

Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Mr. M. Belserang
070 - 370 8002
17 mei 2007
ACVZ/ADV/07/011

Briefadvies: een status voor hoogopgeleide asielzoekers?

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

In de beleidsnotitie '*Naar een modern migratiebeleid*' die de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer in mei 2006 aanbod, kondigde het kabinet een nieuw migratiebeleid aan waarmee beter wordt ingespeeld op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt. Het kabinet onderstreept in die notitie het belang van hoogopgeleide vreemdelingen voor de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. De ACVZ heeft vervolgens op verzoek van uw ambtsvoorganger in het advies '*Profijt van Studiemigratiebeleid*' (van februari 2007) aanbevelingen geformuleerd om afgestudeerde studiemigranten voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden. In dit advies uitte de ACVZ tevens het voornemen om in een afzonderlijk advies aandacht te schenken aan de problematiek van in Nederland afgestudeerde afgewezen asielzoekers. Op 16 april 2007 heeft de ACVZ u, evenals de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal, bericht over het voornemen een advies op eigen initiatief uit te brengen over de toelating van deze groep. Met dit briefadvies geeft de ACVZ invulling aan dit voornemen.

Vraagstelling

Dit briefadvies behandelt de vraag: *moeten hoogopgeleide (afgewezen) asielzoekers in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning omdat zij waardevol zijn voor de Nederlandse kenniseconomie?* Deze vraag is relevant omdat de regering beoogt de kennismigratie met stimuleringsmaatregelen te

bevorderen. Waarom hoogopgeleide migranten uit het buitenland halen als ze – als asielzoeker – al binnen de landsgrenzen zijn?

Advies

De ACVZ beveelt aan het geldende beleid met betrekking tot hoogopgeleide asielzoekers die tijdens de procedure afstuderen aan een Nederlandse (HBO/WO) instelling ongewijzigd te laten. Ten aanzien van asielzoekers die in Nederland afstuderen kan onderscheid worden gemaakt tussen asielzoekers die vallen onder de 'oude' en de 'nieuwe' Vreemdelingenwet (Vw2000). De eerste categorie zal in beginsel in aanmerking komen voor de bijzondere regeling, die door kabinet Balkenende IV is aangekondigd in het coalitieakkoord. Zij krijgen een verblijfsvergunning. De tweede categorie is te gering in omvang om een aparte regeling te rechtvaardigen. De ACVZ verwacht ook niet dat er in de toekomst nog veel asielzoekers tijdens hun procedure zullen afstuderen aan Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs. Vanwege de zeer beperkte omvang van deze categorie adviseert de ACVZ u om, gebruik makend van uw discretionaire bevoegdheid (c.q. inherente afwijkingsbevoegdheid), aanvragen tot verblijf als kennismigrant van in Nederland afgestudeerde asielzoekers, niet vallende onder de bijzondere regeling, met *coulance* te behandelen, door in deze gevallen het ontbreken van een mvv niet tegen te werpen.

Geen toelating van alle hoogopgeleide asielzoekers

De ACVZ is geen voorstander van een beleid, waarin afgewezen asielzoekers vanwege hun opleiding toch een verblijfsvergunning ontvangen. Ze heeft daarbij de volgende overwegingen.

Er zijn goede redenen om aan te nemen dat het toelaten van asielzoekers die geen recht op bescherming hebben, maar wel hoog zijn opgeleid, een aanzuigende werking heeft. De overheid hanteert de zogenaamde 'waterscheiding' tussen asiel- en reguliere procedures. De asielprocedure mag geen springplank zijn om op andere dan beschermingsgronden verblijf te krijgen. Het via de asielprocedure toelating tot Nederland bieden als arbeidsmigrant zal waarschijnlijk leiden tot een stijging van het aantal mensen dat om begrijpelijke, maar oneigenlijke redenen asiel aanvraagt. Voor arbeidsmigranten bestaan andere toelatingsprocedures. In het geval van kennismigranten is de procedure overigens eenvoudig en snel.

Verder is het problematisch de doelgroep af te bakenen. Immers, wat zou het criterium voor een selectieve toelatingsregeling voor bepaalde categorieën asielzoekers moeten zijn? Het enkele feit van een hogere opleiding, of de noden van onze arbeidsmarkt? Is het in economische zin verstandig, en in ethische zin te rechtvaardigen dat een hoogopgeleide, asielzoekende biochemicus met een werkaanbod wel toelating zou verkrijgen, maar een asielzoekende metaalbewerker of verpleegkundige, die direct aan de slag kan bij een Nederlandse werkgever, niet? Maar economisch nut centraal stellen en elke

asielzoeker met een concreet werkaanbod een verblijfsvergunning verstrekken, maakt van de asielprocedure een verkapte procedure voor arbeidsmigratie. Daarvoor bestaan, zoals gesteld, andere procedures.

Ten slotte is de asielprocedure als selectiemechanisme voor hoogopgeleide migranten ongeschikt. Het Nederlandse systeem voor arbeidsmigratie is vraaggestuurd: toelating vindt pas plaats als er een concreet aanbod is van een werkgever. De ACVZ heeft in 2004 gepleit voor een proef met een aanbodgestuurd systeem voor kennismigratie, waarbij vreemdelingen die voldoen aan bepaalde criteria (zoals opleiding en werkervaring), gedurende een periode van een jaar werk kunnen zoeken in Nederland.¹ De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft recentelijk een gelijksoortig systeem aanbevolen.² Er zijn goede redenen te bezien of het zinvol is een aanbodgestuurd systeem voor kennismigratie in te voeren. De asielprocedure is hiervoor echter niet geschikt. Er vindt immers geen enkele selectie vooraf plaats. Een ieder die bescherming vraagt, wordt toegelaten tot de asielprocedure, dus ook laag- of hoogopgeleide vreemdelingen die ongeschikt zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt omdat hun opleiding en ervaring niet aansluiten bij de vraag van de markt. Bovendien stellen zowel ACVZ als SER voor, dat de kennismigranten in hun eerste zoekjaar niet ten laste van de staatskas mogen komen. Asielzoekers ontvangen van overheidswege onderdak, voeding, medische verzorging en een beperkt leefgeld.

Een speciale, maar kleiner wordende groep: in Nederland afgestudeerde asielzoekers

Is het dan aanbevelingswaardig een soepeler toelatingsregime te voeren ten aanzien van asielzoekers die erin slagen gedurende de looptijd van hun asielprocedure een opleiding aan een Nederlandse hogeschool of universiteit te voltooien? Dit is de categorie waarvoor de Stichting voor Vluchteling-studenten (UAF), naar het inzicht van de ACVZ terecht, aandacht heeft gevraagd. De voorzitter van de stichting, dr. R.F.M. Lubbers, schreef in september 2006 een brief aan de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mevrouw Verdonk. Daarin verzocht hij om de recentelijk afgestudeerde asielzoekers zonder een vergunning voor bepaalde tijd, deze vergunning bij wijze van felicitatie met directe ingang te verstrekken. Idem dito ten aanzien van de afgestudeerden die nog geen vergunning voor *onbepaalde* tijd hadden.³ De minister wees dit verzoek indertijd af.⁴

Met name onder de 'oude' vreemdelingenwet van vóór 2001 zijn vele asielzoekers er in geslaagd een HBO/WO opleiding aan een Nederlandse instelling te voltooien. De lange duur van de procedure (vaak vele jaren), een financiële bijdrage van het UAF en vooral ook heel veel doorzettingsvermogen stelden hen daartoe in staat. In wezen gaat het hier om modelmigranten: hoogopgeleid, vaak in ruime mate

¹ ACVZ-advies nr.6, 'Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie', februari 2004.

² SER-advies 'Arbeidsmigratiebeleid', maart 2007.

³ Brief d.d. 29 september 2006.

⁴ Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de voorzitter van de Stichting voor Vluchteling-studenten, de heer R.F.M. Lubbers, 18 oktober 2006.

geïntegreerd, goed Nederlands sprekend en vol intellectueel en economisch potentieel. Bovendien bestaat er geen twijfel over de waarde van hun diploma. De waardering van in het buitenland behaalde diploma's is vaak een complexe aangelegenheid, maar het bezit van een Nederlands diploma sluit twijfel over kennis en vaardigheden uit. Na een finale negatieve (rechterlijke) beslissing moeten zij nu echter terug, ook al biedt de arbeidsmarkt hen kansen.

Afstuderen tijdens de procedure in de toekomst steeds onwaarschijnlijker

De door de regering aangekondigde bijzondere maatregel voor asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet vallen, biedt een uitweg voor een groot deel van deze groep. Zij zullen immers een verblijfsvergunning krijgen. Daarnaast zijn er redenen om aan te nemen dat slechts weinig asielzoekers er in de nabije toekomst in zullen slagen om gedurende de procedure aan een HBO-instelling of een universiteit in Nederland af te studeren. De Vreemdelingenwet 2000 lijkt er voor langere tijd in te slagen de toestroom van asielzoekers beperkt te houden: het jaarlijkse aantal nieuwe aanvragen is sinds 2001 beperkt tot enkele duizenden. Het totale aantal asielzoekers in Europa daalt al enige tijd. Er is daarom geen reden om te vrezen voor een massale toestroom in de komende jaren.⁵ Ook zijn de procedures in tijd korter geworden. In 2006 is de IND er in geslaagd om ruim 90% van de aanvragen in dat jaar binnen de wettelijke termijn van zes maanden af te handelen.⁶ De juridische vervolgpcedures nemen zeker ook een dergelijke periode in beslag, maar dan nog is het onwaarschijnlijk dat een groot aantal asielzoekers gedurende de asielprocedure afstudeert aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. De totale procedure is daarvoor te kort.⁷ Het kabinet Balkenende IV zal, mede op basis van de evaluatie van Vw2000 door de commissie-Scheltema en wellicht gebruik makend van de inzichten uit het recente ACVZ-advies over de asielprocedure⁸, verdere verbeteringen aanbrengen in die procedure. Het is, kortom, aannemelijk dat het gedurende de asielprocedure voltooien van een Nederlandse HBO- of universitaire studie in de toekomst een zeldzame prestatie zal zijn.

Coulance ten aanzien van deze speciale categorie

Rest de vraag of de regering een bijzondere regeling zou moeten treffen voor de beperkte categorie hoogopgeleide asielzoekers die tussen wal en schip dreigen te raken. Het gaat om asielzoekers, van wie de procedure na 1 april 2001 is gestart, al dan niet uitgeprocedeerd, die een opleiding aan een hogeschool of universiteit

⁵ Een voorbehoud moet worden gemaakt voor humanitaire rampen in (de omgeving van) Europa, die mogelijk tot een grote stroom ontheemden kan leiden.

⁶ Wat niet weg neemt dat dit met aanvragen uit de jaren vóór 2006 vaak heel anders was, waarover later in deze brief meer.

⁷ Bovendien ontberen veel asielzoekers de benodigde capaciteiten of vooropleiding. De geregeld verkondigde stelling, als zouden de meeste asielzoekers hoogopgeleid zijn, wordt niet gestaafd door feiten. Warmerdam en Van den Tillaart hebben berekend dat van de afgewezen asielzoekers naar schatting 16% hoger opgeleid is (J. Warmerdam en H. van den Tillaart, *Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden*, ITS, 2002). Van den Tillaart neemt op basis van de instroomcijfers aan dat dit percentage de laatste jaren weinig is veranderd.

⁸ ACVZ-advies nr.21, 'Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure', februari 2007.

in Nederland hebben voltooid. De IND slaagde er vorig jaar in de termijnen te halen, maar dat gold voor voorgaande jaren in veel mindere mate. Er bestaat een groep asielzoekers die na 1 april 2001 een asielaanvraag heeft ingediend en tijdens de procedure is afgestudeerd aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. Navraag bij de UAF leerde, dat deze groep uiterst klein is. Het UAF heeft minder dan tien asielzoekers van na 1 april 2001, die inmiddels zijn afgestudeerd, begeleid. De groep die nog studeert, bedraagt enkele tientallen.⁹

De ACVZ is van mening dat de groep te klein van omvang is om een aparte regeling te rechtvaardigen. Maar binnen deze groep kunnen zich wel degelijk vreemdelingen bevinden die een waardevolle bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren, bijvoorbeeld zij die als kennismigrant aan de slag kunnen. De ACVZ stelt voor om de aanvraag tot toelating als kennismigrant van afgestudeerde asielzoekers, die nog in procedure zijn of inmiddels zijn uitgediende, met enige coudance te behandelen. In dat geval is er een concreet werkaanbod en kan een verblijfsvergunning, behoudens contra-indicaties, worden verstrekt. Het handhaven van de mvv-plicht is in deze gevallen een vorm van administratieve overdaad. De asielzoekers verblijven immers al jaren in ons land, de thuisreis naar het land van waaruit zij bescherming hebben gezocht in Nederland zal vaak niet eenvoudig zijn, en het verblijfsrecht kan in Nederland worden vastgesteld. Er is geen twijfel over hun kwaliteiten: ze zijn in Nederland afgestudeerd en hebben een concreet werkaanbod op het niveau van kennismigrant gekregen.¹⁰ De ACVZ adviseert u, met gebruikmaking van uw discretionaire bevoegdheid (c.q. inherente afwijkingsbevoegdheid), in deze gevallen het niet voldoen aan de mvv-plicht bij een aanvraag tot toelating als kennismigrant, niet tegen te werpen.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

Dr. J.J. van Miert

⁹ Mogelijk studeren er asielzoekers buiten steun van het UAF om, maar het is niet waarschijnlijk dat dat er veel zijn.

¹⁰ De ACVZ stelt voor bij deze categorie een lagere salariseis te stellen, zoals voorgesteld in haar advies '*Profijt van studiemigratiebeleid*'; in concreto: het gemiddelde startsalaris van een HBO- of universitair afgestudeerde.