

16de vergadering

Dinsdag 19 januari 1999

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Van Dijk, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, De Haze Winkelman, Heijmans, Van Heukelum, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Le Poole, Postma, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Ruers, Scholten, Schoondergang-Horikx, Schuyer, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Vrisekoop, Werner, Wiegel, Wöltgens, Zijlstra en Zwerver,

en mevrouw Jorritsma-Lebbink, vice-minister-president, minister van Economische Zaken, de heren Cohen, staatssecretaris van Justitie, en Ybema, staatssecretaris van Economische Zaken.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Steenkamp en Hendriks, wegens ziekte;

Heijne Makkreel, Van de Zandschulp, Grol-Overling en Schuurman, wegens verblijf in een ander deel van het Koninkrijk;

Tiesinga-Autsema, wegens bezigheden elders;

L.M. van Leeuwen, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens familieomstandigheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ingekomen is een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing van de heer Van der Knaap tot lid van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad en mevrouw Verburg tot plv. lid van deze Raad.

Deze beschikking ligt op de griffie ter inzage. Ik stel voor deze beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De overige ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van uitvoeringsverdragen, het voornemen tot verlenging van verdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs.

23908 (R1519), nr. 36, 26222, 26285, 26289, 26290 (R1625), 26291 (R1626), 26292, 26293, 26328, 26332 (R1627), 26334, 26337, 26342 (R1628), 26354 en 24493 (R1557), nr. 7, de termijn is verstreken, stel ik vast, dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze voornemens, verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 1999 (26200-III).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden) (26088).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Opnieuw worden wij geconfronteerd met een wijziging van de Vreemdelingenwet waar kennelijk een groot deel van het parlement reikhalzend naar uit ziet en veel resultaat van verwacht. Mits de regering woord houdt en de uitvoeringspraktijk inderdaad zo wordt ingeperkt als nu in de schriftelijke beantwoording is neergelegd, zullen die verwachtingen naar onze inschatting niet uitkomen.

In deze bijdrage aan de plenaire behandeling wil ik namens de

De Boer

GroenLinks-fractie kort vier thema's aan de orde stellen: de gevolgde procedure, enkele inhoudelijke vraagtekens, de onduidelijkheid over de uitvoering en de vraag waarom wel gedaan wordt wat niet nodig is en niet gedaan wordt wat werkelijk zou helpen.

Het is mijn fractie glashelder dat vooral de VVD groot belang hecht aan de passage in het regeerakkoord die de basis vormt voor dit wetsvoorstel: "Indien asielzoekers niet genoegzaam aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten hen niet te verwijten valt, kan het asielverzoek als kennelijk ongegrond worden afgedaan." Even afgezien van de vraag hoe en door wie de tamelijk subjectieve begrippen "genoegzaam", "aannemelijk" en "te verwijten" worden ingevuld, is de bedoeling duidelijk: als een asielzoeker geen papieren heeft en daarover geen overtuigend verhaal ten beste geeft, wil men het asielverzoek direct als kennelijk ongegrond afdoen. Hoewel deze benadering in strijd is met het Vluchtelingenverdrag en de regering deze benadering in de schriftelijke beantwoording al behoorlijk heeft genuanceerd, is mij helder wat de VVD eigenlijk wil.

Minder helder is mij de noodzaak om zoveel druk te zetten op de parlementaire behandeling dat de regeringspartijen de Tweede Kamer dwongen tot een afhandeling in het holst van de nacht, en ook in dit huis zonder enige noodzaak een "stoom en kokend water-scenario" werd gevolgd. Dit haastwerk was niet nodig. Het leidt tot irritatie en komt de kwaliteit en zorgvuldigheid van de behandeling niet ten goede. Navrant wordt dit gejaag, nu de regering zelf niet in staat is gebleken, de noodzakelijke uitvoeringsinstructies tijdig klaar te hebben en aan het parlement ter inzage te geven. Het is toch enigszins ongeloofwaardig, aan te dringen op spoedige afhandeling als je zelf in gebreke blijft om tijdig de gevraagde duidelijkheid over de uitvoeringsinstructies te geven! Daarnaast heeft de regering zelf onnodig vertraging veroorzaakt door een niet volledige memorie van antwoord. En tenslotte vergaat de wereld toch niet als de geplande invoeringsdatum 1 maart in plaats van 1 februari zou moeten worden? Bovendien betekent afhandeling nu of zelfs volgende week, nog steeds

dat de invoering per 1 februari mogelijk is, mits de regering tijdig gereed is met de uitvoeringsmaatregelen.

Ronduit onbehoorlijk vind ik de uitgesproken suggestie dat de GroenLinks-fractie in deze Kamer door het vragen om een nadere memorie van antwoord obstructie zou plegen. Verder doorvragen op zwakke punten in een wetsvoorstel kan duidelijkheid verschaffen over wat nu wel of niet precies is bedoeld en wordt geregeld. Het mag voorstanders van een wetsvoorstel niet bevallen als hun geesteskind gefileerd wordt, het is toevallig wel een van de zingevingen van goed oppositie voeren. Wij doen gewoon ons werk.

Wie het voorafgaande tot zich door laat dringen en in staat is de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord zonder vooringenomenheid te lezen, zal vrij snel tot de conclusie komen dat die suggestie van obstructie nergens op slaat. Natuurlijk realiseren wij ons dat de regering, gesteund door een grote meerderheid in deze Kamer, zo snel mogelijk deze wetswijziging in het Staatsblad wil hebben. Sterker nog, in weerwil van onze bezwaren is mijn fractie bereid daaraan mee te werken. Echter, die dadendrang ontslaat de regering niet van de politieke plicht om beargumenteerd in te gaan op uit het veld naar voren gebrachte bezwaren. Daarnaast is de regering gehouden, aan leden van deze Kamer alle niet-geheime informatie te geven die deze leden relevant vinden en willen ontvangen, ook als die leden behoren tot een kleine oppositiefractie. Bij de schriftelijke voorbereiding is aan die informatieplicht tot op dit moment niet volledig voldaan.

Ik kom tot de inhoud van het wetsvoorstel. Om elk misverstand te voorkomen, hecht mijn fractie eraan in deze bijdrage duidelijk aan te geven dat ook wij vinden dat bij het vragen van asiel misbruik en oneigenlijk gebruik van de asielprocedures moet worden tegengegaan. Ook wij vinden dat degene die hier asiel vraagt een eigen verantwoordelijkheid heeft. Hij of zij vraagt in dit land om bescherming krachtens het Vluchtelingenverdrag. De overheid mag hem of haar dan vragen om duidelijk bekend te maken wie hij of zij is en hoe hij of zij hier is gekomen. De overtuigingskracht van zijn of haar verhaal zal

toenemen, als dat met schriftelijke bewijzen of getuigenverklaringen kan worden gestaafd. Die overtuigingskracht kan afnemen door het ontbreken van documenten en andere bewijzen. Desondanks kan die overtuigingskracht ook zonder documenten alsnog ontstaan en voldoende zijn. Dat is onze positie. Ik hecht eraan om dat aan het begin van de inhoudelijke behandeling duidelijk te maken.

Mijn fractie heeft er waardering voor, dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord meer duidelijkheid heeft willen en kunnen verschaffen over de interpretatie en de uitvoering van dit voorstel. De harde tekst uit het regeerakkoord dat het asielverzoek als kennelijk ongegrond kan worden afgedaan, indien de asielzoeker niet genoegzaam aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten hem niet te verwijten valt, is van tafel. De regering heeft in de beantwoording aan deze Kamer duidelijk aangegeven dat het enkel verwijtbaar niet beschikken over documenten, niet zelfstandig een grond kan zijn om een asielverzoek als kennelijk ongegrond af te doen. Het ontbreken van documenten kan een niet-positieve omstandigheid zijn in de uiteindelijke beoordeling van het totale relaas van een asielzoeker. Echter, uiteindelijk zijn en blijven doorslaggevend de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal en de persoonlijke situatie van degene die het asielverzoek doet.

Met de stichting Vluchtelingen-Werk blijf ik evenwel van mening dat deze wetswijziging, mits toegepast zoals de staatssecretaris dat wil, feitelijk weinig toevoegt aan het bestaande instrumentarium. Ook binnen de huidige regelgeving kan het ontbreken van documenten de geloofwaardigheid van het asielrelaas aantasten en daarmee aanleiding geven tot het kennelijk ongegrond verklaren van een asielverzoek. Volgens de regering ligt de meerwaarde van dit wetsvoorstel in het feit dat nu bij het onderzoek naar identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas expliciet getoetst gaat worden of de beweringen met documenten gestaafd worden. Maar ook nu kan een IND-medewerker binnen de huidige wetgeving diezelfde toetsing toch toepassen als hij de asielzoeker vragen stelt over de hiervoor genoemde elementen?

De Boer

Daar heeft de regering dit wetsvoorstel toch niet voor nodig en ook de IND-medewerker niet, zeker niet als het ontbreken van documenten op zichzelf geen reden kan zijn om een asielverzoek als kennelijk ongegrond af te doen? Daar is dus meer voor nodig! Een- en andermaal hebben anderen en wij de regering de vraag voorgelegd wat nu exact de meerwaarde van dit voorstel is. Als je alle volzinnen die daarover gebezigd zijn afpelt tot de kern, is volgens het antwoord op een door onze fractie gestelde vraag op pagina 4 van de nadere memorie van antwoord het nieuwe van dit wetsvoorstel gelegen in het woordje "expliciet". De toetsing kan nu ook al, maar dit wetsvoorstel legt de IND-medewerker dwingend op in de aanvraagprocedure de toetsing op documenten die de beweringen onderbouwen uitdrukkelijk aan de orde te stellen.

Deze vaststelling leidt tot twee vragen. Waarom acht de regering een wetswijziging nodig als je die expliciete toetsing ook via een werkinstructie aan de medewerkers had kunnen regelen? Hoe verhoudt dit dan toch tamelijk overbodige wetsvoorstel zich tot het gegeven dat Paars met de VVD voorop zich voorgenomen had nu eens echt werk te maken van deregulering? Is het in het licht van deze constatering dan te argwanend om te veronderstellen dat er kennelijk een ander doel gediend moet worden: afschrikking en het invoeren van een instrument dat formeel niet zo gehanteerd mag worden, maar materieel door de eerste-opvangmedewerkers wel degelijk aldus gepraktiseerd kan worden: hij had op de vier onderdelen geen documenten, het verhaal over het ontbreken daarvan vond ik niet overtuigend, dat samen tast de geloofwaardigheid van het asielrelaas aan, dus leidt dit tot de kennelijk-ongegegrondverklaring! De staatssecretaris wil toch niet ontkennen dat het gevaar erin zit dat het zo zal gaan in een aantal situaties?

Is de regering met mij van mening dat de feitelijke werkwijze volgens paragraaf 203 van het UNHCR-handboek een andere behoort te zijn? In veel gevallen is de asielzoeker niet in staat om gedocumenteerd bewijs te leveren op onderdelen van zijn asielrelaas. Juist daarom behoort hij het voordeel van de twijfel te krijgen. Het niet kunnen

voldoen aan de door dit wetsvoorstel in te voeren verandering in de verdeling van de bewijslast zal in Nederland volgens de stichting VluchtelingenWerk leiden tot een nadeel van de twijfel. Aangenomen dat de regering onverkort blijft staan achter het internationaal aanvaarde uitgangspunt dat de asielzoeker bij het aannemelijk maken van zijn asielrelaas het voordeel van de twijfel moet krijgen, wil de staatssecretaris hier vandaag dan expliciet duidelijk maken dat dit algemene uitgangspunt niet uitgehold mag en zal worden op grond van het feit dat een asielzoeker niet aannemelijk heeft kunnen maken dat hij buiten zijn schuld niet over documenten kan beschikken? Als het ontbreken van documenten door dit wetsvoorstel meer dan tot nu toe rechtstreeks invloed heeft op de geloofwaardigheid van het asielrelaas, moet dit toch leiden tot de conclusie dat ook dit aspect aan het algemene uitgangspunt behoort te voldoen? Dat betekent dus dat een asielzoeker bij het aannemelijk maken van een al dan niet verwijtbare afwezigheid het voordeel van de twijfel behoort te behouden.

In de brief van de stichting VluchtelingenWerk van 8 januari 1999 wordt op pagina 3 gesteld dat het voorliggende wetsvoorstel aanzienlijk verder gaat dan oorspronkelijk de bedoeling was. De vraag is of het toepassen van dit wetsvoorstel op de aanwezigheid van documenten die niet van belang zijn voor de vaststelling van nationaliteit, identiteit of reisroute, maar vooral betrekking hebben op het asielrelaas en de vluchtmotieven, niet te ver gaat en daarmee in strijd komt met het Vluchtelingenverdrag. In veel gevallen zal de asielzoeker na binnenkomst in Nederland niet over dit soort documenten – dus op het laatste punt; zijn asielrelaas en het vluchtmotief – kunnen beschikken en zeker niet op de korte termijn van het eerste of tweede gehoor. Hij zal aan het verzoek om expliciete en gedocumenteerde onderbouwing op dat moment niet kunnen voldoen. Is de regering ook van mening dat voor het vaststellen of iemand een vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag op de punten asielrelaas en vluchtmotieven geen bewijs in de vorm van documenten en bescheiden mag worden verlangd?

Graag wil ik de staatssecretaris uitnodigen om in te gaan op het gestelde in de brief van de stichting VluchtelingenWerk van 8 januari 1999. Ik doel dan vooral op de passage op blz. 4 betreffende het alsnog verkrijgen van documenten, de kritiek van de Nationale ombudsman op het niet opnemen van aanbevelingen in werkinstructies, de procedure in het aanmeldcentrum en het nader invullen van het begrip "onder dwang" bij het afgeven van papieren aan een reisagent.

Ook wil ik graag commentaar op de vergelijking op blz. 6 met andere Europese landen waaruit blijkt dat Nederland met dit wetsvoorstel vooropgaat lopen als het gaat om een restrictieve bejegening van ongedocumenteerden. Is dat de bedoeling?

Gisteravond laat bereikte mij via een fractiegenoot een verminkte fax van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Het is, geef ik toe, rijkelijk laat om een wat nieuw element in de discussie te brengen, maar de NJCM legt het begrip "kwade trouw" op tafel. Een asielaanvraag kan pas op grond van het ontbreken van documenten als ongegrond worden beschouwd als er sprake is van aanwijzingen van kwade trouw of duidelijk frauduleus handelen. De NJCM komt aan het eind van zijn brief tot de conclusie dat dit wetsvoorstel in de huidige vorm niet mag worden aangenomen. Ik hoor hierop graag het commentaar van de staatssecretaris. Ik heb begrepen dat hij die brief heeft.

Voorzitter! De regering spreekt in de nadere memorie van antwoord waardering uit voor het werk, de inzet, de deskundigheid en de alertheid van de UNHCR. Als die waardering oprecht gemeend is, waarom stemt het de regering dan niet tot nadenken als de UNHCR, ook na kennisneming van alle argumenten en relevante stukken, van mening is dat dit wetsvoorstel de bewijslast te zwaar in de richting van de asielzoeker verschuift en daarmee op gespannen voet komt te staan met letter en geest van het Vluchtelingenverdrag? De regering kan wel blijven roepen dat het niet zo is, maar als blijkt dat deze wetgeving verder gaat dan wat andere landen doen en de NJCM, de UNHCR en VluchtelingenWerk gezamenlijk gemotiveerde bezwaren naar voren brengen, wie is dan bezig een vergissing te begaan?

De Boer

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie een- en andermaal gevraagd om inzage in de expliciete uitvoeringsinstructies en de nadere regels met betrekking tot de foullering. Het is nu 19 januari. De regering hecht groot belang aan het in werking treden van deze wetswijziging per 1 februari a.s., dus over een dag of tien. Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen de uitgeoefende pressie op het parlement om haast te maken versus de nog steeds niet geproduceerde uitvoeringsvoorschriften? Waarom hebben wij die nog steeds niet? Wij hebben erom gevraagd.

Voorzitter! Ik wil mijn eerste termijn afsluiten met de vraag die mij eigenlijk het meest bezighoudt: waarom concentreert de meerderheid in dit land zich op het thema asielbeleid voortdurend op signaalpolitiek en niet-effectieve wetgeving en weigert men zich te richten op wat werkelijk zou helpen: een goed georganiseerde, professionele, snel werkende en effectieve uitvoeringspraktijk? Waarom deugen de prognoses steeds niet? Waarom is de planning niet adequaat, is onvoldoende permanente reserveopvang beschikbaar en zijn de budgetten ontoereikend? Waarom lukt het al jaren niet om van de IND de goed functionerende organisatie te maken die voor een zorgvuldige uitvoering van een streng, rechtvaardig en – voeg ik eraan toe – humanaan asielbeleid brood- en broodnodig is? Waarom duren de procedures nog steeds veel en veel te lang en hangen duizenden mensen rond in uitzichtloze wachtsituaties? Mijn fractie is van mening dat het goed doorlichten van een asielzoeker en het juist toepassen van de regelgeving uit het Vluchtelingenverdrag in de eerste opvang moeten gebeuren door voldoende, goed opgeleide, goed toegeruste en vakbekwame medewerkers die beschikken over voldoende tijd en faciliteiten om dit werk zorgvuldig te doen. Als door hectiek, onvoldoende budgetten, onvoldoende vakbekwame medewerkers en mismanagement de IND bij herhaling en in jarenlange voortduuring niet in staat blijkt om dit werk – wij beseffen dat het moeilijk en weerbarstig is; dat hoeft de staatssecretaris ons niet uit te leggen – naar behoren te doen, hoort daar het eerste aangrijpingspunt van kwaliteitsverbetering te liggen. Het instroom-, verwerkings- en

uitstroomprobleem op willen lossen met een steeds verdere aanscherping van de regelgeving achten wij zolang de uitvoering niet is verbeterd echt de verkeerde weg.

Waarom rijpt het inzicht niet, dat het werkelijk aanpakken en verbeteren van de uitvoering een veel effectievere bijdrage is aan het beheersbaar maken van de asielproblematiek dan elke keer nieuwe, goeddeels overbodige en nauwelijks werkende symboolwetgeving door het parlement sjoeren? Ik zal de Kamer de voorbeelden daarvan in de afgelopen paar jaar besparen.

Ik neem de huidige staatssecretaris tot op dit moment nog weinig kwalijk. Dat kan overigens tamelijk snel veranderen. Ik waardeer de inzet en betrokkenheid waarmee hij de verantwoordelijkheid voor een moeilijke en goeddeels ondankbare bestuurstaak op zich neemt, zoals ik het prettig vind dat hij inschattingsfouten – zoals een modderig tentenkamp – erkent en repareert. Echter, indien de staatssecretaris in de nabije toekomst niet genoegzaam aannemelijk kan maken, dat het ontbreken van een adequate aanpak van de eerste opvang van asielzoekers door de IND hem niet te verwijten valt, kan zijn staatssecretarisschap als kennelijk ongegrond worden afgedaan. Men zal begrijpen dat ik een passage uit het regeerakkoord paraphraseer.

Op dit moment betreur ik het, dat ook de staatssecretaris zich nu niet wil of kan onttrekken aan de weinig effectieve signaalpolitiek. Waarom verdedigt hij een wetsvoorstel dat nauwelijks verdedigbaar is en in elk geval weinig zal bijdragen aan het oplossen van het probleem? Is het niet tamelijk dun, een wetswijziging door te voeren waar in het kader van het Vluchtelingenverdrag stevige vraagtekens bij gezet zijn, louter en alleen om de VVD een door haar afgedwongen symboolwetgeving te bezorgen? Het moet niet leuk zijn, een wetsvoorstel te verdedigen waarvan je in je binnenkamer nut, noodzaak, internationale houdbaarheid en humaniteit betwijfelt.

□

De heer **De Haze Winkelman** (VVD): Voorzitter! Het is van algemene bekendheid dat bij de huidige grote stroom asielzoekers zeer vele economische vluchtelingen zitten. De echte vluchteling heeft er

recht op dat wij erin slagen om te komen tot een betere scheiding van de twee groepen, omdat, als dat niet gebeurt, de echte vluchteling hiervan uiteindelijk de dupe zal worden. Daarom staat voor ons vast, dat wij tot aanpassingen moeten overgaan. Bij de huidige grote instroom van asielzoekers ontstaan daarnaast grote capaciteitsproblemen in de hele vreemdelingenketen en ook het kwaliteitsverbeterende traject van de IND wordt hierdoor bemoeilijkt. De huidige procedure maakt misbruik van de asielprocedure mogelijk. Immers, degene die moedwillig zijn papieren vernietigt, weet dat hij om die reden niet verwijderd kan worden. In die situatie weten we ook niet of er wellicht sprake is van een Dublinclaim.

Het huidige wetsvoorstel is een maatregel die ertoe kan bijdragen, dat men met documenten binnenkomt en ook andere schriftelijke bewijzen van nationaliteit, identiteit en reisverhaal bij zich houdt. Documenten en bescheiden maken het voor de overheid mogelijk, optimaal te voldoen aan de onderzoeksplicht die de staat heeft met betrekking tot alle relevante feiten. Echter, indien die documenten en bescheiden ontbreken, kan de bewijslast niet eenzijdig bij de overheid liggen. Onze fractie vindt dat de asielzoeker wel degelijk ook zelf verantwoordelijk kan worden gesteld om bekend te maken, wie hij of zij is en hoe hij of zij in Nederland is gekomen. Hij zal daadwerkelijk moeten meewerken als hij de bescherming van de Nederlandse overheid wenst. Het huidige wetsvoorstel voorziet er in, dat die medewerking, ook bij afwezigheid van documenten, kan blijken als hij aannemelijk kan maken, dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Uit de memorie van toelichting en ook de verdere behandeling blijkt, dat iemand die meewerkt en consistent en geloofwaardig is, niet hoeft te vrezen voor de beoordeling van zijn aanvraag. Het wetsvoorstel houdt de waarborgen voor alle asielzoekers in stand. Bescherming wordt geboden aan diegenen, die terecht als vluchteling een beroep doen op de Nederlandse overheid. De "goeden" hoeven niet onder de "kwaden" te lijden.

Kortom, mijnheer de voorzitter, wij vinden de onderhavige wetswijziging een goede bijdrage aan het doel van

De Haze Winkelman

verdere stroomlijning van de procedure, het tegengaan van misbruik en, naar alle waarschijnlijkheid, een ontlasting van de opvang. De vragen, die wij hadden met betrekking tot de uitvoeringsproblematiek en het standpunt van de UNHCR zijn naar tevredenheid beantwoord. Wij zijn het eens met de regering, dat de wetwijziging een bijdrage levert aan een oplossing van de geschetste problematiek, die geen uitstel meer kan vergen. Daarom van ons het groene licht voor de afhandeling van het wetsvoorstel vandaag, zodat het voorstel op 1 februari kracht van wet kan krijgen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Behalve namens de SGP-fractie mag ik in dit debat mede het woord voeren namens de fracties van RPF en GPV.

Voorzitter! Dit is één van die wetsvoorstellen waarvan de regering te kennen had gegeven dat ze prijs stelde op afhandeling ervan vóór 1 januari, ofschoon de inwerkingtreding ervan was voorzien tegen 1 februari aanstaande. Qua voorbereiding van de behandeling had dit wetsvoorstel wat onze fracties betreft vóór het kerstreces kunnen worden afgehandeld, maar de noodzaak daarvan was ons niet duidelijk. Daarom ook kon het besluit tot voortzetting van de voorbereiding op onze steun rekenen. Nu de nadere memorie van antwoord er ligt, is het wél de vraag of we daarmee nu zoveel zijn opgeschoten. Die vraag moet echter in eerste instantie worden beantwoord door de vragenstellers. Het enige nieuwe gegeven dat ik in die memorie heb kunnen bespeuren, is dat er geen nadere schriftelijke reactie is gekomen van UNHCR. In een gesprek dat op 8 december jongstleden heeft plaatsgevonden in Genève tussen vertegenwoordigers van UNHCR en vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging ter plaatse, is blijkbaar reeds op voorhand door UNHCR te kennen gegeven dat men het eerder ingenomen, afwijzende standpunt ten opzichte van het wetsvoorstel zou handhaven, hetgeen naderhand nog eens mondeling is bevestigd.

Voorzitter! De betrokkenheid van UNHCR bij dit wetsvoorstel brengt

mij tot het verzoek aan de regering om eens kort uiteen te zetten welke betekenis moet worden toegekend aan uitspraken, oordelen of standpunten van dit orgaan en aan de regels vervat in het Handboek als het gaat om het tot stand brengen van nationale wetgeving met betrekking tot vreemdelingen of vluchtelingen. Welk gewicht pleegt de rechter te hechten aan standpunten door dit orgaan ingenomen? Welke procedure pleegt de regering te volgen wanneer het om de voorbereiding van wetsvoorstellen als het onderhavige gaat? Het lijkt ons nuttig dat hierover wat meer helderheid ontstaat, nu de standpunten van UNHCR de nationale discussie over dit wetsvoorstel zo zeer beheersen als het geval is geweest.

Voorzitter! Er is – opnieuw – sprake van een wassende stroom asielzoekers. Die stroom moet “verwerkt” worden, zoals dat uitgedrukt pleegt te worden. Verwerken kan ook betekenen dat de overheid tegen die stroom op moet roeien. Echte en onechte vluchtelingen moeten gescheiden worden, liefst op zo kort mogelijke termijn. Vervuiling van de asielprocedure moet worden voorkomen of tegengegaan. De werking van het Vluchtelingenverdrag, de Overeenkomst van Dublin en de nationale vreemdelingenwetgeving moet niet gefrustreerd kunnen worden door een opzettelijk gebrek aan medewerking van de vreemdeling. Fraude en ontwijkend gedrag mogen in elk geval niet gehonoreerd worden, want uiteindelijk gaat dit ten koste van de echte vluchtelingen. Dit zo zijnde, behoeft het evenwel geen verwondering te wekken dat een wetsvoorstel, waarin of waarbij termen als “aannemelijk maken”, “geloofwaardigheid”, “het voordeel van de twijfel” en “goede of kwade trouw” zulk een cruciale rol spelen, tot veel discussie aanleiding geeft, zeker wanneer wij ons in het uitvoerings- en toepassingsniveau van de voorgestelde wetwijziging verdiepen. Dat is immers onze plicht.

Voorzitter! Voor onze fracties staat voorop het uitgangspunt dat een vluchteling ook een eigen verantwoordelijkheid heeft en uit dien hoofde ook de verplichting om naar de mate van het mogelijke volledig mee te werken aan de beoordeling van zijn asielaanvraag in het land waar hij op gastvrijheid hoopt. In de

toelatingsprocedure mag onze inziens getoetst worden of aan deze medewerkingsverplichting is voldaan. Dat officiële documenten of andere bescheiden onder omstandigheden ontbreken, valt voor te stellen en mag dan niet kunnen worden tegengeworpen aan de vreemdeling die om toelating verzoekt. Dat echter bijvoorbeeld bij aankomst per vliegtuig op Schiphol ook geen boardingpas, vliegticket of kofferlabel getoond kan worden, eist een overtuigende verklaring.

Wij zijn het eens met de stelling van diegenen, onder wie de regering, die menen dat er in het onderhavige wetsvoorstel geen sprake is van wat wel genoemd is een omkering van de bewijslast. De introductie van de term “aannemelijk maken” impliceert niet meer dan een evenredige verdeling van de bewijslast tussen de asielzoeker en de overheid. Het komt ons ondenkbaar voor dat het Vluchtelingenverdrag zich tegen deze relatief lichte verschuiving in de bewijslast zou verzetten.

Wij zijn het wat het uitgangspunt van het wetsvoorstel eens met de benadering van de regering. Het ontbreken van documenten mag geen zelfstandig beslissende factor, maar wel een expliciet getoetste factor bij de beoordeling van de asielaanvraag zijn. Deze beoordeling dient altijd op individuele basis plaats te vinden en in het licht van het volledige feitencomplex. Dat de asielzoeker daarbij uitdrukkelijk in de gelegenheid wordt gesteld om aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, is nauwelijks meer dan een eis van behoorlijke wetgeving en behoorlijk bestuur, een rechtsstaat passend, te noemen. De eis dat van de asielzoeker geen enkel bewijs in de vorm van documenten en bescheiden mag worden verlangd en dat hij of zij ook bij een niet aannemelijke verklaring voor het ontbreken daarvan desondanks zonder meer het voordeel van de twijfel zou dienen te genieten, gaat ons veel te ver en dit vindt naar ons inzicht ook geen steun in het Vluchtelingenverdrag.

Voorzitter! Het nieuwe van het wetsvoorstel is dus dat het ontbreken van documenten en de aannemelijkheid van de verklaring voor het ontbreken daarvan expliciet worden beoordeeld. Daarin moet de praktische betekenis en de toegevoegde waarde van de wetwijziging

Holdijk

toch immers worden gezocht? Als wij de eerste pagina van de memorie van antwoord aan deze Kamer lezen, komt echter de vraag naar een verder strekkende betekenis van dit wetsvoorstel bij ons op. Ik citeer: "De regering hecht aan spoedige inwerkingtreding omdat de verwachting bestaat dat het signaal dat wordt gegeven met onderhavig voorstel, ertoe zal leiden dat het percentage niet of slecht gedocumenteerde asielzoekers omlaag zal gaan, hetgeen het onderzoek naar de aanvraag om te worden toegelaten als vluchteling zal vergemakkelijken." Wanneer wij deze zin samenvatten, zou het erop neerkomen dat de praktische betekenis van het wetsvoorstel eigenlijk voornamelijk daarin gezocht moet worden dat de afhandeling van het primaire verzoek erdoor wordt bespoedigd en dat op termijn – ik verwijs naar de signaalwerking – een preventief effect van de voorgestelde wetswijziging wordt verwacht. Is deze zienswijze juist?

Voorzitter! Aan het slot van de memorie van antwoord aan deze Kamer wordt ingegaan op de opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks, dat een effectief uitzettingsbeleid nog steeds niet van de grond komt. De regering houdt een heel betoog, dat erin uitmondt dat het te ver voert om de toelatingsbeslissing afhankelijk te laten zijn van het antwoord op de vraag of de gedwongen terugkeer van personen gerealiseerd kan worden door de Nederlandse overheid.

Ook al is het punt van de uitzetting als zodanig niet aan de orde in dit wetsvoorstel, het is ons inziens wel een reëel punt, ook complementair aan de beslissing tot niet-toelating. Nog zeer onlangs, in zijn nieuwjaars-toespraak, heeft de korpschef van de politie Amsterdam-Amstelland gesteld, dat een effectiever uitzettingsbeleid nodig is om het Nederlandse vreemdelingenbeleid meer geloofwaardigheid te geven. Korthedshalve volstaan wij ermee, ons thans bij die stelling aan te sluiten. Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de staatssecretaris.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Voorzitter! Naar de mening van mijn fractie is er maar één kwestie dit

wetsvoorstel betreffend, waarover wij een oordeel over moet uitspreken. Ik kom daar straks op terug. Ik wil echter eerst uitleggen, waarom mijn fractie een gedetailleerde, casuïstische behandeling van het wetsvoorstel, zoals aan de overzijde heeft plaatsgehad, onjuist en zelfs voor een goede oordeels- en besluitvorming schadelijk acht en zich daarom verre daarvan wil houden.

Even terzijde: we hebben hier tegenwoordig slecht licht. Het lampje dat wij hier vroeger hadden, is verdwenen. Ik zal proberen om toch zo ongehinderd mogelijk voor te lezen.

Voorzitter! Aan een zo in de details van de uitvoering van het wetsvoorstel tredende, op hypothetisch geval na geval een reactie van de staatssecretaris vragende, discussie als waartoe de Tweede Kamer zich geroepen heeft gevoeld – en naar ik meen ook niet ieder in deze Kamer zich echt verre van heeft weten te houden – klevens ons inziens ernstige bezwaren. In de eerste plaats gaat op die manier een orgaan van de wetgevende macht op de stoel zitten van de uitvoerende en zelfs op die van de rechterlijke macht. Een belangrijk bezwaar van een dergelijke, niet eens op basis van werkelijke maar van denkbeeldige gevallen ontwikkelde discussie is, dat het blikveld zo door een voortschrijdende bijziendheid steeds verder verkort en vernaauwd wordt. Men denkt dan niet meer in termen van een te voeren beleid maar in die van afzonderlijk te beslissen individuele gevallen. De te regelen materie wordt door dit streven om zoveel mogelijk concrete situaties te voorzien, almaar onoverzichtelijker en daardoor steeds minder vatbaar voor een consistente beleidsvisie.

Er kleeft nog een tweede ernstig bezwaar aan de zich op het voorzien van concrete problemen oriënterende methode. Door zich zo ver en diepgaand met de uitvoering van het beleid in te laten, laadt men een verantwoordelijkheid op zichzelf voor de uitvoering van het beleid die een afstandelijke kritische beoordeling daarvan in de weg staat. Men smeert door zo zorgeloos met de scheiding van de machten om te gaan, boter op het eigen hoofd en moet daarom maar liever uit de zon blijven.

De neiging om zich in de uitwerking van de wet in concrete gevallen te verdiepen, is goed

begrijpelijk. Er zijn immers weinig situaties die onze gevoelens zo aangrijpen als die van vluchtende mensen. Die emoties kunnen zowel positief als negatief ten opzichte van die vluchtende mensen zijn geladen. Positief, in de zin van "wij moeten die mensen een veilig onderkomen bieden" en negatief, in de zin van "wij kunnen niet het hele leed van de wereld op onze schouders nemen. Die mensen worden een bedreiging voor onze eigen samenleving." Beide zienswijzen appelleren aan onze gevoelens, beide zijn bruikbaar voor electoraat gewin, beide staan bovendien een voldoende afstandelijke blik, die nodig is voor een zakelijke aanpak van het probleem, in de weg. Voor een realistische, zakelijke aanpak van dat probleem is het nodig met beide soorten emoties rekening te houden maar zich door geen van beide te laten leiden. De huidige toestand, waarin een deel van onze volksvertegenwoordigers zich voornamelijk door de ene soort en een ander deel door de andere soort gevoelens laat leiden, schept meer verwarring dan verheldering, meer hitte dan licht, meer bijziendheid dan verziendheid.

Een eerste voorwaarde voor een zakelijke oordeelsvorming over de vluchtelingenproblematiek is de erkenning dat wij, of wij dat nu willen of niet, of wij dat nu ontkennen of niet, feitelijk een deel zijn van het immigratiegebied Europa, dus een immigratieland zijn geworden, zoals de Verenigde Staten van Noord-Amerika, Canada en Australië dat al veel langer zijn. Dat wil, zakelijk gezien, zeggen dat jaarlijks meer mensen ons land binnenkomen en zich daar vestigen dan het verlaten. De conclusie ligt voor de hand: het wordt tijd, dat wij deze realiteit onder ogen zien en naast het bestaande asielbeleid een immigratiebeleid ontwikkelen, overeenkomstig dat van de drie zojuist genoemde gebieden. Met de bestaande gang van zaken hebben wij in naam een asielbeleid en rommelen wij daarnaast in feite met een grote inzet van mensen en gelden die beter gebruikt zouden kunnen worden voor het selecteren van asielzoekers. Ik verwijs in dit verband ook naar het artikel van hoogleraar Entzinger in Trouw van 12 december 1998.

Ons zo nobel op humanitaire overwegingen gebaseerde, door een aantal daarmee verband houdende

Glastra van Loon

verfijnende onderscheidingen gekenmerkte toelatingsbeleid is in feite een samenstel van zowel de migranten als onszelf onnodige schade berokkenende, hun doel voorbijschietende procedures voor de selectie van asielzoekers uit de tienduizenden ons jaarlijks bereikende migranten. In dat proces zijn onzekerheid, lange wachttijden en veel bureaucratische maar daarom nog niet effectieve zorgvuldigheid troef. Het beeld van het met een kanon op een mug schieten moet hier worden omgekeerd: we doen ons uiterste best om met een voor de beoordeling van individuele gevallen bestemd instrumentarium asielzoekers uit duizenden migranten te selecteren. Hoe goed en hoe zuiver onze intenties ook mogen zijn, de zaak groeit ons boven het hoofd en wij berokkenen op deze manier zowel de echte asielzoekers als de overige migranten en onszelf meer schade dan nodig is.

Kenmerkend voor de huidige gang van zaken is, dat migranten, waaronder asielzoekers in de strikte zin van het woord, op de bonnefooi naar ons toe komen, dat aan een aantal van hen asiel wordt verleend, een ander deel wordt toegelaten op humanitaire gronden, dat de overigen worden afgewezen en een deel daarvan wordt uitgewezen, waarvan weer een kleiner deel de facto ons land verlaat. Wat naar zijn opzet een beleid was van toelating van individuele personen, is verkeerd in een beleid waarvan het broksgevijs afwijzen en uitwijzen de hoofdmoot vormt. Een migratiebeleid verschilt van deze gang van zaken doordat het naar zijn opzet een toelatingsbeleid is. Het kan daardoor in beduidend grotere mate anticiperend in plaats van louter reactief zijn dan nu het geval is. Als wij de verhalen over de Amerikaanse, Canadese en Australische ervaringen mogen geloven, ontstaat hierdoor de mogelijkheid de migratiebewegingen van onze tijd beter beheersbaar te maken dan wanneer zij, zoals nu, worden behandeld in de marge van de selectie van asielzoekers. Verwacht mag bovendien worden – dat is zeker niet het minst belangrijke effect – dat een dergelijk immigratiebeleid de lucratieve mensenhandel waartoe het huidige beleid uitnodigt metterdaad zal kunnen bestrijden.

Het is zonneklaar dat het door mijn fractie bepleite immigratiebeleid geïntegreerde Europese samenwer-

king vereist. Alleen op die basis zal het mogelijk zijn de migratiebewegingen naar onze groene weiden te keren. Alleen door een gezamenlijk Europees optreden zullen wij bovendien de vuist kunnen maken die nodig is om de overheden van de landen van herkomst tot samenwerking te bewegen voor de terugkeer van in onze landen niet toegelaten vreemdelingen. Het zal dan ook duidelijk zijn dat mijn fractie de initiatieven van de staatssecretaris toejuicht om te komen tot een dergelijke samenwerking. Tegelijkertijd realiseren wij ons ten volle dat hij de komende periode nog zal moeten roeien met te korte riemen en te weinig mensen om het op de illusie dat Nederland geen immigratieland zou zijn gebaseerde proces van de selectie van asielzoekers uit te voeren. Mijn fractie zal de staatssecretaris op gepaste afstand, maar daarom niet minder oplettend bij de uitvoering van deze intrinsiek niet goed uitvoerbare taak volgen. Zijn optreden geeft ons het vertrouwen dat hij zich met zo min mogelijke schade voor de betrokkenen van zijn taak zal kwijten. Wie meer van hem vergt, schept illusies waarvan juist die betrokkenen op zijn minst psychisch het slachtoffer worden.

Voorzitter! Na aldus te hebben betoogd dat wij ten aanzien van vreemdelingenzaken casuïstiek moeten vermijden, richt ik mij met de in het begin van mijn uiteenzetting aangekondigde vraag aan de staatssecretaris, die overigens ook door anderen is gesteld. Zij betreft de verhouding van de onderhavige wet tot het Vluchtelingenverdrag. Kent de staatssecretaris een nadere reactie van de Hoge Commissaris? Zo ja, wat is zijn mening daarover? Zo nee, meent hij niet alsnog een dergelijke nadere reactie te mogen vergen? Wij wachten graag de reactie van de staatssecretaris af.

□

Mevrouw Le Poole (PvdA):

Voorzitter! De PvdA-fractie deelt de zorg van de regering over de grote aantallen asielzoekers die het land binnenkomen zonder documenten of met vervalste documenten. Als met dit gegeven te makkelijk genoegen genomen wordt, nodigt dit uit tot misbruik. Juist om te waarborgen dat wij aan bonafide vluchtelingen de gastvrijheid kunnen bieden die

hun toekomt, is het van belang om misbruik te voorkomen. Dit klemmt temeer, gezien de grote toestroom van vluchtelingen, althans van mensen die graag toegelaten willen worden als vluchteling. De onderhavige wet poogt het makkelijker te maken misbruik te voorkomen.

Onze vragen betreffende het wetsontwerp hebben vooral betrekking op de verenigbaarheid met het Vluchtelingenverdrag. Dat geldt ook voor de vragen die door andere fracties hier aan de orde zijn gesteld. De meest uitgesproken kritiek is afkomstig van UNHCR en VluchtelingenWerk, beide serieus te nemen organisaties op dit gebied. UNHCR is zelfs een internationale organisatie waarmee verdrag-sluitende staten volgens het Vluchtelingenverdrag verplicht zijn samen te werken.

Het moet ons van het hart dat wij de beantwoording van vragen in beide Kamers omtrent het standpunt van UNHCR niet zorgvuldig vinden. In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris tijdens het plenaire debat gezegd dat UNHCR zich baseerde op het oorspronkelijke wetsvoorstel voordat de door de Raad van State aangeraden wijziging was aangebracht. Achteraf bleek dit niet het geval te zijn. Het was ook niet waarschijnlijk, aangezien de reactie van UNHCR dateerde van oktober 1998 en het wetsontwerp in zijn huidige bewoordingen op 1 juli 1998 werd aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze Kamer is vervolgens in de memorie van antwoord de suggestie gewekt dat er nog een aanvullende reactie van UNHCR zou komen. Uit de nadere memorie van antwoord, die verscheen naar aanleiding van vragen van de heer Holdijk, blijkt dat op 8 december 1998 – tien dagen voor het aanbieden van de memorie van antwoord – in Genève overleg plaats heeft gehad en dat UNHCR toen heeft laten weten het ingenomen standpunt waarschijnlijk niet te zullen wijzigen. Wij begrijpen niet waarom dat niet op deze manier is gemeld in de memorie van antwoord. Kan de staatssecretaris dat uitleggen?

Voorzitter! Nu de hoofdzaak, de inhoud. Waar het allemaal om draait is, of door deze wet een te zware bewijslast wordt gelegd bij mensen die hier als vluchteling toegelaten willen worden. Tegenstanders van het wetsontwerp zeggen dat dit het

Le Poole

geval is. Vluchtelingen hebben vaak geen papieren en daar kunnen zij niets aan doen. Zij moeten het voordeel van de twijfel krijgen en dit wetsvoorstel gunt hun dat niet. De regering heeft bij herhaling zowel in de Tweede Kamer als in deze Kamer gezegd dat een asielverzoek ook na deze wetwijziging niet kennelijk ongegrond zal worden verklaard op grond van het enkele feit dat de vluchteling geen documenten heeft en dat, als niet voldoende aanwezig of bewijzen voorhanden zijn, maar het vluchtverhaal van de asielzoeker desondanks aannemelijk is, aan de asielzoeker het voordeel van de twijfel zal worden gegeven. In de memorie van antwoord aan deze Kamer hebben wij kunnen zien dat het voornemen bestaat, dit ook duidelijk neer te leggen in de beleidsinstructies. Graag vernemen wij nog eens van de regering dat wij dit goed begrepen hebben.

Een probleem dat met name door VluchtelingenWerk wordt opgeworpen is dat hetgeen de regering zegt moeilijk te rijmen valt met de letterlijke tekst van de wet. De regering zegt dat het enkele ontbreken van papieren niet tot kennelijke niet-ontvankelijkheid zal leiden. Immers, artikel 15c, eerste lid onder f – de bepaling die nu wordt ingevoerd – zal nooit zelfstandig worden ingeroepen, maar altijd in samenhang met artikel 15c, eerste lid onder a, dat wil zeggen als het verzoek is gegrond op omstandigheden die hetzij op zichzelf hetzij in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat. Deze samenhang kan volgens ons met geen mogelijkheid in de letterlijke wetstekst worden gelezen. Wij constateren dat de tekst van de wet uitnodigt tot misverstand op dit punt. Het lijkt ons dat wetgeving bij voorkeur zo geredigeerd zou moeten worden, dat deze gelezen kan worden zonder de wetsgeschiedenis erbij. Wij weten dat op dit moment nieuwe wijzigingen van de Vreemdelingenwet in het verschiet liggen. Het lijkt ons een goed idee als in het kader van de eerstkomende wetwijziging ook de redactie van artikel 15c wordt aangepast aan wat kennelijk de bedoeling is. Is de staatssecretaris bereid op dit punt een toezegging te doen?

Dan komen wij op de kritiek van UNHCR. Uit onze vragen in het

voorbereidend onderzoek is gebleken dat wij veel gewicht toekennen aan het standpunt van deze organisatie. Inmiddels is duidelijk geworden dat het zal blijven bij het commentaar van 5 oktober 1998 en het persbericht van 27 november 1998. De regering stelt, als wij het goed begrijpen, dat er sprake is van een misverstand. Het wetsvoorstel is niet in strijd met het standpunt van UNHCR. De essentie daarvan is, dat "when an applicant's account appears plausible and credible, the asylum seeker should be given the benefit of the doubt and granted access to the regular asylum-procedure". Met deze stelling is de regering het eens en de wet zal dienovereenkomstig worden uitgevoerd. Wil de staatssecretaris bevestigen dat wij dit goed hebben begrepen? Kan de staatssecretaris dan verklaren waarom UNHCR heeft laten weten bezwaren te hebben tegen het wetsontwerp? Speelt hierbij de vergelijking met andere Europese landen een rol in die zin, dat deze landen in het algemeen minder dan in de voorgestelde Nederlandse wetgeving gebeurt, belang lijken toe te kennen aan het ontbreken van documenten, zoals ik heb begrepen uit de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer? Is de staatssecretaris bekend met wat in Duitsland op dit moment het beleid is met betrekking tot asielzoekers zonder documenten?

Wij hebben ook nog enige zorgen over de interpretatie van het nieuwe wetsartikel in de situatie, waarin een vluchteling stelt zijn papieren onder dwang te hebben afgegeven aan een reisagent. Het komt mij voor dat de asielzoeker zelden vrij staat ten opzichte van zijn reisagent. In de antwoorden van de regering beproef ik weinig begrip voor dit probleem. Ik begrijp best dat van de vreemdeling meer verwacht mag worden dan een enkele verklaring dat hij alle papieren aan de reisagent heeft gegeven, maar omgekeerd dient er begrip te zijn voor de afhankelijkheid van de vreemdeling van de reisagent, juist als het om een "echte" asielzoeker gaat. Kan de regering ons op dit punt geruststellen?

In het voorlopig verslag hebben wij de regering gevraagd naar het effect van de verwachte verbeteringen ten aanzien van de mogelijkheid van de IND om bepaalde facetten van de identiteit van een vreemde-

ling zelf te onderzoeken, bijvoorbeeld bij invoering van het Eurodacsysteem. De regering wijst erop dat een en ander de asielzoeker niet van de verplichting tot medewerking ontslaat en dat een niet-ontvankelijkverklaring op andere gronden kan volgen. Je kunt het ook van de andere kant bekijken, namelijk dat de verbeterde onderzoeksmogelijkheden voor de overheid ook voor asielzoekers positieve effecten kunnen hebben. Als op de facetten die door de overheid betrouwbaar onderzocht kunnen worden de uitslag voor de vreemdeling gunstig is, zal hij uiteraard verder nog volledig mee moeten werken, maar er is toch al enige voor hem gunstige informatie op tafel gelegd. Is de regering het op dit punt met mij eens?

Ten slotte ga ik nog in op een enkel punt inzake de uitvoering van het nieuwe artikel. Eerlijk gezegd, denk ik dat daar toch veel van afhangt. De beoordeling van het soort vragen waar het om gaat, is niet eenvoudig. De vage criteria die hier worden gesteld, leiden ook gemakkelijk tot verschillende interpretaties en zodoende weer tot rechtsongelijkheid. Alleen als de IND voldoende is uitgerust, is het mogelijk dat de uitvoering zonder al te veel ongelukken lukt. De regering stelt, geen bijzondere uitvoeringsproblemen te verwachten in verband met de implementatie van deze wet. Dat is een optimistische visie, die keer op keer niet door de feiten wordt gedekt. Wij willen niet in twijfel trekken dat vele medewerkers van de IND hun uiterste best doen. Als er geklaagd wordt over de resultaten, zal het daar niet aan liggen. Voor het oplossen van de problemen is het echter van belang dat toereikende menskracht en middelen ter beschikking worden gesteld. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe het staat met de uitvoering van de plannen tot kwaliteitsverbetering?

Onze vraag of de rechtspraak een en ander allemaal wel aan zal kunnen, is in de nadere memorie van antwoord gedeeltelijk beantwoord. Het antwoord is wat optimistischer dan dat in de Tweede Kamer. Er wordt gesteld dat een verzwaring van de werklust wordt verwacht, omdat er meer speedzittingen zullen komen. Naar onze mening kan er nu reeds van uit worden gegaan – de staatssecretaris heeft dit in de

Le Poole

Tweede Kamer ook gezegd – dat vreemdelingenkamers moeten worden gecompenseerd. In een recent nummer van "Justitiële verkenningen" heb ik gelezen dat de coördinator van de vreemdelingenkamers heeft gezegd dat ieder wetswijziging een stroom van procedures voor de vreemdelingenkamers met zich brengt. Dat is overigens niet verbazingwekkend. Op welke wijze wil de staatssecretaris bewerkstelligen dat de vreemdelingenkamers de benodigde mensen krijgen en ten koste van wat zal dat gebeuren? Verwacht de staatssecretaris dat er elders in de rechtspraak capaciteit vrijkomt en, zo ja, waar dan wel? Kan de staatssecretaris een wat uitgebreider antwoord geven op deze vraag dan tot nu toe is gegeven?

Sprekend over de rechtspraak, heb ik ten slotte nog een vraag naar aanleiding van een kritisch commentaar van het NJCM, dat wij enkele dagen geleden ontvingen. Volgens het NJCM zal er na invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken geen hoger beroep openstaan in KONO-zaken – dat betreft de zaken waar het in dit geval om gaat – en dus ook niet als er een beslissing van kennelijk niet-ontvankelijk op grond van het nieuwe artikel 15c, lid 1f, van de Vreemdelingenwet volgt. Is deze opmerking juist? Zo ja, moet er niet nog eens nagedacht worden over een uitbreiding van de mogelijkheid van hoger beroep? Ik wacht met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Mijn fractie vindt het gerechtvaardigd dat artikel 15c van de Vreemdelingenwet wordt aangevuld met nog een grond, nu ongeveer driekwart van de applicanten geen papieren heeft en zelfs geen reisbiljetten of hotelbonnen, waardoor ook het Dublinsysteem niet uitvoerbaar wordt. In zo'n situatie wordt een bewijslast voor de overheid te eenzijdig en is een nieuwe balans nodig. Het gaat hier om bestrijding van misbruik. Wij willen de misbruikgevallen eruit halen, om de werkelijke asielzoeker van dienst te zijn. Misbruik uitvissen is echter buitengewoon lastig. De staat loopt daarbij per definitie altijd achter, omdat de praktijk veel vindingrijker

is en zich steeds weer via nieuwe wegen weet aan te passen.

Elders zijn daar voorbeelden van. Zo hebben wij jaren geleden gezien hoe dringend nodig het was om de positie van de curator in het civiele recht bij kennelijk onbehoorlijk bestuur aan te passen. Ook daar ging het om het proberen te onderscheiden van misbruik. Verder hebben wij nog niet zo lang geleden gezien hoe dringend nodig het was om de positie van het Openbaar Ministerie bij voorwetenschap te verbeteren, omdat het niet langer op de oude manier ging. Allemaal gevallen waarin wij op zoek waren naar een nieuw evenwicht.

De UNHCR heeft zich uitgelaten over hetgeen het wetsvoorstel beoogt. Ik voeg mij graag bij de vragen die de heer Holdijk dienaangaande heeft gesteld over de betekenis van deze uitlatingen van UNHCR.

Het punt van de kennelijke ongegrondheid dat volgens het wetsvoorstel aan de Vreemdelingenwet wordt toegevoegd, vind ik mede gerechtvaardigd gelet op de "tenzij-mogelijkheid" van disculpatie die is ingebakken.

Het enige aspect dat mijn fractie minder aanstaat is, dat degenen wier verzoek niet ongegrond wordt verklaard, onmiddellijk op straat worden gezet. Ik kom daarop terug bij het beleidsdebat dat wij binnenkort zullen voeren, waar het vreemdelingenbeleid in een bredere samenhang kan worden besproken.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie instemt met dit wetsvoorstel.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Al eerder is de vraag opgeworpen wat precies de verbetering is die met het voorliggende voorstel zou moeten worden bereikt. Daartoe gevraagd heeft de regering in de nadere memorie van antwoord gezegd dat steeds getoetst zal worden of de asielzoeker aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten hem of haar niet is aan te rekenen. Anderen hebben al gezegd dat de bonafide en de malafide aanvragers gescheiden zullen moeten worden. Naar onze mening is dat een juist streven, want de goeden mogen niet onder de kwaden lijden.

Ook heeft de regering gezegd, naar aanleiding van de eerder-

genoemde vraag, dat die expliciete toetsing nieuw is. Dat lijkt mij iets te optimistisch. Ik kan mij in dat opzicht aansluiten bij de vragen die door de GroenLinks-fractie zijn gesteld. Ook ik denk dat wij, alles overziende, kunnen stellen dat er nauwelijks een nieuw feit in de procedure wordt ingevoerd met dit wetsvoorstel. Er is dus nauwelijks meerwaarde aan te wijzen, terwijl er aan de andere kant wel een dreiging uit voortvloeit, namelijk dat een aantasting optreedt van het voordeel van de twijfel, dat tot nu toe toch staand beleid is waar het gaat om de positie van de asielzoeker.

Opgemerkt is al dat 70 tot 75% van de aanvragers geen of onvolgende documenten kan tonen. Het is goed om erop te wijzen – ik verwijs daarbij naar de brief van VluchtelingenWerk – dat dit in de praktijk ook moeilijk van betrokkenen te vergen is. Dan kom je bij de vraag of je door dit voorstel verbetering daarvan kunt verwachten. Ik denk dat de woordvoerder van de VVD-fractie het heel kort en helder heeft verwoord met de woorden: het voorstel zien wij als een middel om economische vluchtelingen te weren. Hij ziet voorts als doel van het wetsvoorstel een verdere stroomlijning van de procedure en een oplossing van geschetste problematiek. Indien die visie juist was, zouden wij ons misschien nog wel in deze procedure kunnen vinden, maar wij denken juist dat deze wijziging die oplossing niet brengt en ook niet de scheiding oplevert tussen de goeden en de kwaden. Wij denken dat er juist tegelijkertijd meer verwarring en vertraging zullen optreden en dat er eigenlijk nog meer procedures zullen ontstaan dan er nu al zijn.

De gevolgen van het invoeren van dit wetsontwerp zijn naar onze mening, het goede en het kwade tegen elkaar afwegend, negatief. Er zal meer onzekerheid ontstaan. De regering heeft al toegegeven dat er meer spoedprocedures zullen komen. In antwoorden op vragen van de Partij van de Arbeid-fractie heeft de regering waar het de druk op de rechterlijke macht betreft, al aangegeven dat het aantal zaken naar verwachting niet substantieel zal toenemen, maar dat er wel een verschuiving zal komen van gewone voorlopige voorzieningen naar bijzondere spoedvoorzieningen. Navraag bij de asieladvocatuur heeft

Ruers

mij geleerd dat men verwacht en er bijna zeker van is, dat er juist veel meer van die spoedprocedures zullen komen. Men zal wel moeten, wil men de positie van de vluchteling veiligstellen. Dat betekent dat er een verzwaaring te verwachten is van de werklast van de rechterlijke macht, de IND, de advocatuur etc. Mevrouw Le Poole heeft al aan de regering gevraagd: als die verzwaaring er komt, wat betekent dat voor de rechterlijke macht en hoe gaat u dat compenseren? Ik zou daarbij niet alleen willen denken aan de rechters, maar ook informatie willen over het kostenaspect. Hoe moeten wij dat zien in het licht van deze Justitiebegroting die naar mijn mening weinig ruimte biedt voor uitbreidingen? Ik zou het op prijs stellen, als de staatssecretaris daarop kon ingaan.

Terecht is door de SGP-fractie erop gewezen, mijnheer de voorzitter, dat wij te maken hebben met een veel grotere problematiek waar wij hier slechts één klein onderdeel uit nemen. Wij kunnen het inderdaad niet los zien van de vraag die ons allemaal bezighoudt: hoe effectief is de uitzetting? Als wij een effectievere uitzetting zouden kunnen realiseren, zou er een maatregel zijn gevonden die écht effectief werkt, terwijl dat naar mijn mening van deze maatregel niet kan worden gezegd.

De hele algemene asielproblematiek is natuurlijk verschrikkelijk moeilijk, omvangrijk en weerbarstig. Het is misschien wel een van de moeilijkste zaken die op dit moment in de politiek voorliggen. Daarom zijn er naar onze mening ook beslist verbeteringen nodig. De vraag dringt zich op of wij met dit voorstel iets opschieten. Naar onze mening dus niet. Het levert volgens ons meer onzekerheid, verwarring en vertraging op. Wat overblijft is signaal- en symboolpolitiek. Het zou ons wat waard zijn, mijnheer de voorzitter, indien de energie en de creativiteit die aan dit voorstel zijn besteed, werden besteed aan middelen die wel tot een echte oplossing van de levensgrote asielproblematiek zouden leiden. Ik denk dan met name aan verbeterde mogelijkheden tot uitzetting van degenen die uiteindelijk niet rechtmatig hier bleken te zijn, en aan de geïntegreerde Europese samenwerking, waarover ook al anderen hebben gesproken. Wij horen graag de reactie van de staatssecretaris.

□

Staatssecretaris **Cohen**: Mijnheer de voorzitter! Voordat ik inga op de vragen die vanochtend zijn gesteld, wil ik nog eens benadrukken dat ik blij ben dat de behandeling van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer toch zo voortvarend ter hand is genomen, ondanks enig gesputter op dat punt, wat ik overigens best begrijp. De heer De Boer heeft er meteen in zijn allereerste woorden iets over gezegd, laat ik dat dus ook maar doen. De regering hecht er inderdaad aan dat dit wetsvoorstel met enige voortvarendheid wordt afgewikkeld. Waarom? De asielproblematiek is, maar dat hoeft ik hier verder niet uit te leggen, urgent. Wij hebben er werkelijk grote problemen mee. Wij denken dat dit wetsvoorstel aan de behandeling van die problemen een bijdrage zal leveren. Hoe groot die bijdrage is, is vers twee, maar het staat naar het oordeel van de regering vast dat het wetsvoorstel een bijdrage levert. De procedures in zowel de Tweede als de Eerste Kamer kennend, was ik blij dat de Tweede Kamer bereid was om vóór 1 december het wetsvoorstel te behandelen. Als het niet in die nachtelijke uren was gebeurd, zou het niet meer in december zijn gebeurd en zou het inderdaad een stuk later zijn geworden. Aangezien de procedure zo is dat als een wetsvoorstel deze Kamer voor 1 december bereikt het in beginsel mogelijk is om het voor 1 januari af te handelen, was dat iets waar de regering natuurlijk belang aan hechtte. Overigens hecht ik er ook aan te herhalen dat de regering nooit heeft gezegd dat er sprake zou zijn van obstructie als er nadere vragen zouden worden gesteld. Ik heb daar in het geheel geen moeite mee en ben blij dat wij vandaag het voorstel kunnen behandelen en hopelijk ook kunnen afronden, zodat het inderdaad mogelijk is om het op 1 februari in werking te laten treden. Ik voeg daar direct aan toe dat de uitvoeringsregelingen bijna klaar zijn. Ik zeg dit omdat ik weet hoe gevoelig deze Kamer is als uitvoeringsregelingen al kant en klaar zijn voordat het wetsvoorstel in deze Kamer is afgehandeld. Ook wat dit betreft is het tijdselement betrekkelijk aardig in acht genomen.

Nogmaals dank aan de Kamer dat zij het mogelijk heeft gemaakt om het voorstel vandaag te behandelen.

Ik zal mijn best doen de gestelde vragen en de dilemma's die zijn geschetst van een zo goed mogelijk antwoord te voorzien, opdat aan het eind van het debat voor alle fracties achtergrond en consequenties van het voorstel duidelijk zijn.

Het voorstel is bedoeld om een betere balans te vinden tussen datgene waar het ons in de asielprocedure ten principale om gaat – het bieden van asiel aan allen die dat behoeven – en het voorkomen van misbruik van die procedure. Dat dit laatste noodzakelijk is, heeft de afgelopen periode wel laten zien. Verschillende woordvoerders hebben er ook op gewezen dat een zeer groot aantal van degenen die asiel zoeken zich hier ongedocumenteerd aanmeldt bij de aanmeldcentra, een zodanig groot aantal dat je je moet afvragen of dat altijd wel in overeenstemming is met de wijze waarop men indertijd het land verlaten heeft. Of je het nu leuk vindt of niet, het is natuurlijk wel een element dat te maken heeft met de asielproblematiek en met de organisatie daarvan. Er komen zodanige aantallen binnen dat de organisatie daarop niet berekend is. Als dat kluwen in elkaar gaat schuiven, dan komen er terecht het soort vragen als die van de heer De Boer: waarom richt je je niet op de organisatie, waarom zorg je niet dat die beter wordt zodat dit soort wetsvoorstellen helemaal niet nodig is? Maar, ook voor het verbeteren van de organisatie zijn dit soort wetsvoorstellen nodig. Ik verdedig het dan ook zeker niet tegen heug en meug, maar omdat ik het een juist voorstel vind en omdat ik het juist vind om die balans waarover ik zojuist sprak meer in evenwicht te laten komen. Het is een balans, het gaat niet om een bepaling die het mogelijk moet maken om tegen degenen die ongedocumenteerd zijn en onvoldoende aannemelijk kunnen maken waarom dat het geval is, te zeggen dat die procedure voor hen niet toegankelijk is. Daar is geen sprake van en daar kan ook geen sprake van zijn. In reactie op hetgeen mevrouw Le Poole daarover heeft gezegd, voeg ik er nog aan toe dat dit ook niet uit het wetsvoorstel kan worden opgemaakt. Kijk maar naar die bepaling waar met zoveel woorden staat dat er een kennelijk ongegrondverklaring mogelijk is wanneer je dat niet aannemelijk kan maken. Als dat zo zou zijn, zou dat

Cohen

ook lijnrecht in strijd zijn met het Vluchtelingenverdrag. Je kunt wel zeggen dat wij dat hebben ondertekend en dat dit wellicht jammer is, maar het is natuurlijk niet jammer, het is volkomen terecht dat wij dat verdrag mede hebben ondertekend. Wij zullen dan ook met volle overtuiging doen hetgeen in het verdrag staat. Alleen al om die reden, nog afgezien van het feit dat het Vluchtelingenverdrag een hogere regel is dan die waarover wij nu spreken en dus ook een regel waardoor je dit wetsvoorstel alleen maar kan zien in samenhang met het verdrag, kan het niet anders dan dat deze bepaling alleen maar gelezen kan worden in relatie tot dat Vluchtelingenverdrag. De kern daarvan is dat ieder asielverzoek op zijn eigen substantiële merites moet worden beoordeeld. Dat zal gebeuren. Dit betekent dat de enkele bepaling die hier staat nooit tot gevolg kan hebben dat om die reden een asielaanvraag wordt afgewezen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Het zou mooi zijn geweest als dat ook in de tekst van de wet duidelijk was gemaakt. Wij zitten nu bij de crux van het wetsvoorstel. Het ontbreken van documenten is als zodanig geen grond voor afwijzing. Daar hebben wij geen verschil van mening over. Kan de staatssecretaris mij heel duidelijk uitleggen waarom wat de regering wil bereiken niet bereikt zou kunnen worden door de instructie voor de IND met betrekking tot de behandeling van de eerste aanvraag op dit punt helderder te maken? Waarom is daarvoor een wetswijziging nodig en waarom kan het doorvragen inzake documenten en dat laten meewegen bij de uiteindelijke beoordeling of een asielreëlaas van een vluchteling die asiel vraagt aannemelijk is niet in een instructie worden geregeld? Mij is dat, gelezen alle stukken en gehoord alle discussies, nodig steeds niet duidelijk.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik wil daar een dubbel antwoord op geven. Wat hieraan toegevoegd wordt, is dat nu expliciet wordt gesteld: er wordt gekeken naar die documenten. De heer De Boer zegt: daarvoor is geen wetsvoorstel nodig. Gehoord het hele debat dat hierover gevoerd is, niet alleen in deze Kamer, maar ook aan de overkant, had ik wel eens willen zien wat er gebeurd zou zijn

als een en ander niet in een wetsvoorstel was neergelegd. Ik denk dat de fractie van GroenLinks dan gezegd zou hebben: de regering brengt, zonder dat er sprake is van een wetsvoorstel, een verandering aan in de bewijslast. Het feit dat er sprake is van een zekere balanswijziging in de bewijslast is natuurlijk een onderdeel van dit wetsvoorstel.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Het ontbreken van documenten heeft toch altijd een rol gespeeld in de aannemelijkheid van een verhaal? Dat wordt toch niet opeens nu ingevoerd, omdat wij een wetswijziging willen doorvoeren? Dat was toch, mag ik hopen, altijd het geval bij de behandeling van een eerste aanvraag?

Staatssecretaris **Cohen**: Zeker, maar deze wetswijziging ziet erop dat het systematischer en substantiëler gebeurt dan tot nu toe het geval is geweest en ziet er ook dat dit uitdrukkelijk deel uitmaakt van de procedure. Ik denk dat de ontwikkelingen waarmee wij te maken hebben dit noodzakelijk maken. Ik ben ermee begonnen en heb gezegd: daar er sprake is van zovelen die ongedocumenteerd ons land binnenkomen, is het van belang daar expliciet aandacht aan te besteden.

Voorzitter! Ik kom nog even terug op de vraag dienaangaande van mevrouw Le Poole waarom niet meteen in het wetsvoorstel is gezet dat het niet alleen maar over deze bepaling gaat en waarom het niet in samenhang is gedaan. Gegeven het noodzakelijke verband dat er is met het Vluchtelingenverdrag vind ik dat niet zo problematisch. Mevrouw Le Poole vroeg of wij daarmee in de nieuwe Vreemdelingenwet rekening kunnen houden teneinde dit mogelijke misverstand te kunnen wegnemen. Ik wil dat graag toezeggen. Als dit deze discussie verder kan voorkomen, heb ik daarmee geen enkel probleem. Op dit punt bestaat er naar mijn gevoel geen enkel misverstand tussen de bedoeling van regering en die van de volksvertegenwoordiging. Dit punt heeft natuurlijk ook een rol in de Tweede Kamer gespeeld.

Mijnheer de voorzitter! Ik geloof dat ik hiermee al een heleboel heb gezegd over de kern van het wetsvoorstel, de reden van de regering om daarop in te gaan en de wijze waarop de regering ziet op hoe

een en ander in elkaar zit. Ik heb ook al iets gezegd over de bewijslastverdeling. Er is dus geen sprake van een omkering van de bewijslast. Wel wordt van de asielzoeker gevraagd, iets beter toe te lichten wat er aan de hand is wanneer er geen sprake is van documenten. Dat daar serieus naar moet worden gekeken, blijkt uit de hele behandeling van deze zaak.

Het volgende punt betreft de UNHCR. Ik geloof dat ik op dit punt iets heb uit te leggen, al was het maar hoe het komt dat de regering ervan is uitgegaan dat de eerste reactie van de UNHCR een reactie was op het oorspronkelijke wetsvoorstel waarin sprake was van aantonen en niet van aannemelijk maken.

Ik kan niet anders zeggen dan dat wij, naar de Kamer van mij zal willen aannemen, volkomen te goeder trouw ervan zijn uitgegaan, dat de reactie van de UNHCR alleen gebaseerd kon zijn op het gewijzigde voorstel. De reactie van de UNHCR lezend, hadden wij het gevoel, dat die alleen betrekking kon hebben op "aantonen" en niet op "aannemelijk maken". Ik was dan ook zeer verbaasd over de reactie na de behandeling in de Tweede Kamer, afgezien van de precieze tekst van de wet, maar wel na de behandeling daarvan en de toelichting daarop in de memorie van antwoord en in de mondelinge behandeling. Ik heb daarbij iets uitvoeriger, maar ongeveer hetzelfde gezegd als hier. Tot mijn verbazing zei de UNHCR opnieuw, dat dit voorstel, zoals het in Trouw stond, wel buitengewoon hardvochtig was.

Als mij wordt gevraagd waar het verschil van mening met de UNHCR nu precies zit, kan ik niet anders zeggen dan dat ik dat niet weet. In de zin die net door mevrouw Le Poole is voorgelezen vindt men de kern van het standpunt van de UNHCR. Laat ik het voor de zekerheid ook nog een keer voorlezen. Het is een zin waarmee ik van het A tot Z volstrekt eens ben: "UNHCR believes that when an applicant's account appears plausible and credible, the asylum seeker should be given the benefit of the doubt and granted access to the regular asylum-procedure."

Dat is precies wat er moet gebeuren. Het enige dat ik mij kan voorstellen is dat er wellicht een taalprobleem aan de orde is geweest. UNHCR heeft misschien heel sterk gefocust op de tekst van

Cohen

de wet, zonder haar te beoordelen in het licht van het Vluchtelingenverdrag. Omdat ik er toen van overtuigd was en nu nog steeds van overtuigd ben dat hier sprake moet zijn van een akelig misverstand hebben wij, toen begin december deze reactie van UNHCR bleek, daar, niet rechtstreeks, maar via Buitenlandse Zaken, nog eens contact mee opgenomen. Wij hebben toen nog eens uitgelegd hoe het in elkaar zat. Wij hebben gevraagd of men in het licht van de behandeling in de Tweede Kamer er nog eens naar wilde kijken. Ik was ervan overtuigd, dat er nog een nieuwe reactie van UNHCR zou komen. Die is er niet gekomen. Toen ik dat heb gehoord, heb ik dat onmiddellijk neergelegd in de nadere memorie van antwoord. De heer De Boer voeg ik toe, dat alleen om die reden al het goed is geweest dat er een nadere memorie van antwoord is geweest.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat doet mij dan deugd. Ik betwijfel de intenties op dit punt van de staatssecretaris niet. Hij zegt echter zelf, dat het misverstand is ontstaan doordat de tekst van de wet op dit punt kennelijk niet glashelder is. Je hebt de behandeling in de Tweede Kamer en de memorie van toelichting nodig om te begrijpen wat de regering eigenlijk bedoelt met de wetwijziging. Dan kom je bij de vraag van mevrouw Le Poole of wij dan geen betere wetsteksten moeten maken. Het was wel aardig geweest als de wetstekst meteen glashelder was, zodat al die misverstanden niet waren ontstaan. Het is een beetje vervelend dat bijvoorbeeld een buitenlandse organisatie als de UNHCR een pak Handelingen nodig heeft om te weten te komen wat de regering in Nederland nu eigenlijk precies wil. Ik zie de neus van de staatssecretaris wat krullen, maar hij zegt het eigenlijk met zoveel woorden.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik heb net uitgelegd, dat alle teksten in de sfeer van het vreemdelingenrecht alleen maar gelezen kunnen worden in relatie tot het Vluchtelingenverdrag. Nogmaals, ik zie uiteindelijk het probleem niet in. Daar komt nog eens bij, dat de UNHCR niet het hele pak had hoeven lezen, want in ieder geval in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer en helemaal in de memorie van antwoord aan de

Eerste Kamer, waar helemaal geen licht tussen zit, wordt een- en andermaal uitgelegd hoe het wetsvoorstel gelezen moet worden. Wij hebben wel eens vaker meegeemaakt en zullen nog vaker meemaken, dat een wetstekst enige uitleg behoeft. Ik vind het helemaal niet erg om ter voorkoming van dit soort misverstanden in de nieuwe wet zodanig te formuleren, dat onmiddellijk uit de tekst zelf blijkt wat de bedoeling is. Noodzakelijk vind ik dat echter niet, omdat het niet anders gelezen kan worden dan op de manier waarop ik het zojuist heb uiteengezet. Dat is simpelweg zo omdat de rechter iedere IND-beschikking zal vernietigen die niet op deze manier in elkaar zit. En gelijk heeft hij! Het kán dus niet zo zijn dat het op een andere manier kan worden gelezen. Daarom begrijp ik ook niet helemaal waarom het gelopen is als het is gelopen.

De heer Holdijk vroeg hoe de regering omgaat met teksten van UNHCR en hoe bij het maken van nieuwe wetgeving rekening wordt gehouden met UNHCR. Bestaande teksten van UNHCR zijn voor de Nederlandse regering buitengewoon belangrijk. UNHCR is een internationale organisatie waar wij ons om allerlei redenen graag aan spiegelen. UNHCR zet als organisatie die door alle landen samen wordt gevormd, over de hele wereld de lijnen uit in het vluchtelingenvraagstuk. Daar komen ook alle lijnen in verband met dit vraagstuk samen. Dit betekent overigens niet dat wij het altijd ongezien met UNHCR eens zijn. Teksten die afkomstig zijn van UNHCR, zijn voor de Nederlandse regering echter buitengewoon belangrijk. Wanneer zij daarvan zou willen afwijken, vraagt zij zich voortdurend af welke argumenten daarvoor zijn aan te voeren. De regering vindt ook dat daar heel goede argumenten voor moeten kunnen worden aangevoerd.

Volgende vraag is dan of het niet jammer is dat in dit geval – en mogelijk anderszins in volgende gevallen – niet eerder met UNHCR is gecorrespondeerd, omdat misverstanden dan wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Ik laat dat nu in het midden. Wel hebben wij ons voorgenomen – sterker nog, wij hebben er zelfs al praktisch uitvoering aan gegeven – om UNHCR te betrekken bij de herziening van de Vreemdelingenwet. Uiteraard

voorzover dat in ons vermogen ligt, want de eigenstandige positie van UNHCR – die niet al te dicht op het Nederlandse beleid wil zitten – maakt dat niet altijd even gemakkelijk.

Voorzitter! Dan nog een enkel woord over "het voordeel van de twijfel". Uit het voorafgaande moge duidelijk zijn welk standpunt de regering op dat punt inneemt. De asielzoeker die zich in Nederland aanmeldt, heeft recht op "het voordeel van de twijfel". In de memorie van antwoord hebben wij echter gesteld dat ervan uitgegaan moet worden dat twijfel is gerezen als een asielzoeker niet in staat is om voldoende aannemelijk te maken waarom hij geen documenten heeft. Omdat die twijfel is gerezen, kun je op dát punt niet meer zeggen dat hij "het voordeel van de twijfel" behoort te krijgen. Dat betekent niet dat ook in dat geval niet het uiteindelijke oordeel kan zijn dat, gegeven de rest van het relaas, "het voordeel van de twijfel" moet worden gegeven. Het is beslist niet zo dat de regering op dat punt de zaak zou willen omkeren. Dan zou er echt sprake zijn van omkering van de bewijslast. Daarvan heb ik al gezegd dat dit bepaald niet in ons voornemen ligt.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen het onderscheid tussen documenten die nodig zijn bij het vaststellen van nationaliteit, identiteit of reisroute en die welke nodig zijn ter staving van het vluchtrelaas en de vluchtmotieven? VluchtelingenWerk maakt daar onderscheid in. Vindt de regering dat al dan niet terecht?

Staatssecretaris **Cohen**: Dat lijkt mij wel. Wanneer het gaat om identiteit en nationaliteit, spreken wij over een heel ander type documenten. Gaat het om het reisverhaal, dan kan men dit staven met bonnetjes, hotelrekeningen en dergelijke. Gaat het om het asielrelaas, dan kun je je voorstellen dat het mogelijk is dat betrokkene kan wijzen op documenten uit het land van herkomst, maar dat hoeft natuurlijk niet.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Maar wordt het expliciet vragen van documenten op dat laatste punt dan nog wel steeds in dit wetsvoorstel gevraagd? Daar gaat het om. Ik kan me dat expliciet vragen van documenten op die eerste drie punten aanzienlijk sneller voorstellen

Cohen

en ik heb er ook minder bezwaar tegen dan tegen het expliciet vragen van documenten op dat laatste punt.

Staatssecretaris **Cohen**: Voorzitter! Ik ben het wel met de formulering van de heer De Boer eens als hij zegt dat hij zich dat sneller kan voorstellen. Dat geldt ook voor mij, maar het betekent niet dat wij er op dat laatste punt van zouden moeten afzien.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Op dat punt is de regering het dus niet eens met VluchtelingenWerk, zo stel ik vast.

Staatssecretaris **Cohen**: Op de eerste twee punten weten wij dat er in beginsel altijd documenten in het spel zijn waarnaar gevraagd kan worden. En naar mijn gevoel moet men dan ook echt een verhaal kunnen vertellen om aan te geven waarom men niet over documenten beschikt. Dat ligt meer in de rede dan wanneer het gaat om de laatste punten. Het hangt ook een beetje af van het asielrelaas. Als er bijvoorbeeld in dat relaas voorkomt dat er in de krant een bepaald artikel heeft gestaan, dan vind ik het niet zo raar om ernaar te vragen. Aan de andere kant vind ik het ook niet zo raar als de betrokkene dan zegt dat hij die documenten om wat voor redenen dan ook niet heeft. Ik heb er in de Tweede Kamer een- en andermaal de nadruk op gelegd dat je dit voortdurend in de hele context moet bezien. Je moet die documenten niet apart bezien, maar naarmate er minder zijn, is het van groter belang dat er sprake is van een consistent verhaal en dus dat men kan uitleggen, waarom er geen documenten zijn. Ik kan me ook heel goed voorstellen dat het asielrelaas op bepaalde punten aanleiding geeft om er belang aan te hechten dat er documenten zijn en dat er bij het ontbreken daarvan goede argumenten daarvoor moeten worden aangegeven. Dat daar een zekere weging in zit, daar ben ik het zeer mee eens.

Voorzitter! Mevrouw Le Poole heeft nog een vraag gesteld over het afgeven van documenten aan de reisagent. Het uitgangspunt is dat dit aan de vreemdeling toe te rekenen is. Als de papieren aan de reisagent worden meegegeven, is de asielzoeker in het algemeen al in een land waar bescherming kan worden gevraagd. Op dat moment kan in

beginsel van de asielzoeker worden verlangd dat hij direct die bescherming inroept en dat hij zich met alle beschikbare documenten bij die autoriteiten legitimeert om zijn asielaanvraag te onderbouwen. Zodra echter duidelijk is dat een asielzoeker zijn documenten onder dwang heeft afgestaan, is het ontbreken van documenten op dat moment niet toerekenbaar. Cruciaal voor de beoordeling op dit punt en van de vraag, of mede op die grond de asielaanvraag kennelijk ongegrond zal worden verklaard, blijft echter opnieuw de beoordeling van het hele feitencomplex. Ik geef toe dat dit voor de behandeling in deze Kamer weer enigszins onbevredigend is, maar het is ook weer precies het punt waarop de heer Glastra van Loon heeft gewezen. Het komt vaak voor dat asielzoekers geen enkel relevant document overleggen, zelfs geen treinkaartje of enige andere vorm van indicatief bewijs, terwijl zij tegelijkertijd verklaren dat zij zo goed als niets over de reis kunnen vertellen. De enige verklaring is dan dat zij hun reisdocument hebben afgegeven aan de reisagent. Dat lijkt in een aantal gevallen toch een te eenvoudige voorstelling van zaken.

Mevrouw Le Poole heeft ervoor gewaarschuwd dat het ook echt erkend zou moeten worden, als er op dit punt sprake is van dwang. Daar ben ik het mee eens, maar dan moet wel zo goed mogelijk duidelijk gemaakt worden dat er inderdaad sprake is van dwang. En het ontbreken van elk document, het voorbeeld dat ik gaf, versterkt een dergelijke veronderstelling niet. Omgekeerd kan ik het mij voorstellen dat het, als men niet over reisdocumenten, maar wel over een aantal andere documenten beschikt, weer aannemelijker wordt dat er inderdaad sprake is geweest van dwang om die documenten af te geven. Je kunt er dus niet iets in het algemeen over zeggen. Ik vind dat een en ander in concrete gevallen op een zorgvuldige manier moet worden afgewogen en dat alle elementen die hierbij een rol behoren te spelen, in de totale context moeten worden bekeken.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Hoe wordt nu omgegaan met een asielzoeker die verklaart dat hij zijn paspoort aan de reisagent heeft afgegeven, omdat deze zei dat hij de zaak wel in orde zou maken?

Deze situatie kan zich toch heel goed voordoen. De regering spreekt over het toerekenbaar niet in het bezit zijn van een document, terwijl een asielzoeker in een dergelijke situatie dat soort dingen toch niet vrijwillig doet.

Staatssecretaris **Cohen**: Voorzitter! Zoals mevrouw Le Poole het nu schetst, geeft het onvoldoende elementen om daar beslissend over te kunnen oordelen. Het zal afhangen van de rest. Het zal ervan afhangen of betrokkene over andere gegevens beschikt, van zijn reisverhaal en van de manier waarop hij vertelt over de situatie in het land van herkomst en wat hij daar heeft meegemaakt. De enkele mededeling, dat hij het onder dwang heeft moeten afgeven, is onvoldoende.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Er moet inderdaad een goed verhaal bij komen, maar als dat goede verhaal er eenmaal is, wordt niet per definitie geredeneerd dat de asielzoeker zijn reisdocumenten heeft afgegeven terwijl hij al in een veilig land verkeerde en daarom "eigen schuld, dikke bult".

Staatssecretaris **Cohen**: Ik ben het met die uitspraak eens.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Dan sluit ik het hiermee af om niet nog meer verwarring voor de uitvoerders te creëren.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik vind dat, eerlijk gezegd, niet zoveel verwarring. Het gaat natuurlijk om een ingewikkelde kwestie, waarin niet erg "digitaal" geredeneerd kan worden. Gelukkig maar, want daarvoor staat er ook veel te veel op het spel. Het gaat dus over het totaal van de beschikbare gegevens, maar daarin spelen die documenten natuurlijk wel een belangrijke rol. Daar ligt ook een eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker, die op grond daarvan ook duidelijk moet maken wat ermee gebeurd is en waarom. Ik denk dat dit, ook nog eens op een andere manier gezegd, de kern is van hetgeen er aan de hand is.

Voorzitter! Ik wil nog een enkele opmerking maken over de lagere regelgeving, die bijna gereed is. Zo spoedig mogelijk zal een zogenaamd tussenbericht Vreemdelingen-circulaire – in het jargon TBV – worden uitgebracht. Het is een

Cohen

openbare beleidsregel en die regelgeving is gereed op het moment, dat de wetswijziging daadwerkelijk zal worden toegepast. Aanvullend wordt de implementatie van de voorgenomen wetswijziging ook begeleid met een intern opleidingstraject, waar we natuurlijk al wel in de afgelopen tijd mee bezig zijn geweest. Uiteraard kunnen de praktijk en de jurisprudentie later alsnog tot nieuwe inzichten leiden en dat kan weer leiden tot een aanpassing van die beleidsregels. Daarom zal ik pas na verloop van tijd, op het moment dat de praktijk en de jurisprudentie zich hebben uitgekristalliseerd, die beleidsregels opnemen in hogere regelgeving, te weten het Voorschrift Vreemdelingen. Overigens sluit ik niet uit, dat dit Voorschrift Vreemdelingen precies dezelfde regels zal bevatten als het tussentijds bericht Vreemdelingen-circulaire, dat hierover zal verschijnen. Het is afhankelijk van de vraag of na invoering van de wet nog nieuwe inzichten ontstaan, die een aanpassing van die regels wenselijk maken. Dat is geen unieke benadering van dit wetsvoorstel; een ontwikkeling in de toepassing van een nieuwe wet valt immers nooit uit te sluiten. De Vreemdelingen-circulaire wordt wel geacht leidend te zijn voor de interpretatie en de toepassing van dat nieuwe artikel-onderdeel en dus is het ook goed om daarover nog iets te zeggen.

De instructie van de medewerkers zal langs vier lijnen plaatsvinden. In de eerste plaats het uitgangspunt van het wetsvoorstel, in de tweede plaats het soort documenten waar het wetsvoorstel betrekking op heeft, in de derde plaats de aannemelijkheidstoetsing en in de vierde plaats de voorwaarden voor kennelijk-ongegrondverklaring. Ik zou nog eens aan kunnen geven hoe alles precies in elkaar zit, maar men mag van mij aannemen, dat gehandeld wordt volgens de lijnen die bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en deze Kamer zijn aangegeven. Die lijnen en het kader dat hier geschetst is, zullen gelden en met inachtneming daarvan zal neerlegging in de instructies voor de medewerkers die daarmee aan de gang moeten plaatsvinden.

Voorzitter! Ik meen hiermee de belangrijkste punten die te maken hebben met het wetsvoorstel zelf, behandeld te hebben, maar er zijn andere punten die het waard zijn om

er iets over te zeggen. Allereerst denk ik dan aan de vraag in hoeverre dit wetsvoorstel een bijdrage levert aan niet alleen de kwaliteit van de hele procedure, maar ook aan de kwaliteit van de IND. Daarover zijn niet alleen elders, maar ook in deze Kamer opmerkingen gemaakt. Ik ben de laatste om te zeggen dat de kwaliteit van de IND de toets van iedere kritiek kan doorstaan. Dat is niet zo. De IND is zich daar zelf ook zeer van bewust. Die dienst heeft een aantal jaren geleden een project opgesteld om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het werk beter wordt. Dat project is in uitvoering, maar die uitvoering wordt ontegenzeggelijk bemoeilijkt door het feit, dat de aantallen aanvragen om asiel toenemen. Dat is eenvoudig niet anders, maar dit maakt de problematiek waarmee wij te maken hebben zo buitengewoon gecompliceerd. Daar komt nog bij – ook dat is bekend en stemt ons niet vrolijk – dat de IND moeite heeft in voldoende mate ervaren medewerkers op de juiste plaatsen te hebben. Het is in deze sector lastig om mensen met ervaring vast te houden en om ze in de organisatie een rol te laten spelen. Bovendien moet de organisatie groeien. In antwoord op een vraag van de heer Ruers zeg ik: daar is geld voor. Geld is op dit punt dus niet het probleem. Wel geldt, dat bij een groeiende organisatie extra nieuwe medewerkers nodig zijn en de ervaren medewerkers moeten worden ingeschakeld om de nieuwe medewerkers op te leiden. Daardoor komen die ervaren medewerkers aan het eigenlijke werk, namelijk het horen en beslissen, in mindere mate toe dan wenselijk zou zijn. Kortom, de IND kent intern een aantal problemen die niet eenvoudig zijn op te lossen, maar die wel opgelost moeten worden. Vaker heb ik gezegd, dat wat mij betreft de verhoging van de kwaliteit van de IND belangrijker is dan het maar achter elkaar afwikkelen van alle asielaanvragen. Als dat betekent, dat er grotere achterstanden ten aanzien van het verwerken van die vragen zullen komen, neem ik dat voor lief. Niet omdat dat zo leuk is, maar wel omdat dat een prioriteitsstelling is die naar mijn gevoel voor de langere termijn noodzakelijk is.

Ik heb het idee dat de wijziging van de procedure als gevolg van dit wetsvoorstel – de procedure gaat van 24 naar 48 uur; die wijziging is

nog niet ingevoerd, maar dat zal in de komende periode gebeuren – niet alleen bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit van de beoordeling van de asielaanvraag, maar ook bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit van de IND. Wat dat betreft ben ik ervan overtuigd, dat dit wetsvoorstel als het ware aan verschillende kanten snijdt.

Mevrouw Le Poole heeft gevraagd of problemen te verwachten zijn met betrekking tot de positie van de rechterlijke macht. Als deze procedure inderdaad onmiddellijk in de aanmeldcentra leidt tot meer kennelijk-ongegrondverklaringen – de kans daarop is aanwezig, gelet op de intrinsieke redenen die daarvoor zijn – leidt dat dan ook niet tot meer voorlopige voorzieningen onmiddellijk na afloop van die procedure? Als dat zo is – we houden daar rekening mee; daarover is ook overleg geweest met de rechterlijke macht – betekent dat inderdaad, dat een groter deel van de capaciteit van de rechterlijke macht daar moet worden ingezet. Zullen in dit verband dan verder geen problemen ontstaan? Op korte termijn wel, maar op de langere termijn niet, naar ik hoop, omdat ook voor de rechterlijke macht geldt, dat voor de uitvoering van het hele asielbeleid meer rechters aangetrokken zullen moeten worden. Mevrouw Le Poole zal evenwel de eerste zijn om met mij te erkennen dat het tijd kost voordat het zover is. Dat betekent dat er een zekere spanning zal optreden en dat de nadruk meer zal worden verlegd naar de voorkant, waardoor procedures verderop mogelijk vertraging zullen oplopen.

De heer Ruers heeft in dat verband gevraagd naar de kosten. Ik begreep niet zo goed dat hij meteen daarna tot de conclusie kwam dat dit wetsvoorstel alleen maar signaalpolitiek was. Het lijkt mij een van beide. Of het leidt ergens toe en dan komen inderdaad problemen met de bestaffing bij de IND en bij de rechterlijke macht aan de orde. Of er gebeurt helemaal niks en dan is het signaalpolitiek. Ik ben van mening dat het niet tegelijkertijd kan.

Er is gevraagd hoe de Nederlandse situatie zich nu verhoudt tot die in andere Europese landen. Nederland is het enige land – ik weet niet wat andere landen gaan doen – dat hierop de nadruk legt en wel op grond van de argumenten die ik eerder heb gegeven. Het is een

Cohen

kwestie van afwachten hoe dat zich ontwikkelt en of andere landen, kijkend naar wat wij doen, ook op een dergelijke manier daarop reageren. Misschien doen zij ook niet. Op de vraag hoe de situatie in Duitsland is durf ik op dit ogenblik geen rechtstreeks antwoord te geven, omdat ik daarvan onvolledige doende op de hoogte ben.

De heer De Boer heeft gevraagd hoe de regering aankijkt tegen de redenering van het NJCM dat alleen bij het te kwader trouw niet aanwezig zijn van documenten sprake kan zijn van een kennelijk ongegrondverklaring. Ik ben van mening dat deze uitleg van het Vluchtelingenverdrag en ook van de regels van de UNHCR aanzienlijk verder gaat dan die bepalingen zelf. Ik ben het op dat punt dan ook bepaald niet eens met het NJCM.

De heer De Boer heeft gevraagd waarom wij ons voortdurend richten op signaalpolitiek en niet effectieve wetgeving en niet op een goede organisatie. Ik ben dat niet met hem eens. Wij richten ons natuurlijk ook op het verbeteren van de organisatie, maar de wetgeving maakt daarvan deel uit: niet op een zodanige manier dat de rest wel in orde komt als je de wetgeving nu maar verandert, maar het is wel een onderdeel van het probleem. Het is weliswaar van belang om een nieuwe Vreemdelingenwet te maken, die het mogelijk moet maken om procedures sneller te laten verlopen, maar het probleem is niet opgelost als dat het enige is wat je doet. Het geldt ook voor veranderingen bij de IND. Ook moet nog eens goed worden bekeken hoe de hele keten in elkaar zit. Je zult in het totaal daarnaar moeten kijken, omdat een onvoldoende organisatie van het geheel ongetwijfeld leidt tot een extra aantrekkingskracht van Nederland op oneigenlijke gronden. Eigenlijke gronden kunnen de regering helemaal niets schelen, want daarvoor is de asielprocedure. Wij zullen ons moeten richten op de oneigenlijke gronden of het gebruikmaken van een niet goed georganiseerd geheel in ons land, juist om het mogelijk te maken dat ons land tot in lengte van jaren opengesteld blijft voor diegenen die onze hulp nodig hebben.

Ik wil toch nog reageren op datgene wat de heer Glastra van Loon heeft gezegd. Ik had soms het gevoel alsof er een voorganger van mij aan het woord was. Hij zei: je

richt je nu op de asielprocedure, maar dat is toch een beperkte aanpak; je zult dat ruimer moeten zien in het licht van de immigratiestromen. Hij heeft gewezen op de problematiek waarmee wij nu zitten. Ik zit er maar mee en zal er voor de korte termijn toch mijn weg in moeten vinden, maar voor de langere termijn en voor het denken over de hele zaak is het begrip "immigratie" ongetwijfeld van belang. Wij zullen ons in de komende jaren – en niet alleen in Europees verband – bezig moeten houden met de vraag hoe het mogelijk is om op een reële en realistische manier over immigratie te spreken en tegelijkertijd een verband te leggen met de asielprocedure. Dat is namelijk het probleem waar ik voortdurend tegenaan loop. Stel dat er sprake is van een quotum bij immigratie – bij immigratie kun je wel spreken over quota, maar bij asiel moet je dat vooral niet doen – wie garandeert mij dan dat de eerste die na dat quotum aan bod komt niet onmiddellijk roept: ja, maar dan wil ik in aanmerking komen voor asiel? Wij staan ervoor dit probleem op een ordelijke wijze op te lossen.

De **voorzitter**: Ik stel voor onmiddellijk over te gaan tot het houden van een tweede termijn en de beraadslagingen te voltooien voor de lunchpauze. Ik geef het woord aan de heer De Boer.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Dat is te veel gevraagd. Dat had u eerder moeten zeggen. Ik heb mij erop ingesteld dat wij de tweede termijn na de lunchpauze behandelen, zodat ik in de gelegenheid zou zijn om de zaken te ordenen. Dat heb ik nu tijdens de eerste termijn niet gedaan. Ik heb heel goed geluisterd naar de staatssecretaris. U had eerder moeten aankondigen dat u die behandeling voor de lunchpauze wilt afronden. Dus ik verzoek u toch vast te houden aan voortzetting van de behandeling na de lunchpauze.

De **voorzitter**: Ik stel voor daar niet aan vast te houden. In het toegevoegde schema wordt altijd meegedeeld dat de tijden indicatief zijn en dat tijden zullen worden aangepast waar versnelling mogelijk is. Het is te gek voor woorden om te schorsen voor de lunchpauze vóór twaalf uur. Dat

doen wij dus niet. Steunt iemand het voorstel van de heer De Boer om te schorsen? Ik stel vast dat niemand dit voorstel steunt. Dan is nu het woord aan de heer De Boer.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik voer nu het woord onder protest. Ik vind het buitengewoon melig dat mijn fractie voortdurend dwars wordt gelegen in een fatsoenlijke behandeling van dit wetsvoorstel. Dat gebeurt zelfs als het gaat om de tweede termijn in plenaire behandeling, terwijl ik mij buitengewoon constructief heb opgesteld. Ik heb daar ernstig bezwaar tegen.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Het komt mij niet bezwaarlijk voor als de heer De Boer het laatst het woord voert. Dan kan hij ondertussen nog nadenken over zijn betoog.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dan kan ik toch niet naar de andere woordvoerders luisteren? Dat is toch niet de bedoeling van een debat, mag ik hopen?

De **voorzitter**: De heer De Boer heeft de vrijheid om van de sprekerslijst af te wijken als hij dat wil.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik begrijp het, voorzitter, maar ik blijf bij mijn eerste stellingname en u kunt tevreden zijn. De zeven minuten die ik heb aangemeld, zullen ingekort worden tot één minuut, waarin ik een conclusie zal geven over dit wetsvoorstel.

Voorzitter! Het hele wetsvoorstel draait om het woordje uitdrukkelijk. Men wil in de behandeling van eerste aanvragen "uitdrukkelijker dan tot nu toe" de documenten een rol laten spelen in de hele beoordeling. Ik doe niets af aan de door mij positief gewaardeerde toelichting die de staatssecretaris een- en andermaal gegeven heeft dat het blijft gaan om een beslissing in relatie tot het totaal van het verhaal binnen de voorwaarden die het Vluchtelingenverdrag daaraan stelt. Dat stel ik zeer op prijs en daar heb ik ook geen enkele twijfel aan. Ik blijf echter van mening dat wat nu bereikt wordt met een wetsvoorstel, ook bereikt had kunnen worden door een goede en fatsoenlijke werkwijze van de IND,

De Boer

door het aanscherpen van de werkinstructies van de medewerkers daar. Die documenten hebben namelijk altijd een rol gespeeld in de beoordeling of een asielverhaal houdbaar is of niet. In die zin blijf ik bij mijn stellingname dat deze wetswijziging overbodig is. Ik ben bang dat het een ander doel gaat dienen. Ik twijfel niet aan de intenties van de staatssecretaris, maar ik ken de hectiek in de aanmeldcentra en je moet als medewerker buitengewoon sterk in je schoenen staan wil je deze wetswijziging niet aangrijpen om het punt van het niet beschikken over documenten zwaarder te laten wegen dan nu het geval is en in mijn ogen wenselijk is bij de beoordeling van het verhaal van een asielzoeker. Om die reden zal mijn fractie haar steun aan dit wetsvoorstel onthouden.

□

De heer **De Haze Winkelman** (VVD): Voorzitter! Ik begrijp niets van de opmerking van de heer De Boer, dat zijn fractie bij herhaling gedwarsboomd is in de behandeling van dit wetsvoorstel. Hij heeft in eerste en in tweede termijn uitgebreid vragen gesteld. Hij heeft als eerste en het langst gesproken, en dat zij hem allemaal gegund. De fractie van GroenLinks heeft in het kader van de eerste vragenronde verzocht om haar vragen, ongeacht de vragen van andere fracties, afzonderlijk te beantwoorden. Dat heeft geleid tot het dubbel beantwoorden van vrijwel elke vraag, waardoor de memorie van antwoord bijna twee keer zo lang is geworden. Dat is dus allemaal mogelijk. Ik begrijp dan niet waarom de heer De Boer zich gedwarsboomd voelt. Op grond waarvan brengt hij dat naar voren, zelfs tot in tweede termijn?

Voorzitter! De staatssecretaris heeft de vragen zeer duidelijk beantwoord. Wij hebben bijzonder veel waardering voor hem. Hij is bereid geweest, dit moeilijke, ondankbare ambt te willen bekleden en hij heeft dat tot nu toe voortvarend gedaan. Hij doet dat op een andere wijze dan zijn voorganger. Hij is erg communicatief gericht en dat komt het draagvlak voor het beleid bijzonder ten goede. Als de staatssecretaris op deze wijze voortgaat, zal hij, ondanks de moeilijke portefeuille, de geschiede-

nisboekjes ingaan als een zeer goede staatssecretaris op dit punt.

De heer De Boer vindt het wetsvoorstel eigenlijk overbodig, want een simpele instructiewijziging is naar zijn mening voldoende. Het gaat echter om een verschuiving van de bewijslast, hoe licht of zwaar deze ook wordt getypeerd. Een instructiewijziging bindt alleen de IND. Bij een verschuiving van de bewijslast bij wet is ook de rechter betrokken. De rechterlijke macht heeft veelvuldig te maken met het in beroep gaan van veel afgewezen asielzoekers. Het is dan ook van eminent belang dat de wet wordt gewijzigd. Met alleen een instructiewijziging schieten wij ons doel voorbij.

Voorzitter! Het gaat erom, dat ervoor wordt gezorgd dat de echte vluchteling wordt toegelaten tot onze regelingen. Het aanbrenge van een schifting is hard nodig, want een zeer groot aantal – waarschijnlijk tienduizenden – mensen kan blijkbaar ten onrechte gebruikmaken van onze ruimhartige regels. Op de samenleving en op de wetgever rust dan ook de plicht om voor het in stand houden van de regelingen voor de echte vluchteling, voorgestelde maatregelen te nemen. Daarom stemt mijn fractie van harte in met dit wetsvoorstel.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn reactie in eerste termijn. Ik snijd nog drie punten even aan. De staatssecretaris heeft gezegd dat het Vluchtelingenverdrag nog steeds maatgevend is. Het is een belangrijk richtsnoer voor nationale wetgeving. Ik bestrijd dat niet, maar hij heeft ook gezegd dat hij streeft naar een compleet nieuwe nationale vreemdelingenwet. Het is daarbij dan nog de vraag of deze inhoudelijk op alle punten nieuw zal zijn. Een vraag die al meer dan eens bij mij is gerezen is, of het Vluchtelingenverdrag dat inmiddels een halve eeuw oud is en dat niet anders dan op een totaal andere problematiek kan zien dan waar wij vandaag mee geconfronteerd worden, op zichzelf niet voor aanpassing in aanmerking zou kunnen komen (laat ik het maar voorzichtig zeggen) in het licht van de problematiek aan het eind van de 20ste en het begin van de 21ste eeuw.

Uit het antwoord van de staatssecretaris over de rol en de betekenis van standpunten en uitspraken van UNHCR heb ik opgemaakt, dat de regering UNHCR eigenlijk als een officieus adviesorgaan beschouwt. Ik weet niet of ik dat goed typeer, maar dit is de indruk die bij onze fracties is achtergebleven. Bij een officieus adviesorgaan rijst direct de vraag wanneer dat wordt ingeschakeld (bijvoorbeeld voor of juist na de raadpleging van de Raad van State), of de regering zelf beslist of het dit orgaan al dan niet inschakelt en wat ze eventueel met adviezen doet of juist niet doet. Hier is, kortom, volgens mij nog wel wat meer over te zeggen. In ieder geval is het wenselijk, hoeveel waarde ook wordt gehecht aan oordelen van UNHCR, dat duidelijk is welke status wordt toegekend aan uitspraken en standpunten van dit orgaan.

Ten slotte het punt van de betekenis van dit wetsvoorstel. Wij zullen het erover eens zijn dat de juridische betekenis vooral daarin is gelegen, dat met dit wetsvoorstel een nieuwe balans wordt geschapen in de verdeling van de bewijslast ten aanzien van het onder zich hebben en het beschikbaar stellen van documenten. In eerste termijn heb ik daarover voldoende gezegd. Ik kom echter nog even terug op een punt dat ik ook in eerste termijn al heb genoemd, namelijk de signaalwerking. De staatssecretaris hoorde ik in zijn eerste termijn wat denigrerend spreken over signaalpolitiek en signaalwerking, maar ik heb er al aan herinnerd dat deze term voorkomt in de memorie van antwoord aan deze Kamer. Wat mij betreft, hoeft er helemaal niet zo negatief te worden gedaan over de signaalwerking. Ik zie die werking in het perspectief van de preventieve werking die uit kan gaan van een bepaalde regel. Ik meen dan ook dat niet al te eenvoudig, al te ongenueanceerd of al te negatief over signaalpolitiek gesproken zou moeten worden.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Voorzitter! Ik ben erkentelijk voor de reactie van de staatssecretaris. Ik zou hem willen vragen of hij het met mij eens is dat de vluchtelingenproblematiek in niet onaanzienlijke mate wordt gecompliceerd door het optreden en, naar wij moeten vrezen, steeds vaker optreden van winstge-

Glastra van Loon

vende georganiseerde mensenhandel. Ik zou daar de vraag aan willen verbinden of hij het met mij eens is dat er voor deze mensenhandel meer ruimte ontstaat naarmate wij soepeler omgaan met verklaringen van vluchtelingen over het ontbreken van enig document.

Ik verzeker de staatssecretaris gaarne dat ik het onderscheid dat hij signaleert tussen een immigratie- en een asielbeleid, volmondig erken. Ik denk dat wij er goed aan doen om ons te oriënteren op hetgeen in dat opzicht in de drie door mij genoemde landen is ontwikkeld. Ik zou mij kunnen voorstellen dat met het naast elkaar ontwikkelen van immigratie- en asielbeleid het asielbeleid meer de kant opgaat van het Deense beleid, terwijl wij voor het immigratiebeleid inderdaad met een contingent zouden moeten gaan werken.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden. Die antwoorden waren zorgvuldig, uitvoerig en serieus. Ik zal de staatssecretaris dan ook vergeven dat hij twee van mijn vragen niet heeft beantwoord, maar ik wil wel graag alsnog het antwoord op die vragen hebben. Het ging niet om de allerbelangrijkste.

De ene vraag was, of het gezien de nieuwe mogelijkheden voor de overheid om te onderzoeken of een verhaal klopt, zoals Eurodac, niet ook af en toe positieve effecten kan hebben voor vreemdelingen als hun verhaal dat zij niet kunnen documenteren op een andere manier wordt bevestigd. Op die vraag wil ik dus graag een antwoord.

De andere niet-beantwoorde vraag heeft niet direct betrekking op dit wetsontwerp, maar houdt verband met de toekomst. Dat is de vraag die de NJCM heeft gesteld over hoe het met het hoger beroep zal gaan bij dit soort beslissingen.

Wij realiseren ons, zoals ik al eerder heb gezegd, dat er een groot probleem ligt, gegeven het feit dat er grote aantallen asielzoekers komen en dat aangenomen moet worden dat er op vrij uitvoerige schaal misbruik wordt gemaakt van procedures. Wij achten het van belang dat de staatssecretaris zo goed als hij kan een oplossing vindt voor de problemen die er liggen. Hij

heeft hier uitgelegd dat hij meent dat dit wetsontwerp een bijdrage zal leveren aan die oplossing. Wij kunnen ons voorstellen dat er vraagtekens bij gezet worden, maar wij vinden dat de staatssecretaris in ieder geval op dit punt het voordeel van de twijfel moet krijgen. Alles wat helpt, is meegenomen, als het tenminste door de staatsrechtelijke en verdragsrechtelijke beugel kan.

De staatssecretaris heeft hier nog eens bevestigd – een herhaling van wat hier ook schriftelijk een aantal keren is gesteld en ook in de Tweede Kamer is gezegd, maar nu toch steeds duidelijker wordt – dat het de bedoeling is dat de vreemdeling het voordeel van de twijfel blijft behouden en dat hij niet alleen zal worden afgewezen, omdat hij geen papieren heeft. Wij zijn bijzonder verheugd over de toezegging die de staatssecretaris heeft gedaan om dit punt mee te nemen in de nieuwe wijziging van de Vreemdelingenwet. Op zichzelf is het natuurlijk juist dat die wet zo geïnterpreteerd moet worden dat die in overeenstemming met de geldende verdragen is, maar wij vinden het wel wat merkwaardig als er in de wet iets anders staat dan volgens de interpretatie het geval zou moeten zijn. Wij achten het beslist een verbetering als dat voordeel van de twijfel in de Vreemdelingenwet wordt vastgelegd. Wij gaan ervan uit dat zolang de Vreemdelingenwet nog niet verder is aangepast, de interpretatie de hier besprokene zal zijn.

Wat de kritiek van de UNHCR betreft, geloven wij de staatssecretaris als hij zegt dat het allemaal een misverstand is. Wij vinden het wel ongelukkig. Aan de andere kant vonden wij ook de verklaring van de UNHCR op dit punt taalkundig niet zo vreselijk duidelijk. Ons is wel duidelijk dat tot nu toe het standpunt van UNHCR nog steeds is dat er iets mis is met het wetsvoorstel. We moeten maar zien wat er mee gebeurt. Ik heb al eerder gezegd dat het mij van belang lijkt dat de wet goed wordt uitgevoerd, in overeenstemming met de verdragsconforme bedoelingen van de regering en de Kamer. Als dat gebeurt, kan er toch ook niet zoveel aan de hand zijn. Overigens vond ik de vraag van de heer Holdijk hoe het nu precies zit met de UNHCR zeer interessant. In het Vluchtelingenverdrag staat wel hoe dat in elkaar zit, maar dat is wel

erg vaag. Iets meer invulling daarvan zou ik wel interessant vinden.

Voorzitter! Ik zie dat ik niet zoveel spreektijd meer heb en zal dan ook niet ingaan op het verhaal over de afgifte aan reisagenten, want dat lijkt mij wel voldoende besproken te zijn.

Wij hebben er begrip en zelfs waardering voor dat er nog geen definitieve instructies zijn. Inderdaad past dat precies bij wat wij al eens eerder hebben besproken, nl. dat het niet prettig is als alles al is geregeld voordat wij een wet hebben aangenomen. Er moet wel tijd over dingen worden nagedacht, maar ook weer niet vroegtijdig.

De staatssecretaris heeft gezegd dat er meer rechters zullen moeten worden aangetrokken. Waar komt dat geld vandaan? Gaat dat ten koste van het bedrag dat velen al te weinig vinden voor de reorganisatie van de rechterlijke macht of zullen daarvoor additionele middelen beschikbaar worden gesteld?

Voorzitter! De grootst mogelijke meerderheid van de PvdA-fractie zal voor het wetsvoorstel stemmen. Een lid van onze fractie zal zijn stem aan dit voorstel onthouden, omdat hij de risico's, met name voor mensen die terecht bescherming in ons land zoeken, te groot acht, ook als de wet niet volgens de tekst van de wet maar volgens de beleidsinstructies zal worden uitgevoerd. Het feit dat er niet staat wat er staat, is overigens een aanvullend argument voor dat lid van onze fractie om tegen het wetsvoorstel te stemmen.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn uitvoerige toelichting en uiteenzetting. Hij merkte op dat het doel van de wet met name is een betere balans in de asielprocedure en het voorkomen van misbruik. Dat laatste kan ik volledig onderschrijven. Er is op gewezen dat het nieuwe in het voorstel is dat er expliciete toetsing plaatsvindt ten aanzien van de documenten. Ik heb al gezegd dat ik van mensen uit de praktijk heb gehoord dat die toetsing op dit moment ook al plaatsvindt. Het is evident dat waar 70% of meer geen documenten bij zich heeft men heel graag wil weten hoe het zit en men dan ook naar die documenten vraagt. Dat nieuwe zie ik dus niet zo.

De staatssecretaris heeft gezegd dat er geen sprake is van omkering

Ruers

van de bewijslast en dat ook het voordeel van de twijfel niet ter discussie staat. Vervolgens heeft hij er met een lange maar-zin weer enige nuances in aangebracht en dat is nu precies waar voor mij de schoen wringt. De woordvoerder van de VVD-fractie zei het heel scherp: er is hier toch sprake van verschuiving van de bewijslast. Een nieuwe balans, verschuiving, ik denk dat dit voorstel ertoe zal leiden dat de balans naar de verkeerde kant doorslaat, dat de goeden onder de kwaden zullen leiden, dat er enorme onzekerheid ontstaat, dat het voordeel van de twijfel dat ook volgens het verdrag zou moeten bestaan en volgens de UNHCR ook van zo'n groot belang is wordt aangetast en dat er uiteindelijk sluipend een omkering van de bewijslast is opgetreden waarmee de bescherming van de bonafide asielzoeker te veel wordt aangetast.

Ik heb al erkend dat er ook voordelen aan het voorstel zitten, maar alles afwegende vinden wij het aantal nadelen groter dan het aantal voordelen. Derhalve zullen wij het wetsvoorstel niet steunen.

□

Staatssecretaris **Cohen**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de leden voor hun commentaar in tweede termijn. De heer De Boer sprak de vrees uit dat dit wetsvoorstel een ander doel gaat dienen dan het doel zoals ik dat nogmaals heb toegelicht. Hij komt niet met een echte casuspositie maar iets wat daar toch wel op lijkt. Wanneer er geen documenten zijn en wanneer er ook geen redelijk verhaal is, vreest hij dat het desbetreffende asielverzoek snel kan worden afgewezen. Ik geloof dat onze meningen op dit punt uiteenlopen. Ik vrees daar namelijk niet voor. Het niet aanwezig zijn van documenten en het niet hebben van een behoorlijk verhaal zijn redenen om het asielverzoek af te wijzen. In eerste termijn zei de heer De Boer: met een belangrijk deel van wat beoogd wordt met het wetsvoorstel zijn wij het eens. Ik had het gevoel: daar ben ik het ook mee eens. Als hij het echter op de net geschetste wijze vertaalt en zegt dat het wetsvoorstel de verkeerde kant opgaat, ben ik het er niet mee eens. Bedoeld is dat, als er geen behoorlijke documenten zijn, niet aannemelijk wordt gemaakt waarom die er niet zijn en er geen

redelijk verhaal ligt, er geen reden is om het asielverzoek te honoreren.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik was net kwaad en kwaadheid komt de helderheid van je betoog niet altijd ten goede, soms wel maar in dit geval niet. Ik heb in mijn schriftelijke inbreng en ook in eerste termijn gesteld dat, als er sprake is van mensen die ons land binnenkomen en dat absoluut niet op goede gronden doen, de asielprocedure zo moet zijn ingericht dat dit vastgesteld kan worden. Ik ben alleen bang – ik heb dit net proberen aan te geven en ik zal het nu wat duidelijker proberen te zeggen – dat in de hectiek van het functioneren van de IND en de grote toestroom van asielzoekers, waaromtrent de staatssecretaris heeft gezegd dat op tal van punten verbeteringen moeten worden aangebracht, het risico aanwezig is dat, nu het ontbreken van documenten een zwaarder accent krijgt dan kennelijk op het ogenblik het geval is – ik vind dat dit niet zo had moeten zijn, want ook nu kan men in de procedure het ontbreken van documenten zwaarder laten wegen – medewerkers die in die hectiek werken te sterk de nadruk gaan leggen op het ontbreken van documenten en dat dit te zeer de discussie over het asielverhaal gaat beheersen. Dat lijkt mij een gevaar. Daar heb ik het over.

Staatssecretaris **Cohen**: Voorzitter! Ik ben daar niet zo bang voor, al was het maar omdat ik ervan overtuigd ben dat wanneer dat wel zou gaan gebeuren dit onmiddellijk en terecht bij de rechter wordt afgestraft. Daar schiet dus niemand iets mee op. Ik denk dat, als die weg wordt opgegaan, blijkt dat het paard achter de wagen wordt gespannen. Op grond van dat soort rationele overwegingen ben ik daar dus niet bevreesd voor.

Voorzitter! Ik kom tot de opmerkingen van de heer Holdijk. Hij heeft gezegd dat het Vluchtelingenverdrag in een heel andere periode tot stand is gekomen en hij heeft gevraagd of het niet verstandig is om daar in het licht van de huidige tijd eens naar te kijken. Daar zitten enkele aspecten aan. Het misschien minst belangrijke aspect is dat dit ons in het licht van de huidige omstandigheden in het geheel niet helpt. Een verandering van dat verdrag is een kwestie van zeer lange adem, aangezien

ontzettend veel landen bij dat verdrag zijn aangesloten. Dat is geen reden om er niet naar te kijken, want de heer Holdijk heeft gelijk dat het verdrag is gemaakt in een andere tijd dan de huidige. Ik vraag mij overigens af of de kern van dat verdrag niet recht overeind staat. Die kern is: degenen die huis en haard moeten verlaten omdat zij vervolgd worden moeten in andere delen van de wereld opgevangen worden. Als je die uitspraak doet, zeg je daarmee tegelijkertijd dat je goed moet kijken en luisteren naar wat er aan de hand is, ook in individuele gevallen. Wel ben ik het ermee eens, dat je daarnaast zou moeten nagaan of bijvoorbeeld voor ontheemden, waar het Vluchtelingenverdrag niet onmiddellijk op ziet, niet aanvullende bepalingen nodig zijn. In Europees verband zien wij hoe ongelofelijk ingewikkeld het is om daar echt handen en voeten aan te geven. Ik heb echter het gevoel dat de kern van het Vluchtelingenverdrag nog recht overeind staat, ook al leven wij nu in een andere wereld dan vijftien jaar geleden.

Wat is precies de rol van UNHCR? Is dat niet een soort officieus adviesorgaan? Het is zelfs nog wel iets meer dan dat, want de UNHCR kan op grond van zijn mandaat gevraagd en ongevraagd adviseren aan de verdragsluitende partijen. Dat mandaat ziet op de bewaking van de naleving van het verdrag. Daarbij heeft de UNHCR een officiële positie, op basis van het verdrag. Gaat het over voor ons belangrijke wijzigingen in de wetgeving die ziet op de onderwerpen waar het Vluchtelingenverdrag ook op ziet, dan heeft de UNHCR daarbij een rol. Die rol moet ook in het kader van de nieuwe Vreemdelingenwet zeker worden gespeeld. Dat moet niet alleen, dat willen wij ook.

De heer Holdijk maakte een opmerking over de betekenis van het wetsvoorstel. Het spijt mij, dat ik niet ben ingegaan op zijn opmerking op dat punt. Hij heeft gelijk dat het gaat om de verdeling van de bewijslast. Daarnaast vond hij dat ik een beetje negatief was over de signaalwerking. Dat ben ik niet zo. Ik was dat wel een beetje in reactie op hetgeen de heer Ruers zei, namelijk dat de wet alleen maar signaalwerking heeft. Ik vind ook dat als een wet alleen signaalwerking heeft, maar geen betekenis, iets wordt gedaan wat niet zou moeten worden gedaan. Heeft zij wel

Cohen

betekenis en heeft die betekenis vervolgens ook nog een signaalwerking, dan lijkt dát mij de goede volgorde.

De heer Glastra van Loon wees er nog eens op, dat hoe soepeler wij zijn met documenten en bewijslastverdeling daaromtrent, des te voordeliger dat is voor de mensenhandel, die inderdaad op dit terrein een niet onbelangrijke rol speelt. Overigens is die rol niet uitsluitend negatief. Dat maakt het allemaal weer zo ontzettend ingewikkeld. De mensenhandel zorgt ervoor, dat vluchtelingen die hun land anders niet zouden kunnen verlaten dat nu wel kunnen. Ik ben het met de heer Glastra eens, dat de mensenhandel een reden is om de zaak van de documenten echt serieus te bespreken. Het onderwerp immigratie en asielproblematiek is een mooi onderwerp om bijvoorbeeld over een tijdje in het beleidsdebat aan de orde te stellen.

Ik heb mevrouw Le Poole inderdaad het antwoord op een tweetal vragen onthouden. Zij heeft gezegd, dat nieuwe mogelijkheden ook positieve effecten zouden kunnen hebben voor asielzoekers. Natuurlijk, maar het is overigens de vraag of dat een goede benadering is. Moet het nu gaan om positieve of negatieve effecten? De regering gaat het erom, asielverzoeken op hun merites te beoordelen. Als nieuwe middelen ertoe bijdragen dat dit beter wordt gedaan en dat bijvoorbeeld te zijner tijd bij Eurodac – het duurt nog een tijdje voor dat wordt ingevoerd – het geval is, is dat alleen maar prima.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik wil mijn gebruik van het woord positief wel uitleggen. Het wetsvoorstel zou misschien in een bepaalde zin negatieve effecten kunnen hebben, al druk ik mij daarmee wellicht ook weer verkeerd uit. Er is echter de nadruk op gelegd, dat de mensen iets van een bewijs op tafel moeten leggen. Mensen die dan niet terecht een beroep doen op het Vluchtelingenverdrag zouden hier dan weg gehouden kunnen worden, omdat zij hun verhaal niet voldoende adstrueren. In die zin bedoelde ik te zeggen, dat af en toe door nieuwe methoden van bewijsgeving en nieuwe mogelijkheden voor de overheid om invulling te geven aan de onderzoeksplicht die in dit verband op de overheid rust, de

vreemdeling die terecht vluchteling is geholpen zou kunnen worden bij de adstructie van zijn verhaal.

Staatssecretaris **Cohen**: In die voorstelling van zaken ben ik het er wel mee eens. Ik vind de woorden positief en negatief in dit verband echter niet de juiste woorden. Je kunt zeggen dat dit wetsvoorstel negatieve effecten kan hebben voor iemand die een asielverzoek doet. Ik heb daar geen problemen mee als dat terecht is. In die zin heb ik gezegd dat ieder instrument dat ertoe kan bijdragen om juiste beslissing te nemen – beslissingen die in overeenstemming zijn met onze regelgeving die erop ziet dat asiel wordt gegeven aan degenen die er terecht om vragen – door mij zal worden verwelkomd.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): De staatssecretaris en ik zijn het met elkaar eens.

Staatssecretaris **Cohen**: Dat dacht ik al. Op de vraag van mevrouw Le Poole hoe het bij dit soort beslissingen zit met hoger beroep, ga ik liever in als die aan de orde is. Dat is bij de behandeling van de nieuwe Vreemdelingenwet, waarin het hoger beroep aan de orde komt. Het heeft weinig zin om dat nu te bespreken.

Mevrouw Le Poole constateerde dat de interpretatie van de wet moet zijn zoals die hier is besproken. Dat spreekt voor mij vanzelf. Daarna merkte zij op dat nu wellicht het misverstand met UNHCR uit de wereld is. Ik hoop dat dat het geval is, maar zeker weten doe ik het niet. Als ik beoordeel wat UNHCR zegt over dit wetsvoorstel, dan lijken UNHCR en de Nederlandse regering het met elkaar eens te zijn, ook al zegt UNHCR dat dat niet zo is. Het is primair aan de regering om hierover een oordeel te geven. Zij kan op eigen doft zeggen: wij vinden het in dit geval niet zo erg als UNHCR zegt het niet met ons eens te zijn. Ik denk dat uiteindelijk ook deze Kamer zelfstandig moet beoordelen hoe de uitspraak van UNHCR moet worden gewogen.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijn opmerking over het oplossen van het misverstand met UNHCR sloeg vooral op wat de staatssecretaris heeft gezegd in de Tweede Kamer en in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling in deze Kamer. Het

ziet er mijns inziens naar uit dat UNHCR het nog steeds niet eens is met deze wet. In die zin ben ik het eens met de staatssecretaris dat het erop lijkt dat de regering en UNHCR het niet met elkaar eens zijn.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik zou dit debat graag nog een tijdje voortzetten, indien het ertoe zou leiden dat GroenLinks en de SP ook zouden zeggen dat zij het met mij eens zijn. Ik weet echter niet of dat zal lukken.

Voorzitter! Ten slotte vroeg mevrouw Le Poole waar het geld voor meer rechters vandaan komt. Op dit punt wil ik mijn antwoord in eerste termijn nuanceren. Uitbreiding van de rechterlijke macht lijkt in verband met dit wetsvoorstel niet onmiddellijk noodzakelijk. Het brengt als zodanig niet meer zaken met zich mee. Wel leidt het tot een verschuiving van voorlopige voorzieningen in reguliere asielprocedures in de richting van het aanmeldcentrum. In beginsel kan dit binnen de huidige capaciteit worden opgelost. Voorzover er in verband met toename van aantallen zaken als gevolg van grotere aantallen asielzoekers wel sprake is van uitbreiding, zal dit niet worden opgevangen in het reguliere budget of leiden tot uitbreiding van het budget voor de rechterlijke macht. Dat zal dan moeten worden meegenomen in de totale kosten voor de asielprocedures.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik constateer een toename van het aantal zaken voor de vreemdelingenkamers. Wat moet de rechterlijke macht laten liggen om die toeloop op te vangen? Heeft de staatssecretaris daar een idee van?

Staatssecretaris **Cohen**: Het is geen toeloop, maar een eerdere behandeling van een aantal zaken. Die komen dan later niet meer terug.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Dat moge zo zijn, maar intussen liggen er nog vele strafzaken die moeten worden afgedaan en ook zijn er nog civiele zaken die de rechterlijke macht niet lang meer mag laten liggen. Ergens moeten er dan keuzen worden gemaakt. Het Hof in Arnhem heeft in dit verband een tijdje geleden aangekondigd een aantal belastingzaken niet meer te zullen behandelen. Wat moeten volgens de

Cohen

staatssecretaris de prioriteiten en posterioriteiten zijn?

Staatssecretaris **Cohen**: Het gaat hierbij om een verandering binnen het segment van de vreemdelingenkamers. Er is dus geen sprake van een vergroting van het aantal zaken, maar van een ander moment van behandeling en van een ander type zaken.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Dan begrijpen wij elkaar volgens mij toch nog steeds niet. Er moet nu een aantal zaken met spoed worden afgedaan. Zegt u nu dat de vreemdelingenkamers die zaken maar eerst moeten afdoen en de andere zaken met nog meer vertraging moeten behandelen?

Staatssecretaris **Cohen**: Ik kan mij voorstellen dat de zaak op die manier wordt opgelost. Er is over deze kwestie ook overleg gepleegd met de desbetreffende directie op het departement. En nogmaals, volgens mijn gegevens gaat het niet om meer zaken, maar om een andere verhouding. Hoe het precies zal moeten gaan, moeten wij nog maar even bekijken, maar naar mijn gevoelens moet het mogelijk zijn om het te doen op de wijze die ik uiteengezet heb.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Dan is mijn conclusie dat ik het toch wel heel erg jammer vind dat een aantal andere zaken moet blijven liggen. Ik vind het van heel veel belang dat alle zaken zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen een redelijke tijd door de rechterlijke macht worden afgehandeld, in veel gevallen spoediger dan nu.

Staatssecretaris **Cohen**: Dat laatste ben ik natuurlijk absoluut met u eens. Maar dat vervolgens, als dat niet lukt, ijzer niet met handen te breken is, zult u weer met mij eens zijn, denk ik.

Ten slotte nog een opmerking tot de heer Ruers. Hij heeft gezegd dat de balans door het verschuiven van de bewijslast te ver naar de andere kant doorslaat. Het lijkt mij niet nodig om nogmaals duidelijk te maken waarom ik dat niet met hem eens ben, want ik meen dat ik dat in reactie op andere vragen al voldoende heb gedaan. Ik vind het jammer dat hij het wetsvoorstel niet zal steunen, maar het zij zo.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Wil de staatssecretaris bevorderen dat het tussentijdse bericht, de vreemdelingen-circulaire en de werkinstructies voor de medewerkers aan deze Kamer worden toegezonden?

Staatssecretaris **Cohen**: Zeker.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de SP, alsmede de heer Scholten wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Ik deel aan de Kamer mede dat in verband met de verhindering van de minister van Buitenlandse Zaken het voorstel van rijkswet Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Genève tot stand gekomen Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen, zoals gewijzigd op 3 mei 1996 (Protocol II zoals gewijzigd op 3 mei 1996), en van het op 13 oktober 1995 te Wenen tot stand gekomen Aanvullend Protocol inzake blindmakende laserwapens (Protocol IV), gehecht aan het Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben (25925, R1614) van de agenda van heden wordt afgevoerd. Ik stel de Kamer voor, dit wetsvoorstel toe te voegen aan de agenda der Kamer voor 2 februari aanstaande.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 12.42 uur tot 13.45 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1999 (26200-XIII);**
- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvang-**

sten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 1999 (26200-E).

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter! Een- en andermaal heeft de minister sedert haar aantreden als minister van Economische Zaken doen blijken, vooral aandacht te willen geven aan het midden- en kleinbedrijf. De CDA-fractie zal de minister hierop metterdaad graag aanspreken maar niet na eerst enige andere onderwerpen aan de orde te hebben gesteld.

Vorig jaar heeft collega Van Dijk een beschouwing gewijd aan het begrip "vertrouwen" aan de hand van de publicatie "Trust" van Fukuyama met als conclusie van het CDA, dat alles wat de fragmentatie van onze samenleving bevordert, wat het vertrouwen in de brede gelding van fundamentele waarden in onze instituties verzwakt, wat de juridificering van menselijke relaties vergroot ook een hoge economische prijs heeft. Het is de moeite waard ook het standpunt van deze minister terzake te kennen.

Sommige elementen spelen eveneens een rol bij het beschouwen van de voortschrijdende economisering. De minister heeft zich aan het eind van het begrotingsdebat in de Tweede Kamer van dit fundamentele probleem bij de beantwoording van vragen van de heren Van den Berg en Leers over de 24-uurseconomie en de rol van de overheid ten aanzien van de marktwerking wel erg gemakkelijk afgemaakt. De minister stelde dat de Kamer van haar op dit punt niet veel anders dan van haar voorganger zou horen. Zij voegde hieraan toe: "Voordat wij in een echte 24-uurseconomie terecht zijn gekomen, moet er wel heel wat veranderd zijn. Dat kan ook niet anders in een land waar de gemiddelde werktijd per werknemer steeds korter wordt." Opnieuw een vaak gehoorde, maar onterechte vertekening van de aangedragen standpunten. Daarom zal de CDA-fractie een poging doen tijdens dit debat om een diepergaande discussie hierover met de minister te voeren en ook de samenhang met andere verontrustende verschijnselen in beeld te brengen.