

Vergaderjaar 1998–1999

26 283

Migratie Antilliaanse jongeren

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 november 1998

Inleiding

De integratie van een deel van de groep Antilliaanse jongeren in de Nederlandse samenleving verloopt moeizaam. Deze groep vormt aanleiding voor een voortdurend maatschappelijk en politiek debat. Recent hebben met name de grote gemeenten in Nederland de problemen met Antilliaanse jongeren in Nederland nadrukkelijk onder de aandacht van het kabinet gebracht. Gemeenten wijzen op de moeilijkheid om bepaalde Antilliaanse jongeren te bereiken met de juiste instrumenten, waardoor deze groep in Nederland marginaliseert, soms criminaliseert, en vaak ernstige overlast bezorgt. Mede namens de minister van Justitie berichten de ondergetekenden in deze brief langs welke lijn het kabinet een bijdrage wil leveren aan het oplossen van de gesignaleerde problemen.

Conform de eerdere toezeggingen aan uw Kamer heeft het kabinet de mogelijkheden onderzocht om de immigratie van de bedoelde groep Antilliaanse jongeren in goede banen te leiden en te reguleren.

Het kabinet kiest op dit moment voor een samenstel van maatregelen, dat moet leiden tot een zo goed mogelijke oplossing van de problemen. Binnenkort zal het kabinet in overleg treden met het Antilliaanse kabinet over de voorgestelde maatregelen. Bij brief van 5 november jl. heeft de nieuwe Antilliaanse regering de uitnodiging aanvaard om de gedurige beleidsdialoog over Antilliaanse jongeren voort te zetten. Eerder heeft het Nederlandse kabinet van de Antilliaanse premier mevrouw Römer vernomen dat aan Antilliaanse zijde de bereidheid bestaat om de mogelijkheden voor de opzet van inburgeringsprogramma's op de Antillen te onderzoeken.

De essentie van de door het Nederlandse kabinet voorgestelde aanpak is dat kansarme Antilliaanse jongeren moeten worden ontmoedigd om naar Nederland te komen, zowel door het uitbreiden van de onderwijs- en jeugdvoorzieningen op de Antillen zélf, als door de invoering van een voogdijregeling voor minderjarigen die toch de oversteek naar Nederland wagen. Delen van het inburgerings-programma, meer in het bijzonder het deel «Nederlands als tweede taal», zouden reeds op de Antillen aangeboden kunnen worden. Om de bereikbaarheid van de Antilliaanse jongeren in Nederland te vergroten zullen de sancties op het zich niet inschrijven in de GBA worden verscherpt.

De Nederlandse regering heeft grote zorgen over de ernstige stagnatie in het beleid op met name de Nederlandse Antillen. In het begrotingsdebat in de Tweede Kamer over de Koninkrijksrelaties is deze zorg gewisseld. Er is immers een directe samenhang tussen de verhoogde immigratie naar Nederland en de sociaal-economische situatie op de Antillen. De werkloosheid op Curaçao bedroeg in 1996 15,3%, die onder jongeren in de categorie 15 tot en met 24 jaar bijna 30% en die onder jongeren in achterstandswijken tussen de 45 en 55%. De omstandigheden in veel achterstandswijken op Curaçao kenmerken zich door armoede, werkloosheid, onvolledige gezinnen, onvoldoende zorg voor kinderen, tekortschietend onderwijs, schooluitval, drugsgebruik en criminaliteit.

In het licht daarvan is het van belang dat de Antilliaanse regering op korte termijn initiatieven ontplooit opdat de sociaal-economische situatie verbetert. Essentieel is dat de overheidsfinanciën gezond worden gemaakt waardoor er perspectieven kunnen ontstaan voor de verbetering van de economische situatie.

Mocht het hierboven geschetste samenstel van maatregelen onverhoopt niet het beoogde resultaat opleveren, dan zal het Nederlandse kabinet alsnog de inzet van aanvullende juridische instrumenten overwegen.

Medio 1999 zal een evaluatie plaatsvinden van het effect van de in deze brief genoemde maatregelen.

Hieronder worden allereerst de gesignaleerde problemen met Antilliaanse jongeren kort beschreven en wordt aangegeven wat de sociaal-economische positie van Antillianen op de Antillen en in Nederland is. Vervolgens wordt ten aanzien van de Antilliaanse jongeren vermeld welke aanpak zowel op de Antillen als in Nederland nodig is om de problemen het hoofd te kunnen bieden.

Probleemstelling

De door ons en de gemeenten omschreven risicogroep heeft de volgende vier karakteristieken, te weten:

- grotendeels afkomstig van het Antilliaanse eiland Curaçao;
- niet of nauwelijks opgeleid;
- slechte beheersing van de Nederlandse taal en
- geen of weinig werkervaring.

Door taalproblemen en culturele verschillen verlopen de contacten van deze groep in Nederland en met Nederlandse instellingen buitengewoon moeizaam.

Bovendien heeft het feit dat een deel van deze jongeren zich niet in de overheidsadministraties laat inschrijven, tot gevolg dat zij voor instellingen moeilijk bereikbaar zijn.

Hoewel het dus gaat om een relatief kleine groep van probleemjongeren, afkomstig van de Antillen, realiseert het kabinet zich dat deze groep de lokale gemeenschap én gemeenten voor grote problemen kan stellen.

1. De sociaal-economische situatie op de Antillen

De migratie naar Nederland hangt ten nauwste samen met de sociaal-economische positie van met name het Antilliaanse eiland Curaçao. Onvoldoende vertrouwen in de economische ontwikkelingen leidt er toe dat het vertrek naar Nederland toeneemt. Ook derhalve van personen die reeds op de Antillen in een moeilijke situatie verkeren, maar die niet zelden in Nederland als betrekkelijk moeilijk moet worden aangemerkt. De beste en structurele oplossing is derhalve verbetering van de leefomstandigheden voor de jeugd op de Antillen en het verbeteren van het onderwijssysteem.

De economie van de Nederlandse Antillen staat voor een belangrijk deel op drie pijlers: het toerisme, de olie en de (financiële) dienstverlening. Geen van deze sectoren geeft een optimistisch beeld te zien. Gecombineerd met de slechte financiële positie van de overheid (de gecombineerde begrotingstekorten van het land en het eilandgebied Curaçao voor 1998 zijn NAF. 400 miljoen, dit is 10% van het BNP) leidt een economische verkenning tot een weinig rooskleurig beeld. De economie stagneert met 1,8% per jaar. Tegenover een lichte stijging van de export in 1997 staat een daling van de binnenlandse vraag, veroorzaakt door zowel een dalende consumptie als dalende investeringen. Fiscale maatregelen zijn een belangrijke consumptiebeperkende factor voor de burger, maar ook de overheid ziet zich gedwongen de consumptieve uitgaven te matigen. Deze verminderde vraag, maar ook de onzekerheid bij het bedrijfsleven over fiscale (stimulerings)maatregelen, leiden tot minder investeringen in de private sector. Het inflatiecijfer stijgt licht (3.1% in 1997), niet alleen ten gevolge van de lage inflatiecijfers van de belangrijkste handelspartners, maar ook door afnemend effect van de inkomstenverhogende maatregelen van de overheid.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, kenmerken de omstandigheden in veel achterstandswijken op Curaçao zich door armoede, werkloosheid, onvolledige gezinnen, onvoldoende zorg voor kinderen, tekortschietend onderwijs, schooluitval, drugsgebruik en criminaliteit.

Veel jongeren ontvangen nu onvoldoende voorbereiding in het onderwijs voor latere deelname aan het arbeidsproces. Het aantal jongeren op Curaçao dat het voortgezet onderwijs niet afmaakt is hoog. 43 van de 100 jongeren verlaten het onderwijs in de periode van de basisschool of van het voortgezet onderwijs. 57% doorloopt wèl alle klassen, maar slechts 67% daarvan (38% van het totaal) behalen een diploma. Het tempo waarmee scholen worden doorlopen is zeer laag. In het schooljaar 94/95 was op de basisscholen slechts 42% van de leerlingen nooit blijven zitten. Op Curaçao en Bonaire samen komen er jaarlijks ongeveer 1000 kansarme jongeren bij. Veel van deze afvallers (drop-outs) komen uiteindelijk in Nederland terecht.

De werkloosheid op Curaçao bedroeg in 1996 15,3%, die onder jongeren in de categorie 15 tot en 24 jaar bijna 30% en die onder jongeren in achterstandswijken tussen de 45 en 55%. Daarbij blijkt er een kwalitatieve discrepantie te bestaan tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hoge werkloosheid gepaard met een groot aantal vacatures, ook voor lager geschoold personeel.

2. De Antilliaanse migratie en de positie van Antillianen in Nederland

Migratiecijfers

De omvang van de immigratie vanuit de Antillen in Nederland is – zo leert de geschiedenis – vooral afhankelijk van de economische situatie op de Antillen. Het patroon dat zich steeds herhaalt is, dat wanneer de economie op de Antillen terugloopt, de immigratie vanuit de Antillen in Nederland toeneemt. In de eerste helft van de jaren tachtig nam de immigratie in Nederland geleidelijk af, om na 1985 toe te nemen. Deze toename hing samen met de verslechterende economische situatie op met name Curaçao: de sluiting van de raffinaderij in 1985, het teruglopen van het kooptoeisme uit Venezuela en de afname van de offshore-inkomsten. Van 1988 tot 1995 nam de immigratie vanuit de Antillen in Nederland weer af. Volgens het CBS is de immigratie vanuit de Antillen tussen 1995 en 1997 gestegen tot 4619 personen in 1997. Gezien de snel verslechterende economische situatie op Curaçao, is de verwachting dat het aantal migranten in 1998 zal oplopen tot circa 6000 personen. Een ruwe schatting levert op dat het ongeveer gaat om een groep van 500 risicojongeren op jaarbasis. Dit proces moet worden gekeerd.

Het kabinet tekent hierbij aan dat de totale immigratie in Nederland volgens het CBS in 1997 110 686 personen bedroeg. Het aandeel van de immigratie vanuit de Antillen in de totale immigratie bedroeg dus ongeveer 4%.

Bij Antilliaanse migranten doet zich de specifieke situatie voor dat ze vrije toegang tot Nederland hebben. Andere nieuwkomers, die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, kunnen niet vrijelijk het land in en uit en zijn derhalve gemakkelijker te bereiken voor overheidsinstellingen.

Tot in het midden van de jaren tachtig kwamen vanuit de Antillen vooral vertegenwoordigers uit de midden- en hogere klasse naar Nederland. Na 1985 voegden zich hierbij alleenstaande moeders en risico-jongeren die zich reeds op de Antillen in een deplorabele situatie bevonden.

Demografische gegevens

Voorzover bekend wonen momenteel in Nederland ongeveer 90 000 Antillianen. In 1990 waren dat er ongeveer 75 000. In vergelijking met 1998 is het aantal Antillianen in Nederland dus toegenomen met ruim 16%.

Ongeveer één-derde woont in de vier grote steden. Zo wonen bijvoorbeeld in Amsterdam circa 10 000 Antillianen, en in Rotterdam 11 000. Binnen de grote steden bevinden zich concentraties van Antillianen, zoals in Amsterdam Zuid-Oost en in Rotterdam in Hoogvliet.

Deze bevolkingsgroep is qua leeftijdsopbouw betrekkelijk jong. Ruim een kwart ervan is jonger dan 15 jaar, terwijl dit aandeel onder autochtonen beduidend lager is (ongeveer een zesde). De keerzijde hiervan is een ondervertegenwoordiging in de categorie ouderen: 14% van hen is de leeftijd van 45 gepasseerd, terwijl dit voor 36% van de autochtonen geldt.

Opmerkelijk is dat de samenstelling van de huishoudens in één opzicht wezenlijk verschilt van die van autochtone Nederlanders. Te weten het aandeel eenoudergezinnen: bijna een kwart van de Antilliaanse huishoudens bestaat uit één ouder – veelal de moeder – en één of meer kinderen; bij de autochtone vergelijkingscategorie is dit 3%. Als gevolg

hiervan groeit ruim de helft van alle inwonende Antilliaanse kinderen op in een éénoudergezin.

In het Jaaroverzicht Integratiebeleid Minderheden 1999, dat het kabinet op 15 september jl. aanbood, heeft het kabinet u eerder gerapporteerd over de werkloosheidspercentages van ondermeer Antillianen. Het werkloosheidspercentage is ongeveer 20% hetgeen uiteraard zorgwekkend hoog is.

In de notitie «Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden» (TK 1997–1998, 25 726), de CRIEM-nota, is door het vorige kabinet aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat Antilliaanse jongeren een bovenproportioneel aandeel hebben in bepaalde vormen van criminaliteit. Met de Marokkaanse jongeren verkeren zij verhoudingsgewijs in de top van de criminele piramide.

Van het totale aantal verdachten dat in 1995 instroomde bij de arrondissementsparketten was, in de leeftijdsgroep van 12 tot en met 17 jaar, 5,1% van Antilliaanse afkomst. Dat is een oververtegenwoordiging met een factor 5,8. In de leeftijdsgroep 18 tot en met 24 jaar is dat een oververtegenwoordiging met een factor 4,4 en in de leeftijdsgroep 25 jaar en ouder een oververtegenwoordiging met een factor 8,3.

In de justitiële inrichtingen zijn jongeren van Antilliaanse afkomst met een aandeel van 5% oververtegenwoordigd met een factor 7. In de penitentiaire inrichtingen voor volwassenen vormen op de Antillen geboren jongeren in de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar ook 5% van de totale populatie.

3. Juridische mogelijkheden om de immigratie in te perken.

In de bijlage bij deze brief zijn de juridische instrumenten opgenomen die de komst van Antillanen naar Nederland kunnen reguleren.

Uit de inhoud van die bijlage moge blijken dat in juridische zin een toelatingsregeling voor Antillianen mogelijk is. Uit het subsidiariteitsbeginsel vloeit voort dat tot een toelatingsregeling pas kan worden overgegaan nadat andere, minder ingrijpende instrumenten geen oplossing hebben kunnen bieden.

Het kabinet is met het oog op dit beginsel van mening dat nu eerst andere maatregelen om het vraagstuk van de Antilliaanse probleemjongeren aan te pakken de voorkeur verdienen. In de paragrafen 4 en 6 zal worden ingegaan op de initiatieven waarover met de Antilliaanse regering overleg plaatsvindt. In paragraaf 5 komen maatregelen aan de orde die op lokaal niveau in Nederland kunnen worden genomen. Mochten deze maatregelen niet tot het gewenste effect leiden, dan sluit het kabinet de inzet van aanvullende juridische instrumenten niet uit.

4. Aanpak op de Antillen

Inleiding

De Antilliaanse regering gaat akkoord met het opzetten van een gestructureerd beleidsoverleg over de migratie-aspecten van kansarme Antilliaanse jongeren. Dit biedt de mogelijkheid voor een systematische en geconcentreerde aanpak op een diversiteit aan terreinen en voor een op resultaat gerichte uitwisseling van expertise.

Reeds in januari 1998 zijn er afspraken gemaakt met de Antilliaanse overheid over een inventarisatie van de bepalingen die gelden bij toegang, vestiging, verblijf en werk van Europese Nederlanders op de

Nederlandse Antillen; over het opzetten van een inburgeringsprogramma op de Nederlandse Antillen en over de bevolkingsregisters op de Antillen. Bij brief van 13 februari 1998 (ons kenmerk SG98/U24) is de Tweede Kamer over deze afspraken geïnformeerd.

In lijn met deze eerdere afspraken zal het Nederlandse kabinet in overleg treden met het Antilliaanse kabinet. Het Nederlandse kabinet gaat er daarbij van uit dat met het Antilliaanse kabinet afspraken kunnen worden gemaakt, die ertoe leiden dat:

1. Kansarme jongeren worden ontmoedigd te vertrekken naar Nederland en op de Antillen een aanbod krijgen op werk of educatie.
2. Geen minderjarigen onbegeleid naar Nederland vertrekken zonder dat in de voogdij in Nederland is voorzien.
3. Antilliaanse migranten niet naar Nederland vertrekken vóórdát uitschrijving uit het bevolkingsregister heeft plaatsgevonden. Bij vertrek naar Nederland wordt dit bewijs overlegd aan de Antilliaanse grensautoriteiten.
4. Antilliaanse migranten vóórdát ze naar Nederland vertrekken goed voorbereid zijn (via gedeeltelijke inburgering en realistische voorlichting).
5. Tussen de Nederlandse Antillen en Nederland informatie-uitwisseling plaatsvindt over personen die krachtens punt 4 zijn voorbereid en die naar Nederland vertrekken.

Deze afspraken zouden moeten worden vastgelegd in een door beide regeringen te sluiten bestuurlijk akkoord.

Onderstaand worden deze onderwerpen verder uitgediept.

Ad 1. Perspectief op de Antillen voor kansarme jongeren

Verbetering van het onderwijs, vergroting van het aantal banen en een op de jongeren gericht programma teneinde hen perspectief te bieden op een toekomst op de Antillen, zijn een verantwoordelijkheid van de Antilliaanse overheid en zijn essentieel voor het land zelve. Er is van Nederlandse zijde de bereidheid om binnen het totaal van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen, meer prioriteit te geven aan onderwijs- en jeugdbeleid.

Evenwel dient er rekening mee gehouden te worden dat diepte-investeringen in het onderwijs, de werkgelegenheid en in de jeugd pas op langere termijn tot resultaat zullen leiden.

Met de instelling van de Task Force Antilliaanse Jongeren in 1992 is een begin gemaakt met een gericht jeugdbeleid in de Nederlandse Antillen. Aanvankelijk beperkten de activiteiten zich tot het eilandgebied Curaçao. De activiteiten van de Task Force werden voornamelijk gericht op de meest kwetsbare jeugd. Om de migratie van jongeren in goede banen te leiden is door het eilandgebied in 1996 in samenwerking met Nederland het project Centrum Voorlichting Antilliaanse Jongeren gestart. In 1997 is de Task Force onder de verantwoordelijkheid komen te vallen van de minister van Onderwijs en Cultuur, Jeugd- en Sportzaken en zijn de activiteiten van de Task Force uitgebreid naar de overige eilandgebieden. De minister van Onderwijs en Cultuur is vanaf dat moment integraal verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. In het vervolg hierop heeft de minister in 1997 een Jeugdbeleid Overlegorgaan Nederlandse Antillen (JONA) in het leven geroepen om een landelijke coördinatie van de activiteiten op het terrein van de jeugdzorg te waarborgen. Begin 1998 heeft het toenmalige kabinet-Pourier twee nota's uitgebracht: «Hoofdlijnen Nationaal Jeugdbeleid» en «Ontwerp Nationaal Programma Jeugd-

beleid». Deze nota's bevatten een integrale (preventieve) aanpak van de jeugdproblematiek met acht strategische doelen, waaronder een doelmatig beleid op alle niveaus, een strakke regie in het samenspel van de actoren, het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van jonge burgers, het verbeteren van de leerprestaties etc. Het Ontwerpprogramma bevat het actieplan ter uitvoering van het beleid.

Het is thans nog niet duidelijk of het kabinet-Römer het beleid, neergelegd in deze nota's van het vorige kabinet overneemt. Het Nederlandse kabinet zal hierover op korte termijn in overleg treden met het Antilliaanse kabinet.

Ad 2. Voogdijschap

De minderjarige kansarme Antilliaanse jongeren die naar Nederland komen, vormen, zoals eerder is gesteld, een groot probleem. In het kader van een (tijdelijke) voogdijregeling bij overkomst naar Nederland en voor het geval er aanleiding is aanvullende kindbeschermingsmaatregelen te treffen, is het van belang dat de voogdijmaatregelen in de Nederlandse Antillen en in Nederland goed op elkaar aansluiten, en dat er een goede samenwerking bestaat tussen de Antilliaanse Voogdijraad en de Nederlandse Raad voor de Kinderbescherming. Daarbij moet echter worden aangetekend, dat ook jongeren waarbij wel in de (tijdelijke) voogdij is voorzien in de problemen komen. De voogdij is geen garantie om marginaliseringsproces bij deze jongeren te voorkomen maar kan daartoe wel een bijdrage leveren. Ter verbetering van de samenwerking in de praktijk vindt er regelmatig overleg plaats tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de Voogdijraad, waarbij zoveel mogelijk ondersteuning wordt geboden bij het verrichten van onderzoek naar de bereidheid en omstandigheden van de aspirant-voogd in Nederland. Bij het tripartite overleg van de Ministers van Justitie van het Koninkrijk is enige malen gesproken over de regeling van de tijdelijke voogdij. Het belang ervan is wederzijds onderkend. Het Nederlandse kabinet acht het van belang om in samenspraak met het Antilliaanse kabinet tot een sluitende afspraak te komen.

Het Nederlandse kabinet gaat ervan uit dat het Antilliaanse kabinet dusdanige maatregelen treft dat minderjarigen niet onbegeleid naar Nederland vertrekken zonder dat in de voogdij is voorzien. Wij herinneren in dit verband aan de toezegging juist op dit punt van de vorige Antilliaanse Minister van Justitie.

Ad 3 en 5 Bevolkingsregisters en gegevensuitwisseling

Nederlandse gemeenten geven aan dat met name de bereikbaarheid van Antilliaanse jongeren problemen veroorzaakt. Daarom vormt een goede registratie in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) van migrerende Antillianen de kern van de voorgestelde aanpak. Voorwaarde daarbij is evenwel dat tussen de bevolkingsregisters op de Antillen en de GBA in Nederland gegevensuitwisseling plaatsvindt en dat de uitschrijving en de inschrijving op elkaar worden afgestemd.

Aan Antilliaanse zijde zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de actualiteit van de bevolkingsregisters. Het project waarmee in samenwerking met Nederland de bevolkingsregisters op de Antillen zijn geautomatiseerd (PIVA) nadert zijn afronding en heeft tot een belangrijke kwaliteitsverbetering van de gegevens geleid. Echter, de resultaten van dit PIVA-project zijn alleen bestendig, indien de Antilliaanse overheid zorgt voor een goede beheersstructuur.

De gegevensuitwisseling tussen de beide bevolkingsregisters loopt in eerste instantie via de betrokkene zelf, doordat hij bij inschrijving in de GBA in Nederland wordt gevraagd naar een uitschrijfbewijs van het bevolkingsregister op de Antillen. Van de Antilliaanse autoriteiten kan worden gevraagd het daarheen te leiden dat wordt vastgelegd en verzekerd dat een uitschrijfbewijs wordt uitgereikt en dat dit uitschrijfbewijs vóór vertrek naar Nederland moet worden overgelegd. Met de Antilliaanse autoriteiten zal worden overlegd of het uitschrijfbewijs ook een voorwaarde voor vertrek kan zijn. Bovendien zullen betrokkenen het vertrek ruim van tevoren aan moeten geven, zodat tijdig een alternatief aanbod op de Antillen wordt aangeboden dan wel de voorbereiding op het vertrek, waaronder ook de inburgering, ter hand kan worden genomen.

Daarnaast zullen de bevolkingsregisters op de Antillen de persoonsgegevens van betrokkene naar Nederland moeten sturen, nadat iemand zich daar heeft uitgeschreven. Dit stimuleert overigens de inschrijving op de Antillen, doordat de immigrerende Antilliaan gemak heeft van het feit dat zijn gegevens in Nederland reeds bekend zijn. Bij inschrijving in de GBA hoeven dan namelijk geen brondocumenten van de Antillen worden overgelegd, omdat de GBA ervan uit kan gaan dat de reeds bekende gegevens van het Antilliaanse bevolkingsregister juist zijn.

Ad 4. Realistische voorlichting en gedeeltelijke inburgering

Kansarme jongeren die naar Nederland willen vertrekken dienen op Curaçao een gericht aanbod op educatie of werk te krijgen. Op die manier kan worden voorkomen dat deze jongeren lichtvaardig besluiten naar Nederland te vertrekken en blijven zij behouden voor de Antillen teneinde hun bekwaamheden in te zetten voor de toekomst van het land. Het is van belang dat de verantwoordelijke overheden (land en eilanden) op de Antillen een dergelijk aanbod ontwikkelen.

Indien toch voor vertrek naar Nederland wordt gekozen dient er realistische voorlichting over Nederland plaats te vinden en moet informatie worden verstrekt over organisaties zoals de GBA of het Bureau Nieuwkomers waar betrokkene zich onmiddellijk na aankomst in Nederland moet melden. Voorts moet het tot een zodanige informatie-uitwisseling met Nederland komen dat gemeenten en instellingen als reclassering en voogdijraad, reeds in een vroegtijdig stadium op de hoogte zijn van de komst van de migrant zodat een adequate opvang kan worden voorbereid.

Het kabinet zal op basis van deze uitgangspunten in overleg treden met de Antilliaanse overheid teneinde ook op dit punt tot nadere afspraken te komen. Bij dit overleg kunnen betrokken worden de resultaten van het op 3 maart 1997 geopende Centrum Voorlichting Antillianen (CVA) op Curaçao. Het CVA heeft als doelgroep de kansarme jongere die naar Nederland wil vertrekken.

In 1997 hebben volgens gegevens van het CVA 475 personen gebruik gemaakt van zijn diensten. Van januari tot en met augustus 1998 was dat 1692. In totaal dus tot nu toe 2167.

Aangezien het CVA pas anderhalf jaar geleden van start gegaan is nog geen definitief oordeel mogelijk over de effectiviteit van het CVA. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het CVA verwordt tot een soort «reisbureau» waar informatie kan worden ingewonnen over de huisvestings- en arbeidsmarktsituatie in diverse gemeenten in Nederland.

In Nederland is recentelijk de bovenvermelde Wet inburgering nieuwkomers (Win) in werking getreden. Deze wet heeft ook vanuit mondiaal perspectief een uniek karakter en weerspiegelt de bereidheid van de Nederlandse overheid om preventief te investeren in de nieuwkomers die zich in ons land vestigen.

Inburgering moet worden gezien als het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen. Het is een eerste stap in het integratieproces. Door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op het terrein van educatie en onderwijs en op de arbeidsmarkt. Bij inburgering gaat het allereerst om het leren van de Nederlandse taal en om het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen van onze samenleving. Inburgering behelst daarnaast ook een oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De Win is ook van toepassing op Antillianen die zich voor het eerst in Nederland vestigen. Daartoe zijn na overleg met de Antilliaanse autoriteiten bijzondere bepalingen in onderliggende regelgeving neergelegd.

Gelet op de in deze nota eerder gesignaleerde specifieke positie van de Antillianen die vrije toegang tot Nederland hebben en die daarom minder eenvoudig te bereiken zijn door overheidsinstellingen, zal het Nederlandse kabinet bevorderen dat delen van het inburgeringsprogramma, meer in het bijzonder Nederlands als tweede taal, reeds op de Antillen wordt aangeboden.

5. Aanpak in Nederland

Inschrijving in de GBA

Een van de problemen die in het recente overleg van de eerste ondergetekende met de meest betrokken gemeenten, onder de aandacht van het kabinet is gebracht, is dat een onbekend, maar niet onbetekenend aantal kansarme jongeren zich niet zou melden bij de GBA en daardoor onbekend blijft voor overheidsinstellingen.

Van gemeentelijke zijde is gewezen op de noodzaak van een goede en sluitende registratie specifiek voor Antilliaanse jongeren. Dit met het oog om hen binnen het bereik te brengen van integratiegerichte specifieke maatregelen. Namens de gemeente Amsterdam werd voorgesteld te komen tot een aparte registratie.

Een dergelijke registratieregeling is evenwel niet nodig om zicht te krijgen op de migratiestroom vanuit de Nederlandse Antillen naar Nederland. Antillianen zijn reeds verplicht om zich in te schrijven bij de GBA, net als iedereen die een andere vestigingsplaats kiest in Nederland. Aangezien de inschrijving in de GBA de basis voor de maatregelen in Nederland vormt, is het noodzakelijk om deze inschrijving strak te sanctioneren.

Het gaat dan om een aantal samenhangende maatregelen die leiden tot effectieve handhaving van de inschrijfplicht bij de GBA. Op dit moment biedt de Wet GBA reeds de mogelijkheid om het niet inschrijven te sanctioneren met een boete (max. f 5000,-) of met hechtenis (max. 1 maand). Van die mogelijkheid wordt in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Het kabinet zal, met het oog op de handhaving van de inschrijfplicht bij de GBA, op korte termijn in overleg treden met de betrokken autoriteiten belast met opsporing en vervolging.

Om een dergelijke sanctionering mogelijk te maken zullen alle overheidsorganisaties die in aanraking komen met een persoon die zich niet heeft ingeschreven in de GBA, de gegevens over die persoon aan de gemeente (afdeling Burgerzaken) moeten doorgeven. In die gevallen wordt dan het opleggen van de strafrechtelijke sanctie geïnitieerd en kan de afdeling Burgerzaken alsnog tot (ambtshalve) inschrijving overgaan. Daarvoor is met name een goede informatievoorziening binnen de gemeentelijke organisatie nodig. Het kabinet zal hierover met de VNG overleg voeren. Nagegaan wordt of de betreffende sektorale regelingen zodanig dienen te worden aangepast, dat verstrekking van deze inlichtingen past binnen de specifieke privacy-regimes die daarbij gelden. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan de Wet politieregisters en de Algemene bijstandswet. Dit aspect zal ook worden besproken met de VNG.

De inschrijving in de GBA zal in lijn met het voorgaande gekoppeld moeten worden aan het overleggen van een uitschrijfbewijs van de Antillen. Op die manier wordt de gegevensuitwisseling tussen de Antillen en Nederland via de betrokkene zelf gerealiseerd. Daarvoor zal de regelgeving in Nederland zodanig worden aangepast, dat inschrijving alleen mogelijk is na uitschrijving op de Antillen.

Ten slotte wordt de verplichte inschrijving in de GBA verder gestimuleerd doordat een koppeling zal worden gelegd tussen de toekenning van overheidsvoorzieningen en de juiste inschrijving in de GBA. Immers, wanneer voor de basisvoorzieningen (zoals een bijstandsuitkering) van de overheid juiste inschrijving in de GBA nodig is, mag worden aangenomen dat ook Antillianen zich correct inschrijven. Deze koppelingen worden opgenomen in een wetsvoorstel, dat voortvloeit uit het kabinetsbeleid om het gebruik van de GBA te verbeteren.

Door de in- en uitschrijving in de bevolkingsadministratie op elkaar af te stemmen, kan een 1 op 1 situatie ontstaan tussen de Antillen en Nederland, die de basis kan vormen voor de aanpak die het kabinet zowel op de Antillen als in Nederland voorstaat. Er is derhalve een belang bij deze aanpak voor beide regeringen.

Concluderend kan worden gesteld dat de gegevensuitwisseling tussen de bevolkingsregisters op de Antillen en de GBA in Nederland langs drie sporen wordt gerealiseerd, te weten: via de betrokkene zelf door een uitschrijfbewijs te verlangen, via de koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de GBA en via informatievoorziening van overheidsinstellingen onderling.

Doordat Nederlandse gemeenten gegevens kunnen krijgen over Antillianen die van plan zijn naar Nederland te vertrekken en zich hebben laten uitschrijven op de Antillen, wordt het mogelijk om voorbereidende maatregelen daarvoor te treffen. Wanneer na aankomst in Nederland vervolgens inschrijving in de GBA plaatsvindt, kunnen de betrokkenen door de relevante instellingen, zoals het bureau nieuwkomers en in voorkomende gevallen de Raad voor de Kinderbescherming, worden benaderd.

Inschrijving bij de GBA is ook van belang voor de effectiviteit van de Wet inburgering nieuwkomers, die op 30 september jl. is geïmplementeerd. Krachtens deze wet zullen Antillianen die minder goed zijn opgeleid en minder goed Nederlands spreken, een cursus Nederlands, een cursus Maatschappelijke oriëntatie en een cursus Beroepenoriëntatie worden aangeboden teneinde hun integratie binnen de Nederlandse samenleving te bevorderen. Overigens zij opgemerkt dat de Win ook van toepassing is op 16 en 17-jarigen.

Naar een meer specifieke benadering op lokaal niveau in Nederland

Een effectieve inzet van de hiervoor genoemde instrumenten zal ertoe bijdragen dat de kans op een succesvolle integratie van deze groep kansarme jongeren wordt verhoogd. Een integrale aanpak op lokaal niveau van deze groep heeft de grootste kans op succes. Op verschillende plaatsen zijn specifieke aanpakken en projecten ontwikkeld die mogelijkheden bieden voor maatwerk.

De verplichting tot melding voor een inburgeringsonderzoek geldt voor iedere nieuwkomer die zich voor het eerst met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigt. Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden.

Voor Nederlanders, die niet eerder in Nederland woonachtig zijn geweest, geldt dat zij zich, binnen vijf dagen na aankomst in Nederland, moeten inschrijven bij de GBA in de gemeente waar zij zich hebben gevestigd. Vestigen zij zich voor het eerst voor een niet-tijdelijk doel in Nederland dan ontvangen zij van de GBA-ambtenaar een formulier, waarmee zij zich kunnen aanmelden voor het inburgeringsonderzoek. Hiermee wordt, als gezegd, een sluitende aanpak bereikt.

Indien niet wordt voldaan aan de uit de Wet voortvloeiende verplichtingen wordt een bestuurlijke boete opgelegd. De hoogte van de boete bedraagt maximaal 20% van een bijstandsuitkering. Bij herhaling van de gedraging binnen een jaar bedraagt de boete 40% van een bijstandsuitkering.

Voor de aansluiting naar de arbeidsmarkt zijn er verschillende instrumenten beschikbaar.

Op 1 januari 1998 is de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) in werking getreden. Dankzij deze wet heeft een gemeente diverse instrumenten tot haar beschikking om werklozen te activeren richting arbeidsmarkt. Deze instrumenten bestaan onder andere uit het organiseren van activiteiten, het aanbieden van scholing of het plaatsen op een detachings- of een werkervaringsplaats. De gemeente wordt zo in staat gesteld een samenhangend beleid te voeren. Andere algemene arbeidsmarktmaatregelen behelzen ondermeer het scheppen van gesubsidieerde arbeid, waaronder de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (het 40 000-banenplan).

Vanaf 1999 zal gewerkt worden aan een zoveel mogelijk sluitende aanpak om langdurig werkloosheid te voorkomen.

Naast de hierboven genoemde mogelijkheden en de Wet Samen en de Melkertbanen biedt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid specifieke werkgelegenheidsprojecten voor Antillianen.

Het subsidieert experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse jongeren. De projecten zijn gericht op de bevordering van de aansluiting van Antilliaanse jongeren bij reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsmaatregelen en de arbeidsmarkt.

Ze worden uitgevoerd door gemeenten die binnen randvoorwaarden die door de subsidiegever zijn gesteld een aanzienlijke vrijheid hebben in de vormgeving van de projecten.

Zoals in het Jaaroverzicht Integratiebeleid Minderheden 1998 aan de Tweede Kamer is bericht zijn deze projecten, die in 1994 van start zijn gegaan en succesvol bleken, verlengd tot eind 1999 en tevens naar een aantal andere gemeenten voor de periode 1998-2000.

Met deze projecten zijn ruim duizend Antillianen bereikt. De vervolgtarjecten richting arbeid en scholing scoren aanzienlijk minder. De tot op heden ontwikkelde methodieken en werkwijzen richten zich erop dat gemeentelijke instellingen de doelgroep Antilliaanse jongeren beter

bereikenvaak door het aanstellen van medewerkers van Antilliaanse afkomst- en richten zich op een betere afstemming tussen deze instellingen.

De ervaring met de SZW-projecten heeft uitgewezen dat vooral een specifieke op deze groep gerichte benadering effectief is. Dit blijkt ook uit een aantal lopende projecten in verschillende gemeenten. Het kabinet wijst erop dat methodieken voor deze groep, waarvan de positieve werking is aangetoond, soms voortijdig worden afgebroken. Zoals ook in de CRIEM-nota is omschreven is een specifieke, soms categorale aanpak, geïndiceerd om tot een goed resultaat te komen.

Voor het overige wijst de kabinet er op dat per 1 augustus jl. ook de Wet Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA) volledig van kracht is geworden. Gemeenten hebben daardoor een regiefunctie in het lokale onderwijsachterstandenbeleid, en meer in het bijzonder, in de opvang van de zij-instromers. Hierdoor kunnen Antilliaanse leerlingen die in het onderwijs instromen adequater worden opgevangen.

In algemene zin wijst het kabinet tenslotte op de inzet van de Van Montfrans-middelen en de mogelijkheden van het Grote Steden Beleid.

In een aantal gemeenten zijn er projecten met betrekking tot mentorschap voor Antilliaanse jongeren. Een kenmerk van een mentor is dat hij, mogelijk uit de eigen groep, weet waar de minderjarige verblijft, dat hij op de hoogte is van belangrijke ontwikkelingen in het leven van de minderjarige, dat hij de minderjarige begeleidt naar scholing of werk en dat hij contacten onderhoudt met overheidsinstellingen. Aangezien deze projecten succesvol zijn zal met de lokale overheden verder overleg worden gevoerd teneinde een methodiek te ontwikkelen waar ook andere gemeenten voordeel van hebben.

6. «Europese Nederlanders» in de Nederlandse Antillen

In de afgelopen jaren heeft het kabinet regelmatig berichten en klachten ontvangen over de regelingen en de toepassing daarvan die gelden bij toegang, vestiging, verblijf en werk van «Europese Nederlanders» op de Nederlandse Antillen, waaronder ook verlenging van verblijf en over de bepalingen die gelden voor het verkrijgen van een werkvergunning. De indruk bestaat dat deze regelingen en de toepassingen niet altijd worden begrepen door de personen op wie ze van toepassing zijn. Ook zouden ze kennelijk niet altijd even inzichtelijk zijn. Dit temeer omdat de uitvoering van deze bepalingen is gemandateerd naar de eilandgebieden die verschillende procedures en uitvoeringsbepalingen zoals legesheffing kennen.

Zoals eerder overeengekomen, is door de Antilliaanse regering een commissie ingesteld die belast is met de inventarisatie van de regelingen en de toepassing daarvan die gelden bij toegang, vestiging, verblijf en werk van «Europese Nederlanders» op de Nederlandse Antillen, waaronder ook verlenging van verblijf en over de bepalingen die gelden voor het verkrijgen van een werkvergunning.

Het kabinet-Römer is voornemens te komen tot een versoepeling van de vestigingsregels.

Met de Antilliaanse autoriteiten zal op korte termijn worden gesproken over dit onderwerp.

Slot

Het Nederlandse kabinet zal in overleg treden met het Antilliaanse kabinet. Het Nederlandse kabinet gaat er daarbij van uit dat met het Antilliaanse kabinet afspraken kunnen worden gemaakt, die ertoe leiden dat:

1. Kansarme jongeren worden ontmoedigd te vertrekken naar Nederland en op de Antillen een aanbod krijgen op werk of educatie. Nederland is bereid om binnen het totaal van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen meer prioriteit te geven aan onderwijs- en jeugdbeleid;
2. Geen minderjarigen onbegeleid naar Nederland vertrekken zonder dat in de voogdij is voorzien.
3. Antilliaanse migranten niet naar Nederland vertrekken vóórdát uitschrijving uit het bevolkingsregister heeft plaatsgevonden. Bij vertrek naar Nederland wordt dit bewijs overlegd aan de Antilliaanse grensautoriteiten.
4. Antilliaanse migranten vóórdát ze naar Nederland vertrekken goed voorbereid zijn (via gedeeltelijke inburgering en realistische voorlichting).
5. Tussen de Nederlandse Antillen en Nederland informatie-uitwisseling plaatsvindt over personen die krachtens punt 4 zijn voorbereid en die naar Nederland vertrekken.

Deze afspraken zouden moeten worden vastgelegd in een door beide regeringen te sluiten bestuurlijk akkoord. Medio 1999 zullen als eerder is gesteld deze afspraken, alsmede de uitvoering ervan, worden geëvalueerd.

De beleidsintensiveringen in Nederland betreffen:

- geen inschrijving in de GBA mogelijk zonder uitschrijving uit de Antilliaanse bevolkingsregisters;
- het verder uitwerken van de methodiek van het mentorschap;
- specifiek op deze problematische groep jongeren toegespitste programma's.
- intensivering van de toepassing van de sancties bij niet-inschrijving.

Daarnaast zullen de regelingen en de toepassing daarvan die gelden bij toegang, vestiging, verblijf en werk van Europese Nederlanders op de Nederlandse Antillen onderwerp van gesprek zijn met het Antilliaanse kabinet.

In de veronderstelling dat de besprekingen met de Antilliaanse autoriteiten tot resultaat leiden en dat de implementatie met kracht ter hand wordt genomen, zijn er naar het oordeel van het kabinet in het overigens beperkt aantal gemeenten waar dit probleem zich voordoet, voldoende instrumenten om te komen tot een effectieve aanpak ten aanzien van de problematische groep Antilliaanse jongeren. De toepassing van deze instrumenten moet waar nodig worden verbeterd en waar nodig dient een specifieke benadering te worden overwogen. Illustratief in dit verband zijn de bovengenoemde SZW-projecten voor Antillianen en een toepassing van de Win.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

De Staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. M. de Vries

JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN OM DE IMMIGRATIE TE BEPERKEN**1. Inleiding**

Antillianen hebben thans, indien zij een Nederlands paspoort bezitten, vrije toegang tot Nederland en kunnen zich hier ook vrij vestigen.

Zou men de vrije toegang van Antillianen tot Nederland willen beperken, dan zou een of andere vorm van toelatingsregeling moeten worden getroffen. Hierna zal achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de juridische aspecten die aan het treffen van een dergelijke regeling zijn verbonden, en aan de mogelijke vormen van zo'n regeling, waarbij per vorm ook andere aspecten aan de orde zullen komen.

2. Juridisch kader*2.1. Statuut*

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder f, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders als aangelegenheid van het Koninkrijk aangemerkt. De officiële toelichting op dit onderdeel vermeldt dat in het toelatingsbeleid ook ten aanzien van Nederlanders aan elk der rijkdelen een grote mate van vrijheid dient te worden gelaten. Wel behoren de rijkdelen volgens die toelichting daarbij niet te discrimineren tussen Nederlanders die niet uit het betrokken rijkdeel afkomstig zijn. Dat impliceert dat een toelatingsregeling die uitsluitend op Antillianen betrekking zou hebben, in beginsel mogelijk is, mits voor het maken van een onderscheid in zo'n regeling tussen Antillianen enerzijds en andere Nederlanders van buiten Nederland anderzijds een objectieve rechtvaardiging bestaat.

2.2. Grondwet

In de Grondwet komt geen bepaling over de toelating van Nederlanders tot Nederlands grondgebied voor. Een dergelijke bepaling is tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983 bewust achterwege gelaten om de mogelijkheid van een toelatingsregeling voor Antillianen niet af te sluiten. Wel werd daarbij destijds van kabinetszijde aangetekend dat dit niet betekende dat de wetgever iedere denkbare toelatingsregeling zou kunnen maken. «Deze zal zich er stellig rekenschap van moeten geven of de situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt en of de te bereiken doeleinden niet langs andere, betere weg kunnen worden verwekelijkt. Tevens zal de wetgever erop moeten toezien dat de toelatingsregeling niet discriminatoir is of anderszins grondrechten ongeoorloofd beperkt. Dit betekent dat in feite de ruimte die aan de wetgever is toegemeten, begrensd is.» (Kamerstukken II 1976/77, 14 200, nr. 3, blz. 5). Zoals ook in par. 2.1 reeds naar voren is gekomen, wil «niet discriminatoir» in dit verband zeggen dat voor het maken van onderscheid in een toelatingsregeling tussen verschillende categorieën van Nederlanders een objectieve rechtvaardiging dient te bestaan. In de geciteerde passage zitten twee noties. In de eerste plaats de notie van subsidiariteit en proportionaliteit: een toelatingsregeling kan pas aan de orde komen ingeval andere, minder ingrijpende instrumenten geen oplossing kunnen bieden en de te nemen maatregelen moeten in verhouding staan tot het beoogde doel. In de tweede plaats mag een regeling niet in strijd komen met artikel 1 van de Grondwet en andere grondrechten.

2.3. EG-verdrag

Het EG-verdrag voorziet in deel IV in een associatieregime voor de zgn. «landen en gebieden overzee» (LGO). Sinds 1 oktober 1964 hebben de Nederlandse Antillen een LGO-status. Dit betekent dat het personenverkeer wordt geregeld door de associatieregeling van deel IV van het EG-verdrag. Voor het werknemersverkeer gaat het om artikel 135 van het EG-verdrag, voor de regeling inzake vestiging en dienstenverkeer om artikel 131, vijfde lid, van dat verdrag. Artikel 135 bepaalt dat wat betreft het vrij verkeer van werknemers overeenkomsten zullen worden gesloten, waarvoor eenstemmigheid van de lidstaten is vereist. Deze overeenkomsten zijn niet tot stand gekomen. Niet geheel vast staat of dit betekent dat Nederlanders die afkomstig van de Nederlandse Antillen zijn, een rechtstreeks beroep kunnen doen op de algemene verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers en het recht van vrije vestiging (artikelen 48 tot en met 58 van het EG-verdrag). Alhoewel het Hof van Justitie van de EG zich over deze vraag nog niet heeft uitgesproken, lijkt bij deze vraag de nationaliteit van betrokkenen bepalend. Een ieder met de Nederlandse nationaliteit, ongeacht waar hij of zij vandaan komt en ingezetene is, kan gebruik maken van de verdragsregels inzake het vrije werknemersverkeer. Dit geldt in deze interpretatie ook voor Antillianen, die een Nederlands paspoort bezitten. Een en ander betekent dat een Antilliaan die werk heeft of werk zoekt dan wel als zelfstandige in eigen bedrijf of beroep in de Europese Gemeenschap werkzaam zou willen zijn, op vertoon van zijn paspoort niet alleen vrije toegang tot Nederland heeft, maar ook tot elke andere lidstaat binnen de Europese Gemeenschap.

Het gemeenschapsrecht laat toe dat Nederland regels hanteert die aan Nederlanders meer beperkingen oplegt dan aan niet-Nederlandse EU-onderdanen, mits die beperkingen niet discriminerend zijn voor bepaalde groepen Nederlanders. Indien beperkende regels als hier bedoeld worden opgesteld, gelden die regels overigens niet voor Nederlanders die reeds als werknemer in een eerder stadium elders in de Gemeenschap hebben gewerkt (vgl. arrest van het Hof van Justitie van de EG van 6 oktober 1981, zaak 246/80, Broekmeulen tegen Huisarts registratie commissie, Jurispr. 1982, blz. 2311). Hieruit volgt dat, indien een Antilliaan enige tijd in een van de lidstaten heeft gewerkt, hij zich als werknemer in de zin van artikel 48 van het EG-verdrag vrij binnen de Gemeenschap mag bewegen. Hem kan vervolgens op grond van artikel 48 ook niet de toegang tot Nederland worden geweigerd.

Lidstaten van de Europese Gemeenschap met onderdanen die woonachtig zijn in landen en gebieden overzee (LGO's), kunnen door middel van een bij het voorzitterschap neer te leggen verklaring aangeven welke onderdanen voor gemeenschapsdoelen als «onderdaan in EG-zin» moeten worden beschouwd. Om een dergelijke verklaring te kunnen afgeven zou binnen het Koninkrijk een verdeling van Nederlanders naar ingezetenschap moeten worden gemaakt. Het afgeven daarvan zou, gezien het Statuut, een koninkrijksaangelegenheid zijn. Zou een dergelijke verdeling zijn gerealiseerd en de bedoelde verklaring afgegeven, dan zou de Nederlander die Antilliaans ingezetene is, zijn positie van bevoorrecht EG-onderdaan, met recht op vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, verliezen.

2.4. EVRM en IVBP

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) verzetten zich in beginsel tegen een toelatingsregeling voor eigen onderdanen. Artikel 3, tweede lid, van

het Vierde protocol bij het EVRM bepaalt dat niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat waarvan hij onderdaan is. Artikel 12, vierde lid, van het IVBP verbiedt het willekeurig ontnemen van iemands recht om naar zijn eigen land terug te keren. In zowel het geval van het EVRM als in dat van het IVBP heeft Nederland echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid om Nederland en de Nederlandse Antillen als afzonderlijke landen aan te merken. Dit impliceert dat beide verdragen een Nederlandse toelatingsregeling ten aanzien van Antillianen niet in de weg staan. Overigens zou een Nederlandse toelatingsregeling die ook op Nederlanders van buiten het Koninkrijk betrekking zou hebben, op grond van beide verdragen niet zijn toegestaan (vgl. Hand. II 1976/77, blz. 2765). Dit houdt verband met het volkenrechtelijke principe dat ieder staatsburger een (eventueel aan voorwaarden gebonden) recht op toelating tot – althans een deel – van het grondgebied van het land heeft waarvan men de nationaliteit bezit (zie ook par. 2.5).

Bij het eventueel treffen van een toelatingsregeling voor Antillianen zou overigens ook aandacht besteed moeten worden aan artikel 3 van het EVRM. Dat artikel bepaalt onder meer dat niemand onderworpen mag worden aan vernederende behandelingen. Het niet-toelaten van een eigen onderdaan kan volgens de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens «in certain circumstances» een vernederende behandeling in de zin van dat artikel zijn (ECHR, Collection of Decisions, Strasbourg, juli 1971, nr. 36, p. 116–117). Onder welke omstandigheden een eventuele toelatingsregeling voor Antillianen in het licht van deze uitspraak in strijd met artikel 3 zou komen, valt niet te zeggen: de uitspraak van de Commissie had betrekking op de zeer specifieke situatie die het Britse dekolonisatieproces meebracht. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen «British citizens» die onbelemmerd toegang tot het Verenigd Koninkrijk hadden, en Britse paspoorthouders voor wie dat niet het geval was. Gelet op de eerdergenoemde mogelijkheid om Nederland en de Nederlands Antillen met betrekking tot artikel 3, tweede lid, van het Vierde protocol als afzonderlijke landen aan te merken, kan wel worden vastgesteld dat het EVRM geen onvoorwaardelijk recht van toelating tot het grondgebied van het nationaliteitsland garandeert.

2.5. Volkenrechtelijke aspecten

Voor het treffen van een toelatingsregeling voor Antillianen is een verdeling van Nederlanders naar ingezetenschap nodig. Een dergelijke verdeling kan zowel in een eenzijdige regeling van elk van de drie landen als in koninkrijksverband worden gerealiseerd. De Nederlandse Antillen kennen in hun Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) al zo'n eenzijdige regeling. Als ook Nederland een eenzijdige regeling van het ingezetenschap wil vaststellen, dient rekening te worden gehouden met het volkenrechtelijke uitgangspunt dat iedere staatsburger een (aan voorwaarden gebonden) recht op toelating heeft tot het grondgebied van – in dit geval – het Koninkrijk. Wie thans geen recht op toelating en verblijf in de Nederlandse Antillen heeft, zal in Nederland moeten worden toegelaten. Een Nederlandse ingezetenenregeling zou alleen die personen niet tot Europese Nederlanders mogen rekenen van wie vaststaat dat zij op grond van beide LTU's recht hebben op toelating en verblijf in een van beide andere landen. Overigens behoeft dat in de praktijk geen groot probleem op te leveren. Een regeling van het ingezetenschap van Nederland zal eerder een overlap met dan een hiaat ten opzichte van de regeling van het ingezetenschap in beide LTU's te zien geven. Zo is een Nederlander die in de Nederlandse Antillen is geboren, doch naderhand tenminste tien jaar in Nederland heeft gewoond, volgens de Antilliaanse LTU als landskind onderdaan van de Nederlandse Antillen, doch zal in een

Nederlandse regeling van het ingezetenschap mogelijk ook als onderdaan van Nederland worden aangemerkt.

Een regeling van het ingezetenschap zou overigens ook te realiseren zijn, indien de drie landen met toepassing van artikel 38 van het Statuut een gezamenlijke regeling van het ingezetenschap zouden treffen. Tot slot is ook nog denkbaar dat Nederland een eenzijdige regeling treft, doch in de praktijk blijkt dat deze regeling, bijvoorbeeld door haar afhankelijkheid van de definities en interpretaties die in de LTU's van beide andere landen worden gehanteerd, minder goed uitvoerbaar is dan een regeling van de drie landen gezamenlijk. In dat geval zou tot de conclusie kunnen worden gekomen dat een situatie is ontstaan waarin «toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders» noodzakelijk is. Op grond van artikel 3, eerste lid, onder f, van het Statuut (zie par. 2.1) is er dan sprake van een koninkrijksaangelegenheid, waarvoor bij rijkswet een passende regeling kan worden getroffen.

3. Mogelijke vormen van een immigratie beperkende regeling

3.1. Toelatingsregeling naar het model van de LTU

Indien men – na toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – een toelatingsregeling voor Antillianen wil treffen, dan kan in de eerste plaats aan een regeling worden gedacht die vergelijkbaar is met die welke de Nederlandse Antillen toepassen op Nederlanders die van buiten dat land afkomstig zijn: de Antilliaanse Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU). Zo'n toelatingsregeling houdt dan in dat Antillianen bij binnenkomst in Nederland moeten kunnen aantonen dat zij over voldoende middelen van bestaan zullen beschikken, bijvoorbeeld door het overleggen van een werkgeversverklaring, en dat er geen indicaties zijn dat zij een gevaar voor de openbare orde zullen vormen. Daarbij zouden de Antillianen in het vliegtuig naar Nederland reeds een formulier moeten invullen waarin zij hun naam en toekomstig adres in Nederland opgeven. Dit formulier dienen zij dan af te geven bij aankomst op Schiphol. Komen Antillianen voor een kortdurend verblijf naar Nederland, dan zouden zij bij aankomst een retourticket moeten kunnen tonen. Als aan genoemde voorwaarden niet wordt voldaan, zou de toegang tot Nederland moeten worden geweigerd.

Bij eventuele invoering van een regeling als hierboven is geschetst, zal nog nadere aandacht moeten worden besteed aan de inrichting van de regeling en de controle op de uitvoering ervan, in het bijzonder in relatie tot het EU-recht.

3.2. Visumplicht

Een visumplicht houdt in dat een persoon – in beginsel alleen een vreemdeling – voor zijn vertrek naar of aankomst in het land van bestemming wordt onderworpen aan een onderzoek naar de geloofwaardigheid en de wenselijkheid van een verblijf dat de aanvrager van het visum beoogt. Afgifte van visa gebeurt door het plaatsen van een sticker in het paspoort van betrokkene of in bijzondere gevallen door het afgeven van een aparte verklaring waarin wordt verwezen naar een identiteitsbewijs van betrokkene.

Indien men de immigratie van Antillianen in Nederland zou willen reguleren, zou ook kunnen worden gedacht aan introductie van een inreisvisum voor Antillianen. Zo'n visumplicht zou zich kunnen toespitsen op Antillianen die minderjarig zijn. In dat geval zou het de voorkeur verdienen voor een constructie te kiezen waarin ouderlijke toestemming

voor het aanvragen van zo'n visum voldoende is, tenzij de overheid tegen die toestemming bezwaar maakt. Een constructie waarin de rol van de overheid pregnanter is en derhalve van een grotere inbreuk op de ouderlijke macht sprake zou zijn, zou in strijd kunnen zijn met artikel 18 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarin het beginsel is vastgelegd dat beide ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind toekomt. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag is opgemerkt dat dit artikel aangeeft dat ouders worden beschermd tegen te zwaar ingrijpen van de Staat.

Met het oog op de handhaafbaarheid van de visumplicht zou naar een systeem moeten worden gezocht dat voor de betrokken autoriteiten in voldoende mate duidelijk maakt welke Nederlandse paspoorthouders wel en welke niet onder de visumplicht vallen. Gedacht kan worden aan een systeem waarbij in het paspoort een indicatie van het onderdaanschap wordt opgenomen. Of men als Nederlander visumplichtig is, zou men kunnen controleren aan de hand van deze indicatie.

3.3. Beperking uitgifte paspoort aan minderjarige Antillianen

Artikel 34 van de Paspoortwet bepaalt dat de paspoortaanvraag van een minderjarige voorzien moet zijn van een verklaring van toestemming van degenen die de ouderlijke macht uitoefenen. Indien het gezag over een minderjarige wordt uitgeoefend door een voogd, moet de verklaring worden afgegeven door de voogd. Indien de minderjarige voorlopig is toevertrouwd aan de Raad voor de Kinderbescherming of de Voogdijraad, moet de desbetreffende raad de verklaring afgeven.

Denkbaar is dit artikel aan te vullen met de bepaling dat van overheidswege – de Minister van Justitie of het openbaar ministerie – tegen het afgeven van de verklaring bezwaar wordt gemaakt. Een dergelijke bepaling zou dan wel moeten passen binnen de beperkingsclausules die zijn neergelegd in artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, artikel 12, tweede lid, van het IVBP en artikel 10, tweede lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Deze clausules komen erop neer dat het recht het land te verlaten slechts is onderworpen aan die beperkingen die bij de wet zijn voorzien en nodig zijn ter bescherming van bepaalde belangen, waartoe onder meer het belang van de openbare orde behoort. Dit betekent dat, indien de mogelijkheid om bezwaar te maken wordt gekoppeld aan dat belang, deze mogelijkheid binnen de grenzen van deze verdragen blijft. Aangenomen mag worden dat onder dat belang ook het meer specifieke belang valt dat voorkomen wordt dat een minderjarige naar een ander land vertrekt, indien dat het risico oplevert dat betrokkene in dat land «ontspoort» en daardoor een gevaar voor de openbare orde vormt. Overigens zou een dergelijke regeling, zonder wijziging van de uitgangspunten van de Paspoortwet, niet alleen voor Antilliaanse minderjarigen moeten gelden, maar ook voor Europees Nederlandse minderjarigen.

Een regeling als deze zou verder gaan dan de constructie die hiervoor in par. 3.2 is beschreven met betrekking tot een eventuele visumplicht voor minderjarige Antillianen. Zij zou immers niet alleen de emigratie naar Nederland verhinderen, doch ook die naar andere landen. Zij zou daarmee dieper in de bewegingsvrijheid van betrokkenen ingrijpen dan voor oplossing van de Nederlandse immigratieproblematiek nodig zou zijn.

3.4. Gemenebestpaspoort

Burgemeester Patijn van Amsterdam heeft in dit verband een andere mogelijkheid geopperd om de toegang van Antillianen tot Nederland te beïnvloeden. Antillianen zouden in zijn visie in plaats van een Nederlands paspoort een zogenoemde Koninkrijkspas moeten krijgen. Dit naar analogie van de Britse Gemenebest-constructie.

Het Statuut voor het Koninkrijk gaat uit van het bestaan van één nationaliteit in het Koninkrijk. Zo wordt in de officiële toelichting bij artikel 3, eerste lid, onder c, gesteld: «Uitdrukkelijk wordt hier van Nederlanderschap en niet van nationaliteit gesproken, ten einde te doen uitkomen, dat voor de drie Rijksdelen de gezamenlijke en enige nationaliteit is het Nederlanderschap.» Afhankelijk van wat met een «Gemenebest-constructie» wordt bedoeld, kan dit op gespannen voet staan met de Statutaire eis van één nationaliteit binnen het Koninkrijk. Indien wordt bedoeld op een constructie waarin er verschillende paspoorten bestaan voor personen met dezelfde nationaliteit, kan dit geen ander doel hebben dan aan het paspoort te kunnen zien van welk land binnen het Koninkrijk betrokkene ingezetene is. Het verschil in paspoorten tussen de landen heeft op zichzelf, gelet op het gegeven dat het om één en dezelfde nationaliteit gaat, geen rechtsgevolgen. Een verschil in paspoorten kan eventueel alleen dienen om bij te dragen aan de mogelijkheden een toelatingsregeling te handhaven en valt in dit opzicht te vergelijken met het invoeren van een visumplicht. Vanzelfsprekend zou een en ander in de Paspoortwet zijn grondslag moeten vinden. Dat vergt een rijkswet en impliceert derhalve betrokkenheid van de Antilliaanse regering en het Antilliaanse parlement.

Een tweede mogelijke invulling van een Gemenebest-constructie is dat wordt bedoeld verschillende categorieën van het Nederlanderschap te creëren. Elke categorie heeft in dit verband zijn eigen rechten die verbonden zijn aan de nationaliteit. Hierbij kan de vraag worden gesteld in hoeverre er dan nog recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van het Statuut dat er sprake moet zijn van één nationaliteit. Hoewel volkenrechtelijk gezien de toegang tot het land van de nationaliteit beperkt kan worden tot bepaalde delen van het grondgebied, staat invoering van verschillende categorieën van Nederlanderschap toch wel erg ver af van het uitgangspunt van het Statuut dat er sprake moet zijn van een «gezamenlijke en ene» nationaliteit. Dat zou betekenen dat het Statuut op dit punt zou moeten worden aangepast. Daarnaast zou deze wijze van invulling een fundamentele aanpassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap vereisen.

Een laatste kanttekening die bij een eventuele invoering van een gemenebestpaspoort is te plaatsen, is dat van deze maatregel op korte termijn een aanzuigende werking zou uitgaan.

3.5. Verblijfsregeling

Als alternatief voor een «echte» toelatingsregeling is ook nog gekeken naar de mogelijkheid van een verblijfsregeling, waaronder in dit geval wordt verstaan een regeling die, nadat men is toegelaten, de voorwaarden voor (bestendig) verblijf regelt. De reden daarvan is dat ingeval van zo'n regeling het vrije verkeer van Antillianen naar Nederland wordt gehandhaafd: er zouden bij aankomst in Nederland geen bijzondere formaliteiten als bij een «echte» toelatingsregeling vervuld behoeven te worden. Rond een verblijfsregeling is onder meer overwogen dat op het moment dat een Antilliaan zich in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) laat inschrijven, een onderzoek wordt gestart of

betrokkene aan bepaalde voorwaarden voor bestendig verblijf voldoet. Daarbij kan aan dezelfde voorwaarden worden gedacht als die welke in par. 3.3.1 zijn genoemd: betrokkene dient over voldoende middelen van bestaan te beschikken en hij mag geen gevaar voor de openbare orde vormen. Indien betrokkene niet aan deze voorwaarden voldoet, dient hij het land weer te verlaten. Daarmee zouden voorwaarden worden gecreëerd voor het verblijf van Antillianen in Nederland die vergelijkbaar zijn met voorwaarden die gelden voor rechtmatig verblijf van vreemdelingen.

Tegenover het voordeel dat een dergelijke verblijfsregeling het vrije verkeer naar Nederland in tact zou laten, staan verschillende bezwaren.

Een eerste bezwaar hangt samen met artikel 20, derde lid, van de Grondwet. Ingevolge die bepaling hebben Antilliaanse Nederlanders die in de GBA zijn ingeschreven, recht op bijstand. De inschrijving in de GBA zal vaak al hebben plaatsgevonden, voordat het onderzoek naar het al dan niet hebben van voldoende middelen van bestaan is voltooid. In zo'n geval zou het op gespannen voet met voornoemde grondwetsbepaling staan om naar aanleiding van dat onderzoek betrokkene te verplichten het land te verlaten en daarmee hem het recht op bijstand weer te ontnemen op een grond die juist aanleiding is geweest om dit recht toe te kennen, t.w. het hebben van onvoldoende middelen van bestaan.

Een tweede bezwaar is gelegen in het feit Antillianen die naar Nederland willen komen maar niet aan de gestelde voorwaarden voldoen, toch naar Nederland komen, doch geen aangifte van verblijf en adres doen. Dit betekent dat die voorwaarden niet zozeer hun komst naar Nederland verhinderen als wel hun inschrijving in de GBA. Gevolg daarvan is dat de desbetreffende Antillianen niet in de GBA opgenomen zijn en dus voor de (semi)overheidsorganisaties die van de GBA gebruik maken, niet kenbaar zijn.