

Vergaderjaar 1996–1997

24 233

Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 oktober 1996

Onder verwijzing naar de algemene beraadslagingen d.d. 2 en 3 oktober 1996¹, inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten, teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (24 233) en overeenkomstig de afspraak dat de feitelijke vragen schriftelijk worden beantwoord, alvorens de mondelinge behandeling wordt voortgezet met het antwoord van de regering in eerste termijn, bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, het volgende.

Bij de beantwoording van de vragen is de volgende indeling aangehouden:

1. algemene vragen over het wetsvoorstel
2. het koppelingsbeginsel
3. de uitzonderingen op het koppelingsbeginsel: onderwijs, gezondheidszorg en rechtsbijstand
4. de verschillende categorieën vreemdelingen en aanspraken.
5. overige vragen over de materiewetgeving
6. de uitvoering van het wetsvoorstel en de koppeling VAS-GBA
7. de inwerkingtreding van de wet
8. het vreemdelingenbeleid.

1. Algemene vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel

Alvorens in te gaan op enkele algemene vragen over het wetsvoorstel, maken wij ter verduidelijking vooraf enkele opmerkingen over het begrip «koppeling».

¹ Zie Handelingen II nr. 3, vergaderjaar 1996–1997.

Het begrip «koppeling» in de titel van het wetsvoorstel duidt op de relatie tussen enerzijds het verblijfsrecht van de vreemdeling en anderzijds het hebben van een aanspraak op een collectieve voorziening. Het wetsvoorstel introduceert een koppelingsbeginsel in het vreemdelingenrecht en het voorzieningenbeleid. Voor wat betreft het koppelingsbeginsel in het vreemdelingenrecht geldt het uitgangspunt dat het verblijfsrecht richtinggevend is bij het vestigen en toekennen van aanspraken op collectieve voorzieningen. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, hebben in beginsel geen aanspraken op collectieve voorzieningen. Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven hebben recht op aanspraken al naar gelang de aard van hun verblijfsrecht. Er zijn uitzonderingen op dit uitgangspunt op het gebied van het onderwijs aan minderjarigen, de gezondheidszorg en de rechtsbijstand.

Uit de reacties van verschillende woordvoerders en gelet op berichtgeving in de media lijkt het goed hieronder enkele nadere opmerkingen te maken over het begrip «koppeling». Er lijken op dat punt enige misverstanden te bestaan.

Met het woord «koppeling» in de titel van het wetsvoorstel wordt *niet* geduid op de koppeling van het vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) en de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Het wetsvoorstel vormt ook niet de juridische grondslag voor het koppelingsproject VAS-GBA. Die juridische grondslag is elders te vinden. De grondslag voor het opnemen van verblijfsrechtelijke gegevens in de GBA is te vinden in de artikelen 44 en 58 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). De automatische aanlevering van die gegevens over het verblijfsrecht uit de vreemdelingenadministraties (VAS) is geregeld op grond van artikelen 19 en 20 van de Wet persoonsregistraties in het privacyreglement van het VAS. Op grond van de autorisatie van de Minister van Binnenlandse Zaken worden de persoonsgegevens automatisch aangeleverd vanuit de GBA aan het VAS. Dit gebeurt op basis van artikel 88 e.v. van de Wet GBA. Het VAS is namelijk afnemer in de zin van de Wet GBA.

Vanwege mogelijke misverstanden op dit punt gaan wij nader in op de relatie tussen het VAS en de GBA. De automatische aanvoer van gegevens uit het VAS en de GBA wordt in de stukken aangeduid met het begrip «koppeling». Hoewel het in technische zin spraakgebruik is een dergelijke automatische aanlevering van gegevens aan te duiden met het begrip «koppeling», is die aanduiding juridisch niet juist. In de privacywetgeving wordt het begrip «koppeling» beperkter uitgelegd en uitsluitend gebruikt voor de technische voorziening op grond waarvan het mogelijk is gegevensbestanden te «matchen». Daarmee wordt bedoeld het treffen van technische of organisatorische voorzieningen, waardoor verschillende verzamelingen van persoonsgegevens systematisch met elkaar kunnen worden vergeleken. Bij de «koppeling» van het VAS en de GBA is geen sprake van een koppeling in de juridische zin van het woord. Bij de koppeling van het VAS en de GBA gaat het, zoals gezegd, om een automatische aanvoer van verblijfsgegevens uit het VAS naar de GBA.

Met het bovenstaande zijn de vragen van de heren Dittrich en Rouvoet over de wettelijke grondslag van de koppeling VAS-GBA en of deze wet die grondslag biedt, beantwoord.

De juridische grondslag van het koppelingsproject VAS-GBA is, zoals gezegd, elders geregeld. Dat in verband met dit wetsvoorstel aandacht wordt besteed aan de koppeling van het VAS en de GBA en het project dat die koppeling technisch tot stand moet brengen, hangt samen met de uitvoering van het wetsvoorstel.

Ten behoeve van deze uitvoering is het noodzakelijk dat bestuursorganen in beginsel op een centraal punt – de GBA – terecht kunnen voor

de verificatie van gegevens, waaronder verblijfsgegevens. Die mogelijkheid tot verificatie is een instrument waarmee het wetsvoorstel wordt uitgevoerd, maar maakt geen onderdeel uit van deze regeling. Tot zover deze algemene opmerkingen over de koppeling VAS-GBA. De overige vragen over dit onderwerp worden hieronder beantwoord in onderdeel 6 van deze brief.

Het begrip «koppeling» in de naamgeving van het wetsvoorstel doet evenmin op de mogelijkheid gegevensbestanden van de bestuursorganen betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel aan elkaar te koppelen. Dit wetsvoorstel geeft dus niet de grondslag voor het juridisch koppelen («matchen») van de gegevensbestanden van die bestuursorganen. De vraag of het koppelen van bestaanden mogelijk is, wordt beheerst door privacywetgeving en niet door het vreemdelingenrecht. Dit wetsvoorstel beoogt op geen enkele wijze de bestaande wetgeving op dat punt te wijzigen.

Ook artikel 48 van de Vreemdelingenwet biedt geen grondslag voor het koppelen in juridische zin van gegevensbestanden. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de heren Verhagen, Dittrich, Rijpstra en Apostolou over dit artikel merken wij het volgende op. Artikel 48 van de Vreemdelingenwet geeft de mogelijkheid aan bestuursorganen ten behoeve van hun taakuitvoering gegevens te verstrekken (eerste lid). Het biedt ook de mogelijkheid aan vreemdelingendiensten om, eveneens voor hun taakuitvoering, gegevens te vragen aan bestuursorganen (tweede lid). Voor zover het gaat om een verplichting tot het verstrekken van informatie, gaat het om het verstrekken van gegevens op gerichte vragen om informatie per concreet geval. Het artikel verplicht dus niet tot het melden aan de vreemdelingendienst van geconstateerd onrechtmatig verblijf. Ongevraagd kan ook over en weer informatie worden gegeven. Uit artikel 48 kan ook geen verplichting worden afgeleid tot het ontplooiën van doelgerichte activiteiten met betrekking tot het opsporen van vreemdelingen die hier niet rechtmatig verblijf houden. Voor het overige verwijzen wij naar de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van artikel 48 van de Vreemdelingenwet (Kamerstukken II (22 148), en Kamerstukken II (22 735)). In antwoord op de vraag van de heer Dittrich of een voorhangprocedure kan worden gevolgd inzake de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 48, vierde lid, van de Vreemdelingenwet, doen wij hierbij de toezegging dat deze algemene maatregel van bestuur voor de inwerkingtreding van het besluit ter kennisneming aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

De heer Van den Berg heeft gevraagd waarom er enige tijd heeft gelegen tussen het rapport van de Commissie Zeevalking en de indiening van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een reeks maatregelen en wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Zeevalking. Voorts was gelet op de complexe materie een zorgvuldige interdepartementale voorbereiding van het wetsvoorstel noodzakelijk.

De heer Rouvoet stelde de vraag of de wet meer behelst dan de introductie van een verblijfstoets voor vreemdelingen. Hij vraagt in dat verband of de wet niet te typeren valt als een formeel juridische en wetsystematische explicitering van een beginsel dat vrij algemeen is geaccepteerd en geïmplementeerd.

Het is juist dat het koppelingsbeginsel zoals neergelegd in artikel 8b en artikel 8c van de Vreemdelingenwet in verschillende wetten materieel al is ingevoerd. In die zin dat aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen aanspraken op een bepaalde voorziening wordt verleend en dat ten aanzien van vreemdelingen die wel rechtmatig verblijf houden, wordt gedifferentieerd naar de aard van het verblijfsrecht.

Voor die wetten kan gesproken worden van een formeel juridische explicitering van het koppelingsbeginsel. Voor een aantal wetten die bij dit wetsvoorstel worden gewijzigd, geldt dat evenwel niet. Daar heeft het wetsvoorstel materiële betekenis. Voorts stelde de heer Rouvoet de vraag of is overwogen de Raad van State een nader advies te vragen inzake de eerste nota van wijziging. Bij de indiening van de nota van wijziging heeft een belangenafweging plaatsgevonden tussen het belang van de advisering tegenover het grote politieke belang van de voortgang van de behandeling van het betrokken wetsvoorstel. Het kabinet heeft het laatste belang laten prevaleren.

Op de vraag van de heer Rouvoet (maar ook andere woordvoerders zijn op het onderscheid ingegaan), over het gebruik van het woord «illegaal» tegenover de zinsnede «niet rechtmatig verblijf» antwoorden wij het volgende.

Dat in de nota naar aanleiding van het verslag is voorgesteld te spreken van «rechtmatig verblijf» en «niet rechtmatig verblijf» in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet, zag op de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. Uit de memorie van toelichting en het verslag bleek dat aan het begrip illegaliteit verschillende betekenissen werden toegekend. Daarom is ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel met het oog op de duidelijkheid voorgesteld aan te sluiten bij een in het wetsvoorstel gedefinieerd begrip als «rechtmatig verblijf».

2. Het koppelingsbeginsel

De heer Verhagen stelde de vraag of de beperking van het koppelingsbeginsel ten aanzien van de vergunningen en ontheffingen het doel van de betere uitvoerbaarheid wel dient. Het uitvoeren van een verblijfstoets betekent, hoe eenvoudig die toets ook uit te voeren is, niettemin extra werk. Slechts ten aanzien van een beperkt aantal ontheffingen of vergunningen zal die verblijfstoets een inhoudelijke betekenis hebben; in die zin dat gesproken kan worden van het wekken van de schijn van legaliteit. Dat geldt bijvoorbeeld wel voor het rijbewijs, de werkvergunning of de woonvergunning. In al deze gevallen is nu reeds een wettelijke grondslag voor het doen uitvoeren van een verblijfstoets aanwezig. In de praktijk levert dit geen problemen op. In het geval dat een parkeervergunning slechts kan worden verleend indien betrokkene beschikt over werk, zoals de heer Verhagen aangeeft, zal aan een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft alleen al om die reden geen vergunning verstrekt worden. Een verblijfstoets betekent in dat geval extra werk. De heer Dittrich vroeg of de VNG betrokken wordt bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur, waarin een nadere invulling wordt gegeven aan de verblijfstoets bij ontheffingen en vergunningen. Wij zijn van oordeel dat de VNG betrokken dient te worden bij de totstandkoming van bedoelde algemene maatregel van bestuur voor wat betreft die ontheffingen en vergunningen die door de gemeenten worden verstrekt.

Mevrouw Sipkes heeft de vraag gesteld waarom gekozen is voor de ingewikkelde differentiatie in artikel 8c van de Vreemdelingenwet. De heren Schutte, Apostolou en Rouvoet hebben ook opmerkingen gemaakt over dit artikel. De heren Dittrich en Schutte hebben een amendement ingediend inzake artikel 8c. In artikel 8c, eerste lid, is getracht het volgende te regelen:

In de eerste volzin wordt aangegeven dat in de aanspraken van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden, wordt gedifferentieerd. Daarbij is het begrip «geïntegreerd vreemdelingenbeleid» als criterium voor de differentiatie gebezigd. Dit begrip is niet gedefinieerd in de wet. Als zodanig is het minder geschikt – de heer Rouvoet wees daar terecht op

– om als onderscheidend criterium te dienen. De aard van het verblijfsrecht is een zuiverder en ook feitelijk juistere differentiatiecriteria.

In de tweede volzin van artikel 8c, eerste lid, worden de uitgangspunten gegeven voor de differentiatie naar de verschillende categorieën verblijfsgerechtigden.

De heer Schutte stelde de vraag of door artikel 8c differentiatie dwingend wordt voorgeschreven. In die gevallen dat de aard van het verblijfsrecht daartoe aanleiding geeft, is dat inderdaad het geval.

Welke voordelen heeft een duidelijke en strakke richtlijn voor differentiatie naar categorieën rechtmatig verblijf?

De meerwaarde van artikel 8c is vooral gelegen in de mogelijkheden zoveel mogelijk te komen tot een eenduidige lijn in de differentiatie van aanspraken ter voorkoming van rechtsongelijkheid en de mogelijkheden tot verduidelijking die het artikellid biedt: het geeft het beginsel met de uitgangspunten voor die differentiatie. Dit betekent dat de materiewetgever kan volstaan met de verwijzing naar het beginsel als in wetten en lagere regelgeving aanspraken worden gevestigd en als niet van het beginsel wordt afgeweken. Het betekent ook dat als de wetgever wil afwijken van die uitgangspunten, hij dat moet motiveren. Indien een materiewet geen differentiatie kent en dit aan de lagere regelgever overlaat, zijn de uitgangspunten verwoord in artikel 8c, eerste lid, tweede volzin in dat geval richtinggevend. Een rechter die geconfronteerd wordt met onduidelijkheden in de materiewet kan o.a. terugvallen op de beginselen neergelegd in artikel 8c voor een nadere invulling en interpretatie van de bepaling uit de materiewet.

Van de differentiatie kan overigens bij of krachtens wet worden afgeweken. Dat gebeurt ook in dit wetsvoorstel zodra de aard van het verblijfsrecht een andere differentiatie in de aanspraken vergt. Indien in de materiewet een afwijkende differentiatie is opgenomen, geldt uiteraard de materiewet.

Wij hechten aan de specifieke differentiatie, neergelegd in artikel 8c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Die differentiatie heeft echter slechts zin als ook duidelijk uit de wet blijkt welke strekking die bepaling heeft. De bepaling moet wel leesbaar zijn. Wellicht kan de leesbaarheid verder worden verhoogd door de inhoud van artikel 8c, eerste lid, te verdelen over twee artikelliden. Het gaat hier om een technische wijziging, waarbij het eerste lid van artikel 8c wordt gesplitst en aangepast aan een heldere terminologie, te weten «de aard van het verblijf». Het algemene criterium voor de differentiatie «de aard van het verblijf» wordt gegeven in het eerste lid. Een nadere verfijning van de uitgangspunten van de differentiatie naar categorie verblijfsgerechtigden, thans nog vervat in de tweede volzin van artikel 8c, zal worden opgenomen in een tweede lid. De uitwerking hiervan is neergelegd in bijgevoegde derde nota van wijziging.

3. Uitzonderingen op het koppelingsbeginsel

3.1. De toegang tot het onderwijs

De heren Verhagen, Dittrich en Apostolou hebben gerefereerd aan het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel over het gebruik van persoonsgebonden nummers in het onderwijs. Het gebruik van sofi- en onderwijsnummers zou de opsporing van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen vergemakkelijken of zou de schijn wekken van een legitimering van de onvolledige verblijfstitel.

Het is de bedoeling van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dat het sofi-nummer en het onderwijsnummer vooral zal worden gebruikt in het kader van de bekostiging van de scholen en de instellingen. Er zal een beperkt gebruik van deze nummers zijn en dan nog slechts in verband met het onderwijs. Uit het hebben van een sofi-nummer of een onderwijs-

nummer valt ook niet af te leiden welke verblijfsrechtelijke positie een onderwijsdeelnemer heeft. Het is ook niet de bedoeling dat het sofi-nummer en het onderwijsnummer door een school of instelling worden doorgegeven aan de Vreemdelingendienst, dit in reactie op een opmerking hierover van de heren Dittrich en Apostolou. Het concept-wetsvoorstel over het gebruik van persoonsgebonden nummers in het onderwijs zal dan ook een bepaling bevatten die een dergelijke doorgifte verbiedt.

De leeftijdsgrens van 18 jaar is door de sprekers, te weten de heren Verhagen, Rijpstra en Rouvoet, alsmede mevrouw Sipkes, ter sprake gebracht. Het overgrote deel van de Kamer is het eens met zo'n scheidslijn. Voor de heldere grens van 18 jaar is gekozen op grond van de volgende overwegingen. In het oorspronkelijke voorstel was uitgegaan van het leerplichtcriterium. Het onderwijs aan leerplichtige kinderen kan immers internationaalrechtelijk gezien niet worden beperkt. Voor niet-leerplichtigen is dat onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk. Wij verwijzen in dit verband naar de uiteenzetting op de pagina's 52 tot en met 55 van de nota naar aanleiding van het verslag. In Nederland eindigt de leerplicht in het algemeen aan het eind van het schooljaar waarin iemand zeventien jaar is geworden. In een aantal gevallen is dat eerder, namelijk als een leerling gedurende zijn leerplichttijd al dertien jaar onderwijs heeft gevolgd. Deze in de Leerplichtwet 1969 vastgelegde verfijning maakt dat de grens einde leerplicht in de praktijk niet zo gemakkelijk te hanteren is. Daarom hebben wij gekozen voor een heldere grens, namelijk die van achttien jaar bij het begin van de opleiding. Dit criterium wordt over de gehele linie van de onderwijswetgeving gehanteerd. Scholen en instellingen hoeven dan maar één keer te controleren. Achttien jaar is ook de leeftijd waarop iemand meerderjarig wordt en dus zelfstandig beslissingen kan nemen. Dan kan ook die onderwijsdeelnemer aangesproken worden op zijn eigen handelen. Op de concrete vraag van mevrouw Sipkes over de illegale leerling Joost die in augustus een HBO-opleiding begint, terwijl hij op 29 september daaropvolgend achttien jaar wordt, luidt het antwoord dat Joost in zo'n geval zijn HBO-opleiding zal mogen afmaken. Hij is immers nog geen achttien jaar op de eerste dag waarop de opleiding, waarvoor de eerste maal inschrijving wordt gewenst (artikel 7.32, vijfde lid, onder b van de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zoals voorgesteld), begint.

De heer Rijpstra stelde een vraag over de leerarbeidsovereenkomst. Sinds de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) wordt gesproken over de praktijkovereenkomst. Deze term zal ook hieronder worden gehanteerd. Iedere opleiding in het beroepsonderwijs dient een substantieel deel beroepspraktijkvorming te bevatten (zie de artikelen 7.2.2 en 7.2.8 van de WEB). In de praktijkperiode staat het onderricht in de praktijk van het beroep centraal. De deelnemer is en blijft deelnemer van de instelling waar het onderwijs wordt gevolgd. Om de opleiding af te maken zijn er twee – wettelijk vereiste – overeenkomsten die de deelnemer moet afsluiten. Naast de onderwijsovereenkomst, die de deelnemer en de instelling bij het begin van de opleiding afsluiten (zie artikel 8.1.3 van de WEB) is er de in artikel 7.2.8 van de WEB genoemde praktijkovereenkomst die gedurende de opleiding tussen de instelling, de deelnemer en de arbeidsorganisatie wordt gesloten. Het is een groeiende praktijk dat naast de onderwijs- en de praktijkovereenkomst tevens met de arbeidsorganisatie een arbeidsovereenkomst wordt gesloten. Hierdoor heeft de deelnemer aanspraak op de betaling van loon en is hij werknemer in de zin van de arbeidswetgeving. Zo een «plus-pakket» is op grond van de onderwijswetgeving niet nodig en niet essentieel voor het volgen van de opleiding. Wordt naast de praktijkovereenkomst een arbeidsovereenkomst gesloten, dan gelden de normale arbeidsrechtelijke

regels, zoals vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voor een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, die een opleiding volgt, betekent een en ander, ook nu al, dat hij wel zijn beroepspraktijkvorming in een bedrijf kan volgen waarvoor een praktijkovereenkomst is afgesloten, maar dat hij – omdat hij geen werkvergunning heeft – daarvoor geen arbeidsovereenkomst kan afsluiten en dus niet betaald kan worden. In dit laatste geval is er dan ook geen sprake van strijd tussen de ene wet (WEB) met de andere wat (Wav).

De heer Apostolou vroeg om een uitleg van de passage, luidende: «een leerling heeft er belang bij om de ingezette opleiding af te maken. Ook een school of instelling heeft er belang bij om op een zinvolle wijze gestalte te geven aan haar pedagogische en didactische doelstellingen en de betrokken leerling een afgerond leerproces aan te bieden» (pag. 47 nota naar aanleiding van het verslag). Hiermee wordt het individuele belang van de vreemdeling en het concrete belang van de school verwoord. De passage zegt iets over de toelating tot een school of instelling, maar niets over het verblijf van de vreemdeling in ons land. Het kabinet wil benadrukken dat een vreemdeling die hier niet rechtmatig verblijft en die een opleiding volgt, daardoor niet in een betere verblijfspositie komt te verkeren. Een verblijf op school betekent niet dat een illegale vreemdeling via die omweg legaal zou kunnen worden. Op grond van het vreemdelingenrecht kan hij ook gedurende de opleiding worden uitgezet. Vreemdelingen, scholen en gemeenten zullen zich dat moeten realiseren.

De heer Rouvoet vroeg naar de mede-ondertekening door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze minister is verantwoordelijk voor het landbouwonderwijs en als zodanig is hij medeondertekenaar van de meeste wetten op het terrein van het onderwijs. In dat kader valt zijn betrokkenheid bij dit wetsvoorstel te verklaren.

3.2. De gezondheidszorg

Bij alle sprekers die het woord hebben gevoerd in eerste termijn leven vragen over de precieze werking van het op te richten fonds.

In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds aangegeven dat het de voorkeur van het kabinet heeft dat vanuit bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van gezondheidszorg voor illegale vreemdelingen, het initiatief wordt genomen tot de oprichting van een landelijke stichting «illegalenfonds». Met deze stichting zal het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vervolgens een subsidierelatie onderhouden. Hierover wordt momenteel overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het Overleg Onverzekerden Problematiek Amsterdam. Enkele woordvoerders refereerden aan dit overleg.

Genoemde gesprekspartners werken momenteel samen met vertegenwoordigers van de vier grote steden en van de provincie Noord-Brabant de opzet van een dergelijke stichting uit. De stichting dient een landelijk bereik te hebben en zal financiële middelen ter beschikking stellen om financiële knelpunten op te lossen als gevolg van zorgverlening aan illegaal verblijvende vreemdelingen.

Op dit moment gaan de gedachten ernaar uit dat alleen regionale samenwerkingsverbanden, breed ondersteunde, aanvragen aan het fonds kunnen richten. Uit de onderbouwing van de aanvraag zal dan moeten blijken dat deze aansluit bij de in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag genoemde criteria. De ingediende aanvragen worden vervolgens beoordeeld door een speciaal daartoe ingestelde commissie. Op grond van deze beoordeling stelt de stichting aan het begin van het jaar de toedeling van middelen vast. Met deze middelen moet men in de regio dan «rond komen».

Op deze wijze streven de genoemde gesprekspartners naar een verantwoorde inzet van middelen, die zoveel mogelijk aansluit bij reeds bestaande netwerken voor de gezondheidszorg aan illegale vreemdelingen. Daarbij is het streven om onnodige bureaucratie en «declaratiegedrag» te voorkomen. Deze aanpak past goed in de visie van het kabinet.

Verschillende sprekers gaan blijkens hun vragen ervan uit dat individuele hulpverleners (een) rekening(en) bij het fonds moeten indienen en hieraan het nodige bewijsmateriaal moeten toevoegen. Dit is echter niet de bedoeling. In de voorgenomen opzet hebben individuele hulpverleners geen rechtstreekse toegang tot het fonds. Uiteraard kunnen zij zich wel tot het regionale samenwerkingsverband richten. Daar kan men het desbetreffende knelpunt beoordelen en meenemen in de plannen, die bij het fonds ingediend worden. In regio's waar geen samenwerkingsverband is, kunnen de betrokken organisaties dit zelf oprichten als de problemen daartoe aanleiding geven.

Door de voorgestelde regionale benadering van het fonds zal duidelijk zijn dat er uiteraard rekening gehouden wordt met de «scheef» over Nederland verdeelde kosten van het hulpaanbod. Naar dit laatste is door de heer Schutte gevraagd.

De heer Rijpstra vroeg naar de bevoegdheden van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten aanzien van het fonds en naar het toezicht op de bestedingen. De relatie tussen de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het fonds is – zoals gezegd – een normale subsidierelatie. De toezichthoudende bevoegdheden van de minister op het fonds komen overeen met die bij andere gesubsidieerde instellingen.

Kort samengevat komt het erop neer dat de beschikbare f 11 miljoen verdeeld wordt over een aantal regionale samenwerkingsverbanden, die het geld vervolgens besteden voor het oplossen van de financiële knelpunten die de hulpverleners in hun regio ondervinden. Uiteraard legt het Stichtingsbestuur jaarlijks verantwoording af aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zoals bij een subsidierelatie gebruikelijk is.

De heren Dittrich, Schutte en Apostolou vroegen naar de huidige stand van zaken van de oprichting (concretisering van het beheer) van het fonds. Op dit moment, maar dit spreekt voor zichzelf, is het fonds nog niet opgericht. De gesprekspartners van het Overleg Onverzekerden Problematiek Amsterdam zullen naar verwachting binnenkort een voorstel indienen. Indien daartoe aanleiding bestaat, zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Kamer te zijner tijd nader informeren over de oprichting en werkwijze van het fonds.

De heren Dittrich, Schutte en Apostolou hebben enkele specifieke vragen gesteld over het informeren naar de verblijfsstatus en hoe een en ander zich verhoudt tot de geheimhoudingsplicht van de arts. In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds aangegeven dat de hulpverlener niet naar de verblijfsstatus hoeft te vragen. Hij dient wel na te gaan of de patiënt verzekerd is. Is dat niet het geval, dan kan sprake zijn van onverzekerd zijn in verband met illegaliteit of onverzekerd zijn om andere redenen. In de visie, zoals neergelegd in de nota naar aanleiding van het verslag, behoort het tot de taak van de fondsbeheerder om voldoende zekerheid te verkrijgen dat de zorg is verleend aan illegaal verblijvende vreemdelingen. Hoe hieraan in de praktijk invulling kan worden gegeven, is dan ook een zaak voor de partijen die betrokken zijn bij het oprichten van een stichting die het illegalenfonds zal gaan beheren.

Terecht hebben deze sprekers gesteld dat een waterdicht inzicht in de verblijfsstatus snel op gespannen voet kan komen te staan met het goed

functioneren van hulpverleners. Ook kan de toegankelijkheid van de gezondheidszorg hierdoor ernstig worden belemmerd. De fondsbeheerder zal dan ook enige ruimte moeten krijgen om hier een goede invulling aan te geven. Het feit dat het fonds, zoals het zich nu laat aanzien, niet open zal staan voor declaraties van individuele hulpverleners, biedt hiervoor een geschikt uitgangspunt. Bovendien leert de ervaring in Amsterdam dat een stelsel met een dergelijke opzet goed kan functioneren.

De heer Schutte heeft gevraagd hoe het nu precies zit met de kosten voor medicijnen die verstrekt moeten worden ter bestrijding van infectieziekten. Daarnaast heeft de heer Van den Berg gewezen op het gevaar dat de druk op de laagdrempelige zorg van de GGD zal toenemen als andere zorgverleners om financiële redenen minder bereid zijn zorg aan illegalen te verschaffen.

De bestrijding van infectieziekten (waaronder TBC- en SOA-bestrijding) op grond van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid is een gemeentelijke taak. De bekostiging van deze taken vindt plaats via het Gemeentefonds. Hiertoe zijn vanaf 1989 middelen in het Gemeentefonds gestort. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor illegale vreemdelingen.

Wel is voorstelbaar dat de druk op deze voorzieningen, met name door de kosten van tuberculostatica, in sommige gemeenten van dien aard is dat een bijdrage in de kosten vanuit het fonds gerechtvaardigd lijkt. Hierboven is de voorgenomen werkwijze van het fonds geschetst. In deze lijn doordenkend zouden de knelpunten op het terrein van (medicijnen ter bestrijding van) infectieziekten in zo'n geval meegewogen kunnen worden bij de opzet van de regionale plannen en ter beoordeling aan de fondsbeheerder worden voorgelegd.

Voor de SOA-bestrijding zijn er de drempelvrije poliklinieken. Deze zijn en blijven toegankelijk voor illegale vreemdelingen.

De heer Verhagen heeft gevraagd om een monitoring van de zorg aan illegale vreemdelingen en ook de heer Apostolou heeft aan een gelijk-luidend voorstel van de Vereniging van Volksgezondheid en Wetenschap gerefereerd.

Al eerder in antwoord op kamervragen van de heer Marijnissen heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangegeven een onderzoek te willen doen naar de effecten van dit wetsvoorstel op de gezondheidszorg die wordt verleend aan illegale vreemdelingen en meer specifiek naar het functioneren van het fonds. Het kabinet onderschrijft dat de ervaringen van de GGD Amsterdam met het monitoringproject onverzekerden hier een goede aanzet voor vormen.

Uiteraard is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bereid om, zoals de heer Dittrich vroeg, de Kamer periodiek op de hoogte te houden van de aan illegalen verstrekte medische zorg. De resultaten van het te starten onderzoek kunnen hier een goede basis voor bieden.

De heren Dittrich, Schutte, Rijpstra, Van den Berg en Janmaat, alsmede mevrouw Sipkes hebben gevraagd of het fonds van f 11 miljoen wel toereikend zal zijn.

Het is op dit moment nog te vroeg om iets concreets te zeggen over de mate waarin een beroep op het fonds gedaan zal worden. Precieze gegevens over de omvang van het aantal illegale vreemdelingen of inzicht in de kosten die met de zorg voor deze groep gemoeid zijn, ontbreken. De ervaring zal moeten uitwijzen of het bedrag van f 11 miljoen als subsidie naast andere bronnen toereikend is.

Het fonds kan er wel toe bijdragen dat meer inzicht ontstaat in de aard en omvang van essentiële knelpunten in de gezondheidszorg als gevolg van het verblijf van onverzekerde illegale vreemdelingen in ons land. Het kan dan ook betrokken worden bij het te starten onderzoek. Uit dit

onderzoek zal dan tevens blijken of de middelen van het fonds op den duur toereikend zullen zijn, dan wel bijstelling behoeven.

Het fonds is onderworpen aan de bestaande budgetsystematiek. Er is dus geen sprake van «open-eind financiering». Het bedrag van f 11 miljoen subsidie is limitatief voor het totaal van de, in elk geval het eerste jaar, te verstrekken tegemoetkomingen. Voor de goede orde merkt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierbij op, zoals gesteld is in de nota naar aanleiding van het verslag, dat ziekenhuizen voor wat de oninbare vorderingen worden geacht een beroep te doen op de COTG-richtlijn «dubieuze debiteuren».

De heer Rouvoet vroeg zich af of artikel 8b, tweede lid, wel juist was geformuleerd, gelet op de bedoeling zoals die onder meer blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag.

Wij geven toe dat de formulering van de genoemde bepaling een onjuiste indruk kan wekken: het is immers niet de opzet om rechtstreekse «aanspraken» te creëren, maar om mogelijk te maken dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport financiële middelen ter beschikking kan stellen aan een fonds dat in een aantal gevallen tegemoetkomingen aan hulpverleners verstrekt. De voorgestelde tekst van de bepaling is gekozen omdat bij de formulering van de bepaling is gestreefd naar een eenvoudige redactie waarbij voor alle drie categorieën (onderwijs, rechtsbijstand en gezondheidszorg) dezelfde formulering kon worden gebruikt. Daartegen bestaat ook geen bezwaar, nu over de reikwijdte van de bepaling, gelet op hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag, en ook in deze brief is uiteengezet, geen verschil van mening kan bestaan.

De heer Schutte vroeg of ingegaan kon worden op de relatie tussen de afschaffing van de bijstand voor noodzakelijke medische zorg in combinatie met de onmogelijkheid om een ziektekostenverzekering af te sluiten en het aantal illegalen dat dientengevolge een beroep zal doen op het illegalenfonds.

De afsluiting van de sociale ziektekostenverzekeringen en de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, in combinatie met de afsluiting van de Algemene bijstandswet, zal ertoe leiden dat het aantal gevallen waarin de financiering van de zorg niet is gegarandeerd, zal toenemen. Het is evenwel op geen enkele manier mogelijk aan te geven in hoeverre dat ertoe zal leiden dat zorgverleners (niet de illegalen zelf!) een beroep zullen doen op het illegalenfonds.

De heer Rijpstra vroeg naar de argumenten om de uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekeringen een beleidsruimte te geven om van identificatie af te zien, dan wel deze op een later tijdstip te doen plaatsvinden.

In tegenstelling tot de overige sociale verzekeringen, waarin reeds langere tijd in een identificatieverplichting is voorzien, is dit ten aanzien van de uitvoeringsorganen van de Ziekenfondswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet op de toegang tot ziektekosten, eerst geschied in het kader van dit wetsvoorstel. Voor alle duidelijkheid merken wij vooraf op dat de verplichting tot identificatie geldt voor degene die een aanvraag indient. Er is geen verplichting voor het betrokken uitvoeringsorgaan om legitimatie te vragen.

Vóór de indiening van dit wetsvoorstel was om praktische redenen van een invoering van een identificatieregeling afgezien. Enerzijds omdat de aanmelding als verzekerde schriftelijk gebeurt en pas wordt geëffectueerd als door de werkgever of een uitkeringsinstantie een verzekeringsverklaring is afgegeven. Anderzijds omdat personen die in aanmerking willen komen voor verstrekkingen zich al moeten inschrijven op het moment dat de verzekering ingaat en niet pas op het moment dat zij zorg

behoeven, zoals dat wel gebeurt ten aanzien van de sociale verzekeringswetten die voorzien in een uitkering.

Het wetsvoorstel brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat in de door de overheid geregelde ziektekostenverzekeringen, wel in een identificatieregeling wordt voorzien.

De beleidsruimte voor de uitvoeringsorganen van de sociale ziektekostenverzekeringen is nodig in verband met de uitvoeringspraktijk uitvoeringsorganen. Immers: daadwerkelijke identificatie vereist een persoonlijk contact tussen degene die zich aanmeldt, c.q. degene die reeds als verzekerde is ingeschreven, en een functionaris van het uitvoeringsorgaan. Daadwerkelijke identificatie kan uitsluitend aan de hand van originele identiteitsbewijzen plaatshebben. Een plicht tot het vaststellen van de identiteit bij elke aanmelding en algehele controle van de rechtmatigheid van de inschrijving op het moment van inwerking-treding van het wetsvoorstel, zouden voor de uitvoeringsorganen tot grote logistieke problemen leiden (een grote toename van het aantal baliebezoeken) en zouden tevens een aanzienlijke verhoging van de uitvoeringskosten betekenen, omdat de tijd die aan een aanmelding wordt besteed zal toenemen.

Een situatie waarbij het redelijk is van een daadwerkelijke identificatie bij de aanmelding af te zien, of deze eerst op een later tijdstip te doen plaatsvinden, is bijvoorbeeld die waarin sprake is van een aanmelding van een uitkeringsgerechtigde, voor wie geldt dat ingevolge de materiewet op grond waarvan hem een uitkering wordt verleend, precies dezelfde groepen van vreemdelingen van verzekering zijn uitgesloten als de groepen vreemdelingen die ingevolge het wetsvoorstel van ZFW/AWBZ-verzekering zijn uitgesloten. Indien het ziekenfonds van een uitkerende instantie een verklaring ontvangt, inhoudende dat de met name genoemde persoon op grond van het ontvangen van een uitkering ziekenfondsverzekerd is, dan mag het uitvoeringsorgaan ervan uitgaan dat, nu de uitkerende instantie de desbetreffende persoon een uitkering heeft toegekend, de uitkerende instantie zich ervan heeft vergewist (aan de hand van een identiteitsbewijs) dat het geen illegale vreemdeling betreft en dat hij dus ook niet van ZFW-verzekering is uitgesloten. In de huidige wetgeving zijn voldoende waarborgen aanwezig, die ervoor zorgen dat in de loop van een beperkte periode de identiteit van alle in de verzekering ingeschreven personen zal zijn vastgesteld. Dit geldt ook voor de vaststelling van de identiteit van personen die zich als verzekerde aanmelden, zonder dat een ander uitvoeringsorgaan van de sociale verzekeringswetten al de identiteit van betrokkene heeft vastgesteld (personen die op grond van het werknemerschap in dienstbetrekking als verzekerde aanmelden) en voor de identificatie van personen die voor het inroepen van een verstrekking een machtiging van het ziekenfonds nodig hebben.

Mevrouw Sipkes vroeg of het de bedoeling is dat in een welvarend land als het onze, met kwalitatief hoogwaardige medische voorzieningen, mensen die hier verblijven daarvan moeten worden uitgesloten. Ligt het niet meer voor de hand, zo vroeg zij, te zorgen voor opname in het ziekenfonds en/of vergoeding op basis van de AWBZ?

Het beginsel dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, is, dat niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op met collectieve middelen gefinancierde voorzieningen en dus ook niet op verzekering ingevolge één van de door de overheid geregelde ziektekostenverzekeringen.

Een regeling waarbij deze een pakket zorgvoorzieningen zou worden aangeboden, overeenkomend met een pakket dat een verzekerde wordt aangeboden, is strijdig met het koppelingsbeginsel.

Wat de feitelijke toegang tot de gezondheidszorg betreft wordt ervan uit gegaan dat de medische ethiek hiervoor – en in het bijzonder in acute

noodsituaties – garant staat. Dit ongeacht de vraag of de hulpverlenende persoon of instelling hiervoor van de betrokkene zelf, dan wel vanwege de overheid of anderszins, een financiële vergoeding krijgt. De praktijk leert dat dit ook het geval is. Huisartsen en instellingen die slechts een enkele keer met een hulpvragende illegale vreemdeling worden geconfronteerd, plegen zonder meer de noodzakelijke medische hulp te verlenen. Knelpunten ontstaan slechts daar, waar een *groot* aanbod van patiënten zonder verblijfsstatus de hulpverlener in financiële problemen brengt. Dáárvoor is ook het fonds bedoeld.

Het is evident dat door de uitsluiting van illegalen van de ZFW, de AWBZ, de WTZ en de ABW, een vermindering optreedt van het aantal mogelijkheden tot financiering van de medische zorg. Dat mag evenwel aan de feitelijke toegang van de gezondheidszorg in beginsel niet in de weg staan.

Overigens staat dit wetsvoorstel er niet aan in de weg dat illegalen desgewenst een particuliere ziektekostenverzekering afsluiten (anders dan de in de WTZ geregelde particuliere ziektekostenverzekering), zij het – dat erkennen wij – dat de financiële mogelijkheden daartoe naar verwachting voor de meeste illegalen afwezig zullen zijn.

Het in te stellen illegalenfonds en de regeling voor de financiële knelpunten van de ziekenhuizen (COTG-richtlijn) beogen onder de gestelde voorwaarden enigszins een mouw te passen aan de financiële gevolgen van het wegvallen van de wettelijke verzekeringsmogelijkheden en van de ABW, voor de hulpverlenende personen en instellingen in de gezondheidszorg.

Heropening van alleen de toegang tot de wettelijke ziektekostenverzekeringen van illegalen zou overigens geen effect hebben, omdat er – mede door de Koppelingswet – geen rechtsgronden (ingezetenschap, legale dienstbetrekking, uitkering ingevolge één der sociale verzekeringswetten, uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet) en daarmee ook geen premiegrondslagen, voor die verzekeringen aanwezig zijn.

3.3. Aanspraken op rechtsbijstand

De heer Rijpstra heeft gevraagd of een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft en die een civiele procedure heeft aangespannen, in Nederland kan blijven of uitgezet kan worden. Evenals bij de toegang tot het onderwijs geldt ook hier dat geen verblijfsrechtelijke aanspraken kunnen worden ontleend aan het hebben van een aanspraak op rechtsbijstand. Een vreemdeling die niet in Nederland mag verblijven – dat wil zeggen aan wie geen schorsende werking is verleend en waartegen geen voorlopige voorziening is getroffen – kan uitgezet worden, ongeacht of hij een civiele procedure heeft aangespannen.

De heer Rouvoet stelde terecht de vraag of de Wet op de rechtbijstand niet aangepast moet worden in verband met de gewijzigde redactie van artikel 8b. Als gevolg van een administratieve onmissie is de desbetreffende bepaling uit de eerste nota van wijziging verdwenen. In bijgaande derde nota van wijziging wordt deze bepaling toegevoegd.

4. Categorieën vreemdelingen en aanspraken

De heer Verhagen heeft gevraagd of de Staatssecretaris van Justitie kan aangeven of nu met de onderhavige voorstellen – en in het bijzonder met artikel 8c Vreemdelingenwet – materieel de positie van bijvoorbeeld een VVTV-er verandert ten opzichte van de huidige situatie.

Artikel 8c van de Vreemdelingenwet geeft de uitgangspunten voor de differentiatie in de aanspraken op collectieve voorzieningen van vreemdelingen die rechtmatig verblijf houden in Nederland. Van deze differentiatie kan bij of krachtens wet worden afgeweken. Dit artikel wijzigt de materiële

positie van asielzoekers en VVTV-houders niet. Zij blijven recht houden op de voorzieningen die thans voor hen openstaan.

De heren Verhagen, Dittrich, Schutte en mevrouw Sipkes hebben gevraagd of bij het vreemdelingenrechtelijke besluit waarmee toestemming wordt gegeven voor gezinshereniging, tegelijkertijd een voorziening getroffen kan worden dat betrokkene in aanmerking komt voor een uitkering overeenstemmend met de gezinssamenstelling.

Toelating in het kader van gezinshereniging is in beginsel slechts mogelijk als wordt voldaan aan de eis van voldoende middelen van bestaan. Indien een definitief besluit genomen is waarmee toestemming wordt gegeven voor gezinshereniging, zal tegelijkertijd een uitkering overeenstemmend met de gezinssamenstelling gegeven kunnen worden. In de periode dat nog geen vreemdelingrechtelijk besluit is genomen over de toelating van de gezinsleden, terwijl deze wel al in Nederland verblijven, geldt dat hierop niet wordt geanticipeerd door de uitkering aan te passen aan de gezinssamenstelling. Dit zou in strijd zijn met het koppelingsbeginsel. Wel is het noodzakelijk dat de periode tussen binnenkomst en verlening van een verblijfsvergunning zo kort mogelijk is. Dit is reeds het geval indien gezinsleden voor binnenkomst een mvv aanvragen voor gezinshereniging. Hiermee wordt de procedure in Nederland tot het verkrijgen van de verblijfsvergunning aanmerkelijk bekort en daarmee ook de periode van uitsluiting van collectieve voorzieningen van de gezinsleden. Hierbij wordt opgemerkt dat de toetsingsgronden voor de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf vrijwel samenvallen met de toetsingsgronden of een vergunning tot verblijf. Vanwege het belang van een snelle beslissing zullen de vreemdelingendiensten in de toekomst de aanwijzing krijgen deze aanvragen met voorrang af te doen.

De heer Dittrich heeft gevraagd of de maatregel verstandig is dat vreemdelingen die om medische gronden een uitstel van vertrek hebben gekregen, doodziek zijn, voor wat hun levensonderhoud betreft, in de centrale opvang onderdak en verzorging kunnen krijgen. De heer Schutte heeft gevraagd of vreemdelingen die op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet worden meegenomen in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Algemene bijstandswet.

Doodzieke mensen worden niet in een opvangcentrum geplaatst, maar verblijven in de regel in een ziekenhuis. De groep waarop gedoeld is in de nota naar aanleiding van het verslag zijn de gezinsleden van deze vreemdelingen. Daarnaast zijn er vreemdelingen die uitstel van vertrek krijgen op grond van artikel 25 van de Vreemdelingenwet en die niet in een ziekenhuis verblijven, zoals bijvoorbeeld vrouwen zes weken voor en zes weken na de bevalling.

Met het vervallen van een beroep op de Algemene bijstandswet, zullen deze vreemdelingen zo mogelijk niet (meer) voor hun onderdak en verzorging kunnen zorgen. Mocht zich deze situatie voordoen, dan kan in het uiterste geval een beroep gedaan worden op de centrale opvang. In overleg met de COA zal nader bezien worden hoe hieraan in de praktijk vorm gegeven zal worden.

De kamerleden Dittrich, Rijpstra en Sipkes vroegen hoe ver de mogelijkheid gaat om bij algemene maatregel van bestuur te verzekeren dat aanspraken op sociale zekerheidsuitkeringen en -voorzieningen behouden blijven, zolang een aanvraag tot voortgezette toelating nog niet is afgehandeld.

Het wetsontwerp houdt in, dat aan de verschillende bijzondere regelingen m.b.t. uitkeringen en voorzieningen een bepaling wordt toegevoegd, inhoudende dat bij algemene maatregel van bestuur vreemdelingen onder de kring van verzekerden resp. werkingssfeer van

die regelingen kunnen worden gebracht die niet over een verblijfsvergunning beschikken, hen verleend op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, doch die tijdig «toelating in aansluiting op dat verblijf hebben aangevraagd, totdat op die aanvraag is beslist». Hoewel de Memorie van toelichting op dit punt tot misverstanden aanleiding zou kunnen geven, is de strekking van dit artikel een ruime; hieronder vallen al die vreemdelingen die tijdig een verlengde of nieuwe verblijfsvergunning aanvragen in aansluiting op een eerder verleende verblijfsvergunning, ongeacht of de grond voor het verzoek tot voortgezette toelating gelijk is aan die waarvoor de eerdere toelating werd verleend. Hieronder is derhalve het geschetste geval van verbreking van het aanvankelijke gezinsverband begrepen.

De heer Dittrich en mevrouw Sipkes hebben gevraagd of het kabinet bereid is om het verzoek om een vergunning tot verblijf van vrouwen met een afhankelijke status, die hun echtgenoot ontvluchten, op één lijn te stellen met de aanvraag van degene die verzoekt om voortgezet verblijf. Daarnaast heeft mevrouw Sipkes gevraagd of deze vrouwen in een «Blijf van mijn lijf huis» mogen verblijven.

Vrouwen die in Nederland wonen op basis van een van hun echtgenoot afhankelijke verblijfstitel en die hun echtgenoot ontvluchten kunnen rekenen op onderdak, opvang en bescherming. De «Blijf van mijn lijf huizen» staan voor hen open. Een verblijfstitel die op het moment dat de vrouw in de opvangvoorziening onderdak krijgt, qua duur nog geldig is, wordt gedurende de opvangperiode niet ingetrokken op basis van het feit dat de relatie is verbroken. Wanneer de verblijfstitel is verlopen of wanneer de vrouw de opvang verlaat, zal zij een zelfstandige titel tot verblijf moeten aanvragen. Deze aanvraag zal worden beoordeeld als een aanvraag om voortgezette toelating, zodat de normale sociale zekerheidsregelingen van toepassing blijven.

De heer Rouvoet heeft gevraagd om in te gaan op de positie van vrouwen die het slachtoffer zijn van vrouwenhandel op en de positie die zij ingevolge dit wetsvoorstel innemen.

Bij aanwijzing dat er sprake zou kunnen zijn van een slachtoffer van vrouwenhandel dient de betrokken korpschef van de vreemdelingendienst de vrouw te wijzen op de mogelijkheid van bedenktijd en aangifte van vrouwenhandel. Tijdens de bedenktijd wordt de verwijdering gedurende een termijn van drie maanden opgeschort. Gedurende die periode is het verblijf van deze vrouw aan te merken als rechtmatig verblijf in de zin van artikel 1b, lid 5 Vreemdelingenwet. Gedurende deze drie maanden heeft het mogelijke slachtoffer recht op (centrale)opvang, medische behandeling en rechtskundige bijstand.

Als een slachtoffer aangifte doet van vrouwenhandel, dan geeft deze aangifte in beginsel aanspraak op een vergunning tot verblijf. Deze is geldig voor de duur van de procedure en de veroordeling in feitelijke aanleg van de dader. Gedurende deze periode is het mogelijke slachtoffer dus rechtmatig in Nederland. Zij verblijft hier namelijk rechtmatig in de zin van artikel 1b, lid 1 van de Vreemdelingenwet.

De heer Van den Berg heeft gevraagd of er vreemdelingen zijn die niet over een verblijfsvergunning beschikken, maar die wel in het bezit zijn van een verklaring van de vreemdelingendienst dat zij met instemming van het bevoegde gezag hier verblijven. Zijn zij uitgesloten van voorzieningen, zo vroeg hij.

Er zijn vreemdelingen die niet over een verblijfsvergunning beschikken, maar die wel in het bezit zijn van een verklaring van de vreemdelingendienst dat zij met instemming van het bevoegde gezag hier verblijven. Het gaat hier om de zogenaamde artikel 11 ABW-verklaring. In de voorgestelde artikelen van dit wetsvoorstel zal deze verklaring komen te

vervallen. Op grond van het voorgestelde artikel 1b, derde lid, van de Vreemdelingenwet zijn deze vreemdelingen in procedure en zijn zij niet altijd uitgesloten van voorzieningen. Asielzoekers blijven bijvoorbeeld aanspraak houden op voorliggende voorzieningen. Voortgezette verblijvers blijven in beginsel recht houden op de aanspraken die zij voor het verstrijken van hun verblijfsvergunning hadden.

Mevrouw Sipkes heeft gevraagd of een illegale vreemdeling die onderwijs volgt, wanneer hij achttien is zelfstandig een verblijfsvergunning mag aanvragen en op welke gronden hij dit mag doen.

Een illegale vreemdeling die onderwijs volgt en achttien jaar wordt, kan een verblijfsvergunning aanvragen. Deze wordt evenwel eerst verleend indien hij voldoet aan alle terzake geldende voorwaarden.

De heer Dittrich heeft gevraagd of het redelijk is dat een vreemdeling die niet heeft voldaan aan het tijdigheidsvereiste, alle rechten in materiewetten verliest.

De heer Rijpstra en mevrouw Sipkes stelden eveneens vragen over het niet tijdig indienen van een aanvraag tot verlenging van een vergunning in relatie tot de voorzieningen. Daarbij hebben deze woordvoerders gevraagd wat er gebeurt als naderhand wel de voorziening wordt verleend.

Alleen als een vreemdeling vier weken voor het verstrijken van het verblijfsrecht een aanvraag heeft ingediend voor verlenging, wordt hij niet uitgezet (artikel 79 Vreemdelingenbesluit). Anders gezegd, hij mag dan de beslissing op zijn aanvraag in Nederland afwachten. Alleen in zo een geval is het redelijk dat hij in aanmerking komt voor rechten neergelegd in materiewetgeving. Het is de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om tijdig een aanvraag in te dienen, zodat aanvragen voor verlenging van de vergunning die voor de wettelijke termijn zijn ingediend ook daadwerkelijk in de vreemdelingenadministratie worden verwerkt. Dit geldt zeker waar deze vreemdeling voor het continueren van zijn aanspraken als voortgezette verblijver belang heeft bij het indienen van een tijdige aanvraag.

Voor wat betreft de aanspraken van deze vreemdelingen geldt het volgende. Voor vreemdelingen die tijdig een aanvraag om voortgezette verblijf hebben ingediend blijven in het genot van hun uitkering ingevolge de sociale verzekeringswetten, zolang de betrokkenen niet voor uitzetting in aanmerking worden gebracht. De bepalingen die in die wetten zijn opgenomen met betrekking tot het opschorten van uitkeringen betreffen slechts vreemdelingen die niet rechtmatig in het land verblijven, in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet.

Wel vervalt na het verlopen van de verblijfsvergunning voor de toekomst de verzekering, resp. bestaan voor de toekomst geen nieuwe aanspraken meer op de wettelijke sociale voorzieningen. Slechts indien en nadat een nieuwe verblijfsvergunning is verleend naar aanleiding van een eventueel later ingediende verblijfsvergunningsaanvraag, vindt hernieuwde verzekering plaats resp. vallen de betrokken vreemdelingen opnieuw onder de werkings sfeer van de reguliere sociale voorzieningsregelingen. De vraag of alsdan uitkeringen en voorzieningen kunnen worden verleend met terugwerkende kracht, over de periode waarin nog niet over een verblijfsvergunning werd beschikt, is afhankelijk van de inhoud van de bijzondere wetgeving, en het in dat kader gangbare uitvoeringsbeleid. In het algemeen bestaan er beperkingen ten aanzien van het doen van uitkeringen over een voor de datum van aanvraag gelegen periode, doch dit verschilt per regeling.

Mevrouw Sipkes heeft gevraagd hoe vreemdelingen kunnen weten dat na de invoering van dit wetsvoorstel een termijn van vier weken in acht dient te worden genomen. Verder vroeg zij vanaf welk moment de vier

weken geteld worden. Zij wees in dit verband naar de diversiteit in de praktijk van de Vreemdelingendiensten voor wat betreft de behandeling van aanvragen.

De termijn van vier weken volgt uit artikel 79 van het Vreemdelingenbesluit. Daarin is neergelegd dat een vreemdeling die ten minste vier weken voor het verstrijken van de toelating een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating, nog niet wordt uitgezet zolang op die aanvraag nog niet is beslist. Dit is staatsbeleid. Vóór de invoering van dit wetsvoorstel zal een duidelijke voorlichtingscampagne aan het publiek gegeven worden, waarin onder andere dit aspect goed belicht zal worden. Daarbij zal betrokken worden dat vier weken teruggerekend moeten worden vanaf de datum waarop de geldigheid van de vergunning tot verblijf verstrijkt. Ook zal in verband met de uitvoering van de wet aan de vreemdelingendiensten een aanwijzing worden gegeven op grond waarvan een uniforme wijze van behandelen van aanvragen worden gegeven. Die procedure zal aansluiten op de eis van tijdigheid die wordt gesteld.

De heer Verhagen heeft verwezen naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht op de beslissing om een uitgeprocedeerde asielzoeker uit een ROA-woning te zetten. Hij heeft gevraagd of deze uitspraak analoog toegepast zal worden bij aanspraken vallend onder het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de toekenning van voorzieningen etc. De Algemene wet bestuursrecht is in beginsel van toepassing op het beschikkend handelen van een bestuursorgaan, dus in beginsel ook op beschikkingen die krachtens een van de materiewetten worden gegeven. Zijn vraag wordt dan ook bevestigend beantwoord.

Het kamerlid Apostolou stelde de vraag, welke beleidsvrijheid het wetsontwerp aan de gemeenten laat om opvang en bijstand aan illegalen te verlenen in noodsituaties.

Het nieuwe artikel 8b van de Vreemdelingenwet houdt in, dat vreemdelingen zonder verblijfsvergunning geen aanspraak zullen maken op toekenning van een verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De bijzondere wetten die die uitkeringen en verstrekkingen regelen zijn in wetten lijn met dit uitgangspunt aangepast. Dit impliceert dat de gemeenten, voorzover zij die wetten uitvoeren, geen vrijheid hebben om op basis van die wetten uitkeringen te doen of verstrekkingen te verlenen, ook niet in noodsituaties. Artikel 8b staat ook niet toe dat de gemeenten zelf een regeling in het leven roepen, op basis waarvan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen in bepaalde situaties aanspraak op uitkeringen of verstrekkingen zouden hebben. Het artikel laat evenwel onverlet dat de gemeenten in een noodsituatie, zoals de genoemde Bijlmerramp, aan de betrokkenen noodhulp verschaffen van feitelijke aard.

De heer Apostolou heeft met betrekking tot de beëindiging van ROA-verstrekkingen opgemerkt dat door een ambtenaar (van een gemeente of van het Rijk) niet gesteld mag worden dat mensen op straat gezet worden, zonder dit afdoende te kunnen motiveren. De heer Rouvoet heeft in dit verband gevraagd of het criterium «niet meewerken» wel hanteerbaar is.

Beëindiging van ROA-verstrekkingen gebeurt niet onaangekondigd en zonder reden. De Vreemdelingendienst zal eerst moeten hebben vastgesteld dat sprake is van een uitgeprocedeerde en afgewezen asielzoeker die weigert medewerking te verlenen aan het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten. Deze «vaststelling» wordt vervolgens toegezonden naar de gemeente of het centrum waar de betrokken ex-asielzoeker verblijft.

Vervolgens zal aldaar door de ambtenaar of medewerker een gemotiveerde beschikking tot beëindiging van de opvangvoorziening worden genomen. De betrokken ex-asielzoeker kan hiertegen een bezwaarschrift indienen en de bestuursrechter om een voorlopige voorziening verzoeken. Bovendien zal een uitgeprocedeerde asielzoeker in het kader van het stappenplan «beëindiging ROA-verstrekkingen» alleen dan de woning worden uitgezet, nadat de president van de rechtbank in kort geding een ontruimingsbevel heeft afgegeven. Niet is gebleken dat het criterium «niet meewerken» niet hanteerbaar zou zijn.

De heer Apostolou heeft in dit verband ook gevraagd hoe zal worden omgegaan met vragen van de gemeenten omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers. De heer Schutte heeft daarbij gevraagd om een reactie op de suggestie van de VNG om uitgeprocedeerde asielzoekers en anderszins onrechtmatig in Nederland verblijvende personen op te vangen in de centrale opvang.

Met betrekking tot het vraagstuk van het bieden van voortgezette opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers of anderszins onrechtmatig in Nederland verblijvende personen is het onderscheid tussen centrale of decentrale opvang irrelevant. Alle uitgeprocedeerde asielzoekers die meewerken aan hun terugkeer behouden het recht op opvang, of dat nu centraal of decentraal geschied. Het niet meewerken van het land van herkomst kan dus ook geen reden zijn om opvang te onthouden.

Op korte termijn zal ik bestuurlijk overleg met de VNG voeren inzake de problemen waarmee gemeenten geconfronteerd kunnen worden met betrekking tot de consequenties van dit wetsvoorstel en het beleid inzake de beëindiging van verstrekkingen aan documentloze asielzoekers die weigeren mee te werken aan hun verwijdering naar het land van herkomst. Zodra daartoe aanleiding bestaat, zal ik de Kamer over de uitkomsten van dit overleg berichten.

De heer Apostolou heeft aangegeven dat vreemdelingen die zelf alle medewerking verlenen om reisdocumenten te verkrijgen, terwijl hun land van herkomst niet meewerkt, naar zijn mening daarvan geen negatieve consequenties dienen te ondervinden door de invoering van het wetsvoorstel. Ook de heer Rouvoet heeft een soortgelijke vraag gesteld.

Uitgeprocedeerde asielzoekers die zelf meewerken aan hun terugkeer, maar toch niet kunnen terugkeren omdat het land van herkomst niet meewerkt, houden ook na invoering van dit wetsvoorstel recht op opvangvoorzieningen totdat de benodigde reisdocumenten zijn verkregen.

De heer Apostolou heeft de vraag gesteld welke sociale zekerheidsaanspraken bestaan uit hoofde van de sociale verzekeringswetten en de Algemene bijstandswet, in geval een verblijfsvergunning wordt ingetrokken en betrokkene geen nieuwe aanvraag heeft ingediend, maar wel bezwaar heeft gemaakt tegen de intrekking. Het gaat hier om een zeer kleine groep vreemdelingen.

Beoogd wordt dat de vreemdeling in het beschreven geval op het punt van zijn sociale zekerheidsaanspraken net zo behandeld wordt als de vreemdeling die tijdig een nieuwe aanvraag heeft ingediend voor voortgezet verblijf, dat wil zeggen dat hij verzekerd zal blijven, respectievelijk zijn wettelijke aanspraken op sociale voorzieningen kan behouden. Een en ander in de veronderstelling dat het bezwaar (of beroep) tijdig is ingediend, en betrokkene niet voor uitzetting in aanmerking komt. Aangezien deze bedoeling onvoldoende tot uitdrukking kwam in de wetsartikelen die de sociale zekerheidspositie regelden bij aanvragen tot voortgezet verblijf, zijn die artikelen verduidelijkt. Verwezen zij naar de onderdelen B, C en D van de bijgevoegde Nota van wijziging.

De heer Apostolou heeft voorts gevraagd of de algemene maatregel van bestuur welke ter gelegenheid van de inwerkingtreding van dit wetsontwerp moet worden vastgesteld teneinde de uitkeringsaanspraken van vreemdelingen in het kader van de Algemene bijstandswet nader te regelen vooraf aan de Kamer zal worden voorgelegd. Aan dit verzoek zal worden voldaan.

De heer Rijpstra heeft gevraagd of de betaling van uitkeringen uit hoofde van de sociale verzekeringswetten wordt opgeschort in geval van onrechtmatig verblijf, indien de betrokken vreemdeling een voorlopige voorziening ter voorkoming van uitzetting heeft aangevraagd, en in afwachting is van de rechterlijke uitspraak.

Vreemdelingen die een voorlopige voorziening hebben aangevraagd om de beslissing op hun bezwaar- of beroepschrift in Nederland te mogen afwachten verblijven in beginsel rechtmatig in Nederland totdat de rechter op het verzoek om een voorlopige voorziening heeft beslist. De uitzetting wordt opgeschort tot de beslissing op dit verzoek is genomen. Volgens de systematiek van het wetsvoorstel vallen zij onder het voorgestelde artikel 1b, derde lid, van de Vreemdelingenwet. Een en ander impliceert dat de betaling van bedoelde uitkeringen zal worden voortgezet totdat de rechter zijn beslissing heeft genomen. Op grond van de desbetreffende bepalingen in de verzekeringswetten vindt opschorting namelijk slechts plaats in geval geen sprake is van rechtmatig verblijf, in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet.

Het kamerlid Sipkes stelde de vraag of het geen aanbeveling verdient om vreemdelingen die niet in het land mogen verblijven een mogelijkheid te geven om te werken, zolang de uitzetting feitelijk op problemen stuit.

Een dergelijke mogelijkheid is niet in het wetsontwerp opgenomen, aangezien dit haaks zou staan op de achterliggende gedachte van het wetsontwerp, en tevens ten koste zou gaan van de – thans reeds te beperkte – werkgelegenheid voor wel tot Nederland toegelaten vreemdelingen.

Mevrouw Sipkes heeft gevraagd waarom er geen verwijtbaarheids criterium wordt ingevoerd ten aanzien van technisch moeilijk verwijderbare vreemdelingen die niet meewerken aan hun verwijdering.

Het huidige beleid voorziet erin dat uitgeprocedeerde asielzoekers die in de opvangvoorzieningen verblijven, door toepassing van de regeling «beëindiging ROA-verstrekingen» op termijn verdere opvang wordt onthouden, indien zij weigeren om mee te werken aan hun terugkeer. Zij hebben geen recht op bijstand. Uitgeprocedeerde asielzoekers die zelf wel meewerken maar niet teruggestuurd kunnen worden in verband met gebrek aan medewerking van het land van herkomst, houden recht op opvang totdat hun terugzending gerealiseerd kan worden. Binnen deze systematiek heeft het introduceren van een verwijtbaarheids criterium geen toegevoegde waarde. Het standpunt van mevrouw Sipkes dat hier ook een aspect van beleidsmatig niet-verwijderen een rol speelt, kan niet worden onderschreven. Het gaat hier immers niet om beleidsmatige verwijderingsbeletselen (die in beginsel zouden moeten leiden tot verstrekking van een vvtv), maar om beletselen van praktisch/technische aard.

5. Overige vragen met betrekking tot de materiewetgeving

De heer Rijpstra heeft gevraagd waarom een verleende huisvestingsvergunning niet kan worden ingetrokken als het verblijf niet meer rechtmatig is.

De huisvestingsvergunning is voor het in gebruik nemen van een woonruimte en niet voor het in gebruik mogen houden. De vergunning is

dus juridisch gezien «in een keer uitgewerkt» en latere intrekking heeft geen zin meer; de enige handeling waarop de vergunning betrekking heeft is reeds – rechtmatig – voltooid.

Onder welke omstandigheden, zo vroeg de heer Rijpstra, kan het aangewezen zijn dat de verhuurder informeert naar het rechtmatig verblijf van de potentiële huurder (i.v.m. de strafbaarstelling van artikel 197a Wetboek van Strafrecht). Wat zal het gevolg zijn als blijkt dat de potentiële huurder onrechtmatig in Nederland verblijft?

Op het moment dat de verhuurder gegronde vermoedens heeft dat de potentiële huurder een illegaal is. Dit kan het geval zijn als bijvoorbeeld de betrokkene niet bereid is de standaard gegevens te overleggen of bereid is een huurprijs te betalen die aanzienlijk hoger is dan de geboden voorziening rechtvaardigt. De verhuurder doet er dan verstandig aan de woonruimte niet aan de huurder te verhuren, daar deze anders het risico loopt van strafbaarheid en een eventueel daaropvolgende strafvervolgning.

De heer Van den Berg vroeg of de wetswijzigingen van de Wet individuele huursubsidie en de Huisvestingswet wel nodig zijn. Er is immers al een verscherpte controle vanuit de GBA waardoor de wetswijziging helemaal niet nodig zou zijn voor het doel van de wet.

In de huidige situatie is de inschrijving in de GBA voorwaarde voor het verstrekken van individuele huursubsidie. Echter het criterium voor inschrijving voor het GBA, te weten de voorwaarde dat men naar verwachting langer dan twee derde van een half jaar in Nederland zal verblijven, is algemener dan de criteria zoals deze voor de IHS worden gehanteerd. Aangezien niet alleen illegalen doch ook enkele rechtmatig in Nederland verblijvende groepen vreemdelingen niet in aanmerking komen voor huursubsidie is het toch noodzakelijk om de Wet IHS aan te passen. Onder de huidige Wet IHS worden zij namelijk niet uitgesloten van huursubsidie.

Mevrouw Sipkes heeft gevraagd of het uitsluiten van VVTV'ers om in aanmerking te komen voor huursubsidie geen tegenstrijdig signaal is voor het integratieproces.

De terughoudendheid ten aanzien van de toegang tot collectieve voorzieningen die voor VVTV'ers geldt, en de toepassing van een gefaseerd integratiemodel voor betrokkenen vloeien beide voort uit het tijdelijke en voorwaardelijke karakter van de verblijfstitel. Immers, er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de situatie in het land van herkomst zodanig verbetert dat de VVTV weer kan worden ingetrokken. In dit kader past het beleid om VVTV'ers via een gefaseerd model in de samenleving te integreren, waarbij wel toegang wordt gegeven tot de inburgeringsprogramma's, maar deze voor VVTV'ers niet verplicht te stellen via het afsluiten van een inburgeringscontract. De inschakeling van VVTV'ers in het arbeidsproces kent een gefaseerd model, waarbij in het derde jaar volledige, vrije toegang tot de arbeidsmarkt is toegestaan.

De Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is een eigenstandige voorliggende voorziening. Hierdoor is het voor VVTV'ers niet mogelijk aanspraak te maken op collectieve voorzieningen zoals bijstand of individuele huursubsidie. De primaire verantwoordelijkheid voor de wettelijke zorg en huisvesting van vergunninghouders is expliciet bij de gemeenten gelegd. Het recht van vrije vestiging is feitelijk beperkt doordat de gemeenten waarnaar de betrokkene na de eerste huisvesting wenst te verhuizen, dient in te stemmen met de overname van de zorgplicht van de eerste gemeente. Bij de invulling van de zorgplicht voor de huisvesting is de gemeente gehouden dat de VVTV'er over de noodzakelijke woonruimte kan beschikken. De concretisering ervan is een beleidsvrijheid van de

gemeente waardoor een goede afstemming op de lokale omstandigheden kan plaatsvinden. Van een afhankelijke positie van de VVTV'er is geen sprake. Het staat de VVTV'er vrij om zelf woonruimte te zoeken; dit uiteraard binnen het door de gemeente aangegeven financiële kader. Ook heeft de gemeente de mogelijkheid om zelf woonruimte te huren en met de VVTV'er een bruikleenovereenkomst te sluiten. Overigens wordt in de praktijk met name van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om vanwege het tijdelijke karakter van de vergunning de verhuurders meer zekerheid over de huurinkomsten te kunnen geven.

Naar aanleiding van de gemaakte keuze, om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning uit te sluiten van de verzekeringen, stelden de heer Apostolou en mevrouw Sipkes de vraag of hierdoor geen sprake is van een premie voor de werkgever voor het in dienst nemen van illegale buitenlandse werknemers.

De genoemde keuze is gebaseerd op de gedachte, dat het in strijd moet worden geacht met de verzekeringsgedachte die aan de sociale verzekeringen ten grondslag ligt om bepaalde personen op te nemen in de kring van verzekerden, terwijl op voorhand duidelijk is dat zij nimmer voor een recht op uitkering in aanmerking zullen komen indien het verzekerde risico zich voordoet, terwijl bovendien door die schijnverzekering een schijnlegaliteit zou worden gecreëerd. Overigens wordt er van uitgegaan dat ook thans voor illegalen vaak geen of onvoldoende premies worden afgedragen. Voor zover dit wel het geval is, wijzen wij erop dat het «voordeel» dat erin gelegen is dat in de toekomst deze premie ook niet verschuldigd zal zijn, slechts voor zover het de werkgeverspremies betreft aan de werkgever toekomt. Het ligt voorts niet in de rede te veronderstellen dat bonafide werkgevers door het vervallen van de verzekeringsplicht plotseling illegalen in dienst zullen gaan nemen. Tenslotte wordt ervan uitgegaan dat de sancties op het in dienst hebben van illegalen een zodanige kostenpost opleveren, dat een eventueel geldelijk voordeel van illegale tewerkstelling teniet wordt gedaan.

De heer Apostolou stelde de vraag waarom bij de uitsluiting van de werknemersverzekeringen aansluiting is gezocht bij de rechtmatigheid van het verblijf, en niet bij de rechtmatigheid van de verrichte arbeid.

Bij de uitwerking van het koppelingsprincipe, zoals neergelegd in de artikelen 8b en 8c van de Vreemdelingenwet, is in alle bijzondere uitkeringsregelingen zo veel mogelijk aangesloten bij het criterium dat in die artikelen van de Vreemdelingenwet is neergelegd. Voorzover het verrichten van arbeid, en niet het verblijf of ingezetenschap, grond is voor verzekering, behoeft dit criterium evenwel correctie; dit is aldus uitgewerkt dat rechtmatige arbeid in Nederland een zelfstandige grond voor verzekering in het kader van werknemers- en volksverzekeringen kan zijn.

De resultante is, dat:

- tot de sociale voorzieningsregelingen slechts worden toegelaten die vreemdelingen die over een verblijfsvergunning beschikken,
- dat tot de volksverzekeringen worden toegelaten vreemdelingen die hetzij rechtmatig in Nederland arbeid verrichten en uit dien hoofde aan loonbelastingheffing onderworpen zijn, en
- dat tot de werknemersverzekeringen worden toegelaten vreemdelingen die rechtmatig arbeid verrichten, en (in die gevallen waar krachtens die wetten personen verzekerd zijn die tot de beroepsbevolking behoren doch geen arbeid verrichten), tot de beroepsbevolking behorende personen die over een verblijfsvergunning beschikken.

Het is theoretisch mogelijk een en ander ook op andere wijze te verwoorden, in aansluiting op hetgeen door de heer Apostolou is gesteld. Aangezien die anders verwoorde regeling inhoudelijk evenwel niet tot een andere uitkomst leidt, noch tot een grotere inzichtelijkheid van het wetgevingscomplex (ook in die andere opzet zou in de werknemers-

verzekeringen een voorziening moeten worden getroffen ten behoeve van die verzekerde personen die geen arbeid verrichten, doch wel over een verblijfsvergunning beschikken, en die tot de algemene kring der verzekerden behoren), is hiervan afgezien.

De heer Apostolou stelde de vraag welke wettelijke bescherming een illegale buitenlandse werknemer heeft die ten gevolge van een bedrijfsongeval invalide wordt. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de betrokken werknemer niet verzekerd zal zijn ingevolge de WAO en de AAW. Wel zal hij, afhankelijk van het concrete geval, krachtens het Burgerlijk Wetboek bepaalde aanspraken jegens zijn werkgever kunnen doen gelden. Dit betreft allereerst een aanspraak op loondoorbetaling gedurende tenminste een jaar, ingevolge artikel 1638c van het Burgerlijk Wetboek. Voorts is de werkgever ingevolge artikel 1638x van het Burgerlijk Wetboek gehouden tot volledige schadevergoeding aan de werknemer, indien het bedrijfsongeval voortvloeit uit een onvoldoende zorg voor de arbeidsveiligheid door de werkgever. Deze aansprakelijkheid van de werkgever vervalt slechts indien de werkgever kan aantonen dat sprake was van overmacht, dan wel dat de schade in belangrijke mate aan grove schuld van de werknemer is te wijten.

De heer Apostolou stelde de vraag wat het effect is van artikel 23 van de Wet arbeid vreemdelingen, en hoe vaak het voorkomt dat werkgevers beboet worden op grond van dit artikel.

Krachtens genoemd artikel wordt er van uitgegaan – behoudens tegenbewijs – dat een werkgever die een vreemdeling in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen heeft laten werken, die vreemdeling tenminste een half jaar tegen de in de bedrijfstak gebruikelijke beloning in dienst heeft gehad.

Dit wetsartikel haakt in op het geven dat een illegale werknemer veelal geen bewijsstukken heeft van het bestaan van een dienstbetrekking, en vergemakkelijkt voor hem de mogelijkheid om (zo nodig via de civiele rechter) achterstallig loon uitbetaald te krijgen. In een rechterlijke procedure rust om de werkgever de bewijslast dat de werknemer korter dan een half jaar bij hem werkzaam is geweest. Overigens bevat het artikel geen boeteregeling. Aangezien het artikel de civielrechtelijke relatie regelt tussen de werkgever en de illegaal tewerkgestelde werknemer, en bij de handhaving daarvan geen toezichthoudende of opsporingsinstanties betrokken zijn, zijn geen gegevens bekend over de (frequentie van) toepassing van dit artikel.

6. De uitvoering van het wetsvoorstel en de koppeling VAS-GBA

De heer Rijpstra is ingegaan op de opschoning van de ter uitvoering van de uitkeringsregelingen aangelegde gegevensbestanden, en stelde in dit verband de vraag wat er met de gegevens zal gebeuren na de opschoning.

Uitkeringsaanvragen die na de inwerkingtreding van de wet zullen worden gedaan door vreemdelingen die niet aan de in de uitkeringsregelingen vervatte verblijfsvereisten voldoen, zullen moeten worden afgewezen. Deze beslissingen zullen op de gebruikelijke wijze in de administratie moeten worden vastgelegd. Voor zover daarbij mocht blijken dat de desbetreffende vreemdeling in de verzekerdenadministratie is opgenomen, terwijl hij op grond van het nieuwe wettelijke regiem niet meer verzekerd is, zal hij uit de verzekerdenadministratie moeten worden verwijderd.

Op de desbetreffende administratieve handelingen en gegevens is het normale wettelijke regiem van toepassing, zoals o.m. neergelegd in de Organisatiewet sociale verzekeringen, de Algemene bijstandswet en de privacywetgeving.

De heer Rijpstra en de heer Van den Berg hebben bij de Staatssecretaris van Justitie aandacht gevraagd voor de opvatting van de Nederlandse Orde van Advocaten dat de IND dan wel de vreemdelingendienst als enige instantie moet bepalen of een vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft.

De praktijk is niet anders. Beslissingen op ingediende aanvragen om verblijf worden bij uitsluiting genomen door hetzij de IND, hetzij de korpschef, beiden in een mandaatverhouding tot de Staatssecretaris van Justitie. Een ander systeem is niet aan de orde en wordt ook niet overwogen. Het feit dat uitvoeringsorganen in het kader van de uitvoering van het wetsvoorstel het verblijfsrechtelijk gegeven in aanmerking nemen bij de uitvoering van de materiewetten doet daar niet aan af. Deze uitvoeringsorganen raadplegen de GBA voor de gegevens over de verblijfsstatus. Het GBA ontleent de gegevens aan het VAS. Indien er onduidelijkheid bestaat op het punt van het verblijfsrecht, bijvoorbeeld omdat de documenten van de vreemdeling en de verblijfsrechtelijke gegevens uit de GBA met elkaar in tegenspraak lijken te zijn, dient door de ambtenaar nader onderzoek te worden gedaan. De Vreemdelingendienst beschikt over de juiste en meest recente informatie over de verblijfsstatus. De informatie van de vreemdelingendienst over het verblijfsrecht is uiteindelijk doorslaggevend.

Van de kant van de Kamer is een aantal vragen gesteld over de zogenoemde koppeling tussen het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) en de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De bedoelde koppeling is op 1 mei jongstleden gerealiseerd. De Tweede Kamer is daarover per brief van 14 augustus 1996 (Kamerstukken II, 24 233, nr. 9, 1996) uitvoerig geïnformeerd. Bij de beantwoording van de vragen hieronder wordt dan ook regelmatig naar deze zogeheten eindrapportage verwezen. De vragen van de verschillende sprekers zijn per onderwerp gebundeld. Waarbij achtereenvolgend de gegevens-uitwisseling tussen Vreemdelingendiensten en gemeenten, gebruik van de GBA door uitvoeringsorganen en het centraal register Vreemdelingen worden behandeld.

De heer Rijpstra heeft gevraagd hoe vaak een structurele afstemming tussen VAS en GBA plaatsvindt en wat er met de geconstateerde verschillen gebeurt.

Voor wat de structurele afstemming tussen VAS en GBA betreft, verloopt deze als volgt. Het VAS is een geautoriseerde afnemer van de GBA en krijgt in die hoedanigheid de relevante persoonsgegevens van de GBA automatisch aangeleverd. Deze persoonsgegevens worden automatisch ingebracht in het VAS en zijn leidend voor de VAS-administratie. Op grond van de VAS-inschrijving start de beoordeling van de aanvraag in het kader van de Vreemdelingenwet. Het begin van de vreemdelingrechtelijke procedure leidt tot geautomatiseerde doorgifte van verblijfs-titels vanuit het VAS aan de GBA.

Voor wat de geconstateerde verschillen betreft, kan het volgende worden opgemerkt. In het kader van het project koppeling VAS-GBA zijn de bestanden van het VAS en de GBA op elkaar afgestemd. De verschillen die bij deze afstemming tussen beide bestanden bleken te bestaan, zijn in overleg tussen gemeenten en vreemdelingendiensten uitgezocht en opgelost. Na de realisatie van de koppeling resteerde de zogenaamde restproblematiek (waaronder bijvoorbeeld geprivilegeerden gevallen). In de eindrapportage aan de Tweede Kamer van de koppeling VAS-GBA is hierop ingegaan. Daarin is vermeld dat met de politiekorpsen is afgesproken dat de restproblematiek uiterlijk op 31 december 1996 opgelost zal zijn.

Zowel bij de afstemming in het kader van het project koppeling VAS-GBA als bij het oplossen van de «restproblematiek», worden voor

wat betreft verschillen in persoonsgegevens de algemene persoonsgegevens in de GBA als leidend beschouwd. Voor wat betreft verschillen in het verblijfsrecht worden de verblijfsrechtelijke gegevens uit het VAS als leidend beschouwd.

De heer Verhagen heeft gevraagd of ervan uitgegaan kan worden dat een bonafide vreemdeling op correcte wijze in de administratie van uitvoeringsorganisaties terecht komt. Daarnaast heeft de heer Dittrich in dit verband gevraagd waarom de GBA geen service-level-agreement is aangegaan met de vreemdelingendiensten.

In beginsel kan ervan uitgegaan worden dat een bonafide vreemdeling op correcte wijze in de administratie van uitvoeringsorganen terecht komt. De structurele afstemming tussen het VAS en de GBA (zie hierboven het antwoord op de vraag van de heer Rijpstra) kan worden beschouwd als een wederzijdse kwaliteitsgarantie van het VAS en de GBA, die dus voor correcte registratie in beide administraties zorgdraagt.

Voor wat betreft de administratie van de uitvoeringsorganen geldt dat de kwaliteit van die bestanden behoort tot de verantwoordelijkheid van de betreffende organen. Dat geldt dus ook voor de afstemming van die bestanden met de GBA. Geconstateerde verschillen tussen de bestanden van de uitvoeringsorganen en de GBA kunnen aan de gemeente worden teruggemeld. Voor een aantal afnemers (onder andere Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank) geldt op dit moment reeds een verplichting tot terugmelding. Deze terugmelding maakt onderdeel uit van het algemene kwaliteitssysteem van de GBA. Daarnaast heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid voor een juiste registratie in de GBA.

Gelet op het bovenstaande en in het bijzonder op de terugmelding binnen het GBA-stelsel, is het afsluiten van service-level-agreements met individuele afnemers en dus ook voor vreemdelingendiensten overbodig.

De heer Dittrich heeft gevraagd of de regering niet bevreesd is dat ten nadele van de vreemdeling veel fouten zullen worden gemaakt.

Een juiste en actuele registratie van persoons- en verblijfsgegevens van vreemdelingen is inderdaad essentieel. Dat geldt overigens ook voor de bevolkingsadministratie in haar geheel. Tegen die achtergrond is in het kader van het project koppeling VAS-GBA niet alleen aandacht geschonken aan de techniek van de koppeling en de eenmalige afstemming van de bestanden. Tot de opdracht van het project werd ook gerekend de verankering van de koppeling in de bedrijfsprocessen en organisatie van de vreemdelingendiensten en de gemeenten. Hiermee werd beoogt de randvoorwaarden voor een kwalitatief goed bestandsbeleid te creëren.

Voor wat het VAS betreft, betekent dit in concreto dat de medewerkers van de vreemdelingendiensten zowel zijn opgeleid op het gebruik van het VAS als op de toepassing van het VAS ten behoeve van de koppeling met de GBA. Daarnaast zijn er in het VAS technische kwaliteitscriteria verankerd. Deze strekken er toe de kwaliteit van de te leveren verblijfstitels te garanderen. Verder is in het project koppeling VAS-GBA een kwaliteitsslag doorgevoerd, die structureel is verankerd (twee keer per jaar wordt een landelijke toets op de kwaliteit van de bestanden uitgevoerd).

Ten aanzien van de GBA geldt dat vanaf de invoering eind 1994 een groot aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen is genomen. Dit om de kwaliteit van de algemene persoonsgegevens te vergroten. Een van de maatregelen die in dit verband met name van belang is, betreft de aandacht voor het hanteren van de buitenlandse brondocumenten waaraan gegevens moeten worden ontleend. In dat kader heeft opleiding van gemeenteamttenaren plaatsgevonden en is een handboek gemaakt.

In de samenhang en samenwerking tussen VAS en GBA is een landelijke raamprocedure Intake & Registratie ontwikkeld en op regionaal niveau

geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op deze procedure wordt verwezen naar de desbetreffende passage hierover in nota naar aanleiding van het verslag.

De heer Schutte heeft gevraagd of is voorzien in de mogelijkheid dat een vreemdeling bezwaar kan aantekenen tegen de weigering van een voorziening die op grond van onjuiste informatie in de GBA over de verblijfsstatus is genomen. Daarnaast heeft hij gevraagd welke mogelijkheden een vreemdeling heeft om aan te tonen dat de GBA abusievelijk niet een juiste weergave van zijn verblijfsstatus geeft.

De gegevens in de GBA worden opgenomen aan de hand van brondocumenten. Voor de verblijfstitel is de bron de mededeling van de Minister van Justitie. Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat er een onjuistheid ontstaat. Daarom is correctie van de verblijfsrechtelijke gegevens in de GBA mogelijk. Uitgangspunt hierbij is echter, dat de GBA wordt gecorrigeerd aan de hand van de bron, in dit geval het VAS. De GBA is namelijk volgend voor wat betreft het verblijfsrechtelijke gegeven. Dit betekent dat bij een vermeend foutief gegeven in de GBA de vreemdeling wordt doorverwezen naar de vreemdelingendienst of dat de ambtenaar van de GBA contact opneemt met de vreemdelingendienst. De vreemdelingendienst kan deze gegevens zonodig verbeteren en vervolgens doorgeven aan de GBA.

De vreemdeling heeft mogelijkheden om aan te tonen dat er sprake is van een onjuist gegeven. Zoals de toenmalige minister van Justitie bij de behandeling van het voorstel van wet GBA in antwoord op een vraag van de heer Schutte heeft gesteld, is de werkelijke verblijfsstatus bepalend, niet de vermelding in de GBA (Kamerstukken II,). Het verblijfsdocument dat een vreemdeling overlegt kan onder andere een belangrijke indicatie zijn. Elke vreemdeling beschikt over een bescheiden waaruit zijn rechtmatig verblijf blijkt (zie het voorgestelde artikel 8a, tweede lid, van de Vreemdelingenwet). De vreemdeling is gehouden dit bij indiening van een aanvraag te overleggen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Indien de gegevens over het verblijf uit het document van de vreemdeling niet overeenkomen met de gegevens uit de GBA, ligt het voor de hand dat contact wordt opgenomen met de vreemdelingendienst over de juiste gegevens omtrent het verblijfsrecht.

De vraag of de vreemdeling bezwaar kan maken tegen de afwijzende beslissing van het uitvoeringsorgaan wordt beantwoord in de desbetreffende materiewet. In de gevallen waarin er sprake is van een beschikking van een overheidsorgaan is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

De heer Dittrich heeft gewezen op de vertraagde afhandeling van aanvragen in het VAS waardoor onder meer vreemdelingen geen rijbewijs konden krijgen.

Er is geen sprake van een landelijke vertraagde afhandeling in VAS. Wel is in de eindreportage melding gemaakt van de zogeheten restproblematiek.

Onderdeel van de restproblematiek zijn achterstanden in de verwerking van de GBA-persoonsgegevens in het VAS. Een problematiek die, zoals bekend is, met name in Amsterdam speelt. Voor deze regio zijn aanvullende en separate uitvoeringsafspraken gemaakt tussen de gemeente Amsterdam en de vreemdelingendienst. Met alle politiekorpsen (en dus ook Amsterdam/Amstelland) is afgesproken dat uiterlijk op 31 december 1996 deze restproblematiek zal zijn opgelost. Zo er al sprake zou zijn van de situatie waarin vreemdelingen geen rijbewijs kunnen krijgen, dan dient deze situatie in beginsel per eind 1996 te zijn opgelost, geruime tijd dus voordat dit wetsvoorstel wordt ingevoerd.

De heer Dittrich heeft gevraagd naar de afspraken die zijn gemaakt over de zogeheden geprivilegieerden in relatie tot de koppeling VAS-GBA.

Tijdens het invoeringstraject van de koppeling VAS-GBA bleek inderdaad dat er vreemdelingen in de GBA voorkomen die niet onder de reikwijdte van de Vreemdelingenwet vallen en dus niet in het VAS geadministreerd mogen worden. Deze groep wordt aangeduid met «geprivilegieerden». Het gaat hier voornamelijk om diplomatiek personeel en internationale ambtenaren die niet onder de werking van de Vreemdelingenwet vallen.

Het probleem is dat deze categorie vreemdelingen in de GBA wordt ingeschreven, terwijl er geen aanlevering van verblijfstitels op grond van de Vreemdelingenwet kan plaatsvinden. Thans vindt er overleg plaats tussen de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken om hiervoor een oplossing te vinden. Uitgangspunt van dit overleg is dat deze categorie vreemdelingen niet meer in de GBA zal worden geregistreerd. Volgens de GBA-wetgeving is hiervoor noodzakelijk dat deze categorie vreemdelingen door de minister van Buitenlandse Zaken wordt aangewezen.

De heer Rijpstra heeft gevraagd hoe het kan dat ook niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen in de GBA kunnen worden ingeschreven.

Voor het al of niet inschrijven van personen in de GBA geldt alleen de in de Wet GBA genoemde verwachte verblijfsduur als criterium (zie artikel 26 Wet GBA). De verblijfsstatus speelt bij die inschrijving geen rol. Dat wil zeggen dat de GBA-regelgeving meebrengt, dat ook niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de GBA worden ingeschreven. Ze dienen alleen te voldoen aan het in de Wet GBA opgenomen criterium dat de redelijke verwachting bestaat dat zij gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zullen houden.

De achtergrond van deze bepaling is dat de GBA tot doel heeft om algemene persoonsgegevens te registreren van personen die in Nederland verblijven. Daarbij is niet relevant of iemand hier wel of niet rechtmatig verblijft. Dit oordeel is immers voorbehouden aan de Minister van Justitie. Daarom worden ook niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen in de GBA geregistreerd. Dit geeft echter geen misverstanden, aangezien niet-rechtmatig verblijf voor de uitvoeringsorganen uit de GBA zal blijken.

De heer Van den Berg heeft gevraagd of de GBA voldoende informatie bevat omtrent de verblijfsstatus van een vreemdeling.

De verblijfsrechtelijke codering in de GBA is bij de voorbereiding van de Wet GBA in nauw overleg tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie opgesteld. Daarbij is de noodzakelijke zorgvuldigheid betracht. De volgende aspecten zijn daarbij in acht genomen:

- een vertaling van verblijftitels in de zin van de Vreemdelingenwet naar de verblijfsrechtelijke aantekeningen in de GBA;
- voldoende onderscheidend vermogen van de verschillende verblijfsrechtelijke aantekeningen in de GBA met het oog op de toepassing in de sectorale wet- en regelgeving.

Voorts zijn alle GBA-afnemers bij afzonderlijke verklarende en toelichtende brief (mei 1996) door het ministerie van Binnenlandse Zaken bij de afronding van het project VAS-GBA geïnformeerd over de juridische en feitelijke inhoud van de afzonderlijke GBA-coderingen.

Op dit moment bestaan geen concrete aanwijzingen dat GBA-afnemers praktijkproblemen hebben met de in de GBA opgenomen verblijfstitel-codering. Met het oog op thans niet bekende maar zich eventueel nog voor doende onvolkomenheden in de uitvoering hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie wel besloten om

het daadwerkelijk gebruik van de in de GBA opgenomen verblijfsrechtelijke coderingen te evalueren. Dit onderzoek zal in de loop van 1997 worden afgerond.

De heer Schutte en de heer Van den Berg hebben gevraagd hoe het zit met asielzoekers die korter dan een jaar in Nederland verblijven en hun inschrijving in de GBA.

Asielzoekers in de centrale opvang worden gedurende het eerste jaar van hun verblijf in Nederland niet ingeschreven in de GBA. Wanneer uitplaatsing uit de centrale opvang volgt of als een status wordt toegekend, vindt in beginsel wel inschrijving plaats. Het uitstel van inschrijving gedurende het eerste jaar is op aandringen van de gemeenten in de GBA-regelgeving opgenomen. Dit met het oog op:

- de extra uitvoeringslasten van gemeenten met Aanmeldcentra, Onderzoekscentra en Asielzoekerscentra en;
- de doelmatigheid van de inschrijving, aangezien niet-kansrijke asielzoekers dan eveneens worden ingeschreven.

Voor de asielzoeker die in procedure is en in de centrale opvang verblijft, geldt een zogeheten voorliggende voorziening. Die asielzoeker beschikt over een W-document. Zonodig kunnen uitvoeringsorganisaties op basis van dit W-document handelen.

Mevrouw Sipkes heeft gevraagd of de reeds tot stand gebrachte koppeling VAS-GBA niet geëvalueerd dient te worden, alvorens het wetsvoorstel aangenomen wordt c.q. in werking dient te treden.

Naar het oordeel van het kabinet is het project koppeling VAS-GBA op zorgvuldige wijze uitgevoerd. De informatie over de uitkomsten van het koppelingsproject is daar een bevestiging van (zie de eindrapportage aan de Tweede Kamer van 14 augustus jongstleden).

Hierbij wordt opgemerkt dat de in de eindrapportage opgenomen aanbevelingen van Het Expertise Centrum over de beheerstructuur van het VAS en het Centraal Register Vreemdelingen zijn opgevolgd. Er is dan ook geen aanleiding om de suggestie van mevrouw Sipkes van een evaluatie te volgen.

De heer Verhagen heeft gevraagd of voor de informatieverstrekking aan uitvoeringsinstanties wordt gekozen voor automatische verkrijging.

De informatieverstrekking van de GBA aan uitvoeringsorganen is geregeld in de Wet GBA. De gegevensverstrekking vanuit de GBA kan op twee verschillende geautomatiseerde manieren plaatsvinden, namelijk spontaan bij wijziging van gegevens (dit kan automatisch worden genoemd) of op aanvraag en dus op initiatief van een uitvoeringsorgaan. De beslissing daarover is voorbehouden aan de minister van Binnenlandse zaken, die dit in het zogenaamde autorisatiebesluit vastlegt. Het autorisatiebeleid van de Minister van Binnenlandse Zaken is juridisch verankerd binnen de Wet GBA. Hierbij speelt de taak van de betreffende organisatie en de uitkomsten van de doelmatigheidstoets een rol. Over het algemeen zullen de uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij dit wetsvoorstel de GBA-gegevens omtrent het verblijfsrecht spontaan ontvangen.

De heer Dittrich heeft gevraagd of het verantwoord is het wetsvoorstel in te voeren voordat er een grondige voorlichting heeft plaatsgevonden jegens ambtenaren en uitvoerders die via de materiewetten het wetsvoorstel in aanraking komen.

Voor wat betreft de uitvoeringsorganen, zijn deze bij de afsluiting van het project koppeling VAS-GBA per brief uitgebreid geïnformeerd over de verblijfsrechtelijke gegevens uit de GBA. Daarbij is een specifieke beschrijving gegeven van de afzonderlijke verblijfsrechtelijke coderingen. Tevens is aandacht besteed aan de overgangsproblematiek, waaronder de restcategorieën en de geprivilegieerden vallen. Toekomstige afnemers

zullen eveneens schriftelijk over de betekenis van de GBA-codering worden geïnformeerd.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat met deze algemene voorlichting reeds de basis is gelegd voor het handelen nu en bij inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Conform de nota naar aanleiding van het verslag zeggen wij toe ervoor zorg te dragen dat vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de noodzakelijke sectorale voorlichting zal worden gegeven. Deze sectorale voorlichting zal zich specifiek richten op de uitvoering van de materiewet aan de hand van de verstrekte verblijfsgegevens uit de GBA.

De heer Schutte heeft gevraagd wat wordt gedaan om uitvoeringsinstellingen de mogelijkheid te bieden zo soepel mogelijk de vertaalslag van verblijfsstatussen in het VAS naar de gegevens in de GBA te maken. Hij wil tevens weten of er van kan worden uitgegaan dat uitvoeringsorganen zonder problemen de GBA-gegevens kunnen verkrijgen en gebruiken.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag reeds is vermeld, is bij het ontwerpen van het onderhavige wetsvoorstel uitgegaan van de gegevens omtrent het verblijfsrecht in de GBA. Er is een transponeringstabel ontwikkeld, waarmee uitvoeringsorganen de bedoelde vertaalslag kunnen maken. Verder is bij de totstandkoming van de koppeling VAS-GBA voorlichting gegeven aan de gebruikers van de GBA over de betekenis van de GBA-codering.

De grondslag voor gegevensverstrekking aan de uitvoeringsorganen van het wetsvoorstel is geregeld in de Wet GBA. Zij krijgen de gegevens verstrekt die nodig zijn voor hun taak. Een groot deel van de uitvoeringsorganen (o.a. de Sociale Verzekeringsbank, bedrijfsverenigingen en het ministerie van VROM voor wat betreft de Wet op de individuele huursubsidie) is door de minister van Binnenlandse Zaken al geautoriseerd voor verstrekking van gegevens over het GBA-netwerk. Zonodig worden autorisaties bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel aangepast. Indien «nieuwe» uitvoeringsinstellingen daarom verzoeken, komen zij ook voor autorisatie in aanmerking.

De heer Verhagen heeft gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de tijdelijke voorziening Centraal Register Vreemdelingen en wat dit inhoudt voor de werking in de praktijk.

In de afgelopen maanden is een voorlopig Centraal Register Vreemdelingen bij vierentwintig van de vijfentwintig politiekorpsen en de vier IND-districten ingevoerd. In concreto betekent dit dat:

- de bestanden van de korpsen en de vier IND-districten in het Centraal Register Vreemdelingen zijn opgenomen, waardoor er thans een landelijk register is;
- de korpsen en de vier IND-districten het Centraal Register Vreemdelingen kunnen raadplegen;
- het bestand van het Centraal Register Vreemdelingen door de korpsen en de vier IND-districten wordt onderhouden;
- de bestanden van de vier IND-districten en de gezamenlijke korpsen gescheiden op het register staan, maar wel door beide organisaties bevroegd kunnen worden.

Het vijfentwintigste korps (Amsterdam/Amstelland) zal binnenkort aansluiten. Deze achterstand is een gevolg van de inhaalslag die aldaar nog loopt in het kader van de bestandsverbetering van het VAS.

7. Inwerkingtreding van de wet

In het kader van de inwerkingtreding en de uitvoering van het wetsvoorstel hebben verschillende woordvoerders gevraagd om voorlichting en instructie aan de uitvoeringsorganen betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel. De heren Dittrich en Apostolou vragen

om een toezegging dat het wetsvoorstel pas in werking treedt nadat er een goede voorlichtingscampagne voor alle ambtenaren en uitvoerders die met het wetsvoorstel in aanraking komen is gevoerd. Is het wel verantwoord, zo vroeg de heer Dittrich, het wetsvoorstel in te voeren voordat grondige voorlichting heeft plaatsgevonden.

Uiteraard kan het wetsvoorstel pas worden ingevoerd als zowel de bestuursorganen, maar ook het publiek zijn geïnformeerd over het wetsvoorstel. In algemene zin zijn er een aantal voorwaarden te noemen voor de uitvoeringspraktijk die zoveel mogelijk gerealiseerd moeten zijn alvorens tot invoering van het wetsvoorstel kan worden overgegaan.

In dit verband kunnen enkele voorwaarden worden genoemd:

Allereerst een voorwaarde die betrekking heeft op de raadpleging van de GBA. De koppeling van het VAS en de GBA moet een feit zijn. De koppeling is technisch afgerond en werkt in de praktijk. Verblijfsrechtelijke gegevens zijn te verifiëren bij de GBA. Voor zover daartoe een autorisatiebesluit is genomen. De bruikbaarheid van de verblijfsrechtelijke gegevens in de GBA zal, zoals reeds gezegd, worden geëvalueerd. Ten behoeve van de raadpleging van de GBA zullen de autorisatiebesluiten, afgestemd op de uitvoeringspraktijk van het koppelingswetsvoorstel, zonodig worden gewijzigd of genomen.

Daarnaast is het van belang dat op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel de uitvoerende instanties voldoende geïnstrueerd zijn, en «er klaar voor zijn». Met andere woorden: zij zijn op de hoogte van de nieuwe regels en in het gebruik van de GBA voor het raadplegen van de verblijfsstatus. Op de instanties belast met het verstrekken van de overheidsvoorzieningen rust de verantwoordelijkheid aan hun ambtenaren duidelijke richtlijnen te geven, waarmee het voor de ambtenaar duidelijk wordt welke vreemdeling voor de aangevraagde voorziening in aanmerking komt. Omdat dat per materiewet kan verschillen, zijn daarover geen algemeen geldende richtlijnen te geven. Per uitvoeringsinstantie zal bezien moeten worden welke instructies voor die organisatie moeten gelden met het oog op de uitvoering van de wetgeving waarmee zij zijn belast. Dit kan met behulp van een duidelijke lijst, waar naast elke van de in de GBA voorkomende verblijfstitels wordt aangegeven of deze categorie vreemdelingen c.q. de sub-categorie wel of niet voor de overheidsvoorziening in aanmerking komt. De vakministeries zullen de betrokken uitvoeringsinstanties hiertoe richtlijnen geven.

Ook moet bij de inwerkingtreding rekening worden gehouden dat een aanloopfase nodig is, omdat de werkzaamheden die voortvloeien uit het wetsvoorstel moeten worden ingebed in de bestaande bedrijfsprocessen en hun cycli. Adequate uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel betekent dat de werkzaamheden die uit dit voorstel voortvloeien zoveel mogelijk moeten worden ingepast in de normale bedrijfsprocessen. Dat kan bijvoorbeeld de opschoning van bestanden betekenen.

Naast voorlichting en instructie aan de uitvoeringsorganen is een goede publieksvoorlichting noodzakelijk. Ook dienen de vreemdelingendiensten de nodige instructies te worden gegeven voor de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast is invoering van het wetsvoorstel pas mogelijk als de lagere regelgeving is aangepast aan het wetsvoorstel. Dit lijkt een open deur en eenvoudig te realiseren. Gezien de complexiteit en omvang van de uitvoeringsregelingen op het terrein van het vreemdelingenrecht en het voorzieningenrecht, is ook dat een omvangrijke operatie. Bij de voorbereiding zullen organisaties als de VNG worden betrokken.

Tot slot wordt gewezen op twee randvoorwaarden voor de invoering van het wetsvoorstel die met name de vreemdelingrechtelijke uitvoeringsinstanties regarderen. Voor een goede uitvoering van de wet is het van belang dat in belangrijke mate tijdig kwalitatief goede verblijfsrechtelijke beslissingen worden gegeven. In dat verband kan worden gewezen op de uitvoering van het stappenplan. Ook een spoedige totstandkoming van

een wettelijke regeling van het mvv-vereiste speelt een belangrijke rol. Dat kan niet zonder een wettelijke grondslag, zoals neergelegd in het initiatiefwetsvoorstel van de CDA-fractie. De vraag die de heer Apostolou stelde op dit punt moet dan ook bevestigend worden beantwoord.

Met de uitvoering van het stappenplan én een goede en sluitende regeling inzake het mvv-vereiste ligt het in de lijn der verwachting dat de termijnen voor de vreemdelingrechtelijke procedures worden gehaald. De praktijk leert namelijk dat in die gevallen, waarin het mvv-vereiste wordt gehanteerd, de termijnen voor afdoening worden gehaald.

De invoering van dit wetsvoorstel zal een omvangrijke operatie zijn. De complexe aard van het onderwerp en het grote aantal betrokken uitvoeringsinstanties vergt een zorgvuldig invoeringstraject. Een interdepartementale werkgroep inventariseert en begeleidt de departementale voorbereidingen van de invoering van het wetsvoorstel. Met een goed invoerings- en overgangsregime, waarbij rekening wordt gehouden met voornoemde randvoorwaarden voor de invoering, is zorgvuldige uitvoering van het wetsvoorstel mogelijk. Essentieel voor de uitvoering van het wetsvoorstel is de koppeling van het VAS-GBA. Dat project is inmiddels afgerond. De heer Schutte stelde de vraag of een indicatie is te geven van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Dit zal naar verwachting 1 juli 1997 zijn. De heren Dittrich, Schutte, Rijpstra en Apostolou vroegen om een brede evaluatie van de wet. Graag doen wij de toezegging van een wetsevaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van de wet. Deze evaluatie staat los van de evaluatie van bruikbaarheid van uitvoeringsorganen van de verblijfstitelcoderingen in het VAS-GBA-project en de monitoring die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorstelt.

8. Het vreemdelingenbeleid

De heer Verhagen heeft gevraagd hoe het staat met de toegezegde evaluatie van de Wet op de identificatieplicht. Daarbij wees hij op signalen als zou de politie in de praktijk worden belemmerd bij het opsporen van illegale vreemdelingen door het huidige artikel 19 Vreemdelingenwet.

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 1995 heeft de toenmalige Minister van Justitie toegezegd dat twee jaar nadien (d.w.z. in het najaar van 1996) een evaluatie aan de Kamer zou worden gezonden van de bepaling die betrekking heeft op het vreemdelingtoezicht. Het gaat hierbij dus om een evaluatie van de werking van het nieuwe artikel 19 Vreemdelingenwet, zoals dat sinds 1 juni 1994 van kracht is.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie (WODC) is thans doende met een evaluatieonderzoek over de toepassing van artikel 19 Vw, waarbij zowel wordt gekeken naar de vraag in hoeverre politie en Koninklijke Marechaussee in de praktijk uit de voeten kunnen met deze bepaling, als naar de ervaringen van migranten met het vreemdelingtoezicht sinds de invoering van het nieuwe artikel 19 Vw.

Zodra de WODC-evaluatie over de werking van artikel 19 Vw is afgerond (naar verwachting in december 1996), zal dit rapport aan de Kamer worden toegezonden.

Over de bedoeling van de identificatieplicht als instrument bij binnenlands vreemdelingtoezicht is indertijd het volgende opgemerkt. In de memorie van toelichting op en de memorie van antwoord bij de Wet op de identificatieplicht (TK 1991–1992, 22 694, nr. 3, blz. 18–19; nr. 6, blz. 19) is uiteengezet dat de uitoefening van het binnenlands vreemdelingtoezicht niet zal moeten uitgaan van een selectie op etnische kenmerken. «In de nieuwe opzet zal degene die is belast met vreemdelingtoezicht, niet meer behoeven aan te geven op welke wijze bij hem het vermoeden is ontstaan dat de betrokkene een vreemdeling is, zonder dat hij daarbij anders dan aanvullend mag afgaan op etnische kenmerken. Hij zal nu de

bevoegdheid moeten baseren op het meer gebruikelijke criterium dat de controleactiviteiten redelijkerwijs nodig moeten zijn voor de taakvervulling. (MvA, p. 19)». Uitdrukkelijk is bedoeld willekeurige en ongerichte controles tegen te gaan (MvT, p. 19). In het door de heer Verhagen aangehaalde voorbeeld van een vreemdeling die door de politie op grond van zijn verkeersgedrag wordt aangehouden, is het terecht dat vervolgens wordt gecontroleerd of de betrokkene rechtmatig in Nederland verblijft. Het is niet juist dat door de enkele aanwezigheid van meer inzittenden in diezelfde auto jegens hen een concrete aanwijzing ontstaat dat zij evenmin rechtmatig in Nederland verblijven. Er is in dat geval onvoldoende aanleiding voor het uitoefenen van vreemdelingen-toezicht. Bedoeld is dat gerichte controles worden uitgevoerd op basis van concrete aanwijzingen. Deze kunnen bestaan in een min of meer duidelijk signalement, hetgeen betekent dat op basis van dat signalement kan worden gecontroleerd. Mensen die evident niet aan dat signalement voldoen, mogen derhalve niet aan de controle op basis van art. 19 Vreemdelingenwet worden onderworpen.

De heer Rijpstra heeft gevraagd wie het uitvoerende beleid van de vreemdelingendiensten bepaalt, of er sprake is van eenduidigheid in het opereren en of deze diensten voldoende mogelijkheden hebben hun taak goed uit te oefenen.

De Vreemdelingendiensten nemen een belangrijke positie in bij het toezicht op vreemdelingen. Dit mag blijken uit de convenanten die in 1994 met de korpsbeheerders zijn gesloten over de intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht. De vreemdelingendiensten zijn toen substantieel versterkt met in totaal 650 plaatsen en de korpsbeheerders hebben zich er toe verplicht het extra contingent zodanig in te zetten dat aan de belangrijkste beleidsdoelstellingen van het vreemdelingentoezicht kan worden voldaan. De daarbij gestelde prioriteiten hebben voor een belangrijk deel betrekking op de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en niet in de laatste plaats wordt het toezicht daarbij ook gericht op hen die voordeel trekken uit en misbruik maken van de kwetsbare positie van deze categorie vreemdelingen. Het totale contingent is gefaseerd ingestroomd in de regionale politiekorpsen; de laatste tranche is op 1 juli jl. aan de korpsen toegevoegd.

Tussen de IND en de korpschefs zijn in 1995 nadere uitvoeringsafspraken gemaakt en thans, nu het totale contingent is ingestroomd in de korpsen, zijn voor het laatste kwartaal van het jaar 1996 werkafspraken vastgelegd die in ieder geval tot de prioriteiten voor de laatste maanden van dit jaar behoren. Genoemd worden in dit verband de oplossing van de zogeheten restproblematiek van de koppeling VAS-GBA, wat ook van bijzonder belang is voor de uitvoering van dit wetsvoorstel, de medewerking door de Vreemdelingendiensten aan het wegwerken van de achterstanden en het tijdig nemen en uitreiken van de beschikkingen. Voor de komende jaren zal telkenmale per korps een uitvoeringsconvenant met de korpsbeheerder worden gesloten.

Voor wat betreft de afhankelijkheid van de Vreemdelingendiensten van het beleid van de korpschef en de korpsbeheerder kan het volgende worden opgemerkt. Deze diensten staan in beheersmatig opzicht onder de jurisdictie van de korpsbeheerder en worden feitelijk aangestuurd door de korpschef. Dit neemt niet weg dat de Staatssecretaris van Justitie voor dit onderdeel van de regionale politietaken de gezagsverantwoordelijkheid draagt en – daarmee wordt een concrete vraag van de heer Rijpstra beantwoord – het te voeren beleid bepaalt. De Vreemdelingenwet geeft in artikel 4, derde lid, de mogelijkheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven die door de ambtenaren die met het toezicht op vreemdelingen zijn belast, in acht moeten worden genomen. Het voorbeeld van algemene aanwijzingen is de Vreemdelingencirculaire, die beschouwd kan worden als een codificatie van een groot aantal aanwijzingen van algemene aard.

Deze wettelijke bevoegdheid en in aanvulling daarop de ingeslagen weg van het aangaan van convenanten bieden in voldoende mate de waarborg voor eenheid in de uitvoering van het beleid.

Ook zal bij de evaluatie van de Politiewet 1993 aandacht worden besteed aan de mogelijkheden op rijks- en regionaal niveau invloed te kunnen uitoefenen op de taakuitvoering van de politie. De taken ten dienste van de justitie, waaronder de uitvoering van de Vreemdelingenwet valt, vormen immers een integraal onderdeel van de politietaak.

De heer Schutte heeft gevraagd of er enige prioritering kan worden aangebracht in de opsporing en uitzetting van verschillende groepen illegalen. Ook de vraag van de heer Rijpstra of er richtlijnen bestaan voor controle en opsporing kunnen in deze zin worden opgevat.

Van prioritering in de opsporing en uitzetting van verschillende groepen illegale vreemdelingen is momenteel reeds sprake. In de convenanten die eind 1994 zijn afgesloten met de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen betreffende de uitbreiding van de capaciteit van de vreemdelingendiensten voor de intensivering van het vreemdelingen-toezicht, zijn vijf prioriteiten aangegeven, te weten:

- opsporing en uitzetting van criminele vreemdelingen (al dan niet illegaal)
- opsporing van vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken
- uitzetting en vertrek onder toezicht van vreemdelingen aan wie (voortgezet) verblijf niet is toegestaan
- de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij illegaliteit van vreemdelingen (zoals werkgevers van illegale vreemdelingen, huisvesters van illegalen, organisaties die zich bezighouden met mensensmokkel of vrouwenhandel)
- vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere wetgeving in aanraking komen met de politie.

De heer Verhagen heeft gevraagd hoe groot het percentage uitgeprocedeerde of illegale vreemdelingen is dat daadwerkelijk het land verlaat. In dit verband heeft mevrouw Sipkes gevraagd wat het begrip «verwijderen» precies inhoudt ; zij heeft daarbij ook om een toelichting gevraagd op de verwijderingscijfers over 1995.

In 1995 zijn in totaal 40 024 vreemdelingen verwijderd. Hierbij gaat het zowel om uitgeprocedeerde asielzoekers als om andere vreemdelingen die niet zijn toegelaten. Verwijdering kan op drie manieren plaatsvinden. We spreken over «uitzetting» als het gaat om gedwongen verwijdering met de sterke arm. Indien wordt betwijfeld of een vreemdeling op eigen gelegenheid zal vertrekken, kan «vertrek onder toezicht» plaatsvinden. In dat geval verlaat de vreemdeling ons land op een voor de autoriteiten controleerbare wijze, meestal doordat de reisdocumenten worden ingenomen en pas bij vertrek worden afgehaald bij de doorlaatpost waarlangs betrokkene Nederland moet verlaten. Ten slotte kan door middel van een adrescontrole worden nagegaan of een vreemdeling zich na het verstrijken van de termijn die is gegund om ons land op eigen gelegenheid te verlaten, nog op het laatstbekende adres bevindt.

In 1995 zijn van de 40 024 verwijderde vreemdelingen 14 412 vreemdelingen uitgezet, zijn 14 202 vreemdelingen vertrokken onder toezicht en is in 11 410 gevallen door middel van adrescontrole vastgesteld dat zij niet meer op het laatst bekende adres verbleven. In de totaalcijfers zijn de 1354 vreemdelingen die vrijwillig zijn teruggekeerd via het IOM-terugkeerbureau meegerekend.

In 1996 zijn (tot en met augustus) in totaal 34 164 vreemdelingen verwijderd. Hierbij gaat het zowel om uitgeprocedeerde asielzoekers als om andere vreemdelingen die niet zijn toegelaten. Daarvan zijn 13 367 vreemdelingen uitgezet en zijn 11 407 vreemdelingen vertrokken onder

toezicht. Daarnaast is bij 9390 vreemdelingen via een adrescontrole vastgesteld dat zij niet meer op het laatstbekende adres verblijven. Via het IOM-terugkeerbureau zijn in 1996 (tot en met augustus) 824 vreemdelingen teruggekeerd.

De heer Verhagen heeft voorts gevraagd of het mogelijk is om uitgeprocedeerde of illegale vreemdelingen vaker daadwerkelijk te verwijderen in plaats van hen de aanzegging te doen het land te verlaten. Daarbij heeft hij gevraagd naar de mogelijkheid om aangehouden illegale vreemdelingen op basis van artikel 26 Vreemdelingenwet in vreemdelingenbewaring te stellen met het oog op uitzetting. Ook heeft de heer Verhagen gevraagd of vreemdelingenbewaring wellicht ten uitvoer gelegd zou kunnen worden in vrijkomende opvangcentra.

Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat vreemdelingen die niet worden toegelaten – behoudens uitzonderingen – eerst de aanzegging krijgen ons land op eigen gelegenheid te verlaten. Vertrekken zij niet binnen de gestelde termijn, dan komt gedwongen terugkeer aan de orde. Dit uitgangspunt is ook neergelegd in artikel 24 van de Vreemdelingenwet.

Vrijwillig vertrek – al dan niet met ondersteuning van het Terugkeerbureau van het IOM – verdient de voorkeur. Gedwongen terugkeer vormt daarvan echter het noodzakelijke complement. Het doen van een aanzegging om binnen een redelijke termijn ons land te verlaten, gaat in beginsel dus steeds vooraf aan een gedwongen uitzetting.

Vreemdelingenbewaring (artikel 26 van de Vreemdelingenwet) is een maatregel om de uitzetting veilig te stellen en kan slechts onder bepaalde voorwaarden worden opgelegd. De belangrijkste voorwaarden zijn: een inbreuk op de openbare orde, of concrete aanwijzingen dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken. Bovendien is van belang dat er uitzicht moet zijn op uitzetting binnen redelijke termijn. Is dat niet het geval, dan zal de maatregel doorgaans door de rechter worden opgeheven. Binnen deze juridische kaders wordt het instrument van vreemdelingenbewaring momenteel, waar noodzakelijk, toegepast. Ingevolge artikel 84, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit wordt de maatregel van vreemdelingenbewaring ten uitvoer gelegd in een politiebureau of een Huis van Bewaring, of in een inrichting waarop het regelement Grenslogies van toepassing is. Hoewel vreemdelingenbewaring doorgaans begint in een politiecel, dient deze te worden voortgezet in een Huis van Bewaring zodra dit redelijkerwijs mogelijk is. Tenuitvoerlegging in een opvangcentrum is binnen deze kaders niet mogelijk.

Zowel de heer Dittrich als de heer Rijkstra hebben gevraagd of het juist is dat er regelmatig cellen voor vreemdelingenbewaring leeg staan. De heer Rijkstra heeft er daarbij op gewezen dat er tegelijkertijd niet voldoende celruimte voor vrouwelijke illegale vreemdelingen beschikbaar zou zijn.

Er is momenteel inderdaad sprake van een leegstand van ongeveer 120 cellen. Voor een deel gaat het hier om een aanloopprobleem, omdat nog maar recent de capaciteit voor vreemdelingenbewaring aanzienlijk is uitgebreid. De vreemdelingendiensten zijn hier reeds door de districten van de IND op gewezen. Van belang zijn hierbij de inspanningen van de politie bij het operationeel toezicht en derhalve van de prioriteiten die binnen de politieregio's worden gesteld. Voorts is het aantal cellen voor vrouwen, voor wie een tekort aan celcapaciteit bestond, inmiddels uitgebreid. De ontwikkelingen met betrekking tot de celcapaciteit zullen nauwlettend worden gevolgd en waar nodig zullen de vreemdelingendiensten en de korpsbeheerders hierop aangesproken blijven worden.

De heer Verhagen heeft gevraagd of het kabinet voornemens is de terugname-problematiek hoog op de agenda te plaatsen voor het komende voorzitterschap van de EU.

In EU-verband is onder meer door Nederland krachtig aangedrongen op het maken van afspraken tussen de EU-lidstaten inzake de terugnameplicht door derde landen. Strekking van deze afspraken is dat in het geval de EU een samenwerkingsakkoord met een derde land wil sluiten, hierin een paragraaf over migratie wordt opgenomen.

Binnen het meerjarig werkprogramma, zoals dat is gepresenteerd tijdens de Raad van Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (de JBZ-raad) van 3 juni 1996, zijn als prioriteiten genoemd de verbetering van de samenwerking op het gebied van verwijdering en de aanpak van problemen in verband met terug- en overname. Ook tijdens het komende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie zal de terugname-problematiek een belangrijke prioriteit vormen.

De heer Verhagen heeft gevraagd waarom een mogelijke terugname-clausule niet aan de orde is geweest bij de midterm-review van de Lomé-overeenkomst.

De interne en externe onderhandelingen in het kader van de Lomé-overeenkomst zijn begonnen in oktober 1993 en zijn in de zomer van 1995 afgerond. Het aspect «terugname» had in die periode nog niet een dusdanig gewicht bij de Lid-staten van de EU, dat het als thema kon worden opgenomen in het EU-mandaat.

De heer Schutte heeft gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot het geïntegreerde terugkeerbeleid en de mogelijkheden om beter gebruik te maken van de faciliteiten die het terugkeerbureau van het IOM kan bieden.

De brief van 23 februari 1996 over de geïntegreerde aanpak van het terugkeerbeleid (TK 1995–1996, 19 637, nr. 174) is in april van dit jaar met uw Kamer besproken. In deze brief is aangegeven dat een landen-specifieke uitwerking gegeven zal worden aan het geformuleerde tweesporenbeleid: vrijwillige terugkeer als uitgangspunt, met daarnaast gedwongen terugkeer als noodzakelijke complement. Per brief van 9 mei 1996 heeft de Staatssecretaris van Justitie uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, op de hoogte gesteld van de stand van zaken (TK 1995–1996, 19 637, nr. 186). Sindsdien heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Nederlandse ambassade in Ethiopië en de Ethiopische en Eritrese autoriteiten over de invulling van een OS-bijdrage aan Ethiopië en Eritrea. Tijdens dit overleg hebben beide landen aangegeven de Nederlandse bereidheid om steun te verlenen bij de herintegratie van terugkerenden te waarderen, maar op dit moment prioriteit te geven aan terugkeer en opvang van personen uit buurlanden zoals Soedan. Vastgesteld kan worden dat het opzetten van concrete projecten met hulp van Ontwikkelingssamenwerking veel overleg vergt met autoriteiten in landen van herkomst, maar ook met hulporganisaties en belangenorganisaties van migranten. Ter bevordering daarvan heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in overleg met het Ministerie van Justitie besloten op korte termijn een speciale projectmanager aan te stellen.

De heer Schutte heeft voorts gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot het sluiten van terug- en overname overeenkomsten met landen van herkomst. De heer Verhagen heeft in dit verband het belang benadrukt van een grotere inzet in Europees verband met betrekking tot het sluiten van terugnameovereenkomsten.

Nederland is op dit moment partij bij de volgende terug- en overnameovereenkomsten met derde landen: de Benelux-overeenkomst met Slovenië, de Benelux-overeenkomst met Roemenië en de Schengenover-

eenkomst met Polen. Onderhandelingen zijn gaande tussen de Beneluxlanden en Kroatië en tussen de Beneluxlanden en Tsjechië. Ook bestaan er al geruime tijd goede werkafspraken tussen Nederland en Marokko over de identiteitsvaststelling van illegale, Marokkaanse vreemdelingen zonder documenten. Met Algerije zijn besprekingen gaande om te komen tot vergelijkbare afspraken als die met Marokko.

In EU-kader is afgesproken dat bij het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met derde landen steeds zal worden bekeken of het wenselijk is daarin ook een zogenaamde terugnameclausule op te nemen. Onlangs is dat bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van Marokko.

Voorts is er een groot aantal overeenkomsten gesloten tussen de EU en de Lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds waarin terugnamebepalingen aan de orde komen. Genoemd kunnen worden de Europa-overeenkomsten met Estland, Letland, Litouwen en Slovenië, de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten met Rusland, Kazachstan, Kirgizistan en Wit-Rusland en de Euro-Mediterrane overeenkomsten met Tunesië en Marokko (N.B.: in het ondertekende verdrag met Marokko is een gemeenschappelijke verklaring opgenomen met betrekking tot wedertoelating waarbij de partijen overeenkomen om bilateraal passende maatregelen te treffen met betrekking tot dit onderwerp). Over een Euro-Mediterrane overeenkomst met Egypte wordt thans onderhandeld.

De heer Rouvoet heeft gevraagd in welke gevallen iemand wordt geregistreerd als «met onbekende bestemming vertrokken» (MOB).

Vreemdelingen die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag maar die zich aan hun meldingsplicht onttrekken en met onbekende bestemming vertrekken, worden geregistreerd als «MOB». Ook vreemdelingen van wie de aanvraag is afgewezen en die de aanzegging hebben gekregen om het land te verlaten worden geregistreerd als «MOB», nadat via een adrescontrole is vastgesteld dat zij niet meer op het laatstbekende adres verblijven.

Ik hoop u hierbij vooralsnog voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz