¹³⁴ Volgens een vertegenwoordiger van de DT&V is met 69% van de gepardonneerden die zelfstandig zonder toezicht waren vertrokken geen gesprek gevoerd. Wellicht waren zij al met onbekende bestemming vertrokken voordat de Pardonregeling van kracht werd.

¹³⁵ In een brief van de toenmalige staatssecretaris van Justitie staat over afvallers die zelfstandig zonder toezicht zijn vertrokken: "Op basis van het ervaringsgegeven dat het aantal personen dat zich heeft gemeld in het kader van de Regeling slechts een fractie bedraagt van het aantal vreemdelingen dat onder de oude Vreemdelingenwet ooit asiel heeft aangevraagd, is aan te nemen dat het overgrote deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland uiteindelijk verlaat. Er is dan ook grond om te veronderstellen dat het overgrote deel van uitgeprocedeerde asielzoekers, en dus ook van de «afvallers» van de Regeling, dat niet onder toezicht is vertrokken, Nederland ook daadwerkelijk heeft verlaten of dit op termijn zal doen" (TK 2008-2009, 31 018, nr. 52).

Tabel 6.1 Achtergrondkenmerken naar type vertrekkers; peildatum 21 februari 2011

	Gedwongen		Zelfstandig		Zelfstandig zonder toezicht		Totaal	
	Totaal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<i>Geslacht</i>								
Man	201	89	141	68	2.590	82	2.932	82
Vrouw	24	11	66	32	564	18	654	18
Onbekend	0	0	0	0	*	*	*	*
<i>Nationaliteit</i>								
Iraakse	25	11	31	15	379	12	435	12
Soedanese	6	3	6	3	214	7	226	6
Afghaanse	17	8	15	7	173	5	205	6
Joegoslavische	30	13	23	11	150	5	203	6
Sierra Leonese	*	*	*	*	182	6	189	5
Somalische	*	*	*	*	166	5	174	5
Angolese	13	6	13	6	146	5	172	5
Iraanse	11	5	16	8	130	4	157	4
Turkse	12	5	6	3	121	4	139	4
Chinese	*	*	9	4	124	4	137	4
Algerijnse	*	*	*	*	120	4	126	4
Guinese	11	5	*	*	102	3	116	3
Andere	76	34	56	27	942	30	1.074	30
Onbekend	8	4	14	7	155	5	177	5
Staatloze	*	*	5	2	53	2	59	2
<i>Leeftijd</i>								
0 tot 20	19	9	48	23	357	11	424	11
20 tot 30	78	35	48	23	1.127	36	1.253	35
30 tot 40	77	34	66	32	949	30	1092	30
40 tot 50	38	17	31	15	545	17	614	17
50 of ouder	13	6	14	7	179	6	206	6
Totaal	225	100	207	100	3.157	100	3.589	100

* Absolute aantallen kleiner dan 5 worden niet weergegeven.

Bron: IND, 2011

Voor alle drie de typen vertrekkers geldt dat een meerderheid (65% en van degenen die zelfstandig vertrokken 66%) voor het jaar 2000 voor het eerst asiel aanvraag. Een klein deel deed dat in of na 2001 (zie tabel 6.2).¹³⁶

¹³⁶ Het betreft een op dossiergegevens gebaseerde indicatie, afkomstig van de IND.

Tabel 6.2 Indicatie jaar eerste asielaanvraag naar type vertrekker, in %; peildatum 21 februari 2011

Indicatie jaar eerste asielaanvraag	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	Totaal
Voor 2000	65	66	65	65
2000	23	16	22	21
2001	8	9	7	7
Na 2001	1	4	2	2
Onbekend	3	5	4	4
Voor 2000	65	66	65	65
Totaal	100	100	100	100

Bron: IND, 2011

6.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken hoe het terugkeerproces van vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen is verlopen en tot welke resultaten dit heeft geleid.

De DT&V had een inspanningsverplichting voor het faciliteren van de terugkeer van de afvallers. Zoals vooraf was beoogd, heeft dit zo veel mogelijk plaatsgevonden binnen de reeds bestaande organisatiestructuur, en met behulp van de reeds ontwikkelde methodiek van het casemanagement. Toch noopten het specifieke karakter van de Pardonregeling en de relatieve complexiteit van de doelgroep tot enkele verbijzonderingen van de werkwijze. Zo is lange tijd gewerkt met gespecialiseerde regievoerders, die in het kader van het aan de Pardonregeling voorafgaande project Terugkeer ervaring hadden opgedaan met casemanagement. Tevens is op landelijk niveau een periodiek overleg met senior regievoerders opgezet, om de betrokken regievoerders op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in onder meer het uitvoeringsbeleid van de IND en de te stellen prioriteiten binnen de caseload. Ook de vertrekgesprekken met afvallers kenden een aantal bijzonderheden. Zo was de DT&V vooral in de beginperiode de eerste boodschapper van het nieuws dat de vreemdeling niet in aanmerking kwam voor een pardonvergunning, waarbij de formulering van deze mededeling nauw luisterde. Daarnaast deden zich bij afvallers van de Pardonregeling relatief vaak belemmeringen voor terugkeer voor, zoals onder bepaalde omstandigheden in gezinsverband, bijvoorbeeld gezinsleden met verschillende nationaliteiten of met criminele antecedenten, vreemdelingen die wachtten op een nieuw medisch advies of op de uitslag van een onderzoek naar de behandelmogelijkheden in het land van herkomst of 1F'ers die in de praktijk niet konden worden uitgezet in verband met het verbod op *refoulement* (één respondent DT&V). Hoewel veel afvallers, soms via gemeenten, instellingen of advocaten, door de DT&V konden worden bereikt, geldt dit niet voor alle afvallers. Degenen die niet getraceerd konden worden, waren volgens deze respondent mogelijk al uit Nederland vertrokken.

De afspraken uit het bestuursakkoord over de informatievoorziening van de DT&V aan de gemeenten zijn volgens de respondenten van de DT&V nagekomen. Zo zijn gemeenten meestal geïnformeerd wanneer terugkeertrajecten met afvallers van de Pardonregeling werden gestart en konden zij bij vertrekgesprekken aanwezig zijn. Volgens de DT&V zijn de contacten met gemeenten tijdens de uitvoering van de Pardonregeling geïntensiveerd en verbeterd. Ook de meeste gemeenten geven aan

tevreden te zijn over de informatievoorziening door de DT&V. Wel zijn er volgens DT&V nog altijd gemeenten die, ondanks de afspraken in het bestuursakkoord, niet volledig meewerken aan het terugkeerbeleid van de rijksoverheid.

Hoeveel dossiers van afvallers van de Pardonregeling in totaal bij de DT&V in behandeling zijn geweest, is moeilijk te reconstrueren, aangezien de labeling als 'afvaller' door de IND diverse keren is bijgesteld. Ook heeft de DT&V sommige zaken teruggelegd bij de IND. Een deel van de afvallers heeft uiteindelijk toch een pardonvergunning of een vergunning op andere gronden gekregen. De overige afvallers waren verwijderbaar, als zij geen procedures meer hadden lopen die in Nederland mochten worden afgewacht. De IOM heeft een rol gespeeld bij zelfstandige terugkeer. Op 21 februari 2011 waren 3.859 afvallers van de Pardonregeling geregistreerd als vertrokken; 225 zijn gedwongen teruggekeerd, 207 zijn zelfstandig teruggekeerd en 3.157 zijn zonder toezicht vertrokken. Of deze laatste groep Nederland heeft verlaten is onbekend. De afvallers die zelfstandig zijn vertrokken zijn hierbij veelal ondersteund door de IOM door middel van voorlichting en een financiële bijdrage vanuit het REAN-programma en, vanaf 1 oktober 2008, vanuit de Herintegratieregeling Terugkeer. Nog niet alle verwijderbare afvallers zijn vertrokken. Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld 3 EVRM-beletselen bij 1F'ers en belemmeringen in verband met medische problematiek of criminele antecedenten.

7 Noodopvang

Het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers was een belangrijk uitgangspunt van de afspraken tussen het Rijk en de VNG over de afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet en de uitvoering van de Vw 2000. 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 haar beurt de asielprocedure verbeteren en de effectiviteit van het terugkeerbeleid bevorderen om de noodzaak tot het bieden van noodopvang voor gemeenten te verkleinen.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe gemeenten en het Rijk invulling hebben gegeven aan deze afspraken. Allereerst wordt beschreven wat onder gemeentelijke noodopvang wordt verstaan (paragraaf 7.1). Ten tweede bespreken we wie hiervan gebruikmaakten op het moment dat het bestuursakkoord werd ondertekend (paragraaf 7.2). Vervolgens gaan we na hoe de omvang van de gemeentelijke noodopvang zich na ondertekening van het bestuursakkoord heeft ontwikkeld (paragraaf 7.3). Tot slot bespreken we de problematiek die zich voordeed bij het beëindigen van noodopvang en de ontwikkelingen die zich op dit terrein hebben voorgedaan (paragraaf 7.4), gevolgd door een conclusie (paragraaf 7.5).

7.1 Beëindigen van noodopvang

Door de onmogelijkheid van een sluitend terugkeerbeleid en lange asielprocedures onder de oude Vreemdelingenwet hadden veel gemeenten te maken met uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege. Veel gemeenten kozen ervoor aan deze groep noodopvang te verlenen, totdat zij konden terugkeren of alsnog een verblijfsvergunning kregen. Deze gemeentelijke noodopvang kan bestaan uit directe of indirecte materiële en financiële steun. Bij directe steun gaat het om voorzieningen voor opvang en levensonderhoud die de gemeente zelf in beheer heeft, bijvoorbeeld het verstrekken van leefgeld of het beschikbaar stellen van huisvesting. Bij indirecte steun gaat het om subsidies die gemeenten verstrekken aan stichtingen, kerken of organisaties die daarvan bijvoorbeeld een huis huren voor of dagvergoedingen verstrekken aan uitgeprocedeerde asielzoekers (meerdere respondenten gemeenten).¹³⁷ In het kader van hun zorgplicht kennen gemeenten ook nog een andere vorm van opvang, de crisisopvang, zoals bijvoorbeeld het Leger des Heils. In dit verband blijkt dat er lang niet altijd sprake is van een strikte scheiding tussen gemeentelijke noodopvang en crisisopvang.

De gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers was al langere tijd een discussiepunt tussen het Rijk en de gemeenten (zie hoofdstuk 2). Volgens de gemeenten stelde het ontbreken van opvang van rijkswege voor een grote groep uitgeprocedeerde asielzoekers hen voor een humaan dilemma en openbare

¹³⁷ Er bestaat ook noodopvang waar gemeenten geen bemoeienis mee hebben, bijvoorbeeld als deze wordt verstrekt door particulieren of instellingen die niet door de gemeente gefinancierd worden. Uit onderzoek bleek dat er in ongeveer 17% van de gemeenten noodopvang bestaat waarmee de gemeente geen bemoeienis heeft (Van der Welle & Odé, 2009).

orde problemen indien deze mensen op straat belanden (meerdere respondenten gemeenten; één respondent VNG; twee respondenten INLIA/LOGO). Omdat zij zich om die redenen genoodzaakt zagen noodopvang te verlenen, bracht het ook financiële lasten met zich mee. Volgens het Rijk frustreerde de gemeentelijke noodopvang een effectief asielbeleid, omdat het mensen in staat stelt vervolgpcedures aan te spannen en de noodzaak tot terugkeer wegneemt. Verder was het voor het Rijk van belang dat de gemeenten, volgens afspraak, de noodopvang zo snel mogelijk zouden sluiten, zodat zij dit als een duidelijk positief resultaat van de pardonregeling naar buiten konden brengen (één respondent VNG). Tegelijkertijd onderkende het Rijk dat er in bepaalde situaties noodopvang moet kunnen worden geboden, alleen niet structureel in speciale opvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers maar in uitzonderingsgevallen in de crisisopvang.¹³⁸ Het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang betekent dan ook niet automatisch dat er in een gemeente helemaal geen opvang meer wordt verleend aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij kunnen immers ook in de crisisopvang, - opvang voor mensen in acute huisvestings- of psychosociale nood - verblijven. Om bij gemeenten inzicht te verkrijgen in de omvang en ontwikkeling van de gemeentelijke noodopvang hebben we hen gevraagd naar opvang en andere voorzieningen die expliciet bedoeld zijn voor afgewezen asielzoekers.

7.2 Noodopvang anno 2007

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat op het moment van ondertekening van het bestuursakkoord bijna een derde (30%) van de responderende gemeenten noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers verleende of financierde (zie tabel 7.1). De omvang van de gemeentelijke noodopvang varieerde sterk tussen gemeenten, maar vaak ging het om een groep van minder dan tien personen.¹³⁹ Slechts een klein deel van de gemeenten (5%) verleende aan meer dan dertig personen noodopvang. Dit betrof met name middelgrote- en grote gemeenten. Gemiddeld maakten op het moment van de dataverzameling ongeveer vijf asielzoekers per gemeente gebruik van gemeentelijke noodopvang. Het maximale aantal dat een gemeente voor mei 2007 in de enquête rapporteerde was 120 uitgeprocedeerde asielzoekers.

¹³⁸ VNG en Justitie zoeken samen oplossingen voor ex-asielzoekers, VNG, 28 april 2010.

¹³⁹ Van de gemeenten die minder dan tien personen opvingen was 54% middelgroot.

Tabel 7.1 Stand van zaken gemeentelijke noodopvang, 25 mei 2007

	25 mei 2007
<i>Noodopvang (%)</i>	
Geen noodopvang	67
Noodopvang	30
Weet niet / onbekend	4
Totaal (n=258)	100
<i>Omvang noodopvang (%)</i>	
0 personen	67
Minder dan 10 personen	16
10-20 personen	6
20-30 personen	2
Meer dan 30 personen	5
Weet niet / onbekend	4
Totaal (n=258)	100
Gemiddelde omvang per gemeente (in aantal personen)	4,6
Maximale omvang (in aantal personen)	120

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Kenmerken noodopvang verlenende gemeenten

Lang niet alle gemeenten hadden bij ingang van het bestuursakkoord te maken met noodopvang problematiek. Uit onderzoek van Van der Welle en Odé (2009) blijkt dat zelfs een meerderheid (60%) van de gemeenten nog nooit te maken had gehad met noodopvang.¹⁴⁰ Vooral kleine gemeenten verleenden nauwelijks noodopvang. In de meeste gemeenten zonder ervaring met gemeentelijke noodopvang waren er simpelweg geen uitgeprocedeerde asielzoekers die voor noodopvang in aanmerking kwamen. De behoefte aan gemeentelijke noodopvang speelde vooral in grotere gemeenten en gemeenten met een centrale opvang binnen de gemeentegrenzen. Ruim een derde van de grote gemeenten (35%) en een meerderheid van de gemeenten met een centrale opvang (57%) verleende bij ingang van het bestuursakkoord noodopvang. Ook ging het in deze gemeenten om een grotere groep. Bijna een kwart van de grote gemeenten en één op de tien gemeenten met een centrale opvang verleende bij ingang van het bestuursakkoord noodopvang aan meer dan dertig personen (zie tabel 7.2).

¹⁴⁰ In de zomer van 2009 deed Regioplan in opdracht van de VNG onderzoek naar de omvang en ontwikkeling van de door gemeenten gefaciliteerde noodopvang, de categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers waarvoor gemeenten noodopvang ondersteunden en de samenwerking van gemeenten met uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie. 441 gemeenten deden mee aan het onderzoek. Dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk gebruikt als ondersteuning van en aanvulling op de resultaten van de WODC inventarisatie onder gemeenten in 2011.

Tabel 7.2 Omvang noodopvang in grote gemeenten en gemeenten met centrale opvang op 25 mei 2007

	Grote gemeenten	Gemeenten met centrale opvang
<i>Noodopvang (%)</i>		
Geen noodopvang	59	34
Minder dan 10 personen	6	29
10-20 personen	6	17
20-30 personen	0	0
Meer dan 30 personen	24	11
Weet niet / onbekend	6	9
Totaal	100	100
Gemiddelde omvang per gemeente (in aantal personen)	13,4	11,8
Maximum omvang (in aantal personen)	58	80
n	17	35

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Kenmerken uitgeprocedeerde asielzoekers in noodopvang

Bij ingang van het bestuursakkoord hadden zeker niet alle gemeenten de noodopvangpopulatie duidelijk in beeld. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat in bijna een derde (30%) van de noodopvang verlenende gemeenten was niet bekend hoeveel 'oude wetters' er verbleven. Bij de responderende gemeenten die hier wel zicht op hadden, betrof het overgrote deel van de noodopvangpopulatie 'oude wetters'. Deze 'oude wetters' hadden een asielaanvraag ingediend onder de oude Vreemdelingenwet en kwamen veelal in aanmerking voor de pardonregeling. Maar er verbleven ook uitgeprocedeerde 'nieuwe wetters' in de noodopvang (Van der Welle en Odé 2009). Zij hadden een eerste aanvraag ingediend na 1 april 2001, onder de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000), en daarop een onherroepelijke afwijzing ontvangen. In mei 2007 bevonden zich in de gemeentelijke noodopvang zowel personen die rechtmatig als die onrechtmatig in Nederland verbleven. De term 'uitgeprocedeerde asielzoekers' verwijst namelijk naar asielzoekers die zijn uitgeprocedeed in hun (eerste) asielprocedure. Dit betekent echter niet dat zij volledig zijn uitgeprocedeed. Een deel van hen is bijvoorbeeld een procedure gestart voor een reguliere verblijfsvergunning op grond waarvan zij tijdens de procedure rechtmatig in Nederland verblijven.¹⁴¹ Uit de WODC-enquête onder gemeenten blijkt dat in de meeste responderende gemeenten, voor zover bekend, de noodopvangpopulatie merendeels of zelfs geheel bestond uit rechtmatig verblijvenden.

Afspraken bestuursakkoord ter beëindiging noodopvang

De VNG voerde de onderhandelingen met de toenmalige Staatssecretaris van Justitie namens de gemeenten, maar is als belangenbehartiger niet in de positie om gemeenten te verplichten zich aan de afspraken te committeren. Ondanks de inspan-

¹⁴¹ Van 'rechtmatig verblijf' is volgens de Vw 2000 ook sprake als de vreemdeling toestemming heeft gekregen om de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier of asiël, of de toestemming op een bezwaarschrift of beroepsschrift in Nederland te mogen afwachten. Ook vreemdelingen die vanwege medische redenen niet worden uitgezet, verblijven in principe rechtmatig in Nederland (Zie Vw 2000 art. 8).

ningen van de VNG om draagvlak te creëren bij gemeenten,¹⁴² verwachtte een aantal gemeenten de gemeentelijke noodopvang niet te kunnen sluiten. Voor deze gemeenten was het bestuursakkoord bovenal een discussiestuk, en niet een document met harde afspraken (meerdere respondenten gemeenten).

In de uitvoering bleek al snel dat de gemeenten en het Rijk de tekst van het bestuursakkoord op verschillende manieren interpreteerden. Sommige gemeenten benadrukten het onderscheid tussen het sluiten van de noodopvang voor 'oude wetters' en 'nieuwe wetters' (zie ook paragraaf 1.3.1) (één respondent VNG).¹⁴³ De 'oude wetters' zouden voor de Pardonregeling in aanmerking komen. De 'nieuwe wetters' niet. De beëindiging van noodopvang aan 'nieuwe wetters' die rechtmatig in Nederland verbleven was volgens de gemeenten daarom een ander verhaal. Het Rijk erkende wel dat het terugkeerbeleid nooit helemaal sluitend zou zijn, omdat de medewerking van de vreemdeling hierbij ook een relevante factor is. Met medewerking van de gemeenten zouden echter alleen nog individuele gevallen resteren, die een nadere individuele beoordeling vergden (één respondent Justitie). Het 'leegmanagen' van de noodopvang had de hoogste prioriteit en slechts in uitzonderingsgevallen zou nog crisisopvang mogen worden verleend in het kader van de zorgplicht van gemeenten.

7.3 Noodopvang anno 2010 en 2011

Op grond van de afspraken in het bestuursakkoord verwachtte het Rijk van alle gemeenten dat zij de gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk 1 januari 2010 hadden beëindigd. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat dit veel responderende gemeenten is gelukt. Sinds mei 2007 is het aantal gemeenten dat noodopvang verleent sterk afgenomen (zie tabel 7.3). Het aandeel noodopvang verlenende gemeenten was op 1 januari 2010 met meer dan de helft gereduceerd. Op dat moment verleende of faciliteerde nog 14% van de gemeenten noodopvang. In de meeste gevallen hebben de gemeenten hun noodopvang opgeheven, omdat niemand meer voor deze voorziening in aanmerking kwam (Van der Welle & Odé 2009). Het idee was dat het beëindigen van de noodopvang zou samengaan met het in werking treden van de nieuwe asielprocedure. Uiteindelijk is de nieuwe asielprocedure echter niet op 1 januari 2010, maar pas op 1 juli 2010 in werking getreden. Om te zien in hoeverre de nieuwe asielprocedure de noodopvang verder heeft doen afnemen, is het interessant ook de situatie van 1 januari 2011 in ogenschouw te nemen. Uit de resultaten van de enquête onder gemeenten blijkt dat het aandeel noodopvang verlenende gemeenten begin 2011 nog verder was afgenomen (zie tabel 7.3). Er blijven echter gemeenten die nog altijd noodopvang verlenen.

¹⁴² Zie: 'Overleg VNG en Justitie over Noodopvang', *VNG*, 16 december 2009.

¹⁴³ Zie ook: 'Hoe nu verder', *INLIA*, 14 januari 2010 (www.inlia.nl/news/show/noodopvang---hoe-nu-verder).

Tabel 7.3 Gemeentelijke noodopvang, 25 mei 2007-1 januari 2011, in % (n=258)

	25 mei 2007	1 januari 2010	1 januari 2011
<i>Noodopvang</i>			
Geen noodopvang	67	83	87
Noodopvang	30	14	9
Weet niet / onbekend	4	4	4
Totaal	100	100	100

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Omvang noodopvang 2010 en 2011

Op 1 januari 2010 was de omvang van de gemeentelijke noodopvang afgenomen van gemiddeld vijf tot gemiddeld één uitgeprocedeerde asielzoeker per respondende gemeente die in deze vorm van opvang voorzag (zie tabel 7.4). Het maximaal gerapporteerde aantal was teruggelopen tot veertig uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze afname zette zich door en op 1 januari 2011 was de omvang van de noodopvang (c.q. het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat in de noodopvang verblijft) evenals het aantal gemeenten dat op die datum nog noodopvang verleende of financierde sterk teruggelopen. Wel is het belangrijk aan te geven dat de door de gemeenten gerapporteerde aantallen een onderschatting kunnen zijn van de daadwerkelijke omvang van de gemeentelijke noodopvang. Verschillende gemeenten voelen zich nog altijd genoodzaakt opvang te verlenen aan asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang van het Rijk. Zij gebruiken hiervoor echter niet allemaal meer de term noodopvang, maar reserveren hiervoor budget onder verschillende projecten op de gemeentebegroting (twee respondenten INLIA/LOGO).¹⁴⁴ Daarnaast verblijft een grote groep ex-AMV's in de praktijk in de gemeentelijke noodopvang, maar worden zij niet als zodanig meegeteld omdat zij deel uitmaken van het experiment Landelijke Steunpunt Perspectief.¹⁴⁵ Eén van de G4-gemeenten verleent op het moment van dataverzameling bijvoorbeeld noodopvang aan ongeveer tachtig ex-AMV's (twee respondenten grote gemeente).

¹⁴⁴ Er zijn ook gemeenten die noodopvang wel onder die noemer in de begroting opnemen.

¹⁴⁵ Landelijk Steunpunt Perspectief is een experiment in negentien gemeenten, waarbij voormalige AMV's intensief worden begeleid in het proces van terugkeer of toelating om te voorkomen dat zij in de illegaliteit belanden. Een onderzoeksrapport met bevindingen van de evaluatie van dit project (Grund, et al., 2011) en de reactie van de Minister voor Immigratie en Asiel zijn op 14 september 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het project werd, conform de afspraak die bij de start van het experiment met gemeenten is gemaakt, per 1 april 2011 beëindigd.

Tabel 7.4 Omvang noodopvang aan afgewezen asielzoekers per gemeente

	25 mei 2007	1 januari 2010	1 januari 2011
<i>Noodopvang (%)</i>			
Geen noodopvang	67	83	87
Minder dan 10 personen	16	11	7
10-20 personen	6	0	0
20-30 personen	2	1	0
Meer dan 30 personen	4	1	0
Weet niet / onbekend	6	4	5
Totaal (n=258)	100	100	100
Gemiddelde omvang per gemeente (in aantal personen)	4,6	1,2	0,5
Maximum omvang (in aantal personen)	120	40	32

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Kenmerken gemeenten met noodopvang 2010 en 2011

Uit de enquête blijkt dat net als bij ingang van het bestuursakkoord vooral de grotere gemeenten de afgelopen jaren noodopvang verleenden of financierden (zie tabel 7.5). Kleinere en middelgrote gemeenten wisten sneller hun noodopvang te sluiten. Alle grote gemeenten die in 2007 noodopvang verleenden, ruim 40% deden dit op 1 januari 2010 nog altijd. Uit het onderzoek van Van der Welle en Odé in 2009 komt een wat ander beeld naar voren. Op 31 mei 2009 had ongeveer 4% van de grote steden de noodopvang inmiddels beëindigd, 22% had geen ervaring met noodopvang en bijna drie kwart verleende nog noodopvang. In dit onderzoek zijn meer grote gemeenten vertegenwoordigd wat het verschil met de meting in 2011 kan verklaren. Daarnaast kunnen gemeenten op 25 mei 2007 geen noodopvang hebben, en medio 2009 wel. Ook steeg in veel gemeenten het aantal uitgeproceeerde asielzoekers in de zomer van 2007, mogelijk omdat deze asielzoekers het idee hadden in de noodopvang meer kans te maken op een burgemeestersverklaring (één respondent middelgrote gemeente). Het beeld dat grote gemeenten veelal hun noodopvang niet per 1 januari 2010 hadden beëindigd komt wel uit beide onderzoeken duidelijk naar voren. Wel nam de gemiddelde omvang van de noodopvang in de grote gemeenten af. In de loop van 2010 heeft een aantal grote gemeenten hun noodopvang alsnog beëindigd en nam de gemiddelde omvang verder af. Op 1 januari 2011 faciliteerde nog bijna 30% van de grote gemeenten noodopvang aan gemiddeld vier personen per gemeente. Bij de kleinere en middelgrote gemeenten verliep het beëindigen van de noodopvang sneller. Medio 2007 verleende bijvoorbeeld ruim een derde (35%) van de gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners nog noodopvang. Op 1 januari 2010 was dit al afgenomen tot één op de tien gemeenten, waarna het aandeel redelijk stabiel bleef.

Tabel 7.5 Gemeenten met noodopvang en gemiddelde omvang naar gemeentegrootte

	<10.000	10-20.000	20-50.000	50-100.000	100.000
<i>Noodopvang (%)</i>					
25 mei 2007	0	21	35	46	41
1 januari 2010	0	9	10	35	41
1 januari 2011	0	1	9	19	29
<i>Gemiddelde omvang (in aantallen personen)</i>					
25 mei 2007	0,0	2,1	5,8	4,6	13,4
1 januari 2010	0,0	0,3	0,8	1,8	9,8
1 januari 2011	0,0	0,0	0,3	1,0	3,9
n	21	77	115	26	17

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Naast grotere gemeenten, verleenden vooral ook responderende gemeenten met een asielzoekerscentrum binnen hun gemeentegrenzen en de LOGO-gemeenten noodopvang (zie tabel 7.6). Bij aanvang van het bestuursakkoord verleende een ruime meerderheid van de responderende gemeenten met centrale opvang (63%) en de responderende LOGO-gemeenten (64%) noodopvang. In de gemeenten zonder centrale opvang en in de niet-LOGO gemeenten was dit respectievelijk een kwart (24%) en bijna een vijfde (17%). In zowel gemeenten met centrale opvang als LOGO-gemeenten is tussen 25 mei 2007 en 1 januari 2010 de omvang van de gemeentelijke noodopvang flink gereduceerd. Toch bleef er een 'restgroep' bestaan, een kleine groep uitgeprocedeerde asielzoekers die volgens de gemeenten tussen wal en schip viel, en waaraan zij noodopvang bleven verlenen.

Tabel 7.6 Gemeenten met noodopvang naar gemeentetype

	Centrale opvang (AZC)		LOGO	
	Ja	Nee	Ja	Nee
<i>Noodopvang (%)</i>				
25 mei 2007	63	24	62	17
1 januari 2010	34	10	32	7
1 januari 2011	26	5	16	5
<i>Gemiddelde omvang (in aantallen personen)</i>				
25 mei 2007	11,8	3,5	10,8	2,3
1 januari 2010	3,2	0,9	2,3	0,9
1 januari 2011	1,4	0,3	0,8	0,4
n	35	220	73	170

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

Kenmerken uitgeprocedeerde asielzoekers in noodopvang 2010 en 2011

Verreweg de meeste gemeenten hanteren expliciete criteria voor het verlenen van noodopvang (Van der Welle & Odé, 2009). Toetsing vindt plaats door de opvangorganisatie, betrokken instanties zoals INLIA en VluchtelingenWerk, of door de gemeente zelf. Deze criteria kunnen dus per gemeente verschillen. De LOGO-gemeenten hebben drie doelgroepen benoemd waaraan zij noodopvang verlenen. Deze waren op 1 januari 2010:

- 1 legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die verstoken zijn van voorzieningen van rijkswege; geen opvang/huisvesting, geen inkomsten/uitkering, geen verzekering (ziekttekosten en WA);

- 2 vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek na definitieve afwijzing van hun aanvraag om toelating maar dit niet binnen de gestelde termijn van 28 dagen kunnen realiseren en daardoor geen recht hebben op voorzieningen van rijkswege;
- 3 vreemdelingen voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten de opvang blijven, bijvoorbeeld ernstig zieken en gezinnen met kinderen onder de één jaar.¹⁴⁶

Andere (aanvullende) criteria die gemeenten hanteren, zijn bijvoorbeeld een binding met de woonplaats of de behoefte aan medische zorg (meerdere respondenten gemeenten). Zoals blijkt uit tabel 7.7 zijn de rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers de grootste groep in de gemeentelijke noodopvang en hun aandeel is toegenomen. Uit het onderzoek van Van der Welle en Odé (2009) blijkt dat het bij rechtmatig verblijvenden vooral gaat om asielzoekers die een herhaalde asielaanvraag of een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning hebben ingediend. Bij aanvang van de Pardonregeling waren 'oude wetters' een omvangrijke groep, die door de uitvoering van de Pardonregeling sterk in omvang is afgenomen. Bij een groot deel van de gemeenten is echter niet precies bekend hoeveel 'oude wetters' er op verschillende momenten in de noodopvang verbleven. Voor zover er gegevens bekend zijn, lijkt het erop dat, ondanks de afname in omvang, 'oude wetters' anno 2011 nog altijd een substantieel deel van de noodopvangpopulatie vormen.

Tabel 7.7 Samenstelling noodopvang in noodopvang-verlenende gemeenten, 2007-2011*

	Oude wetters			Rechtmatig verblijvenden		
	25-05-2007	01-01-2010	01-01-2011	25-05-2007	01-01-2010	01-01-2011
Minder dan 50%	7	11	5	7	8	0
50 – 100%	16	8	18	8	3	9
100%	47	31	27	58	53	64
Onbekend	30	50	50	28	36	27
Totaal (%)	100	100	100	100	100	100
Gemiddelde omvang per gemeente in aantallen						
personen	12,4	0,5	3,5	2,5	0,7	6,0
Minimum	1	0	1	0	0	1
Maximum	80	35	6	31	31	32
n	76	36	22	76	36	22

* De categorieën 'Oude wetters' en 'Rechtmatig verblijvenden' sluiten elkaar niet uit.

Bron: WODC-enquête onder gemeenten, 2011

7.4 Knelpunten bij het beëindigen van noodopvang

Bij het sluiten van de gemeentelijke noodopvang ondervonden gemeenten verschillende problemen. De drie belangrijkste obstakels voor het beëindigen van de noodopvang waren nog lopende verblijfsaanvragen, de zorgplicht van gemeenten en het (niet sluitende) terugkeerbeleid. We bespreken hier de knelpunten die gemeenten

¹⁴⁶ Zie ook: 'Hoe nu verder', *INLIA*, 14 januari 2010 (www.inlia.nl/news/show/noodopvang---hoe-nu-verder).

ondervonden en de ontwikkelingen op deze punten sinds de ondertekening van het bestuursakkoord.

7.4.1 Reguliere vervolgprocedures: medisch, buitenschuld en schrijnendheid

Volgens het Rijk hebben asielzoekers die op hun eerste asielverzoek een onherroepelijke afwijzing hebben ontvangen in principe geen recht meer op opvang van rijkswege. Zij kunnen echter wel een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning indienen, bijvoorbeeld op 'medische gronden', het 'buitenschuld criterium', vanwege 'schrijnendheid' of 'verblijf bij kind'.¹⁴⁷ In principe moeten deze procedures vanuit het buitenland worden gevoerd, maar hierop zijn een aantal uitzonderingen zoals aanvragers die al eerder een verblijfsvergunning hebben gehad voor bepaalde tijd of aanvragers die wegens medische omstandigheden niet kunnen vertrekken. Hierdoor worden gemeenten geconfronteerd met een groep rechtmatig in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers die toch op straat komen te staan. Onder de nieuwe Vreemdelingenwet zou dit probleem zo veel mogelijk worden opgelost door kwalitatief goede eerste procedures (waarin bijvoorbeeld de medische informatie al wordt meegenomen) en versnelde procedures voor vervolgaanvragen. De mogelijkheid om procedures te stapelen moest worden ontmoedigd.

Geen opvang ter voorkoming van kansloze aanvragen

Het Rijk wil zo veel mogelijk voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers kansloze reguliere vervolgprocedures starten om zo opvang af te dwingen. Gemeenten willen echter een oplossing voor rechtmatig in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat komen te staan in afwachting van de beslissing in een lopende procedure. In het voorjaar van 2008 voerde de IND een ex ante uitvoeringstoets uit ten behoeve van de nieuwe asielprocedure. Hierin werd ook onderzocht of er een 'beheersbare manier was waarop uitvoering kon worden gegeven aan de wens van gemeenten om voor uitgeprocedeerde asielzoekers die een (reguliere) procedure hebben lopen op medische gronden, opvang te bieden.' De conclusie van deze uitvoeringstoets was destijds dat het niet mogelijk was om een adequaat filter te creëren waarmee misbruik van deze mogelijkheid tot opvang kon worden voorkomen (TK 2009-2010, 30 846, nr. 16). Dat betekende voor gemeenten dat deze groep nog altijd op straat kwam te staan, terwijl vanwege de medische problematiek er ook geen zicht op terugkeer was. Eind 2008 kaartten de Kamerleden Spekman, Van de Camp en Anker het probleem van 'zieke uitgeprocedeerde asielzoekers die recht hebben op verblijf in Nederland gedurende hun medische

¹⁴⁷ Medische gronden: verblijf op grond medische noodsituatie of ernstige lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen.

Buitenschuld: herkomstland werkt niet mee aan terugkeer of er zijn problemen met de vaststelling van de identiteit. Een uitgeprocedeerde asielzoeker kan beroep doen op het buitenschuld criterium indien hij/zij voldoende heeft geprobeerd terugkeer te realiseren, contact heeft opgenomen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) om vertrek te faciliteren en bemiddeling van IND/DT&V geen resultaat heeft gehad.

Schrijnendheid: betreft personen die "binnen de kaders van het vastgestelde beleid geen recht hebben op een verblijfsvergunning, maar menen dat ten aanzien van henzelf sprake is van een complex van bijzondere factoren dat maakt dat buiten die kaders toch een verblijfsvergunning moet worden verleend" (TK 2009-2010, 31994, nr. 32).

Verblijf bij kind: 'Verblijf bij kind' is als zodanig geen verblijfsdoel, maar in specifieke gevallen kan hierop een beroep worden gedaan: zie (TK 2009-2010, 31994, nr. 32).

procedure maar geen recht hebben op opvangvoorzieningen' opnieuw aan (TK 2008-2009, 30 846, nr. 4). Zij waren van mening dat 'met overlegging van een actueel en volledig medisch dossier en een toestemmingsverklaring van de vreemdeling', er wel een snel en goed werkend filter kon worden gecreëerd dat misbruik tegengaat. Hun motie, waarin zij de regering verzochten nog voor eind 2009 voor deze groep in opvang te voorzien, werd op 17 december 2008 door de Tweede Kamer aangenomen (Handelingen TK 2008-2009, nrs. 39 en 3565). Onderzoek naar aanleiding van deze motie zorgde ervoor dat het vanaf 1 januari 2010 onder bepaalde voorwaarden voor uitgeprocedeerde asielzoekers mogelijk werd om op grond van medische problematiek opvang te krijgen bij het COA.¹⁴⁸ Eind 2009 werd de motie Anker c.s. ingediend, waarin de Kamerleden verzochten ook voor de relatief kleine groepen 'buiten schuld', 'schrijnendheid' en 'verblijf bij kind' naar een passende oplossing te zoeken (TK 2009-2010, 31 994, nr. 19). De toenmalige Minister van Justitie deed vervolgens onderzoek naar de mogelijkheden voor het voorzien in opvang voor deze groepen uitgeprocedeerde asielzoekers. Ten aanzien van de buitenschuldprocedure en de aanvragen op grond van schrijnendheid, stelde de Minister van Justitie dat het niet mogelijk is een filter te ontwikkelen om kansrijke zaken van niet kansrijke zaken te onderscheiden. Zolang dit onderscheid niet verzekerd is, bestaat het risico dat aanvragen 'enkel worden ingediend met het oogmerk om tijdelijke opvang te verkrijgen' (TK 2009-2010, 31 994, nr. 32 en 31 944, nr. 19). Ten aanzien van het 'verblijf bij kind' houdt de minister vast aan het principe dat de betrokkene een MVV dient aan te vragen in het land van herkomst, al is het mogelijk is sommige gevallen hiervan af te zien. De vreemdeling is voor opvang dan aangewezen op het betreffende familielid.

Restgroep met rechtmatig verblijf

Door het bieden van opvang tot 28 dagen na afwijzing in de algemene asielprocedure is vaker dan voorheen opvang beschikbaar tot de uitspraak in beroep. Onder de nieuwe asielprocedure loopt het toetsen van de medische problematiek parallel aan de asielprocedure en wordt beoogd aanvragen sneller te beoordelen. Samen met het bieden van opvang aan vreemdelingen die een aanvraag doen op medische gronden, zouden deze wijzigingen ertoe leiden dat het aantal rechtmatig verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeentelijke noodopvang verder kon afnemen. Er blijft echter een restcategorie, bijvoorbeeld degenen in een buitenschuldprocedure of die een beroep doen op schrijnendheid. De behandeling van een procedure op grond van het buitenschuld criterium duurt vaak nog lang, waardoor

¹⁴⁸ Naar aanleiding van deze motie ontwikkelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie een beleidskader en een werkwijze, die in de zomer van 2009 werd getoetst. Op grond van deze toets werd geconcludeerd dat niet volledig kon worden voorkomen dat personen die kansloze aanvragen indienen opvang krijgen, vooral wanneer het aantal aanvragen zou toenemen en de uitvoering met grote aantallen uitgeprocedeerde asielzoekers zou worden geconfronteerd. Vanwege het risico op onbeheersbaarheid van de aantallen uitgeprocedeerde asielzoekers en de bijkomende kosten, besloot de toenmalige staatssecretaris van Justitie tot een testperiode van een 1 jaar. Slechts een beperkt aantal maakte gebruik van de mogelijkheid. Tot en met 22 november verzond de IND ongeveer 230 informatiepakketten aan vreemdelingen die mogelijk tot de doelgroep behoren. Daarvan ontving de IND rond de 130 pakketten retour, waarvan zij zestig pakketten compleet bevond. In totaal zijn ongeveer 10 aanvragen direct ingewilligd, 40 aanvragen direct afgewezen en 10 aanvragen toegekend omdat het Bureau Medische Advies niet binnen twee weken een advies kon uitbrengen (TK 2010-2011, 30 846, nr. 17).

deze niet binnen de vertrektermijn kan worden afgerond.¹⁴⁹ En de criteria voor schrijnendheid zijn voor gemeenten vaak ondoorzichtig (twee respondenten INLIA/LOGO). Deze kleine groep uitgeprocedeerde asielzoekers met rechtmatig verblijf is ook één van de redenen waarom gemeenten ervoor kiezen speciale voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers in stand te houden of crisisopvang aan te bieden.

7.4.2 De zorgplicht van gemeenten

Een tweede reden waarom gemeenten de noodopvang niet kunnen of konden beëindigen, was dat zij door de rechter hen bevestigde in hun zorgplicht. Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en Europese Verdragen zijn gemeenten verplicht opvang te verlenen aan 'kwetsbare personen', waaronder kinderen. In 2008 diende de organisatie *Defence for Children* bij het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) een klacht in tegen de Nederlandse staat over het onthouden van opvang voorzieningen aan kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Het ECSR oordeelde eind 2009 dat kinderen recht hebben op bescherming en daarom recht hebben op opvang.¹⁵⁰ In antwoord op Kamervragen daarover gaf de toenmalige Minister van Justitie aan dat het oordeel van het Comité juridisch niet bindend is. Hij erkende dat minderjarigen een kwetsbare groep vormen en dat voorkomen moet worden dat zij dakloos raken, maar gaf aan dat de overheid niet onbeperkt de verantwoordelijkheid kan nemen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet voldoen aan de verplichting om Nederland te verlaten, ook niet als er kinderen in het spel zijn. De verantwoordelijkheid om het vertrek van minderjarigen uit Nederland te organiseren ligt primair bij de ouders (TK 2009-2010, nr. 2035).

Daarnaast spanden uitgeprocedeerde asielzoekers de afgelopen jaren verschillende procedures aan tegen gemeenten om opvang af te dwingen of ontruiming uit de gemeentelijke voorzieningen te voorkomen. De rechterlijke uitspraken die hierop volgden, hadden gevolgen voor het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang. Belangrijk was de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in april 2010.¹⁵¹ De CRvB oordeelde dat 'kwetsbare groepen met rechtmatig verblijf' recht hebben op opvang. Aangezien er geen beroepsmogelijkheden zijn tegen de uitspraak van het CRvB, was duidelijk dat dit consequenties zou hebben voor vergelijkbare zaken in alle gemeenten en voor verschillende kwetsbare groepen.¹⁵² Er volgden meerdere uitspraken waarin werd geoordeeld dat alleenstaande ouders met minderjarige kinderen (en andere kwetsbare groepen) niet vanuit een centrale

¹⁴⁹ In 2009 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van een buitenschuldprocedure 389 dagen. In 2010 bedroeg de doorlooptijd gemiddeld 281 dagen. De langst gevoerde procedure bedroeg vier jaar en de kortste ongeveer een uur (Aanhangsel bij de Handelingen TK 2010-2011, nr. 914).

¹⁵⁰ Complaint 47/2008 – *Defence for Children international (DCI) v. The Netherlands*. Registratiedatum: 04-02-2008. Uitspraak op 20-10-2009.

¹⁵¹ LJN: BM0956, Centrale Raad van Beroep, 09/1082 WMO, uitspraak 19-04-2010.

¹⁵² Kwetsbare personen volgens de 'terugkeerrichtlijn' van het Europees Parlement en de Raad van Europa (Art. 3 onder 9, 2008/115/EG, 16 december 2008): minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.

opvang locatie of een VBL op straat mogen worden gezet.¹⁵³ Op 11 januari 2011 bevestigde het Gerechtshof van Den Haag deze zienswijze.¹⁵⁴ De Minister voor Immigratie en Asiel heeft aangekondigd tegen deze uitspraak van het Hof in cassatie te gaan (TK 2010-2011, 29 344, nr. 79). Gemeenten moeten voorlopig in het kader van hun zorgplicht echter voorzien in opvang voor kwetsbare groepen.¹⁵⁵ De minister kondigde aan de uitgeprocedeerde gezinnen te willen opvangen in een op vertrek ingerichte locatie van het COA met een 'sober voorzieningenniveau', maar die voorziet in de noodzakelijke dagelijkse verzorging van kinderen (TK 2010-2011, 29 344, nr. 79).

7.4.3 Terugkeerbeleid

Uitgeprocedeerde asielzoekers die tot de kwetsbare groepen behoren (zie voetnoot 152) vormen een derde obstakel in het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang. Als zij voor hun vertrek op straat komen te staan, voelen gemeenten zich, niet alleen vanwege hun zorgplicht maar ook vanuit hun plicht de openbare orde te bewaken, genoodzaakt toch opvang te verlenen. Zij willen zo veel mogelijk voorkomen dat personen uit beeld en mogelijk in de illegaliteit verdwijnen (meerdere respondenten grote en middelgrote gemeenten). Eén van de uitgangspunten van het bestuursakkoord was om zo veel mogelijk het daadwerkelijke vertrek uit Nederland te bevorderen van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben om in Nederland te verblijven. Een projectmatige aanpak van het Rijk, waarbij procedures sneller moesten worden afgehandeld, er intensief werd samengewerkt en contact werd onderhouden met gemeenten en veranderingen in de opvang in afwachting van vertrek (bijvoorbeeld de VBL) moeten hieraan bijdragen. Naar aanleiding van het onderzoek naar de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang medio 2009 (Van der Welle & Odé, 2009) kondigde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan dat gemeenten in samenwerking met de IND en de DT&V naar oplossingen zouden zoeken voor vreemdelingen die zich op dat moment nog in de noodopvang bevonden. De gemeenten kunnen sinds medio 2010 met vragen over de status en achtergronden van deze asielzoekers terecht bij een 24-uur bereikbare interventielijn van de DT&V (TK 2009-2010, nr. 19 637, p. 3). De DT&V zou het vertrek van de 'verwijderbare vreemdelingen' faciliteren (TK 2008-2009, 31 018 nr. 53; TK 2009-2010, 19 637 nr. 1347). Tot maart 2010 meldden de gemeenten ongeveer 890 personen aan bij de DT&V. De meerderheid van deze personen werd ondergebracht bij het COA of in de VBL, waardoor de gemeentelijke noodopvang verder kon afnemen. Naast deze intensieve samenwerking tussen gemeenten, IND en DT&V op individuele dossiers zijn ook een aantal structurele maatregelen genomen om deze problematiek aan te pakken. Het recht op opvang is niet langer beperkt tot de vertrektermijn van 28 dagen na een afwijzing in de algemene (asiel)procedure. Met het oog op terugkeer kan aan de betrokkenen aansluitend (in beginsel 12 weken) een

¹⁵³ Bijvoorbeeld LJN: BM2856, Rechtbank Zutphen, uitspraak 29-4-2010; LJN: BQ0032, Rechtbank Breda, uitspraak 24-12-2010.

¹⁵⁴ LJN: BO09924, Gerechtshof Den Haag, 200.063.511/01, hoger beroep, uitspraak 11-01-2011.

¹⁵⁵ LJN: BP9010, Rechtbank Assen, 11/154, voorlopige voorziening, uitspraak 24-03-2010, LJN: BM0846, Rechtbank Utrecht, SBR 10/867 /WMO, uitspraak 06-04-2010, Rechtspraak.nl: LJN: BM2856, Rechtbank Zutphen, 109691 /KG ZA 10-10, Kort geding, uitspraak 29-04-2010, LJN:BN0391, Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden, 10/928, uitspraak 05-07-2010.

vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd in de VBL. Ook is onder bepaalde voorwaarden plaatsing in de vreemdelingenbewaring mogelijk.¹⁵⁶ Een daadwerkelijk vertrek blijkt echter niet altijd binnen de gestelde termijnen te realiseren, waarna deze uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog op straat belanden. Van hen wordt – net als van iedere andere uitgeprocedeerde vreemdeling – verwacht dat zij zelfstandig Nederland verlaten. Volgens de LOGO-gemeenten komt het Rijk de afspraken uit het bestuursakkoord echter onvoldoende na door uitgeprocedeerde asielzoekers vanuit vreemdelingendetentie, asielzoekerscentra en de Vrijheidsbeperkende Locaties alsnog op straat te zetten als het begeleiden naar terugkeer niet tijdig is gelukt.¹⁵⁷ Volgens gemeenten wordt het buitenschuld criterium te beperkt toegepast en is de bewijslast hoog. Daarnaast zijn er uitgeprocedeerde asielzoekers die actief meewerken aan hun vertrek, maar niet kunnen vertrekken omdat het herkomstland niet meewerkt aan terugkeer (VWN, 2006, p. 29-31).¹⁵⁸ De kans dat zij daadwerkelijk kunnen terugkeren, is volgens de gemeenten klein (meerdere respondenten gemeenten).¹⁵⁹ De cijfers met betrekking tot terugkeer laten ook zien dat het realiseren van terugkeer niet gemakkelijk is.¹⁶⁰ Volgens gemeenten wentelt het Rijk deze problematiek te eenzijdig af op de vreemdeling (meerdere respondenten gemeenten; één respondent VNG).

Bijzondere categorieën: ex-AMV's, 1F'ers en Dublin-claimanten

Drie groepen uitgeprocedeerde asielzoekers hebben in het kader van terugkeerproblematiek de speciale aandacht van het rijk en de gemeenten: ex-AMV's, 1F'ers en Dublin-claimanten.

In het bestuursakkoord werden ex-AMV's expliciet benoemd als een kwetsbare groep als het gaat om terugkeer. Uitgeprocedeerde AMV's hebben na het bereiken van de achttienjarige leeftijd geen recht meer op verblijf- en opvangvoorzieningen. Echter, slechts weinig ex-AMV's keerden daadwerkelijk zelfstandig (onder begeleiding van IOM of op andere wijze geregistreerd) terug naar het herkomstland. Een groot deel is zelfstandig zonder toezicht vertrokken (TK 2010-2011, 27 062, nr. 66). In 2008 verleende een vijftiental gemeenten al opvang en begeleiding aan ex-AMV's, de zogenaamde Steunpunt perspectiefaanpak, om hen toekomstperspectief te bieden en te voorkomen dat zij kiezen voor een illegaal verblijf in Nederland. Naar aanleiding van een motie van Spekman c.s. kreeg dit initiatief landelijke opvolging in de vorm van een experiment in negentien gemeenten (TK 2008-2009, 19 637, nr. 1211; TK 2010-2011, 27 062, nr. 66). De verwachting is dat de intensieve begeleiding duurzame terugkeer bevordert en een illegaal verblijf onaantrekkelijk maakt. In juli 2010 maakten ongeveer 550 ex-AMV's gebruik van de voorzieningen van de speciale gemeentelijke steunpunten (TK 2010-2011, 27 062, nr. 66).

Ook het realiseren van de terugkeer van 1F'ers is moeilijk. Ongewenst verklaarde vreemdelingen aan wie het artikel 1F is tegengeworpen kunnen niet worden uitgezet

¹⁵⁶ Maximaal 14 dagen.

¹⁵⁷ 'Gemeenten willen weer noodopvang', *Trouw*, 6 april 2010.

¹⁵⁸ De Minister voor Immigratie en Asiel, Leers, oordeelde recentelijk dat iedere vreemdeling die terug moet of wil keren ook daadwerkelijk terug kan keren. (Zie: *Iedereen die terug wil naar het land van herkomst, kan terug*, Nieuwsbrief Rijksoverheid, 3 juni 2011).

¹⁵⁹ Zie ook Leerkes, Galloway & Kromhout (2010).

¹⁶⁰ Zie bijv. de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) (2010), Jaarverslag 2010, Den Haag; Rapportages Vreemdelingenketen, januari-juni 2010 en juli-december 2010.

als zij het risico lopen slachtoffer te worden van marteling, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (Art. 3 EVRM). Ook komt het geregeld voor dat het herkomstland in deze gevallen niet meewerkt aan terugkeer. De 1F'ers mogen echter evenmin in Nederland verblijven en hebben geen recht op opvang of andere voorzieningen. Zij komen officieel niet aanmerking voor enige vorm van opvang, maar kunnen dus evenmin terug. Daarom worden zij veelal wel ondersteund (meerdere respondenten gemeenten).

Tot slot is het terugkeerbeleid ook voor de zogenaamde Dublin-claimanten niet sluitend. Dublin-claimanten, dat wil zeggen asielzoekers die in Nederland asiel hadden aangevraagd en vervolgens zijn doorgereisd naar een ander land, vielen vanwege de voorwaarde van een ononderbroken verblijf, niet onder de pardonregeling. Indien zij weer terugkeerden naar Nederland, werd nagegaan of zij uitzetbaar waren. Een deel van de Dublin-claimanten bleek niet uitzetbaar en kwam dus ook niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning onder het generaal pardon. Daarnaast vielen de asielzoekers die in eerste instantie een asielaanvraag hadden ingediend in Griekenland en vervolgens waren doorgereisd naar Nederland enige tijd tussen wal en schip (meerdere respondenten gemeenten). Op 3 juni 2010 oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat overdrachten van Zuid- en Centraal Somaliërs aan Griekenland tijdelijk dienden te worden opgeschort omdat de Griekse autoriteiten niet onderzochten of artikel 3 EVRM (zie boven) zich tegen terugkeer verzet. Naar aanleiding van deze uitspraken werd in nagenoeg alle zaken 'waarin een asielzoeker ageert tegen zijn overdracht aan Griekenland door de rechter bepaald dat de overdracht tijdelijk werd opgeschort' (TK 2010-2011, Aanhangsel 739). Op 21 januari 2011 oordeelde het EHRM dat een Dublin-overdracht aan Griekenland vanwege slechte detentie- en leefomstandigheden voor asielzoekers niet aanvaardbaar is in het kader van het EVRM (343/2003/EG). Dit heeft tot gevolg dat de asielzoekers die verblijven in Nederland en voor wie onder de Dublin-verordening Griekenland verantwoordelijk is, worden opgenomen in de Nederlandse asielprocedure. Zij moeten een nieuwe asielprocedure indienen. Tijdens deze procedure hebben zij weer recht op opvang van rijkswege.

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is bezien hoe het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang is verlopen en tegen welke knelpunten gemeenten aanliepen. Sinds de ondertekening van het bestuursakkoord is de gemeentelijke noodopvang sterk afgenomen. Ongeveer 14% van de gemeenten verleende begin 2010 nog noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers, vergeleken met 30% bij ondertekening van het bestuursakkoord. Ook nam de totale omvang van de noodopvang substantieel af. De gemiddelde omvang liep terug van bijna vijf uitgeprocedeerde asielzoekers in de noodopvang per gemeente medio 2007, naar gemiddeld minder dan één op 1 januari 2010. De noodopvang was dus niet in alle gemeenten opgeheven, zoals beoogd in het bestuursakkoord. Er bleven gemeenten die zich genooddaakt voelden om noodopvang te blijven verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers, ook na 1 januari 2010 en na de invoering van de nieuwe asielprocedure. Wel neemt het aandeel gemeenten met noodopvang nog altijd af. Op 1 januari 2011 verleende nog ongeveer één op de tien gemeenten noodopvang. Het feit dat gemeenten de opvang of andere voorzieningen die expliciet bedoeld waren voor uitgeprocedeerde asielzoekers hebben beëindigd, betekent niet zij in het geheel geen opvang meer bieden aan deze groep. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen immers ook in de crisisopvang verblijven.

Bij ingang van het bestuursakkoord waren de oude wetters een zeer omvangrijke groep in de noodopvang. Het aantal 'oude wetters' in de gemeentelijke noodopvang is sindsdien sterk afgenomen. Velen hebben een verblijfsvergunning gekregen onder de pardonregeling en zijn doorgestroomd naar reguliere huisvesting. Toch verbleven er ook op 1 januari 2010 nog 'oude wetters' in de noodopvang. Ten tijde van het bestuursakkoord verleenden de meeste gemeenten vooral noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers die rechtmatig in Nederland verbleven. Dit was nog altijd een belangrijke groep op 1 januari 2011. Wel is de totale omvang van noodopvang ook voor deze groep afgenomen.

Vooraf drie knelpunten bemoeilijkten het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang: mensen in reguliere vervolgprocedures die rechtmatig verblijf hebben maar geen recht op opvang van rijkswege, de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen, en de onmogelijkheid van een sluitend terugkeerbeleid. De behoefte aan noodopvang voor rechtmatig verblijvenden en uitgeprocedeerde asielzoekers in afwachting van terugkeer waren al bij ondertekening van het bestuursakkoord bekend. De invoering van een verbeterde asielprocedure moest dit grotendeels ondervangen. Deze nieuwe asielprocedure trad echter pas op 1 juli 2010 in werking. Uit de cijfers voor 2011 blijkt dat de nieuwe asielprocedure de behoefte aan gemeentelijke noodopvang niet geheel heeft weggenomen. Ook op 1 januari 2011 zijn er nog gemeenten die noodopvang verlenen. Een helemaal sluitend terugkeerbeleid lijkt niet mogelijk, volgens gemeenten zal er daardoor waarschijnlijk behoefte aan noodopvang blijven bestaan. In vergelijking met de situatie in 2007 gaat het nu echter vooral om individuele gevallen en niet meer om grote groepen uitgeprocedeerde asielzoekers die 'tussen wal en schip vallen'. Dit blijkt ook uit de discussies tussen het Rijk en de gemeenten. Het gaat niet langer over het terugdringen van de opvang van grote aantallen uitgeprocedeerden en tegenwerkende gemeenten, maar over oplossingen in individuele dossiers en de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen.

8 Conclusie

De regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet, oftewel de Pardonregeling, hield in dat onder bepaalde voorwaarden ambtshalve een verblijfsvergunning zou worden verleend aan een duidelijk afgebakende groep van naar schatting tussen de 25.000 en 30.000 asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers. Hiermee zou de zogenaamde 'prop' in de asielketen worden weggewerkt. Aan de instelling van de regeling ging een stevige politieke en maatschappelijke discussie vooraf. Op 25 mei 2007 werd een bestuursakkoord met betrekking tot de Pardonregeling ondertekend door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG. Op 15 juni 2007 trad de Pardonregeling in werking. De regeling werd eind december 2008 beëindigd,

De regeling was gekoppeld aan een aantal afspraken. De overheid moest met de VNG, als vertegenwoordiger van de gemeenten, overeenstemming bereiken over de wijze van huisvesting en integratie van de gepardonneerden, het verlenen van medewerking aan de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 – inclusief terugkeer – het beëindigen van de noodopvang door gemeenten aan uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege, onder wie afvallers van de Pardonregeling, en over de financiële tegemoetkoming voor gemeenten ten behoeve van de uitvoering van de regeling.

Gedurende het hele proces van uitvoering vond – in wisselend verband – vaak overleg plaats tussen de betrokken partijen.

In dit rapport worden de resultaten besproken van een evaluatie van de Pardonregeling, zoals door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG bij de totstandkoming van het bestuursakkoord was toegezegd. Het doel van het onderzoek was nagaan of de uitvoering van de Pardonregeling volgens de vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden is verlopen en of de resultaten overeenkomen met hetgeen vooraf was beoogd.

In het rapport zijn, naast een beschrijving van de totstandkoming en de voorbereiding van de Pardonregeling, vijf onderzoeksvragen op vijf verschillende thema-gebieden in detail aan de orde gekomen en beantwoord. Daartoe is literatuuronderzoek verricht, zijn interviews gehouden met 59 respondenten van gemeenten, ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere betrokken instanties, is een enquête gehouden onder alle gemeenten in Nederland (respons 61%, n=258) en is gebruik gemaakt van een databestand met IND-gegevens over de pardonvergunningverlening.

In dit slothoofdstuk passeren de vijf themagebieden de revue, waarbij we eerst de bijbehorende onderzoeksvragen noemen en vervolgens de belangrijkste conclusies presenteren. Achtereenvolgend gaan we in op de vergunningverlening (paragraaf 8.1), de huisvesting van de gepardonneerden (paragraaf 8.2) en hun integratie (paragraaf 8.3). Daarna behandelen we de terugkeer van afvallers van de Pardonregeling (paragraaf 8.4) en de beëindiging van de noodopvang (paragraaf 8.5), om af te ronden met een slotbeschouwing (paragraaf 8.6).

8.1 Vergunningverlening

Hoe is in het kader van de Pardonregeling het proces rond de vergunningverlening verlopen?

Voor de Pardonregeling kwamen vreemdelingen in aanmerking die een eerste asiel-aanvraag hadden ingediend voor 1 april 2001 en die sinds die datum (in de praktijk in het jaar 2006) aantoonbaar ononderbroken in Nederland hadden verbleven sinds hun asielaanvraag. Daarnaast mocht er geen sprake zijn van contra-indicaties; wanneer de vreemdeling een gevaar vormde voor de openbare orde of de nationale veiligheid, hij ongewenst was verklaard, reeds in het bezit was van een verblijfsvergunning, of in diverse procedures verschillende ongeloofwaardige identiteiten of nationaliteiten had opgegeven, werd geen Pardonvergunning verleend.

Omdat van tevoren bekend was dat de IND niet alle pardonkandidaten in beeld had, werd besloten dat gemeenten kandidaten bij de IND konden aanmelden door middel van een zogenoemde burgemeestersverklaring waarin werd aangegeven dat het aannemelijk was dat de persoon in kwestie in 2006 ononderbroken in Nederland had verbleven. Voor deze beperkte periode was gekozen omdat het voor pardonkandidaten ondoenlijk zou zijn om over langere periodes bewijzen voor verblijf in Nederland te overleggen.

De Pardonvergunning zou ambtshalve worden verleend om te voorkomen dat de IND overspoeld zou worden door aanvragen en om te voorkomen dat tegen het niet verlenen van een verblijfsvergunning bezwaar kon worden gemaakt. Vreemdelingen konden echter ook een Pardonvergunning aanvragen via het M50-loket van de IND. Het proces rond de vergunningverlening door de IND is over het algemeen volgens plan verlopen. De IND werkte overeenkomstig de aangekondigde fasering (beoordeling bekende pardonkandidaten, beoordeling dossiers met burgemeestersverklaringen en vervolgens verlening vergunningen voor voortgezet verblijf). De werkzaamheden verliepen in eerste instantie ook binnen de tijdsplanning. Medio 2008 was over 95% van de pardonkandidaten die op dat moment bekend waren een beslissing genomen.

Door het verruimen van de aanvraagtermijn voor het indienen van burgemeestersverklaringen, het feit dat er toch bezwaar- en beroepsprocedures mogelijk waren en als gevolg van extra werklast in verband met de ontdekking dat er fraude was gepleegd met fotokaarten, lukte het de IND uiteindelijk niet om alle werkzaamheden rondom de vergunningverlening eind 2008 te beëindigen zoals beoogd. Eind 2010 was nog altijd een aantal IND-medewerkers bezig met onder meer bezwaar- en nog lopende (hoger) beroepsprocedures, fraudeonderzoek en de intrekking van pardonvergunningen.

Ook de afgifte van burgemeestersverklaringen verliep goed, zij het niet binnen de vooraf beoogde termijn. Gemeenten probeerden op allerlei manieren (via lokale belangenorganisaties, persoonlijk contact, lokale media en noodopvang verlenende instanties) zo veel mogelijk pardonkandidaten te bereiken. Het opmaken en controleren van de dossiers werd vervolgens meestal geheel of deels uitbesteed aan lokale belangenorganisaties, mede om de drempel voor pardonkandidaten om zich aan te melden zo laag mogelijk te houden. Andere gemeenten hielden dit proces in eigen hand. Veelal controleerden gemeenten eerst of de vreemdeling in het IND-bestand voorkwam, om het onnodig opstellen van een burgemeestersverklaring (inclusief het verzamelen van bewijs) te voorkomen. Vooral de G4 lukte het niet om voor eind 2007 alle burgemeestersverklaringen in te dienen, omdat zich tegen het einde van de termijn nog een groot aantal pardonkandidaten meldde. Onder hen waren waarschijnlijk ook pardonkandidaten die zich hadden gemeld bij een M50-loket. Daar zijn

uiteindelijk geen aanvragen geregistreerd: de aanvragers werden doorverwezen naar gemeenten. Het laatste gemeentelijke pardonloket sloot eind 2008. Van de 35.874 pardonkandidaten hadden op 21 februari 2011 in totaal 28.304 personen een Pardonvergunning ontvangen, van wie bijna 20% op grond van een burgemeestersverklaring. Ruim 6.000 pardonkandidaten kregen geen aanbod omdat ze al een andersoortige verblijfsvergunning hadden of omdat ze in andere opzichten niet voldeden aan de criteria. Daarnaast hebben ruim 1.000 pardonkandidaten het aanbod niet geaccepteerd (omdat zij wellicht onder het categoriaal beschermingsbeleid vielen), of was het onmogelijk om hen het aanbod toe te sturen (zij bleken onvindbaar).

8.2 Huisvesting en intake in gemeenten

Hoe is het proces rond de huisvesting van gepardonneerden verlopen en in hoeverre zijn de afspraken die daarover in het bestuursakkoord zijn gemaakt nagekomen?

In het bestuursakkoord was overeengekomen dat gepardonneerden uiterlijk twee jaar na toekenning van de verblijfsvergunning adequaat zouden worden gehuisvest en dat elke gemeente in principe een bepaald aantal gepardonneerden zou moeten huisvesten (de taakstelling).

Bij de huisvesting van gepardonneerden was, naast de gemeenten, woningcorporaties, het COA en VWN, ook een speciaal hiervoor opgerichte Taskforce betrokken. Deze laatste partij bracht de doelgroep in kaart en drong bij gemeenten aan op een integrale aanpak: huisvesting, inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt. De huisvesting van degenen die in een opvanglocatie van het COA verbleven, de zogenoemde 'binnen-COA-groep', verliep grotendeels overeenkomstig de wijze waarop de huisvesting van asielvergunninghouders plaatsvindt. Gepardonneerden werden door medewerkers van het COA gestimuleerd om zelf op zoek te gaan naar een woning en konden daarvoor gebruikmaken van het aanbodmodel van het COA en eventueel hun eigen netwerk. Een groot deel van de 'binnen-COA-groep' vond een woning in de gemeente of regio van verblijf, al vormden degenen met een medische indicatie een relatief moeilijk te huisvesten doelgroep.

Voor gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep', was de gemeente het eerste aanspreekpunt. Met hen vond bij het intakekloket een gesprek plaats over onder andere hun huisvestingssituatie. Voor zover zij nog geen woonruimte hadden werden zij ingeschreven bij woningcorporaties. Die gaven (tijdelijk) prioriteit aan de huisvesting van gepardonneerden. Ook de gepardonneerden uit de 'buiten-COA-groep' zijn veelal in de gemeente van verblijf gehuisvest.

Op 1 januari 2010 was 96% van de geschatte 27.500 gepardonneerden gehuisvest. Dat betekent dat het gemeenten gelukt is om een groot gedeelte van de gepardonneerden binnen een relatief korte tijdspanne onder te brengen. De meeste gemeenten hebben er bovendien op verschillende wijzen naar gestreefd om de gepardonneerden in passende woonruimte onder te brengen: bijvoorbeeld qua omvang passend bij de gezinsgrootte. Woonruimte waar gepardonneerden al verbleven, werd in sommige gevallen beoordeeld alvorens die werd 'omgeklapt' (formeel toegeschreven aan de gepardonneerde).

De huisvesting van gepardonneerden mocht die van asielvergunninghouders niet benadelen. Of de huisvesting van gepardonneerden daarop van invloed is geweest kan niet met zekerheid worden vastgesteld. De realisatie van de taakstelling voor de huisvesting van asielvergunninghouders daalde na de eerste helft van 2008 weliswaar, maar de gemeenten huisvestten in de tweede helft van 2008 en in de

twee jaren daarna in absolute aantallen steeds meer asielvergunninghouders dan in de halfjaarlijkse perioden ervoor.

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie had, als tegemoetkoming in de kosten die gemeenten voor de uitvoering van de Pardonregeling zouden maken, ten behoeve van de huisvesting van gepardonneerden een bedrag van 55 miljoen euro gereserveerd dat in 2008 en 2009 zou worden uitgekeerd. Gemeenten dienden elk gehuisvest huishouden bij het COA te melden; de uitbetaling van de vergoeding vond ook via het COA plaats. De eerste uitbetaling geschiedde later dan afgesproken, toen gemeenten al ruim een jaar kosten voor de uitvoering van de Pardonregeling hadden gemaakt.

Een kleine 30% van de grote gemeenten gaf aan dat de ontvangen vergoeding de kosten die de gemeente voor de afgifte van burgemeestersverklaringen en de huisvesting van gepardonneerden had gemaakt, niet dekte. Dit heeft mede te maken met het feit dat nogal wat gepardonneerden, na te zijn gehuisvest (in met name kleine gemeenten), buiten de taakstelling om naar grote gemeenten verhuisden die vervolgens geen vergoeding meer kregen voor de gepardonneerde. Bij de kleine en middelgrote gemeenten gaf respectievelijk 7% en 13% aan dat de vergoeding niet toereikend was om de kosten te dekken.

Bij de registratie van de gepardonneerden in de GBA deden zich enkele knelpunten voor. Zo bleek het lastig om onjuiste persoonsgegevens te veranderen of een onjuiste identiteit te herstellen in de GBA. Voor kinderen van gepardonneerden die in Nederland waren geboren maar wier geboorte nooit was aangegeven moest met terugwerkende kracht een geboorteakte worden opgesteld, wat veel tijd in beslag nam. Het gezin waartoe deze kinderen behoorden kwam intussen niet in aanmerking voor huisvesting of een uitkering. Deze kinderen konden uiteindelijk worden geregistreerd op basis van DNA-onderzoeken en getuigenverklaringen. Daarnaast diende het ouderschap te worden erkend door een rechterlijke uitspraak. De knelpunten zijn in overleg tussen de betrokken partijen opgelost, zodat de registratie van gepardonneerden in de GBA tot stand kon komen.

Ook over de datum van inschrijving bij een zorgverzekeraar en de datum van afgifte van een bijstandsuitkering bestond enige onduidelijkheid. Hiervoor zijn op respectievelijk landelijk en lokaal niveau oplossingen gevonden.

8.3 Integratie

Hoe is het proces rond de inburgering en de arbeidstoeleiding van gepardonneerden verlopen?

De toeleiding van de – in principe inburgeringsplichtige – gepardonneerden naar inburgeringstrajecten is met urgentie opgepakt. Gepardonneerden die in de centrale opvang verbleven werd de mogelijkheid geboden om al aan hun inburgering te beginnen door gebruik te maken van het Persoonsvolgend Budget (PVB). Onder meer doordat de huisvesting van gepardonneerden voorspoedig verliep maakten niet veel gepardonneerden gebruik van deze mogelijkheid; de meesten volgden een inburgeringscursus in de gemeente.

In de gemeenten kregen de gepardonneerden na een intakegesprek een inburgeringstraject aangeboden. Om hun integratie te bevorderen, hebben gemeenten getracht om gepardonneerden zo veel mogelijk duale (inburgerings- en re-integratie-) trajecten te laten volgen, waarbij in de meeste gevallen taal en werk werden gecombineerd. Bijna 60% van de aangeboden trajecten was dual van aard. Sommige

gemeenten hebben gebruikgemaakt van taalstages, 'loodsen' en 'taalmaatjes' om dergelijke trajecten te stimuleren. Wanneer gepardonneerden een zeer laag taalniveau hadden, analfabeet waren en/of er sprake was van een medische indicatie die het verrichten van arbeid belemmeren, kozen gemeenten vaak voor een 'gestapeld' traject (eerst taal, dan participatie).

In de periode 2007 t/m 2010 zijn 12.417 gepardonneerden gestart met een inburgeringstraject. Dit aantal ligt enkele procenten boven de initiële schatting van circa 12.000 inburgeringsplichtige gepardonneerden. Het merendeel van de gepardonneerden dat aan een inburgeringstraject deelnam, rondde dit succesvol af: in de periode 2007 t/m 2010 (peildatum 18 januari 2011) zijn 7.286 gepardonneerden geslaagd, 6.351 personen voor het inburgeringsexamen en 935 voor het staats-examen NT2.

Mede door de goede voorbereiding van gemeenten heeft de toeleiding van de gepardonneerden naar inburgeringstrajecten over het algemeen niet geleid tot (langere) wachtlijsten voor inburgeringscursussen. Wel was het zo dat gepardonneerden met name in de grote steden soms pas na een tijdrovend, ingewikkeld en bureaucratisch proces met een inburgeringscursus konden starten.

Per inburgeringsplichtige gepardonneerde ontvingen gemeenten € 4.480. Voor de meeste gemeenten was de financiële tegemoetkoming (ruim) voldoende, onder meer doordat gepardonneerden over het algemeen dezelfde inburgeringstrajecten volgden als andere inburgeringsplichtigen.

Het merendeel van de gepardonneerden vroeg na het verkrijgen van een pardonvergunning, een uitkering aan bij de gemeentelijke dienst SoZaWe. Daarna werden zij doorverwezen naar een re-integratiebureau dat de verdere toeleiding naar de arbeidsmarkt verzorgde. In 2009 bleek ongeveer de helft van de volwassen gepardonneerden een full time of part time baan te hebben gevonden, of een studie te volgen.

8.4 Terugkeer van 'afvallers'

Hoe is het proces verlopen rond de terugkeer van vreemdelingen die niet voor een pardonvergunning in aanmerking kwamen en tot welke resultaten heeft dit geleid?

De DT&V had een inspanningsverplichting om het daadwerkelijke vertrek van afvallers van de Pardonregeling zo veel mogelijk te faciliteren en te realiseren. Het faciliteren van de terugkeer van afvallers moest zo veel mogelijk plaatsvinden binnen de bestaande organisatiestructuur. Het specifieke karakter van de Pardonregeling en de complexiteit van de doelgroep vroegen echter om verbijzonderingen, zoals gespecialiseerde regievoerders en periodiek overleg met senior regievoerders. DT&V heeft, conform de afspraken uit het bestuursakkoord, gemeenten over het algemeen uitgebreid geïnformeerd over het vertrekproces van individuele afvallers van de Pardonregeling. Gemeenten werden op de hoogte gesteld wanneer terugkeertrajecten met afvallers werden gestart en konden bij vertrekgesprekken aanwezig zijn. Het merendeel van de gemeenten beoordeelde deze informatievoorziening positief.

Van de 6.317 afvallers van de Pardonregeling stonden op 21 februari 2011 in totaal 3.859 personen geregistreerd als 'vertrokken'. Het overgrote deel vertrok zonder toezicht (oude term: 'met onbekende bestemming'), dat wil zeggen dat zij niet meer in beeld zijn van de IND of de DT&V en dat niet kan worden aangegeven hoe en wanneer zij zijn vertrokken en in feite ook niet of zij daadwerkelijk niet meer in Nederland verblijven. In totaal zijn respectievelijk 225 en 207 afvallers gedwongen

en zelfstandig teruggekeerd, deze laatste groep veelal onder begeleiding van de IOM.

Niet alle verwijderbare afvallers zijn reeds vertrokken. Belemmeringen voor een vertrek zijn bijvoorbeeld 3 EVRM-beletselen bij 1F'ers, medische problematiek of criminele antecedenten.

Ondanks de inspanningen van verschillende betrokkenen en met name de DT&V, blijkt het moeilijk de terugkeer van de afvallers van de Pardonregeling te realiseren.

8.5 Beëindiging van de noodopvang

Aan hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers werd op 25 mei 2007 (de dag waarop het bestuursakkoord werd ondertekend) noodopvang verleend en is, overeenkomstig de afspraken uit het bestuursakkoord, de gemeentelijke (financiering van) noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk per 1 januari 2010 beëindigd?

Het was de bedoeling dat gemeenten (hun steun aan) noodopvang voor asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege vóór 2010 zouden beëindigen. Bij ingang van het bestuursakkoord verleende of financierde 30% van de gemeenten noodopvang. Zij deden dit voor gemiddeld 4,6 personen per gemeente. Op 1 januari 2010 was deze gemeentelijke noodopvang nog niet beëindigd, maar het aandeel noodopvang verlenende gemeenten nam wel af tot 14%. Verder liep de omvang daarvan terug tot gemiddeld minder dan één uitgeprocedeerde asielzoeker per gemeente. Ook na 1 januari 2010 en na de invoering van de nieuwe asielprocedure op 1 juli 2010 waren er gemeenten die zich genooddaakt voelden om uitgeprocedeerde asielzoekers van noodopvang te blijven voorzien. Op 1 januari 2011 verleende nog altijd één op de tien gemeenten noodopvang. Uitgeprocedeerde asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven en dus niet in aanmerking kwamen voor uitzetting, vormden hierin de grootste groep. Drie zaken maken het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang lastig: het feit dat mensen in reguliere vervolprocedures rechtmatig verblijf hebben maar geen recht op opvang van rijkswege, de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen, en de onmogelijkheid van een sluitend terugkeerbeleid. Hoewel het Rijk en de gemeenten, anders dan voorheen, niet langer worden geconfronteerd met grote groepen uitgeprocedeerde asielzoekers die 'tussen wal en schip vallen', blijft de behoefte aan 'noodopvang' voor individuele gevallen bestaan. Daarbij speelt ook het gebrek aan medewerking van sommige landen van herkomst bij terugkeer een rol.

8.6 Slotbeschouwing

De (uitvoering van de) Pardonregeling was een complex proces waar vele partijen bij betrokken waren. Deze partijen hebben zich in goed overleg en in nauwe samenwerking grote inspanningen getroost om de Pardonregeling voor te bereiden en zo goed mogelijk uit te voeren. Over verschillende onderdelen van de regeling, zoals over de huisvesting van de gepardonneerden, werden voor en tijdens de uitvoering bijeenkomsten georganiseerd. Ook was geregeld overleg nodig tussen verschillende betrokken partijen om onvoorziene knelpunten, zoals de problemen rond de registratie in het GBA, op te lossen. De uitvoering van de Pardonregeling was mede door de goede en open samenwerking een beheersbaar proces en is daarmee een voorbeeld van hoe samenwerking tussen partijen met verschillende belangen tot gewenste resultaten kan leiden.

De vergunningverlening verliep volgens plan, zij het met enige vertraging, die veroorzaakt werd door onvoorziene ontwikkelingen waarop ingespeeld moest worden. Zo bleek er, anders dan verwacht, toch bezwaar en beroep open te staan tegen het niet doen van een aanbod van een pardonvergunning. Ook het feit dat sommige dossiers opnieuw beoordeeld moesten worden kostte extra tijd. Herbeoordeling was bijvoorbeeld nodig omdat eenduidige werkinstructies aanvankelijk ontbraken waardoor dossiers niet op alle IND-locaties op dezelfde wijze beoordeeld waren. Bovendien lag de wijze waarop ononderbroken verblijf beoordeeld zou worden niet van meet af aan vast, wat ook tot verschillen in beoordeling had geleid. Daar kwam bij dat zich binnen de gemeenten tegen het einde van de termijn nog een groot aantal pardonkandidaten meldde.

Een vrij kleine groep pardonkandidaten kon niet worden benaderd. Vermoedelijk verbleef een deel van hen niet binnen Nederland. Of er ook binnen Nederland verblijvende pardonkandidaten niet bereikt zijn en hoeveel personen dit betreft is niet duidelijk. Aangezien het aantal gepardonnerden uiteindelijk in sterke mate overeen kwam met de tevoren geschatte 25.000 tot 30.000 personen is het, ook gezien de verschillende manieren waarop is geprobeerd de pardonkandidaten te achterhalen, niet aannemelijk dat het om grote aantallen gemiste pardonkandidaten zal gaan.

We weten niet waarom ruim 1.000 pardonkandidaten het aanbod van een pardonvergunning niet accepteerden. Mogelijk gaat het om personen die op dat moment onder een categoriaal beschermingsbeleid vielen. Het is dan wel de vraag of het hen duidelijk was dat zij in de toekomst te maken konden krijgen met de intrekking van hun verblijfsvergunning als het land van herkomst door de Nederlandse overheid weer veilig zou worden geacht. Het is onbekend welk gevolg het niet accepteren van een aanbod heeft gehad voor de betrokken vreemdelingen.

Op grond van ervaringen met de huisvesting van asielvergunninghouders waren de betrokken partijen bezorgd over de haalbaarheid van het binnen tweeënhalf jaar onderdak brengen van de omvangrijke pardongroep. Dit lukte echter voor het overgrote merendeel van de gepardonnerden.

De inburgering en arbeidstoeleiding van gepardonnerden is voortvarend opgepakt en verlopen volgens plan, zij het in sommige gevallen met enige vertraging. Echter, over de uiteindelijke mate van integratie van de gepardonnerden weten we niet meer dan dat het inburgeringstraject voor de meesten positief verloopt en dat in 2009 ongeveer de helft van de volwassen gepardonnerden een full time of part time baan had gevonden, of een studie volgde. Aanvullend onderzoek zou nodig zijn om meer te weten te komen over de huidige woonsituatie van gepardonnerden, alsmede over de recente stand van zaken betreffende hun inburgering en arbeidstoeleiding. In een dergelijk onderzoek zouden ook de gepardonnerden zelf aan het woord moeten komen.

De processen van vergunningverlening, huisvesting en integratie (inburgering en arbeidstoeleiding) zijn positief verlopen, mede dankzij de inzet van de vele betrokken partijen. Met betrekking tot vergunningverlening en huisvesting met positief resultaat, met betrekking tot het vertrek uit Nederland en de beëindiging van de noodopvang ligt dat genuanceerder. Ook daar verliep het proces goed, maar het was de bedoeling dat de afvallers van de Pardonregeling Nederland zouden verlaten. Ondanks de inspanningen van verschillende betrokkenen, met name de DT&V, is het aantal afvallers van de Pardonregeling van wie met zekerheid kan worden gesteld dat zij Nederland hebben verlaten, echter – om allerlei redenen – nog beperkt gebleven.

Verder was het de bedoeling – overeenkomstig de afspraak in het bestuursakkoord – dat de gemeentelijke (financiering van) noodopvang voor uitgeprocedeerde asiel-

zoekers die geen recht meer hadden op opvang van rijkswege uiterlijk per 1 januari 2010 beëindigd zou zijn. Zoals eerder aangegeven is het aantal gemeenten dat in noodopvang voorziet verminderd, alsook het gemiddeld aantal opgevangen personen per gemeente. 'Noodopvang' voor uitgeprocedeerde asielzoekers bestaat vandaag de dag nog. Ook zijn er gemeenten die deze doelgroep in voorkomende gevallen plaats bieden in de crisisopvang. Anders dan voorheen gaat het echter niet meer om grote groepen.

Met de Pardonregeling lijkt een aanzienlijk deel van de 'prop' uit de asielketen te zijn verdwenen, al zijn er nog steeds in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers. Onder hen zijn ook de Dublinclaimanten die, conform de afspraken, maar tot spijt van veel van de geïnterviewden, buiten de Pardonregeling vielen.

Summary

Pardon?

Evaluation of the regulation to settle the legacy of the old Immigration Law

Cause and goal of the study

During the second half of the Nineties, the Immigration and Naturalization Service (IND) and the immigrant chambers of The Hague court had started to fall behind in settling asylum procedures. At that time, many asylum seekers were staying in the Netherlands without a (permanent) residence permit. They 'congested' the asylum chain. After heated political and social debates, the decision was made to set up a pardon regulation to settle the legacy of the old immigration law. This regulation, which took effect on 15 June 2007, meant that residence permits would be officially granted to a clearly delimited group of asylum seekers. It was coupled to basic principles and agreements laid down in an Administrative Agreement between the central government and municipalities. These related to, among other things, the housing, civic integration and guidance toward the labour market of people who had been pardoned, the departure of those who had been refused a permit, improvements of the asylum procedure, the prevention of future arrears in deciding on asylum requests, as well as the financial compensation of municipalities by the state. While the Administrative Agreement was being brought about, the parties agreed on an evaluation of the Pardon Regulation. The goal of the present study is to determine whether the execution of the Pardon Regulation has been consistent with the principles and preconditions formulated beforehand, and whether the results correspond to what was intended in advance.

Central research questions and methods

The report provides an answer to the following eight central questions:

- 1 What were the principles and preconditions of the Pardon Regulation and what were the assumptions of the actors involved in the execution of this Regulation and the Administrative Agreement to which it was connected?
- 2 Which tasks arose from the Pardon Regulation and the Administrative Agreement for the different organizations and how did they organize their execution?
- 3 In the context of the Pardon Regulation, how did the process of granting permits work out?
- 4 How did the process of housing pardoned people pass off and to what extent were the agreements laid down in the Administrative Agreements kept?
- 5 How did the civic integration process of pardoned people work out?
- 6 How did the guidance of pardoned people toward the labour market work out?
- 7 How did the process of returning illegal migrants who were not eligible for pardoning work out and what were the results of this process?
- 8 How many asylum seekers who had exhausted all legal procedures were housed in temporary reception centres on 25 May 2007 (the day the Administrative Agreement was signed); has the municipal funding of temporary reception for those asylum seekers been stopped and have these reception centres themselves

indeed been closed on 1 January 2010 at the latest, as was agreed in the Administrative Agreement?

To find the answers to these questions concerning process- and goal attainment, we have examined (policy) files and research reports and have made use of ex post measurements from several sources:

- interviews conducted with 59 respondents employed by municipalities, ministries, executing agencies and other agencies involved in the preparation and/or the execution of the Pardon Regulation;
- a survey among municipalities;
- an analysis of an (anonymized) data base on candidates for pardoning.

Quantitative results

Number of permits

In the context of the Pardon Regulation, a residence permit was to be granted to between 25,000 and 30,000 asylum seekers. In total, the number of candidates for pardoning amounted to 35,874, of who 29,288 were known to the Immigration and Naturalization Service and/or the Return & Departure Service, while 6,586 candidates had been put forward through a mayor's statement. Until 21 February 2011 (the reference date), a 'pardoning offer' was made to 29,524 people, of who 28,304 people were actually granted permanent residence. Those remaining dropped out of the procedure because they did not meet the requirements, could not be reached or refused the offer.

Housing

In total, approximately 27,500 pardoned people needed to be housed, of who 12,500 were staying on a COA location (COA is the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers), the so-called 'inside-COA-group'. An additional 15,000 pardoned asylum seekers were living elsewhere: the 'outside-COA-group'. On 1 January 2010, housing had been realized for 96% of these two groups. This realization of the goal of housing people who had been granted asylum, which was not to suffer from the housing of those just pardoned, slacked during the second half of 2008. From that moment on, however, the absolute number of people who had been granted asylum and who were then housed steeply increased from 2,560 to 5,040 during the second half of 2010.

A total of 55 million euro was promised for the execution of the Pardon Regulation. Municipalities could lay claim to € 3,400 for each housed household. This compensation did not always cover the cost. A little less than 30% of particularly the large municipalities indicated this.

Integration: civic integration and guidance toward the labour market

Of the pardoned people from the inside-COA-group with a civic integration requirement more than 6,500 individuals took part voluntarily in a programme called 'preparation for civic integration'. In 2008, only 747 of these pardoned people applied for a Person-Following Budget (PVB) for civic integration while in the reception centre, of which approximately 95% was granted. In the period from 2007 until the end of 2010 (reference date 18 January 2011), in total 12,417 pardoned people started their civic integration trajectory, of which slightly more than half was dual in nature, focused on both language acquisition and landing a job. During this period, 7,129 of these people have taken part in the civic integration exam; of this group, 5,731 people passed the exam while 529 people successfully took the state exam.

For each pardoned person with a civic integration requirement municipalities received € 4.480. For most municipalities this compensation was (more than) enough. Most pardoned people applied for benefit at the local social services. They were subsequently referred to a reintegration agency that provided guidance toward the labour market. In 2009, about half of the adult pardoned people turned out to have found either a full-time or a part-time job, or to be studying.

Temporary shelter in a reception centre

One of the starting points of the Pardon Regulation was that municipalities would stop providing temporary shelter to people who had lost the right to reception by the state. In May 2007, 67% of the municipalities no longer provided temporary shelter, and this percentage had risen to 87% by the beginning of 2011. In addition, the average number of people who had been provided with temporary shelter at those moments had dropped from 4.6 to 0.5. The people concerned were mainly asylum seekers who had exhausted all legal procedures, but whose stay in the Netherlands was legitimate.

Return

The Return & Departure Service (DT&V) had an obligation to perform to the best of its ability with respect to the return of people who had dropped out of the Pardon Regulation. On 21 February 2011, 3,589 persons had been registered as 'departed'. Of these people, 225 persons had been forced to leave, while 207 had left of their own accord with the assistance of the IOM (International Organization for Migration) and 3,157 had left 'independently and without supervision' [formerly called 'for an unknown destination']. These latter illegal migrants are no longer visible to official authorities; it is therefore uncertain how, when and whether they have left the Netherlands.

Conclusions regarding the execution of the Pardon Regulation (the process)

Granting permits

In general, the proceedings regarding the granting of residence permits by the Immigration and Naturalization Service have passed off according to plan. The Immigration and Naturalization Service operated in keeping with the phasing announced beforehand, and in the middle of 2008 a decision had been made regarding 95% of the pardoning candidates known at that time. Ultimately, for several reasons (an extension of the time period in which to submit mayor's statements; unforeseen objection- and appeal procedures; an extra workload in connection to fraud with photo cards) the Service did not succeed in finishing all the work involved in granting residence permits, as intended.

The issuing of mayor's statements also went off well, although not within the time limit that was originally planned. Municipalities tried to reach as many pardoning candidates as possible in various ways. For the most part, the drawing up and checking of files was put out completely or partially to local interest groups. Especially the four largest Dutch cities (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht) did not succeed in submitting all the mayor's statements before the end of 2007, because a large number of pardoning candidates presented themselves when the deadline was already near.

Housing and intake in municipalities

In the Administrative Agreement, the parties had agreed with one another that those pardoned would have to be adequately housed at the latest two years after they had been granted a residence permit. Housing the 'inside-COA-group' largely worked out in correspondence with the way in which the housing of those granted asylum takes place. A majority of the 'inside-COA-group' found a house in the municipality or region in which they were already staying. With those pardoned from the 'outside-COA-group', a meeting took place at the municipal intake counter to discuss their housing, among other things. Most of them, too, were housed in the municipality in which they were staying, sometimes in the house in which they had already been living.

The registration of pardoned people in the Basic Municipal Register (GBA) generated a few bottlenecks. It proved difficult, for instance, to change incorrect personal data or to restore a faulty identity. For children of pardoned parents who had never registered their births, birth-certificates had to be drawn up in retroaction. In the meantime, the family to which these children belonged was not eligible for housing or benefit.

It was also unclear how to handle the date of registration with a health insurer and the issuing date of benefit. Solutions to all of these problems were found by mutual agreement.

Integration

The organization of guidance for pardoned people with a civic integration requirement toward civic integration trajectories has been immediately dealt with. Pardoned people staying in COA reception centres could already start their civic integration trajectory by making use of their Person-Following Budget (PVB). After an intake interview, the municipalities offered an – often dual - civic integration trajectory to pardoned people. Generally, this did not give rise to (longer) waiting lists for civic integration courses. Some pardoned people could, however, only start with their civic integration course after a time-consuming process, especially in the big cities.

Return of those who are 'out'

The Return & Departure Service had an obligation to facilitate and realize the return of people who had dropped out of the Pardon Regulation as much as possible within the existing organizational structure. Yet, it turned out that differentiations such as specialized case managers and periodic consultation with senior case managers were necessary. In the main, the Return & Departure Service has informed municipalities about the departure process of individual drop-outs. Most municipalities appreciated this.

Not all of the removable drop-outs have left the Netherlands by now. Obstructions for departure are, for instance, article 3 ECHR impediments with regard to asylum seekers suspected of war crimes, medical problems or criminal antecedents. Despite the efforts of all those involved, the Return & Departure Service in particular, it proves to be difficult to carry through the return of people who have dropped out of the Pardon Regulation.

Ending temporary reception

The number of municipalities providing temporary reception and the average number of asylum seekers they sheltered has decreased, but there still are municipalities that feel the need to provide temporary reception to asylum seekers who have exhausted all legal procedures. This often involves asylum seekers who are staying in the Netherlands legitimately. To end the municipal temporary reception is difficult for different reasons: the fact that people engaged in regular follow-up procedures

can stay legitimately but do not have a right to being sheltered by the state; the municipalities' duty to maintain vulnerable groups; and the impossibility of a sound return policy. Because of this, the need for 'temporary reception' continues to exist for some individual cases.

In conclusion

The execution of the Pardon Regulation has been a complex process for which many parties have made a great effort, in mutual agreement and close cooperation. This is an important reason why this process was manageable. Thanks to the Pardon Regulation, a considerable part of the 'congestion' of the asylum chain has been cleared.

Literatuur

- ACVZ (2004). *Briefadvies Eenmalige maatregel c.a.* Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Adviesraad Diversiteit en Integratie (2010). *Het Waterloo van de inburgering. Een advies over een zinloze politieke strijd.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam/Adviesraad Diversiteit en Integratie.
- Aedes et al. (2007). *Samenwerken aan een nieuwe start voor nieuwe Nederlanders. Plan van aanpak Pardonregeling.* Hilversum: Aedes.
- Algemene Rekenkamer (2009). *Werk maken van inburgering: Onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Commissie Franssen (2004). *Normering inburgeringsexamen: Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederlands.* Den Haag: Adviescommissie Normering Inburgeringseisen.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2010). Vijf gemeenten over inburgering. In A. Ode, J. Dagevos, J. van der Leun & H. de Valk (red.) *Jaarboek minderheden 2010. Inburgering in Nederland.* (pp.35-52). Den Haag: SDU uitgeverij.
- Gelderloos W., & Koert, L. van (2010). *Literatuurscan. Effecten van inburgering op participatie.* Bijlage bij het verslag van vier casestudies naar de effecten van inburgering op participatie. Den Haag: B&A Consulting bv.
- Gemeente Utrecht (2009). *Pardon in Utrecht.* Utrecht: DMO.
- Gemeente Utrecht (2010). *Opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in de gemeente Utrecht. Evaluatie.* Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Rotterdam (2009) *"Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet" Pardonregeling Rotterdam. Tussenevaluatie 2007-2008.* Rotterdam: ThiemeMediacenter.
- Gijsberts, M., & Dagevos, J. (2009). *Jaarrapport integratie 2009.* Den Haag: SCP.
- Ginjaar, P.H. (2009). *Iedereen zichtbaar: inzichtelijk maken van verblijfplaats en huisvesting van gepardonneerden, niet verblijvend in een opvangvoorziening van het COA.* Rijswijk: Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
- Grund, J-P.C., Breeksema, J.J., Braam, R., & Bruin, D. de (2011) Experiment perspectief aanpak voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Analyse van de resultaten. Utrecht: CVO.
- Grütters, C. (2009). *De praktijk van de Pardonregeling. De uitvoering op gemeentelijk niveau van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.* Den Haag: Sdu uitgevers.
- Halewijn, E., Popma, P., & Uhlenbeck, A. (2009). *Rapportage Duale inburgeringsvoorzieningen. Een inventarisatie van de inhoud van duale inburgeringsvoorzieningen bij tien gemeenten.* Amsterdam: Servicepunt Arbeidsgerichte inburgering.
- Jennissen, R.P.W., Leeuw, F.L., & Kromhout, M.H.C. (2007). Achtergronden van de Integratiekaart. In: R.P.W. Jennissen, & J. Oudhof (red.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen* (pp.11-22). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 250.
- IND (2008). *Eindrapportage project Speciale Regeling 2007 (Pardonregeling).* Rijswijk: IND.
- Kromhout, M.H.C. (2006). Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Leerkes, A., Galloway M., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.* Den Haag: WODC.

- Linden, E.C.H.J. van der, & Arjun Sharma, D.S. (2007). *Generaal pardon. Over regularisatie en illegale vreemdelingen*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- LOGO (2005). *De rekening: De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*. Groningen: LOGO.
- Mommers, C., Velthuis, E., & Zadel, E. van (2010). *Assisted Voluntary Return from the Netherlands. An analysis of fluctuations in AVR participation (1992-2008)*. Den Haag: International Organization for Migration.
- Nederveen, A. (2008). Regularisaties en vergeten groepen. *Migrantenrecht*, 9-10, pp. 318-325.
- Poorter, M.L. (2007) *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers*. Deventer: Kluwer
- Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant.
- Spijkerboer, T.P., & Vermeulen, B.P. (2005). *Vluchtelingenrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Taskforce Huisvesting Statushouders (2008). *Werkplan Thuisgeven*. Z.pl.: Z.uitg.
- Taskforce Huisvesting Statushouders (2009a). *Thuisgeven met vaart en visie: tussentijdse evaluatie*. Z.pl.: Z.uitg.
- Taskforce Huisvesting Statushouders (2009b). *Eindrapportage Thuisgeven*. Z.pl.: Z.uitg.
- UWV (2010). *Een samenspel met resultaat. Eindrapportage Pardon project 2008-2009*. Amsterdam: UWV Werkbedrijf.
- Vliet, R. van der, Ooijevaar, J., & Boerdam, A. (2010). *Jaarboek Integratie 2010*. Den Haag: CBS.
- VNG (2008). *Bijpraten over de pardonregeling: drie regionale bijeenkomsten in april en mei 2008 over de uitvoering van de pardonregeling*. Den Haag: VNG.
- VROM (2007a). *Handreiking realisatie taakstelling huisvesting verblijfsgerechtigden*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2007b). *Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2009) *Handreiking huisvesting alleenstaande statushouders*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2010). *Het Persoonlijk Inburgeringsbudget (PIB) Ervaringen van zeven gemeenten*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VWN (2002). *VluchtelingenWerk Nederland bepleit een eenmalige bijzondere maatregel*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VWN (2006). *Geen pardon, geen Terugkeer*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VWN (2009) *Integratiebarometer 2009*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- VWN (2010a). *VluchtelingenWerk Nederland Jaarverslag 2009*. Heerlen: Het Goede Doel.
- VWN, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF & Uitzendbureau Goed Werk (2010). *Eindverslag: Project 'Van Pardon naar werk'*. Een samenwerkingsproject van VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF en Uitzendbureau Goed Werk met het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en het UWV Werkbedrijf. September, 2010.
- Welle, I. van der, & Odé, A. (2009). *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*. Amsterdam: Regioplan.
- Welle, I. van der, Brink, M., & Klaver, J.F.I. (2010). *Evaluatie regeling PVB voor de inburgering van statushouders in de opvang*. Amsterdam: Regioplan.
- Wijkhuijs, V., Kromhout, M., Wubs, H., & Jennissen, R. (2009). *Asielmigratie*. In WODC & Maastricht University (red.), *Migratie naar en vanuit Nederland: Een eerste proeve van de Migratiekaart* (pp. 93-155). Den Haag: WODC. Cahier 2009-3.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. prof. dr. mr. A. Terlouw Radboud Universiteit Nijmegen

Leden

Dr. M. Boogers	Universiteit van Tilburg
Mw. drs. A. Weltevrede	Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. J. Wienen	VNG-adviescommissie Asiel en Integratie, burgemeester van Katwijk
Drs. W. Stevens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Migratiebeleid

Bijlage 2 Taakomschrijving samenwerkingsverbanden

VNG

VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een organisatie die haar leden individueel en collectief bijstaat bij de vervulling van hun bestuurstaken (Statuten VNG, 2007). Alle Nederlandse gemeenten zijn vrijwillig lid van de VNG, die daarnaast nog enkele tientallen gewesten,¹⁶¹ de Nederlandse Antillen en Aruba als lid heeft.

LOGO

LOGO staat voor Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid.¹⁶² Het LOGO begeleidt onder andere de terugkeer van asielzoekers vanuit gemeenten en inventariseert relevante jurisprudentie op dit terrein. De gemeenten die zijn aangesloten bij LOGO hanteren voor het toekennen van noodopvang aan asielzoekers dezelfde criteria. Eind 2007 vertegenwoordigde het LOGO ongeveer 100 gemeenten (zie Grütters, 2009, p. 26). Het secretariaat van het LOGO is in handen van INLIA.

INLIA

INLIA, het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers, is een organisatie die zich sinds 1988 inzet voor asielzoekers in nood. Het betreft formeel een stichting, met als doel het bieden van noodhulp aan (individuele) asielzoekers en het ondersteunen en adviseren van gemeenten en kerken die noodhulp willen bieden. Aan INLIA is een netwerk van geloofsgemeenschappen en lokale kerken van verschillende denominaties gelieerd die zich hebben verbonden aan de uitgangpunten die zijn neergelegd in de zogenoemde 'Charter van Groningen' (zie Grütters, 2009, p. 26).

Sinds 1998 maken ook gemeentebesturen deel uit van het netwerk.

VWN

VWN, (VluchtelingenWerk Nederland) is een vereniging die opkomt voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. De vereniging, die bestaat uit veertien regionale afdelingen, biedt ondersteuning aan asielzoekers (en hun rechtshulpverleners) bij hun toelating, opvang en integratie. Tevens tracht VWN via beleidsbeïnvloeding de collectieve belangen van asielzoekers te behartigen. Zo heeft VWN zich onder meer ingezet voor de invoering van een pardonregeling voor asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend. Al in 1998 startte VWN met een actie voor een specifiek pardon voor asielzoekers die op dat moment al langer dan drie jaar in Nederland waren (zie VWN, 2006). Daarnaast tracht VWN het maatschappelijke draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers te vergroten door voorlichting en publiekscampagnes.¹⁶³

¹⁶¹ Onder gewesten worden verstaan 'intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ingesteld bij een basisregeling voor de behartiging van verschillende belangen op het gebied van het lokale overheidsbestuur' (art. 5 Statuten VNG 2007).

¹⁶² Tot november 2005 werd de naam Bestuurlijk Overleg Gemeentebesturen (BOG) gehanteerd.

¹⁶³ Bijvoorbeeld www.weetudeweg.nl.

Stads- (of wgr-plus) regio's

Stads- (of wgr-plus) regio's bestaan sinds 1995. Hun bestaansrecht was in eerste instantie gebaseerd op de 'Kaderwet bestuur in verandering' (Stb. 1994, 396). Sinds 2006 is de regionale samenwerking verankerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus).¹⁶⁴ Binnen de regio's werken gemeenten met elkaar samen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid op onder meer het terrein van ruimtelijke ordening en wonen. Op dit moment zijn er acht stadsregio's, te weten de regio's rondom Amsterdam (Regionaal Orgaan Amsterdam), Rotterdam (Stadsregio Rotterdam), Den Haag (Stadsgewest Haaglanden), Utrecht (Bestuur Regio Utrecht), Arnhem en Nijmegen (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), Eindhoven en Helmond (Samenwerkingsverband regio Eindhoven), Enschede en Hengelo (Regio Twente) en Maastricht (Parkstad Limburg).

Aedes

Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. In 1998 fuseerden de Nationale Woningraad (NWR) en het NCIV (koepel voor woningcorporaties) tot Aedes. Aedes behartigt de belangen van woningcorporaties, geeft voorlichting en initieert onderzoek en productontwikkeling.¹⁶⁵ Ook treedt zij op als werkgeversvereniging van de corporatiebranche.

IPO

IPO, het Interprovinciaal Overleg, is een vereniging van en voor de Nederlandse provincies. De twaalf provincies zijn leden van de vereniging en zijn vertegenwoordigd in het Bestuur en de Algemene Ledenvergadering. Het IPO fungeert als belangenbehartiger en biedt de provincies een platform om kennis en ervaring uit te wisselen, gezamenlijke standpunten te bepalen en nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

¹⁶⁴ Op basis van deze wet kunnen gemeenten besluiten om samen te werken bij een minimum pakket van beleids- onderwerpen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. Gemeenten die een stadsregio willen vormen dienen zich met een daartoe strekkend verzoek te richten tot de provincie.

¹⁶⁵ Een voorbeeld hiervan is de 'Stuurgroep Meijerink' die in 2007 door het ministerie van VROM/WWI en de voorzitter van Aedes werd ingesteld om de modernisering van de woningcorporaties te onderzoeken.

Bijlage 3 Organisaties waar respondenten werkten

Organisatie (afdeling)	Aantal respondenten
Ministerie van Justitie	4
Ministerie van VROM/WWI	
Directie Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties	1
(toenmalige) Taskforce Huisvesting Statushouders	1
Directie Inburgering en Integratie	2
Ministerie van OC&W	
Dienst Uitvoering Onderwijs	1
VNG (3)	3
Gemeenten	
Kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners)	2
Middelgrote gemeenten (20.000 tot 100.000 inwoners)	9
Grote gemeenten (100.000 of meer inwoners)	10
IND	
(toenmalig) Project Speciale Regeling	1
Afdeling Uitvoeringsbeleid	1
Afdeling Procesvertegenwoordiging	1
Klantdirectie Asiel	2
Klantdirectie Regulier/Sociaal	3
COA	2
DT&V	
Directie Voorbereiden Vertrek	3
IOM	1
VluchtelingenWerk Nederland	5
INLIA/LOGO	2
Lokale organisaties die zich inzetten voor de belangen van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en/of migranten zonder verblijfsvergunning	5
Totaal	59

Bijlage 4 Realisatie taakstelling huisvesting gepardonneerden tot 2010

Tabel b1 Realisatie taakstelling huisvesting gepardonneerden (cumulatief) op 1 januari 2008 t/m 1 januari 2010 en het verschil t.o.v. de taakstelling op 1 januari 2010

Provincie	1 januari 2008	1 juli 2008	1 januari 2009	1 juli 2009	1 januari 2010	Vershil t.o.v. taakstelling*
Groningen	23	488	984	1.239	1.283	-302
Friesland	68	508	808	946	987	116
Drenthe	33	346	523	606	615	197
Overijssel, waarvan:	65	1.067	1.732	1.922	1.989	-115
regio Twente	51	606	988	1.077	1.122	-83
overige gemeenten	14	461	744	845	867	-32
Gelderland, waarvan:	81	1.107	2.111	2.820	2.975	366
regio Arnhem-Nijmegen	-1	281	724	1.211	1.284	-72
overige gemeenten	82	826	1.387	1.609	1.691	438
Flevoland	6	186	500	609	655	-35
Utrecht, waarvan	11	442	1.051	1.412	1.720	270
regio Utrecht	5	202	529	728	955	44
overige gemeenten	6	240	522	684	765	226
Noord-Holland, waarvan	75	920	2.414	3.106	3.569	801
regio Amsterdam	38	402	1.168	1.636	2.023	234
overige gemeenten	37	518	1.246	1.470	1.546	567
Zuid-Holland, waarvan	132	1.657	3.579	6.063	6.881	-1.087
gewest Haaglanden	66	497	902	2.256	2.375	-734
regio Rotterdam	35	619	1.408	2.318	2.897	-925
overige gemeenten	31	541	1.269	1.489	1.609	572
Zeeland	128	570	743	811	828	-180
Noord-Brabant, waarvan	143	1.330	2.395	2.882	3.232	841
regio Eindhoven	33	406	688	858	997	234
overige gemeenten	110	924	1.707	2.024	2.235	607
Limburg	60	805	1.349	1.552	1.649	245
Totaal (cumulatief)	825	9.426	18.189	23.968	26.383	1.117

* Een positief aantal geeft aan hoeveel personen nog gehuisvest hadden moeten worden; een negatief aantal geeft aan hoeveel personen er méér gehuisvest zijn dan in de taakstelling huisvesting gepardonneerden 2010 was aangegeven.

Bron: Circulaires 'Taakstelling huisvesting statushouders'

Bijlage 5 Realisatie taakstelling huisvesting asielvergunninghouders

**Tabel b2 Realisatie taakstelling huisvesting asielvergunninghouders,
2007 t/m 2010**

Periode	Taakstelling	Waarvan		Aantal gehuisvest	Realisatie (%)
		Prognose	Achterstand		
1e helft 2007	4.408	3.000	1.408	3.208	73
2e helft 2007	3.500	2.300	1.200	2.625	75
1e helft 2008	2.625	1.750	875	2.375	90
2e helft 2008	3.550	3.300	250	2.560	72
1e helft 2009	4.790	3.800	990	3.185	66
2e helft 2009	6.305	4.700	1.605	4.267	68
1e helft 2010	6.938	4.900	2.038	4.748	68
2e helft 2010	7.590	5.400	2.190	5.040	66

Bron: Circulaires 'Taakstelling huisvesting statushouders'; Rapportages vreemdelingenketen januari-juni 2007, juli-december 2007, januari-juni 2008, juli-december 2008, januari-juni 2009, juli-december 2010

Bijlage 6 WODC-Enquête onder gemeenten 2011

Vragenlijst Pardonregeling (2007)

Vorbereiding op de uitvoering van de Pardonregeling

Vraag 1a

Was voor aanvang van de uitvoering van de Pardonregeling *voldoende duidelijk* wat van de gemeente werd verwacht? (Denk aan: afgifte burgemeestersverklaringen, de huisvesting, inburgering en arbeidsmarkttoeleiding van gepardonnerden)

- Ja (ga naar vraag 2)
- Nee (ga naar vraag 1b)

Vraag 1b: Zo nee, waarover bestond onduidelijkheid?

.....

Vraag 2

Hoe is de gemeente van de Pardonregeling op de hoogte geraakt?
(*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Via de VNG
- Via het COA
- Via de IND
- Via het netwerk van LOGO-gemeenten
- Via Vluchtelingenwerk
- Via de media (krant, tv)
- Anders, nl.

Vergunningverlening

Vraag 3

Hoe zijn mogelijke pardonkandidaten ervan op de hoogte gebracht dat zij zich voor een burgemeestersverklaring konden aanmelden?
(*meerdere antwoorden mogelijk*)

- De gemeente heeft zelf persoonlijk contact met hen opgenomen
- Via instantie(s) die noodopvang verleende(n) (bijv. Leger des Heils)
- Via lokale organisatie(s) die de belangen behartigt van asielzoekers en/of ongedocumenteerde vreemdelingen (bijv. Vluchtelingenwerk, INLIA)
- Via de media (bijv. regionale krant of tv)
- Anders, nl.

Vraag 4

Waar konden pardonkandidaten zich melden om voor een burgemeestersverklaring in aanmerking te komen?

- Op het gemeentehuis
- Bij een lokale organisatie die opkomt voor de belangen van asielzoekers en/of ongedocumenteerde vreemdelingen (bijv. Vluchtelingenwerk)
- Elders, nl.

Vraag 5a

Zijn de gegevens van pardonkandidaten over hun verblijf in Nederland getoetst met behulp van de Pardonbank (die door de VNG en LOGO-gemeenten was ontwikkeld)?

- Ja (ga naar vraag 6)

Nee (ga naar vraag 5b)

Vraag 5b: Zo nee, hoe dan wel?

Door medewerkers van de gemeente

Door medewerkers van een lokale organisatie die de belangen behartigt van
asielzoekers en/of ongedocumenteerde vreemdelingen (bijv. Vluchtelingenwerk)

Anders, nl.

Vraag 6

Heeft de gemeente, voordat een burgemeestersverklaring werd opgesteld, wel eens
nagevraagd of

a de vreemdeling reeds in het IND-bestand voorkwam?

Ja Nee Weet niet

b de vreemdeling onder de oude wet asiel had aangevraagd?

Ja Nee Weet niet

de vreemdeling bij de politie bekend was vanwege criminele activiteiten?

Ja Nee Weet niet

Vraag 7

Kunt u aangeven hoeveel burgemeestersverklaringen door uw gemeente zijn
afgegeven en/of hoeveel personen via een burgemeestersverklaring zijn
aangemeld?

Ja, (ongeveer) burgemeestersverklaringen, voor personen

Nee, geen idee

Vraag 8a

Werden u, of de gemeente, bij de aanmelding van pardonkandidaten, gevallen
bekend waarin identiteitsfraude plaatsvond?

Ja (ga naar vraag 8b)

Nee (ga naar vraag 9a)

Vraag 8b: Zo ja, wat heeft de gemeente met deze informatie gedaan?

Geen actie op ondernomen

Maatregelen op genomen, namelijk (*meerdere antwoorden mogelijk*):

Gemeld bij de IND

Gemeld bij de politie

Burgemeestersverklaring geweigerd

Anders, nl.

Weet niet

Vraag 9a

Ondervond de afdeling Burgerzaken bij de inschrijving van gepardonnerden in de
GBA problemen?

Ja (ga naar vraag 9b)

Nee (ga naar vraag 10)

Vraag 9b: Zo ja, welke problemen deden zich voor?

In de geboorteakte van een in Nederland geboren kind stond een andere naam of
nationaliteit dan die van de ouder(s) vermeld.

De wijze waarop de naam van de vreemdeling op het verblijfpassje was gespeld
kwam niet overeen met officiële brondocumenten of de onder ede afgelegde ver-
klaring van de vreemdeling.

Anders, nl.....

Huisvesting

Vraag 10

Heeft de gemeente, gemeten over de periode juli 2007 tot en met december 2009, voldaan aan de taakstelling voor de huisvesting van gepardonnerden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Integratie

Vraag 11

Heeft de instroom van gepardonnerden in inburgeringstrajecten geleid tot een (langere) wachtlijst voor deze trajecten?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Vraag 12

Zijn er voor de inburgering van gepardonnerden uit uw gemeente aparte programma's opgezet of aangeboden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Vraag 13

Zijn er voor de arbeidsmarkttoeleiding van gepardonnerden uit uw gemeente aparte programma's opgezet of aangeboden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Vraag 14

Heeft de instroom van gepardonnerden in re-integratietrajecten geleid tot een (langere) wachtlijst voor deze trajecten?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Noodopvang

Onderstaande vragen gaan over 'noodopvang'. Daaronder wordt verstaan opvang en andere voorzieningen die expliciet bedoeld zijn voor afgewezen asielzoekers. Te denken valt aan het verlenen van onderdak, het verstrekken van leefgeld of andere vormen van financiële ondersteuning.

Vraag 15a

Verleende of financierde de gemeente op 25 mei 2007 (toen het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG werd ondertekend) 'noodopvang' aan afgewezen asielzoekers zoals hierboven omschreven?

- Ja (ga naar vraag 15b)
- Nee (ga naar vraag 16a)

Vraag 15b: Zo ja, hoe groot was de groep afgewezen asielzoekers die op dat moment noodopvang ontving? personen.

Vraag 15c: Hoeveel van hen hadden voor 1 april 2001 een asielverzoek ingediend? personen.

Vraag 15d: Hoeveel van de afgewezen asielzoekers die noodopvang ontvingen, verbleven op dat moment rechtmatig in Nederland?personen.

Vraag 16a

Verleende of financierde de gemeente op 1 januari 2010 'noodopvang' aan afgewezen asielzoekers zoals hierboven omschreven?

Ja (ga naar vraag 16b)

Nee (ga naar vraag 17a)

Vraag 16b: Zo ja, hoe groot was de groep afgewezen asielzoekers die op dat moment noodopvang ontving? personen.

Vraag 16c: Hoeveel van hen hadden voor 1 april 2001 een asielverzoek ingediend? personen.

Vraag 16d: Hoeveel van de afgewezen asielzoekers die noodopvang ontvingen, verbleven op dat moment rechtmatig in Nederland?personen.

Vraag 17a

Verleende of financierde de gemeente op 1 januari 2011 'noodopvang' aan afgewezen asielzoekers zoals hierboven omschreven?

Ja (ga naar vraag 17b)

Nee (ga naar vraag 19)

Vraag 17b: Zo ja, hoe groot was de groep afgewezen asielzoekers die op dat moment noodopvang ontving? personen.

Vraag 17c: Hoeveel van hen hadden voor 1 april 2001 een asielverzoek ingediend?..... personen.

Vraag 17d: Hoeveel van de afgewezen asielzoekers die noodopvang ontvingen, verbleven op dat moment rechtmatig in Nederland?personen.

Vraag 18

Is de gemeente voornemens om de noodopvang, zoals hierboven omschreven, op enig moment te beëindigen?

Ja, namelijk als

Nee, de gemeente heeft geen voornemens in die richting.

Financiën

Vraag 19:

Kwam de vergoeding die de gemeente van het Rijk heeft ontvangen voor de huisvesting van gepardonneerden overeen met de kosten die de gemeente (in de jaren 2007 t/m 2009) voor de afgifte van Burgemeestersverklaringen en de huisvesting van gepardonneerden heeft gemaakt?

Ja, ruimschoots

Nagenoeg wel/niet helemaal

Nee, totaal niet

Weet niet/Geen mening

Informatievoorziening

Vraag 20

Bent u tevreden over de wijze waarop de gemeente tijdens de uitvoering van de Pardonregeling door de IND van informatie werd voorzien?

- Ja
- Nee
- Geen mening

Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 21

Bent u tevreden over de wijze waarop de gemeente tijdens de uitvoering van de Pardonregeling door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van informatie werd voorzien?

- Ja
- Nee
- Geen mening

Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 22

Bent u tevreden over de wijze waarop de gemeente tijdens de uitvoering van de Pardonregeling door de Taskforce Huisvesting Statushouders van informatie werd voorzien?

- Ja
- Nee
- Geen mening

Kunt u uw antwoord toelichten?.....

Kenmerken van de gemeente

Vraag 23

Hoeveel inwoners telt de gemeente?

- minder dan 10.000 inwoners
- 10.000 tot 20.000 inwoners
- 20.000 tot 50.000 inwoners
- 50.000 tot 100.000 inwoners
- 100.000 inwoners of meer

Vraag 24

Bevindt zich in de gemeente een asielzoekerscentrum (bijv. een AZC , O&I of een POL)?

- Ja
- Nee

Vraag 25

Was de gemeente in 2007 aangesloten bij het netwerk van LOGO-gemeenten?

- Ja
- Nee

Tot slot:

Hieronder is ruimte voor opmerkingen, of een toelichting bij uw antwoorden op de vragen. Hartelijk dank voor uw medewerking aan het onderzoek!

Bijlage 7 Samenstelling Klankbordgroep

Leden

Dhr. B. Wezenberg	IND Hoofdkantoor, Den Haag
Dhr. P. van Es	IND Rijswijk
Dhr. M. Siegers	IND Rijswijk
Dhr. S. Kap	IND Zevenaar
Dhr. R. Roodzant	DT&V Hoofdkantoor, Den Haag
Mw. Y. Bossink	DT&V Den Bosch
Dhr. S. van der Meij	COA
Mw. T. Wijn	VluchtelingenWerk Nederland
Dhr. W. Nijenhuis	Gemeente Rotterdam
Dhr. R. Huisman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Integratie en Inburgering