

vergaderjaar 1994-1995

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 115

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 november 1994

Inleiding

Het overleg met uw Kamer over de begroting 1995 geeft mij aanleiding uw Kamer nader te informeren over **de stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek**. Sinds de tweede helft van 1993 is het aantal vreemdelingen dat in Nederland een asielverzoek indient sterk gestegen. Naar verwachting zullen in 1994 circa 55 000 vreemdelingen in Nederland asiel vragen. Het vorige Kabinet heeft in verband hiermee eerder dit jaar besloten tot een reeks van maatregelen. Maatregelen die de procedures versnellen, de verwijderingsmogelijkheden vergroten, de druk op de opvang verlichten en naar de overtuiging van het Kabinet kunnen leiden tot een substantiële daling van het aantal vreemdelingen dat jaarlijks in ons land asiel vraagt.

Tegelijkertijd heeft ook een heroverwegingsonderzoek plaatsgevonden onder leiding van de Secretaris-Generaal bij het Ministerie van Economische Zaken, prof. mr L. A. Geelhoed. Het Heroverwegingsrapport asielzoekersbeleid is op 27 mei 1994 door de toenmalige Minister van Financiën aangeboden aan uw Kamer. Op 23 september 1994 heeft het Kabinet de regeringsreactie op dit rapport vastgesteld. De regeringsreactie is als bijlage bij deze brief gevoegd.

In het regeerakkoord zijn drie belangrijke uitgangspunten neergelegd met betrekking tot de asielzoekersproblematiek. In de eerste plaats is dat de noodzaak van een Europees asielbeleid om de aanzwellende stroom vluchtelingen in goede banen te leiden, in de tweede plaats de afspraak om meer dynamiek en snelheid te leggen in de uitvoering van het huidige beleid en de toepassing van de thans geldende wetgeving en in de derde plaats grote voortvarendheid bij de invoering van nieuwe stringente wetgeving om onderscheid te kunnen maken tussen «echte» en «economische» vluchtelingen.

Maatregelen

Het overgrote deel van de asielzoekers komt via de binnengrenzen, vanuit de Bondsrepubliek Duitsland en België, naar Nederland. In mei 1994 is een geïntensiveerde vorm van vreemdelingtoezicht direct achtere de grens met België en Duitsland in werking getreden. Dit zogenoemde Mobiele toezicht vreemdelingen wordt uitgeoefend door de Koninklijke Marechaussee. Het doel is illegale binnenkomst en illegaal verblijf van vreemdelingen tegen te gaan. Daarnaast kan informatie over het tijdstip en de plek van grensoverschrijding een rol spelen bij een snelle verwijdering van afgewezen asielzoekers.

Tot en met september heeft het Mobiele toezicht vreemdelingen de volgende resultaten opgeleverd.

	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Totaal
controles	33 000	50 000	46 000	50 000	37 000	216 000
asiel aanv. overdracht regio politie	38	76	82	121	122	439
overdracht aan België, Duitsland	45	272	269	386	330	1 302
weg vervolgen	975	1 396	970	960	1 103	5 404
vals docum.	46	114	58	108	117	443
	9	14	7	14	17	514

In combinatie met de op 15 oktober jl. in Rijsbergen en Zevenaar geopende aanmeldcentra moet het Mobiele toezicht vreemdelingen leiden tot een snelle behandeling en daadwerkelijke verwijdering van met name kansloze asielzoekers, wier asielaanvraag als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk kan worden afgedaan. Asielzoekers moeten zich bij deze aanmeldcentra melden, willen zij in de procedure worden opgenomen. Binnen 24 uur vindt een eerste selectie plaats tussen kansloze en meer kansrijke asielverzoeken. De eerste categorie wordt direct afgedaan en komt niet voor opvang in aanmerking gedurende het vervolg van de procedure. De verwachting is dat het in eerste instantie om tien procent van de gevallen gaat. Na inwerkingtreding van wetswijzigingen die het «veilige landen»-concept en het «veilige derde landen»-concept invoeren zal dit percentage naar verwachting toenemen.

Het wetsvoorstel met betrekking tot «veilig land van herkomst» is in behandeling bij de Eerste Kamer. De nadere memorie van antwoord is in week 42 naar de Eerste Kamer gezonden. Het wetsvoorstel met betrekking tot «veilige derde landen» is in behandeling bij uw Kamer. De nota naar aanleiding van het verslag zal binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden.

De twee eerder genoemde maatregelen (mobiel toezicht vreemdelingen en de aanmeldcentra) zullen pas na invoering van deze wetsvoorstellen optimaal effect sorteren. De prognose voor 1995 (35 000 asielzoekers) is in belangrijke mate gebaseerd op de veronderstelling dat deze wetsvoorstellen per 1 januari 1995 in werking treden. Een spoedige behandeling van genoemde wetsvoorstellen door uw Kamer en de Eerste Kamer is naar de mening van het Kabinet dan ook geïndiceerd.

Het wetsontwerp «Koppelingswet» strekt tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Dit wetsontwerp is thans voor advies aanhangig bij de Raad van State.

Ten behoeve van de verdere intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht, heeft het vorige Kabinet besloten tot uitbreiding van de vreemdelingendiensten met 700 formatieplaatsen. Hiertoe zijn per brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 2 augustus 1994 aan de Korpsbeheerders van de 25 politieregio's convenanten ter ondertekening voorgelegd.

In de convenanten zijn algemene voorwaarden opgenomen die worden verbonden aan de toekenning van het extra budget. De belangrijkste voorwaarden zijn dat het extra budget uitsluitend mag worden aangewend voor de intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht en dat de korpsen jaarlijks aan het Ministerie van Justitie dienen te rapporteren over de resultaten. Indien het budget niet of onvoldoende wordt aangewend voor het gestelde doel, zal als uiterste middel worden overgegaan tot verlaging van het budget. De feitelijke invulling van de extra formatieplaatsen zal per regio verschillen, aangezien dit afhangt van het soort personeel dat aangetrokken moet worden en de wijze waarop dit gebeurt. De feitelijke invulling van de extra formatieplaatsen zal gefaseerd gebeuren, in de periode vanaf heden tot 1 juli 1996. Volgens de huidige planning zullen op zeer korte termijn (dat wil zeggen vrijwel direct nadat de formele, schriftelijke toekenning van het extra budget aan de korpsen heeft plaatsgevonden) 170 formatieplaatsen kunnen worden ingevuld. Per 1 januari 1995 zal dit aantal zijn opgelopen tot 395, per 1 juli 1995 tot 460 en per 1 januari 1996 tot 515. Per 1 juli 1996 zal de volledige invulling van 650 formatieplaatsen zijn gerealiseerd. Vooralsnog worden er 50 formatieplaatsen gereserveerd voor uitbreiding van het politiepersoneel in de politieregio's waarin de AC's zijn gevestigd.

Naast de hierboven genoemde maatregelen, worden ook activiteiten ontplooid in het buitenland. In een aantal landen is reeds gexperimenterd met opstapcontroles voor vreemdelingen die per vliegtuig naar Nederland reizen. De controles dienen ter voorkoming van de inreis in Nederland van ongedocumenteerde vreemdelingen. Ze zijn uitgevoerd in landen als Ghana, Nigeria, Togo en Tanzania. Dit beleid wordt met kracht voortgezet op wisselende plaatsen die daartoe aan de hand van instroomgegevens aanleiding geven.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in oktober 1994 immigratiemedewerkers geplaatst op de Nederlandse ambassades te Moskou, Accra en Colombo. Deze medewerkers worden ingezet in de strijd tegen illegale immigratie en mensensmokkel. Zij onderhouden daartoe rechtstreeks contact met ondermeer de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst en de immigratie-autoriteiten in de betrokken landen. De Ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken bezien of nog meer landen in aanmerking komen voor plaatsing van immigratiemedewerkers.

Internationale samenwerking

In het regeerakkoord is aangegeven dat Nederland zal streven naar Europese harmonisatie van het asielbeleid en het in Europees kader opstellen van een regeling voor lastenverdeling (burden sharing).

Op het gebied van burden sharing heeft Duitsland onlangs een concreet voorstel gedaan, dat heeft geleid tot terughoudende reacties van met name Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In feite is het voorstel al een stap terug ten opzichte van de eerdere voorstellen van het Duits voorzitterschap waarin sprake was van evenredige verdeling van alle asielzoekers of van de daaraan verbonden kosten. Omdat dit voorstel reeds aanstonds onhaalbaar bleek stelt Duitsland thans voor de instroom van grote groepen ontheemden evenredig te verdelen in het kader van de

tijdelijke bescherming. Aldus zal burden sharing pas in de praktijk toegepast kunnen worden wanneer de Europese Unie opnieuw met een situatie als de oorlog in het voormalige Joegoslavië zal worden geconfronteerd. Desondanks zal Nederland de idee van burden sharing krachtig blijven ondersteunen en zich zeer constructief opstellen ten behoeve van het bereiken van concrete resultaten.

In het kader van de besprekingen over de harmonisatie van het asielbeleid wordt gewerkt aan een éénduidige toepassing van de elementen van vluchtelingenstatus die door het Verdrag van Genève worden gegeven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vervolging wegens ras, vervolging wegens nationaliteit, de interpretatie van het begrip «vervolging» en dergelijke. Nederland is samen met de Bondsrepubliek Duitsland de drijvende kracht achter de besprekingen. Verwacht mag worden dat resultaten op dit terrein in 1995 aan de JBZ-Raad kunnen worden voorgelegd. Deze zullen zowel de harmonisatie van het inhoudelijke asielbeleid betreffen als minimum waarborgen voor de asielprocedure.

Opvang in de regio wordt al geruime tijd toegepast. Hiertoe beheert UNHCR met steun van de internationale gemeenschap kampen voor vluchtelingen in landen in de regio van het land van herkomst. Versterking van opvang in de regio is gewenst. Een daartoe door mijn voorganger genomen initiatief gericht op opvang van asielzoekers in procedure in de regio van het land van herkomst wordt op dit moment besproken in het kader van de Intergovernmental Consultations, een officieus samenwerkingsverband van de 15 grootste donoren van UNHCR. Voordeel van dit forum is enerzijds het informele karakter en anderzijds de aanwezigheid van VS, Canada en Australië. Te verwachten is dat met name in dit kader aspecten van dit concept verder uitgewerkt zullen worden. Niettemin mag ook van deze besprekingen niet verwacht worden dat zij op afzienbare termijn concrete resultaten zullen voortbrengen.

Opvang, overname en verwijdering

In januari van dit jaar is met de VNG en het IPO afgesproken om op termijn te komen tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Het Rijk wordt daarbij verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, de gemeenten worden verantwoordelijk voor de opvang en huisvesting van verblijfsgerechtigden. De decentrale opvang van asielzoekers in gemeenten komt hiermee te vervallen. Over de resultaten van het recente overleg van een Kabinetsdelegatie met vertegenwoordigers van de VNG en het IPO bent u op 1 november jl. geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken.

Door verschillende oorzaken wordt het steeds moeilijker om voldoende opvangplaatsen te realiseren voor asielzoekers. De belangrijkste oorzaak is de sterke stijging van het aantal asielzoekers in 1994. Daardoor zijn er achterstanden ontstaan bij de afdoening, waardoor de gemiddelde duur van de procedures langer is geworden hetgeen direct gevolgen heeft voor de noodzakelijke capaciteit van de opvang. Daarnaast verblijven er veel afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers in de opvang, die om technische of beleidsmatige redenen nog niet kunnen worden verwijderd.

Om de dit jaar ontstane achterstanden bij de afdoening van asielverzoeken weg te werken, heeft het Kabinet besloten om de huidige verhoogde capaciteit van Justitie in 1995 te handhaven. Daarmee kunnen de genoemde achterstanden tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht indien de instroom van asielzoekers in 1995 overeenkomstig de huidige verwachtingen daalt.

Met de Landsadvocaat is gesproken over de grote aantallen voorlopige voorzieningen, die in vreemdelingenzaken worden gevraagd. Teneinde de dossierstromen in goede banen te leiden vindt reeds geruime tijd werkoverleg plaats tussen de Landsadvocaat, de coördinerend vice-President van de arrondissementsrechtbank te Den Haag en vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie. Verder beraad ik mij over mogelijkheden om een deel van de zaken buiten het kantoor van de Landsadvocaat te laten afdoen, uiteraard in goede afstemming met de hierbovengenoemde participanten.

Technische problemen bij de verwijdering kunnen worden veroorzaakt doordat de betrokken vreemdeling weigert mee te werken aan het verkrijgen van de noodzakelijke reis- en identiteitsdocumenten. Het vorige Kabinet heeft reeds besloten om afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers die weigeren mee te werken aan de verwijdering niet langer voor opvang in aanmerking te laten komen. De afgelopen maanden is ter uitvoering van dit besluit, in samenwerking met alle betrokken partijen, een draaiboek opgesteld voor zowel de decentrale als de centrale opvang. Ik heb onlangs een circulaire ten behoeve van de uitvoering van dit draaiboek laten uitgaan naar de gemeenten. Het gaat hierbij specifiek om afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers die zich bevinden in de decentrale opvang in gemeenten en die niet meewerken aan hun verwijdering. Door het Kabinet wordt momenteel gezien in hoeverre een dergelijke maatregel ook wenselijk is voor degenen die in de centrale opvang verblijven en niet meewerken aan hun verwijdering.

Naast de individuele vreemdelingen die hun medewerking weigeren bij de verwijdering, zijn er ook een aantal landen die weigeren hun eigen onderdanen terug te nemen of niet of nauwelijks meewerken bij de verwijdering. Internationale samenwerking kan helpen om meer effectieve druk uit te oefenen op landen die weigeren te voldoen aan de desbetreffende internationaal aanvaarde verplichting. Het Kabinet gaat er van uit dat niet-medewerking aan het terugnemen van eigen onderdanen in de bilaterale contacten met die landen nadrukkelijk aan de orde zal worden gesteld.

Het sluiten van terugnameovereenkomsten met herkomstlanden is een belangrijk middel om de verwijdering te vergemakkelijken. Hiertoe worden momenteel met verschillende landen besprekingen gevoerd. In multilateraal kader wordt binnen de Europese Unie gewerkt aan een model-overnameovereenkomst. Voorts wordt bij de onderhandelingen tussen de Europese Unie en derde landen over samenwerkingsakkoorden telkens gezien welke plaats terugname van eigen onderdanen in deze akkoorden kan worden gegeven.

Nu tot inwerkingstelling van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst wellicht nog dit jaar onder Duits voorzitterschap kan worden besloten, zullen ook de banden op uitvoeringsniveau tussen de Schengenlanden worden aangehaald. Nederland heeft met het zogeheten «Wittem-overleg» hiertoe al een bijzonder bruikbare voorzet gegeven. In het kader van dit overleg zijn met de Benelux-partners en de Bondsrepubliek Duitsland afspraken gemaakt over praktische samenwerking op onder andere het gebied van verwijdering en overname. Over de vorderingen in dit overleg is uw Kamer reeds tweemaal schriftelijk geïnformeerd. Naar aanleiding van het overleg met de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Justitie op 3 november jl., kan ik u nog het volgende meedelen. Op basis van het Wittem-overleg zullen verbindingsambtenaren worden uitgewisseld. Sinds 7 november 1994 is een Nederlandse verbindingsambtenaar gestationeerd bij de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in

Brussel. Binnen enkele weken zal een Belgische verbindingssambtenaar worden gestationeerd bij het district Zuid-Oost van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Er wordt naar gestreefd om per 1 januari 1995 één Nederlandse verbindingssambtenaar te stationeren in Bonn of Neurenberg en om vanaf diezelfde datum twee Duitse verbindingssambtenaren in Nederland te stationeren. Eén Duitser zal dan worden gestationeerd bij het hoofdkantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in Den Haag en één bij het district Noord-Oost van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Voor wat betreft de uitwisseling van dactyloscopische gegevens, wordt momenteel bezien hoe de Belgische en Nederlandse systemen technisch gekoppeld kunnen worden. Met de Duitsers wordt intensief gesproken over de juridische en technische mogelijkheden voor de uitwisseling van dactyloscopische gegevens. Het Wittem-overleg heeft er tenslotte voor gezorgd dat bij de verwijdering van de zogeheten «asieltoeristen» nauw kon worden samengewerkt met de Duitse autoriteiten. Het derde Wittem-overleg zal waarschijnlijk nog dit jaar plaatsvinden, uiteraard zal uw Kamer over de resultaten op de hoogte worden gehouden.

Enkele landen, die geen lid zijn van de Europese Unie, hebben aan de Schengenlanden kenbaar gemaakt tot de Schengen-Polen overeenkomst te willen toetreden. Bulgarije heeft hieraan de uitdrukkelijk wens gekoppeld dat tevens de visumplicht voor dat land wordt afgeschaft.

De Schengenlanden juichen toetreding tot de overnameovereenkomst toe, maar stellen zich zeer behoudend op waar het gaat om gelijktijdige afschaffing van de visumplicht.

Ten behoeve van een effectieve verwijdering worden ook plannen ontwikkeld voor een justitieel verblijfcentrum in Ter Apel. Speciale aandacht wordt daarbij besteed aan de juridische vormgeving (mogelijke modaliteiten en rechtsgrondslag). Ik herhaal hier mijn toezegging zoals gedaan bij de behandeling van de Justitie-begroting in uw Kamer, dat u – na instemming van het Kabinet – over de plannen nader zult worden geïnformeerd.

Tenslotte verblijft er nog een aanzienlijk aantal beleidsmatig niet-verwijderbaren in de opvangvoorzieningen. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door het feit dat Justitie, met instemming van het Kabinet, zeer terughoudend is met het verlenen van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf aan asielzoekers die niet rechtstreeks uit het land van herkomst maar via een ander (veilig) land zijn ingereisd en die niet kunnen worden verwijderd naar hun land van herkomst wegens de slechte algehele situatie aldaar. Indien aan deze categorie in grote getale voorwaardelijke vergunningen worden verleend, gaat Nederland uit de pas lopen met de ons omringende landen. Dit heeft ongetwijfeld een aanzuigende werking waardoor de instroom van asielzoekers weer gaat stijgen en de effecten van de eerder genoemde maatregelen weer deels teniet worden gedaan. Daarom worden eerst uitgebreid de verwijderingsmogelijkheden onderzocht, hetgeen tijd vergt. Gedurende dit onderzoek verblijven de betrokken vreemdelingen in de opvangvoorzieningen, die daardoor extra worden belast.

Voor een significante uitbreiding van de verwijderingsmogelijkheden is Nederland direct afhankelijk van de medewerking van andere landen. Ondanks alle genoemde nationale en internationale inspanningen, zijn resultaten eerst op termijn te verwachten. De problemen bij de opvang van asielzoekers zijn daarentegen acuut en omvangrijk. Het Kabinet ziet zich hier voor een dilemma geplaatst. Er bestaat geen internationale verplichting voor het opvangen van asielzoekers; de praktijk in de verschillende landen is op dit punt dan ook zeer divers. Nederland

verschafft complete opvangfaciliteiten, ook voor uitgeprocedeerden die niet kunnen worden verwijderd. Beperking van de voorzieningen of het zelfs in bepaalde gevallen onthouden van opvang zal leiden tot een toename van de illegaliteit met inbegrip van de daaraan verbonden sociale en maatschappelijke gevolgen. Dit kan niet los worden gezien van de wenselijkheid van een voldoende maatschappelijk draagvlak voor de integratie en de beeldvorming rond etnische minderheden. Ook kan worden in hoeverre het mogelijk is om de juridische procedures verder te versnellen. De vereiste zorgvuldigheid mag hierbij echter niet uit het oog worden verloren. Het Kabinet beraadt zich nog op deze dilemma's.

Voorlopige inschatting van budgettaire consequenties asielzoekersproblematiek

Ondanks de in de vorige paragrafen genoemde beleidsmaatregelen wordt het kabinet, op basis van huidige, nog voorlopige inschattingen, geconfronteerd met een dreigende tegenvaller op het asielzoekersdossier van per saldo circa 150 miljoen ten opzichte van de ontwerp-begroting 1995 en de meerjarencijfers.

Bij deze voorlopige inschatting is er van uitgegaan dat de wetsvoorstellen «veilige landen» en «veilige derde landen» per 1 januari 1995 in werking zullen treden. Dit betekent dat de instroomveronderstellingen, zoals die zijn verwerkt in de ontwerp-begroting 1995 en meerjarencijfers, ongewijzigd zijn gebleven, te weten 55 000 in 1994 en 35 000 in 1995 en latere jaren. Latere inwerkingtreding van de beide wetsvoorstellen kan ertoe leiden dat de budgettaire dreiging in de komende jaren hoger zal uitkomen dan de hierboven genoemde 150 miljoen.

De dreigende budgettaire problematiek zal worden betrokken bij de besluitvorming ten aanzien van de Voorjaarsnota 1995/Kaderbrief 1996.

Deze genoemde budgettaire dreiging is een saldo van tegenvallende en meevallende tendensen, waarbij de tegenvallers naar huidige inzichten in 1995 zullen optreden terwijl de meevallers zich naar verwachting gespreid over de gehele kabinetsperiode zullen voordoen.

Tegenvallende tendensen

Vanwege een langer dan geraamde behandelingsduur, een langer dan geraamde periode tussen statusverlening en uitplaatsing naar gemeenten en het terughoudende beleid ten aanzien van de afgifte van voorwaardelijke vergunningen tot verblijf (zgn. vtv-statussen) aan gedoogden, zullen er naar verwachting tijdelijk (in 1995) extra uitgaven moeten worden gedaan voor de realisatie van (de)centrale opvangcapaciteit (kosten circa 500 miljoen in 1995). Om deze tegenvallende tendens zoveel mogelijk te beperken, heeft het kabinet besloten om de behandelcapaciteit van Justitie voor 1995 te handhaven op het niveau 1994 (kosten circa 100 miljoen in 1995). Hierdoor wordt Justitie in staat gesteld om de lopende/oude asielverzoeken af te handelen.

Voorts leidt het akkoord met de VNG en het IPO van 27 oktober jl. inzake de opvang en huisvesting van asielzoekers en verblijfsgerechtigden tot hogere uitgaven (kosten circa 50 miljoen in 1995).

Meevallende tendensen

Hierboven is reeds aangegeven dat het lager dan geraamde aantal afgiften van vtv-statussen aan gedoogden er naar verwachting toe zal

leiden dat de druk op de opvangcapaciteit wordt vergroot. Een direct gevolg van een lager dan geraamd aantal vtv-statussen leidt er echter ook toe dat naar huidige inzichten de uitgaven voor de voorliggende voorziening en onderwijs aan vtv'ers in deze kabinetsperiode lager zullen uitvallen dan geraamd bij ontwerp-begroting 1995 (circa 150 miljoen in 1995 en gemiddeld ruim 100 miljoen in de jaren 1996 tot en met 1998).

De in de vorige paragraaf genoemde nadere maatregelen ter beperking van de opvang- en doorstroomproblematiek kunnen er toe leiden, dat de dreigende tegenvaller op het asielzoekersdossier enigszins lager uitkomt.

Uitvoeringsbeeld 1994

Het uitvoeringsbeeld 1994 laat bij de uitgaven ten behoeve van het asielzoekersbeleid naar huidige inzichten een incidentele onderschrijdingstendens zien. In het kader van de Najaarsnota 1994 zal de Kamer nader geïnformeerd worden over de concrete omvang ervan.

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

REGERINGSREACTIE OP HET HEROVERWEGINGSRAPPORT ASIELZOEKERSBELEID ZOALS VASTGESTELD IN DE MINISTERRAAD OP 23 SEPTEMBER 1994

I. ALGEMEEN

Inleiding

Op verzoek van het vorige Kabinet heeft een breed samengestelde interdepartementale werkgroep onder leiding van de Secretaris-Generaal bij het Ministerie van Economische Zaken, prof. mr L. A. Geelhoed, een heroverwegingsonderzoek uitgevoerd naar een structurele aanpak van de asielzoekersproblematiek. Het onderzoek vond plaats van november 1993 tot en met april 1994.

Op basis van heldere analyses wordt in het eindrapport een groot aantal voorstellen gedaan die, naar de mening van de werkgroep, de problematiek beheersbaar moeten maken. Het onderzoek is uitgevoerd in een periode dat het Kabinet een aantal maatregelen heeft genomen ter beperking van de instroom. Dit naar aanleiding van de sterke stijging van de instroom vanaf de tweede helft van 1993. De werkgroep heeft deze maatregelen – die zij overigens ondersteunt – ook in haar rapport opgenomen, zodat deze in samenhang met andere voorgestelde beleidsmaatregelen van de heroverweging van het asielbeleid kunnen worden gezien.

Het vorige Kabinet heeft, in verband met haar demissionaire status geen officieel standpunt meer ingenomen ten aanzien van het rapport van de werkgroep. Het nieuwe Kabinet zal dit alsnog doen. Daarbij zal tevens van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om in het verlengde van het regeerakkoord de aandachtspunten voor de komende periode te formuleren.

Benadering door de werkgroep

De werkgroep heeft zelf het onderzoeksterrein gedefinieerd als het beleid, dat specifiek betrekking heeft op asielzoekers vanaf het moment van binnenkomst in Nederland (asielverzoek) tot het moment van uitstroom als verblijfsgerechtigde naar een reguliere woning in een gemeente danwel het moment van vertrek (verwijdering) uit ons land waarbij met name ook aandacht is besteed aan het voor- en natraject. Daarmee is door de werkgroep in zoveel woorden de gehele asielketen aangegeven. Een keten waarin een groot aantal departementen, lagere overheden en uitvoeringsorganisaties een rol spelen. Een grote verdienste van het rapport is dat de onderlinge afhankelijkheden binnen de keten helder tot uitdrukking zijn gebracht.

Door de werkgroep wordt geconstateerd dat de laatste jaren de opvang van asielzoekers het ventiel geweest is om de druk, ontstaan bij de behandeling van de asielverzoeken en bij de uitstroom naar reguliere huisvesting te verlichten. De opvangcapaciteit is hierdoor de afgelopen jaren sterk uitgebreid en de kosten zijn enorm gestegen.

Zoals in het rapport ook is aangegeven heeft de werkgroep nadrukkelijk getracht om de incrementele en accomoderende aanpak te vermijden en komt vervolgens tot een groot aantal (soms drastische) maatregelen waar hieronder nader op zal worden ingegaan.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De keten indachtig heeft de werkgroep ook de ministeriële verantwoordelijkheidsverdeling op het asielterrein nader onderzocht. Dit onderdeel van het rapport is inmiddels achterhaald door het nieuwe regeerakkoord. Door het Kabinet zijn wijzigingen aangebracht in die verantwoordelijkheidsverdeling. De Minister van Justitie is nu verantwoordelijk voor zowel de asielprocedure als voor de opvang van asielzoekers tijdens hun procedure tot het moment waarop positief wordt besloten ten aanzien van hun aanvraag om toelating. Hiermee is gekozen voor het onderbrengen van de kernprocessen van het asielbeleid bij één departement, hetgeen één van de opties is die door de werkgroep worden genoemd. Hierbij behoudt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de eigen verantwoordelijkheid in het voortraject, en met name ook de verantwoordelijkheid voor het visumbeleid en de informatieverschaffing waarover onlangs tussen Ministerie van Justitie en Ministerie van Buitenlandse Zaken concrete werkafspraken zijn gemaakt.

De Minister van Justitie behoudt zijn verantwoordelijkheid voor het gehele vreemdelingenbeleid, waaronder het verwijderingsbeleid en het beleid ten aanzien van het vreemdelingentoezicht. Deze beleidsterreinen komen in beeld wanneer de Minister van Justitie afwijzend heeft beschikt op een verzoek om toelating als vluchteling.

Vanaf het moment dat aan de asielzoeker een verblijfstitel is verleend, is de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister verantwoordelijk voor de samenhang van het beleid van de verschillende betrokken ministers, alsmede voor de relatie naar de lagere overheden en de coördinerende taken ten aanzien van het integratiebeleid.

II. VOORSTELLEN VAN DE WERKGROEP

1. Voorstellen die reeds worden uitgevoerd

Inleiding

De werkgroep heeft een groot aantal maatregelen bestudeerd en voorgesteld met het oog op het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit van het asielbeleid. Deze voorstellen zouden moeten leiden tot een samenhangend geheel van beleidsmaatregelen. Het vorige Kabinet heeft hangende het onderzoek door de werkgroep besloten tot het nemen van verschillende – ook door de werkgroep voorgestelde – maatregelen. Deels zijn deze maatregelen reeds geëffectueerd, deels zijn ze reeds in gang gezet en moeten deze onder het huidige kabinet worden afgerond.

Veilige landen van herkomst en veilige derde landen

Door het vorige kabinet is reeds een wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ingediend strekkende tot invoering van het «veilige land van herkomst-beginsel» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 588). Met deze wijziging wordt het mogelijk asielverzoeken van vreemdelingen uit nader – bij AMvB – aan te wijzen landen versneld af te handelen. De Tweede Kamer heeft reeds zijn goedkeuring aan het wetsvoorstel gegeven en de behandeling in de Eerste Kamer zal kort na het zomerreces kunnen worden afgerond. Door de werkgroep wordt invoering van dit beginsel gezien vanuit het oogpunt om de instroom bestuurlijk beheersbaar te maken, onder andere door middel van de ontmoedigende werking die hiervan uitgaat. Vastgesteld kan worden dat het voorstel van de werkgroep met dit wetsvoorstel gevolgd wordt. In zijn

rapport stelt de werkgroep dat het denkbaar is eveneens «veilige gebieden» van bepaalde landen aan te wijzen, omdat het eerder mogelijk zal zijn een gebied als veilig aan te merken dan een heel land en daarmee flexibeler kan worden gereageerd op veranderingen in de wereld. Hieraan kleven echter een groot aantal voornamelijk praktische bezwaren. Het hierbovengenoemde wetsvoorstel voorziet dan ook niet in deze mogelijkheid. Desalniettemin wordt deze variant voor de toekomst niet bij voorbaat uitgesloten door het Kabinet. In bijzondere omstandigheden kan het mogelijk of zelfs noodzakelijk zijn om te gaan werken met «veilige gebieden». Het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet strekkende tot invoering van het «veilige derde land-beginsel» is op 9 augustus jl. aan de Tweede Kamer voorgelegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 807). Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt asielverzoeken niet in behandeling te nemen, wanneer vaststaat dat de vreemdeling Nederland is binnengekomen via een land dat als veilig kan worden gekwalificeerd en dat zal worden opgenomen op een – eveneens door middel van AMvB – op te stellen lijst. Dit wetsvoorstel ligt geheel in lijn met het voorstel daartoe van de werkgroep.

In het Regeerakkoord wordt de noodzaak van aanvaarding van het wetsvoorstel inzake de veilige derde landen expliciet aangegeven (p. 57). Aan beide wetsvoorstellen wordt in de Regeringsverklaring gerefereerd (p. 24).

Mobiel toezicht vreemdelingen en instelling van aanmeldcentra

Per 2 mei 1994 is in de oostelijke en zuidelijke provincies het mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) van start gegaan, uitgeoefend door de Koninklijke Marechaussee. De werkgroep ziet deze vorm van toezicht vooral functioneren in relatie tot een snellere schifting van kansloze en kansrijke asielzoekers. Daartoe legt de werkgroep een directe relatie met de aanmeldcentra. In de praktijk bewijst het mobiel toezicht eerst en vooral reeds zijn nut bij het tegengaan van illegale binnenkomst en verblijf.

In het Regeerakkoord wordt meer in het algemeen aandacht gevraagd voor de capaciteit voor het vreemdelingtoezicht (p. 56). In de Regeringsverklaring wordt bovendien aangegeven dat het vreemdelingtoezicht ten aanzien van illegaal verblijvenden meer prioriteit zal krijgen (p. 23).

De aanmeldcentra in Zevenaar en Rijsbergen zullen half oktober operationeel zijn, zodat vreemdelingen die in het kader van het mobiel toezicht te kennen geven asiel te willen aanvragen direct naar de aanmeldcentra verwezen kunnen worden. Alsdan zal – op basis van de huidige ervaringen – het mobiel toezicht tevens van belang blijken bij de verwijdering van direct afgewezen asielzoekers omdat vaststaat hoe men Nederland is ingereisd. Dit laatste is van belang voor een snelle overname door de buurlanden.

In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat met spoed een plan van aanpak voor de aanmeldcentra zal worden ontwikkeld (p. 57).

Het vorige kabinet heeft besloten tot het loslaten van de koppeling asielverzoek–opvang waar het de procedure in de AC's betreft: indien een asielverzoek binnen 24 uur afgewezen kan worden wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, worden geen opvangfaciliteiten verstrekt. De Minister van Justitie heeft de Tweede Kamer bij brief van 7 juni 1994 hierover geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 19 637, nr. 104). Bovendien is onlangs eveneens

van de koppeling afgeweken bij de behandeling van asielverzoeken van de zogenaamde «asieltoeristen» (brief van de Minister van Justitie d.d. 10 augustus 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400, hoofdstuk VI, nr. 55).

Burden sharing

In enkele internationale fora is het voorstel van «burden sharing» (lastenverdeling) ter bespreking ingebracht. Deze besprekingen bevinden zich nog in een beginstadium waardoor het concept nog verre van uitgewerkt is. Tevens moet worden vastgesteld dat slechts weinig landen zich een verklaard voorstander van burden sharing hebben betoond. In het algemeen kunnen twee concepten (of een combinatie ervan) worden onderscheiden, namelijk het overnemen van asielzoekers (al dan niet beperkt tot asielzoekers afkomstig uit landen waar men een burgeroorlog ontvlucht is) en het financieel onderling compenseren van de lasten. Factoren als verdelingsparameters, doelgroepen, criteria om vlucht-situaties te beoordelen e.d. zijn nog geenszins uitgewerkt. Het meest concrete voorstel wordt momenteel in het kader van de Europese Unie besproken op basis van een voorstel van het Duitse voorzitterschap. Een groot aantal landen heeft principiële bezwaren tegen het concept, terwijl andere landen – waaronder Nederland – het Duitse voorstel op onderdelen aangepast zouden willen zien. De bedenkingen over de haalbaarheid van invoering van burden sharing, die door de werkgroep worden genoemd, lijken derhalve gegrond te zijn.

Uitbreiding pre boarding checks

De goede ervaringen die zijn opgedaan met uitgebreide pre-boarding checks in met name Kenia hebben inmiddels geleid tot het uitbreiden van de assistentie aan incheck-personeel bij vluchten uit Accra (Ghana), Lagos (Nigeria), Lomé (Togo) en Dar es Salaam (Tanzania). Tevens worden binnenkort door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van start gegaan met een flexibel inzetbare pool van speciale immigratie-deskundigen. In eerste instantie zullen deze medewerkers worden ingezet voor projecten te Moskou (Rusland), Islamabad (Pakistan) en Accra (Ghana). Ook deze maatregelen komen volledig overeen met de voorstellen van de werkgroep.

Optimaliseren ambtsberichten

In maart 1994 zijn tussen de Ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken – in lijn met de voorstellen van de werkgroep – concrete werkafspraken gemaakt over de procedures die gevolgd moeten worden bij het opstellen van ambtsberichten en over de informatieverwerking en -verwerking inzake de situatie in voor het asielbeleid relevante landen. Bovendien is een vaste overlegprocedure ingesteld om zonodig tijdig te signaleren dat het aantal asielzoekers in Nederland uit een bepaald land of een bepaalde regio in vergelijking met andere Europese landen uitstijgt boven het gemiddelde. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt periodiek de in het rapport van de werkgroep genoemde rapportages op over potentiële brandhaarden. Tevens heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de monitoring van asielzoekersstromen geïntensiveerd. Hierdoor wordt het mogelijk om vroegtijdig in te spelen op significante veranderingen in in- en uitstroom bepalende factoren, alsmede op mogelijkheden voor opvang in de regio.

Intensivering verwijderingsbeleid

Een geloofwaardig verwijderingsbeleid vereist grotere inspanningen ten

aanzien van de daadwerkelijke verwijdering van die vreemdelingen wier asielverzoek is afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. In overeenstemming met het rapport van de werkgroep kan een onderscheid in nationale en internationale beleidsmaatregelen worden gemaakt. Voor wat betreft de nationale component, vergroting van de capaciteit van de vreemdelingendiensten, kan gesteld worden dat hieraan reeds wordt voldaan middels de uitbreiding van de vreemdelingendiensten met in totaal 650 formatieplaatsen (waarvan 200 ter compensatie dienen van het terugtrekken van ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee die bij de vreemdelingendiensten werkzaam waren). Daarnaast is al opgemerkt dat het mobiel toezicht vreemdelingen een belangrijke impuls voor het toezicht is. Internationaal worden met verschillende landen besprekingen gevoerd over het sluiten van overnameovereenkomsten (Roemenië en Slowakije). In multilateraal kader wordt binnen de Europese Unie gewerkt aan een model-overnameovereenkomst. Voorts zijn met de Benelux-partners en Duitsland in het kader van «Wittem» afspraken gemaakt over praktische samenwerking op onder andere het gebied van verwijdering en overname. Over de vorderingen in dit zogeheten Wittem-overleg is de Tweede Kamer reeds tweemaal schriftelijk geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 19 637, nr. 101 en nr. 111).

In de Regeringsverklaring is aangegeven dat het uitzettingsbeleid zal zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Zeevalking (p. 23). Tevens is in de Regeringsverklaring opgenomen dat het sluiten van overeenkomsten voor de terugname van illegale vreemdelingen door landen van herkomst zal worden bevorderd (p. 23).

2. Voorstellen die niet worden gevolgd

Inleiding

Door de werkgroep worden een aantal voorstellen gedaan, die door het Kabinet niet worden gevolgd. Voordat deze voorstellen aan de orde komen, zal voor de duidelijkheid eerst een overzicht worden geven van de verschillende categorieën asielzoekers die we op dit moment kennen.

Wanneer naar de individuele asielzoeker wordt gekeken, zijn de volgende categorieën te onderscheiden:

1. de asielzoeker wiens aanvraag wordt ingewilligd omdat hij gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de Vreemdelingenwet; hij krijgt de A-status;
2. de asielzoeker die op individuele gronden niet in aanmerking komt voor toelating als vluchteling, maar waarbij terugsturen naar het land van herkomst onverantwoord wordt geacht vanwege de (traumatiserende) ervaringen die hij daar heeft gehad; deze asielzoeker kan in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf zonder beperkingen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard;
3. de asielzoeker die op individuele gronden niet in aanmerking komt voor toelating als vluchteling, maar waarbij verwijdering een schending van artikel 3 EVRM zou opleveren wegens de slechte algehele situatie in het land van herkomst (de gedoogden); deze asielzoeker komt in principe in aanmerking voor een vvtv;
4. de asielzoeker waarbij een gedegen onderzoek naar de aanvraag voorshands onmogelijk is vanwege de massaliteit van de instroom uit één

bepaald land (ontheemden); vanwege de situatie in het land van herkomst is terugkeer voorlopig niet mogelijk; in afwachting van het onderzoek krijgt de ontheemde een vvtv;

5. de asielzoeker wiens verzoek niet voor inwilliging in aanmerking komt, maar waarbij de asielprocedure – buiten zijn schuld om – zo lang heeft geduurd, dat de billijkheid vereist dat diens verblijfspositie nader wordt beschouwd. Aan deze asielzoeker kan, mede gelet op de individuele omstandigheden, een vergunning tot verblijf zonder beperkingen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard worden verleend. In het algemeen wordt hierbij een termijn van drie jaren gehanteerd.

6. de asielzoeker wiens aanvraag niet wordt ingewilligd, maar waarbij technische problemen verwijdering voorsnog onmogelijk maken; deze asielzoeker wordt (in principe) wel opgevangen, maar komt niet in aanmerking voor een verblijfstitel;

7. de asielzoeker wiens aanvraag niet wordt ingewilligd en die het land dient te verlaten (al dan niet onder toezicht van de bevoegde autoriteiten);

Juridische sluiting van de binnengrenzen

De werkgroep is van mening dat invoering van met name het «veilige derde land-beginsel» en het mobiel toezicht vreemdelingen onvoldoende invloed zal hebben op de instroom. Om wel effectief de instroom te kunnen beperken en de asielprocedure niet te laten verstopen door asielzoekers die via de buurlanden naar Nederland toekomen en daarheen teruggestuurd kunnen worden, stelt de werkgroep voor de binnengrenzen «juridisch» te sluiten. Dit zou bewerkstelligd moeten worden door de Vreemdelingenwet niet van toepassing te laten zijn op asielzoekers die via de binnengrenzen Nederland zijn binnengekomen.

Het kabinet acht uitwerking van dit voorstel om de volgende redenen onnodig en niet opportuun. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de combinatie van registratie en behandeling van asielverzoeken in de aanmeldcentra met de toepassing van het «veilige derde land-beginsel» dezelfde effecten heeft als dit «juridisch sluiten» van de binnengrenzen. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de procedure voor een dergelijke ingrijpende wetswijziging zo kort na de herziening van de Vreemdelingenwet niet op korte termijn gerealiseerd zal kunnen worden en zeker niet vóór het moment van inwerkingstelling van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst waarna de werkgroep het voorstel niet meer nodig acht. Tenslotte zou de jurisprudentie pas uitwijzen of de rechter alsnog een toets zal aanbrengen voor het bepalen van vluchtelingenschap teneinde aan het non-refoulement verbod van het Vluchtelingenverdrag te kunnen toetsen. Naast deze redenen die leiden tot de conclusie het voorstel van de werkgroep niet te volgen, moet nog gewezen worden op de ongewenste neveneffecten die het voorstel met zich meebrengt.

In de eerste plaats werkt het voorstel illegaal verblijf in de hand doordat opvang aan deze categorie asielzoekers wordt onthouden. In de tweede plaats zou een dergelijk wetsvoorstel tot weerstand bij de buurlanden leiden, zoals dit met het mobiel toezicht vreemdelingen ook is gebeurd waarbij de onlangs in het kader van «Wittem» opgebouwde werkrelaties met Duitsland en België op de tocht zullen komen te staan. Tenslotte zal het de Nederlandse inspanningen om tot een Europese regeling voor burden sharing te komen ongelooftwaardig maken.

Vvtv voorbehouden voor ontheemden

De Nederlandse overheid wordt net als andere Europese landen al jaren geconfronteerd met asielzoekers die «in verband met de algehele situatie in het land van herkomst» niet teruggestuurd kunnen worden, maar die evenmin in aanmerking komen voor toelating als vluchteling of anderszins. Deze patstelling (niet toelaten, maar ook niet kunnen verwijderen) heeft geleid tot het «gedogen». Met de herziening van de Vreemdelingenwet is – om tegemoet te komen aan het nationaal juridisch vacuüm van het gedogen – de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) ingevoerd. Tevens vormt de vvtv de verblijfstitel voor ontheemden, dat wil zeggen vreemdelingen die ten gevolge van plotselinge en grootschalige calamiteiten (burgeroorlog) hun land zijn ontvlucht. Door de massaliteit van de instroom van ontheemden is een gedegen onderzoek van alle asielaanvragen onmogelijk, evenals verwijdering. In afwachting van het onderzoek inzake een aanvraag om toelating krijgt de ontheemde een vvtv.

Beide categorieën hebben met elkaar gemeen dat de Minister van Justitie kan besluiten tot intrekking van de vvtv wanneer de algehele situatie in het land van herkomst wijzigt waardoor terugkeer mogelijk wordt. Is dit na drie jaar nog niet gebeurd, dan kan de vvtv worden omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperkingen.

De werkgroep stelt voor om gedoogden niet meer in aanmerking te laten komen voor een vvtv, hetgeen naar haar mening niet stuit op verdragrechtelijke bezwaren. Dit laatste is juist. Het verbod op een onmenselijke behandeling zoals dat volgt uit artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden kan aan uitzetting in de weg staan, maar verplicht niet direct tot – al dan niet voorwaardelijke – verblijfsaanvaarding. De vvtv is echter in het leven geroepen om een einde te maken aan de gevolgen in de praktijk van de hierboven aangegeven patstelling. De asielzoekers die niet in aanmerking kwamen voor toelating, maar die evenmin konden worden verwijderd, bleven noodgedwongen in de procedure hangen en dus in de opvang voor asielzoekers. Na verloop van jaren werd dan uiteindelijk door de overheid maar berust in het verblijf van de asielzoeker in Nederland.

Door geen vvtv te verlenen belandt de afgewezen asielzoeker die om beleidsmatige redenen niet kan worden verwijderd en niet eigener beweging ons land verlaat in de illegaliteit, of zoals de werkgroep het formuleert: «zij verblijven zonder titel in ons land, vormen derhalve geen object van rijkszorg en kunnen worden beschouwd als illegalen». Dit is naar de mening van het Kabinet een onwenselijke situatie. Het beleid van de regering is er al enige jaren op gericht om illegaal verblijf tegen te gaan. Nieuwe wetgeving dienaangaande is inmiddels ter advisering voorgelegd aan de Raad van State (de zogeheten koppelingswetgeving). Het bewust de illegaliteit in sturen van asielzoekers van wie de terugkeer naar het land van herkomst vanwege de algemene situatie aldaar niet kan worden verlangd, staat op gespannen voet met dit beleid. Het beperken van de afgifte van vvtv's tot ontheemden leidt aldus tot een vergroting van het aantal illegalen, waarop de overheid haar greep verliest en wordt daarom onwenselijk geacht.

Opheffing van de vtv-humanitair

Door de werkgroep wordt voorgesteld om het aantal verblijfstitels terug te brengen tot twee. De A-status voor de echte vluchtelingen en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) voor ontheemden. Gedoogden komen in deze optiek niet meer in aanmerking voor de vvtv

(zie hierboven), terwijl de vergunning tot verblijf zonder beperkingen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (vttv-humanitair) al tussencategorie komt te vervallen. Naar de mening van de werkgroep werkt deze maatregel instroombeperkend, zijn er geen verdragsrechtelijk bezwaren, zal het aantal procedures verminderen en vergroot het de duidelijkheid voor gemeenten (minder diversiteit in statussen). Dit op de eerste gezicht heldere onderscheid is naar de mening van het Kabinet in de praktijk niet houdbaar.

Indien de vttv-humanitair wordt opgeheven ontstaan er met name problemen bij de asielzoekers met traumatiserende ervaringen, die niet in aanmerking komen voor toelating als vluchteling. Dit is de tweede categorie in het overzicht in hoofdstuk II. Een categorie overigens die een relatief laag aantal verblijfstitels oplevert.

De constatering dat terugsturen van een vreemdeling uit humanitair oogpunt onverantwoord is, zal moeten leiden tot het verlenen van een verblijfstitel. Wordt de asielzoeker toegelaten als vluchteling dan betekent dit een ongewenste oprekking van de definitie van vluchteling. Voor een vttv komt betrokkene niet in aanmerking omdat zijn verblijf in Nederland (vanwege de traumatiserende ervaringen in het land van herkomst) in de regel niet van tijdelijke aard is. Bij de vttv staat juist de voorwaardelijkheid van het verblijf in Nederland en de potentiële mogelijkheid van terugkeer centraal. Bovendien kunnen houders van een vttv na drie jaar in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf zonder beperkingen. Het verlenen van een A-status ligt in deze situatie niet voor de hand.

Gezien het voorgaande, is het Kabinet van mening dat de vttv-humanitair in de asielpraktijk een onmisbaar instrument is. A fortiori geldt dat ook in reguliere (niet-asiel) zaken de mogelijkheid en behoefte bestaat om in bijzondere omstandigheden een vttv-humanitair te verlenen. Het Kabinet onderkent dat de vttv-humanitair het karakter van een hardheidsclausule heeft en streeft er naar om het gebruik ervan in de toekomst daartoe te beperken.

Verlenging van de periode waarna een vttv kan worden omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperkingen

Aan de vreemdeling die gedurende 3 achtereenvolgende jaren in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad op grond van een vttv, wordt op aanvraag een vergunning tot verblijf zonder beperkingen verleend. De werkgroep stelt voor om deze termijn te laten vervallen.

Het Kabinet realiseert zich dat door deze termijn te laten vervallen, de gedwongen terugkeermogelijkheden worden vergroot. De termijn van drie jaar is niet slechts een beleidskeuze waarvan afgeweken zou kunnen worden, maar vindt zijn aansluiting bij het hieronder omschreven regeringsbeleid, dat sedert enkele jaren bij de afdoening van aanvragen om toelating gehanteerd wordt.

Het vorige kabinet heeft uitdrukkelijk bepaald dat een vreemdeling, die langdurig in onzekerheid verkeert omtrent zijn toelating en die de uitkomst van de procedure in Nederland mag afwachten, op grond van op die onzekerheid gebaseerde klemmende redenen van humanitaire aard in het bezit gesteld kan worden van een vergunning tot verblijf zonder beperking. Daarbij geldt in het algemeen de termijn van drie jaren, maar in elk individueel geval wordt in aanmerking genomen de mogelijkheid van verwijdering van betrokken vreemdeling en de looptijd van de

procedure bij het zetten van een volgende stap in de procedure en het feit of de lange duur van de procedure al dan niet aan betrokkene zelf is te wijten.

Er is voor gekozen dit beleid parallel ook ten aanzien van vvtv-houders te hanteren. Na drie jaar in relatieve onzekerheid over een meer definitieve toelating in Nederland te hebben doorgebracht, kunnen zij op aanvraag in het bezit gesteld worden van een vergunning tot verblijf zonder beperking.

Met het oog op het proces van gefaseerde integratie dat de vvtv-houder gedurende de eerste drie jaar van zijn legaal verblijf in Nederland heeft afgelegd, lijkt de omzetting in een meer bestendige vergunning tot verblijf na verloop van drie jaar een logisch stap, zeker in relatie tot het hierboven beschreven beleid.

In dit verband wordt er op gewezen dat de vergunning tot verblijf zonder beperkingen geen onherroepelijke vergunning is.

De vergunning kan worden ingetrokken op dezelfde gronden als die van toepassing zijn bij intrekking van een vluchtelingenstatus. Terugkeer van de vreemdeling blijft dus ook wanneer deze in het bezit is gesteld is van een vergunning tot verblijf, tot de mogelijkheden behoren. Natuurlijk mag niet uit het oog worden verloren dat – naarmate het (voorwaardelijk) verblijf langer duurt – de kans toeneemt dat verwijdering uit een oopunt van bijzondere omstandigheden bij steeds toenemende integratie niet billijk is. Dit geldt dus evenzeer wanneer een formele vvtv-termijn van 5 jaar zou bestaan.

Het Kabinet is dan ook van mening dat louter met het oog op de terugkeerproblematiek de termijn van drie jaar niet opgerekt behoeft te worden.

III. AANDACHTSPUNTEN VOOR DE KOMENDE KABINETSPERIODE

1. Voorstellen van de werkgroep

Herziening vvtv-beleid

In hoofdlijnen concludeert de werkgroep, dat de duur en het gefaseerde karakter van het integratietraject voor vvtv'ers tot halve integratie leiden en tot zorg-geconditioneerdheid. Om deze zorg-geconditioneerdheid te voorkomen en een positief effect te bewerkstelligen op het maatschappelijk draagvlak stelt de werkgroep voor om op vvtv'ers niet het zorgmodel van toepassing te verklaren. Wel moet in wat wordt aangeboden in termen van arbeid, huisvesting en dergelijke het aspect van de tijdelijkheid sterk worden benadrukt. De toegang tot de arbeidsmarkt moet direct voor hen openstaan om zodoende de mogelijkheid te scheppen dat zij zoveel mogelijk in de opvang of daarbuiten in eigen onderhoud voorzien.

Het Kabinet is van oordeel dat in het aanbod van voorzieningen ten behoeve van vvtv'ers het aspect van tijdelijkheid en de verwijderbaarheid benadrukt moeten worden. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de bijzondere status van de vvtv'er aan wie immers in beginsel slechts tijdelijk verblijf wordt toegestaan zolang de situatie in het land van herkomst dat vereist. Anderzijds zal in het aanbod van voorzieningen rekening gehouden moeten worden met het mogelijke toekomstperspectief van een permanent verblijf van de vvtv'er in Nederland. Indien de situatie niet binnen drie jaar na de verlening van de vvtv is verbeterd,

komt de vreemdeling immers in aanmerking voor een «gewone» vergunning tot verblijf. Tegen de achtergrond van dit spanningsveld heeft het Kabinet de aanbevelingen van de werkgroep gewogen.

Het Kabinet onderschrijft op zich het uitgangspunt dat de zorgafhankelijkheid zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Een arbeidsloos inkomen en het achterwege blijven van arbeidservaring is hierop van negatieve invloed. Niettemin kan dit naar de mening van het Kabinet niet inhouden dat vanaf de datum van binnenkomst directe en volledige toegang tot de arbeidsmarkt wordt geboden. Een dergelijke onverkorte toegang verdraagt zich immers slecht met het benadrukken van tijdelijkheid en verwijderbaarheid. Ook moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid van een aanzuigend effect dat een directe en volledige toegang tot de arbeidsmarkt kan hebben op asielzoekers die mede vanwege economische motieven migreren. Verder zijn er de arbeidsmarktconsequenties, welke een directe toegang zonder twijfel zal hebben. Optredende verdringingseffecten op de arbeidsmarkt zullen het maatschappelijk draagvlak evenmin ten goede komen.

Anderzijds brengt het tegengaan van de zorg-geconditioneerdheid met zich mee dat ruimte moet worden geboden voor het door middel van arbeid voorzien in het bestaan. Ook de mogelijkheid dat een niet nader te bepalen aantal vvtv'ers na een periode van drie jaar bestendig verblijf in Nederland zal moeten toegestaan brengt met zich mee dat op een zo vroeg mogelijk tijdstip mogelijkheden moeten worden geboden die de zelfredzaamheid bevorderen.

Deze overwegingen hebben aanvankelijk geleid tot het volgend model:

1. gedurende het eerste jaar: toegang tot de basiseducatie en andere onderwijsvoorzieningen (summiere opleidingen, zoals taalcursussen);
2. gedurende het tweede jaar: toegang tot beroepsoriëntatie en beroepsscholing en mogelijkheid van kortdurend werk;
3. gedurende het derde jaar: toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij niet de toets van prioriteitsgenietend aanbod ingevolge de Wet arbeid buitenlandse werknemers geldt.

De argumenten van de werkgroep afwegende acht het Kabinet echter een model wenselijk waarbij enerzijds meer recht wordt gedaan aan de bijzondere positie van de vvtv-status en het tegengaan van zorg-geconditioneerdheid, terwijl anderzijds het aanzuigend effect voldoende wordt tegengegaan en een zekere bescherming van de arbeidsmarkt overeind blijft. Dit houdt naar de mening van het Kabinet in dat voorzien moet worden in een model waarbij een stapsgewijze opbouw plaatsvindt van mogelijkheden om daadwerkelijk in de samenleving te integreren en de zelfredzaamheid te bevorderen. Binnen een dergelijk model moet ruimte blijven bestaan om te differentiëren aan de hand van de mogelijkheden en beperkingen van het individu.

Een nadere afweging levert het volgende model op:

1. Eerste periode: na toekenning vvtv; toegang tot basiseducatie en andere onderwijsvoorzieningen, waarbij het verrichten van kortdurend werk is toegestaan;
2. Tweede periode: toegang tot beroepsoriëntatie en beroepsscholing en de verplichting tot kortdurend werk;
3. Derde periode: vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

De duur van de eerste periode is afhankelijk van de mogelijkheden en beperkingen van het individu maar zal als regel een half tot driekwart jaar met zich meebrengen. De tweede periode vangt direct daarna aan en heeft gerekend vanaf de datum van binnenkomst een maximale duur van

twee jaar waarna in het laatste (derde) jaar van de vvtv volledige toegang tot de arbeidsmarkt bestaat.

Door in de eerste periode (een half tot driekwart jaar) kortdurend werk toe te staan en in de tweede periode daar waar mogelijk de verplichting tot het zoeken en accepteren van kortdurend werk op te leggen, houdt de vvtv'er de mogelijkheid om zelf actie te ondernemen alvorens in een verplichting te vallen. Onder kortdurend werk wordt verstaan een dienstverband van ca. zes tot acht weken. Dat is gekozen voor kortdurend werk heeft met name te maken met het feit dat de arbeid in deze fase geen belemmering mag vormen voor uitzetting en dat de toegang tot de sociale zekerheid (in het bijzonder de werknemersverzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) moet worden beperkt.

De mogelijkheid om te werken in de eerste periode en de acceptatieplicht van werk in de tweede periode, kunnen gekoppeld worden aan de kennis en vaardigheden, die de vvtv'er op dat moment heeft. Het openstellen van de mogelijkheid om direct kortdurend werk te verrichten mag niet ten koste gaan van het individuele inburgeringstraject. Het zal echter sterk afhankelijk zijn van de persoonlijke situatie van de vvtv'er of basiseducatie al dan niet gekoppeld kan worden met werk. Het beoordelen hiervan wordt in het kader van leveren van maatwerk overgelaten aan de gemeente als uitvoerende instantie van de voorliggende voorzieningen en het inburgeringstraject.

Dit betekent, bij vergelijking tussen de twee modellen, dat in het tweede model eerder kortdurend werk mogelijk is, dat maatwerk kan worden geleverd en dat zelfs in de tweede periode een verplichting tot het verrichten van (kortdurend) werk kan worden opgelegd.

Het Kabinet is voornemens het in voorbereiding zijnde wetsontwerp gemeentelijke zorg voor houders van een vvtv, dat de Kamer binnenkort bereikt in bovenstaande zin aan te passen. Alvorens daartoe over te gaan is nog nadere uitwerking nodig van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zowel de bijzondere voorwaarden die aan de vvtv kunnen worden verbonden als het vergunningenbeleid in het kader van de tewerkstelling van vreemdelingen zijn hierbij in het geding. Het Kabinet heeft de voortgang van voornoemd wetsontwerp hiervoor niet willen ophouden en zal hierop zo spoedig mogelijk bij de Kamer terugkomen.

In het Regeerakkoord wordt in het algemeen opgemerkt dat het wetsvoorstel gemeentelijke zorg voor houders van een vvtv aanvaarding door het Parlement verdient (p. 57).

Semi-contractuele toezegging tot vertrek

De door de werkgroep voorgestelde semi-contractuele toezegging tot vertrek bij het opleggen van de vvtv kan naar het oordeel van het Kabinet een belangrijk middel zijn om ongerechtvaardigde verwachtingen die bij de vvtv'er over zijn verblijfsduur zouden kunnen ontstaan tegen te gaan. Het psychologische effect hiervan staat voorop. Het Kabinet zal dit voorstel dan ook nader laten uitwerken.

Daarbij wordt wel de volgende kanttekening gemaakt. De uiteindelijke vormgeving van deze contractuele toezegging moet er in voorzien dat in uitzonderingsgevallen, in verband met klemmende redenen van humanitaire aard, toch in verblijf in Nederland van de betrokken vreemdeling wordt berust. Het contract mag statusverlening op die grond niet volledig blokkeren.

Opvang in de regio

Het beleid gericht op opvang in de regio dient onverkort te worden voortgezet. Dit kan een bijdrage leveren aan beheersing van intercontinentale bewegingen. Opgemerkt zij overigens dat ook nu al meer dan 80% van de vluchtelingen en ontheemden in de eigen regio onderdak vindt.

Het in 1993 door Nederland binnen de Raad van Europa gelanceerde voorstel om ook verzoeken om toelating tot landen buiten de regio binnen de regio af te wikkelen wordt binnen de Intergovernmental Consultations bestudeerd. Naar het zich laat aanzien zitten er teveel problemen aan dit idee om het, althans op grote schaal, in praktijk te kunnen brengen (onder meer onvoldoende bereidheid van landen in de regio om dergelijke «processing centers» toe te laten, pull-factor risico en het feit dat sommigen niet welkom zijn in omringende landen).

Het lijkt vruchtbaarder de idee van opvang in de regio te combineren met het concept van tijdelijke bescherming in zogeheten veilige gebieden

Ama's

De instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) is de laatste jaren evenredig gestegen ten opzichte van de instroom van meerderjarigen. Er bestaan bovendien duidelijke aanwijzingen dat enig misbruik wordt gemaakt van de speciale regeling voor deze categorie asielzoekers. Dat wil zeggen dat het ondermeer voorkomt dat door asielzoekers een lagere leeftijd wordt opgegeven om als ama te worden behandeld.

Omdat het minderjarigen betreft die zonder wettelijke vertegenwoordiger in Nederland zijn dient voor hen een gezagsvoorziening te worden getroffen. De ama's komen onder de voogdij van een voogdij-instelling. Het beleid van de jeugdbescherming is op dit punt volgend op het vreemdelingenbeleid. Door de IND wordt vastgesteld dat sprake is van een ama, pas daarna start het voogdij-traject. Gedurende de eerste drie jaar van verblijf in Nederland kan het verblijf worden beëindigd mits adequate opvang in het buitenland gewaarborgd is.

De maatregelen die thans in voorbereiding zijn laten de uitgangspunten van het beleid onaangetast, maar dienen ertoe misbruik van de regeling tegen te gaan. Zo wordt overwogen om een leeftijdsonderzoek in te stellen indien optisch serieus getwijfeld kan worden aan de leeftijd van de asielzoeker. Daarnaast wordt overwogen om inbewaringstelling van minderjarigen van 16 en 17 jaar mogelijk te maken in geval van ernstige verstoring van de openbare orde.

Tevens is een project gestart met begeleiding van KPMG om de afstemming tussen het asielbeleid en het beleid met betrekking tot voogdij en opvang te optimaliseren. Daarin zal ook het misbruik van bestaande regelingen aan de orde worden gesteld, alsmede de maatregelen die hiertegen moeten worden getroffen. Het kabinet acht het van groot belang dat misbruik van deze – zeer kostbare – voorziening met kracht wordt tegengegaan en zal daaraan prioriteit geven.

2. Andere aandachtspunten

Vreemdelingenbewaring

Daadwerkelijke verwijdering heeft voor het Kabinet een hoge prioriteit.

Het is een noodzakelijk complement van de maatregelen ter beperking van de illegaliteit. Bovendien zal hiervan een preventief effect uitgaan waardoor dit in lijn is met de door het vorige Kabinet begin dit jaar genomen maatregelen ter beperking van de instroom.

Deze prioriteitstelling brengt met zich mee dat er meer gebruik gemaakt zal gaan worden van het middel van vreemdelingenbewaring. De huidige capaciteit voor vreemdelingenbewaring is hiervoor naar verwachting niet toereikend.

In het kader van de zekerstelling van de verwijdering kan op dit moment een aantal vrijheidsontnemende maatregelen worden opgelegd, die ook in de bijlage bij het rapport van de werkgroep zijn genoemd. In artikel 26 Vreemdelingenwet is de vreemdelingenbewaring geregeld, die ten uitvoer moet worden gelegd in een Huis van Bewaring. Artikel 18a en 18b van de Vreemdelingenwet zien specifiek op vrijheidsbeperking en -ontneming van asielzoekers wier verzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard.

Aan de toepassing van deze maatregelen kleven belangrijke beperkingen. Enerzijds garandeert de 18a-maatregel niet de beschikbaarheid voor de verwijdering, terwijl een grote claim wordt gelegd op het toezicht in de centra. Anderzijds kunnen 18b- en 26-maatregelen alleen worden opgelegd indien uitzetting op korte termijn mogelijk en zekerstelling van de uitzetting noodzakelijk zijn. Indien dit niet is aan te tonen, zal de rechter deze maatregel opheffen. In de praktijk is vaak meer tijd nodig om de noodzakelijke papieren te regelen en de verwijdering daadwerkelijk te effectueren. Op het moment dat de bewaring wordt opgeheven, verliest de overheid het zicht op de afgewezen asielzoeker en is gecontroleerd vertrek niet meer mogelijk. Bovendien zijn het dure maatregelen omdat de vreemdelingenbewaring ex artikel 26 in een Huis van Bewaring met bijbehorend regime ten uitvoer moet worden gelegd en de maatregel ex artikel 18b in een 7a-inrichting zoals bijvoorbeeld het grenshospitium.

Gezien de groeiende behoefte aan bewaringscapaciteit zal het Kabinet – wanneer bij uiterste inspanning om verwijderingsmogelijkheden maximaal te vergroten en te versnellen toch een tekort blijft bestaan – de mogelijkheid laten onderzoeken van een nieuwe vorm van gecontroleerd verblijf dat meer is toegesneden op de onderhavige categorie en bovendien goedkoper kan zijn.

Uitwerking verantwoordelijkheidsverdeling Rijk/gemeenten

De uitwerking van de verantwoordelijkheidsverdeling (Rijk asielzoekers en gemeenten verblijfsgerechtigden) levert in de praktijk nog aanzienlijke problemen op. Het Kabinet is van mening dat een afbouw van de decentrale opvang onder de huidige omstandigheden nog niet mogelijk is. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden met de VNG en het IPO. Overigens blijft het Kabinet op een zo kort mogelijke termijn streven naar de eerder afgesproken «waterscheiding».

In het Regeerakkoord is vastgelegd dat de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister verantwoordelijk is voor de samenhang van het beleid van de verschillende betrokken ministers, alsmede voor de relatie naar de lagere overheden en de coördinerende taken ten aanzien van het integratiebeleid, zulks vanaf het moment dat aan de asielzoeker een verblijfstitel is verleend (p. 57).

Opvang tijdens de procedure/illegaliteit

Het regeerakkoord bepaalt over de opvang van asielzoekers uitsluitend dat de politieke verantwoordelijkheid overgaat van de Minister van WVC (nu VWS) op de Minister van Justitie. Derhalve is geen besluit genomen de verstrekking van opvang van overheidswege aan asielzoekers eventueel te wijzigen. Wel heeft het vorige kabinet besloten tot het loslaten van de koppeling asielverzoek-opvang, waar het de procedure in de aanmeldcentra (AC's) betreft.

Gezien de spanning die het onthouden van opvang oplevert in verhouding met de beleidsmaatregelen ter bestrijding van illegaal verblijf, is in dit opzicht naar de mening van het Kabinet voorzichtigheid geboden. Wel zijn er indicaties dat het percentage afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers onder de illegalen gering is. Bij controles wordt deze categorie door de vreemdelingendiensten zelden aangetroffen. Het merendeel van de illegalen heeft bewust voor deze illegaliteit gekozen en heeft zich nimmer aangemeld bij de Nederlandse autoriteiten. Indien opvang wordt onthouden verliest de overheid de grip op de betreffende asielzoekers, hetgeen verwijdering na beëindiging van de procedure bemoeilijkt en illegaliteit in de hand werkt.

Samenwerking in Europees verband

Het regeerakkoord stelt dat een Europees asielbeleid nodig is om de aanzwellende stroom vluchtelingen in goede banen te leiden. Het Kabinet zal met grote kracht bijdragen aan het bereiken van deze doelstelling in het kader van Schengen en van de Europese Unie. Ter uitvoering van het regeerakkoord dient onverminderd verder gewerkt te worden aan de harmonisatie van het materiële asielrecht en de asielprocedures binnen de Europese Unie teneinde afwijkingen in het beleid die leiden tot aanzuigende werking weg te nemen. Daarnaast dienen maatregelen verder uitgewerkt te worden ter compensatie van het vrije reisverkeer, zoals samenwerking bij verwijderingen en het bepalen van de verantwoordelijkheid voor het behandelen van asielverzoeken. In het kader van UNHCR moet de mondiale aanpak van het vluchtelingenprobleem de aandacht behouden.

Naast deze samenwerkingsvormen zal het Kabinet eveneens sterk bevorderen dat contacten met andere landen worden gelegd (zowel multilateraal als bilateraal) om op praktische wijze oplossingen te vinden voor problemen op het terrein van grensbewaking, verwijdering, onderlinge terugname, samenwerking bij visumverlening en het tegengaan van mensensmokkel. Nederland heeft terzake reeds initiatieven ontplooid («Wittem» en Intergovernmental Consultations) en werkt ook constructief mee in andere fora (Schengen en het Centrum voor Beraad, Informatie en Gegevensuitwisseling inzake Grensbewaking en Immigratie in het kader van de Europese Unie).

De noodzaak van een Europees asielbeleid wordt in het Regeerakkoord benadrukt (p. 56), evenals in de Regeringsverklaring (p. 24).