

Heroverweging 1984

Uitvoering
Vreemdelingenwetgeving

Deelrapport nr. 59



HEROVERWEGING UITVOERING VREEMDELINGENWETGEVING

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 59,
"Heroverweging Uitvoering Vreemdelingenwetgeving",
Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie
Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201,
2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder
meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn
opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1,
2515 TZ 's-Gravenhage.

EINDRAPPORT HEROVERWEGING UITVOERING VREEMDELINGENWETGEVINGINHOUDSOPGAVE

- 1 Heroverweging van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving;
algemene inleiding
 - 1.1 Taakopdracht
 - 1.2 Vreemdelingenbeleid en minderhedenbeleid
 - 1.3 Vreemdelingenbeleid en andere onderdelen van overheidsbeleid
 - 1.4 Grensbewakingsbeleid
 - 1.5 Financieel totaaloverzicht en ijkpunt
 - 1.5.1 Algemeen
 - 1.5.2 Totaaloverzicht van de uitgaven ter uitvoering van cq. in samenhang met de vreemdelingenwetgeving (1983; in miljoenen guldens)
 - 1.5.2.1 Vreemdelingenbeleid
 - 1.5.2.2 Grensbewakingsbeleid
 - 1.5.2.3 Met het vreemdelingenbeleid samenhangende uitgaven
 - 1.5.3 IJkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling (1988; in miljoenen guldens)
 - 1.5.3.1 Vreemdelingenbeleid
 - 1.5.3.2 Grensbewakingsbeleid
 - 1.5.3.3 Totalen/het ijkpunt
 - 1.6 Variantenontwikkeling (uitgangspunten en thema's)
 - 1.7 Onderzoeksmethoden en resultaten
 - 1.8 Beleid in het buitenland
 - 1.9 Deregulering en privatisering
 - 1.10 Profijtbeginnsel
- 2 Het vreemdelingenbeleid (toelating en verblijf van vreemdelingen;
rechtsbescherming; executieve en administratieve taken; gefinancierde
rechtsbijstand en WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen)
 - 2.1 Vreemdelingenwet en het daarop gebaseerde beleid
 - 2.2 Beschrijving van het beleid
 - 2.2.1 Doelstellingen van het beleid
 - 2.2.1.1 Restrictief en humaan toelatingsbeleid
 - 2.2.1.2 Internationale verplichtingen
 - 2.2.1.3 Versterking van de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen

- 2.2.1.4 Legale, gedoogde en illegale vreemdelingen
- 2.2.2 Doelstellingen en aspiratieniveau bij uitvoering van het beleid
- 2.2.3 Procedures in eerste aanleg
 - 2.2.3.1 Algemeen
 - 2.2.3.2 Eerste verblijfsaanvragen
 - 2.2.3.3 Taakverdeling tussen ministerie van Justitie en plaatselijke vreemdelingendiensten bij beslissingen omtrent eerste toelating en voortgezet verblijf
- 2.2.4 De herzieningsprocedure bij het ministerie van Justitie
- 2.2.5 De beroepsprocedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State
- 2.2.6 Schorsende werking en kort geding
- 2.2.7 Budgettaire gegevens
- 2.3 Evaluatie van het beleid
 - 2.3.1 Ontwikkelingen sinds invoering van de Vreemdelingenwet (1967)
 - 2.3.2 Wijzigingen in doelstellingen en aspiratieniveau
 - 2.3.2.1 Beleid
 - 2.3.2.2 Uitvoering
 - 2.3.3 Historisch gegroeide verhoudingen
- 2.4 Knelpunten bij de uitvoering van het beleid
 - 2.4.1 Algemeen
 - 2.4.2 Regelgeving
 - 2.4.3 Functioneren van de plaatselijke vreemdelingendiensten
 - 2.4.4 Functioneren van de directie Vreemdelingenzaken
 - 2.4.5 Procedures in het kader van de Vreemdelingenwet
 - 2.4.5.1 Eerste aanleg
 - 2.4.5.2 Rechtsbescherming en schorsende werking
 - 2.4.6 Toezicht, bewaring, uitzetting
 - 2.4.7 Coördinatie met uitvoering van andere wetgevingscomplexen
 - 2.4.8 Administratieve ondersteuning
 - 2.4.9 Structurele oplossingen
 - 2.4.10 Reeds gerealiseerde verbeteringen
- 2.5 Samenhangen van vreemdelingenbeleid met andere onderdelen van overheidsbeleid (budgettaire neveneffecten)
 - 2.5.1 Algemeen
 - 2.5.2 Rechtsbijstand en tolkenhulp aan vreemdelingen
 - 2.5.2.1 Inleiding
 - 2.5.2.2 Rechtsbijstand
 - 2.5.2.3 Tolkenbijstand

- 2.5.2.4 Vreemdelingenpiketdiensten
- 2.5.2.5 Budgettaire gegevens
- 2.5.2.6 Evaluatie
- 2.5.3 WWV, ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen
 - 2.5.3.1 Inleiding
 - 2.5.3.2 WWV
 - 2.5.3.3 ABW en ABW/RWW
 - 2.5.3.4 Bepaling collectieve uitgaven, gemoeid met uitkeringen krachtens de WWV, ABW en ABW-RWW aan vreemdelingen aan wie geen verblijf is of wordt toegestaan
 - a) WWV
 - b) ABW/ABW-RWW
 - c) Volume WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen die een negatief uitgevallen beslissing in Nederland mochten afwachten
 - d) uitkeringen aan illegale vreemdelingen
 - 2.5.3.5 Evaluatie van het beleid
 - a) WWV
 - b) Bijstandsbeleid
 - c) Internationale aspecten
- 2.6 Variantenontwikkeling
 - 2.6.1 Inleiding
 - 2.6.2 Procedures in eerste aanleg
 - 2.6.2.1 Algemeen
 - 2.6.2.2 Voorstellen van de Stuurgroep Boertien
 - 2.6.2.3 Algehele delegatie van beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg aan de plaatselijke vreemdelingendiensten
 - a) Inleiding
 - b) Financiële aspecten
 - c) Kwalitatieve aspecten
 - 2.6.2.4 Werkaanbod in eerste aanleg
 - 2.6.3 Rechtsbescherming (herzienings- en beroepsprocedure; schorsende werking en kort geding)
 - 2.6.3.1 Algemeen
 - 2.6.3.2 Ontwikkelingen m.b.t. organisatie Arob-rechtspraak
 - 2.6.3.3 Wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand voor vreemdelingen (13974)
 - 2.6.3.4 Toepassing van de herzieningsprocedure

- 2.6.3.5 Rol Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (variant 1)
 - a) Algemeen
 - b) Variant 1; zo weinig mogelijk onverplicht advies door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
- 2.6.3.6 Administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (variant 2)
 - a) Algemeen
 - b) Variant 2; onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken
- 2.6.3.7 Combinatie van varianten 1 en 2
- 2.6.3.8 Beroepsprocedure
- 2.6.3.9 Wetgeving en Beleid op het punt van de schorsende werking
- 2.6.3.10 Het schorsingsbeleid in kort geding
- 2.7 Aanbevelingen
 - 2.7.1 Algemeen
 - 2.7.2 Heroverweging en herziening van de Vreemdelingenwet
 - 2.7.3 Vereenvoudiging regelgeving; verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legale vreemdelingen
 - 2.7.4 Verzoeken i.v.m. verblijf in eerste aanleg
 - 2.7.5 Termijnen voor fictieve weigering
 - 2.7.6 Schorsingsbepalingen
 - 2.7.7 Verdediging in kort geding door ambtenaren
 - 2.7.8 Automatisering en versnelling van procedures
 - 2.7.9 Statistische informatie
 - 2.7.10 Maatschappelijke voorzieningen en verblijfsrechtelijke status
- 3 Het grensbewakingsbeleid
 - 3.1 Beschrijving van het beleid
 - 3.1.1 Doelstellingen
 - 3.1.2 Aspiratieniveau
 - 3.2 Totaaloverzicht van de budgettaire gegevens
 - 3.3 Evaluatie van het beleid
 - 3.3.1 Ontwikkeling van het grensbewakingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog
 - 3.3.2 De organisatie van de grensbewaking

- 3.3.3 De effecten van het grensbewakingsbeleid
 - a. Algemeen
 - b. Specifiek Koninklijke marechaussee
 - c. Specifiek douane
- 3.4 Variantenontwikkeling
 - 3.4.1 Algemeen
 - 3.4.1.1 Variabelen
 - 3.4.1.2 Onderzoeksmodellen
 - 3.4.2 Efficiëncy-varianten
 - 3.4.2.1 Beperking van de openstellingsuren op de landdoorlaatposten
 - a. De kleine landdoorlaatposten
 - b. De middelgrote landdoorlaatposten
 - c. Realisatietermijn
 - d. Te vervullen voorwaarden
 - 3.4.2.2 De personele unie bij controle in de treinen
 - a. Beschrijving van de situatie in de Bondsrepubliek Duitsland
 - b. Mogelijke toepassing van een personele unie in Nederland
 - c. Besparingsmogelijkheden bij toepassing van een personele unie
 - d. Realisatietermijn
 - e. Te vervullen voorwaarden
 - 3.4.2.3 Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee
 - a. De zeehaven-doorlaatposten
 - b. Lobith
 - c. Te vervullen voorwaarden
 - d. Realisatietermijn
 - 3.4.2.4 Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole aan de dubbelbemande land en luchthaven-doorlaatposten hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee
 - a. Algemeen
 - b. Model waarbij de douane de personen- en reizigersbagagecontrole uitoefent op de dubbelbemande landdoorlaatposten
 - c. Model waarbij de Koninklijke marechaussee de personen- en reizigersbagagecontrole uitoefent op de dubbelbemande landdoorlaatposten
 - d. Te vervullen voorwaarden
 - e. Realisatietermijn

- 3.4.2.5 Overig onderzoek (uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en op de luchthavens door de rijkspolitie)
 - a. Inleiding
 - b. De situatie in de zeehavens
 - c. De situatie op de luchthavens
- 3.4.3 Beleidsvarianten
 - 3.4.3.1 Versoepeling van de personen- en de reizigersbagagecontrole voor EEG-onderdanen aan de oostgrens
 - a. Inleiding
 - b. De landdoorlaatposten
 - c. De situatie in de treinen
 - d. De rivier-doorlaatpost Lobith
 - e. De groene grenscontrole
 - f. Realisatietermijn
 - 3.4.3.2 Afschaffing van de personen- en de reizigersbagagecontrole aan de oostgrens
 - a. Inleiding
 - b. Besparingsmogelijkheden bij de douane
 - c. Besparingsmogelijkheden bij de Koninklijke marechaussee
 - d. Realisatietermijn
 - 3.4.3.3 Te vervullen voorwaarden bij een versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens
 - 3.4.3.4 Effecten van een versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens
 - 3.4.3.5 Combinaties van varianten
 - 3.4.3.6 Overzicht ontwikkelde grensbewakingsvarianten
- 4 Heroverweging uitvoering vreemdelingenwetgeving;
samenvatting
 - 4.1 Taakopdracht, onderzoeksopzet en ijkpunt
 - 4.1.1 Taakopdracht
 - 4.1.2 Onderzoeksopzet
 - a) De procedures in het kader van de Vreemdelingenwet over toelating en verblijf
 - b) De grensbewaking
 - 4.1.3 Het ijkpunt
 - 4.2 Bevindingen
 - 4.2.1 Procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

- 4.2.1.1 Algemeen
- 4.2.1.2 Taakverschuiving van het ministerie van Justitie naar de plaatselijke vreemdelingendiensten bij beslissingen over toelating en verblijf in niet-asielzaken
- 4.2.1.3 Werkaanbod bij beslissingen over toelating en verblijf in eerste aanleg
- 4.2.1.4 Toepassing van de herzieningsprocedure bij de Minister van Justitie
- 4.2.1.5 Inschakeling en administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in de herzieningsprocedure
- 4.2.1.6 De beroepsprocedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State
- 4.2.1.7 Schorsende werking en kort geding
- 4.2.2 Grensbewaking
 - 4.2.2.1 Organisatie van de grensbewaking
 - 4.2.2.2 Versoepeling of afschaffing van grenscontroles
- 4.3 Voorstellen
 - 4.3.1 Varianten met betrekking tot de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen
 - 4.3.1.1 Zo weinig mogelijk adviesaanvragen aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, wanneer de Wet daartoe niet verplicht
 - 4.3.1.2 Onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie
 - 4.3.2 Aanbevelingen naar aanleiding van de heroverweging van de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen
 - 4.3.2.1 Heroverweging en herziening van de Vreemdelingenwet
 - 4.3.2.2 Vereenvoudiging regelgeving; verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legale vreemdelingen
 - 4.3.2.3 Verzoeken i.v.m. verblijf in eerste aanleg
 - 4.3.2.4 Termijnen voor fictieve weigering
 - 4.3.2.5 Schorsingsbepalingen
 - 4.3.2.6 Verdediging in kort geding door ambtenaren
 - 4.3.2.7 Automatisering en versnelling van procedures
 - 4.3.2.8 Statistische informatie
 - 4.3.2.9 Maatschappelijke voorzieningen en verblijfsrechtelijke status
 - 4.3.3 Voorstellen met betrekking tot de grensbewaking

4.3.3.1 Efficiëncy-varianten

- a) Beperking van de openstellingsuren op de kleine landdoorlaatposten
- b) Toepassing van een personele unie bij de treincontroles
- c) Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane, hetzij door de Koninklijke marechaussee
- d) Uitoefening personen- en reizigerbagagecontrole aan de dubbelbemande landdoorlaatposten hetzij door de douane, hetzij door de Koninklijke marechaussee

4.3.3.2 Beleidsvarianten

- e) Versoepeling van de personen- en reizigersbagagecontrole op EEG-onderdanen aan de oostgrens
- f) Afschaffing van de personen en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens

4.3.3.3 Financieel overzicht grensbewakingsvarianten

OVERZICHT VAN DE BIJLAGEN

- 1 Bijzondere taakopdracht voor de heroverweging van de uitvoering van de Vreemdelingenwetgeving, vastgesteld door de Ministerraad.
- 2 Samenstelling van de interdepartementale werkgroep 'Heroverweging uitvoering vreemdelingenwetgeving'.
- 3 Financiële gegevens
- 4 Procedures en taken in verband met toelating, toezicht, bewaring en uitzetting van vreemdelingen.
- 5 Organisatie van de grensbewaking.

Hoofdstuk 1 Heroverweging van de uitvoering van de
vreemdelingenwetgeving; algemene inleiding

1.1 Taakopdracht

Het heroverwegingsonderzoek naar de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving is uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep, met inachtneming van de algemene taakopdracht voor de heroverweging en de voor dit onderwerp door de Ministerraad vastgestelde bijzondere taakopdracht. De bijzondere taakopdracht is opgenomen in bijlage 1; de samenstelling van de werkgroep in bijlage 2.

Onder vreemdelingenwetgeving wordt verstaan:

- de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40)
 - het Vreemdelingenbesluit (Stb. 1966, 387)
 - het Voorschrift Vreemdelingen (Stcrt. 1966, 188)
 - het Souverein Besluit van 1813 (visumbeleid)
 - de Vreemdelingencirculaire 1982
 - de Grensbewakingscirculaire 1984,
- alsmede de met deze regelingen samenhangende internationale overeenkomsten.

Overeenkomstig de door de Ministerraad vastgestelde bijzondere taakopdracht wordt het thans gevoerde vreemdelingenbeleid in essentie als vaststaand gegeven beschouwd. Het heroverwegingsonderzoek richt zich op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving.

Hierbij wordt met name gekeken naar de organisatie, de coördinatie en de onderlinge afstemming van de werkzaamheden van de verschillende instanties die bij de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving zijn betrokken, te weten:

de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie, de plaatselijke vreemdelingendiensten (politie en gemeentesecretarieën), de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, de directie Algemene Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de buitenlandse dienst, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, de 'gewone' rechterlijke macht, de Koninklijke marechaussee en de dienst der Invoerrechten en Accijnzen (douane).

1.2 Vreemdelingenbeleid en minderhedenbeleid

Om aan te geven in welk beleidskader de vreemdelingenwetgeving wordt uitgevoerd, worden in hoofdstuk 2 de doelstellingen van het vreemdelingenbeleid beschreven. In dit beleidskader speelt het minderhedenbeleid een belangrijke rol. Om misverstanden over de samenhang tussen het vreemdelingenbeleid en het minderhedenbeleid te voorkomen, wordt hier reeds op de reikwijdte van beide beleidsterreinen ingegaan.

Het vreemdelingenbeleid heeft betrekking op toelating en verblijf in Nederland van ieder die geen Nederlander is, noch als Nederlander wordt behandeld (Molukkers).

Het minderhedenbeleid is gericht op het doen verwerven van een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen door minderheden, waartoe de volgende groeperingen worden gerekend: Antillianen, buitenlandse werknemers, Molukkers, Surinamers, vluchtelingen, woonwagenbewoners en zigeuners.

Het minderhedenbeleid richt zich dus tot Nederlanders en niet-Nederlanders en wat deze laatsten betreft uitsluitend voorzover zij op grond van het vreemdelingenbeleid voor verblijf in Nederland in aanmerking komen en behoren tot een van de genoemde minderheidsgroepen. Het vreemdelingenbeleid heeft ook op andere (niet tot de genoemde minderheidsgroeperingen behorende) vreemdelingen betrekking (bv. EEG-onderdanen).

Het realiseren van de doelstellingen van het minderhedenbeleid is in sterke mate afhankelijk van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In de minderhedennota (Tweede Kamer 16.102, nrs. 20-21) wordt een restrictief toelatingsbeleid als randvoorwaarde voor het realiseren van het minderhedenbeleid aangemerkt. In dezelfde nota acht de regering versterking van de rechtspositie van minderheidsgroepen een randvoorwaarde voor een goede inpassing in de samenleving. Voor de vreemdelingen is het daarom noodzakelijk dat zij indien zij eenmaal zijn toegelaten een zo groot mogelijke zekerheid hebben of zij hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten.

1.3 Vreemdelingenbeleid en andere onderdelen van overheidsbeleid

Uitgaande van de vooronderstelling dat vreemdelingenbeleid en andere onderdelen van overheidsbeleid elkaar wederzijds (kunnen) beïnvloeden, wordt in de hoofdstuk 2 de relatie onderzocht tussen het vreemdelingenbeleid enerzijds en de rechtsbijstand resp. de sociale zekerheid voor vreemdelingen anderzijds. Ook wordt bezien welke knelpunten daarbij optreden en in hoeverre de doelstellingen op deze beleidsterreinen conflicteren. Aan de orde komt de vraag welke van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid afgeleide kosten aan rechtsbijstand en sociale zekerheid ten laste van de openbare kas komen. Aandacht wordt in het bijzonder besteed aan de vraag in hoeverre de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling van betekenis is voor de verkrijging van gefinancierde rechtsbijstand en uitkeringen sociale zekerheid.

Hoewel samenhangen en knelpunten zich uiteraard ook kunnen voordoen bij de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en andere beleidsterreinen (bijv. de sociale verzekering, kinderbijslag, huursubsidie en studiefinanciering) is het onderzoek beperkt tot de gefinancierde rechtsbijstand aan vreemdelingen en inkomensvervangende uitkeringen aan vreemdelingen ten laste van de openbare kas (sociale zekerheid), te weten uitkeringen krachtens de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Algemene Bijstandswet (ABW).

1.4 Grensbewakingsbeleid

Ter ondersteuning van het vreemdelingenbeleid wordt - aan de buitengrenzen van het Beneluxgebied - grensbewaking uitgeoefend.

In hoofdstuk 3 wordt deze door de Koninklijke marechaussee en de douane uitgevoerde taak heroverwogen.

Hierbij wordt aandacht besteed aan de samenhang van de grensbewaking met:

- het vreemdelingenbeleid en het binnenlands toezicht op vreemdelingen;
- de goederencontrole (met name de reizigersbagagecontrole) uit hoofde van de douanewetgeving;
- de (militaire) politietaken van de Koninklijke marechaussee;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten in het kader van de grensbewaking.

1.5 Financieel totaaloverzicht en ijkpunt

1.5.1 Algemeen

Het ijkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling omvat niet alle uit de vreemdelingenwetgeving voortvloeiende of daarmee samenhangende uitgaven.

Het ijkpunt is gebaseerd op de uitgaven ter uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, echter met uitzondering van uitgaven bij de politie, de rechterlijke macht en de buitenlandse dienst.

Laatstbedoelde uitgaven zijn onderwerp van andere heroverwegingsonderzoeken (geweest).

Hieronder volgt eerst een totaaloverzicht van de uitgaven ter uitvoering van de vreemdelingenwetgeving (1.5.2) en daarna een overzicht van het ijkpunt (1.5.3).

In het totaaloverzicht zijn ook met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid samenhangende uitgaven voor rechtsbijstand en sociale zekerheid opgenomen.

Een onderbouwing van de financiële gegevens is opgenomen in bijlage 3.

1.5.2 Totaaloverzicht van de uitgaven ter uitvoering van of in samenhang met de vreemdelingenwetgeving (1988; in miljoenen guldens)

1.5.2.1 Vreemdelingenbeleid

- ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken	28.5
- plaatselijke vreemdelingendiensten	51.7
- rechterlijke macht	3.6
Totaal	83.8 mln.

1.5.2.2 Grensbewakingsbeleid

- ministerie van Justitie	0.4
- douane	8.9
- marechaussee	43.2
Totaal	52.5 mln.

1.5.2.3 Met het vreemdelingenbeleid samenhangende uitgaven

- gefinancierde rechtsbijstand	7.3
- ABW/ABW-RWW/WWV-uitkeringen tijdens procedures die niet leiden tot verblijfsaanvaarding	14.4

1.5.3 IJkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling (1988;
in miljoenen guldens)

1.5.3.1 Vreemdelingenbeleid

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1988</u>
1. Personeel Directie Vr.Zaken en Adviescommissie Vr. Zaken	5,2	10,2	13,4	13,4
2. Onderzoek en uitleiding	2,9	5,7	7,8	7,8
3. Kosten landsadvocaat	-	2,5	2,9	4,9
4. Reis en vacatiegelden A.C.V.	-	0,1	0,5	0,6
5. Personeel DAZ/BUZA	1,3	1,7	1,8	1,8
Totaal	9,4	20,2	26,4	28,5

1.5.3.2 Grensbewakingsbeleid

7. Douane	6,8	8,5	8,9	8,9
8. Koninklijke Marechaussee	26,1	40,5	41,0	43,2
9. Dir. Vr. Zaken (personeel dat zich met de grensbewaking bezig houdt)	0,3	0,4	0,4	0,4
Totaal	33,2	49,4	50,3	52,5

1.5.3.3 Totalen/het ijkpunt 42,6 69,6 76,7 81,0

1.6 Variantenontwikkeling (uitgangspunten en thema's)

Het heroverwegingsonderzoek is gericht op besparingsvarianten, waaronder een van tenminste 20% ten opzichte van het ijkpunt, dus tenminste ten bedrage van 16,2 mln.

Omdat bij dit onderzoek het huidige vreemdelingenbeleid in essentie als vaststaand gegeven moet worden beschouwd, richt de variantenontwikkeling zich op de doelmatigheid van de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen.

Met betrekking tot de regelgeving en uitvoering op het terrein van de gefinancierde rechtsbijstand en de sociale zekerheid worden geen varianten ontwikkeld. Wel wordt een aanbeveling gedaan met betrekking tot maatschappelijke voorzieningen voor vreemdelingen.

Bij het grensbewakingsbeleid richt de variantenontwikkeling zich zowel op de doelmatigheid van de uitvoering, als op de doelstellingen en de intensiteit van de grenscontrole. Hierbij wordt aandacht besteed aan mogelijke versoepelingen cq. afschaffing van de controle aan de oostgrens in het kader van internationale ontwikkelingen.

In de variantenontwikkeling wordt op mogelijke vormen van verdergaande decentralisatie van de uitvoering van de Vreemdelingenwet ingegaan.

Hier zij nog vermeld dat het regeerakkoord in verband met dit heroverwegingsonderzoek geen bijzondere aanknopingspunten biedt.

1.7 Onderzoeksmethoden en resultaten

De heroverweging van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is gebaseerd op een onderzoek binnen het ministerie van Justitie. Hetzelfde geldt voor de beschrijving en evaluatie van het beleid inzake gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken.

Het materiaal met betrekking tot de grensbewaking is grotendeels aangedragen door de uitvoerende diensten (douane en marechaussee).

Bij het onderzoek kon worden gebruik gemaakt van een aantal recente rapporten over de vreemdelingenwetgeving en de uitvoering daarvan.

Bij de kwantitatieve gegevens over de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen en de met de grensbewaking gemoeide menskracht moet worden aangetekend dat deze voor een deel gebaseerd zijn op veronderstellingen.

Bij het onderzoek naar de van het vreemdelingenbeleid afgeleide uitgaven aan ABW, ABW-RWW en WWV-uitkeringen was het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken. Dit onderzoek kon geen betrouwbare gegevens opleveren (zie ook 2.5.3.4).

1.8 Beleid in het buitenland

Een vergelijkend onderzoek naar (uitvoering van) vreemdelingenbeleid en grensbewakingsbeleid in Nederland en dat in de andere OESO-landen was in het tijdsbestek van deze heroverwegingsronde niet mogelijk. Op grond van de beperkte gegevens die beschikbaar zijn kan wel worden opgemerkt dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid op vergelijkbare uitgangspunten berust als dat in de omliggende landen.

In de heroverweging van het grensbewakingsbeleid zijn de thans bestaande rechtsverhoudingen met de nabuurlanden en mogelijke ontwikkelingen op dit punt betrokken.

1.9 Deregulering en privatisering

De vreemdelingenwetgeving is recentelijk gezien door de commissie Geelhoed (vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen). Voor de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de vreemdelingenwetgeving uit een oogpunt van deregulering wordt hier verwezen naar het eindbericht van die commissie (Tweede Kamer 17931, nr. 9 hoofdstuk 4.2.12).

Het vreemdelingenbeleid heeft geen betrekking op voorzieningen die in de marktsector geproduceerd worden of zouden kunnen worden.

Hetzelfde geldt voor de grensbewaking.

Het gaat in beide gevallen om uitvoering van klassieke overheidstaken, waarbij publieke belangen en zorgvuldige behandeling cq. rechts- en privacybescherming voor de betrokken vreemdelingen en Nederlanders belangrijke elementen vormen.

1.10 Profijtbeginsel

De uitvoering van de vreemdelingenwetgeving biedt, naast de reeds bestaande heffing van leges bij verlening van visumfaciliteiten, geen bruikbare aanknopingspunten voor toepassing van het profijtbeginsel.

Hoofdstuk 2 Het vreemdelingenbeleid

Toelating en verblijf van vreemdelingen;
rechtsbescherming; executieve en administratieve taken; gefinancierde
rechtsbijstand en WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen

2.1 Vreemdelingenwet en het daarop gebaseerde beleid

De Vreemdelingenwet geeft de hoofdlijnen aan van de (procedures rond) toelating en verblijf van vreemdelingen. Voorts regelt de Vreemdelingenwet de rechtsbescherming voor, het toezicht op, de bewaring en de uitzetting van vreemdelingen. De Vreemdelingenwet wijst tevens de organen aan die met uitvoering ervan zijn belast. Dit zijn in de eerste plaats de Minister (Staatssecretaris) van Justitie (directie Vreemdelingenzaken) en de hoofden van plaatselijke politie (plaatselijke vreemdelingendiensten). De overige onderdelen van de vreemdelingenwetgeving geven hieraan verdere uitwerking.

Het vreemdelingenbeleid wordt volledig beschreven in de Vreemdelingen-circulaire 1982. Enkele belangrijke onderdelen van het vreemdelingenbeleid zijn bovendien uiteengezet in notitie's aan de Tweede Kamer.*)

Voor zover deze notitie's beleidswijzigingen met zich mee brachten, zijn deze in de Vreemdelingencirculaire 1982 verwerkt.

Voor een overzicht van de verschillende procedures en taken ter uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt hier verwezen naar bijlage 4. Op de procedures in verband met toelating en verblijf wordt in de par. 2.2.3 - 2.2.6 nader ingegaan.

Het vreemdelingenbeleid moet in essentie als vaststaand gegeven worden beschouwd. Daarom wordt hier volstaan met een beschrijving van de doelstellingen van het vreemdelingenbeleid.

De evaluatie is voornamelijk gericht op de doelmatigheid van het uitvoerende apparaat en van de rechtsbescherming. Van de knelpunten die zich daarbij voordoen wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst.

* bv. over gezinshereniging en de verblijfsrechtelijke positie van kinderen van migranten (1983 Tweede Kamer 17984 nrs. 1-2) en over de afhankelijke verblijfstitel voor (huwelijks)partners (1982 Tweede Kamer 17501, nrs. 1-2).

2.2 Beschrijving van het beleid

2.2.1 Doelstellingen van het beleid

Doelstellingen van vreemdelingenbeleid zijn:

- een restrictief en humaan toelatingsbeleid;
- een loyale nakoming van internationale verplichtingen;
- versterking van de verblijfsrechtelijke positie van (eenmaal) toegelaten vreemdelingen.

Deze doelstellingen kunnen niet uit het totale overheidsbeleid worden geïsoleerd en moeten in hun maatschappelijke context worden geplaatst.

2.2.1.1 Restrictief en humaan toelatingsbeleid

Nederland voert een restrictief toelatingsbeleid.

Vreemdelingen komen, behalve op grond van internationale verplichtingen, slechts voor toelating in Nederland in aanmerking wanneer daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend of wanneer er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard. Toelating op humanitaire gronden is bijvoorbeeld mogelijk voor gezinshereniging of gezinsvorming.

Het restrictieve toelatingsbeleid is geen doel op zich zelf, maar levert een bijdrage aan beheersing van problemen die samenhangen met bijvoorbeeld de bevolkingsgroei, de arbeidsmarkt, de woningnood en het peil van de collectieve uitgaven voor maatschappelijke voorzieningen. Het toelatingsbeleid houdt mede rekening met het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid.

Vanuit deze ondersteuning van het algemeen belang vormt het restrictieve toelatingsbeleid tevens een randvoorwaarde voor het welslagen van het minderhedenbeleid, gericht op het doen verwerven van een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen door minderheden in de Nederlandse samenleving.

Men zou hier kunnen spreken van de "portiersfunctie" van het vreemdelingenbeleid.

Voor de samenhang tussen vreemdelingen- en minderhedenbeleid wordt hier verwezen naar par. 1.2 en naar de minderhedennota van de regering (Tweede Kamer 16 102 nrs. 20-21, Hoofdstuk I par. 1; Hoofdstuk VIII, par. 1-5).

2.2.1.2 Internationale verplichtingen

Nederland heeft zich door het aangaan van verplichtingen in internationaal verband in verschillende opzichten vastgelegd op het voeren van een bepaald beleid ten opzichte van vreemdelingen. Met name valt hierbij te denken aan verplichtingen in Benelux en EEG-verband. Het Nederlandse asielbeleid vloeit mede voort uit het Vluchtelingenverdrag van Geneve (1951) en het daarbij behorende Protocol van New York (1967).

2.2.1.3 Versterking van de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen

Is een restrictief toelatingsbeleid een van de voorwaarden voor welslagen van het minderhedenbeleid, een zo sterk mogelijke verblijfsrechtelijke positie voor in ons land toegelaten vreemdelingen (met uitzondering van diegenen aan wie voor een tijdelijk doel als bijvoorbeeld studie of medische behandeling verblijf is toegestaan) is dat evenzeer. In het systeem van de Vreemdelingenwet ligt in het algemeen reeds een versterking van het verblijfsrecht besloten naarmate het verblijf van de vreemdeling langer heeft geduurd. In samenhang met het minderhedenbeleid is recentelijk bovendien besloten tot een aanmerkelijke versterking van het verblijfsrecht, met name van kinderen van de eerste generatie migranten die in Nederland zijn geboren of voor gezinshereniging toegelaten, en van vreemdelingen die in verband met huwelijk of een relatie tot Nederland werden toegelaten en wier (huwelijks)relatie is verbroken (Hierop hebben de in 2.1 genoemde notitie's aan de Tweede Kamer betrekking).

Het vreemdelingenbeleid vervult hier een "voorwaardenscheppende" functie, in die zin dat het vreemdelingen mogelijk wordt gemaakt zo volledig mogelijk aan het Nederlands maatschappelijk leven deel te nemen. Voor de samenhang tussen vreemdelingen- en minderhedenbeleid wordt hier verwezen naar par. 1.2 en naar de minderhedennota van de regering (Tweede Kamer 16 102 nrs. 20-21, hoofdstuk I par. 1; Hoofdstuk VIII par. 1-5).

2.2.1.4 Legale, gedoogde en illegale vreemdelingen

Op grond van de Vreemdelingenwet kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. vreemdelingen die een verblijfsrecht ontleen aan art. 8, 9 of 10 van de Vreemdelingenwet (rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen);
- b. vreemdelingen die op grond van de Vreemdelingenwet of het daarop gebaseerde beleid de beslissing over hun verblijf in Nederland mogen afwachten c.q. niet mogen worden uitgezet (met instemming gedoogde vreemdelingen);
- c. vreemdelingen van wie de uitzetting niet kan worden geëffectueerd omdat geen ander land ze toelaat (zonder instemming gedoogde vreemdelingen); en
- d. vreemdelingen die noch rechtmatig in Nederland verblijven, noch gedoogd worden (illegale vreemdelingen).

Illegale vreemdelingen kunnen worden onderscheiden in:

- vreemdelingen die Nederland illegaal zijn binnengekomen, bijvoorbeeld zonder het vereiste visum;
- vreemdelingen die Nederland legaal zijn binnengekomen met als doel een kort verblijf (maximaal drie maanden) en die in strijd met hun visum of andere wettelijke voorwaarden hun verblijf in Nederland voortzetten, zonder zich (tijdig) voor het aanvragen van een verblijfsvergunning bij een vreemdelingendienst te melden.
- vreemdelingen die hun verblijf in Nederland voortzetten nadat hun legale of gedoogde status is beëindigd.

2.2.2 Doelstellingen en aspiratieniveau bij de uitvoering van het beleid

De uitvoering van het vreemdelingenbeleid bestaat uit:

- de toepassing van een vergunningenstelsel en daarmee verband houdende procedures;
- het visumbeleid;
- de executieve taken (toezicht, bewaring en uitzetting).

De grensbewaking vormt een ondersteuning van het vreemdelingenbeleid; daarop wordt echter verder ingegaan in hoofdstuk 3.

Liggen aan het vreemdelingenbeleid als zodanig bepaalde doelstellingen ten grondslag, ook ten aanzien van de uitvoering van het beleid kunnen doelstellingen worden geformuleerd.

Het vreemdelingenbeleid raakt wezenlijke belangen van individuen en is daardoor een gevoelige materie. Een hoge kwaliteit van de uitvoering is daarom vereist. Voor het uitvoerende apparaat betekent dit, mede door de hoge graad van rechtsbescherming en de complexiteit van de regelgeving, een zware belasting.

Ten aanzien van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid bestaan de volgende doelstellingen:

- beslissen binnen aanvaardbare termijnen, in overeenstemming met de beleidsuitgangspunten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- snelle en consequente uitvoering van die beslissingen;
- zorgvuldige behandeling van vreemdelingen;
- rechtsbescherming voor vreemdelingen op het in de Nederlandse rechtsstaat gehandhaafde niveau.

De doelstellingen van beleid en uitvoering drukken een kwalitatief aspiratieniveau uit, dat echter niet of nauwelijks kwantificeerbaar is. Hiervoor kan een aantal redenen worden genoemd.

In de eerste plaats is toelating voor verblijf in Nederland afhankelijk van bepaalde voorwaarden, niet van quota.

In de tweede plaats zijn naast het vreemdelingenbeleid ook, en vaak voornamelijk, andere factoren op de migratiecijfers van invloed (bv. de economische verhoudingen). Migratiecijfers worden slechts ten dele door toelatingsbeleid bepaald;

de positie van minderheden in Nederland is maar voor een deel afhankelijk van hun verblijfsrechtelijke positie.

De doelstellingen van de uitvoering zijn ten dele wel kwantificeerbaar (bv. de termijnen waarbinnen zaken - moeten - worden afgedaan).

2.2.3 Procedures in eerste aanleg

2.2.3.1 Algemeen

Aangezien bij de variantenontwikkeling uitsluitend aandacht zal worden geschonken aan de behandeling van niet-asielzaken (zie 2.6.1) gaan ook deze beschrijvende paragrafen voornamelijk over deze categorie zaken.

2.2.3.2 Eerste verblijfsaanvragen

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet is dat vreemdelingen voor binnenkomst in Nederland een visum nodig hebben. Bij een voorgenomen verblijf van maximaal drie maanden is dat een reisvisum.

Wil een vreemdeling zich in Nederland vestigen, dan is in de regel een machtiging tot voorlopig verblijf (m.v.v.) vereist. Visa en m.v.v.'s kunnen worden aangevraagd bij een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland.

Op de visumplicht bestaan, op grond van visumafschaffingsovereenkomsten tussen de Beneluxlanden en derde landen, vele uitzonderingen.

Onderdanen van een aantal landen, die Nederland voor kort verblijf zonder visum mogen binnenkomen, zijn eveneens vrijgesteld van de m.v.v.-plicht voor lang verblijf. Het gaat hier alleen om EEG-onderdanen en onderdanen van enkele andere westerse landen.

Eenmaal in Nederland bestaat voor iedere vreemdeling, legaal of illegaal, de mogelijkheid een verblijfsvergunning aan te vragen.

2.2.3.3 Taakverdeling tussen ministerie van Justitie en plaatselijke vreemdelingendiensten bij beslissingen omtrent eerste toelating en voortgezet verblijf

De taakverdeling tussen de Minister van Justitie (directie Vreemdelingenzaken) en de hoofden van plaatselijke politie (plaatselijke vreemdelingendiensten) bij beslissingen omtrent eerste toelating en voortgezet verblijf is geregeld in de Vreemdelingenwet, het Voorschrift vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire.

De Minister van Justitie kan bepaalde bevoegdheden in verband met toelating en verblijf delegeren aan de hoofden van plaatselijke politie. Van deze mogelijkheid is op ruime schaal gebruik gemaakt.

Bepaalde beslissingen zijn aan de Minister van Justitie voorbehouden; daaraan hebben de volgende redenen ten grondslag gelegen:

- handhaving van een uniform beleid, met name indien beleidsregels minder duidelijk zijn
- het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid
- coördinatie met andere onderdelen van overheidsbeleid
- banden van de vreemdeling met Nederland of in Nederland wonende personen
- uitvoering van internationale verplichtingen
- beleidsgevoeligheid, humanitaire aspecten.

De in de Vreemdelingenwet neergelegde staatsrechtelijke verhouding tussen de Minister van Justitie en de hoofden van plaatselijke politie brengt mee dat de laatsten bij de uitoefening van hun zelfstandige bevoegdheden gebonden zijn aan de algemene en bijzondere aanwijzingen van de Minister van Justitie.

Als gevolg van de soms achterblijvende beleidsvorming en de politieke gevoeligheid van de materie is op centraal niveau de praktijk gegroeid bevoegdheden op decentraal niveau procedureel te binden door het vragen van instructies verplicht te stellen. Op decentraal niveau is wellicht mede daardoor een praktijk ontstaan om ook onverplicht instructies te vragen, wanneer beslissingen zelfstandig genomen zouden kunnen worden.

De feitelijke werklastverdeling bij beslissingen in eerste aanleg in niet asiel-zaken was in 1983 als volgt:

- plaatselijke vreemdelingendiensten 57980* zaken = 81%
- het ministerie van Justitie 13250** zaken = 19%.

(De minister van Justitie neemt alle beslissingen in asielzaken, in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken).

Het ministerie van Justitie heeft dus een vrij grote bemoeienis met de afdoening van individuele gevallen in eerste aanleg. Dit is voor een deel ook het geval, indien vreemdelingendiensten de beslissing zelfstandig zouden kunnen nemen.

Ongeveer 20% van de zaken die in 1983 door het ministerie van Justitie in eerste aanleg zijn behandeld, werd onverplicht door de vreemdelingendiensten voorgelegd.

In alle gevallen, dus ook wanneer de Minister beslist, neemt allereerst de plaatselijke vreemdelingendienst de zaak in behandeling. De uiteindelijke administratieve afwikkeling van beslissingen van de Minister is steeds een taak van de plaatselijke vreemdelingendienst.

De gemiddelde behandelingsduur van zaken in eerste aanleg was in 1983:

- behandeling alleen door de plaatselijke vreemdelingendienst 0 - 3 maanden
- aan het ministerie van Justitie voorgelegde zaken 3 - 6 maanden

De Vreemdelingenwet geeft een vreemdeling de mogelijkheid om bij uitblijven van een beslissing na zes maanden herziening te vragen aan de Minister van Justitie van een zgn. fictieve weigering.

2.2.4 De herzieningsprocedure bij het ministerie van Justitie

Van een negatieve beslissing over toelating en verblijf kan een vreemdeling herziening vragen aan de Minister van Justitie.

In 1983 werden in eerste aanleg in niet-asielzaken ca. 7100 negatieve beslissingen genomen, in 2423 gevallen werd een herzieningsverzoek ingediend.

* exclusief verlenging verblijfsvergunning

** inclusief bijzondere aanwijzingen

Indien de Minister van Justitie afwijzing overweegt van een herzieningsverzoek, moet hij in bepaalde gevallen (voornamelijk voortgezet verblijfszaken) advies vragen aan de Adviescommissie voor vreemdelingen-zaken. In andere gevallen kan deze commissie worden gehoord, bv. in verband met de ingewikkeldheid van de zaak of wanneer humanitaire/individuele aspecten een belangrijke rol spelen. De commissie stelt in de regel de vreemdeling in staat zijn belangen (eventueel bijgestaan door een raadsman) te bepleiten.

In 1983 werd de commissie in + 30% van alle herzieningsverzoeken om advies gevraagd, waarvan + 53% verplichte en + 47% onverplichte adviesaanvragen.

De gemiddelde behandelingsduur van herzieningsverzoeken was in 1983:

- zonder inschakeling van de ACV: 4 - 5 maanden
- met inschakeling van ACV: 7 - 8 maanden.

De Vreemdelingenwet geeft de vreemdeling de mogelijkheid om, bij uitblijven van de herzieningsbeslissing, na drie maanden beroep in te stellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van een zgn. fictieve weigering.

2.2.5 De beroepsprocedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State

Tegen een afwijzende herzieningsbeschikking van de Minister van Justitie kan een vreemdeling onder bepaalde voorwaarden beroep instellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

In 1983 werden in niet-asielzaken + 3060 * afwijzende herzieningsbeslissingen genomen. Er werden, eveneens in niet-asielzaken, 2028 beroepen ingesteld.

De behandelingsduur van een beroep was, gemeten in 1983, ongeveer 26 maanden.

2.2.6 Schorsende werking en kort geding

Onderdeel van de rechtsbescherming aan vreemdelingen is de schorsende werking, wat de uitzetting betreft, van hun (beroeps)procedure.

* In 1983 werden in niet-asielzaken meer herzieningsbeslissingen genomen (+ 4500 waarvan 68% negatief) dan er herzieningsverzoeken werden ingediend (2423).

Dit houdt verband met de in dat jaar weggewerkte achterstanden.

Vreemdelingen mogen in de regel in Nederland de beslissing over een eerste verblijfsaanvaarding afwachten. Zijn er duidelijke weigeringsgronden dan volgt echter meestal snel een beslissing op het verzoek om een vergunning tot verblijf en verwijdering.

In herziening en beroep vloeit schorsende werking soms voort uit de wet.

Aan een herzieningsverzoek is (meestal van rechtswege) schorsende werking verbonden, wanneer het voortgezet verblijf van een legaal in Nederland gevestigde vreemdeling in het geding is.

In eerste verblijfsaanvaardingszaken wordt een schorsingsbeleid gevoerd waarbij de kans van slagen op een andersluidende beslissing in herziening doorslaggevend is.

Aan het beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State is van rechtswege schorsende werking verbonden indien het herzieningsverzoek is afgewezen zonder dat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is gehoord; dit is uiteraard ook het geval indien beroep is ingesteld tegen een zgn. fictieve weigering (mogelijk wanneer niet binnen drie maanden op het herzieningsverzoek is beslist).

Aan een herzieningsverzoek was in 1983 in ± 60% van alle gevallen schorsende werking verbonden (meestal op grond van het beleid, soms van rechtswege).

Aan een beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State was in 1983 eveneens in ± 60% van de gevallen schorsende werking verbonden (echter: meestal van rechtswege, soms op grond van het beleid).

Wanneer schorsende werking wordt onthouden kan de vreemdeling in kort geding een verbod van uitzetting vragen. Dit gebeurde in 1983 984 keer (asiel en niet asielzaken) (± 60% van de gevallen waarin geen schorsende werking werd toegekend).

De staat won van de kort gedingen, die ook inderdaad hebben gediend ± 80%, in ± 20% van die gevallen gaf de Rechtbankpresident een verbod tot uitzetting.

± 20% van de kort gedingen werd ingetrokken omdat alsnog schorsende werking werd verleend.

Vreemdelingen die de beslissing over hun verblijf in Nederland mogen afwachten kunnen op grond van de WWV en de ABW in aanmerking komen voor een uitkering. Hierop wordt in par. 2.5.3 nader ingegaan.

2.2.7 Budgettaire gegevens

Zoals uit het financieel-totaaloverzicht (par. 1.5) blijkt, was met uitvoering van het vreemdelingenbeleid in 1983 83.8 mln. gemoeid. 28.5 mln. daarvan is opgenomen in het ijkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling (par. 1.5.3.1). De onderbouwing van deze financiële gegevens is opgenomen in bijlage 3. Op de met de rechtsbescherming voor vreemdelingen samenhangende uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand en uitkeringen ten laste van de openbare kas wordt nader ingegaan in par. 2.5.3.

2.3 Evaluatie van het beleid

2.3.1 Ontwikkelingen sinds invoering van de Vreemdelingenwet (1967)

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet in 1967 heeft de immigratieproblematiek ingrijpende veranderingen ondergaan.

De eerste immigratiegolf werd gevormd door (geworven) buitenlandse werknemers. Hiermee ging een aanzienlijke spontane, deels illegale immigratie gepaard, waarop in 1975 en 1980 regularisaties zijn gevolgd. De werving van grotere aantallen buitenlandse werknemers kwam in 1974 tot een eind.

Als gevolg van de toelating van buitenlandse werknemers kwam de gezinshereniging op gang; een proces dat, naar verwachting, aan het eind van de tachtiger jaren voltooid zal zijn.

De aanwezigheid van buitenlandse werknemers en hun gezinnen werd aanvankelijk als tijdelijk, later als blijvend gezien.

Het accent bij de immigratie verschuift nu meer en meer van de gezinshereniging van de primaire migranten naar de gezinsvorming van hun kinderen met partners uit het land van herkomst.

Naast de hereniging van de buitenlandse werknemers met hun gezinnen, kwam ook de toelating voor verblijf bij een Nederlandse (huwelijks)-partner op.

Het onafhankelijk worden van Suriname in 1975 ging gepaard met een Toescheidingsovereenkomst inzake de nationaliteiten en een Overeenkomst inzake verblijf en vestiging van wederzijdse onderdanen.

Laatstbedoelde overeenkomst, gevolgd door een overgangsregeling, had tot in 1981 tot gevolg dat aanzienlijke aantallen Surinamers zich onder betrekkelijk soepele voorwaarden in Nederland konden vestigen. Sindsdien geldt voor de toelating van Surinamers het algemene - restrictieve - toelatingsbeleid. De vele (familie) banden tussen Nederland en Suriname en de politieke en economische situatie in Suriname veroorzaken vooralsnog een blijvende druk op het toelatingsbeleid.

De werkingssfeer van het EEG-verdrag is uitgebreid door toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken (1973) en Griekenland (1981).

Gebeurtenissen o.a. in Tsjechoslowakije, Chili, Argentinië, Zuid-oost Azië (Vietnam), Turkije, Ethiopië (Eritrea) en Polen vonden hun weer-slag in het vluchtelingenaanbod en de asielverlening.

Deze ontwikkelingen hebben aanvankelijk tot stijgende, later (mede onder invloed van de economische omstandigheden) tot dalende migratie-overschotten geleid.

Migratie-overschotten niet-Nederlanders (cijfers van het CBS)

	Totaal	EG- landen	%	Turkije	%	Marokko	%	Suriname	%	Overige landen
1977	25183	6907	27,4	6718	26,7	4923	19,6	2047	8,1	4588
1978	31489	5767	18,3	8217	26,1	6239	19,8	4673	14,8	6593
1979	47789	5350	11,2	11165	23,4	6854	14,3	15289	32,0	9131
1980	56187	6170	11,0	14944	26,6	9494	16,9	15975	28,4	9604
1981	25437	4446	17,5	5262	20,7	7404	29,1	1874	7,4	6451
1982	12845	3055	23,8	331	2,6	4074	31,7	982	7,6	4403
1983	8447	2250	26,6	- 1829	- 21,7	2187	25,9	2327	27,5	3532

Na 1980 incl. Griekenland.

De werkzaamheden verbonden aan uitvoering van de Vreemdelingenwetgeving, in het bijzonder die in verband met de rechtsbescherming, namen sterk toe.

Aanbod zaken (asiel en niet-asielzaken) (bron: toelichting op de justitiebegroting)

	1976	1980	1981	1982	1983
Rechtsbeschermingsprocedures					
<u>Herzieningsprocedures</u>	2030	4413	4490	4551	3034
<u>Beroepsprocedures</u>	1044	1582	2466	2077	2344
<u>Kort gedingprocedures</u>	30	1040	1158	1205	984

Dit is, naast de aanvankelijk stijgende toestroom van vreemdelingen, het gevolg van de sterkere nadruk die kwam te liggen op de rechtsbescherming voor vreemdelingen en op het toegenomen gebruik van rechtsmiddelen. Ook de stijgende politieke en publicitaire belangstelling voor het vreemdelingenbeleid, zowel in het algemeen als bij toepassing in individuele gevallen, droeg hiertoe bij.

De ontwikkeling van beleid en regelgeving kon geen gelijke tred houden met de deels voorziene, deels onvoorziene veranderingen in de migratieproblematiek. Mede hierdoor is er een zekere vervaging opgetreden tussen beleidsvorming op het niveau van de centrale overheid en de politieke controle daarop enerzijds en de uitvoering in individuele gevallen en de rechterlijke controle daarop anderzijds. Zo heeft dikwijls, uit een in de praktijk gevoelde behoefte aan concretisering van de beleidsregels, beleidsvorming op uitvoerend niveau plaatsgevonden. Ook onderging het beleid de invloed van rechtspraak of parlement, naar aanleiding van individuele gevallen. Dit heeft geleid tot een vergaande detaillering van de in aanleg reeds vrij omvangrijke en ingewikkelde vreemdelingenvoorschriften.

Het achterblijven van de beleidsvorming en de complicering van de regelgeving hebben de druk op het uitvoerend apparaat op centraal en decentraal niveau nog vergroot.

De capaciteitsproblemen van het uitvoerende apparaat konden steeds slechts achteraf, ten dele en geleidelijk aan worden ondervangen. Dalende migratie overschotten weerspiegelen zich vooralsnog maar ten dele in een vermindering van de werklust. Oorzaken hiervan zijn ondermeer:

- het toegenomen gebruik van rechtsmiddelen;
- de intensievere bemoeienis van de directie Vreemdelingenzaken met (beëindiging van) voortgezet verblijf van eenmaal toegelaten vreemdelingen; het ingewikkelder worden van de zaken;
- de min of meer constant blijvende werklust in verband met toezicht op, bewaring en uitzetting van illegale vreemdelingen.

Ook de knelpunten bij uitvoering van het beleid doen zich (ondanks verbeteringen op onderdelen) nog steeds voelen (zie 2.4).

2.3.2 Wijziging in doelstellingen en aspiratieniveau

2.3.2.1 Beleid

De doelstellingen van het beleid (zie 2.2.1) zijn in zoverre gewijzigd dat het streven, behalve op voortzetting van het restrictieve toelatingsbeleid en loyale nakoming van internationale verplichtingen, in toenemende mate gericht werd op versterking van de verblijfsrechtelijke positie van eenmaal in Nederland toegelaten vreemdelingen. Dit houdt verband enerzijds met de erkenning dat aanwezigheid van vreemdelingen in Nederland een blijvend verschijnsel is en anderzijds met het tot ontwikkeling gekomen minderhedenbeleid.

2.3.2.2 Uitvoering

Door de toegenomen kritische aandacht voor het vreemdelingenbeleid en de gestegen werklust is op de doelstellingen (zie 2.2.2) en knelpunten (zie 2.4) bij uitvoering van de beleid steeds meer nadruk komen te liggen, hetgeen tot een reeks projecten en maatregelen heeft geleid (zie 2.4.9 en 2.4.10).

2.3.3 Historisch gegroeide verhoudingen

De continuïteit van de doelstellingen van het Nederlandse vreemdelingenbeleid moet worden gezien in het licht van de internationale (rechts)verhoudingen.

Het toelatingsbeleid is uitvloeisel van de sociaal/economische verhoudingen in een gemeenschap van soevereine staten, die in beginsel slechts aanspraak op verblijf voor eigen onderdanen kennen. Het Nederlandse toelatingsbeleid vindt meer in het bijzonder zijn reden in de relatieve welvaart en beperkte opnamecapaciteit van Nederland, alsmede in het overeenkomstige beleid van vergelijkbare landen. Handhaving van het restrictieve toelatingsbeleid is een blijvend algemeen belang.

De internationale verplichtingen ten opzichte van vreemdelingen vormen een vrijwillig aangegane inperking van de beleidsvrijheid van Nederland. Deze verplichtingen zijn de uitkomst van een internationale rechtsontwikkeling.

De versterking van de verblijfsrechtelijke positie van eenmaal in Nederland toegelaten vreemdelingen berust enerzijds op internationale verplichtingen en is anderzijds resultaat van een inburgeringsproces. Men kan hier spreken van verkregen rechten.

Beslissen binnen aanvaardbare termijnen, in overeenstemming met de beleidsuitgangspunten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen op het in Nederland gehandhaafde niveau, zijn eisen van zorgvuldig overheidshandelen, een verworvenheid van de rechtsstaat (zie ook 2.2.2). Voor wijziging van deze doelstellingen van de uitvoering van het beleid bestaat geen aanleiding, nog daargelaten of zulks politiek en maatschappelijk aanvaardbaar zou zijn.

2.4 Knelpunten bij de uitvoering van het beleid

2.4.1 Algemeen

De doelstellingen van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid worden maar ten dele gerealiseerd. Kritiek wordt ondermeer geuit op de trage afhandeling van verzoeken in verband met verblijf, de duur van de beroepsprocedures en het functioneren van de vreemdelingendiensten. In dit bestek moet worden volstaan met een beknopt overzicht van de knelpunten die zich daarbij doen voelen. Het overzicht is met name gebaseerd op het:

- Rapport van de Stuurgroep organisatie en werkwijze vreemdelingendiensten (1982, rapport stuurgroep Boertien);
- Eindrapport van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, hoofdstuk 4.2.12; (1983, Tweede Kamer 17931 nr. 9, rapport commissie Geelhoed).

2.4.2 Regelgeving

De vreemdelingenwetgeving is, zowel materieel- als formeelrechtelijk, ingewikkeld en ondoorzichtig. De regelgeving blijft achter bij de ontwikkeling van de migratieproblematiek.

2.4.3 Functioneren van de plaatselijke vreemdelingendiensten

Het uitvoerend apparaat op decentraal niveau is versnipperd over ruim 750 gemeenten, groot en klein.

De uniformiteit van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is onvoldoende gewaarborgd.

De dienstverlening en voorlichting aan vreemdelingen schieten te kort.

Er is een kwantitatief en kwalitatief tekort aan personeel.

2.4.4 Functioneren van de directie Vreemdelingenzaken

De directie Vreemdelingenzaken kampt (door de stijging van het gebruik van rechtsmiddelen en de intensieve bemoeienis met vele beslissingen in eerste aanleg) met overbelasting, hetgeen tot uiting komt in achterstanden en een lange behandelingsduur.

De centrale verantwoordelijkheid, niet alleen voor de vorming van het beleid, maar ook voor de uitvoering daarvan, brengt grote verticale coördinatielasten met zich mee.

2.4.5 Procedures in het kader van de Vreemdelingenwet

2.4.5.1 Eerste aanleg

De Vreemdelingenwetgeving leidt in de praktijk tot duplicering van procedures over verblijf, zonder dat daartoe uit een oogpunt van rechtsbescherming voldoende aanleiding bestaat. Het gaat hier om de volgende dupliceringen:

- de mogelijkheid om vanuit het buitenland na of naast het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (dit is een visum voor lang verblijf) ook een verblijfsvergunning aan te vragen;
- de mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen, terwijl nog op een eerdere aanvraag of op herzieningsverzoek moet worden beslist;
- de mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen, nadat een eerdere aanvraag (onherroepelijk) is afgewezen, zonder dat relevante nieuwe feiten of omstandigheden worden aangevoerd.

De taakverdeling bij beslissingen in eerste aanleg tussen het ministerie van Justitie en de plaatselijke vreemdelingendiensten is onduidelijk en leidt in de praktijk tot onnodige vertraging van de procedures.

2.4.5.2 Rechtsbescherming en schorsende werking

De Vreemdelingenwet kent een van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeslissingen afwijkend stelsel van rechtsbescherming.

De rechterlijke toetsing van beslissingen over verblijf is grotendeels opgedragen aan de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Bij een aantal verblijfsrechtelijke vragen moet een verklaring voor recht worden gevraagd aan de burgerlijke rechter. Een verbod tot uitzetting moet worden gevraagd aan de President van de Rechtbank. Dit gecompliceerde stelsel van rechtsbescherming gaat ten koste van de rechtsgelijkheid en plaatst het bestuur voor uitvoeringsproblemen en hoge kosten voor procesvertegenwoordiging in civiele procedures door de landsadvocaat (in 1983: 2,9 mln).

De lange behandelingsduur van herzieningszaken (4 - 8 maanden) en zeker die van beroepszaken (+ 26 maanden) is niet alleen uit een oogpunt van rechtszekerheid voor vreemdelingen ongewenst.

Voor (de uitvoering van) het vreemdelingenbeleid zijn er ongewenste, uit een oogpunt van rechtsbescherming oneigenlijke gevolgen aan verbonden.

In de eerste plaats heeft tijdsverloop op zichzelf invloed op de afloop van de procedure.

Uit een onderzoek over 1983 is gebleken dat het aanspannen van een herzieningsprocedure, met eventueel in het vervolg daarvan een Beroepsprocedure, in + 10% van de gevallen alsnog een verblijfsaanvaarding opleverde, omdat de vreemdeling door tijdsverloop alsnog aan de voorwaarden voor verblijf kon gaan voldoen (bv. een-nieuw-huwelijk met een Nederlander).

In de tweede plaats heeft in de herzieningsfase overschrijding van de behandelingstermijn van drie maanden tot gevolg dat een beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, tegen een zgn. fictieve weigering van het herzieningsverzoek, van rechtswege schorsende werking heeft, ongeacht de aard van de zaak of de kans van slagen van het beroep. In 1983 ging het om + 10% van alle beroepszaken.

2.4.6 Toezicht, bewaring, uitzetting

Ondanks de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen verblijft in Nederland een vermoedelijk aanzienlijke, niet te kwantificeren groep illegalen. Dit probleem wordt mede veroorzaakt doordat deze vreemdelingen soms weinig in de weg wordt gelegd om aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen en zich daarin te handhaven.

Voor de deelneming aan het maatschappelijk verkeer en voor de verkrijging van maatschappelijke voorzieningen is de verblijfsrechtelijke positie soms wel, maar meestal niet relevant. Dit laatste houdt mede verband met verschillen in doelstellingen tussen de betrokken wetgevingscomplexen. Ook wanneer de betreffende regelingen wel rekening houden met verblijfsrechtelijke aspecten is de controle daarop niet altijd effectief. Dit houdt onder meer verband met een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende uitvoeringsinstanties.

Niet alle overtredingen door werkgevers van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers kunnen worden opgespoord. Gebruikmaking van illegale buitenlandse werknemers kan derhalve niet volledig worden tegengegaan.

De sociale verzekeringswetten (WW, ZW, WAO, AAW) kennen aanspraken op uitkeringen los van verblijfsrechtelijke aspecten. In par. 2.5 komt de vraag aan de orde in hoeverre de verblijfsrechtelijke positie een rol speelt bij de verlening van WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen cq. de verlening van gefinancierde rechtshulp aan vreemdelingen).

Een deel van de vreemdelingen aan wie geen verblijf is toegestaan verlaat, na aantreffen of afloop van hun procedure, niet vrijwillig ons land. Op hen moeten dwangmiddelen, als bewaring en uitzetting, worden toegepast.

Jaarlijks worden 9.000 - 10.000 vreemdelingen uitgezet, met aanzienlijke kosten voor de overheid (in 1983: 7,8 mln.).

Bij de bewaring van vreemdelingen doen zich, onder meer door capaciteitsgebrek in de huizen van bewaring, problemen voor.

Bewaring en uitzetting van vreemdelingen trekken soms veel politieke en publicitaire aandacht, al zijn zij konsekwentie van een algemeen aanvaard beleid. Onttrekking aan toezicht en uitzetting, door onderduiking, is geen uitzondering.

2.4.7 Coördinatie met uitvoering van andere wetgevingscomplexen

De uitvoering van de vreemdelingenwetgeving hangt samen met die van andere wetgevingscomplexen, als bijvoorbeeld die met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid, de verdeling van de schaarse woonruimte, de gefinancierde rechtshulp en het strafrechtelijk optreden. Zoals reeds in par. 2.4.6 naar voren kwam treden, mede omdat aan de andere wetgevingscomplexen andere doelstellingen ten grondslag liggen en met de uitvoering verschillende instanties belast zijn, coördinatieproblemen op. Op de gefinancierde rechtshulp en de uitkeringen ten laste van de openbare kas aan vreemdelingen wordt nader ingegaan in par. 2.5.

2.4.8 Administratieve ondersteuning

Administratieve werkzaamheden leggen een relatief groot beslag op het uitvoerende apparaat, omdat voornamelijk van handmatige methoden gebruik wordt gemaakt.

2.4.9 Structurele oplossingen

In verschillend verband is of wordt reeds gezocht naar structurele oplossingen voor de knelpunten bij uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De volgende projecten kunnen hier worden genoemd:

- wetsontwerp 13 974 (uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen)
- onderzoek naar organisatie en werkwijze van de vreemdelingendiensten (stuurgroep Boertien)
- reorganisatieonderzoek bij de directie Vreemdelingenzaken
- uitvoering van de motie Buikema m.b.t. onderzoek naar herziening vreemdelingenwetgeving en stelsel van rechtsbescherming
- onderzoek naar vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, ook op het terrein van de vreemdelingenwetgeving (commissie Geelhoed)
- coördinatie van strafrechtelijk en administratiefrechtelijk vreemdelingenbeleid (werkgroep Lagerwaard)
- automatisering van de administratieve processen op centraal en decentraal niveau.

Al deze projecten zijn mede gericht op vergroting van de doelmatigheid en beheersing van de kosten bij uitvoering van de vreemdelingenwetgeving.

Bij de twee laatstgenoemde onderwerpen is sprake van een begin van uitvoering van concrete maatregelen. Het reorganisatieonderzoek bij de directie Vreemdelingenzaken nadert het stadium van uitvoering. De overige projecten verkeren nog niet in een stadium van besluitvorming. Voor een overzicht van de stand van zaken bij deze projecten wordt hier verwezen naar de meest recente toelichtingen op de justitiebegroting. De commissie 'vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen' stelt in haar eindbericht (Tweede Kamer 17931, nr. 9, hoofdstuk 4.2.12) voor om plannen tot reorganisatie van het uitvoerend apparaat, herziening van het materiële vreemdelingenrecht en stroomlijning van het stelsel van rechtsbescherming te ontwikkelen in het kader van een herziening van de Vreemdelingenwet. De commissie waarschuwt dat een fragmentarische benadering van de problematiek niet tot een optimale uitkomst zou kunnen leiden.

2.4.10 Reeds gerealiseerde verbeteringen

Op een aantal punten is of wordt reeds verbetering in de situatie gebracht. Hier kunnen worden genoemd:

- achterstandsmaatregelen; instelling van een speciale asielafdeling
- verschijning van de Vreemdelingencirculaire 1982 en de Grensbewakingscirculaire 1984;
- uitbrengen voorlichtingsfolders; inschakeling van tolkencentra;
- automatiseringsprojecten bij de directie Vreemdelingenzaken en verschillende grote vreemdelingendiensten; coördinatie van die projecten;
- invoering van de visumplicht voor bepaalde landen, waardoor illegale toestroom blijkt te worden afgeremd;
- verbetering van de coördinatie bij strafrechtelijk en administratief-rechtelijk vreemdelingen - beleid;
- afstemming van beleid tussen plaatselijke vreemdelingendiensten en huisvestingsautoriteiten;
- toenemende bereidheid om bij regelgeving en uitvoering op andere terreinen met de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen rekening te houden.

2.5 Samenhangen van vreemdelingenbeleid met andere onderdelen van overheidsbeleid (Budgettaire neveneffecten)

2.5.1 Algemeen

Zoals eerder naar voren kwam, heeft het vreemdelingenbeleid een (moeilijk kwantificeerbaar) positief effect op de realisering van overige doelstellingen van overheidsbeleid, zoals de beheersing van de collectieve uitgaven voor maatschappelijke voorzieningen, en op het minderhedenbeleid (zie 2.1 en 2.2.1).

Toelating en verblijf van vreemdelingen, hoe noodzakelijk ook uit internationale of humanitaire overwegingen, veroorzaken echter ook collectieve lasten (bijstand, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg) en aanbod op de arbeidsmarkt.

De groep vreemdelingen die de (definitieve) beslissing over hun verblijf in Nederland mag afwachten, zonder dat uiteindelijk hun verblijf wordt aanvaard, legt eveneens beslag op de algemene middelen. De lengte van de procedures is hierbij een belangrijke factor. Op de van de procedures in het kader van de Vreemdelingenwet afgeleide kosten van rechtsbijstand en sociale zekerheid wordt nader ingegaan in par. 2.5.2 en 2.5.3.

2.5.2 Rechtsbijstand en tolkenhulp aan vreemdelingen

2.5.2.1 Inleiding

Hieronder worden de samenhangen onderzocht tussen de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en het stelsel van gefinancierde rechtshulp, met inbegrip van tolkenbijstand. Ook wordt nagegaan welke knelpunten zich daarbij voordoen en in hoeverre sprake is van conflicterende doelstellingen op de genoemde terreinen.

2.5.2.2 Rechtsbijstand

De gefinancierde rechtsbijstand in burgerlijke- en administratief-rechtelijke zaken is in Nederland geregeld in de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (W.R.O.M.) - die per 1 januari 1984 werd gewijzigd - en enkele bijbehorende besluiten.

Art. 10 van de WROM luidt:

"Behoudens staatloze ingezetenen, zijn vreemdelingen van rechtsbijstand uitgesloten, tenzij bij internationale overeenkomst anders mocht zijn bedongen".

Een groot aantal vreemdelingen komt op grond van internationale overeenkomsten waarbij Nederland partij is voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking op gelijke voet met Nederlanders.

Het maakt hierbij niet uit wat hun verblijfsrechtelijke positie is (legaal, gedoogd - bv. in afwachting van de uitslag van de procedure over hun verblijf - of illegaal). Evenmin maakt het hierbij verschil of het een vreemdelingenrechtelijk of een ander rechtsgeschil betreft. Op grond van een bij de Bureau's voor Rechtshulp gegroeide (door het ministerie van Justitie gedoogde) praktijk wordt eveneens gefinancierde rechtshulp op gelijke voet met Nederlanders verleend aan vreemdelingen ten aanzien van wie daartoe geen internationale verplichting bestaat.

Een kwantificering van het "onverplicht" aandeel in de totale rechtsbijstand is moeilijk. Een indicatie zouden de aantallen legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen (per nationaliteit) kunnen vormen. In Nederland verblijven legaal 546.462 vreemdelingen (C.B.S. per 1-1-1983). Hiervan is 90% (491.272) afkomstig uit een Staat waarvan de onderdanen op grond van een bilateraal of multilateraal verdrag recht hebben op rechtsbijstand in Nederland op gelijke voet met Nederlanders. Hieruit kan evenwel niet zonder meer worden geconcludeerd dat tien procent van de gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend aan onderdanen van niet-verdragsstaten.

De kring van wettelijk gerechtigden is recentelijk uitgebreid door uitvoeringswetten van het Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (Het wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen (13974) voorziet in een verruiming van de wettelijke aanspraken op gefinancierde rechtshulp, in overeenstemming met de hierboven beschreven praktijk bij de Bureau's voor Rechtshulp).

De doelstelling van rechtsbijstand aan vreemdelingen is niet wezenlijk anders dan die van het realiseren van gefinancierde rechtshulp aan

Nederlanders. Niemand die werkelijk rechtshulp nodig heeft mag hiervan - ongeacht zijn financiële positie en andere maatschappelijke omstandigheden - verstoken blijven.

De gefinancierde rechtshulp in vreemdelingenzaken omvat:

- a. rechtshulp van voornamelijk adviserende aard door medewerkers van de door de overheid gesubsidieerde bureaus voor rechtshulp;
- b. rechtshulp van adviserende en procedurele aard door toegevoegde raadslieden.

Gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken wordt verleend bij:

- verzoeken om verblijf;
- verzoeken om herziening van een negatieve beslissing;
- beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State; - kort gedingen tegen uitzettingen en ander civiele procedures in vreemdelingenzaken;
- vrijheidsbeneming op grond van de Vreemdelingenwet (vreemdelingen - piketdiensten; zie ook 2.5.2.4).

2.5.2.3 Tolkenbijstand

Op de volgende (per arrondissement verschillende) niveaus wordt tolkenhulp verleend:

- 1e lijnssprekuren Bureaus voor Rechtshulp (aan eigen medewerkers);
- 2e lijnssprekuren Bureaus voor Rechtshulp (aan advocaten);
- direct aan advocaten op eigen kantoor of advocaten vergezellend in diverse contacten (anders dan bij optreden in rechte);
- in de piketfase (aan advocaat).

Sinds 1 maart 1983 fungeren de zgn. tolkencentra (op grond van de Rijkssubsidiereregeling Tolkencentra van W.V.C.) waarin een aantal departementen - waaronder Justitie - participeert.

Voorts wordt nog tolkenhulp verleend:

- bij het horen door een contactambtenaar van de directie Vreemdelingenzaken (i.h.b. in asielzaken);
- bij het horen door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken;
- bij de behandeling van beroepen door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

2.5.2.4 Vreemdelingenpiketdiensten

De Vreemdelingenwet kent geen systeem van automatisch te verlenen rechtsbijstand aan iedere in bewaring te stellen vreemdeling, de zgn. vreemdelingenpiketdienst. Ook het wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen (13974) gaat niet uit van de noodzaak van een dergelijk systeem.

Niettemin ontwikkelt zich in een aantal arrondissementen spontaan een vreemdelingenpiket in samenwerking tussen de plaatselijke advocatuur, het Bureau voor Rechtshulp en de vreemdelingendienst. De Minister van Justitie stelt zich - blijkens antwoord op kamervragen terzake - afwachtend op, waarbij hij wel heeft vastgesteld dat van meerkosten in elk geval geen sprake mag zijn (Tweede Kamer zitting 1982-1983, aanhangsel 988).

In de arrondissementen Dordrecht, Den Haag, Groningen, Haarlem, Den Bosch en Rotterdam zijn (experimentele) vreemdelingenpiketdiensten in werking. In Alkmaar, Almelo, Arnhem, Maastricht, Roermond en Utrecht zijn voorbereidingen om hiertoe te komen in gang gezet.

In hoeverre advocaten voor hun werkzaamheden in het kader van de piketdienst vergoedingen ontvangen is thans nog niet goed te overzien. De indruk bestaat dat er verschillende varianten worden toegepast van geheel niet honoreren van de werkzaamheden tot het verstrekken van advies- toevoegingen voor de verrichte activiteiten.

In een eerste evaluatie van het vreemdelingenpiket ter plaatse stelt het Bureau voor Rechtshulp te Den Haag dat de aanvankelijke "angst" van de politie dat het vreemdelingenpiket zou leiden tot allerlei extra procedures volkomen ongegrond is gebleken. Dit zou te danken zijn aan de specialisatiegraad van de advocaten die deelnemen en die derhalve de proceskansen goed kunnen schatten. Het Bureau deelt mee dat er in 1983 in totaal 679 personen in vreemdelingenpiket bezocht zijn en dat slechts 10 van deze interventies leidden tot een procedure.

2.5.2.5 Budgettaire gegevens

Zoals uit het financiële totaaloverzicht blijkt, beliepen de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken in 1983 f. 7.3 mln.

Een onderbouwing van dit cijfer is opgenomen in bijlage 3.

De uitgaven voor tolkenhulp en die in verband met vreemdelingenpiketdiensten konden niet voldoende worden gespecificeerd. Zij vallen deels onder begrotingsposten die in het ijkpunt zijn opgenomen, deels daarbuiten.

2.5.2.6 Evaluatie

In hoeverre conflicteren het vreemdelingenbeleid en het beleid inzake de gefinancierde rechtshulp? Welke knelpunten doen zich bij de samenhang tussen deze beleidsonderdelen voor?

Rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen op het in de Nederlandse rechtsstaat gehandhaafde niveau is een gemeenschappelijke doelstelling van vreemdelingenbeleid en beleid inzake gefinancierde rechtshulp.

(De complexiteit van) het materiële en formele vreemdelingenrecht kan ook in dit verband als knelpunt worden gezien. Immers, deze complexiteit is, naast het grote individuele belang van de betrokken vreemdelingen, bepalend voor de behoefte aan (gefinancierde) rechtshulp in vreemdelingenzaken.

De uitvoering van het stelsel van gefinancierde rechtshulp kan in strijd komen met een doelstelling van het vreemdelingenbeleid. De verlening van gefinancierde rechtshulp aan vreemdelingen, ongeacht hun verblijfsrechtelijke status, met name in niet-vreemdelingen-rechtelijke geschillen wringt immers, ook al acht men deze gerechtvaardigd door een in Nederland gelegen rechtsbelang, met het restrictieve toelatingsbeleid. Ook illegale vreemdelingen worden zo in staat gesteld, op voet van gelijkheid met Nederlanders en legale vreemdelingen, van een maatschappelijke voorziening gebruik te maken.

De juridische grondslag van de verlening van gefinancierde rechtshulp aan vreemdelingen is, voorzover deze slechts op een gedoogde praktijk berust, onvolkomen.

Voor zover (verruiming van) de gefinancierde rechtshulp aan vreemdelingen het gebruik van rechtsmiddelen stimuleert, komt de doelstelling bij uitvoering van het vreemdelingenbeleid, om binnen aanvaardbare termijnen te beslissen, in het gedrang.

Rechtsbijstand kan echter ook tot voorkoming van procedures leiden. Er gaan naar alle waarschijnlijkheid van rechtsbijstand zowel kostenverhogende als besparende effecten uit.

Het stelsel van gefinancierde rechtshulp is als zodanig geen onderwerp van deze heroverweging. Aan een herziening van dit stelsel in het algemeen wordt reeds in ander verband aandacht besteed.

Specifieke beperkende maatregelen ten aanzien van de rechtsbijstand aan vreemdelingen zouden niet stroken met de doelstellingen van het minderhedenbeleid, het vreemdelingenbeleid en de gefinancierde rechtshulp, noch met het (aangehouden) wetsontwerp 13 974, waarin juist uitbreiding van de rechtsbijstand aan vreemdelingen wordt voorgesteld. De beleidsruimte voor bijzondere beperkingen ten aanzien van vreemdelingen wordt overigens, zoals eerder uiteengezet (zie 2.5.2.2), beperkt door internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan.

De commissie Geelhoed heeft in haar eindbericht (Tweede Kamer 17931 nr. 9, hoofdstuk 4.2.12) ten aanzien van het wetsontwerp 13974 onder meer aanbevolen te onderzoeken of bij het toekennen van aanspraken op rechtsbijstand krachtens de Wet tot regeling van de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen legaal hier aanwezige vreemdelingen (inclusief vluchtelingen) en andere. De internationale overeenkomsten inzake gefinancierde rechtshulp sluiten echter een onderscheid tussen legale, gedoogde en illegale vreemdelingen uit.*)

Een dergelijk onderscheid kan bij verlening van gefinancierde rechtshulp in vreemdelingenzaken nog om een andere reden niet worden gemaakt.

* Desgevraagd liet de heer Geelhoed weten van mening te zijn dat een onderscheid bij de gefinancierde rechtshulp tussen legale en illegale vreemdelingen, gelet op de internationale verplichtingen, thans moeilijk te maken is. Wel zou naar zijn mening een dergelijk, onderscheid denkbaar zijn in het stelsel van rechtsbescherming van de Vreemdelingenwet.

Immers, in die gevallen moet in rechte juist worden uitgemaakt of aan de vreemdeling verblijf in Nederland, al of niet in afwachting van een definitieve beslissing, behoort te worden toegestaan.

Uitsluiting van de categorie vreemdelingen ten aanzien van wie geen internationale verplichtingen bestaan van gefinancierde rechtshulp is mogelijk. De juridische en politieke haalbaarheid hiervan moet echter worden betwijfeld, omdat daardoor een eind zou komen aan een in de praktijk gerealiseerde gelijke behandeling.

Het huidige stelsel van gefinancierde rechtshulp houdt reeds in zekere mate (middels eigen bijdragen voor een ieder) met het profijtbeginsel rekening. Zoals eerder naar voren kwam is een herziening van dit stelsel in het algemeen hier niet aan de orde. Een bijzondere regeling voor vreemdelingen stuit, als vermeld, op bezwaren.

2.5.3 WWV, ABW en ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen

2.5.3.1 Inleiding

Hieronder worden de samenhangen onderzocht tussen de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en de wetgeving met betrekking tot inkomensvervangende uitkeringen aan vreemdelingen, die ten laste komen van de openbare kas te weten: de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Algemene Bijstandswet (met inbegrip van de daarop gebaseerde RWW).

Tevens wordt gezien welke knelpunten daarbij optreden en in hoeverre de doelstellingen op deze beleidsterreinen conflicteren. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag welke betekenis de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling voor zijn recht op uitkering heeft. Voor een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid is het immers noodzakelijk dat handhaving van het restrictieve toelatingsbeleid niet in de weg wordt gestaan door andere onderdelen van overheidsbeleid. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre, naast legale vreemdelingen en vreemdelingen die de beslissingen over hun verblijf in Nederland mogen afwachten, ook illegale vreemdelingen voor een uitkering ten laste van de openbare kas in aanmerking kunnen komen.

2.5.3.2 WWV

De WWV is een complementaire sociale voorziening. Zij is in beginsel van toepassing op werkloze werknemers, die voor hun deelneming aan het arbeidsproces geheel of gedeeltelijk zijn aangewezen op het verrichten van arbeid in dienstbetrekking.

De WWV heeft tot doel een overheidsuitkering toe te kennen aan werkloze werknemers, die niet (meer) in aanmerking komen voor een WW-uitkering.

Geen recht op uitkering heeft de werknemer die vreemdeling is, tenzij hij gedurende ten minste 9 achtereenvolgende weken onmiddellijk voortgaande aan zijn werkloosheid op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf heeft gehouden (art. 13, eerste lid, onder n, WWV).

Dit artikel heeft in zeker opzicht aan betekenis ingeboet. Bepaalde categorieën vreemdelingen dienen in dit verband op grond van rechtstreeks werkende internationale regelingen niet als vreemdelingen te worden beschouwd. Sommige andere categorieën vreemdelingen zijn met Nederlanders gelijkgesteld op grond van niet rechtstreeks werkende internationale regelingen, welke door Nederland zijn bekrachtigd. Dit betreft de volgende vreemdelingen:

- a. op grond van de EEG-verordening nr. 1408/71 inzake sociale zekerheid: onderdanen van België, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk;
- b. op grond van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid van de Raad van Europa: onderdanen van Oostenrijk, Portugal en Turkije;
- c. op grond van bilaterale verdragen inzake sociale zekerheid: onderdanen van Joegoslavië, Spanje, Tunesië en Zweden;
- d. op grond van Verdrag nr. 44 van de Internationale Arbeidsorganisatie (I.L.O.): onderdanen van Algerije, Bulgarije, Cyprus, Djibouti, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Peru en Zwitserland;
- e. op grond van Verdrag nr. 118 van de I.L.O.: onderdanen van Libië en Suriname;
- f. op grond van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag betreffende de status van staatlozen: vluchtelingen in de zin van art. 1 van het Geneefse vluchtelingenverdrag (1951) en van art. 1, tweede lid, van het daarbij behorende Protocol van New York (1967), alsmede staatlozen in de zin van art. 1 van Verdrag van New York (1954).

Ten aanzien van vreemdelingen uit Joegoslavië, Portugal, Spanje, Tunesië en Turkije geldt, op grond van bilaterale sociale zekerheidsverdragen, dat vreemdelingen alleen met Nederlanders mogen worden gelijkgesteld, indien zij voldoen aan de wettelijke voorwaarden van de Nederlandse sociale zekerheidsregelingen.

Met andere woorden, zij dienen om voor een WWV-uitkering in aanmerking te komen 9 achtereenvolgende weken voorafgaande aan de werkloosheid op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf te hebben gehouden.

Ten aanzien van de onder d) en e) genoemde vreemdelingen kan ook het standpunt verdedigd worden dat rechtmatig verblijf vereist is, aangezien deze verdragen daar vanuit gaan.

2.5.3.3 ABW en ABW-RWW

Op grond van artikel 84 ABW kan aan hier te lande verblijvende vreemdelingen, op dezelfde voet als Nederlanders, bijstand worden verleend. Uit de tekst van en de toelichting op dit artikel blijkt evenwel dat er ten aanzien van vreemdelingen - in tegenstelling tot hetgeen voor Nederlanders geldt - doorgaans geen sprake is van een wettelijke plicht tot bijstandsverlening.

Ook de in hoofdstuk III van de ABW vermelde rechtsmiddelen, tw., bezwaarschrift, beroep, voorlopige voorziening staan in het algemeen niet voor hun open. Wordt aan een vreemdeling, in strijd met een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur, bijstand geweigerd, dan kan hij wel de Kroon verzoeken om te beslissen dat hem bijstand verleend moet worden.

Het is evenwel mogelijk dat een vreemdeling bij verdrag voor de toepassing van de ABW volledig met Nederlanders gelijkgesteld is, zodat er ook te zijnen aanzien sprake is van een rechtsplicht tot bijstandsverlening en de mogelijkheid tot het aanwenden van de in hoofdstuk III ABW vermelde rechtsmiddelen.

Tot deze zogenaamde "verdragsvreemdelingen" behoren:

- onderdanen van landen die evenals Nederland partij zijn bij het Europees Verdrag betreffende sociale - en medische bijstand (Parijs, 11 december 1953) m.a.w. E.G.-onderdanen, onderdanen van Malta, Noorwegen, Portugal, Spanje, Turkije, IJsland, en Zweden;
- onderdanen van het Gemenebest van Australië, ingevolge de overeenkomst inzake Migratie en Vestiging ('s-Gravenhage, 1 juni 1965);
- hier te lande toegelaten vluchtelingen op wie het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951) van toepassing is;
- hier te lande rechtmatig verblijvende staatlozen op wie het Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954) van toepassing is.

De Staatssecretaris van CRM deed op 6 december 1979 een circulaire uitgaan aan de colleges van Burgemeester en Wethouders over bijstand aan vreemdelingen (kenmerk BW-BD-XX 74677 I). Uit deze circulaire blijkt dat de bijstandsverlening aan vreemdelingen in beginsel beperkt is tot vreemdelingen die rechtmatig voor langere duur hier te lande verblijven (o.g.v. art. 9 of 10 Wv). Ook kan bijstand worden verleend aan vreemdelingen die de beslissing over hun verblijf in Nederland mogen afwachten en aan vreemdelingen die bekend zijn bij de vreemdelingendienst, maar niet verwijderd kunnen worden. Illegale vreemdelingen komen niet voor bijstand in aanmerking, tenzij het weigeren van bijstand onmiskenbaar in strijd zou blijken te zijn met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De op de ABW gebaseerde Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) stelt nadere regels terzake van de bijstandsverlening aan degenen, die tengevolge van werkloosheid niet of onvoldoende kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan en voor wie geen andere wettelijke regelingen in verband met hun werkloosheid (meer) van toepassing zijn.

2.5.3.4 Bepaling collectieve uitgaven, gemoeid met uitkeringen krachtens de WWV, ABW en ABW-RWW, aan vreemdelingen aan wie geen verblijf is of wordt toegestaan

a) WWV

In het kader van de WWV ontbreekt een uitsplitsing van kosten naar vreemdelingen en Nederlanders, omdat een dergelijk onderscheid voor de

WWV in beginsel niet van belang is, indien betrokkene niet valt onder artikel 13, eerste lid, onder n, WWV inzake de uitkeringsvoorwaarde voor vreemdelingen van 9 weken niet on-rechtmatig verblijf. Voorts vindt geen registratie plaats met betrekking tot de afwijzingen op grond van genoemd artikel.

In algemene zin kan met betrekking tot de kosten, in het kader van de WWV, ten hoogste het volgende gesteld worden.

Er van uitgaande dat in het algemeen een vreemdeling het minimumloon verdient en voor een uitkering op basis van het minimumdagloon in aanmerking komt, bedragen voor iedere vreemdeling met een volledige WWV-uitkering per jaar de bruto uitkeringskosten ca. f. 30.000,-.

b) ABW en ABW-RWW

In het algemeen wordt krachtens de Algemene Bijstandswet gemiddeld per bijstandsccliënt f. 15.000,- per jaar uitgekeerd.

Gelet op het feit dat een specifieke, op vreemdelingen gerichte registratie ontbreekt, en er dientengevolgde geen gegevens voor handen zijn over bijvoorbeeld (de - individuele - hoogte van) periodieke algemene bijstand, bijzondere bijstand, of (niet-verhaalbare) leenbijstand, is het thans niet mogelijk om aan te geven welk bedrag gemiddeld aan bijstandsgelden aan vreemdelingen uitgekeerd wordt.

c) Volume WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen die een negatief uitgevallen beslissing in Nederland mochten afwachten

In het financieel totaaloverzicht (zie par. 1.5.2) is een bedrag genoemd van 14,4 mln. voor uitkeringen krachtens de WWV/ABW/ABW-RWW in 1983 aan vreemdelingen die de uitslag van procedure over hun verblijf in Nederland mochten afwachten, zonder dat hun (uiteindelijk) verblijf is toegestaan.

Dit cijfer geeft slechts een zeer globale indruk weer en berust niet op betrouwbare gegevens:

- De onder a en b genoemde gemiddelde uitkeringsbedragen kunnen niet zonder meer op vreemdelingen worden toegepast:
- De aantallen vreemdelingen die in 1983 in Nederland op hun beslissing mochten wachten en aan wie toch (verder) verblijf wordt geweigerd kunnen slechts bij benadering en met behulp van veronderstellingen worden geschat. Hetzelfde geldt voor het percentage van die vreemdelingen dat een WWV/ABW/ABW-RWW-uitkering heeft ontvangen.

d) Uitkeringen aan illegale vreemdelingen

Zoals uit de beschrijving van de WWV/ABW/ABW-RWW is gebleken, komen illegale vreemdelingen in de regel niet voor uitkeringen ten laste van de openbare kas in aanmerking. In hoeverre er, al dan niet in strijd met deze regelingen, niettemin uitkeringen aan illegale vreemdelingen worden verstrekt valt niet in cijfers uit te drukken:

- Aantallen illegale vreemdelingen in Nederland zijn onbekend;
- Over de toepassing van de WWV/ABW/ABW-RWW op illegale vreemdelingen zijn evenmin kwantitatieve gegevens voorhanden.

2.5.3.5 Evaluatie van het beleid

a) WWV

Bij de beschrijving van de WWV (zie 2.5.3.2.) is gebleken dat deze wet uitkeringen aan illegale vreemdelingen niet uitsluit. Voor zover het illegale vreemdelingen door een WWV-uitkering materieel mogelijk wordt gemaakt hun verblijf in Nederland voort te zetten, is sprake van een doorkruising van het restrictieve toelatingsbeleid.

In het rapport van de Interdepartementale werkgroep illegale arbeid door vreemdelingen (Tweede Kamer 79-80, 16012 nrs. 1-2) wordt aanbevolen illegale vreemdelingen van werkloosheidsuitkeringen (krachtens WW en WWV) uit te sluiten.

Een en ander zou moeten worden gezien in de bredere context van eventuele overeenkomstige wijzigingen in andere onderdelen van de sociale wetgeving. De regering heeft met deze aanbeveling ingestemd. Het minis-

terie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze kwestie thans in onderzoek. Zodra de Staatssecretaris van Sociale Zaken een standpunt heeft bepaald, zal de S.E.R. om advies worden gevraagd. Het is mogelijk dat eventuele wetswijzigingen op dit punt eerst bij gelegenheid van de voorgenomen nieuwe werkloosheidswet doorgevoerd zullen worden.

b) Bijstandsbeleid

Bij de beschrijving van het bijstandsbeleid (zie 2.5.3.3) is gebleken dat bij de beoordeling van de vraag of een vreemdeling voor bijstand in aanmerking komt, mede acht geslagen dient te worden op het vreemdelingenbeleid.

Illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen komen in beginsel (behalve in noodsituaties) niet voor bijstandsverlening in aanmerking. Het bijstandsbeleid en het vreemdelingenbeleid zijn in deze met elkaar verweven en als regel zal het bijstandsbeleid het vreemdelingenbeleid niet doorkruisen.

c) Internationale aspecten

De bilaterale sociale zekerheidsverdragen gaan uit van verzekering van rechtmatig verblijvende werknemers. Een dergelijke bepaling is vanwege de vanzelfsprekendheid in deze verdragen aanvankelijk niet opgenomen. In nieuwere sociale zekerheidsverdragen is ten overvloede uitdrukkelijk verwezen naar de in de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen geldende voorwaarden; dus ook naar de zgn. legaliteitsbepaling van artikel 13, eerste lid, onder n, van de WWV. Derhalve geldt als voorwaarde voor de WWV-uitkeringen een niet onrechtmatig verblijf van 9 weken onmiddellijk voorafgaande aan de werkloosheid.

In andere internationale overeenkomsten, waarbij Nederland partij is, komen geen bepalingen voor met betrekking tot het al dan niet rechtmatig verblijf.

Slechts uit het explicatief rapport behorende bij I.L.O.-verdrag nr. 118 blijkt dat het niet verstrekken van uitkeringen aan niet rechtmatig verblijvenden geen inbreuk maakt op het beginsel van gelijke behandeling van nationaliteiten.

2.6 Variantenontwikkeling

2.6.1 Inleiding

Uit de voorgaande beschrijving en evaluatie blijkt dat bezuinigingsvarianten betrekking zouden kunnen hebben op de doelmatigheid van de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen. De mogelijkheid is onderzocht om besparingen te bereiken door:

- a. vermindering van werklast in het algemeen
- b. verschuiving van taken van het ministerie van Justitie naar de plaatselijke vreemdelingendiensten
- c. vereenvoudiging en versnelling van procedures
- d. verhoging van de efficiëncy op andere wijze.

Bij het onderzoek zijn de geldende doelstellingen van vreemdelingenbeleid en van de uitvoering daarvan als uitgangspunt genomen.

Bij het onderzoek zijn uitsluitend de procedures en rechtsbescherming in niet-asielzaken onder de loupe genomen. De asielprocedure, de visumprocedure (kort verblijf) en het toezicht op de uitvoering van de Vreemdelingenwet zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze procedures en activiteiten een relatief gering beslag leggen op de begroting en varianten op dit punt slechts zeer marginale besparingen kunnen opleveren. De beoordeling van asielverzoeken moet vanwege internationale verplichtingen op centraal niveau plaatsvinden. Hetzelfde geldt ten dele voor de visumprocedure (kort verblijf). Een andere - mogelijk besparende - behandelingsmethode komt derhalve niet voor bespreking in aanmerking.

Gelet op de beschouwingen in par. 2.5.2.6 is bijstelling van het beleid inzake gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken buiten beschouwing gelaten.

Bij het onderzoek is rekening gehouden met mogelijke effecten op het volume van WWV-ABW/ABW/RWW-uitkeringen aan vreemdelingen die de beslissing over hun verblijf in Nederland mogen afwachten. Er zij nogmaals op gewezen dat de cijfers met betrekking tot deze uitkeringen slechts een zeer globale indruk kunnen geven.

De variantenontwikkeling loopt uit op varianten m.b.t.:

1. inschakeling van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken;
2. administratieve ondersteuning van deze commissie.

2.6.2 Procedures in eerste aanleg

2.6.2.1 Algemeen

Met het oog op besparingen bij de behandeling van niet-asielzaken in eerste aanleg zijn de volgende variabelen onderzocht.

- a. taakverdeling tussen de directie Vreemdelingenzaken en de plaatselijke vreemdelingendiensten
- b. het werkaanbod in eerste aanleg.

2.6.2.2 Voorstellen van de Stuurgroep Boertien

Bij dit heroverwegingsonderzoek is gebruik gemaakt van de analyse van de knelpunten bij uitvoering van de Vreemdelingenwet, gemaakt door de Stuurgroep Boertien (organisatie en werkwijze vreemdelingendiensten). Zoals uit par. 2.4 blijkt, doen de door de Stuurgroep Boertien gesignaleerde knelpunten zich nog steeds voelen.

De Stuurgroep Boertien beveelt twee organisatie-modellen aan om te komen tot een doelmatiger functionerend apparaat, tot verhoging van de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg en tot een grotere uniformiteit van de uitvoering van het beleid. Beide modellen voorzien in regionale bureau's voor vreemdelingenzaken (rechtstreeks ressorterend onder de Minister van Justitie) in plaats van de gemeentelijke vreemdelingendiensten. Volgens deze voorstellen zouden, asielzaken uitgezonderd, door de directie Vreemdelingenzaken geen beslissingen in eerste aanleg of herziening meer genomen worden. In het ene model verricht het regionale bureau het feitelijk onderzoek, gericht op verblijfsrechtelijke vragen, in het andere wordt dit onderzoek gepleegd door de plaatselijke politie.

Uit een onderzoek van de centrale directie Financieel Economische zaken van het ministerie van Justitie in 1983 is gebleken dat de voorstellen van de stuurgroep Boertien de totale uitgaven voor uitvoering van de

vreemdelingenwetgeving met 19 tot 28 mln. per jaar zouden doen toemen; enkele miljoenen besparing (door bekorting van de behandelingsduur) op uitkeringen (aan vreemdelingen die de beslissingen in Nederland mogen afwachten) daargelaten. Om deze reden zijn de voorstellen van de stuurgroep Boertien in deze heroverweging verder buiten beschouwing gelaten.

2.6.2.3 Algehele delegatie van beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg aan de plaatselijke vreemdelingendiensten

a. Inleiding

Door wijziging van de Vreemdelingenwet, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire 1982 zou een algehele delegatie van beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg in niet-asielzaken kunnen worden bereikt.

Hierdoor zou een duidelijker taakverdeling tussen het ministerie en de plaatselijke vreemdelingendiensten ontstaan en in eerste aanleg een tijdwinst van gemiddeld drie maanden op de naar het decentrale niveau afgestoten zaken kunnen worden geboekt.

b. Financiële aspecten

Algehele delegatie van bevoegdheden in eerste aanleg in niet-asielzaken aan de plaatselijke vreemdelingendiensten zou naar schatting de volgende financiële consequenties hebben:

- Bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie zouden 20 medewerkers, die zich met de niet-asielzaken in eerste aanleg bezig houden, kunnen afvloeien (besparing ten opzichte van het ijkpunt: f. 1,7 mln. per jaar).
- De globale tijdwinst op zaken die (uiteindelijk) niet tot verblijfsaanvaarding leiden, zou een besparing kunnen opleveren aan WWV/ABW/ABW-RWW uitkeringen aan vreemdelingen die de beslissing in Nederland mogen afwachten van + 3 mln. per jaar.

Tegenover deze (mogelijke) besparingen zouden echter vrijwel zeker veel grotere kostenstijgingen staan:

- De extra belasting van de plaatselijke vreemdelingendiensten zou naar schatting op het decentrale niveau een kostenstijging opleveren van + 1 mln. per jaar.
- Uit een onderzoek over 1983 is gebleken dat beslissingen in eerste aanleg van het ministerie van Justitie veel minder vaak aanleiding geven tot een herzieningsprocedure dan beslissingen van de plaatselijke vreemdelingendiensten. De te verwachten extra herzieningsverzoeken zouden ten opzichte van het ijkpunt aan personeelsuitbreiding bij de directie Vreemdelingenzaken en het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken een kostenstijging kunnen opleveren van maximaal 3,8 mln. per jaar.
- Omdat het afstoten van beslissingen in eerste aanleg van het centrale naar het decentrale niveau vrijwel zeker leidt tot meer herzieningsprocedures, zal de totale gemiddelde behandelingsduur van zaken toenemen, waardoor het volume aan WWV/ABW/ABW-RWW- uitkeringen aan vreemdelingen wier verblijf (uiteindelijk) niet wordt aanvaard zou kunnen stijgen met maximaal ca. 6,5 mln. per jaar.

De conclusie lijkt dan ook gewettigd dat een algehele delegatie van de beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg in niet-asielzaken aan de plaatselijke vreemdelingendiensten per saldo geen besparingen zal opleveren.

c. Kwalitatieve aspecten

Afstoten van taken van het centrale naar het decentrale niveau zal ten koste gaan van de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg. Dit is strijdig met de geldende doelstellingen van beleid en uitvoering. De in 2.2.3.3 genoemde redenen om beslissingen aan de Minister van Justitie voor te behouden zouden zich daartegen verzetten.

Bij een bekorting van de procedures in eerste aanleg als gevolg van delegatie van beslissingsbevoegdheden zou de termijn waarna, bij niet beslissen, aan de minister van Justitie herziening kan worden gevraagd van een fictieve weigering (thans zes maanden) op drie maanden kunnen worden gesteld.

2.6.2.4 Werkaanbod in eerste aanleg

Hoewel de voorkeur er verre naar uitgaat dat vreemdelingen tevoren vanuit het buitenland toestemming voor verblijf in Nederland vragen, brengt de eis van zorgvuldige behandeling en rechtsbescherming mee dat ook in Nederland een verzoek moet kunnen worden ingediend.

Het aanbod van zaken in eerste aanleg, waarin het gaat om een eerste verblijfsaanvaarding, is nauwelijks met procedurele middelen te beïnvloeden.

Wel verdient het aanbeveling om bij herziening van de Vreemdelingenwet de thans mogelijke dupliceringen van procedures in eerste aanleg (zie 2.2.3.2) uit te sluiten.

2.6.3 Rechtsbescherming

Herziening en beroepsprocedure; schorsende werking en kort geding

2.6.3.1 Algemeen

De volgende variabelen zijn onderzocht:

- a. toepassing van de herzieningsprocedure
- b. de rol van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
- c. de administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
- d. de wettelijke en beleidsregels met betrekking tot schorsende werking
- e. verdediging door de Staat in kort geding.

2.6.3.2 Ontwikkelingen m.b.t. organisatie van de Arob rechtspraak

Een reorganisatie van de Arob-rechtspraak (b.v. een gedecentraliseerde eerste aanleg) zou ook voor de rechtsbescherming in vreemdelingenzaken een ander kader kunnen scheppen.

Omdat over modaliteiten en mogelijkheden van een dergelijke reorganisatie nog onvoldoende duidelijkheid bestaat is bij deze heroverweging van de huidige situatie uitgegaan.

Voor beschouwingen en varianten met betrekking tot het huidige stelsel van administratieve rechtspraak wordt hier verwezen naar het Heroverwegingsrapport 'Beroepsprocedures' (derde ronde heroverweging).

2.6.3.3 Wetsontwerp Uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand voor vreemdelingen (13974)

De in dit wetsontwerp voorgestelde gefaseerde en geclausuleerde overgang van het huidige stelsel van rechtsbescherming van de Vreemdelingenwet op het Arob-regiem schept mogelijkheden voor een stroomlijning van de procedures, onder meer door:

- een facultatieve toepassing van de bezwaarschriftenprocedure (i.p.v. de huidige verplichte herzieningsprocedure);
- herformulering van de rol van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

Op deze variabelen wordt hieronder nader ingegaan.

Voor het overige blijft wetsontwerp 13974 buiten beschouwing omdat het geen andere besparingsmogelijkheden opent.

2.6.3.4 Toepassing van de herzieningsprocedure

De Vreemdelingenwet kent een verplichte volledige heroverweging door de Minister van Justitie van door de vreemdeling aangevochten negatieve beslissingen in eerste aanleg. Dit geldt ook voor eigen besluiten van de Minister. Pas daarna is beroep mogelijk op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Afschaffen van deze 'voorprocedure' moet worden ontraden.

Er gaat, zoals ook uit het Heroverwegingsrapport 'Beroepsprocedures' (derde ronde heroverweging) blijkt, een positief te waarderen effect vanuit.

De Afdeling rechtspraak wordt erdoor ontlast hetgeen per saldo een kostenbesparing oplevert. De herzieningsprocedure komt ook de kwaliteit van het bestuur ten goede: beter onderbouwde beslissingen; ondersteuning van de beleidsontwikkeling.

2.6.3.5 Rol Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (variant 1)

a) Algemeen

De Vreemdelingenwet ruimt bij de rechtsbescherming voor vreemdelingen een belangrijke plaats in voor de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (zie 2.2.4).

De rol van deze onafhankelijke commissie, waarbij de algemene advies-taak van de commissie moet worden betrokken, moet uit een oogpunt van rechtsbescherming, maar ook van beleidsontwikkeling positief worden gewaardeerd, met name indien individuele omstandigheden en humanitaire aspecten bij de beslissing van meer dan normale betekenis zijn. Samenstelling en werkwijze van deze commissie bieden, gegeven de huidige herzieningsprocedure, geen aanknopingspunten voor een verdere heroverweging.

Bij verplichte adviesaanvragen gaat het hoofdzakelijk om legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen, wier voortgezet verblijf in het geding is.

Overslaan van de commissie lijkt in deze gevallen uit een oogpunt van rechtsbescherming minder wenselijk.

Wel kan overwogen worden de commissie zo min mogelijk onverplicht advies te vragen.

b) Variant 1 Zo weinig mogelijk onverplicht advies door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Wanneer de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken geen onverplicht advies meer wordt gevraagd zou haar werklast, gemeten naar de cijfers van 1983, met + 47% afnemen.

Dit zou maximaal de volgende besparingen ten opzichte van het ijkpunt kunnen opleveren:

a. secretariaat	0.7 mln. per jaar
b. commissiekosten	0.3 mln. per jaar
c. totaal	1 mln. per jaar
	(1.2.% variant)

Het werkgelegenheidseffect van deze maatregel is dan een verlies van ca. 10 arbeidsplaatsen bij het secretariaat van de Adviescommissie.

Afzien van onverplichte adviesaanvragen brengt de behandelingsduur met gemiddeld drie maanden terug.

Dit zou kunnen leiden tot een besparing op de WWV/ABW/ABW- RWW-uitkeringen aan uiteindelijk geweigerde vreemdelingen van ca. 0.2 mln. per jaar.

Afzien van onverplichte adviesaanvragen behoeft niet ten koste te gaan van het niveau van rechtsbescherming. Onverplichte inschakeling van de commissie kan echter geïndiceerd zijn door de aard van de zaak (zie par. 2.2.4).

Door verkorting van de behandelingsduur in een deel van de herzieningszaken draagt deze variant er toe bij dat in meer gevallen dan thans herzieningsbeschikkingen binnen drie maanden genomen kunnen worden, zodat een beroep van een fictieve weigering met schorsende werking van rechtswege wordt vermeden.

Uitbreiding van de gevallen waarin de commissie bij een negatieve herzieningsbeschikking wordt overgeslagen zal echter het aantal beroepen met schorsende werking van rechtswege weer vergroten (zie voor de relatie tussen behandelingsduur en de wettelijke schorsingsregels par. 2.2.6 en 2.4.5.2).

Voor deze variant is geen wetswijziging nodig. Over de realisatietermijn kan op dit moment nog niets naders worden gezegd.

2.6.3.6 Administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (variant 2)

a) Algemeen

Het Vreemdelingenbesluit voorziet in administratieve ondersteuning van de commissie: De Minister voegt aan de commissie een secretaris toe (art. 11 Vb).

De commissie beschikt momenteel over een eigen secretariaat (22 medewerkers) waarvan de kosten 1,67 mln. per jaar bedragen.

De werkzaamheden van het zelfstandige secretariaat van de ACV overlappen die van de directie vreemdelingenzaken op de volgende punten:

- voorbereiding van het advies c.q. de beslissing
- aanwezigheid ter zitting
- administratie

Bovendien brengt het aparte secretariaat in verband met de zaaksbehandeling extra coördinerende werkzaamheden met zich mee.

Op grond van een onderzoek van het stafbureau Organisatie en Efficiëncy van het ministerie van Justitie in 1980 (nr. 53/80, V) kan worden vastgesteld dat deze overlapping 12.5 van de huidige 22 medewerkers bij het secretariaat van de commissie beslaat. Het Vreemdelingenbesluit bevat geen beletselen tegen een voorziening in het secretariaat door ambtenaren van het ministerie van Justitie. Een samenvoeging van het secretariaat van de commissie en de directie Vreemdelingenzaken behoort derhalve tot de mogelijkheden.

b) Variant 2 Onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken

Onderbrenging van het secretariaat van de commissie bij de directie Vreemdelingenzaken kan een besparing opleveren ten opzichte van het ijkpunt van 1 mln. per jaar (1,2% variant).

Het werkgelegenheidseffect van deze maatregel is een verlies van 12.5, arbeidsplaatsen bij het secretariaat van de Adviescommissie cq. de directie Vreemdelingenzaken.

Deze variant verkort de behandelingsduur in de gevallen waarin de commissie advies uitbrengt met 1 maand (30% van alle herzieningsverzoeken), waardoor een besparing zou kunnen optreden op de WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen die (uiteindelijk) worden geweigerd van ca. 0,1 mln. per jaar.

Een uitoefening van het secretariaat van de Adviescommissie door ambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken kan worden gerealiseerd zonder wijziging van de vreemdelingenwetgeving. In het verleden heeft een dergelijke gang van zaken ook bestaan. Enige jaren geleden is tot verzelfstandiging van het secretariaat overgegaan om organisatorische redenen (toegenomen aantal herzieningsverzoeken en adviesaanvragen) en omdat dit uit een oogpunt van onafhankelijkheid van commissie opportuun werd geacht.

Voorziening in het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken door ambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken behoeft

echter niet ten koste te gaan van de onafhankelijkheid van de commissie zelf.

De toegevoegde waarde aan rechtsbescherming van de commissie schuilt immers niet zozeer in de voorbereiding van adviezen door een zelfstandig secretariaat, als wel in de wettelijk gewaarborgde onafhankelijke positie van de commissie. Bovendien vindt in het merendeel van de procedures voor de commissie de beoordeling van het voornemen van de Minister om het herzieningsverzoek af te wijzen bijna altijd plaats na een confrontatie ter zitting met de vreemdeling (diens raadsman).

Deze variant heeft, in de mate waarin de herzieningsprocedure wordt verkort, een overeenkomstig (verlagend) effect als variant 1 op de aantallen gevallen waarin door overschrijding van de drie maanden termijn in de beroepsfase van rechtswege schorsende werking wordt toegekend (zie 2.6.3.5, onder b).

Deze variant heeft consequenties voor de organisatie van de directie Vreemdelingenzaken. Over de realisatietermijn kan op dit moment nog niets naders worden gezegd.

2.6.3.7 Combinatie van varianten 1 en 2

Onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken (variant 1) in combinatie met het afzien van onverplichte adviesaanvragen (variant 2) levert ten opzichte van het ijkpunt een besparing op van 1,6 mln. per jaar.

De besparingseffecten op het volume aan WWV-/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan (uiteindelijk) geweigerde vreemdelingen zouden tezamen ca. 0,3 mln. per jaar kunnen belopen.

Wel heeft variant 1 tot gevolg dat het aantal beroepen met schorsende werking van rechtswege stijgt.

2.6.3.8 Beroepsprocedure

De beroepsprocedure in vreemdelingenzaken biedt geen aanknopingspunten voor heroverweging. In de beroepsfase doen zich momenteel aanmerkelijke achterstandsproblemen voor, die met behulp van tijdelijke personele versterking zo snel mogelijk worden weggewerkt (zie ook 2.6.3.2).

2.6.3.9 Wetgeving en beleid op het punt van de schorsende werking

Wetgeving en beleid op het punt van de schorsende werking zijn uiteengezet in par. 2.2.6. Op de knelpunten die zich hierbij voordoen is ingegaan in par. 2.4.5.2.

De marges voor een restrictiever schorsingsregiem zijn smal. Het wettelijke uitgangspunt dat vreemdelingen de uitslag van hun procedure in Nederland mogen afwachten geeft, zeker wanneer het gaat om verblijfsbeëindiging na een eerdere toelating, gelet op de doorgaans ingrijpende gevolgen van een uitzetting (voor bv. werk en huisvesting), inhoud aan de rechtsbescherming voor vreemdelingen.

Het in procedures over eerste verblijfsaanvaarding gevoerde schorsingsbeleid, waarbij de kans van slagen voor de vreemdeling bepalend is, doorstaat in het algemeen de rechtmatigheidstoets van de burgerlijke rechter. Dit zou niet gelden voor een beleid dat strekt tot uitzetting van vreemdelingen die gelet op het gevoerde toelatingsbeleid en de omstandigheden van hun geval een redelijke kans op een verblijfsvergunning maken.

Omgekeerd moet worden gevreesd dat een ruimer schorsingsbeleid een aantal negatieve effecten heeft.

In de eerste plaats zou dit in een reeks gevallen een doorkruising van het restrictieve toelatingsbeleid met zich meebrengen, omdat ook al had de procedure aanvankelijk geen kans van slagen, door het verblijf in Nederland en tijdsverloop de voorwaarden voor toelating alsnog worden vervuld.

In de tweede plaats heeft een ruimer schorsingsbeleid tot gevolg dat in meer gevallen dan thans WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen moeten worden verstrekt aan vreemdelingen wier verblijf uiteindelijk toch niet wordt aanvaard.

Het toekennen, tenslotte, van schorsende werking, ook wanneer de procedure geen uitzicht op verblijf biedt, scheidt bij de vreemdeling verwachtingen; wanneer dan alsnog uitzetting volgt komt deze des te harder aan.

In par. 2.4.5.2 is beschreven dat de huidige wettelijke bepalingen in combinatie met termijnoverschrijding (als gevolg van capaciteitsgebrek) bij de beslissing in herziening, er in een reeks gevallen toe leidt dat aan een beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van

rechtswege schorsende werking is verbonden, ongeacht de aard van de zaak en de kans van slagen van het beroep.

Dit ongewenste effect wordt opgeheven, wanneer in plaats van de huidige wettelijke bepalingen met betrekking tot de schorsende werking (art. 32 en 38 Vw) het in wetsontwerp 13974 (uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand aan vreemdelingen) voorgestelde art. 22a Vw zou worden ingevoerd.

Op grond van dat artikel is de aard van de zaak steeds bepalend voor de schorsende werking van rechtswege.*

Het hierbedoelde ongewenste effect van de huidige schorsingsregels, in combinatie met termijnoverschrijding in de herzieningsfase, kan overigens eveneens in belangrijke mate worden tegengegaan door verlenging van de termijn voor beroep tegen een fictieve weigering in herziening (thans drie maanden) tot zes maanden.

Dit heeft bovendien het voordeel dat schommelingen in het werkaanbod in de herzieningsfase gemakkelijker met het gegeven personeelsbestand kunnen worden opgevangen, zodat speciale achterstandsmaatregelen achterwege kunnen blijven.

In eerste aanleg levert een termijn van drie maanden minder problemen op in verband met tijdige afdoening van zaken, dan in de herzieningsfase. Wanneer de termijn voor beslissen in eerste aanleg, waarna een herzieningsverzoek tegen een fictieve weigering mogelijk is, kan worden teruggebracht van zes tot drie maanden (zie 2.6.2.3 onder c), zou de totale aan het bestuur voor beslissen gegunde termijn gelijk blijven.

* art. 22a Vw (W.O. 13974):

1. Een vreemdeling die binnen een maand na zijn binnenkomst in Nederland een verzoek om toelating als vluchteling heeft ingediend, wordt niet uitgezet voordat op dat verzoek onherroepelijk is beslist, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan, dat voor zijn toelating als zodanig geen grond aanwezig is.
2. Behoudens in geval van ernstig gevaar voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid vindt geen uitzetting plaats:
 - a. van een vreemdeling aan wie de verlenging van de geldigheidsduur van zijn vergunning tot verblijf is geweigerd of wiens vergunning tot verblijf, vergunning tot vestiging of toelating als vluchteling is ingetrokken, voordat de desbetreffende beslissing onherroepelijk is geworden;
 - b. van een vreemdeling die heeft opgehouden te behoren tot een categorie, waarop het bepaalde krachtens artikel 10, tweede lid, van toepassing is, voordat onherroepelijk is beslist op een door hem ingediend verzoek om een vergunning tot verblijf of een vergunning tot vestiging.
3. In afwijking van het tweede lid kunnen de daar bedoelde vreemdelingen in geval van toepassing van artikel 14 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen worden uitgezet nadat op het bezwaarschrift is beslist.

2.6.3.10 Het schorsingsbeleid in kort geding

Wanneer aan een procedure schorsende werking wordt onthouden, kan de vreemdeling in kort geding aan de President van de Rechtbank een verbod tot uitzetting vragen. Dit gebeurde in 1983 984 maal (zie par. 2.2.6). Met de procesvertegenwoordiging van de staat door de landsadvocaat zijn hoge kosten gemoeid (zie par. 2.4.5.2).

Naar schatting kostten deze kortgedingprocedures in 1983 de overheid in totaal f. 4,4 miljoen (kosten rechterlijke macht, gefinancierde rechtsbijstand voor vreemdelingen, landsadvocaat, ambtenaren directie Vreemdelingenzaken).

Uit een onderzoek bij de directie Vreemdelingenzaken is echter gebleken dat het onthouden van schorsende werking in de herzieningsfase, ook al zijn daaraan hoge kosten in verband met kortgedingprocedures verbonden, per saldo vrijwel zeker een besparend effect heeft. Op door de staat gewonnen kort gedingen over het onthouden van schorsende werking in de herzieningsfase volgt slechts in + 30% van de gevallen een beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Wanneer de vreemdeling uitzetting niet aanvecht zal dit percentage waarschijnlijk nog lager liggen.

Als schorsing is verleend volgt op een negatieve herzieningsbeschikking in + 75% van de gevallen beroep.

Het onthouden van schorsende werking in de herzieningsfase betekent dus vrijwel zeker een ontlasting van de beroepsfase.

Bovendien scheelt het onthouden van schorsende werking WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen van wie het verblijf (uiteindelijk) niet wordt aanvaard.

De besparende effecten van het huidige schorsingsbeleid zouden per saldo naar schatting ten minste 1.6 mln. per jaar kunnen bedragen.

Binnen het ministerie van Justitie is nog een onderzoek gaande naar de vraag of het voeren van de verdediging van de staat in kort geding door ambtenaren, in plaats van door de landsadvocaat, verantwoord en goedkoper is.

2.7 Aanbevelingen

2.7.1 Algemeen

Het heroverwegingsonderzoek naar de uitvoering van de Vreemdelingenwetgeving geeft aanleiding tot een aantal aanbevelingen. Ook deze aanbevelingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de geldende doelstellingen van beleid en uitvoering (zie 2.2.1 en 2.2.2).

2.7.2 Heroverweging en herziening van de Vreemdelingenwet

De commissie 'vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen' stelt in haar eindbericht (Tweede Kamer 17931, nr. 9, hoofdstuk 4.2.12) voor om plannen tot reorganisatie van het uitvoerend apparaat, herziening van het materiële vreemdelingenrecht en stroomlijning van het stelsel van rechtsbescherming te ontwikkelen in het kader van een herziening van de Vreemdelingenwet. De commissie waarschuwt dat een fragmentarische benadering van de problematiek niet tot een optimale uitkomst zou kunnen leiden.

De resultaten van deze heroverweging zouden dan ook, met inbegrip van hieronder opgenomen aanbevelingen, moeten worden betrokken bij de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Geelhoed met betrekking tot herziening van de Vreemdelingenwet en bij het reorganisatie-onderzoek binnen de directie Vreemdelingenzaken.

2.7.3 Vereenvoudiging regelgeving; verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legale vreemdelingen

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre een eenvoudiger normering van het vreemdelingenbeleid en verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen kunnen bijdragen aan:

- vermindering van het werkaanbod;
- een zoveel mogelijk decentrale uitvoering van het vreemdelingenbeleid;

- beperking van de coördinatieproblemen bij uitvoering van het vreemdelingenbeleid tussen centraal en decentraal niveau resp. binnen het centrale niveau (zie 2.4.2).

2.7.4 Verzoeken i.v.m. verblijf in eerste aanleg

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwetgeving een drietal mogelijkheden af te snijden om meer dan een verzoek in eerste aanleg in te dienen (zie 2.4.5.1).

2.7.5 Termijnen voor fictieve weigering

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwet de termijnen voor fictieve weigering in eerste aanleg en herziening te bepalen op drie resp. zes maanden (zie 2.6.2.3 onder c en 2.6.3.9).

2.7.6 Schorsingsbepalingen

Het verdient aanbeveling de wettelijke bepalingen inzake schorsende werking te vervangen door een regeling als voorzien in art. 22a van het wetsontwerp 13974 (uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand voor vreemdelingen) (zie 2.6.3.9).

2.7.7 Verdediging in kort geding door ambtenaren

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre verdediging in kort geding door ambtenaren i.p.v. door de landsadvocaat verantwoord en goedkoper is (zie 2.6.3.10).

2.7.8 Automatisering en versnelling van procedures

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre door automatisering het proces van besluitvorming kan worden versneld.

De kosten van automatisering zouden hierbij moeten worden afgewogen tegen de baten van snellere besluitvorming voor beleid en beheer (minder verblijfsaanvaarding door tijdsverloop; minder WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen) (zie 2.4.8).

2.7.9 Statistische informatie

Het verdient aanbeveling om, beter gecoördineerd dan thans en zo mogelijk met behulp van automatisering, op decentraal niveau en centraal niveau gegevens vast te leggen van belang voor evaluatie en planning in aangelegenheden van beleid en beheer (zie 1.7).

2.7.10 Maatschappelijke voorzieningen en verblijfsrechtelijke status

Het verdient aanbeveling bij de regelgeving en uitvoering op het punt van maatschappelijke voorzieningen zoveel mogelijk te waarborgen dat illegale vreemdelingen van deze voorzieningen zijn uitgesloten (zie 2.4.6, 2.4.7, 2.5.1, 2.5.2.6, 2.5.3.4 onder d en 2.5.3.5).

Hoofdstuk 3 Het grensbewakingsbeleid

3.1 Beschrijving van het beleid

3.1.1 Doelstellingen

De grensbewaking dient ter ondersteuning van het toelatings- en vreemdelingenbeleid (zie 1.4 en 2.2.2).

De grensbewaking omvat de controle op Nederland in- en uitreizende personen.

De doelstellingen van de grensbewaking zijn:

- voor wat betreft de inreiscontrole op vreemdelingen: nagaan of voldaan wordt aan de voorwaarden voor het verkrijgen van toegang tot het Beneluxgebied;
- voor wat betreft de uitreiscontrole op vreemdelingen: repressief toezicht uitoefenen ten aanzien van de vraag of tijdens het verblijf is voldaan aan de bij en krachtens de Vreemdelingenwet gestelde verplichtingen;
- voor wat betreft het in- en uitreizen van Nederlanders: vorderen dat zij hun Nederlanderschap aannemelijk maken; dit met het oog op de controle van vreemdelingen dan wel personen die beweren Nederlander te zijn.

Met de grensbewaking zijn belast:

- a. de ambtenaren der Koninklijke marechaussee;
- b. de ambtenaren der Invoerrechten en Accijnzen;
- c. de ambtenaren der Gemeentepolitie te Rotterdam.

Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden in het kader van de grensbewaking nemen deze ambtenaren de algemene en bijzondere aanwijzingen van de Minister van Justitie in acht.

Binnen de vreemdelingenwetgeving zijn aan de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, naast de grensbewaking, nog enkele bijzondere taken opgedragen:

- a. tussenkomst verlenen bij de overgave en overname van personen aan de grens;

- b. begeleiden van vreemdelingen die per vliegtuig uit Nederland worden verwijderd;
- c. het verlenen van grensoverschrijdingsdocumenten (o.a. grenskaarten, doorlaatbewijzen, vergunningen) in het kader van de overeenkomst met de Bondsrepubliek-Duitsland inzake het kleine grensverkeer.

De grensbewakingsambtenaren oefenen ook buiten de vreemdelingenwetgeving gelegen taken uit; daarop wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nog verder ingegaan (zie 3.3.3).

3.1.2 Aspiratieniveau

Evenals dat bij de doelstellingen van het toelatings- en vreemdelingenbeleid het geval is (zie 2.2.2) drukken de doelstellingen van het grensbewakingsbeleid en van uitvoering een kwalitatief aspiratieniveau uit. Of er sprake is van het realiseren van een bepaald aspiratieniveau valt derhalve moeilijk aan te geven. Er zijn wel cijfers beschikbaar die een indicatie* geven:

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1983</u>
1. grenspassages	160 mln	188,2 mln	188,4 mln
2. weigeringen	133.651	111.276	115.310
3. ten uitvoer gelegde signaleringen uit het opsporingsre- gister	4.252	11.775	14.184

* Bron: Bureau Statistiek van de Directie Vreemdelingenzaken

Bovenstaande cijfers hebben betrekking op alle grensdoorlaatposten. De grenspassages omvatten zowel de inreis als de uitreis.

Het aspiratieniveau wordt bepaald door verschillende internationale en nationale regels, die onder meer vastgelegd zijn in de Beneluxovereenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied en in de vreemdelingenwetgeving.

Enkele belangrijke regels zijn:

- in beginsel systematische inreiscontrole van vreemdelingen;
- de controle op Nederland inreizende vreemdelingen omvat - voor zover nodig en in de mate van het mogelijke - controle op het bezit van een geldig reisdocument, controle op het bezit van voldoende bestaansmiddelen en controle in het belang van de openbare rust, de openbare orde en de nationale veiligheid, met name aan de hand van signaleringen;
- de controle wordt op zodanige wijze aan de omstandigheden aangepast dat verkeersopstoppingen of vertragingen zoveel mogelijk worden voorkomen, hetgeen steekproefsgewijze controle kan inhouden;
- de controle op EEG -onderdanen wordt tot een noodzakelijk minimum beperkt.

Het aspiratieniveau van de grensbewaking ligt bij de zeehavens- en luchthavendoorlaatposten aanzienlijk hoger dan bij de landdoorlaatposten.

3.2 Totaaloverzicht van de budgettaire gegevens

Het totale kostenbeeld van de grensbewaking ziet er als volgt uit:

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1988</u>
1. kosten douane	6,8	8,5	8,9	8,9
2. kosten Koninklijke marechaussee	26,1	40,5	41,0	43,2
3. kosten ministerie van Justitie	0,3	0,4	0,4	0,4
totalen	33,2	49,4	50,3	52,5mln.

Een onderbouwing van deze cijfers is opgenomen in bijlage 3.

3.3 Evaluatie van het beleid

3.3.1 Ontwikkeling van het grensbewakingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog

Sedert de Tweede Wereldoorlog heeft zich met betrekking tot het grensbewakingsbeleid een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

In deze periode heeft het personenverkeer een sterke toename te zien gegeven.

Dit werd onder meer bevorderd door een vermindering van de belemmeringen in het personenverkeer. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het sluiten van een groot aantal visumafschaffingsakkoorden en de verlening van unilaterale visumvrijstellingen in de jaren vijftig en zestig, de samenvoeging van de personencontrole met de buurlanden en de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied in 1960.

Voor de algemene ontwikkelingen op het gebied van de (im)migratie in Nederland wordt hier verwezen naar 2.3.1.

De doelstellingen voor het grensbewakingsbeleid zijn sedert de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (1960) niet op belangrijke onderdelen gewijzigd.

Ten aanzien van het aspiratieniveau kan worden opgemerkt dat er in relatie tot de hierboven beschreven ontwikkelingen en als gevolg van internationale beleidsontwikkeling differentiaties zijn aangebracht naar categorieën van personen. Zo bestaat er bijvoorbeeld een hogere controle-intensiteit ten aanzien van niet-EEG-onderdanen dan ten aanzien van EEG-onderdanen.

Uit het voorgaande blijkt dat doelstellingen en aspiratieniveau van de grensbewaking inhoudelijk rechtstreeks gerelateerd zijn aan internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan.

Een wijziging van de doelstellingen en het aspiratieniveau, bijvoorbeeld m.b.t. de intensiteit van de personencontrole, kan evenmin los worden gezien van ontwikkelingen die zich op het gebied van de internationale samenwerking (zullen) voordoen.

3.3.2 De organisatie van de grensbewaking

Douane en marechaussee leveren op gelijke wijze een bijdrage aan realisering van de doelstellingen van de grensbewaking, al richt de marechaussee zich uit hoofde van de haar opgedragen taken aan de grens primair op de personencontrole, terwijl de douane in de eerste plaats met de goederencontrole is belast.

De mate waarin douane en marechaussee bijdragen aan realisering van de doelstellingen van de grensbewaking verschilt aanzienlijk.

De personencontrole wordt voornamelijk uitgeoefend aan zgn. 'doorlaatposten' (officiële plaatsen voor grensoverschrijding).

De marechaussee bedient circa 40 middelgrote en grote doorlaatposten, met in 1983 totaal circa 120 mln grenspassages.

De douane bedient circa 85 kleine tot grote doorlaatposten, met in 1983 totaal circa 70 mln grenspassages.

Bij de grensbewaking in zijn totaliteit is er dus sprake van een gecombineerde inzet van instrumenten, waarbij de Minister van Justitie bepaalt welk instrument aan welke doorlaatpost voor de personencontrole wordt ingezet. Douane en marechaussee treden echter bij de personencontrole aan de doorlaatposten niet gezamenlijk op. Waar de marechaussee de personencontrole uitoefent, omvat de taak van de douane uitsluitend de goederencontrole. Waar de douane personen- en goederencontrole uitoefent, ontbreekt de marechaussee. Van een overlapping van instrumenten is hier dus geen sprake.

Bij de patrouilles in het tussen de doorlaatposten van douane en marechaussee gelegen 'groene' grensgebied zou wel een zekere overlapping kunnen optreden.

Door werkafspraken, voortkomende uit overleg op beleids- en uitvoeringsniveau, worden eventuele ongewenste effecten van de overlapping zo veel mogelijk voorkomen.

Hoewel het Vreemdelingenbesluit de thans met de grensbewaking belaste diensten limitatief opsomt, laat de Vreemdelingenwet ruimte om voor de grensbewaking andere instrumenten of een andere combinatie van instrumenten in te zetten.

3.3.3 De effecten van het grensbewakingsbeleid

Het grensbewakingsbeleid heeft, naast de ondersteuning van het vreemdelingenbeleid, effecten op de realisering van andere doelstellingen van het beleid van de rijksoverheid.

a. Algemeen

De ambtenaren van de Koninklijke marechaussee verlenen tijdens de uitoefening van de grensbewaking op verzoek van de daartoe bevoegde organen medewerking bij de aanhouding of voorgeleiding van verdachten en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

Tevens zijn de ambtenaren van de marechaussee ingevolge de 'aanwijzings-beschikking opsporingsambtenaren' onder meer belast met de opsporing van strafbare feiten, in gevallen waarin zij:

- op of nabij een doorlaatpost aan de land- of zee grens, dan wel op een doorlaatpost, gevestigd in een luchthaven werkzaam zijn;
- tijdens de uitoefening van de hun opgedragen taken op het gebied van de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen toevalligerwijze op strafbare feiten stuiten.

De ambtenaren van de douane zijn tijdens de uitoefening van de grensbewakingstaak tevens onbezoldigd ambtenaar van het korps Rijkspolitie. Zij zijn hiertoe aangewezen bij de beschikking van de Minister van Justitie (Nr. 37 J 568), krachtens artikel 10, tweede lid, van de Politiewet. Deze aanwijzing draagt, in verband met het bepaalde in art. 2 van de Instructie voor de onbezoldigde ambtenaren van het Korps Rijkspolitie, een beperkt karakter. Dit houdt in dat die aanwijzing - mede gelet op de inhoud van art. 42 van het Ambtenarenreglement Belastingdienst - slechts geldt voor het optreden dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de grensbewakingstaak.

De hiermee verband houdende bevoegdheden berusten op het Wetboek van Strafvordering of op andere wetgeving. Terzake zijn door het Openbaar Ministerie richtlijnen verstrekt, die zijn opgenomen in de instructies van de douane en Koninklijke marechaussee.

Deze taakuitoefening en de daaraan voor het personeel gerelateerde bevoegdheden veroorzaakt een positief effect op de realisering van ande-

re doelstellingen van de rijksoverheid. Het gaat hier om de handhaving van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid. Er wordt in deze een bijdrage geleverd aan de handhaving van de rechtsorde.

De doelstellingen van de grensbewaking brengen onder meer met zich mee dat de grensoverschrijding van vreemdelingen in beginsel systematisch wordt gecontroleerd, hetgeen aanleiding kan geven tot grensoponthoud. Hierbij geldt evenwel voor de Benelux- en de EEG-onderdanen dat de controles tot een noodzakelijk minimum worden beperkt.

b. Specifiek Koninklijke marechaussee

Het wapen der Koninklijke marechaussee is een politieapparaat met militaire status en verricht binnen de haar opgedragen oorlogstaken specifieke handelingen in het kader van de grensbewaking.

De marechaussee draagt derhalve bij aan de realisering van de doelstelling van de rijksoverheid om in tijden van oplopende spanning en in tijd van oorlog de in - en uitwendige veiligheid te handhaven.

Een aantal ambtenaren van de Koninklijke marechaussee maakt deel uit van de grensveiligheidsdienst en verricht binnen het kader van de grensbewakingstaak activiteiten ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst.

Deze werkzaamheden voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst hebben een positief effect op de handhaving van de nationale veiligheid.

Verder verleent de Koninklijke marechaussee, op aanvraag van daartoe bevoegde organen, bijstand aan de politie ter handhaving van de openbare orde. Ook het bij de grensbewaking ingedeelde personeel wordt ingezet voor het verlenen van bijstand.

c. Specifiek Douane

Voor zover de douane is belast met de personencontrole uit hoofde van de vreemdelingenwetgeving, heeft dit enkele positieve effecten op de uitvoering van de controle-taken waarmee de douane uit hoofde van de fiscale en niet-fiscale wetgeving is belast.

Tussen de goederencontrole en de personencontrole bestaat een wisselwerking. Het paspoort verschaft namelijk meer inzicht in de persoon met wie de douane-ambtenaar te maken heeft en kan een indicatie inhouden over de herkomst of oorsprong van de door de reiziger meegevoerde goederen. Het verweven zijn van de grensbewakingscontrole met de goederencontrole betekent dat beide in één arbeidsgang kunnen geschieden. Voorts wordt het inzicht in de persoon met wie de douaneambtenaar te maken heeft de laatste jaren meer en meer gebruikt voor het vergaren van gegevens over zwartwerkers en koppelbazen - op verzoek van de Belastingdienst en de sociale recherche - en voor de inning van grote openstaande belastingschulden aan de grens.

Ook de douane levert een bijdrage aan de binnenlandse veiligheid in het kader van de grensveiligheidsdiensten.

3.4 Variantenontwikkeling

3.4.1 Algemeen

Uit de evaluatie van het grensbewakingsbeleid valt af te leiden dat op dit terrein wellicht besparingen zouden kunnen worden bereikt door:

- het inzetten van een andere combinatie van instrumenten;
- een wijziging van de doelstellingen en het aspiratieniveau, als gevolg van ontwikkelingen op het terrein van internationale samenwerking.

3.4.1.1 Variabelen

De personencontrole vindt voornamelijk plaats aan de doorlaatposten. Bij de variantenontwikkeling worden deze doorlaatposten in drie hoofdgroepen onderscheiden:

- de landdoorlaatposten;
- de zeehavendoorlaatposten;
- de luchthavendoorlaatposten.

Daarnaast is de situatie bij de doorlaatpost Lobith (Rijn) en in de treinen onder de loupe genomen.

3.4.1.2 Onderzoeksmodellen

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden om besparingen te bereiken op het terrein van de grensbewaking zijn de volgende varianten ontwikkeld.

I. Efficiëncy-varianten (uitgaande van de huidige doelstellingen en het huidige aspiratieniveau):

- a. beperking van de openstellingsuren op de landdoorlaatposten;
- b. toepassing personele unie in de treinen (naar het voorbeeld van het Duitse Personalverbund);
- c. uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee;
- d. uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole aan de dubbel bemande land- en luchthavendoorlaatposten hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee.

Zie voor de doorlaatposten waarop de variantenontwikkeling betrekking heeft bijlage 5.

II. Beleidsvarianten (uitgaande van gewijzigde doelstellingen en een gewijzigd aspiratieniveau):

- a. versoepeling van de personen- en reizigersbagagecontrole voor EEG-onderdanen aan de oostgrens;
- b. afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens.

3.4.2 Efficiëncy-varianten

3.4.2.1 Beperking van de openstellingsuren op de landdoorlaatposten (variant 3)

a. De kleine landdoorlaatposten

Besparingen zouden kunnen worden gevonden in een beperking van de openstellingsuren voor het reizigersverkeer van de kleine landdoorlaatposten. Deze maatregel is niet bezwaarlijk omdat in mei 1984 de verplichting voor grensbewoners om binnen de grensgemeente waar zij

woonachtig zijn via een doorlaatpost tijdens de openstellingsuren de grens te overschrijden is afgeschaft.

Op een aantal doorlaatposten zijn de openstellingsuren voor het reizigersverkeer volledig gelijk aan de openstellingsuren voor het vrachtverkeer. Bij deze doorlaatposten is een beperking van de openstellingsuren niet te realiseren.

In de gevallen dat geen sprake is van een gelijkschakeling van openstellingsuren kan worden overwogen in de toekomst voor wat betreft het reizigersverkeer uit te gaan van de algemene openstellingsuren van bv. 07.00 - 21.00 uur voor in principe alle doorlaatposten, met handhaving van de openstellingsuren van 00.00 - 24.00 uur voor een aantal doorlaatposten die van regionaal belang zijn (tenminste één doorlaatpost per regio).

De grensdoorlaatposten waar het hier om gaat worden bediend door de douane. Een beperking van de openstellingsuren leidt tot een besparing van 21 c.q. 27 arbeidsplaatsen (+ 1,3 mln of + 1,7 mln).*

b. De middelgrote en grote landdoorlaatposten

De middelgrote en grote landdoorlaatposten worden voor het merendeel door de Koninklijke marechaussee bediend. Deze doorlaatposten vervullen een belangrijke functie in het internationale reizigersverkeer. Bovendien zijn ze van regionaal belang. Beperking van de openstellingsuren van deze doorlaatposten ligt dus niet voor de hand.

c. Realisatietermijn

Deze variant kan in een periode van 1 jaar worden uitgevoerd.

* Er is hier sprake van een globale totale benadering. Bij een klein aantal doorlaatposten zal een ruimere openstelling moeten worden gehanteerd. De hoogte van de besparing is afhankelijk van het antwoord op de vraag of het al dan niet noodzakelijk is bij een beperking van de openstellingsuren over te gaan tot een uitbreiding van de groene grenscontrole.

d. Te vervullen voorwaarden

Bij een beperking van de openstellingsuren moeten de volgende voorwaarden vervuld worden:

- overleg met de Bondsrepubliek Duitsland;
- aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen.

3.4.2.2 De personele unie bij de controle in de treinen (variant 4)

a. Beschrijving van de situatie in de Bondsrepubliek Duitsland

Het zgn. Personalverbund (personele unie) is een wettelijke regeling die ten doel heeft aan de grensovergangen waar zowel de Zoll als de Bundesgrenzschutz (BGS) zijn gestationeerd de reiziger bij de personen- en de reizigersbagagecontrole slechts met een ambtenaar van één dienst te confronteren. Hierbij kunnen de ambtenaren van de uitvoerende diensten tot op zekere hoogte elkaars bevoegdheden uitoefenen.

Het Personalverbund wordt toegepast in de treinen en aan de land-doorlaatposten.

b. Mogelijke toepassing van een personele unie in Nederland

Met betrekking tot de drie grote treindoorlaatposten is bezien welke besparingen er zijn te bereiken door toepassing van een personele unie. Het gaat hier om introductie van een personele unie voor de controle op grensoverschrijdende reizigers op de trajecten Arnhem-Emmerich, Hengelo-Rheine en Eindhoven-Mönchengladbach.

Het is goed vooraf kort de huidige situatie te beschrijven.

Op genoemde spoorwegverbindingen wordt gecontroleerd op alle in- en uitgaande treinen. De sterkte van de controleploegen belooft 2 tot 4 man, al naar gelang de herkomst of bestemming van de trein en de bezettingsgraad. De treinenloop is zodanig dat doorgaans meer ploegen tegelijk (moeten) worden ingezet.

Op de stations Arnhem, Hengelo en Venlo vindt de afhandeling plaats van bijzonderheden die uit de controles voortvloeien.

Aldaar worden eveneens benodigde grensdocumenten verstrekt.

Uitgangspunten bij een mogelijke personele unie:

- de douane of Koninklijke marechaussee doen afwisselend of gezamenlijk dienst, waarbij de reizigers slechts met één controlerende instantie worden geconfronteerd;
- de controle is gericht op de normale gang van zaken, met inbegrip van de afhandeling van de geconstateerde "normale" onregelmatigheden;
- zodra een bijzondere onregelmatigheid wordt geconstateerd die betrekking heeft op het werkterrein van de andere instantie, vindt in de trein of op het eerstvolgende station overdracht aan die instantie plaats ter verdere afhandeling;
- op de stations moeten beide instanties vertegenwoordigd zijn teneinde verdere afhandeling te kunnen uitvoeren.

De ervaringen in de Bondsrepubliek hebben overigens uitgewezen dat toepassing van een personele unie aan de landdoorlaatposten nauwelijks tot besparingen leidt.

c. Besparingsmogelijkheden bij toepassing van een personele unie

Toepassing van een personele unie op de genoemde treintrajecten zou betekenen dat de treinpatrouilles tot 2 ambtenaren per patrouille kunnen worden teruggebracht.

Aan de patrouille kan dan door 1 douane-ambtenaar en 1 ambtenaar van de Koninklijke marechaussee worden deelgenomen, die beiden bevoegd zijn op te treden voor zowel de personen- als de reizigersbagagecontrole.

Ook is het mogelijk een patrouille samen te stellen uit 2 ambtenaren van de Koninklijke marechaussee of van de douane.

Toepassing van een personele unie op de genoemde doorlaatposten zal globaal de volgende besparing opleveren:

	Huidige bezetting		Bezetting bij Personele unie	
	Douane	KMAR	Douane	KMAR
Arnhem-station	24	57	24	33
Oldenzaal-station	11	21	11	13
Venlo-station	6	14	6	8
	133		95	

Besparing 38 arbeidsplaatsen, omgerekend \pm 2 mln.

d. Realisatietermijn

Een personele unie kan in een periode van 2 jaar worden geïntroduceerd.

e. Te vervullen voorwaarden

Wanneer een personele unie wordt ingevoerd zullen de volgende voorwaarden vervuld moeten worden:

- Uitbreiding van de bevoegdheid van de daartoe aangewezen douane - ambtenaren als onbezoldigd ambtenaar der Rijkspolitie.
- Uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid van de daartoe aangewezen Koninklijke marechaussee - ambtenaren als onbezoldigd ambtenaar der invoerrechten en accijnzen.
- De opleiding bij Koninklijke marechaussee en douane zal moeten worden aangepast.

3.4.2.3 Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 5)

a. De zeehavendoorlaatposten

Een overheveling van de grensbewakingstaak in de zeehavens van de Koninklijke marechaussee naar de douane levert een besparing van 109 * arbeidsplaatsen op.

Rekening houdend met de verschillende salarissommen treedt een besparing op van + 5,2 mln.

In de zeehavens oefenen 20 douane-ambtenaren de controle op de reizigersbagage uit. Een overheveling van deze taak naar de Koninklijke marechaussee zal zodoende een besparing van 20 arbeidsplaatsen opleveren (+ 1,2 mln.).

Er bestaat thans geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal arbeidsplaatsen bij de Koninklijke marechaussee zal moeten worden uitgebreid.

* Saldo besparing arbeidsplaatsen bij de Koninklijke marechaussee (153) - uitbreiding arbeidsplaatsen bij de douane (44).

b. Lobith

Wanneer de douane bij Lobith de grensbewakingstaak van de Koninklijke marechaussee overneemt levert dat een besparing van 18 arbeidsplaatsen* op (+ 0.9 mln).

Aangezien de douane op de Rijn de controle van de reizigersbagage in één arbeidsgang meeneemt met de inklaring in het kader van de goederencontrole zal een overname door de Koninklijke marechaussee van de controle op de reizigersbagage geen besparingen opleveren.

c. Te vervullen voorwaarden

Wanneer deze varianten ten uitvoer wordt gebracht zullen de volgende voorwaarden vervuld moeten worden:

- de (aanwijzings)bevoegdheden moeten gewijzigd worden;
- de opleiding moet worden aangepast;
- er zal eventueel nieuw personeel moeten worden aangetrokken.

d. Realisatietermijn

Deze variant zal gefaseerd in een periode van 2 á 3 jaar kunnen worden uitgevoerd.

3.4.2.4 Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole aan de overige dubbelbemande doorlaatposten hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 6)

a. Algemeen

Het antwoord op de vraag of en zo ja in welke mate de Koninklijke marechaussee dan wel de douane op een doorlaatpost de beide controles geheel zelfstandig kan uitoefenen wordt mede bepaald door de aard en de omvang van de door beide instanties momenteel verrichte werkzaamheden.

Momenteel wordt op de dubbelbemande doorlaatposten de personencontrole door de Koninklijke marechaussee en de reizigersbagagecontrole door de douane uitgeoefend.

* Saldo besparing arbeidsplaatsen bij de Koninklijke marechaussee (20) - uitbreiding bij de douane (2).

Het aspiratieniveau bij de personencontrole ligt hoger dan bij de reizigersbagagecontrole.

Deze verschillen in aspiratieniveau zijn van invloed op de besparingen die optreden indien de ene dienst de taken van de andere dienst zou overnemen.

De uitkomst per doorlaatpost wordt bepaald door:

- de aantallen grenspassanten;
- de herkomst van de reizigers;
- het aantal rijstroken;
- de mate van continuïteit van het internationale reizigersverkeer;
- de intensiteit van het klein grensverkeer;
- de aantallen douane-ambtenaren resp. marechaussees die al op de doorlaatposten werkzaam zijn;
- het verschil in de gemiddelde salarissommen.

In dit model zijn de volgende doorlaatposten buiten beschouwing gelaten:

- de luchthavens Zestienhoven, Schiphol, Eindhoven, Eelde en Hilversum. Op Zestienhoven, Schiphol en Eindhoven vindt de controle in het kader van de grensbewaking en de controle op de reizigersbagage volkomen gescheiden en op aparte locaties plaats. Het oogmerk hierbij is de doorstroom van het reizigersverkeer zo snel mogelijk te laten verlopen. Het is niet goed denkbaar dat genoemde activiteiten in deze gevallen gecombineerd zouden kunnen worden.

Op Eelde en Hilversum is geen vaste bezetting aanwezig. Men handelt hier op afroep. De werklast is hier dermate gering dat deze niet of nauwelijks in mensjaren is uit te drukken.

- de militaire luchthavens: het defensiebelang vereist hier de aanwezigheid van de Koninklijke marechaussee, dit geldt in principe ook voor de militaire zeehavens.

Het gaat dus in dit model verder alleen om de dubbelbemande land-doorlaatposten.

b. Model waarbij de douane de personen- en reizigersbagagecontrole uitoefent op de dubbelbemande landdoorlaatposten

Wanneer de douane op de dubbelbemande landdoorlaatposten de personencontrole van de Koninklijke marechaussee overneemt treedt een besparing van 105 arbeidsplaatsen op*. Rekening houdend met het verschil in de salarissom resulteert een besparing van + 4,2 mln.

Bij het bepalen van de eventuele uitbreiding bij de douane is voor een aantal werkzaamheden die momenteel aan de Koninklijke marechaussee zijn voorbehouden met een opslagpercentage van 10% rekening gehouden. Deze werkzaamheden omvatten:

- het verlenen van tussenkomst bij het overgeven en opnemen van personen aan de grens;
- afgifte, verlenging en intrekking van documenten voor het klein grensverkeer (vergunningen, grenskaarten en doorlaatbewijzen);
- afgifte van identiteitskaarten model A (toeristenkaart).

Het verschil tussen het huidige aantal marechaussees en het aantal eventueel benodigde douane-ambtenaren kan worden verklaard door een grotere mate van beschikbaarheid van het douanepersoneel voor functionele werkzaamheden, een grotere mate van flexibiliteit bij de douane bij het opvangen van pieken in de werklast door te putten uit andere diensten, het feit dat de douane geen bijstandstaak kent en doordat de activiteiten in het kader van de personencontrole in één arbeidsgang met andere taken kunnen worden verricht.

De Koninklijke marechaussee kent thans (politiële) werkzaamheden op het gebied van opsporing, aanhouding en voorgeleiding van verdachten inzake strafbare feiten, ten aanzien waarvan het douanepersoneel niet als opsporingsambtenaar is aangewezen (b.v. op het terrein van de Wegenverkeerswet).

Wanneer de Koninklijke marechaussee geen taken meer heeft in het kader van de personencontrole zal eventueel een andere instantie voor

* Saldo besparing arbeidsplaatsen (121) bij de Koninklijke marechaussee - uitbreiding arbeidsplaatsen bij de douane (16).

de uitvoering van deze (politiële) taken moeten zorgdragen (volgens de berekening van de Koninklijke marechaussee gaat het om 59 arbeidsplaatsen).

Het is evenwel duidelijk dat het hier gaat om van de grensbewaking afgeleide activiteiten. Het is de vraag of deze activiteiten persé aan de grens moeten worden uitgevoerd. Aan de doorlaatposten waar de douane de personencontrole verricht worden deze (politiële) werkzaamheden niet aan de grensovergang maar binnenslands door de politie verricht.

c. Model waarbij de Koninklijke marechaussee de personen- en reizigers bagagecontrole uitoefent op de dubbelbemande landdoorlaatposten

Wanneer de Koninklijke marechaussee op de dubbelbemande landdoorlaatposten de controle op de reizigersbagage van de douane overneemt kan met een geringe uitbreiding worden volstaan. Deze activiteiten kunnen deels in één arbeidsgang met de grensbewakingsactiviteiten worden uitgevoerd. Bovendien is binnen de huidige bezetting van de doorlaatposten wel enige ruimte om extra werkzaamheden te kunnen opvangen.

Wanneer op "moeilijke gevallen" wordt gestuit, die een meer specialistische behandeling vragen, zullen deze aan de plaatselijke douane (belast met de controle op het vrachtverkeer) worden overgedragen. Bezien zal moeten worden of de douane daardoor moet worden uitgebreid. Volgens de berekening van de douane zou hiervoor eventueel een uitbreiding van 20 arbeidsplaatsen nodig zijn.

Wanneer de Koninklijke marechaussee de controle op de reizigersbagage van de douane overneemt levert dit een besparing van 35 arbeidsplaatsen op. Rekening houdend met het verschil tussen de gemiddelde salarissommen resulteert een totale besparing van 2,8 mln.

d. Te vervullen voorwaarden

Wanneer deze varianten ten uitvoer worden gebracht zullen de volgende voorwaarden vervuld moeten worden:

- de (aanwijzings)bevoegdheden moeten gewijzigd worden;
- de opleiding moet worden aangepast;
- er zal eventueel nieuw personeel moeten worden aangetrokken.

e. Realisatietermijn

Deze variant zal gefaseerd in een periode van 2 á 3 jaar kunnen worden uitgevoerd.

3.4.2.5 Overig onderzoek (uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en op de luchthavens door de rijkspolitie)

a. Inleiding

Tevens is onderzocht welke besparingen optreden als in de zee- en op de luchthavens - de plaatsen waar zowel de douane, de Koninklijke marechaussee als de rijkspolitie werkzaam zijn - alleen de rijkspolitie de personen- en de reizigersbagagecontrole zou uitoefenen*.

b. De situatie in de zeehavens

De rijkspolitie houdt zich thans in de zeehavens uitsluitend met specifieke politietaken bezig.

Voor de havens Vlissingen, Amsterdam, IJmuiden, Delfzijl en Terneuzen is onderzocht of overname door de rijkspolitie van taken in het kader van de personencontrole tot besparingen zou kunnen leiden, waarbij met name is bezien wat het zou betekenen als de rijkspolitie de grensbewakingstaak van de Koninklijke marechaussee zou overnemen.

In deze havens doet zich de situatie voor dat een drietal verschillende diensten zich aan boord kan begeven van binnenkomende schepen om daar een aantal verschillende activiteiten te verrichten. Hierbij moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- Het surveillancegebied van de drie diensten is niet volledig gelijk. Het surveillancegebied van de rijkspolitie is groter dan dat van de douane en de Koninklijke marechaussee.

* In Rotterdam is de gemeentepolitie al belast met de personencontrole. Aangezien in de overige havens de rijkspolitie naast de douane en Koninklijke marechaussee werkzaam is ten behoeve van specifieke politietaken is de haven van Rotterdam hier buiten beschouwing gelaten.

- De hoogte van eventuele besparingen wordt mede bepaald door de mate waarin het voorkomt dat schepen die door de Koninklijke marechaussee worden gecontroleerd ook door de rijkspolitie worden gecontroleerd. Hierin bestaat op dit moment geen inzicht.
- De rijkspolitie zal indien zij een schip toch al controleert de personencontrole erbij kunnen nemen. Het ligt echter voor de hand dat de politie bij incidentmeldingen de politietaak zal laten prevaleren boven de grensbewakingstaak.

Over de omvang van eventuele besparingen kan geen uitspraak worden gedaan. Hiertoe zou nader onderzoek moeten worden verricht. Integratie van de taken van douane en Koninklijke marechaussee zal naar verwachting meer besparingsmogelijkheden opleveren. De douane komt in verband met haar inklaringsactiviteiten toch al aan boord van alle schepen. De rijkspolitie te water daarentegen is wel in de havens werkzaam maar visiteert niet alle schepen.

c. De situatie op de luchthavens

Op de luchthavens waar zowel de douane, Koninklijke marechaussee als rijkspolitie werkzaam zijn heeft de douane geen taak in het kader van de grensbewaking. De douane controleert in die gevallen wat het personenverkeer betreft alleen de meegevoerde reizigersbagage.

Op de internationale luchthavens Midden-Zeeland, Seppe, Teuge en Zuid-Limburg oefent de douane momenteel de personen- en reizigersbagagecontrole uit.

Wat Zuid-Limburg betreft ligt het aspiratieniveau in verband met de veiligheidsaspecten in beginsel op 100%.

De Koninklijke marechaussee is belast met de grensbewaking op de internationale luchthavens Schiphol, Eindhoven en Zestienhoven^{*}. Ook hier ligt het aspiratieniveau in beginsel op 100%. De organieke sterkte van de betreffende doorlaatposten is vastgesteld op basis van de gemiddelde werklust.

* De militaire vliegvelden en enkele burgervliegvelden (Eelde en Hilversum), alwaar op afroep wordt opgetreden, blijven hier buiten beschouwing.

Teneinde een vlotte doorstroming van het reizigersverkeer te bevorderen geschiedt de controle op paspoorten en de controle van de meegevoerde bagage op verschillende locaties.

Wat de rol van de politie betreft wordt hier alleen ingegaan op de werkzaamheden van de rijkspolitie op Schiphol.

De werkzaamheden van de rijkspolitie richten zich op beveiliging van de burgerluchtvaart. Bij de beveiliging van objecten en personen gaat het met name om het voorkomen van kapingen en andere terreurdaden tegen de burgerluchtvaart. Ten behoeve van de beveiligingstaak is politiepersoneel gedetacheerd.

Bij de fouilleringswerkzaamheden wordt gebruik gemaakt van een particuliere beveiligingsdienst.

Uit hetgeen hierboven beschreven is blijkt dat van een overlapping van taken op de luchthavens geen sprake is. Douane, Koninklijke marechaussee en politie houden zich met verschillende taken bezig. Uitoefening van deze taken gebeurt op verschillende locaties.

Wanneer de rijkspolitie op Schiphol de grensbewakingstaak van de Koninklijke marechaussee zou overnemen zal er per saldo een besparing van 20 arbeidsplaatsen* optreden (+ 1,2 mln.). Een belangrijk deel van de besparing wordt evenwel teniet gedaan door het feit dat de salariskosten bij de Koninklijke marechaussee lager liggen dan bij de rijkspolitie. Bovendien zal de rijkspolitie een uitgebreidere opleiding moeten krijgen.

De situatie op de luchthavens Zestienhoven en Eindhoven zal niet veel verschillen met die op Schiphol.

* Saldo inkrimping Koninklijke marechaussee - uitbreiding Rijkspolitie.

3.4.3 Beleidsvarianten

3.4.3.1 Versoepeling van de personen- en de reizigersbagagecontrole voor EEG-onderdanen aan de oostgrens (variant 7)

a. Inleiding

In de huidige situatie wordt de controle op EEG-onderdanen tot een noodzakelijk minimum beperkt. Dit betekent dat de EEG-onderdanen bij grensoverschrijding steekproefsgewijze gecontroleerd worden. Hierbij kan onderscheid wordt gemaakt tussen een willekeurige en een gerichte steekproef.

Bij een versoepeling van de controle zal de willekeurige steekproef komen te vervallen. De EEG-onderdanen zullen alleen nog met gerichte steekproeven worden geconfronteerd.

Wijziging van de doelstellingen en het aspiratieniveau als in dit model bedoeld zal van invloed zijn op de gang van zaken bij de landdoorlaatposten, de treindoorlaatposten, de rivierdoorlaatpost Lobith en de groenegrenscontrole.

In dit model zijn de zeehavens en de luchthavens buiten beschouwing gelaten. Deze worden namelijk als buitengrenzen (van het EEG-gebied) beschouwd, waar in principe een systematische controle dient plaats te vinden op al het reizigersverkeer.

b. De landdoorlaatposten

Op de kleine door de douane bediende landdoorlaatposten is de personeelsbezetting al minimaal. Een versoepeling van de personencontrole op EEG-onderdanen levert op deze posten geen besparingen op. Ten aanzien van de middelgrote en grote landdoorlaatposten, die voor het merendeel door de Koninklijke marechaussee worden bediend, kan onderscheid worden gemaakt tussen 6 middelgrote en 3 grote doorlaatposten.

Het effect van een versoepeling van de personencontrole op EEG-onderdanen zal wat de 6 middelgrote posten betreft - evenals bij de douane - gering zijn. Op deze posten is al sprake van een kleine bezetting. Ten behoeve van de personencontrole wordt per dienst (8 uur) 3 á 4 man personeel ingezet.

De bezetting van de 3 grote doorlaatposten (Heerlen-autoweg, Venlo-autoweg en Bergh-autoweg) zal met 40 arbeidsplaatsen kunnen worden verminderd.

Dit levert een besparing van + 2,1 mln. op.

c. De situatie in de treinen

In de treinen bestaan de patrouilles van de douane uit 1 á 2 man. Afschaffing van de controle op EEG-onderdanen leidt bij de douane dus niet tot besparingen.

Voor de Koninklijke marechaussee geldt dat de sterkte van de patrouilles in de treinen zou kunnen worden teruggebracht tot maximaal 2 man (=minimale bezetting).

Dat houdt in dat voor wat betreft de treincontroles vanuit Arnhem-station, waar gewerkt wordt met patrouilles van 2 á 4 man, de sterkte met 16 man kan worden verminderd (0,8 mln.).

Aangezien het aantal af te handelen zaken zal afnemen, kan de sterkte van het personeel dat daarmee op de stations is belast met 4 worden verminderd (0,2 mln.).

Vanuit station Venlo wordt zoveel mogelijk op het station gecontroleerd. Een enkele keer gaat de Koninklijke marechaussee met de trein mee om te controleren. De controle op het station gebeurt al met minimale bezetting (2 man).

De treincontroles vanuit Hengelo worden met patrouilles van 2 man uitgevoerd.

d. De rivierdoorlaatpost Lobith

Op de Rijn bij Lobith wordt door de douane bij de inklaring in het kader van de goederencontrole de controle op het reizigersverkeer in één arbeidsgang meegenomen. Een versoepeling van de personencontrole op EEG-onderdanen leidt hier niet tot besparingen.

De Koninklijke marechaussee patrouilleert bij Lobith met 3 vaartuigen, waarvan 1 voor steekproefsgewijze controles op schepen die gebruik maken van de zgn. vrije doorvaartregeling.

Een versoepeling van de personencontrole leidt bij de Koninklijke marechaussee tot een besparing van 15 arbeidsplaatsen (+ 0,8 mln.).

e. De groene grenscontrole

Wat de groene grenscontrole betreft zal een versoepeling van de controle op EEG-onderdanen niet tot besparingen leiden.

f. Realisatietermijn

De termijn waarop afschaffing van de personencontrole op EEG-onderdanen aan de oostgrens kan worden gerealiseerd is afhankelijk van de internationale ontwikkelingen rond het streven te komen tot verdergaande liberalisering van het personenverkeer.

3.4.3.2 Afschaffing van de personen- en de reizigersbagagecontrole aan de oostgrens (variant 8)

a. Inleiding

Uitvoering van het beleid als in dit model bedoeld doet een situatie ontstaan welke vergelijkbaar is met die aan de zuidgrens.

b. Besparingsmogelijkheden bij de douane

Bij de douane zijn 160 arbeidsplaatsen toe te rekenen aan de grensbewakingstaak (inclusief ca. 10% voor taken die van de grensbewaking zijn afgeleid).

Afschaffing van de grensbewaking aan de oostgrens leidt tot een besparing van 57 arbeidsplaatsen. Wanneer naast de grensbewaking ook de controle op de reizigersbagage wordt afgeschaft, bedraagt de totale besparing 170 arbeidsplaatsen (+ 10,4 mln.).

c. Besparingsmogelijkheden bij de Koninklijke marechaussee

Bij de Koninklijke marechaussee worden 875 mensjaren besteed aan de grensbewaking (inclusief 10% voor taken die van de grensbewaking zijn afgeleid). Het afschaffen van de personencontrole aan de oostgrens zal tot gevolg hebben dat de sterkte van de betrokkene eenheden met 472 man kan worden ingekrompen. Dit zal een besparing van + 24,5 mln. opleveren.

d. Realisatietermijn

Wat de realisatietermijn betreft geldt hetzelfde als bij 3.4.3.1, onder f. is opgemerkt.

3.4.3.3 Te vervullen voorwaarden bij een versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens

Bij het overwegen van een eventuele versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole dient er rekening mee te worden gehouden dat in de huidige situatie bepaalde aspecten van die controles vastliggen in internationale afspraken (b.v. in Beneluxverband en met de Bondsrepubliek Duitsland). Dit betekent dat bij wijziging van deze controles overleg met de partnerlanden noodzakelijk is.

Zo is bijvoorbeeld bij het sluiten van de Benelux-overeenkomst de personen- en reizigersbagagecontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied verlegd. Hierbij zijn een aantal voorwaarden vervuld. Bij een eventuele uitbreiding van de Benelux-regeling zullen deze voorwaarden ook met nieuw toetredende landen geregeld moeten worden. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- a. Harmonisatie van het visumbeleid;
- b. Harmonisatie van de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van korte duur;
- c. Regeling van overname en overgave van personen aan de grens;
- d. Regeling van het verkeer van de eigen onderdanen en vreemdelingen;
- e. Formulering van een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van ongewenste vreemdelingen;
- f. Harmonisatie van de douanebepalingen met betrekking tot de reizigersbagage.

In dit kader zijn door de Bondsrepubliek Duitsland wensen naar voren gebracht om te komen tot:

- g. Harmonisatie van het vreemdelingenbeleid;
- h. Harmonisatie van het binnenlandse vreemdelingentoezicht;
- i. Harmonisatie van de wapenwetgeving;
- j. Samenwerking van de politie in de verschillende landen;
- k. Harmonisatie verdovende middelen wetgeving.

Bij een eventuele afschaffing van de personencontrole aan de oostgrens dient voorts rekening te worden gehouden met:

- de status van DDR-onderdanen in de BRD.

Deze worden in Westduitse ogen gezien als "Duitsers" en zijn derhalve bij het binnenkomen in de BRD niet aan de personencontrole onderhevig, terwijl personen uit de DDR voor andere West-Europese landen visumplichtig zijn.

Hier kunnen mede veiligheidsrisico's een rol gaan spelen.

- het zgn. "Berliner Loch".

Aangezien de geallieerde autoriteiten bij de Berlijnse muur geen grenscontrole uitoefenen en de Westduitse autoriteiten - op grond van de speciale internationale regelingen ten opzichte van Berlijn - niet de bevoegdheid hebben aldaar grenscontrole uit te oefenen kunnen vreemdelingen ongehinderd van Oost- naar West-Berlijn reizen.

Bij een totale afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens lijkt het gewenst dat er mogelijkheden worden geschapen om in het kader van de criminaliteitsbestrijding in geval van calamiteiten tijdelijk over te gaan tot een strengere controle van het in- en uitgaande reizigersverkeer.

3.4.3.4 Effecten van een versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens

Een versoepeling of afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens zal de volgende effecten met zich mee brengen:

- a. Afhankelijk van de mate van versoepeling c.q. afschaffing zullen er budgettaire besparingen optreden.
- b. Een versoepeling c.q. afschaffing van de personen- en de reizigersbagagecontrole aan de oostgrens komt tegemoet aan de in EEG-verband levende wens om te komen tot een maximale vereenvoudiging van de grensformaliteiten.

Dit zou den duur kunnen leiden tot een algehele liberalisering van het personenverkeer binnen de EEG-lidstaten, hetgeen het proces van Europese éénwording verstrekt.

- c. Afschaffing van de controles kan leiden tot minder openthoud aan de grenzen.
- d. Indien de controle op Nederland inreizende personen aan de oostgrens geheel of gedeeltelijk vervalt heeft dit tot gevolg dat er geen of minder controle plaatsvindt:
- op het bezit van een geldig reisdocument;
 - op het beschikken over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van het verblijf in Nederland als in die van de reis naar een plaats buiten Nederland waar toelating gewaarborgd is;
 - in het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid.

Naar alle waarschijnlijkheid leidt dit tot een toename van het aantal grensoverschrijdingen van personen aan wie het niet is toegestaan in ons land te verblijven en te werken (illegalen; zie ook 2.2.1.4 en 2.4.6).

Hierbij moet worden bedacht dat de grensbewaking dient ter ondersteuning van het (restrictieve) toelatings- en vreemdelingenbeleid, dat op zijn beurt onder meer voorwaardenscheppend is voor het wel-slagen van het minderhedenbeleid (zie ook par. 1.2 en 1.4).

Gelet op de in Benelux-verband opgedane ervaringen met betrekking tot de personencontrole aan de buitengrenzen (Frans-Belgische grens) zal het noodzakelijk zijn dat de controle aan de "nieuwe" buitengrenzen zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. Wanneer in de praktijk blijkt dat deze controles niet het gewenste effect sorteren en daardoor de groep illegale vreemdelingen in aantal toeneemt zijn de volgende beleidsmaatregelen denkbaar:

- Intensivering van het binnenlandse vreemdelingentoezicht;
Daarnaast betere mogelijkheden creëren voor de uitvoerende instanties om de identiteit van vreemdelingen vast te stellen.
Hierbij zal mede aandacht moeten worden besteed aan het afstemmen op elkaar van het politiebeleid in de verschillende landen, ter bestrijding van b.v. de internationale misdaad en drugshandel.

- Verscherping van de uitvoering van het voorzieningenbeleid.

Het verkrijgen van maatschappelijke voorzieningen door illegalen zal dan zoveel mogelijk uitgesloten moeten zijn.

(In par. 2.4.6 wordt beschreven dat thans voor het verkrijgen van maatschappelijke voorzieningen legaal verblijf in het algemeen niet als voorwaarde geldt, zodat aan illegale vreemdelingen weinig in de weg wordt gelegd om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen; zie ook de in par. 2.7.10 opgenomen aanbeveling).

e. Niet rechtstreeks met het oog op het vreemdelingenbeleid, maar wel in samenhang daarmee, heeft de grensbewaking ook betekenis voor de opsporing van strafbare feiten (heeft voornamelijk betrekking op Nederlanders).

Deze kan als volgt worden geïllustreerd (cijfers 1983)*:

+ ten uitvoer gelegde signaleringen uit het opsporingsregister:

Koninklijke marechaussee	12.907
Douane	<u>1.375</u>
Totaal	14.282

+ geïnd aan geldboete ± 1 mln;

+ terzake van overtreding van de Opiumwet werden door de douane 796 en door de Koninklijke marechaussee 243 processen-verbaal opgemaakt. Terzake van overtreding van de wapenwetgeving werden door de douane 1868 en door de Koninklijke marechaussee 853 processen-verbaal opgemaakt;

+ alleen al op de luchthaven Schiphol onderkende de Koninklijke marechaussee 246 valse of vervalste documenten.

Bovendien heeft de grensbewaking ook betekenis voor andere niet fiscale wetten, b.v. op het terrein van de volksgezondheid.

* Het betreft hier cijfers voor de totale grensbewaking. Het merendeel van de signaleringen wordt aan de oostgrens ten uitvoer gelegd.

Een versoepeling c.q. (gedeeltelijke) afschaffing van de personencontrole zou deze betekenis doen verminderen of verdwijnen.

- f. Een versoepeling van de controle op de reizigersbagage kan leiden tot een verdere verstoring van de concurrentieverhoudingen in de detailhandel in de grensstreken.
- g. Een versoepeling van de controle op de reizigersbagage betekent dat tevens de uit deze controle voortvloeiende fiscale opbrengsten (+ 1 mln.) in omvang zullen afnemen.
- h. Ingevolge art. 47 van de Politiewet wordt door de Koninklijke marechaussee ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegde gezag politiebijstand verleend. Alhoewel het duidelijk is dat het bewaken van de grens niet kan worden beschouwd als een te vervullen voorwaarde voor het uitoefenen van de bijstandstaak zal het wegvallen van het marechaussee- personeel in de grensbewaking - zonder aanvullende maatregelen - ten koste gaan van het bijstandspotentieel, het gaat om 200 man, van de politie.
- i. In het belang van de defensie verricht de Koninklijke marechaussee specifieke handelingen in relatie tot de grensbewaking, binnen het kader van de haar opgedragen oorlogstaken (deserteurs, achterblijvers, vluchtelingen, activiteiten gericht op de handhaving van de nationale veiligheid).
- j. Een afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan oostgrens betekent naar alle waarschijnlijkheid een verlies van circa 472 arbeidsplaatsen bij de Koninklijke marechaussee en 170 bij de douane.

3.4.3.5 Combinaties van varianten

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt zijn bij dit onderzoek vier efficiëncy-varianten en twee beleidsvarianten ontwikkeld.

De verschillende varianten zijn los van elkaar ontwikkeld en beschreven.

Het is goed na te gaan of bij volgtijdige c.q. gelijktijdige invoering van de verschillende varianten van onderlinge beïnvloeding sprake kan zijn.

De vier efficiëncy-varianten hebben bij uitvoering een uitwerking op de situatie op verschillende doorlaatposten:

<u>Variant</u>	<u>Uitwerking op:</u>
1. Beperking openstellingsuren	- de kleine landdoorlaatposten
2. Personele Unie	- de treindoorlaatposten
3. Zeehavens en Lobith	- de zeehavens en bij Lobith
4. Dubbelbemande doorlaatposten	- de grote landdoorlaatposten

De efficiëncyvarianten kunnen volgtijdig c.q. gelijktijdig worden ingevoerd, zonder dat er sprake zal zijn van onderlinge beïnvloeding.

Wanneer na invoering van de efficiëncy-varianten de EEG-variant (versoepeling van de controles aan de oostgrens) wordt ingevoerd zouden er cumulatie-effecten kunnen optreden.

De EEG-variant leidt bij de door de douane bediende doorlaatposten niet tot besparingen. Wanneer in een eerder stadium op de dubbelbemande doorlaatposten de controles volledig aan de douane zijn opgedragen zal invoering van de EEG-variant in het geheel geen besparingen opleveren. Wanneer deze controles in een eerder stadium aan de Koninklijke marechaussee zijn opgedragen zullen de besparingen waarschijnlijk hoger uitkomen dan de in par. 3.4.3.1 berekende 3,9 mln.

3.4.3.6 Overzicht ontwikkelde grensbewakingsvarianten

Variant 3

Beperking van de openstellingsuren

(kleine landdoorlaatposten)

Besparing bij de douane	1,3 mln./1,7 mln.
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	_____
Totaal	1,3 mln./1,7 mln. (1,6%) 2,1%

Variant 4

Personele Unie (treincontroles)

Besparing bij de douane	0
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	2 mln.

Totaal	2 mln. (2,5%)

Variant 5

Zeehavendoorlaatposten/Lobith

Besparing wanneer douane personen- controle uitoefent	6,1 mln. (7,5%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee reizigersbagagecontrole uitoefent	1,2 mln. (1,5%)

Variant 6

Landdoorlaatposten

Besparing wanneer douane personencontrole uitoefent	4,2 mln. (5,2%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee reizigersbagagecontrole uitoefent	2,8 mln. (3,5%)

Variant 7

EEG-variant (versoepeling controles aan de oostgrens)

Besparing bij douane	0
Besparing bij Koninklijke marechaussee	3,9 mln.
	<hr/>
Totaal	3,9 mln. (4,8%)

Variant 8

Afschaffing controles oostgrens

Besparing bij douane	10,4 mln.
Besparing bij Koninklijke marechaussee	24,5 mln.
	<hr/>
Totaal	34,9 mln. (43,0%)

Hoofdstuk 4 Heroverweging uitvoering vreemdelingenwetgeving;
samenvatting

4.1 Taakopdracht, onderzoeksopzet en ijkpunt

4.1.1 Taakopdracht

De door de ministerraad voor dit heroverwegingsonderzoek vastgestelde taakopdracht (zie bijlage 1) houdt in dat het thans gevoerde beleid inzake toelating en verblijf van vreemdelingen in essentie als vaststaand gegeven moet worden beschouwd.

Het heroverwegingsonderzoek richt zich dan ook op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving.

4.1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving valt uiteen in twee onderdelen:

a. De procedures in het kader van de Vreemdelingenwet over toelating en verblijf van vreemdelingen (hoofdstuk 2)

Hierbij worden de samenhangen onderzocht met het beleid inzake de gefinancierde rechtsbijstand aan vreemdelingen en met de verlening van WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen. De variantenontwikkeling loopt uit op voorstellen met betrekking tot de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

b. De grensbewaking (hoofdstuk 3)

De grensbewaking uit hoofde van de Vreemdelingenwet omvat de controle op Nederland in- en uitreizende personen, die wordt uitgevoerd ter ondersteuning van het vreemdelingenbeleid.

De grenscontroles worden uitgeoefend op de luchthavens, in de zeehavens en aan de oostgrens. Uitvoerende instanties zijn voor zover hier van belang: de Koninklijke marechaussee en de douane.

Het onderzoek heeft mede betrekking op de samenhangen van de grensbewaking met andere beleidsterreinen als:

- de strafwetgeving; de handhaving van de openbare rust, openbare orde en nationale veiligheid;
- de goederencontrole uit hoofde van de fiscale wetgeving.

De variantenontwikkeling richt zich enerzijds op de organisatie van de grensbewaking, anderzijds op mogelijke versoepeling of afschaffing van de personencontrole aan de oostgrens. Hierbij is de reizigersbagagecontrole uit hoofde van de fiscale wetgeving betrokken.

4.1.3 Ijkpunt

Het ijkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling is bepaald op 81 mln (zie par. 1.5.3). Het betreft uitsluitend uitgaven voor overheidsconsumptie.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

4.2.1.1 Algemeen

Bij het heroverwegingsonderzoek naar de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving is gebruik gemaakt van verschillende recente onderzoeksrapporten, met name van:

- het rapport van de Stuurgroep Boertien (organisatie en werkwijze van de vreemdelingendiensten), verschenen in 1982;
- het eindbericht van de commissie Geelhoed (vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen), verschenen in 1983 (Tweede Kamer 17931, nr. 9, hoofdstuk 4.2.12).

De in deze onderzoeksrapporten gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de materiële Vreemdelingenwetgeving, de organisatie van het uitvoerend apparaat en het stelsel van rechtsbescherming voor vreemdelingen doen zich nog steeds voelen (zie par. 2.4).

De commissie Geelhoed heeft aanbevolen om plannen tot reorganisatie van het uitvoerend apparaat, herziening van het materiële vreemdelingenrecht en stroomlijning van het stelsel van rechtsbescherming te ontwikkelen in het kader van een herziening van de Vreemdelingenwet.

Op het ministerie van Justitie wordt thans gewerkt aan de uitvoering van deze aanbevelingen.

Bij het heroverwegingsonderzoek zijn de organisatiestructuur van het uitvoerende apparaat en het stelsel van rechtsbescherming met het oog op besparingsmogelijkheden onderzocht op de volgende punten.

4.2.1.2 Taakverschuiving van het ministerie van Justitie naar de plaatselijke vreemdelingendiensten bij beslissingen over toelating en verblijf (niet-asielzaken)

a. De door de Stuurgroep Boertien voorgestelde organisatie modellen zouden de totale uitgaven voor uitvoering van de vreemdelingenwetgeving jaarlijks met 19 tot 28 mln. doen toenemen (zie par. 2.6.2.2).

b. Algehele delegatie van beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg aan de plaatselijke vreemdelingendiensten, levert naar alle waarschijnlijkheid per saldo geen besparingen op (zie par. 2.6.2.3).

4.2.1.3 Werkaanbod bij beslissingen over toelating en verblijf in eerste aanleg

Het aanbod van zaken in eerste aanleg is nauwelijks met procedurele middelen te beïnvloeden (zie par. 2.6.2.4).

4.2.1.4 Toepassing van de herzieningsprocedure bij het ministerie van Justitie

De op grond van de Vreemdelingenwet verplichte volledige heroverweging door de minister van Justitie van door de vreemdelingen aangevochte negatieve beslissingen in eerste aanleg ontlast, zoals ook uit het Heroverwegingsrapport beroepsprocedures (derde ronde heroverweging) blijkt, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Er gaat per saldo een kostenbesparing vanuit (zie par. 2.6.3.4).

4.2.1.5 Inschakeling en administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in de herzieningsprocedure

Een besparing kan worden bereikt wanneer de Minister van Justitie, in minder gevallen dan thans, advies vraagt aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, zonder dat de Vreemdelingenwet daartoe verplicht. Afzien van onverplichte adviesaanvragen behoeft niet ten koste te gaan van het niveau van rechtsbescherming (zie par. 2.6.3.5). Onverplichte inschakeling van de commissie kan echter geïndiceerd zijn door de aard van de zaak (zie par. 2.2.4).

Besparingen kunnen eveneens worden bereikt door het, thans zelfstandige, secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken onder te brengen bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie.

Enige jaren geleden is tot verzelfstandiging van het secretariaat overgegaan om organisatorische redenen (toegenomen aantal herzieningsverzoeken en adviesaanvragen) en omdat dit uit een oogpunt van onafhankelijkheid van commissie opportuun werd geacht.

Voorziening in het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken door ambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken behoeft echter niet ten koste te gaan van de wettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de commissie zelf (zie par. 2.6.3.6).

4.2.1.6 Beroepsprocedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State

De beroepsprocedure in vreemdelingenzaken biedt geen aanknopingspunten voor heroverweging (zie par. 2.6.3.8).

4.2.1.7 Schorsende werking en kort geding

De marges voor uitbreiding of beperking van het recht van vreemdelingen om de uitslag van een procedure over hun verblijf in Nederland af te wachten zijn uiterst smal (zie par. 2.6.3.9).

Van het huidige schorsingsbeleid en de verdediging daarvan in kort geding gaat per saldo vrijwel zeker een besparend effect uit (zie par. 2.6.3.10).

4.2.2 Grensbewaking

4.2.2.1 Organisatie van de grensbewaking

Bij een deel van de grenscontroles treden de marechaussee en de douane naast elkaar op resp. voor personencontrole en reizigersbagagecontrole.

Een combinatie van personen- en reizigersbagagecontrole door uitbreiding van de bevoegdheden van de douane cq. de marechaussee levert in bepaalde gevallen besparingsmogelijkheden op (zie par. 3.4.2.2 - 3.4.2.5).

Een besparingsmogelijkheid is daarnaast gelegen in beperking van de openstellingsuren van kleine doorlaatposten aan de oostgrens.

Beperking van de openstellingsuren van de kleine landdoorlaatposten is niet bezwaarlijk omdat de verplichting voor grensbewoners om binnen de grensgemeente waar zij wonen via een doorlaatpost tijdens openstellingsuren de grens te passeren is afgeschaft.

De middelgrote en grote landdoorlaatposten vervullen een belangrijke functie in het internationale reizigersverkeer en zijn van regionaal belang. Een beperking van de openstellingsuren ligt bij deze posten niet voor de hand (zie 3.4.2.1).

4.2.2.2 Versoepeling of afschaffing van grenscontroles

In het kader van internationale ontwikkelingen zou versoepeling cq. afschaffing van grenscontroles besparingen kunnen opleveren.

Omdat de zeehavens en luchthavens als buitengrenzen van het EEG-gebied moeten worden beschouwd, waar in beginsel systematische controle op al het reizigersverkeer plaats dient te vinden, kunnen deze maatregelen alleen betrekking hebben op de oostgrens (zie 3.4.3).

Versoepeling of afschaffing van de controles aan de oostgrens veronderstelt internationale afspraken waarbij een zekere mate van harmonisatie van het beleid van de betrokken landen op een aantal terreinen (b.v. het visumbeleid) is gerealiseerd.

Deze maatregelen zouden gevolgen kunnen hebben voor het binnenlands vreemdelingentoezicht en de beleidsterreinen die met de grensbewaking samenhangen (zie par. 3.4.3.3 en 3.4.3.4).

4.3 Voorstellen

4.3.1 Varianten met betrekking tot procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

4.3.1.1 Zo weinig mogelijk adviesaanvragen aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, wanneer de Wet daartoe niet verplicht (variant 1)

Wanneer de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken geen onverplicht advies meer wordt gevraagd zou dit maximaal een besparing ten opzichte van het ijkpunt kunnen opleveren van: + 1 mln. per jaar (1,2% variant; verlies van ca. 10 arbeidsplaatsen).

4.3.1.2 Onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie (variant 2)

Onderbrenging van het secretariaat van de commissie bij de directie Vreemdelingenzaken kan een besparing opleveren ten opzichte van het ijkpunt van 1 mln. per jaar (1,2% variant: verlies van 12,5, arbeidsplaatsen).

4.3.2 Aanbevelingen naar aanleiding van de heroverweging van de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

4.3.2.1 Heroverweging en herziening van de Vreemdelingenwet

De resultaten van deze heroverweging zouden, met inbegrip van hieronder opgenomen aanbevelingen, moeten worden betrokken bij de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Geelhoed met betrekking tot herziening van de Vreemdelingenwet en bij het reorganisatie-onderzoek binnen de directie Vreemdelingenzaken.

4.3.2.2 Vereenvoudiging regelgeving; verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legale vreemdelingen

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre een eenvoudiger normering van het vreemdelingenbeleid en verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen kunnen bijdragen aan:

- vermindering van het werkaanbod;
- een zoveel mogelijk decentrale uitvoering van het vreemdelingenbeleid;
- beperking van de coördinatieproblemen bij uitvoering van het vreemdelingenbeleid tussen centraal en decentraal niveau resp. binnen het centrale niveau (zie 2.4.2).

4.3.2.3 Verzoeken i.v.m. verblijf in eerste aanleg

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwetgeving een drietal mogelijkheden af te snijden om meer dan een verzoek in eerste aanleg in te dienen (zie 2.4.5.1).

4.3.2.4 Termijnen voor fictieve weigering

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwet de termijnen voor fictieve weigering in eerste aanleg en herziening te bepalen op resp. 3 en 6 maanden (zie 2.6.2.3 onder c en 2.6.3.9).

4.3.2.5 Schorsingsbepalingen

Het verdient aanbeveling de wettelijke bepalingen inzake schorsende werking te vervangen door een regeling als voorzien in art. 22a van het wetsontwerp 13974 (uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand voor vreemdelingen) (zie 2.6.3.9).

4.3.2.6 Verdediging in kort geding door ambtenaren

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre verdediging in kort geding door ambtenaren i.p.v. door de landsadvocaat verantwoord en goedkoper is (zie 2.6.3.10).

4.3.2.7 Automatisering en versnelling van procedures

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre door automatisering het proces van besluitvorming kan worden versneld (zie 2.4.8).

4.3.2.8 Statistische informatie

Het verdient aanbeveling om, beter gecoördineerd dan thans en zo mogelijk met behulp van automatisering, op decentraal niveau én centraal niveau, gegevens vast te leggen van belang voor evaluatie en planning in aangelegenheden van beleid en beheer (zie 1.7).

4.3.2.9 Maatschappelijke voorzieningen en verblijfsrechtelijke status

Het verdient aanbeveling bij de regelgeving en uitvoering op het punt van maatschappelijke voorzieningen zoveel mogelijk te waarborgen dat illegale vreemdelingen van deze voorzieningen zijn uitgesloten (zie 2.4.6, 2.4.7, 2.5.1, 2.5.2.6, 2.5.3.4 onder d en 2.5.3.5).

4.3.3 Voorstellen met betrekking tot de grensbewaking

4.3.3.1 Efficiëncy-varianten

a. Beperking van de openstellingsuren op de kleine landdoorlaatposten (variant 3)

Op de kleine doorlaatposten aan de oostgrens (waar de openstellingsuren voor het reizigersverkeer niet gelijk zijn aan de openstellingsuren voor het vrachtverkeer) kan worden overwogen voor het reizigersverkeer uit te gaan van de algemene openstellingsuren 07.00 - 21.00 uur, met handhaving van de openstellingsuren van 00.00 - 24.00 uur voor een aantal doorlaatposten die van regionaal belang zijn (zie par. 3.4.2.1).

b. Toepassing Personele Unie bij de controle in de treinen (variant 4)

Naar voorbeeld van het zgn. "Personalverbund" in de Bondsrepubliek Duitsland - waar ambtenaren van de "Zoll" en "Bundesgrenzschutz" tot op zekere hoogte elkaars bevoegdheden kunnen uitoefenen en de reizi-

ger slechts met een ambtenaar van één uitvoerende dienst wordt geconfronteerd - kan in Nederland op de treintrajecten Arnhem-Emmerich, Hengelo-Rheine en Eindhoven-Mönchengladbach een personele unie worden ingevoerd. Dit zou betekenen dat de treinpatrouilles van 3 naar 2 ambtenaren kunnen worden teruggebracht (zie 3.4.2.2).

c. Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 5)

In de zeehavens en bij Lobith is het mogelijk de grensbewakingstaak over te hevelen van de Koninklijke marechaussee naar de douane. Anderzijds is het denkbaar dat de reizigersbagagecontrole wordt overgeheveld van de douane naar de Koninklijke marechaussee. Het model waarbij de douane de taken van de Koninklijke marechaussee overneemt levert de grootste besparingen op (zie 3.4.2.3).

d. Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole aan de dubbelbemande landdoorlaatposten hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 6)

Onderzocht is in hoeverre besparingen optreden wanneer de douane of de Koninklijke marechaussee op de dubbelbemande doorlaatposten de personen- en de reizigersbagagecontrole uitoefent. Gebleken is dat een overheveling van taken naar de douane de grootste besparingen oplevert (zie 3.4.2.4).

4.3.3.2 Beleidsvarianten

e. Versoepeling van de personen- en reizigersbagagecontrole op EEG-onderdanen aan de oostgrens (variant 7)

Een beperking van de controles op EEG-onderdanen aan de oostgrens tot gerichte steekproeven leidt alleen bij de Koninklijke marechaussee tot besparingen (zie 3.4.3.1).

f. Afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens (variant 8)

Een openstelling van de oostgrens zou een besparing kunnen opleveren van 642 arbeidsplaatsen bij de douane en de marechaussee gezamenlijk (zie 3.4.3.2).

4.3.3.3 Financieel overzicht grensbewakingsvarianten (besparingen t.o.v. het ijkpunt)

A. Beperking openstellingsuren (kleine landdoorlaatposten; variant 3)

Besparing bij de douane	1,3 mln./1,7 mln.	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	<u>0</u>	<u>0</u>
Totaal	1,3 mln./1,7 mln.	(1,6%/ 2,1%)

B. Personele Unie (treincontroles) (variant 4)

Besparing bij de douane	0	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	<u>2 mln.</u>	
Totaal	2 mln.	(2,5%)

C. Zeehavendoorlaatposten/Lobith (variant 5)

Besparing wanneer douane controles uitoefent	6,1 mln.	(7,5%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee controles uitoefent	1,2 mln.	(1,5%)

D. Landdoorlaatposten (variant 6)

Besparing wanneer douane controles uitoefent	4,2 mln.	(5,2%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee controles uitoefent	2,8 mln.	(3,5%)

E. EEG-variant (versoepeling van controles aan de oostgrens) (variant 7)

Besparing bij de douane	0	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	3,9 mln.	(4,8%)

F. Afschaffing controles oostgrens (variant 8)

Besparing bij de douane	10,4 mln.	(12,8%)
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	<u>24,5 mln.</u>	<u>(30,2%)</u>
	34,9 mln.	(43,0%)

Bijlage 1 Bijzondere taakopdracht voor de Heroverweging van de
uitvoering Vreemdelingenwetgeving, vastgesteld door de
Ministerraad

De Vreemdelingenwetgeving en de daarmee samenhangende regelgeving is recentelijk bezien in het kader van de deregulering (zie. Geelhoed). De nadere uitwerking van en besluitvorming over de hieruit resulterende aanbevelingen zal op korte termijn plaatsvinden. Het heroverwegingsonderzoek zal zich niet richten op de wetgeving m.b.t. Vreemdelingenzaken maar op de uitvoering van het beleid terzake dat, ook met eventuele vereenvoudigingen t.a.v. de wet- en regelgeving, in essentie ongewijzigd zal blijven. Het gaat hierbij met name om de organisatie, de coördinatie en de onderlinge afstemming van de werkzaamheden van verschillende instanties die bij de uitvoering van de Vreemdelingenwetgeving zijn betrokken (waaronder directie Vreemdelingenzaken, Adviescommissie vreemdelingenzaken, rechtsbijstand, marechaussee en douane).

Voorzittend departement: Justitie

Deelnemende departementen: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken,
Binnenlandse Zaken, Financiën,
Defensie, Sociale Zaken en
Werkgelegenheid, Welzijn Volksgezondheid
en Cultuur

- mr. S.J. van Klaveren, directie Vreemdelingenzaken,
ministerie van Justitie
- drs. H.J. van der Leek, directie Organisatie Rechtspleging
en rechtshulp,
ministerie van Justitie
- drs. E.F. Stoové ministerie van Welzijn, Volksgezondheid
en cultuur
- drs. D.U. Stroband, directoraat-generaal voor de
Arbeidsvoorziening,
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- drs. H.K. Vos directoraat-generaal voor de
Arbeidsvoorziening,
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- mr. J.J. Westenbrink, Inspectie der Rijksfinanciën,
ministerie van Financiën.

bijlage 3.1 budgettaire gegevens m.b.t. procedures over toelating en
verblijf van vreemdelingen;
executieve en administratieve taken

1. Personeel directie Vreemdelingenzaken en secretariaat
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken ¹⁾

sector	1975	1980	1984	1988
Toelating en verblijf (eerste aanleg)	3.090.000 (49)	3.740.000 (45)	4.540.000 (54)	id
Herziening	310.000 (4)	1.080.000 (12)	2.000.000 (22)	id
secretariaat ACV	130.000 (2)	1.450.000 (17½)	1.670.000 (20)	id
Beroep	260.000 (2½)	1.360.000 (11½)	2.360.000 (21)	id
Kort geding	x	x ²⁾	350.000 (3)	id
Beleidsvorming	280.000 (3½)	870.000 (7½)	700.000 (6)	id
Opleiding en begeleiding	410.000 (5)	520.000 (5)	500.000 (4½)	id
<u>Toezicht</u>	<u>730.000 (11)</u>	<u>1.140.000 (12)</u>	<u>1.200.000 (13)</u>	<u>id</u>
<u>Totalen</u>	<u>5.210.000 (77)</u>	<u>10.160.000 (110½)</u>	<u>13.420.000 (143½)</u>	<u>13,4</u> mln.
(Grensbewaking	270.000 (4½)	360.000 (4½)	400.000 (5)	0,4 mln.

2. Andere uitgaven

	1975	1980	1984	1988
onderzoek en uitleiding ³⁾	2.900.000	5.700.000	7.800.000	7,8 mln.
kosten landsadvocaat ⁴⁾		2.500.000	2.900.000	4,9 mln.
Reis en vacatiegelden leden ACV		1980 145.000	1984 450.000	1988 0,6 mln.

3. Personeel directie Algemene Zaken (Buiza)⁵⁾

	1975	1980	1984	1988
Bureau Asielzaken en vreemdelingenzaken ⁶⁾	1.320.000 (20)	1.730.000 (20)	1.750.000 (20)	1,8

Noten

- 1) - Bedragen zijn opgebouwd uit:
 - direct personeel
 - overhead leiding
 - omslag administratie
- De berekening bevat tevens sociale lasten en huisvestingskosten.
- De getallen tussen haakjes geven het aantal directe personeelsleden aan, vermeerderd met de omslagen.
- De getallen voor 1988 zijn gelijkgehouden.

De personeelskosten kunnen voor 1984 gemiddeld op f. 69.600,- (incl. sociale lasten) worden geraamd en de huisvestingskosten gemiddeld op f. 10.400,- per ambtenaar.

Op basis van de indexcijfers van het C.B.S. van regelingslonen bij de overheid, kunnen de gemiddelde personeelskosten van 1984 worden herleid tot een bedrag van f. 54.700,- voor 1975 en van f. 71.000,- voor 1980.

Voor huisvestingskosten gold voor de jaren 1975 en 1980 een normbedrag per ambtenaar van respectievelijk f. 5.800,- en f. 8.100,-.

- 2) De medewerkers van kortgedingzaken maakten in 1980 nog deel uit van de onderafdeling rechtspraak (sector beroep).
- 3) De bedragen zijn ontleend aan de Justitiebegroting(Hoofdstuk VI).
Deze post omvat ondermeer de uitgaven voor uitzetting per vliegtuig en het onderbrengen van asielzoekers in een hotel in afwachting van een beslissing.
Ook de tolkenkosten van de directie Vreemdelingenzaken en de ACV vallen hieronder.
- 4) De uitgaven voor rechtsbijstand aan de directie Vreemdelingenzaken door de landsadvocaat bedroegen in 1982 f. 2,9 mln.
Gemiddeld kostte de landsadvocaat in dat jaar per zaak \pm f. 2500,-.
Aangetekend zij hierbij nog dat de staatssecretaris van Justitie (als gedaagde partij) vanaf 1-1-1984 f. 250,- griffierecht per zaak moet betalen.
Deze uitgaven komen overigens niet ten laste van het onderdeel 'Vreemdelingenzaken' van de Justitiebegroting, maar van het onderdeel 'materieel ministerie' (afdeling I, onderafdeling IV).

Bijlage 3.2 Budgettaire gegevens m.b.t. rechtsbijstand aan
vreemdelingen

1. Rechtsbijstand van adviserende en processuele aard door toegevoegde
raadslieden

	1970	1975	1980	1981	1982	1983
A Totaal aantal uitbetaalde zaken 1)	41200	79000	158000	185882	202251	200362
B Totaal aantal uitbetaalde zaken in het kader van het vreemdelingenrecht 2)	-			9450	12157	11513
C B in % van A	-			5,1	6,0	5,7
D Totaal uitbetaalde bedrag 1)	12,3mln	41,9mln	102,9mln	122,2mln	138,2mln	140,8mln
E Totaal uitbetaalde bedrag t.b.v. zaken in het kader van het vreemdelingenrecht (2)	-			4,4mln	6,1mln	5,8mln
F E in % van D	-			3,6	4,4	4,1

- 1) Bij A zijn de totale aantallen uitbetaalde toevoegingen vermeld aan Nederlanders en vreemdelingen, ongeacht de aard van de zaak.
Bij D zijn de totale uitgaven voor die toevoegingen vermeld.

2) B en E:

Het aandeel van de (uitgaven voor) toevoegingen in vreemdelingenrechtelijke zaken kan, met behulp van het zgn. 'Astra-systeem', vanaf 1981 worden gespecificeerd.

NB Geraamde totaaluitgaven tot 1988

Voor de jaren na 1983 zijn de geraamde totaaluitgaven krachtens het regeerakkoord gestabiliseerd op het prijs en loonpeil van 1983 (jaarlijks totaal van f. 147,4 mln).

2. Rechtsbijstand door medewerkers van de Bureaus voor Rechtshulp

De uitgaven voor rechtsbijstand aan vreemdelingen door de medewerkers van de Bureaus voor Rechtshulp kunnen niet worden gespecificeerd. Uitgaande van het in punt 1 genoemde percentage van de uitbetalingen voor toevoegingen in vreemdelingenzaken in 1981, 1982 en 1983 zou kunnen worden aangenomen dat het (eveneens) om + 4% van het voor de Bureaus voor Rechtshulp opgenomen begrotingsbedrag gaat, of wel + f. 1,3 mln.

Bijlage 3.3 WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen die de
(uiteindelijk) negatieve uitslag van een procedure over
verblijf in Nederland mochten afwachten (1983)

1 Een berekening op grond van de volgende formule:

aantal definitief negatieve beslissingen x
gemiddelde behandelingsduur van de procedures x
% waarin de procedure schorsende werking heeft x
% vreemdelingen dat een WWV resp. ABW/ABW-RWW uitkering heeft ontvangen
x gemiddelde algemeen bedrag aan WWV resp. ABW/ABW-RWW-uitkeringen op
jaarbasis,

kan een (zeer globale) indruk geven van het totaal aan uitkeringen ten
laste van de openbare kas aan vreemdelingen die een (uiteindelijk)
negatieve uitslag van een procedure over verblijf in Nederland mochten
afwachten.

2 Uit een dossieronderzoek bij de directie Vreemdelingenzaken in 1983 is
gebleken dat van de vreemdelingen die de uitslag van een herzienings of
beroepsprocedure in Nederland mochten afwachten + 25% een uitkering
ontving, waarvan + 70% een ABW of ABW-RWW-uitkering en + 30% een
WWV-uitkering.

Voor de eerste aanleg is geen cijfer bekend.

Aangenomen is dat het percentage uitkerings-ontvangers in deze fase 10%
zou kunnen zijn (eveneens met een verhouding WWV: ABW/RWW van 30:
70%).

Bij gebreke van specifieke cijfers voor uitkeringen aan vreemdelingen
is uitgegaan van de algemene gemiddelde jaarlijkse uitkering per cliënt
(WWV: f. 30.000,- ABW/ABW-RWW: f. 15.000,-).

3 Op grond van onderzoek bij de directie Vreemdelingenzaken omtrent de in
1983 genomen beslissingen over verblijf en schorsende werking van pro-
cedures over verblijf, kan bij benadering worden uitgegaan van de vol-
gende aantallen vreemdelingen die de uitslag van een procedure mochten
afwachten, terwijl (uiteindelijk) geen verblijf werd toegestaan:

3.1	negatieve beslissingen eerste aanleg	7093
	waarvan in herziening alsnog positief	753
	waarvan in beroep alsnog positief	240
	eerste aanleg definitief negatief	6100

Aangenomen dat de gemiddelde behandelingsduur in eerste aanleg + zes maanden bedraagt, en dat in deze fase van de procedure alle vreemdelingen de beslissing in Nederland mogen afwachten resulteert een totaalbedrag aan WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan de vreemdelingen aan wie in eerste aanleg definitief geen (verder) verblijf wordt toegestaan van globaal + 6,1 mln.

3.2	negatieve beslissingen in herziening	1601
	waarvan alsnog positief in beroep	240
	definitief negatief in herziening	1361

Aangenomen dat de gemiddelde behandelingsduur in de herzieningsfase + zes maanden bedraagt en dat in deze fase + 60% van alle vreemdelingen de beslissing in Nederland mogen afwachten resulteert een totaalbedrag aan WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen aan wie in herziening definitief geen (verder) verblijf wordt toegestaan van globaal + 2,1 mln.

3.3	negatieve uitslag in beroep (definitief)	960
-----	--	-----

Aangenomen dat de gemiddelde behandelingsduur in de beroepsfase + 26 maanden bedraagt en dat in deze fase + 60% van alle vreemdelingen de beslissing in Nederland mag afwachten, resulteert een totaalbedrag aan WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen aan wie na beroep definitief geen (verder) verblijf wordt toegestaan van globaal + 6,2 mln.

3.4	Bij elkaar opgeteld resulteert een totaal aan WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen over 1983 aan vreemdelingen aan wie uiteindelijk geen (verder) verblijf wordt toegestaan van globaal <u>+</u> 14,4 mln.	
-----	---	--

Bijlage 3.4 Uitgaven in het kader van de grensbewaking*

Het overzicht van de uitgaven in het kader van de grensbewaking is gebaseerd op de volgende gegevens.

<u>Aantal mensen (direct/indirect) belast met grensbewaking</u>	<u>10% politieële activiteiten</u>
Douane 160	16
Koninklijke marechaussee 875	88
Ministerie van Justitie 5	-

<u>Gemiddelde salarissom</u>	<u>Berekening t.b.v. ijkpunt</u>
Douane f. 61.634,-**	144 x f. 61.634,- = f. 8,9 mln.
Koninklijke marechaussee f. 52.071,-**	787 x f. 52.071,- = f. 41,0 mln.
Justitie f. 80.000,-	5 x f. 80.000,- = 0,4 mln.
	<hr/>
	<u>1984:</u> f. 50,3 mln.

Uitbreiding bij de Koninklijke marechaussee in de komende jaren i.v.m. openstelling 2 nieuwe doorlaatposten	45 x f. 50.000,- = f. 2,2 mln.
	<hr/>
	<u>1988:</u> f. 52,5 mln.

* Onderzoek uitgevoerd door de heren Verolme (staf Koninklijke marechaussee) en Rodenburg (directie organisatie van de belastingdienst) (geldt ook voor par. 4.3.3).

** Bij de berekening van de kosten douane is uitgegaan van een gemiddelde de salarissom van f. 61.634,-. Bij de berekening van de kosten Koninklijke marechaussee is uitgegaan van een gemiddelde salarissom van f. 52.071,-. Het verschil in middensommen kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan het feit dat door het rijk voor militaire ambtenaren aan het APB minder wordt afgedragen dan voor andere categoriën rijksambtenaren (6,1% versus 16,9% van de pensioengrondslag). Dit hangt samen met het gegeven dat de pensioenen die aan gewezen militaire rijksambtenaren worden uitgekeerd ten laste van het rijk komen. Op de begroting van Defensie is daarvoor een (exogene) begrotingspost opgenomen. In geval van overlijden ontvangt de weduwe het pensioen via het APB. Daartoe is de afdracht van 6,1% bestemd.

Bijlage 4 Procedures in verband met toelating, verblijf, bewaring en uitzetting

1. Kort verblijf van visum-plichtige vreemdelingen

- 1.1. Visum aanvraag bij ambassade/consulaat, die de beslissing zelfstandig neemt, of met machtiging van de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken* ; waaraan soms een onderzoek door het hoofd van plaatselijke politie voorafgaat
- 1.2. Aanvraag visum-verlenging of wijziging bij grenspost of hoofd van plaatselijke politie, die de beslissing zelfstandig neemt, of met machtiging van de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken*
- 1.3. P.M. Arob-beroep is mogelijk tegen visum-weigeringen betrokken instanties:
+ directie Vreemdelingenzaken
+ ministerie van Buitenlandse Zaken
+ Afdeling rechtspraak Raad van State
2. Verzoeken om een machtiging tot voorlopig verblijf of een vergunning tot verblijf vanuit het buitenland

2.1. Eerste aanleg

- aanvraag bij ambassade/consulaat;
- beslissing door visadienst van het ministerie van Buitenlandse zaken,* vaak na advies/vooronderzoek door het hoofd van de plaatselijke politie

* De visadienst is deels ondergebracht bij de directie Algemene Zaken (Buiza), deels bij de directie Vreemdelingenzaken (Just).

2.2. Rechtsmiddelen

Bij afwijzing aanvraag
machtiging tot voorlopig
verblijf

of: direct arob-beroep

betrokken instanties:

- directie Vreemdelingenzaken
- ministerie van Buitenlandse Zaken
- Afdeling rechtspraak Raad van State

of: aanvraag vergunning
tot verblijf

- directie Vreemdelingenzaken;
- hoofd van plaatselijke politie (vaak)

zie voor rechtsmiddelen bij afwijzingen van een verzoek om een
vergunning tot verblijf onder 6.

3. In Nederland ingediend verzoek om een vergunning tot verblijf
(geen asielzoeker) eerste aanleg

aanvraag

bij hoofd van plaatselijke politie

beslissing

door:

- hoofd van plaatselijke politie: of
- directie Vreemdelingenzaken

onderzoek/advies

door hoofd van plaatselijke politie

zie voor rechtsmiddelen tegen een weigering

onder 6.

4. Asiel procedure (eerste aanleg)

aanvraag

bij grenspost of hoofd van
plaatselijke politie

beslissing

door directie Vreemdelingenzaken (over-
leg met ministerie van Buitenlandse
Zaken)

onderzoek

door:

- hoofd van plaatselijke politie/grens-
post
- contactambtenaar directie Vreemde-
lingenzaken

zie voor rechtsmiddelen tegen een weigering

onder 6.

5. Beslissingen in verband met voortgezet verblijf

5.1. verlenging/niet verlen-
ging/intrekking vergun-
ning tot verblijf

door:

- hoofd van plaatselijke politie; of
- directie Vreemdelingenzaken

5.2. verlenen/weigeren
vergunning tot vestiging

door:

- hoofd van plaatselijke politie; of
- directie Vreemdelingenzaken

5.3. intrekken vestigingsver-
gunning; toelating als
vluchteling

door:

- directie Vreemdelingenzaken

5.4. van rechtswege vervallen
verklaring vergunning tot
vestiging

door:

- hoofd van de plaatselijke politie; of
- directie Vreemdelingenzaken

5.5. van rechtswege toekenning
of ontzegging verblijf
voor onbepaalde duur
(art. 10, lid 2, Vw)

door:

- hoofd van plaatselijke politie; of
- directie Vreemdelingenzaken

zie voor rechtsmiddelen tegen ontzegging van verder verblijf als
bedoeld in 5.1 tot en met 5.3, onder 6.

Rechtsmiddel bij 5.4 en 5.5 is een gewone rechtbankprocedure (be-
trokken instanties: directie Vreemdelingenzaken; landsadvocaat).

6. Rechtsmiddelen tegen ontzegging van (verder) verblijf

6.1. Herzieningsverzoek

aanvraag/beslissing

bij/door:

directie Vreemdelingenzaken

onderzoek/advies (soms)

door hoofd van plaatselijke politie

advies

door:

- advies commissie

Vreemdelingenzaken

(soms verplicht, soms onverplicht,
soms niet)

6.2. Beroep

betrokken instanties:

- Afdeling rechtspraak van de Raad van
State

- directie Vreemdelingenzaken (verweer)

- hoofd van plaatselijke politie (nader
onderzoek)

6.3. Kort geding tegen uit-
zetting

Steeds mogelijk wanneer
het de vreemdeling niet
wordt toegestaan de (de-
finitieve) beslissing
over zijn verblijf in
Nederland af te wachten

betrokken instanties:

- directie Vreemdelingenzaken

- president rechtbank

- landsadvocaat

- hoofd van de plaatselijke politie

7. Ongewenst verklaring

advies/voorstel

betrokken instanties:

- hoofd van plaatselijke politie

beslissing

- directie Vreemdelingenzaken

zie voor rechtsmiddelen

onder 6.1 en 6.2.

8. Bewaring op grond van de vreemdelingenwet.

beslissing door hoofd van plaatselijke politie

ten uitvoerlegging in huis van bewaring of politiecel

rechtsmiddel: betrokken instanties:

ambtshalve toetsing officier van justitie

verzoek om opheffing Raadkamer rechtbank

9. Uitzetting; schorsende werking

De beslissing tot uitzetting of tot opschorting ervan is verbonden met de in deze bijlage genoemde beslissingen over het verblijf.

Soms is naast de beslissing tot verblijfsbeëindiging een afzonderlijke last tot uitzetting vereist, die wordt gegeven door de directie vreemdelingenzaken of het hoofd van plaatselijke politie.

Zie voor kort geding procedures tegen uitzetting onder

6.3.

10. Executieve en administratieve taken in verband met toelating, toezicht, bewaring en uitzetting

Deze executieve en administratieve taken ter uitvoering van de vreemdelingenwetgeving worden door de plaatselijke vreemdelingendiensten voornamelijk krachtens eigen bevoegdheid uitgeoefend.

Wel zijn zij daarbij gebonden aan de algemene en bijzondere aanwijzingen van directie vreemdelingenzaken, die ook toezicht op het functioneren van de vreemdelingendiensten houdt.

De directie vreemdelingenzaken ontwikkelt in dit verband bovendien de volgende activiteiten:

- het doen opnemen van signaleringen in het opsporingsregister.
- de afwikkeling van declaraties (het ministerie betaalt gedeeltelijk de door vreemdelingen diensten gemaakte kosten van bv. uitzetting, bewaring in de politiecel of inschakeling van tolken).
- beschikbaar stellen van hulpmiddelen (zo worden bv. gratis aan vreemdelingendiensten circulaires, folders, documenten, stempels e.d. beschikbaar gesteld).
- verzorgen van opleidingen/voorlichting ten behoeve van de vreemdelingendiensten (opleidings- en beleidsconsulenten).

De plaatselijke vreemdelingendiensten houden een uitvoerige vreemdelingenregistratie en administratie bij.

De directie vreemdelingenzaken beschikt echter ter ondersteuning van zijn eigen activiteiten ook over een uitgebreide (deels geautomatiseerde) registratie en administratie.

Bijlage 5 Organisatie van de grensbewaking*

In deze bijlage wordt weergegeven wat op de stations, in de zeehavens, bij Lobith en op de dubbelbemande landdoorlaatposten de huidige bezetting van de douane en de Koninklijke marechaussee is.

5.1 De treinen

<u>Station</u>	<u>Douane</u>	<u>Koninklijke marechaussee</u>
Arnhem	24	57
Oldenzaal	11	21
Venlo	6	14

5.2 De zeehavens

<u>Doorlaatpost</u>	<u>Douane</u>	<u>Koninklijke marechaussee</u>
Amsterdam-havens (incl. IJmuiden)	5	46
Delfzijl-havens	4	17
Europoort-Rozenburg- havens	4	16
Gent-Terneuzen	0	19
Hoek van Holland-haven	5	31
Vlissingen-havens (inlc. Roompotsluis)	2	24
	<hr/>	<hr/>
	20	153

5.3 Lobith

<u>Doorlaatpost</u>	<u>Douane</u>	<u>Koninklijke marechaussee</u>
Lobith	<u>0</u>	<u>26</u>
	0	26

* In deze bijlage wordt alleen een overzicht gegeven van de organisatie van de doorlaatposten waarop de variantenontwikkeling een uitwerking heeft.

5.4 Dubbelbemande landdoorlaatposten

<u>Doorlaatpost</u>	<u>Douane</u>	<u>Koninklijke marechaussee</u>
Beek (Ubb.)-Wijler	9	16
Bergh-autoweg	17	41
Denekamp-Frensdorferhaar	10	18
Glanerbrug-Glanerbrücke	10	25
Heerlen-autoweg	15	45
Maalbroek	10	16
Nieuwe Schans-	6	18
Bundernenland		
Vaals-Vaalserquartier	10	20
Venlo-autoweg	11	36
	<hr/>	<hr/>
	98	235