

Vergaderjaar 2007–2008

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1207

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2008

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op het onderzoek «Illegaal verblijf in Nederland» van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van mijn ministerie.¹ Ik reageer mede namens de minister van Justitie en de andere betrokken bewindslieden; de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister voor Jeugd en Gezin (J&G).

Tijdens het Algemeen Overleg van 29 maart 2007 (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1154) heb ik een breed kwalitatief onderzoek naar illegaliteit toegezegd, waarin oorzaken, gevolgen en achtergronden van illegaliteit in beeld worden gebracht. Ik heb het WODC verzocht om in het onderzoek aandacht te besteden aan overlast voor de samenleving door illegaal verblijvenden aan de ene kant en maatschappelijk onaanvaardbare situaties, zoals uitbuiting van illegalen aan de andere kant. Ook heb ik toegezegd dat het onderzoek zich in ieder geval zal richten op de minderjarigen die zich illegaal in gemeenten ophouden en dat in dat kader zorgvuldig gekeken zal worden naar de problemen van minderjarigen die onder het AMV-beleid vallen (TK 2006–2007, nr. 61, pag. 3426–3434).

Inhoud WODC-onderzoek

Het onderzoek van het WODC is een literatuuronderzoek waarbij literatuur verschenen na 1998 is bestudeerd. De meest recente publicatie is van 2007. De onderzoeksvragen voor het WODC luiden:

1. Wat is uit de literatuur bekend over de aantallen en achtergronden van illegaal verblijvenden in Nederland?
2. Wat is uit de literatuur bekend over de problemen die illegalen in Nederland hebben en de risico's die zij lopen?
3. Wat is uit de literatuur bekend over de belasting van de samenleving, waaronder criminaliteit, die de aanwezigheid van illegalen in Nederland oplevert?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit het onderzoeksrapport van het WODC blijkt dat de illegaal verblijvende vreemdelingen, met name de minderjarigen, in een kwetsbare positie leven. Zo is onder meer gebleken dat er een toenemende vraag is van illegale vrouwen naar gezondheidszorg en ook dat er zich minderjarigen en illegale prostituees in werksituaties bevinden die aan uitbuiting doen denken.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek ook het volgende. Er is onder illegalen sprake van verblijfscriminaliteit en bestaanscriminaliteit en criminaliteit die voortkomt uit contacten met criminele netwerken in Nederland en criminaliteit die is gerelateerd aan drugsverslaving en importcriminaliteit. Overvolle pensions waar kamers en bedden aan illegalen worden verhuurd, kampen met achterstallig onderhoud en een gebrek aan hygiëne en drugspanden waar illegalen actief zijn, zorgen plaatselijk voor overlast. Tewerkstelling van illegalen leidt tot inkomstendering van de staat. Ook al is uit onderzoek geen oorzakelijk verband aangetoond tussen het wonen in een buurt met relatief veel illegalen en gevoelens van onveiligheid, gebleken is wel dat waar sprake was van een concentratie van illegalen bij vermogensdelicten een iets hogere kans bestond op slachtofferchap van buurtbewoners. Vanwege beide bovenstaande effecten van illegaliteit, namelijk belasting voor de maatschappij en de kwetsbare positie van de illegaal verblijvende vreemdeling, is bestrijding van illegaliteit een belangrijke prioriteit van dit kabinet.

In deze brief wil ik nader ingaan op de belangrijkste maatregelen die reeds zijn genomen om illegaliteit aan te pakken. Daarnaast wil ik in grote lijnen aangeven op welke wijze ik de voor mij meest cruciale aspecten van het illegalenbeleid in de komende jaren wil vormgeven, waarbij ik in het bijzonder wil ingaan op de aanpak van criminele illegalen en het voorkomen van illegaliteit onder (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarbij beperk ik mij in het eerste deel van mijn brief tot de weergave van de meest wezenlijke voorgenomen wijzigingen in beleid en uitvoering. Een meer uitgebreide reactie op de specifieke conclusies van het rapport van het WODC en een meer volledig overzicht van beleid en uitvoering treft u aan in het tweede deel van dit schrijven.

1. Reactie op hoofdlijnen

Ik heb tijdens het debat over de asielaanvragen van Chinese asielzoekers op 23 april 2008 toegezegd in de kabinetsreactie op het WODC-onderzoek mee te nemen het verzoek van uw Kamer om de artikelen 56 (vrijheidsbeperking) en 59 (vrijheidsbeneming) van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) nogmaals te bezien in het kader van het bestrijden van illegaal verblijf. Deze toezegging doe ik gestand met deze brief. Ook komt in deze brief een aantal toezeggingen aan bod op het terrein van het vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid¹.

De illegalennota van 2004

Het Kabinet-Balkenende II heeft reeds een aantal maatregelen genomen om negatieve effecten van illegaliteit aan te pakken. De aanpak was gericht op het voorkomen en beëindigen van illegaal verblijf door middel van het inzetten van maatregelen op het gebied van grensbewaking, toelatings-, toezicht- en terugkeerbeleid (zie ook de Terugkeernota, TK 29 344, nr. 1). In de «Illegalennota» van 23 april 2004 (TK 2003–2004, 29 537, nr. 2) is tevens een stelsel van aanvullende maatregelen gepresenteerd gericht op een viertal speerpunten: het vreemdelingenbeleid, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel. De gedachte die aan deze aanpak ten grondslag ligt, is dat niet alleen de onrechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangepakt, maar ook

¹ In mijn brief aan uw Kamer d.d. 13 augustus 2007, (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1168) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over mogelijke aanvullende strafrechtelijke maatregelen met het oog op het voorkomen van overlast en/of criminaliteit door vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken. In het mondeling vragenuur van 11 maart 2008 heeft de minister van Justitie toegezegd daarbij in te gaan op de strafrechtelijke aanpak van illegale veelplegers. Tevens is bij die gelegenheid toegezegd om in te gaan op de afspraken met de politie omtrent de uitvoering van de politiële vreemdelingentaak. Voorts heb ik tijdens het AO op 1 november 2007 uw Kamer toegezegd aan te geven hoe andere EU-lidstaten omgaan met het openbare ordebeleid. Tot slot heeft het lid Fritsma (PVV) bij de regeling van werkzaamheden van 12 maart 2008 gevraagd om een toelichting op de beantwoording van schriftelijke kamervragen waarin is gemeld dat van de circa 1300 vreemdelingen die in 2007 ongewenst zijn verklaard op peildatum 1 februari 2008 ongeveer eenderde is uitgezet (TK, 2007–2008, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1620).

degenen die het onrechtmatig verblijf faciliteren en ervan profiteren. Nadrukkelijk is gesteld dat de wens om illegaliteit te bestrijden nimmer ten koste mag gaan van het recht van illegalen op een menswaardige behandeling. Dat betekent dat van beknotten van basale rechten, zoals het recht op noodzakelijke medische zorg en onderwijs voor leerplichtige kinderen, geen sprake kan zijn.

In de brief van 22 november 2005 over de voortgang in de uitvoering van de verschillende maatregelen die in de Illegalennota zijn opgenomen (Kamerstukken, 2005/06, 29 537, nr. 28) is uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van deze maatregelen.

Reeds in 2007 ben ik begonnen met intensiveringen, mede door geconstateerde achterblijvende resultaten, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanpak van criminele illegalen. De voorkoming van illegaal verblijf en de bestrijding van de personen die dit faciliteren, de profiteurs, vereist een doortastende aanpak. Tegelijkertijd houd ik nadrukkelijk oog voor de kwetsbare positie waarin sommige illegalen zich gemanoeuvreed zien.

Recente maatregelen

In het afgelopen jaar zijn voorts nieuwe maatregelen genomen die (mede) zien op bestrijding van illegaal verblijf. Speerpunten daarbij waren de aanpak van criminele illegalen en de bescherming van slachtoffers van vormen van mensenhandel en uitbuiting, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het gaat om de volgende maatregelen:

Intensivering ongewenstverklaring van illegalen

Artikel 67 Vw 2000 biedt de mogelijkheid om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven ongewenst te verklaren indien zij bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit hebben begaan. Het gaat dan om feiten zoals het zich niet melden bij de Korpschef door een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft (art. 4.29 Vb 2000). Op 1 maart 2008 is een pilot gestart om ervaring op te doen met het consequent ongewenst verklaren van mensen die meerdere keren als illegale vreemdeling door de politie zijn staande gehouden. De pilot richt zich dus op vreemdelingen die zich bij herhaling schuldig maken aan overtredingen van de Vreemdelingenwet. De pilot is bedoeld om uit te zoeken in hoeverre een consequenter en gericht gebruik dan voorheen van een bestaande mogelijkheid tot ongewenstverklaring bij deze doelgroep een geschikt instrument is om illegaal verblijf in Nederland terug te dringen.

Pilot ongewenstverklaring criminele EU-onderdanen

In mijn brief van 13 augustus 2007 (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1168) heb ik uw Kamer geïnformeerd over een pilot inzake de ongewenstverklaring van criminele EU-onderdanen, bedoeld om kaders vast te kunnen stellen waarbinnen EU-onderdanen ongewenst kunnen worden verklaard.

Vreemdelingen In de Strafrechtketen (VRIS)

De optimalisering van de samenwerking tussen de strafrechtketen en de vreemdelingenketen is voor mij en de minister van Justitie een belangrijk instrument in het kader van de bestrijding van illegaliteit. Op 1 december 2007 is het VRIS-protocol herzien.

Inzet Snelle Actie Teams (SAT's) in Nigeria

Om te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel naar Nederland komen is een pilot «Snelle Actie Teams Nigeria» gestart waarvan reeds de eerste positieve resultaten te merken zijn. Hierover heb ik u in mijn brief van 26 mei 2008 (TK 2007–2008, 27 062, nr. 62) inzake de uitvoering van de

motie Spekman c.s., waarin is verzocht om een plan van aanpak voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen, reeds geïnformeerd.

Instelling Task Force Aanpak Mensenhandel

Vanwege het grote belang van een effectieve en gecoördineerde aanpak van mensenhandel, is de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld. In deze Task Force hebben naast het OM ook de politie, betrokken departementen, gemeenten, zittende magistratuur en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zitting. De reeds lopende aanpak van mensenhandel zal hierdoor nog versterkt worden.

Verruiming B-9 regeling

Het is van het grootste belang dat slachtoffers van mensenhandel aangifte doen, zodat met de vervolging van de daders kan worden gestart, en bescherming kan worden verleend aan de slachtoffers. Hiertoe zijn begin 2008 de mogelijkheden voor toepassing van de zogenaamde B-9 regeling verruimd, waarbij nog meer dan voorheen het belang van het slachtoffer voorop staat.

Pilot «beschermd opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen»

Per 1 januari 2008 is de pilot «beschermd opvang» gestart, waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, besloten worden opgevangen. In de pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van risico-AMV's tegen mensenhandel en mensensmokkel. Vooralnog is het aantal verdwijningen uit deze «beschermd opvang» beperkt.

Gezondheidszorg

Met een nieuw wetsvoorstel (TK 2007–2008, 31 249) is uniformiteit gebracht in de vergoedingsmogelijkheid voor zorgaanbieders die medisch noodzakelijke zorg verlenen aan in betalingsonmacht verkerende illegalen. Het daartoe strekkende wetsvoorstel, voor de stroomlijning van de financiering van medisch noodzakelijke zorg verleend aan illegalen, is onlangs door de Tweede Kamer aangenomen en ligt sinds mei 2008 ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Bestaande knelpunten

Het feit dat maatregelen zijn getroffen neemt niet weg dat blijvende aandacht voor en inzet op in het bijzonder bovengenoemde terreinen noodzakelijk is.

Zoals duidelijk naar voren komt in het rapport van het WODC blijft er sprake van ernstige problemen rondom mensenhandel en uitbuiting in relatie tot illegale vreemdelingen, alleenstaande minderjarigen in het bijzonder.

Er wordt een aantal knelpunten rondom de toegang tot en de financiering van gezondheidszorg, onderwijs en jeugdzorg voor (minderjarige) illegalen gesignaleerd.

Ook is duidelijk dat alle gepleegde inspanningen ten spijt, er grote uitdagingen blijven bestaan rondom het daadwerkelijk beëindigen van overlast veroorzaakt door (draaideur)criminelen onder illegalen. Een belangrijk knelpunt daarbij blijft dat het vaak bijzonder lastig en tijdrovend is om op het moment dat een criminele illegaal voor uitzetting beschikbaar is (bijvoorbeeld omdat hij op strafrechtelijke of bestuursrechtelijke gronden in detentie verblijft), het vertrek ook daadwerkelijk te realiseren.

Dit laatste probleem beperkt zich niet alleen tot criminele illegalen. Ook ten aanzien van ex-asielzoekers en illegalen zonder criminele antece-

denten geldt dat ik het realiseren van daadwerkelijk vertrek en het voorkomen van voortzetting van het (illegale) verblijf van het grootste belang acht.

Ook is de afgelopen jaren gebleken dat voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid met name de medewerking van de vreemdeling zelf en van landen van herkomst (in deze volgorde) bepalend is. Het verkrijgen van de voor het vertrek benodigde (vervangende) reisdocumenten ten behoeve van gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen, vormt hierbij het grootste knelpunt. Wanneer vreemdelingen niet (in voldoende mate) aan hun vertrek werken kan vertrek uit Nederland niet of niet tijdig worden gerealiseerd. Zo komt het regelmatig voor dat in dergelijke gevallen buitenlandse autoriteiten (vervangende) reisdocumenten niet of pas na lange tijd afgeven.

Om tot een effectiever terugkeerbeleid te komen heb ik thans verschillende maatregelen in voorbereiding.

In het navolgende zal ik in grote lijnen aangeven op welke wijze ik het illegalenbeleid in de komende jaren wil vormgeven, en welke maatregelen ik in dit kader beoog om bovenstaande knelpunten intensief en doelgericht aan te pakken.

Nieuwe maatregelen

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Ik heb bijzondere aandacht voor de problematiek rondom (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de illegaliteit. De AMV wordt in de rapportage niet apart behandeld. Het WODC geeft aan dat er wel reden is om veldonderzoek te doen naar de leefomstandigheden van (illegaal verblijvende) ex-AMV's, daar naar die groep geen eerder wetenschappelijk onderzoek is verricht. Ik ervaar dit als een lacune. De aanbeveling om aanvullend veldwerkonderzoek hierover uit te voeren neem ik daarom ook over. Het WODC is verzocht een dergelijk onderzoek op zich te nemen.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen lopen in het bijzonder een risico om het slachtoffer te worden van vormen van uitbuiting en/of mensenhandel, vaak ook in de overgang naar meerderjarigheid. Geconstateerd moet worden dat het beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen onbedoelde negatieve neveneffecten heeft. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die naar Nederland komen en asiel aanvragen krijgen opvang en andere vormen van ondersteuning tot zij de leeftijd van 18 bereiken. Voorts hebben zij een kans om in aanmerking te komen voor een vergunning tot verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling. Terugkeer is vaak lastig vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van adequate opvang in het land van herkomst. Deze praktijk kan het voor criminelen aantrekkelijk maken om kinderen naar Nederland te smokkelen.

Maatregelen die reeds genomen zijn, zoals uiteengezet in mijn brieven naar aanleiding van de motie Spekman (TK 2007–2008, 27 062, nr. 61 en TK 2007–2008, 27 062, nr. 62), zijn weliswaar van belang in de aanpak van deze problematiek, maar zijn niet voldoende. Het is daarom mijn bedoeling om bij de nog komende herijking van het AMV-beleid, ook de wezenlijke elementen van dit beleid ter discussie te stellen, en te bezien of het beleid zodanig kan worden aangepast dat het beginsel dat een AMV dient op te groeien in het land waar zijn of haar toekomst ligt – in beginsel het land van herkomst – zowel in de theorie als in praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Uitgangspunt is de bescherming van de minderjarige. Ik zal passende maatregelen nemen om de belangen van het kind te waarborgen en de hierboven genoemde ongewenste neveneffecten van het huidige beleid bestrijden.

Convenant politie

De bestrijding van illegaliteit levert een belangrijke bijdrage aan het veiligheidsbeleid van het kabinet. De politie speelt daarbij een belangrijke rol. Een landelijk convenant met de politie ten aanzien van de politieke vreemdelingentaak voor de periode 2009–2011 is thans in voorbereiding. Het convenant legt de nadruk op de bijdrage die de politie met de bestrijding van illegaliteit levert aan de openbare orde en veiligheid in de Nederlandse samenleving. Het bestrijden van illegaliteit geschiedt niet alleen door een aanpak gericht op de illegale vreemdeling ter fine van uitzetting, maar is ook gericht op de aanpak van migratiecriminaliteit, in het bijzonder mensenhandel, mensensmokkel en identiteitsfraude.

Criminele illegalen: uitzetten of vastzetten

Het WODC onderzoek beschrijft de achtergronden van criminaliteit onder illegaal verblijvenden in Nederland. Het komt voor dat illegalen naar Nederland komen met (onder meer) het oogmerk strafbare feiten te plegen. Ook kan het illegale verblijf zelf tot strafbare feiten leiden. Zo kan er bij illegaliteit sprake zijn van «verblijfscriminaliteit» (waaronder identiteitsfraude) en «bestaanscriminaliteit» (waaronder diefstal), en wordt door het WODC een onderzoek aangehaald waaruit naar voren komt dat uitgediende asielzoekers naar verhouding vaker dan asielzoekers die in procedure zijn of asielzoekers met een verblijfsvergunning met criminaliteit in aanraking komen.

De aanpak van illegalen die zich tevens schuldig maken aan criminaliteit of vormen van overlast is voor mij een absolute prioriteit. Ik geef het beleid op dit punt vorm vanuit het beginsel «uitzetten of vastzetten». Dit betekent dat alle inspanningen er primair op gericht zijn om criminele vreemdelingen uit te zetten. Als dit nog niet mogelijk is, zijn de inspanningen erop gericht criminele illegalen zo lang als mogelijk ten behoeve van de uitzetting of in het kader van het strafrecht vast te zetten.

In mijn brief van 4 juni 2008 (TK 2007–2008, 31 110, nr. 4) heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over mijn voornemen de LSD-maatregel, zij het in aangepaste vorm, te doen vorderen voor illegale vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken en aan de criteria van stelselmatige dader voldoen.

Bij brief van 25 maart 2008 (TK 2007–2008, 29 452, nr. 80) heb ik reeds aangegeven dat de maatschappelijke veiligheid het uitgangspunt vormt van mijn beleid. De primaire doelstelling van de tbs is beveiliging van de samenleving. De tbs wordt opgelegd aan personen die lijden aan een psychiatrische stoornis en een ernstig delict hebben gepleegd. Behandeling van de stoornis is noodzakelijk om het recidivegevaar terug te brengen. Hierbij maakt het niet uit of iemand wel of niet rechtmatig in Nederland verblijft. Het is immers niet de verblijfstatus maar de stoornis gerelateerd aan het delictgevaar die de grond vormt voor de oplegging van de tbs.

Dit heeft tot consequentie dat de mogelijkheid van de tbs behouden moet blijven voor delictgevaarlijke en psychisch gestoorde ongewenste of nog ongewenst te verklaren vreemdelingen. Niet alleen de veiligheid van de maatschappij, maar ook internationale morele verplichtingen liggen hieraan ten grondslag.

Gebruik van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van het realiseren van daadwerkelijk vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen

Het gebruik van vrijheidsbeperkende- en ontnemende maatregelen is van groot belang bij de bestrijding en het voorkomen van illegaal verblijf, omdat hiermee kan worden voorkomen dat een vreemdeling van wie het gedwongen vertrek wordt voorbereid zich hieraan onttrekt. Dit geldt niet alleen voor illegaal aangetroffen vreemdelingen, maar ook voor vreemdelingen van wie een aanvraag wordt afgewezen of een vergunning wordt ingetrokken.

Zoals toegezegd in het spoeddebat van 23 april 2008, heb ik de mogelijkheden gezien om met toepassing van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen verder bij te dragen aan de bestrijding van illegaal verblijf. Hieronder zet ik uiteen welke wetswijziging ik beoog en welke maatregelen ik tref om vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming optimaal in te zetten bij de bestrijding van illegaal verblijf.

Ik acht het aangewezen om bij grote groepen vreemdelingen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij zich langere tijd illegaal in Nederland bevinden en die voorafgaand aan de behandeling van hun aanvraag in de TNV worden ondergebracht, de vrijheid van beweging te beperken door de maatregel ex artikel 56 Vw 2000 op te leggen in combinatie met een één of twee maal daagse meldplicht, zoals recentelijk is gebeurd bij de groep Chinezen die asiel aanvraag.

Om de juridische bevoegdheid om tot vrijheidsbeperking over te gaan beter aan te laten sluiten bij een meer structurele en ruimere toepassing zal ik een voorstel doen om artikel 56 Vw 2000 aan te passen.

Ook wil ik ter bestrijding van illegaal verblijf meer gebruik maken van het instrument vrijheidsontnemering door alsnog het (gedwongen) vertrek te bewerkstelligen van asielzoekers die het land niet verlaten na afloop van een afwijzing van de asielaanvraag. Zo wil ik in de hier na te noemen gevallen geïntensiveerd gebruik maken van vreemdelingenbewaring indien een afgewezen asielzoeker na illegaal verblijf wederom asiel aanvraagt. Indien de betreffende vreemdeling criminele antecedenten heeft of een risico vormt voor de nationale veiligheid, zal voorafgaande aan de behandeling van de asielaanvraag bewaring worden opgelegd. Indien er geen sprake is van dergelijke antecedenten, zal indien aan de herhaalde asielaanvraag geen nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden ten grondslag zijn gelegd, waar mogelijk bewaring in het kader van de afwijzing van de asielaanvraag in het AC worden opgelegd. Artikel 59 Vw 2000 hoeft hiertoe niet te worden aangepast.

Gezondheidszorg, onderwijs en jeugdzorg

Het WODC concludeert in het onderzoek dat de toegang tot medische zorg wordt belemmerd door onwetendheid over het recht op zorg en de vergoedingsmogelijkheden daarvoor bij zowel illegalen zelf als bij artsen, hulpverleners en baliemedewerkers. Ook constateert het WODC dat zowel illegalen zelf als hulpverleners en onderwijsinstellingen enkele jaren geleden vaak niet op de hoogte waren van het recht op onderwijs en vormen van jeugdzorg voor illegaal verblijvende kinderen. Voorts was zowel in de onderwijssector als de jeugdzorg sprake van problemen rond de financiering van dienstverlening aan illegale kinderen.

Het is waar dat illegale vreemdelingen op grond van het koppelingsbeginsel zijn uitgesloten van verzekering op grond van de sociale ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Zorgverzekeringswet), en daarmee geen recht hebben op algemene medische zorg ten laste van die verzekeringen.

Zij hebben echter wel recht op verlening van medisch noodzakelijke zorg. Op grond van verschillende regelingen kunnen door de zorgverlener gemaakte kosten worden vergoed. Om dit te vereenvoudigen is een wetsvoorstel ter stroomlijning van de financiering van medisch noodzakelijke zorg verleend aan illegalen, onlangs door de Tweede Kamer aangenomen (TK 2007–2008, 31 249). Bovendien zal een voorlichtingscampagne richting zorgverleners worden gestart over de mogelijkheden om de kosten voor geleverde zorg aan onverzekerde illegalen vergoed te krijgen.

Ieder leerplichtig kind – legaal of illegaal – heeft recht op onderwijs. Aan dit uitgangspunt wordt vastgehouden. Scholen mogen geen leerlingen weigeren op grond van de verblijfsrechtelijke positie. Als ouders geen ouderbijdrage zouden kunnen of willen betalen hoeft dit bovendien geen consequenties te hebben voor deelname aan het onderwijs van hun (illegale) kind. Het WODC stelt daarnaast vast dat de afschaffing van het lesgeld in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, alsmede wijzigingen in de regelingen met betrekking tot overheidsfinanciering van scholen op basis van het aantal (achterstands)leerlingen, mogelijk effect hebben gehad op de toegankelijkheid van het onderwijs voor illegale leerlingen. Geconcludeerd kan worden dat er voor illegaal in Nederland verblijvende ouders geen reden hoeft te zijn om hun kinderen niet naar school te laten gaan.

Het WODC geeft aan dat op het terrein van jeugdzorg zich op het gebied van de financiering van hulp aan illegaal verblijvende jeugdigen een probleem voordoet bij met name AWBZ-zorg. Inmiddels is hiertoe het Koppelingsfonds uitgebreid. Er resteert nog een probleem bij de vergoeding van de ziektekosten van illegale jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel, waarover ik momenteel met de minister voor J&G en de minister van VWS in gesprek ben om te komen tot een oplossing.

Het WODC onderzoek maakt er melding van dat het recht op huurtoeslag komt te vervallen als een pleeggezin een illegaal verblijvend kind opneemt. Deze problematiek zoals die ten aanzien van de opname van een alleenstaande minderjarige vreemdeling in een pleeggezin heeft gespeeld, heeft enige tijd geleden geleid tot aanpassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Na deze wijziging wordt een AMV niet meer als medebewoner aangemerkt, waardoor het recht op huurtoeslag van het pleeggezin niet langer afhangt van de status van de AMV.

Tot slot

Met de maatregelen die in deze brief, alsmede in de bijlage worden uiteengezet, heeft dit Kabinet een nieuwe stap gezet in een praktische aanpak ter bestrijding van zowel het onrechtmatige verblijf als het profiteren ervan. Hoewel in de huidige mondiale context nooit kan worden voorkomen dat er illegaal verblijvenden in Nederland zullen zijn, kan illegaliteit wel voortvarend bestreden worden, waarbij de uitwassen voor de samenleving én de slachtoffers worden geminimaliseerd. In dit kader presenteer ik de in deze brief beschreven nieuwe maatregelen bedoeld om de illegaliteit aan te pakken.

2. Gedetailleerde reactie op het onderzoek

In dit deel van de brief reageer ik per hoofdstuk van het onderzoeksrapport op de onderwerpen die in het rapport aan de orde komen. Ik zal per hoofdstuk uit het onderzoek de belangrijkste conclusies weergeven en de maatregelen beschrijven die reeds genomen zijn ofwel die genomen

zullen worden. Voorts zal ik aandacht besteden aan maatregelen die betrekking hebben op (ex-)AMV's.

Aard en achtergrond van de illegalenproblematiek

In het WODC rapport is over de aantallen en achtergrondkenmerken van illegalen het volgende geconcludeerd. In de literatuur wordt aangenomen dat tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 naar schatting tussen ruim 74 000 en bijna 184 000 personen zonder verblijfsrecht in Nederland hebben verbleven. De meeste illegalen zijn van het mannelijk geslacht en jonger dan 40 jaar. Onder illegaal verblijvenden doen zich verschillende gezinsvormen voor. Onder illegaal verblijvenden bevinden zich arbeidsmigranten die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen, arbeidsmigranten en volgmigranten die met hulp van reeds aanwezige familie zijn gekomen en asielmigranten die met hulp van een mensensmokkelaar zijn gekomen, soms ook met arbeidsdoelen. Anderen zijn als slachtoffer van grensoverschrijdende mensenhandel of met behulp van een mensensmokkelaar de grens gepasseerd, zonder gebruik te maken van de asielprocedure.

Zoals het WODC in haar onderzoek constateert, is het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen niet met zekerheid vast te stellen, hoewel er in het verleden diverse kwantitatieve analyses van de illegalenpopulatie zijn gemaakt. De bandbreedte in een dergelijk onderzoek is ruim. Het frequent uitvoeren van een nieuw kwantitatief onderzoek leidt niet tot de mogelijkheid daaruit conclusies te trekken over een toe- of afname van de illegalenpopulatie.

Het WODC geeft aan dat het waarschijnlijk is dat het aantal Europese illegalen de afgelopen jaren is gedaald door de uitbreidingen van de Europese Unie. Uit het kwantitatieve onderzoek in 2006 bleek immers dat ongeveer een zesde deel van de illegalenpopulatie bestond uit Bulgaren en Roemenen; met de toetreding tot de Europese Unie per 1 januari 2007 behoren deze groepen niet meer tot de illegalenpopulatie. De Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie geven ook aan dat bij hun (vaak ook gezamenlijke) controles minder illegalen worden aangetroffen dan een aantal jaren geleden.

De conclusie is gerechtvaardigd dat door de uitbreiding van de Europese Unie het aantal illegalen in Nederland is afgenomen. Daarnaast leert de ervaring van de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie dat een intensivering van controles in bepaalde sectoren er toe leidt dat na verloop van tijd aanzienlijk minder illegalen worden aangetroffen. Vanuit de visie op de politieke vreemdelingentaak van de portefeuillehouder vreemdelingen van de Raad van Hoofdcommissarissen wordt geïnvesteerd in meer informatiegestuurde handhaving. Hiermee wordt beoogd effectiever en efficiënter vreemdelingtoezicht uit te oefenen.

Het vraagstuk van illegaliteit manifesteert zich op tal van terreinen. Het onderzoek van het WODC beschrijft dan ook de problematiek met betrekking tot huisvesting, arbeid, prostitutie, gezondheidszorg, onderwijs en jeugdzorg en criminaliteit en leefbaarheid. Deze problematiek treft ook, of in toenemende mate, vreemdelingen met rechtmatig verblijf en is dan ook voor een groot deel tevens een sociaal-economisch vraagstuk.

Huisvesting

In het rapport zijn met betrekking tot huisvesting de volgende conclusies getrokken. Naar schatting veertig procent van de illegalen verbleef in de jaren 1997 tot en met 2003 in één van de vier grootstedelijke politieregio's, vooral in sociaal-economisch gezien, zwakke wijken. Ook in sommige rurale gebieden werden relatief veel illegalen aangetroffen. Volgens onderzoek van enkele jaren geleden woonden illegalen veelal bij familie of

kennissen, of in pensions en particulier verhuurde woningen. Sommige woonden in huizen van woningcorporaties, voornamelijk in onderhuur. Panden waar illegalen een kamer of bed huurden kampten vaak met achterstallig onderhoud en gebrek aan hygiëne.

Algemeen

De minister voor WWI geeft aan dat wat betreft illegalen, WWI en de VROM-Inspectie vanuit het element huisvesting de diverse partijen ondersteunen bij het opsporen en verwijderen van illegalen. Dat gebeurt via diverse sporen, die elk overigens in basis een generieke insteek hebben. Deze sporen zijn onder meer het bestrijden van woonfraude (o.a. illegale doorverhuur en huisjesmelkerij), het tijdelijk beheer van panden (anti-kraak) en de ondersteuning van de wijkenaanpak. In deze sporen wordt voortdurend het bestaande instrumentarium bezien en waar nodig aangevuld. Zo heeft de ministerraad ingestemd met het invoeren van een bestuurlijke boete in de Huisvestingswet. De bestuurlijke boete moet het gemeenten gemakkelijker maken om de Huisvestingswet te handhaven en overtredingen door middel van een lik-op-stuk beleid aan te pakken.

Woonfraude

Onder woonfraude wordt verstaan onrechtmatige bewoning (strijd met huisvestingsverordening), onrechtmatige doorverhuur (strijd met huurcontract) en onrechtmatig gebruik (strijd met bestemmingsplan). Vaak zijn bij het huisvesten van illegalen één of meer vormen van woonfraude aan de orde. Woonfraude frustreert de woningmarkt, want de rechtvaardige verdeling van woonruimte is in het geding. Verder kan het leiden tot (brand)onveilige situaties of overlast (hennepsteelt, overbewoning). De aanpak van woonfraude vergt een actieve rol van de gemeente, als bevoegd gezag, en van de woningverhuurders (corporaties en particuliere verhuur).

In 2006 is bij 50 gemeenten, waar een verhoogd risico op woonfraude werd verondersteld, onderzoek gedaan (van de G4 was voldoende bekend). Gebleken is dat gemeenten (buiten de G4) niet of slechts mondjesmaat zicht hebben op de aanwezigheid van woonfraude. Gevolg is dat van een feitelijke aanpak niet of nauwelijks sprake is. Ter ondersteuning van gemeenten en corporaties heeft de VROM-Inspectie een handboek voor de aanpak woonfraude laten opstellen (april 2007). Momenteel worden nadere acties voorbereid, zoals een congres voor risicogemeenten en het verder in kaart brengen van best practices. Aan corporaties is gevraagd om bij de jaarverslaglegging over 2007 aandacht aan woonfraude te besteden.

Tijdelijk beheer van panden

Bekend is dat illegalen, al dan niet op instigatie van malafide bemiddelaars, soms tijdelijke huisvesting zoeken in leegstaande panden en herstructureringswoningen. De VROM-Inspectie ontwikkelt samen met enkele professionele organisaties op het vlak van tijdelijk beheer (anti-kraak) een brochure met aandachtspunten voor eigenaren, gemeenten en tijdelijke beheerders, voor een rechtmatig en veilig tijdelijk beheer. Met deze informatie kunnen gemeenten gericht gaan optreden tegen onrechtmatige situaties, waaronder het gebruik als huisvesting voor illegalen.

Reactie op conclusies WODC

Ingaand op de conclusies van het WODC over de huisvesting kan het volgende worden gesteld.

Dat illegalen in de afgelopen jaren vooral verbleven in sociaal-economische zwakkere wijken in de 4 grootstedelijke regio's en in sommige rurale gebieden is afgelopen periode wel zeer duidelijk gebleken. De problematiek van een aantal «Krachtwijken» is mede terug te voeren tot signalen van onveiligheid, overlast en verloedering in die wijken. Voor

gemeenten en stakeholders is dit een punt van aandacht binnen de wijkenaanpak. Via interventieteams en reguliere opsporing zijn in eerdere jaren in sommige rurale gebieden veel illegalen aangehouden. Vaak waren dit arbeidsmigranten die in een web van malafide arbeidsbemiddelaars en huisjesmelkers verstrikt waren geraakt. Uit signalen van gemeenten blijkt dat illegalen die werk hebben vooral in de particuliere sector huren. En dat hun huisbazen vaak legaal verblijvende migranten zijn, al dan niet uit hetzelfde land van herkomst lijkt eveneens goed verklaarbaar: men heeft zijn eigen ervaringen omgezet in een winstgevende (criminele) onderneming. Voor de inreizende illegaal geeft het (soms ten onrechte) een veilig gevoel dat men kan communiceren in de eigen taal.

Vanaf 1 mei 2004 zijn de MOE-landers¹ (Midden- en Oost Europese landen) binnen deze groep van arbeidsmigranten in beginsel legaal in Nederland. Voor Roemenen en Bulgaren is dat 1 januari 2007. Desondanks blijft de aandacht van de gemeenten nodig voor het opsporen van en optreden tegen onveilige, onhygiënische en overlast veroorzakende huisvestingsomstandigheden. Inmiddels worden op lokaal en regionaal niveau steeds meer afspraken gemaakt met (bonafide) werkgevers en uitzendbureaus. Ook zijn er huisvestingsinitiatieven van particulieren en corporaties, gericht op het tot stand brengen van voldoende en adequate huisvesting. Het realiseren van dergelijke (bouw)-initiatieven heeft over het algemeen een grote doorlooptijd: daarom zijn de resultaten daarvan nog niet fysiek tastbaar.

Als illegalen zijn gehuisvest in pensions en particuliere woningen kan, indien winstbejag hier een rol speelt, op voet van art. 197a (mensen-smokkel) van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) worden opgetreden. WWI zal met Aedes, de Vereniging van Woningcorporaties Nederland, nagaan hoe vaak illegalen in corporatiewoningen worden gehuisvest en of het nodig is hier extra inzet op te plegen. Daarmee wordt ook opgetreden tegen eventuele verdringing van rechtmatige en reguliere woningzoekenden, hetgeen tot de doelstellingen van het spoor woonfraude behoort.

Arbeid

Met betrekking tot arbeid worden in het WODC rapport onderstaande conclusies getrokken. Naar schatting waren in 2004 tussen 65 000 en 91 000 illegalen actief op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Arbeidsinspectie heeft in 2006 een kleine 5500 illegaal tewerkgestelden aangetroffen, vooral in de horeca, bouw, land- en tuinbouw, detailhandel en uitzendbranche. Het is aannemelijk dat het percentage illegaal verblijvenden onder de aangetroffen illegaal tewerkgestelden in 2006 maximaal 54% was. Slavernijachtige uitbuiting lijkt zich in Nederland op beperkte schaal voor te doen; de meest risicovolle situaties zijn die waarin illegaal verblijvenden in meerdere opzichten van anderen afhankelijk zijn.

In reactie hierop het volgende.

Het WODC stelt in haar onderzoek dat in 2004 naar schatting tussen 65 000 en 91 000 illegalen actief waren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze schatting heeft betrekking op de periode voorafgaand aan mei 2004 toen 10 nieuwe lidstaten toetraden tot de EU, waaronder Polen. Nadien zijn ook per 1 januari 2007 Bulgarije en Roemenië toegetreden. Dit betekent dat een deel van de voorheen illegaal verblijvenden, vanaf de toetreding legaal verblijf kregen. Doordat er voor de meeste lidstaten nog wel een overgangsregime gold voor het vrij werknemersverkeer (tot 1 mei 2007 voor werknemers uit de zogenaamde MOE-landen; voor Bulgarije en Roemenië geldt er momenteel een overgangsregime) kan legaal verblijf samengaan met illegale arbeid.

¹ De Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 toetraden tot de EU: Polen, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Hongarije.

Het WODC-rapport geeft aan dat de Arbeidsinspectie in 2006 5 478 illegaal tewerkgestelden heeft aangetroffen. De meeste daarvan waren werkzaam in de sectoren horeca, bouw, land- en tuinbouw, detailhandel en de uitzendbranche. 46% daarvan had de nationaliteit van één van de MOE-landen. Illegale tewerkstelling lijkt in 2007 te zijn afgenomen. Het percentage geconstateerde overtredingen bij controles daalde van 23% in 2006 naar 18% in 2007. Dat heeft te maken met de invoering van vrij verkeer voor werknemers uit Middenen Oost-Europese landen (met name Polen) per 1 mei 2007. Maar ook met de voortdurende controles van de Arbeidsinspectie en andere diensten in risicosectoren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat illegale arbeid ook terugloopt in de horeca, waar traditioneel weinig werknemers uit die zogenoemde MOE-landen werkzaam zijn.

Illegalen bevinden zich, omdat ze vaak op meerdere terreinen zoals wonen en werken afhankelijk zijn van hun werkgevers of tussenpersonen, in een risicovolle situatie. Een mogelijk aspect hiervan is onderbetaling. Van arbeidsgerelateerde uitbuiting is waarschijnlijk slechts in beperkte mate sprake. Harde cijfers hierover ontbreken.

Het WODC stelt in haar onderzoek dat arbeid een migratiemotief en bestaansstrategie vormt voor groepen illegalen. Een belangrijk onderdeel van het beleid om illegaal verblijf tegen te gaan, is daarom het aanpakken van degenen die deze arbeid mogelijk maken. Daarbij gaat het in eerste instantie om de werkgevers, maar ook om faciliteerders zoals uitzend- en bemiddelingsbureaus en tussenpersonen die profiteren van arbeidsgerelateerde uitbuiting. Het behalen van financieel voordeel is voor de meeste werkgevers een voornaam motief om gebruik te maken van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen.

Met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) wordt de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt gereguleerd. Eén van de doelen daarvan is het tegengaan van illegale tewerkstelling. De kern van deze wet is een verbod aan werkgevers om een vreemdeling te laten werken zonder een tewerkstellingsvergunning. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving daarvan. Daartoe is de inspectiecapaciteit uitgebreid van gemiddeld 70 fte's in 2003 naar gemiddeld 166 in 2007. Het aantal controles op illegale tewerkstelling is in die periode gestegen van 3900 in 2003 tot circa 11 000 in 2007. Een groot deel van deze controles vindt plaats in nauwe samenwerking met de (Vreemdelingen)politie, al dan niet in Interventieteams. Elk jaar maakt de Arbeidsinspectie op regionaal niveau met politiekorpsen afspraken over de in te zetten capaciteit bij de Wav-inspecties. Ook wisselen de diensten onderling informatie uit om effectiever te kunnen inspecteren.

Verder is met ingang van 1 januari 2005 de bestuurlijke boete geïntroduceerd in de Wav. Hierdoor is het mogelijk geworden een lik-op-stuk beleid te voeren. Tegelijkertijd is de boete voor overtreding van de Wav verhoogd van gemiddeld € 950 bij de strafrechtelijke afhandeling naar € 8 000 voor bedrijven en € 4 000 voor particulieren. Hiermee wordt de financiële afweging tussen het wel of niet overtreden van de wet beïnvloed. Dit beleid blijkt succesvol. Zo is het bedrag aan opgelegde boetes gestegen van 3 miljoen in 2004 naar bijna 49 miljoen in 2007. Verder is, zoals aangegeven, het percentage inspecties waarbij een beboetbaar feit is vastgesteld aanzienlijk gedaald. Ook het aandeel werkgevers dat na een eerste bestuurlijke boete de wet opnieuw overtreedt is afgenomen.

Gelijktijdig met het vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen op 1 mei 2007 is de bestuursrechtelijke handhaving van de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag (WML) ingevoerd. Bij overtreding van de

WML wordt aan de werkgever een bestuurlijke boete opgelegd die kan oplopen tot € 6 700 per onderbetaalde werknemer. Tevens kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Dit betekent, dat de werkgever verplicht wordt binnen 4 weken achterstallig loon uit te betalen. Laat hij dat na, dan krijgt hij voor elke dag dat hij in gebreke blijft tevens een dwangsom opgelegd. De WML kan bestuursrechtelijk veel effectiever worden gehandhaafd dan met de tot mei 2007 bestaande civielrechtelijke benadering.

Fraude en illegaliteit vormen een hardnekkig probleem binnen de uitzendbranche. De Tweede Kamer heeft er op aangedrongen dat de uitzendbranche een vorm van zelfregulering opzet om fraude en illegaliteit tegen te gaan. Dit heeft geresulteerd in de NEN-norm die per 1 januari 2007 van start is gegaan. De toetsing in het kader van dit certificeringssysteem heeft onder meer betrekking op illegale arbeid. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft 18 juni 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met nieuwe maatregelen om malafide uitzendbureau's aan te pakken. Inleners (bedrijven die uitzendkrachten inhuren) zullen aansprakelijk worden gesteld voor het betalen van het loon (WML-niveau) als het uitzendbureau niet aansprakelijk gesteld kan worden. Dit geldt alleen voor inleners die met een niet-gecertificeerd uitzendbureau zaken doen.

Nederland hecht, vanwege het ontbreken van controles aan de EU-binnengrenzen, veel belang aan een communautaire en stringente aanpak bij de bestrijding van illegale immigratie, illegaal verblijf en illegale tewerkstelling in de EU. In het voorjaar van 2007 is door de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het bestraffen van werkgevers die illegaal verblijvende derde-landers tewerkstellen. Doel van dit voorstel is het tegengaan van illegale immigratie van derde-landers in de EU door het aanpakken van een belangrijke aantrekkingsfactor, de tewerkstelling van illegale derdelanders. De conceptrichtlijn bevat onder meer een verbod voor werkgevers om illegaal in het land verblijvende vreemdelingen arbeid te laten verrichten, verplichtingen voor werkgevers die derde-landers te werk stellen en een voorstel voor administratieve boetes, strafsancties en een uitsluiting van overheidssubsidies en van aanbestedingen, indien deze verplichtingen niet worden nageleefd. Verder wordt een minimumhandhavingsniveau voorgesteld, waarbij jaarlijks tenminste 10% van alle ondernemingen gevestigd in de lidstaat worden gecontroleerd. Behandeling op de JBZ-raad is nog niet voorzien, het voorstel wordt thans besproken op ambtelijk niveau in raadsverband.

Prostitutie, mensenhandel en mensensmokkel

Het WODC constateert dat er weinig bekend is over het aantal illegale prostituees in Nederland. Van de in 2006 bij de Stichting tegen Vrouwenhandel geregistreerde slachtoffers van mensenhandel (579) verbleef 63% illegaal in Nederland. Prostituees zonder papieren lijken vooral in de minder zichtbare prostitutie te werken, bijvoorbeeld in de escort, in privéhuizen en via bemiddeling via internet en in «grijze branches» zoals sauna's en parenclubs. Er zijn diverse vormen van uitbuiting gesignaleerd.

De minister van Justitie heeft het bestrijden van mensenhandel aangemerkt als één van de zes prioriteiten die vallen onder de landelijke prioriteit aanpak georganiseerde criminaliteit. In het Coalitieakkoord is aangegeven dat bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de prostitutiesector, als een broeinest van zwart werken, vrouwenhandel, witwassen en andere criminaliteit. Hoogste prioriteit wordt gegeven aan minderjarigen (AMV's) waarvan het risico bestaat dat ze met onbekende bestemming uit de opvang zullen vertrekken en aan de prostituees die

aangifte (willen) doen van mensenhandel. Het betreft hier mogelijke slachtoffers van uitbuiting.

De bestrijding van mensenhandel is ook één van de door het Openbaar Ministerie gestelde prioriteiten. Voor het OM is vervolging in ieder geval van het grootste belang bij zaken waarbij het gaat om minderjarige slachtoffers, seksuele uitbuiting en de verwijdering van organen.

De aanpak van mensenhandel wordt tevens preventief en internationaal opgepakt. Er moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat slachtoffers naar Nederland komen.

In die gevallen waarin er toch potentiële slachtoffers van uitbuiting naar Nederland komen, wordt getracht door een intensieve begeleiding te voorkomen dat deze groep vreemdelingen in de «netwerken» van mensenhandelaren en andere uitbuiters verstrikt raken en aan mensonterende situaties worden blootgesteld.

In het onderzoeksrapport wordt ten aanzien van de zogenaamde B9-regeling opgemerkt dat slechts 5% van de slachtoffers aangifte doet en dat er sprake zou zijn van knelpunten in de praktische uitvoering. In reactie hierop kan ik melden dat er binnen diverse gremia over wordt gesproken om de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel en andere uitbuiting aanzienlijk te verhogen. Ik verwacht ook positieve resultaten vanuit de begin 2008 verruimde mogelijkheden voor toepassing van de zogenaamde B9-regeling, zoals ik uw Kamer in mijn brief van 18 oktober 2007 reeds heb gemeld (TK 2007–2008, 19 637, nr. 1174). Nog meer dan voorheen staat het belang van het slachtoffer voorop. Ook is voorzien in een regeling voor slachtoffers in vreemdelingenbewaring. Indien er tijdens vreemdelingenbewaring aanwijzingen zijn dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel. Er kan dan sprake zijn van een situatie dat de grondslag aan de bewaring komt te ontvallen en de bewaring dient te worden opgeheven. Hierbij is evenwel ook aandacht besteed aan het voorkomen van misbruik van deze regeling. Volledigheidshalve merk ik nog op dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het kader van een vroegtijdige signalering van mensenhandel maatregelen heeft getroffen om de hoornmedewerkers in het asielproces alerter te maken voor signalen die hierop kunnen wijzen.

De uitbuiting van personen is sinds 1 januari 2005 strafbaar gesteld in artikel 273 f van het WvSr. Ten aanzien van personen in de seksindustrie was dit al strafbaar. Uit de rechterlijke uitspraken tot nu toe blijkt dat voor een veroordeling van «uitbuiters» sprake dient te zijn van een combinatie van afhankelijkheden of een excessieve situatie (zo is alleen onderbetaling niet voldoende, maar vormt dat wel een indicatie dat er iets aan de hand kan zijn). De minister van Justitie heeft recent in de Tweede Kamer aangegeven dat er meer veroordelingen voor (overige) uitbuiting moeten komen, onder andere door de verbeterde (verblijfsrechtelijke) positie en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Door het aanbrengen van zaken tracht het OM middels jurisprudentie meer duidelijkheid te verkrijgen omtrent de inhoud van het begrip «overige uitbuiting».

Prostitutie

In de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod (TK 2006–2007, 25 437, nr. 54) wordt geconstateerd dat er lokale verschillen zijn in de vergunningverlening door gemeenten, en dat toezicht en handhaving op het niet-vergunde deel van de prostitutiebranche en op de mobiele vormen van prostitutie nog tekortschieten. Om aan deze problemen het hoofd te bieden werkt het Kabinet momenteel aan de in het Coalitieakkoord aange-

kondigde wetgeving, die voor het eind van 2008 aangeboden zal worden aan de Tweede Kamer. Bij brief van 16 mei 2008 (TK 2007–2008, 25 437, nr. 56) heeft u nadere informatie ontvangen omtrent de stand van zaken bij de ontwikkeling en uitwerking van het prostitutiebeleid, waaronder inhoud en proces van de in het Beleidsprogramma voorziene wetgeving.

Gemeenten zijn de belangrijkste partij met betrekking tot het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche. Er zal meer duidelijkheid worden gecreëerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en politie met betrekking tot het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche. Daarnaast wordt de prostitutiesector bij de politietaken inzake vreemdelingtoezicht als prioriteit opgenomen. Het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, wordt voortgezet. Dit betekent dat er geen tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden in de prostitutie worden afgegeven, maar dat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) een titel blijft voor toezicht en handhaving in de prostitutie. De Arbeidsinspectie zal capaciteit beschikbaar stellen voor integrale handhavingacties binnen de prostitutiebranche aan interventieteams op initiatief van de gemeenten. Bij de controle op de illegale tewerkstelling wordt ook gelet op eventuele signalen van mensenhandel.

Overige uitbuiting

Met betrekking tot mensenhandel buiten de prostitutie (overige uitbuiting) zijn de instanties die zich bezig houden met de controles en onderzoeken in sectoren waar deze vormen van mensenhandel zich voordoen, voldoende toegerust om signalen van mogelijke mensenhandel te herkennen. Veel capaciteit wordt door de Arbeidsinspectie ingezet in branches die door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (in haar vijfde rapportage, TK 2006–2007, 28 638, nr. 32) als risicosectoren voor overige uitbuiting zijn benoemd, zoals de (Chinese) horeca, de uitzendbranche en de landentuinbouw. In 2007 zijn alle Wav-inspecteurs van de Arbeidsinspectie en rechercheurs van de Sociale Inlichtingen- en Opsporings Dienst (SIOD) speciaal geschoold in het herkennen van mensenhandel in arbeidssituaties en de vereiste benadering van slachtoffers. Signalen van mogelijke mensenhandel worden door de Arbeidsinspectie direct doorgeleid naar de SIOD en daarmee naar het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het uitwisselen van informatie tussen de bij deze delictsoort betrokken diensten is sterk verbeterd, mede dankzij samenwerking met het EMM en het ondertekenen van een convenant tussen Arbeidsinspectie-SIOD-IND eind 2007.

Op het terrein van preventie en opsporing van uitbuiting in arbeidssituaties is door het ministerie van SZW een aantal belangrijke stappen gezet, zoals:

- de hierboven reeds genoemde invoering van bestuursrechtelijke handhaving in de WML;
- het opzetten van een meldpunt bij de Arbeidsinspectie voor sociale partners met betrekking tot overtredingen van SZW-wetgeving, inclusief daaraan gerelateerde signalen van mensenhandel;
- voorlichting over WML- en CAO-rechten door de overheid en sociale partners samen.

Het flankerend beleid dat is ingezet bij het invoeren van vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, is ook gericht op het signaleren en bestrijden van misstanden als mensenhandel.

De minister van Justitie zoekt de samenwerking met de minister van SZW om de aanpak van uitbuiting nog verder te versterken.

Task Force

Op 27 februari 2008 heb ik met de minister van Justitie de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld, die voorgezeten wordt door de procureur-generaal Mensenhandel bij het OM die de aanpak van mensenhandel in portefeuille heeft, mr. H. Bolhaar. In deze Task Force hebben naast het OM ook de politie, betrokken departementen, gemeenten, zittende magistratuur en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zitting. De reeds lopende aanpak van mensenhandel zal hierdoor nog versterkt worden.

Door middel van een programmatische aanpak beogen deze instanties om structurele «drempels» op te werpen tegen mensenhandel, dus niet beperkt tot de prostitutiesector maar ook overige vormen van uitbuiting. In de brief Bestrijding Georganiseerde Criminaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 119) bent u hier nader over geïnformeerd.

Snelle Actie Teams (SAT's)

In mijn brief inzake de uitvoering van de motie Spekman c.s. waarin is verzocht om een plan van aanpak voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (TK 2007–2008, 27 062, nr. 62) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de pilot «Snelle Actie Teams in Nigeria» van januari 2008.

Van de SAT's gaat met name een preventieve werking uit. In bredere zin richten deze SAT's zich uiteraard ook op pogingen van anderen dan minderjarigen tot illegale inreis. Op basis van de eindevaluatie van de pilot, voorzien in deze zomer, zal worden besloten tot het eventueel voortzetten van de inzet van SAT's in Nigeria en over de inzetmodaliteiten. Tevens zal op basis van deze evaluatie worden bezien of SAT's ook kunnen worden ingezet op andere locaties.

Gatecontroles

Op bepaalde risicovluchten worden door de Koninklijke Marechaussee (KMar) op Schiphol gatecontroles uitgevoerd. Dit houdt in dat passagiers al aan de gate onderworpen worden aan een inreiscontrole. Deze controles hebben onder andere tot doel te voorkomen dat reizigers zich in de lounge op Schiphol (vóór de paspoortcontrole) ontdoen van hun (reis-) documenten dan wel betrokken kunnen zijn of worden bij activiteiten op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

Gezondheid

Het WODC concludeert in zijn onderzoek dat de toegang tot medische zorg wordt belemmerd door onwetendheid over het recht op zorg en de vergoedingsmogelijkheden daarvoor bij zowel illegalen zelf als bij artsen, hulpverleners en baliemedewerkers. Ook is sprake van een verschil in bereidheid van instellingen met betrekking tot het verlenen van hulp aan illegalen. Vergeleken met autochtone patiënten kwamen illegalen enkele jaren geleden vaker bij de gezondheidszorg met psychische klachten en onder andere huidklachten en infectieuze of parasitaire aandoeningen. De klachten waarmee illegalen bij de huisarts kwamen waren ernstiger dan die van reguliere patiënten. De vraag van illegale vrouwen naar medische zorg is de laatste jaren gegroeid.

Ik houd vast aan het koppelingsbeginsel, op grond waarvan illegalen geen aanspraak kunnen maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Zij zijn uitgesloten van verzekering op grond van de sociale ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Zorgverzekeringswet). Daarmee hebben zij geen recht op medische zorg ten laste van die verzekeringen. Wel kunnen illegalen een beroep doen op de verlening van medisch noodzakelijke

zorg. De vraag welke medische zorg in relatie tot de duur van het verblijf als noodzakelijke moet worden gekwalificeerd, dient op grond van medische overwegingen door de zorgaanbieder te worden beantwoord. Het is aan de arts om te bepalen of er sprake is van medisch noodzakelijke zorg.

In veel gevallen zal moeten worden geconstateerd dat de illegaal zelf over onvoldoende financiële middelen beschikt om de kosten van verleende zorg te voldoen. Het gevolg daarvan is dat de zorgaanbieder een financieel risico loopt dat de kosten van de door hem aan een illegaal verleende zorg niet aan hem worden vergoed. Nederland kent op dit moment meerdere regelingen om dit risico zo klein mogelijk te houden. Omdat deze regelingen¹ versnipperd zijn en niet alle zorg dekken is met een wetsvoorstel² (TK 2007–2008, 31 249) uniformiteit gebracht in de vergoedingsmogelijkheid voor zorgaanbieders die medisch noodzakelijke zorg verlenen aan in betalingsonmacht verkerende illegalen. De bestaande financieringsmogelijkheden voor eerstelijnszorg, ziekenhuiszorg en AWBZ-zorg worden samengevoegd tot één regeling voor de financiering van medisch noodzakelijke zorg aan illegalen. Het daartoe strekkende wetsvoorstel is onlangs door de Tweede Kamer aangenomen en ligt sinds mei 2008, ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een illegaal die niet verzekerd is zelf de kosten van de aan hem verleende medisch noodzakelijke zorg moet betalen. Slechts in die gevallen waarin ondanks inspanningen van de zorgaanbieder geen kostenverhaal op de patiënt, zijn eventuele verzekeraar, of een andere voorziening mogelijk blijkt, kan de zorgaanbieder, onder voorwaarden, een beroep doen op de bijdrageregeling die het wetsvoorstel biedt.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is een aantal moties ingediend, waaronder een motie over behandeling van illegale kinderen met een kindbeschermingsmaatregel, in alle door de AWBZ gefinancierde behandelcentra. Over de nadere uitwerking van deze motie voer ik momenteel overleg met de minister van VWS en de minister van J&G, zie in dit verband hetgeen hierover onder «Jeugdzorg» is opgemerkt. In de motie van het lid Van Gerven wordt verzocht een voorlichtingscampagne richting zorgverleners te starten over de mogelijkheden om de kosten voor geleverde zorg aan onverzekerde illegalen vergoed te krijgen. In zijn brief van 30 mei 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 249, nr. 32) heeft de minister van VWS uw Kamer bericht dat deze voorlichting zal worden opgezet en dat voorlichting wordt voorbereid door VWS in samenwerking met het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en het ministerie van Justitie.

¹ Voor eerstelijnszorgaanbieders is er een bijdragemogelijkheid op grond van het reglement van de Stichting Koppeling. Voor de ziekenhuissector kunnen oninbare vooreringen neerdalen in de beleidsregel afschrijvingskosten dubieuze debiteuren. Op grond van een rechterlijke uitspraak kan een bijdrage in de kosten worden gevraagd voor zorg samenhangend met een gedwongen opname in het kader van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). Voor overige AWBZ-zorg is er geen vergoedingsmogelijkheid.

² Wijziging van de Zorgverzekeringwet in verband met de verstrekking van bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan bepaalde groepen vreemdelingen en van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met het oog op verzekering van bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen (Kamerstukken 2007/08, 31 249).

Betreffende de toegang tot gezondheidszorg voor illegalen heeft de minister van VWS bij brief van 28 april 2008 (TK 2007–2008, 31 249, nr. 31) de Kamer een notitie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toegezonden met resultaten van een verkennend onderzoek naar de zorg voor illegalen. De Inspectie heeft geconcludeerd dat er momenteel geen structureel probleem is met de toegang voor illegalen tot medisch noodzakelijke zorg en dat een uitgebreid onderzoek niet nodig is. Voorts concludeert de IGZ dat het niet nodig is om in zijn algemeenheid nog verder onderzoek te doen. Daar komt bij, aldus de IGZ, dat verwacht mag worden dat realisatie van de plannen van de regering om, net als bij de eerstelijnsgezondheidszorg, de financiering van de ziekenhuiszorg aan illegalen structureel te regelen, een stevige bijdrage levert aan oplossing van het probleem. Zoals hiervoor aangegeven ligt het wetsvoorstel dat dit regelt mei 2008 ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Ten slotte merkt de IGZ op dat zij alert zal blijven op meldingen op dit terrein en deze ook grondig zal onderzoeken. Ook de minister van VWS hecht eraan dat hier blijvend op wordt toegezien.

Onderwijs en Jeugdzorg

Het WODC concludeert het volgende. Zowel illegalen zelf als hulpverleners en onderwijsinstellingen waren enkele jaren geleden vaak niet op de hoogte van het recht op onderwijs en vormen van jeugdzorg voor illegaal verblijvende kinderen. Zowel in de onderwijssector als de jeugdzorg was sprake van problemen rond de financiering van dienstverlening aan illegale kinderen.

Onderwijs

Elk leerplichtig kind – legaal of illegaal – heeft recht op onderwijs. Nederland is daartoe internationale verdragsrechtelijke verplichtingen aangegaan. In algemene zin is het zo dat het volgen van onderwijs aan uitzetting niet in de weg staat. Dit betekent dat op basis van het vreemdelingenbeleid wordt getoetst of iemand rechtmatig in Nederland verblijft en dus recht heeft op, of gebruik mag maken van, collectieve voorzieningen. Dit is neergelegd in het koppelingsbeginsel. Het leerplichtige onderwijs vormt hierop echter een uitzondering. Ook illegale leerlingen in de leerplichtige leeftijd kunnen bekostigd onderwijs volgen.

Deze leerlingen kunnen zich in principe op elke school aanmelden. Scholen mogen geen leerlingen weigeren op grond van de verblijfsrechtelijke positie. Bijzondere scholen (die op basis van een bepaalde grondslag zijn gesticht) mogen evenwel leerlingen weigeren als de levensovertuiging van het kind niet strookt met de levensovertuiging op basis waarvan de bijzondere school is gesticht. In principe is het derhalve mogelijk dat een bijzondere basisschool of een bijzondere school voor het voortgezet onderwijs een illegale leerling weigert. Het is evenwel niet bekend of dit op grote schaal gebeurt.

Basisscholen kunnen extra middelen krijgen (gewichtenmiddelen) voor alle leerlingen wier ouders (zeer) laag zijn opgeleid. Scholen die voor deze gewichtenmiddelen in aanmerking willen komen moeten een (door de ouders getekende) schriftelijke verklaring kunnen overleggen waaruit blijkt dat de ouders van een (illegaal) kind een lage opleiding hebben genoten.

Scholen mogen voorts aan ouders een ouderbijdrage vragen. De betaling van de ouderbijdrage is evenwel op basis van vrijwilligheid. Dus als (illegale) ouders geen ouderbijdrage kunnen of willen betalen heeft dat geen consequenties voor deelname aan het onderwijs van hun (illegale) kind.

Op het moment dat een leerling (asielzoeker) zich bij het basis- of voortgezet onderwijs meldt, kan de school het departement verzoeken hiervoor aanvullende bekostiging te verstrekken op basis van de regeling aanvullende bekostiging eerste opvang vreemdelingen aan scholen.

Daarnaast kent het voortgezet onderwijs het zogenaamde Leerplus arrangement. Kern is dat scholen die meer dan 30% leerlingen hebben uit probleemcumulatiegebieden per leerling extra middelen ontvangen. Illegalen of nieuwe migranten wonen vaak in probleemcumulatiegebieden.

Er kan dus geconcludeerd worden dat er geen reden voor illegaal in Nederland verblijvende ouders is om hun kinderen niet naar school te laten gaan.

Jeugdzorg

In het algemeen kunnen kinderen, die niet rechtmatig in Nederland verblijven en die de leeftijd van achttien nog niet hebben bereikt, aanspraak maken op provinciale jeugdzorg. Volgens een onderzoek in 2005 zouden niet alle jeugdzorginstanties en ook de illegaal verblijvende kinderen en hun ouders op de hoogte zijn van de wettelijke (on)mogelijkheden terzake.

Aangezien illegaal verblijvende kinderen in het algemeen recht hebben op provinciale jeugdzorg, zal bij de intake en indicatiestelling voor provinciale jeugdzorg in eerste instantie niet geïnformeerd worden naar de wettelijke verblijfstitel in Nederland. Mij zijn geen signalen bekend dat illegaliteit een reden vormt voor het niet verlenen van provinciale jeugdzorg.

In het WODC-onderzoek wordt aangegeven dat zich op het gebied van de financiering van hulp aan illegaal verblijvende jeugdigen een probleem voordoet bij met name AWBZ-zorg. Zoals in het rapport al wordt aangegeven biedt de uitbreiding van het Koppelingsfonds hiervoor grotendeels een oplossing. Er resteert nog een probleem bij de vergoeding van de ziektekosten van illegale jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel. De medisch noodzakelijke zorg – ook AWBZ-zorg – wordt verleend, ongeacht de vraag of en hoe de kosten van die zorgverlening vergoed zullen worden. Maar omdat deze kinderen zijn uitgesloten van de sociale ziektekostenverzekeringen, wordt de rekening van verleende zorg aan zijn wettelijk vertegenwoordiger gestuurd, te weten Bureau Jeugdzorg. De vergoeding voor voogdijpupillen voorziet niet in deze uitzonderlijke kosten. Over dit laatste ben ik met de minister voor J&G en de minister van VWS in gesprek over een oplossing.

Het niet kunnen voldoen van de eigen bijdrage van illegale ouders voor hun kind in een residentiële instelling, is gezien de status van de ouders in veel gevallen begrijpelijk. Waar het niet kunnen opbrengen van de eigen bijdrage van ouders aan de orde is, verleent het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, dat belast is met de inning van de ouderbijdragen, een tijdelijk opschorting van de invordering. Periodiek wordt bezien of betaling nog steeds niet mogelijk is. De algemene norm voor het wel kunnen betalen van de eigen bijdrage is de bijstandsnorm alleenstaande ouder.

In het WODC rapport wordt melding gemaakt van het gegeven dat het recht op huurtoeslag komt te vervallen als een pleeggezin een illegaal verblijvend kind opneemt. Deze problematiek zoals die ten aanzien van de opname van een alleenstaande minderjarige vreemdeling in een pleeggezin heeft gespeeld, heeft enige tijd geleden geleid tot aanpassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ingevolge deze aanpassing wordt een alleenstaande minderjarige vreemdeling in de zin van artikel 1, onderdeel e van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en vreemdelingen 2005 niet meer als medebewoner aangemerkt, waardoor het recht op huurtoeslag van het pleeggezin niet langer afhangt van de verblijfsstatus van deze AMV.

Tot nu toe hebben mij nog geen signalen bereikt dat genoemde problematiek eveneens geldt ten aanzien van andere categorieën minderjarige vreemdelingen in pleeggezinnen. Mocht mij hiervan alsnog blijken, dan zal, uiteraard in afstemming met de betrokken bewindspersonen, gezocht worden naar een oplossing hiervoor.

Criminaliteit en leefbaarheid

In het kader van criminaliteit kunnen uit het WODC-onderzoek de volgende conclusies worden getrokken. In de periode 1997 tot en met september 2003 werden aangehouden illegalen meestal verdacht van illegaal verblijf of (veel minder) van overtredingen. Het aantal en het

percentage aanhoudingen van illegalen wegens verdenking van het plegen van kleine delicten, m.n. diefstal en het bezit van valse papieren, nam in deze periode toe. Er kan onderscheid worden gemaakt in «verblijfs-criminaliteit» (w.o. identiteitsfraude), «bestaanscriminaliteit» (w.o. diefstal), criminaliteit gerelateerd aan drugsverslaving, «importcriminaliteit» (criminaliteit door illegalen die in eigen land reeds strafbare feiten pleegden) en criminaliteit die voortkomt uit contacten met criminele netwerken in Nederland.

In reactie op dit hoofdstuk van het onderzoek zal ik mij niet beperken tot het uiteenzetten van de getroffen en te treffen maatregelen ten aanzien van de criminele illegalen. Ook maatregelen die kunnen zien op de niet-criminele vreemdeling zullen worden meegenomen.

Uitzetten of vastzetten

Ik leg prioriteit bij het aanpakken van illegaal verblijf van criminele en overlast veroorzakende vreemdelingen. Daarom zijn vanuit de gedachte «uitzetten of vastzetten» alle inspanningen erop gericht criminele vreemdelingen uit te zetten. Mocht zulks (nog) niet mogelijk zijn, dan zijn de inspanningen erop gericht de criminele illegaal zo lang mogelijk vast te zetten, met als doel het wegnemen van de overlast voor de samenleving. Hieronder zal ik ingaan op politieel vreemdelingentoezicht alsmede op instrumenten die in dat kader worden ingezet. Vervolgens zal ik ingaan op vreemdelingrechtelijke maatregelen gevolgd door maatregelen met een strafrechtelijke component. Afsluitend komt het openbare orde beleid aan bod.

Convenant politie

De bestrijding van illegaliteit levert een belangrijke bijdrage aan het veiligheidsbeleid van het Kabinet. De politie speelt daarbij op grond van de haar toegewezen bevoegdheden een belangrijke rol. Met de minister van Justitie en de portefeuillehouder vreemdelingen van de Raad van Hoofdcommissarissen heb ik aangegeven dat de uitvoering van de politieke vreemdelingentaak onverminderd onder de aandacht van de korpsen dient te blijven.

Zoals toegezegd door de minister van Justitie in het mondeling vragenuur van 11 maart 2008 informeer ik u hieronder over de te maken afspraken met de politie omtrent de uitvoering van de politieke vreemdelingentaak.

Een landelijk convenant met de politie ten aanzien van de politieke vreemdelingentaak voor de periode 2009–2011 is thans in voorbereiding. Het streven is dat dit convenant in september 2008 ondertekend wordt.

Belangrijke uitgangspunten van dit in voorbereiding zijnde convenant zijn:

- de afspraak wordt gemaakt met de politie op concernniveau ten aanzien van politieke vreemdelingentaak, inclusief de opsporing van migratiecriminaliteit;
- de afspraak benadrukt dat de asieltaken van de politie (inclusief taken in het kader van de regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet), waarvoor exogene financiering geldt, onverkort gehandhaafd blijven;
- de doelstellingen en prioriteiten uit het convenant passen binnen de kwaliteitseisen die aan de uitvoering van het vreemdelingenbeleid worden gesteld, te weten:
 - humaan: met oog voor de vreemdelingen als persoon;
 - zorgvuldig: volgens de vastgestelde procedures en wettelijke kaders;
 - tijdig: binnen de vastgestelde termijnen;

- de inbewaringstelling van kinderen en alleenstaande minderjarigen wordt zoveel mogelijk voorkomen.

Het in voorbereiding zijnde convenant legt met name de focus op de bijdrage die de politie met de bestrijding van illegaliteit levert aan de openbare orde en veiligheid in de Nederlandse samenleving. Het bestrijden van illegaliteit geschiedt op twee manieren:

- Aanpak gericht op de illegale vreemdeling ter fine van uitzetting;
- Aanpak van migratiecriminaliteit: mensenhandel, mensensmokkel en identiteitsfraude.

Om de uitvoering van de politieke vreemdelingentaak optimaal te laten bijdragen aan het veiligheidsbeleid van het kabinet, staat in het in voorbereiding zijnde convenant de volgende prioritering voor het vreemdelingen-toezicht beschreven:

- 1) Criminele vreemdelingen;
- 2) Vreemdelingen die overlast veroorzaken;
- 3) Uitgeprocedeerde en/of illegale vreemdelingen.

Deze prioritering betekent niet, dat de aanpak van vreemdelingen onder de categorie 3 geen aandacht krijgt. Het adagium is dat het onvoldoende aandacht geven aan de onderkant kan leiden tot aanwas aan de bovenkant. Het is dan ook zaak dat de korpsen hun inspanningen in bepaalde mate over de drie categorieën verdelen. De regionale realiteit is daarbij leidend.

In het verlengde van bovenstaande prioritering zal extra aandacht worden gevraagd voor de uitvoering van de werkwijze Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS) en de procedure tot ongewenstverklaring.

De inhoud van het in voorbereiding zijnde convenant ondersteunt de visie van de portefeuillehouder vreemdelingen van de Raad van Hoofddcommissarissen op de politieke vreemdelingentaak 2008–2011.

Het visiedocument Politieke Vreemdelingentaak 2008–2011 «Op de keten gericht» is gestoeld op vier pijlers:

Pijler 1: Identificatie en identiteitsonderzoeken als specialisme van de Vreemdelingenpolitie

Pijler 2: Handhaving en toezicht in het kader van de Vreemdelingenwet

Pijler 3: Opsporing en migratiecriminaliteit

Pijler 4: Samenwerking in de keten.

Het visiedocument is inmiddels geaccordeerd in de Raad van Hoofddcommissarissen en staat ter finale besluitvorming geagendeerd voor het Korpsbeheerdersberaad van 21 juni 2008.

Migratiecriminaliteit

De Vreemdelingenpolitie beschikt over veel informatie vanuit haar contacten met vreemdelingen en op basis van haar relatie met ketenpartners. De informatiebronnen binnen de vreemdelingenketen leveren inzicht in achtergronden, omstandigheden en bewegingen van vreemdelingen en bieden potentieel aanknopingspunten voor opsporing van migratiecriminaliteit. Ervaring in de omgang met vreemdelingen door de Vreemdelingenpolitie leidt ertoe dat symptomen van fraude, misbruik en uitbuiting vaak snel herkend worden wat aanleiding kan zijn tot het doen van nader onderzoek, al dan niet in samenwerking met ketenpartners en andere opsporingsdiensten. De specifieke informatiepositie, het netwerk en de ervaring in het herkennen van symptomen van migratiecriminaliteit, legitimeren een structurele bemoeienis en participatie in de bestrijding daarvan.

In veel korpsen vinden initiatieven plaats om de Vreemdelingenpolitie op

basis van haar specifiek toegevoegde waarde structureel te koppelen met de regionale informatiedienst en te laten samenwerken met opsporingsonderdelen.

Technologische ontwikkelingen en biometrie

Met het oog op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke uitvoering van het vreemdelingenbeleid, daarbij inbegrepen het tegengaan van illegale immigratie en het bestrijden van identiteitsfraude, zal in toenemende mate gebruik worden gemaakt van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen. Biometrische kenmerken betreffen unieke lichaamskenmerken van een persoon en met het gebruik ervan kan een zeer betrouwbare koppeling worden gelegd tussen die persoon en de van hem vastgelegde gegevens.

In het vreemdelingentoezicht en in de asielprocedure wordt om deze reden al langer gebruik gemaakt van vingerafdrukken. Deze biometrische gegevens worden opgenomen in het biometrieregister voor de vreemdelingenketen, dat per medio 2007 operationeel is geworden in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Daardoor zijn de biometrische gegevens en de identificerende administratieve persoonsgegevens in de onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

De partners in de vreemdelingenketen werken nauw samen met elkaar, en waar nodig ook met de strafrechtketen, om de identificatieprocessen en de daarbij gebruikte technische hulpmiddelen op elkaar af te stemmen. Sinds 5 jaar wordt gewerkt volgens het Protocol Identificatie en Labeling (PIL), een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren van vreemdelingen en het registreren van hun identificerende gegevens in de BVV.

Ook in EU-verband wordt de waarde van biometrie als hulpmiddel bij identificatie erkend. Al sinds 2003 worden in Eurodac (het Europees vingerafdrukkenstelsel ter ondersteuning van de uitvoering van het Europese asielbeleid) vingerafdrukken van asielzoekers en illegale grensoverschrijders geregistreerd. De EU-lidstaten gaan naar verwachting vanaf 2009 met behulp van het Europese visuminformatiesysteem (EU-VIS) (biometrische) gegevens delen over visumaanvragen. Bij de visumaanvraag zullen onder meer ook vingerafdrukken worden afgenomen en opgeslagen in het systeem. Op de JBZ-Raad van 18 april 2008 is het voorstel over wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 aangenomen (OJ L 115, d.d. 29-4-2008), op grond waarvan de lidstaten een foto en twee vingerafdrukken zullen gaan gebruiken in het uniforme model van de verblijfsvergunning voor onderdanen van derde landen.

Hierbij kan ook nog worden opgemerkt dat Nederland positief staat ten opzichte van de Mededeling van de Europese Commissie waarin aangekondigd is de mogelijkheden voor een in- en uitreisstelsel te onderzoeken (TK 2007–2008, 22 112, nr. 625). Een (groot) deel van de illegaal verblijvende vreemdelingen in de EU zijn ooit legaal ingereisd, maar hebben vervolgens hun periode van legaal verblijf laten verstrijken zonder te vertrekken. Deze groep kan door dit systeem beter kan worden geïdentificeerd.

Thans wordt gewerkt aan een wetsvoorstel ter herziening van de Vw 2000, zodat mogelijk wordt de vingerafdrukken in alle vreemdelingenprocessen te gebruiken als hulpmiddel bij identificatie en identiteitsverificatie van vreemdelingen.

Maatregelen Vreemdelingenrecht

Vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen waarmee de vreemdeling beschikbaar kan worden gehouden voor uitzetting zijn onmisbare

instrumenten bij de bestrijding van niet rechtmatig verblijf en het effectueren van daadwerkelijke terugkeer. Het beschikbaar houden van de vreemdeling is van belang omdat een deel van de illegalen op enig moment in zicht is geweest van de overheid, bijvoorbeeld vanwege legale inreis, verblijfsrecht of een asielaanvraag, maar zich heeft onttrokken aan het toezicht.

Vrijheidsbeperking wordt momenteel reeds intensief toegepast als alternatief voor bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen, conform hetgeen is toegezegd in mijn brief over het beleid inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring (Kamerstukken II, 2007/08, 29 344 en 19 637, nr. 66). Voorts wordt vrijheidsbeperking toegepast om asielzoekers die aan het einde van de vertrektermijn het land nog niet hebben verlaten langer in het zicht van de overheid te houden, zodat in een gecontroleerde omgeving toezicht kan worden uitgeoefend terwijl er verder wordt gewerkt aan de terugkeer, conform hetgeen is toegezegd in mijn brief van 1 februari 2008 over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (Kamerstukken II, 2007/08, 31 018, nr. 33).

De Vw 2000 biedt een aantal mogelijkheden om vreemdelingen beschikbaar te houden. Zoals toegezegd in het spoeddebat van 23 april 2008 inzake de plotselinge instroom van Chinese asielzoekers, zal ik hieronder ingaan op de mijn voornemens om met ruimere toepassing van zowel vrijheidsbeperking als -ontneming verder bij te dragen aan de bestrijding van illegaal verblijf. Ik merk hierbij op dat alle hierna te bespreken maatregelen die een inbreuk op de bewegingsvrijheid van vreemdelingen opleveren altijd op basis van een individuele afweging van proportionaliteit plaatsvinden.

– Vrijheidsbeperking voorafgaand aan de indiening van een asielaanvraag
Zoals ik in het spoeddebat van 23 april 2008 heb aangegeven, is in Nederland geen sprake van asieldetentie. Mensen die asiel aanvragen worden niet vanwege het enkele feit dat zij asiel willen aanvragen van hun vrijheid beroofd. Uitgangspunt is dat met het toepassen van vreemdelingenbewaring bij vreemdelingen die een asielaanvraag in willen dienen of ingediend hebben terughoudend wordt omgegaan.

Bij grote groepen vreemdelingen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij zich langere tijd illegaal in Nederland bevinden en die voorafgaand aan de behandeling van hun aanvraag in de Tijdelijke Nood Voorziening (TNV) worden ondergebracht is desalniettemin van belang dat een samenstel van maatregelen wordt genomen om te voorkomen dat men zich wederom aan toezicht onttrekt. De maatregelen behelzen de opvang, vrijheidsbeperking en toezicht. Ik heb besloten in dergelijke situaties, betrokkenen zoveel mogelijk op te vangen op één locatie, in de TNV. Voorts zal de vrijheid van beweging beperkt worden door de maatregel ex artikel 56 Vw 2000 op te leggen in combinatie met een één of twee maal daagse meldplicht, zoals recentelijk reeds is gebeurd bij de groep Chinezen die asiel aanvraagde. Hoewel hiermee niet kan worden gegarandeerd dat de vreemdeling de locatie niet (definitief) verlaat, zal in deze situatie snel opgemerkt kunnen worden dat een vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt. Immers, zodra niet wordt voldaan aan de meldplicht kan direct een adrescontrole plaatsvinden. Indien wordt vastgesteld dat de woning of slaapplek definitief is verlaten kan worden geconcludeerd dat de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken. Door de Vreemdelingenpolitie zal in de omgeving van de TNV in dergelijke gevallen geïntensiveerd toezicht worden gehouden, zodat kan worden ingegrepen wanneer de betreffende vreemdeling buiten de locatie wordt aangetroffen. In dat geval zal in beginsel tot vrijheidsontneming worden

overgegaan. Om de juridische bevoegdheid om tot vrijheidsbeperking over te gaan beter aan te laten sluiten bij een meer structurele en ruimere toepassing zal ik een voorstel voorbereiden om artikel 56 Vw 2000 aan te passen.

– Aanpassing bevoegdheid artikel 56 Vw 2000

Artikel 56 Vw 2000 geeft de mogelijkheid om de vrijheid van beweging van bepaalde categorieën vreemdelingen op grond van de openbare orde of de nationale veiligheid te beperken. Met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel – meestal opgelegd in combinatie met een meldplicht op grond van artikel 54 Vw 2000 – kan toezicht worden gehouden zonder dat (direct) de vreemdeling zijn vrijheid wordt ontnomen.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter een zekere spanning tussen het gebruik van de vrijheidsbeperkende maatregel dat de wetgever aanvankelijk voor ogen stond en het ruimere en meer structurele gebruik dat thans wordt beoogd. Om deze reden wordt een wetsvoorstel voorbereid dat als doel heeft de juridische basis van deze maatregel beter te laten aansluiten bij de behoefte in de praktijk. Beoogd wordt om een nieuw toetsingscriterium in artikel 56 Vw 2000 op te nemen, namelijk of toezicht wenselijk is met het oog op het vertrek van de betreffende vreemdeling. Deze toets is lichter dan de toets of de openbare orde en/of nationale veiligheid de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel vordert en kan dan ook worden gezien als een verruiming van de bevoegdheid.

– Vreemdelingenbewaring

Prioriteit bij het vreemdelingentoezicht ligt bij vreemdelingen die op grond van criminele antecedenten een risico vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Illegale vreemdelingen met een strafblad zullen na staandehouding en/of ophouding primair op grond van artikel 59 Vw 2000 de vrijheidsontnemende maatregel ter fine van uitzetting opgelegd krijgen. Dit geldt ook voor vreemdelingen met criminele antecedenten die zich melden met een (herhaalde) asielaanvraag. Zij zullen in beginsel reeds voorafgaande aan de behandeling van de asielaanvraag in bewaring worden gesteld.

Ten aanzien van vreemdelingen met een herhaalde asielaanvraag, die geen criminele antecedenten hebben, zal bewaring vóór de indiening van de asielaanvraag in beginsel niet aan de orde zijn. Ten aanzien van vreemdelingen die een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend, waarbij binnen de AC-procedure is geconstateerd dat geen nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden naar voren zijn gebracht, en die met toepassing van artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn afgewezen, zal in beginsel gebruik worden gemaakt van vreemdelingenbewaring na afwijzing. Bij de hier bedoelde categorie vreemdelingen zal in de regel kunnen worden geconcludeerd dat het belang van de openbare orde de inbewaringstelling vordert.

De nieuwe werkwijze zal in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen. De intensivering van de toepassing van bewaring ten aanzien van deze groep zal binnen de bestaande capaciteit voor vreemdelingenbewaring plaatsvinden.

– Toezichtbevoegdheden

Het algemeen belang vergt dat wordt opgetreden tegen vreemdelingen die zich in strijd met de wettelijke bepalingen in Nederland bevinden. In het beleid is dan ook opgenomen dat nauwlettend toezicht dient te worden gehouden op de binnenkomst en de aanwezigheid van illegale vreemdelingen. In geval van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf

opleveren, dient controle hierop plaats te vinden. In de Vw 2000 is aan de Vreemdelingenpolitie belangrijke toezichtbevoegdheden toegekend. Zo kunnen op grond van artikel 50 Vw 2000 personen worden staande gehouden, overgebracht voor verhoor en opgehouden voor onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrecht. De politie is op grond van artikel 51 Vw 2000 bevoegd vervoermiddelen te doorzoeken. Daarnaast maakt artikel 53 Vw 2000 het mogelijk om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Voorts kan van een persoon tegen wie een redelijk vermoeden van illegaal verblijf bestaat een identiteitsbewijs worden gevorderd door de Vreemdelingenpolitie op grond van de uitgebreide identificatieplicht.

De vreemdelingen die door de Vreemdelingenpolitie in het kader van het vreemdelingentoezicht zijn aangetroffen en aan wie ter fine van uitzetting vreemdelingenbewaring is opgelegd, zijn grotendeels ongedocumenteerd gebleken. Althans door hen worden geen identiteitsdocumenten overgelegd. Indien de vreemdeling ook nog eens geen of ongeloofwaardige verklaringen aflegt met betrekking tot zijn identiteit en nationaliteit is onderzoek noodzakelijk. In vervolg op de conclusies van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (TK 2004–2005, 26 732, nr. 102) zal worden bezien of verdere verruiming van bevoegdheden in het kader van identiteitsonderzoek nodig danwel wenselijk is om doeltreffender tot vaststelling van identiteit en nationaliteit te kunnen komen. Zo buigt een expertgroep van de Vreemdelingenpolitie zich thans over de vraag of het nuttig of wenselijk is de bestaande bevoegdheid ten aanzien van het binnentreden van woningen te combineren met een bevoegdheid tot het doorzoeken van de woning op identiteitsdocumenten. Verder wordt in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie bezien of de huidige wettelijke bevoegdheden met betrekking tot het kunnen zoeken naar documenten of aanwijzingen ten aanzien van de identiteit en nationaliteit in zaken (bijvoorbeeld mobiele telefoons) – mede in het licht van de jurisprudentie op dit punt – voldoende ruimte bieden voor een efficiënte uitoefening van de toegekende taken.

– Ongewenstverklaring

Een ander instrument binnen de Vw 2000 om vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen verblijven uit ons land te weren, is de ongewenstverklaring. Door de ongewenstverklaring wordt het verblijf in en illegale terugkeer naar Nederland van de vreemdeling strafbaar. Een ongewenst verklaarde vreemdeling die in Nederland verblijft, maakt zich schuldig aan een misdrijf (zie artikel 197 WvSr). Zo bestaat op grond van artikel 67 Vw 2000 de mogelijkheid om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven ongewenst te verklaren indien zij bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit hebben begaan. Het gaat dan om feiten zoals het zich niet melden bij de Korpschef door een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft (art. 4.29 Vb 2000).

Op 1 maart 2008 is een pilot gestart om ervaring op te doen met het consequent ongewenst verklaren van mensen die meerdere keren als illegale vreemdeling door de politie zijn staande gehouden. De pilot richt zich dus op vreemdelingen die zich bij herhaling schuldig maken aan overtredingen van de Vreemdelingenwet. De pilot is bedoeld om uit te zoeken in hoeverre een consequenter en gericht gebruik dan voorheen van een bestaande mogelijkheid tot ongewenstverklaring bij deze doelgroep een geschikt instrument is om illegaal verblijf in Nederland terug te dringen.

Bij deze gelegenheid wil ik tevens ingaan op het verzoek van het lid Fritsma (PVV) bij de regeling van werkzaamheden van 12 maart 2008 om een toelichting op de beantwoording van schriftelijke kamervragen waarin

is gemeld dat van de circa 1300 vreemdelingen die in 2007 ongewenst zijn verklaard op peildatum 1 februari 2008 ongeveer eenderde is uitgezet (TK, 2007–2008, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1620). Van de in 2007 ongewenst verklaarde vreemdelingen die nog niet zijn uitgezet, verblijft een deel in strafrechtelijke detentie. Uitzetting is eerst mogelijk na ommekeer van de vrijheidsstraf. Indien de uitzetting niet direct aansluitend aan de detentie wordt geëffectueerd, wordt de vreemdeling in de regel in vreemdelingenbewaring geplaatst. Een deel van de in 2007 ongewenst verklaarde vreemdelingen verblijft derhalve nog in vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting. Door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) wordt gedurende de vrijheidsontnemende straf of maatregel gewerkt aan de terugkeer van deze vreemdelingen. Deze vreemdelingen worden centraal geplaatst op een locatie waar een apart organisatieonderdeel van de DT&V is ingericht om het vertrek van deze categorie vreemdelingen te realiseren. Van degenen die zich niet in detentie of in bewaring bevinden zal een deel voor of na het uitreiken van de beschikking tot ongewenstverklaring Nederland verlaten hebben, dan wel zich aan het toezicht onttrokken hebben. Dit laatste kan eerst worden vastgesteld indien de vreemdeling wederom wordt aangetroffen door de politie. Indien een ongewenstverklaarde vreemdeling niet in het bezit is van identiteitsdocumenten, of zijn identiteit en/of nationaliteit kan niet worden vastgesteld, kan de ongewenstverklaarde vreemdeling niet actief worden uitgezet. In voorkomende gevallen kan de samenleving beschermd worden door toepassing van de ISD maatregel of oplegging van TBS. Op de toepassing van deze maatregelen op illegaal verblijvenden ga ik verderop in deze brief nader in.

Uitgangspunt van het OM is dat iedere aangehouden ongewenst verklaarde vreemdeling wordt voorgeleid en wordt berecht. In de regel eist het OM de eerste maal 2 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Bij recidive wordt steeds een maand extra geëist. De maximum straf is 6 maanden. Het OM heeft een landelijk kader in voorbereiding voor de vervolging op grond van artikel 197 WvSr, waarin deze uitgangspunten worden geformaliseerd.

– Pilot ongewenstverklaring EU-burgers

In mijn brief van 13 augustus 2007 (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1168) heb ik uw Kamer geïnformeerd over een pilot inzake de ongewenstverklaring van criminele EU-onderdanen. De drempel voor het inzetten van vreemdelingenrechtelijke maatregelen tegen EU-onderdanen is hoog. Ongewenstverklaring van EU-burgers is slechts mogelijk indien sprake is van een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving door uitsluitend de persoonlijke gedragingen van de EU-onderdaan. Jurisprudentie op dit terrein is nog beperkt. Het doel van de pilot is, om door toetsing bij de rechter, kaders vast te kunnen stellen waarbinnen EU onderdanen ongewenst kunnen worden verklaard.

In vijftien zaken is door de Vreemdelingenpolitie inmiddels een voorstel tot ongewenstverklaring ingediend, in vier gevallen gevolgd door een beschikking waartegen inmiddels bezwaar is ingediend. In één zaak is het bezwaar inmiddels afgewezen en is er beroep ingesteld.

In de loop van 2008 zal toetsing van de eerste zaken door de rechter kunnen plaatsvinden.

– Terugkeermaatregelen

De uitvoering van het terugkeerbeleid is een belangrijk instrument bij het tegengaan van illegaal verblijf. Het inzetten van het vertreksysteem begint onder meer bij het staande houden van de illegaal verblijvende vreemde-

ling door de Vreemdelingenpolitie of de KMar via het operationeel vreemdelingentoezicht.

Ook de afgelopen jaren is gebleken dat voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid met name de medewerking van de vreemdeling zelf en van landen van herkomst (in deze volgorde) bepalend is. Het verkrijgen van de voor het vertrek benodigde (vervangende) reisdocumenten ten behoeve van gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen, vormt hierbij het grootste knelpunt. Wanneer vreemdelingen niet (in voldoende mate) aan hun vertrek werken kan vertrek uit Nederland niet of niet tijdig worden gerealiseerd. Zo komt het regelmatig voor dat in dergelijke gevallen buitenlandse autoriteiten (vervangende) reisdocumenten niet of pas na lange tijd afgeven.

Om tot een effectiever terugkeerbeleid te komen heb ik thans verschillende maatregelen in voorbereiding.

Maatregelen met strafrechtelijke raakvlakken

Evenzeer geldt dat wanneer illegalen zich in strafrechtelijke detentie bevinden optimaal gebruik van deze periode van vrijheidsontneming moet worden gemaakt om de uitzetting voor te bereiden. Het protocol Vreemdelingen in de Strafrechtketen regelt de samenwerking tussen strafrecht- en vreemdelingenketen.

– Vreemdelingen In de Strafrechtketen (VRIS)

In 2007 is het VRIS-protocol opnieuw herzien. De belangrijkste punten uit het herziene protocol zijn:

- het onderscheiden van de stappen die door de ketenpartners worden gezet in het geval van vreemdelingen met en vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (dat is als gevolg van doorprocederen vaak geen constant gegeven);
- het inrichten van locaties waar strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden ondergebracht (te weten Alphen a/d Rijn en Veenhuizen);
- het centraliseren van de terugkeeractiviteiten van de Dienst Terugkeer en Vertrek bij deze strafrechtelijke locaties;
- het verbeteren van de benodigde informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen;
- Het in alle gevallen waar dit mogelijk is indienen van een voorstel tot ongewenstverklaring.

Het geautomatiseerde systeem dat de VRIS-werkwijze ondersteunt, bestaat uit een koppeling tussen de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) van de vreemdelingenketen en de Verwijsindex Personen (VIP) van de strafrechtketen. Hiermee kunnen de strafrechtketen en de vreemdelingenketen informatie over de vreemdeling geautomatiseerd uitwisselen. De VIP-BVV koppeling zal in het najaar van 2008 worden uitgebreid met onder andere nadere gegevens over het verblijf, de verwijderbaarheid en de geplande einddatum van de detentie.

– Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)

Met het oog op het voorkomen dat vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken opnieuw criminaliteit veroorzaken, biedt een langere detentie meer mogelijkheden om de periode van tenuitvoerlegging te benutten om een uitzetting te bewerkstelligen. Met het oog op «uitzetten of vastzetten» heb ik in eerder genoemde brief van 13 augustus 2007 toegezegd uw Kamer nader te informeren over mogelijke aanvullende strafrechtelijke maatregelen met het oog op het voorkomen van overlast en/of criminaliteit door vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken.

In mijn brief van 13 augustus 2007 gaf ik aan dat voor vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken, een langere detentie in plaats van kortere vrijheidsstraffen meer tijd zou kunnen bieden voor het bewerkstelligen van een uitzetting. De introductie van de mogelijkheid om voor deze groep de ISD-maatregel toegankelijk te maken, leek op het eerste gezicht minder werkbaar omdat reïntegratie in Nederland niet mogelijk is.

Alternatieven die ik toen al schetste om toch te komen tot een langere detentieduur, namelijk:

- het stapelen van strafbare feiten;
- het stapelen van vonnissen;
- de mogelijkheid benutten om bij meerderjarige zeer actieve veelplegers een hogere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen conform de huidige richtlijn van strafvordering;

kunnen onverminderd worden toegepast.

Onder het motto «uitzetten of vastzetten» ben ik echter tot de overtuiging gekomen dat ook illegale vreemdelingen, die aan de criteria van een stelselmatige dader voldoen, en niet uitgezet kunnen worden, structureel voor langere tijd uit de maatschappelijke roulatie moeten kunnen worden genomen, wanneer zij niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken. Daarom acht ik het thans van belang het mogelijk te maken de ISD-maatregel, zij het in een aangepaste vorm, ook voor deze doelgroep te kunnen vorderen. Hierover heb ik uw kamer reeds geïnformeerd in mijn brief van 4 juni 2008 (TK 2007–2008, 31 110, nr. 4) Het OM is doende om deze wijziging in de strafvorderingsrichtlijn op te nemen.

Omdat de maatregel voor deze categorie niet ziet op reïntegratie in de Nederlandse samenleving wil ik daaraan de voorwaarde verbinden dat de maatregel in zijn geheel intramuraal ten uitvoer zal worden gelegd. Evenals bij overige veroordeelden tot de ISD-maatregel worden ook aan de illegale vreemdelingen tijdens de maatregel de noodzakelijke zorg en relevante gedragsinterventies aangeboden. In de komende periode zal ik, in samenspraak met de relevante ketenpartners, deze mogelijkheid nader laten uitwerken en toepassen.

– Terbeschikkingstelling (TBS)

Bij brief van 25 maart 2008 (TK 2007–2008, 29 452, nr. 80) heb ik reeds aangegeven dat de maatschappelijke veiligheid het uitgangspunt vormt van mijn beleid. De primaire doelstelling van de tbs is beveiliging van de samenleving. De tbs wordt opgelegd aan personen die lijden aan een psychiatrische stoornis en een ernstig delict hebben gepleegd. Behandeling van de stoornis is noodzakelijk om het recidivegevaar terug te brengen. Hierbij maakt het niet uit of iemand wel of niet rechtmatig in Nederland verblijft. Het is immers niet de verblijfstatus maar de stoornis gerelateerd aan het delictgevaar die de grond vormt voor de oplegging van de tbs.

Dit heeft tot consequentie dat de mogelijkheid van de tbs behouden moet blijven voor delictgevaarlijke en psychisch gestoorde ongewenste of nog ongewenst te verklaren vreemdelingen. Niet alleen de veiligheid van de maatschappij, maar ook internationale morele verplichtingen liggen hieraan ten grondslag.

Openbare ordebeleid

Op het terrein van openbare orde heb ik er aan het begin van deze kabinetsperiode voor gekozen niet op voorhand de glijdende schaal aan te scherpen. In mijn brief van 13 augustus 2007 (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1168) heb ik u reeds gemeld dat gebleken is dat er geen conclusie getrokken kan worden inzake de effectiviteit van de aanscherping uit 2002 en dat

er geen zicht bestaat op de mate waarin de voorgestelde verscherping effectief zal zijn. Er bestaat bovendien het risico dat voorgestelde aanscherping contraproductief zal zijn, bijvoorbeeld doordat zij onbedoeld tot intrekking van een verblijfsvergunning zou kunnen leiden van een vreemdeling die geen wezenlijke bedreiging voor de openbare orde vormt. Vooreerst zet ik in op een effectiever gebruik van het bestaande instrumentarium. Zoals u uit voorgaande informatie kunt opmaken werpt deze benadering de komende jaren concrete vruchten af. De optimalisering van de samenwerking tussen de strafrechtketen en de vreemdelingenketen is voor mij en de minister van Justitie een belangrijk instrument in het kader van de bestrijding van illegaliteit.

Openbare ordebeleid EU-lidstaten

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 1 november 2007 over het vreemdelingen- en asielbeleid geef ik aan hoe andere EU-lidstaten omgaan met het openbare ordebeleid.

In haar rapport «Openbare orde en verblijfsbeëindiging» van april 2005 is de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in een kort bestek ingegaan op het beleid in de ons omringende landen. In haar brief van 30 september 2005 (TK, vergaderjaar 2005–2006, 19 637, nr. 971) is de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hier dieper op ingegaan. Ter bekorting moge ik naar deze brief verwijzen. Onderstaande dient als aanvulling hierop. Gelet op de verschillen tussen de diverse rechtssystemen en daarmee samenhangende gronden voor verblijfsbeëindiging, wordt in het onderstaande omwille van de vergelijkbaarheid hoofdzakelijk uitgegaan van verblijfsbeëindiging volgend op een veroordeling wegens een misdrijf.

In Duitsland kan een onherroepelijk vonnis leiden tot uitzetting en verblijfsbeëindiging van rechtswege. Afhankelijk van de aard van het misdrijf en de strafmaat kan, in de termen van het Aufenthaltgesetz, sprake zijn van:

- a) imperatieve uitzetting;
- b) reguliere uitzetting, dat wil zeggen dat van de bevoegdheid tot uitzetting slechts wordt afgezien wanneer specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven;
- c) of discretionaire uitzetting, wat wil zeggen dat de uitzetting aan de discretie van de bevoegde autoriteiten wordt overgelaten.

Artikel 53 van het Aufenthaltgesetz bepaalt dat tot uitzetting moet worden overgegaan indien de vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee (wegens bepaalde misdrijven) of drie jaar. Meerdere straffen worden bij elkaar opgeteld. Bij een veroordeling wegens mensensmokkel geldt geen ondergrens. Reguliere uitzettingen vereisen een veroordeling tot minimaal twee jaar jeugddetentie of één of meer veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook een geldboete kan leiden tot uitzetting en daarmee tot het van rechtswege vervallen van een verblijfsvergunning. Zo kan een onherroepelijke geldboete wegens mensensmokkel aanleiding geven om over te gaan tot een reguliere uitzetting.

Voor een discretionaire uitzetting is geen minimum straf vereist, wel dienen alle belangen van de vreemdeling zorgvuldig afgewogen te worden tegen het algemeen belang.

Omwille van de mogelijkheid tot vergelijking wordt hieronder, hoewel de landen niet tot de EER behoren, het beleid weergegeven van Zwitserland, de Verenigde Staten, Canada en Nieuw Zeeland.

In Zwitserland kan een verblijfsvergunning worden ingetrokken als de vreemdeling is veroordeeld tot een langdurige vrijheidsstraf of (bij herha-

ling) een aanzienlijke inbreuk heeft gepleegd op de openbare orde of veiligheid. Indien de vreemdeling langer dan 15 jaar rechtmatig verblijf heeft, dient naast een langdurige vrijheidsstraf ook sprake te zijn van zeer ernstige inbreuk op de openbare orde of veiligheid. Het Ausländergesetz hanteert geen normen voor strafbedreiging en strafmaat. Wel dienen de autoriteiten te toetsen aan de beginselen van proportionaliteit en evenredigheid. Uit jurisprudentie blijkt dat naarmate de vreemdeling langer rechtmatig verblijft, ernstige misdrijven (geweld-, zeden- of opiumdelicten) en met name recidive terzake van deze misdrijven grond kunnen vormen om een verblijfsvergunning in te trekken.

In de Verenigde Staten kan een vreemdeling worden uitgezet na een veroordeling wegens een aantal misdrijven. Afhankelijk van de aard van het misdrijf, geldt een minimum strafmaat om tot uitzetting over te kunnen gaan. Zo geeft bijvoorbeeld een veroordeling tot minder dan een jaar wegens inbraak of diefstal geen grond om tot verblijfsbeëindiging over te kunnen gaan. Veroordelingen wegens wapenhandel geven daar daarentegen wel grond toe, ongeacht de strafmaat. Voor het merendeel van misdrijven hoeft met het oog op de uitzetting van de dader geen rekening gehouden te worden met de duur van zijn rechtmatig verblijf.

In Canada kan een verblijfsvergunning worden ingetrokken na een veroordeling wegens een misdrijf met een strafbedreiging van ten minste tien jaar, of na een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden. Hierbij wordt geen relatie gelegd met de duur van het rechtmatig verblijf.

In Nieuw-Zeeland kan een vreemdeling na een veroordeling worden uitgezet. Verblijfsbeëindiging volgt van rechtswege op de uitzetting. In de Nieuw Zeelandse systematiek is de duur van het rechtmatig verblijf gerelateerd aan de strafbedreiging of de strafmaat. Een houder van een verblijfsvergunning kan worden uitgezet:

- indien hij bij een rechtmatig verblijf van minder dan twee jaar is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van 3 maanden of meer;
- indien hij bij een rechtmatig verblijf van minder dan vijf jaar bij herhaling is veroordeeld wegens misdrijven met elk een strafbedreiging van 12 maanden of meer;
- indien hij bij een rechtmatig verblijf van minder dan vijf jaar is veroordeeld wegens een misdrijf met een strafbedreiging van 12 maanden of meer, of de strafmaat 12 maanden of meer bedraagt;

indien hij bij een rechtmatig verblijf van minder dan 10 jaar is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van 5 jaar of meer.

(Ex)-AMV's

De AMV wordt in de rapportage niet apart behandeld. De AMV heeft als alleenstaande minderjarige tot het moment van vertrek recht op door het Rijk verstrekte opvang, heeft daarbij recht op vergoeding van de kosten voor de gezondheid en is (gedeeltelijk) leerplichtig: de AMV heeft, in het kort, huisvesting en gaat naar school. Deze faciliteiten worden beëindigd bij het bereiken van de meerderjarigheid. Het rapport geeft aan dat er wel reden is om veldonderzoek te doen naar de leefomstandigheden van (illegaal verblijvende) ex-AMV's, daar naar die groep geen eerder wetenschappelijk onderzoek is verricht. Ik ervaar dit als een lacune. De aanbeveling om aanvullend veldwerkonderzoek hiernaar uit te voeren neem ik daarom ook over. Het WODC is verzocht een dergelijk onderzoek op zich te nemen.

Vooruitlopend op de uitkomsten van dit onderzoek is tijdens een VAO van 12 april 2007 een motie ingediend door de leden Spekman c.s (TK 2007–

2008, 19 637, nr. 1145). In deze motie werd de regering verzocht om, in afwachting van nieuw beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), met een plan van aanpak te komen voor de reeds hier te lande verblijvende ex-AMV's.

Op 21 december 2007 berichtte ik uw Kamer per brief (TK 2007–2008, 27 062, nr. 61) tussentijds over de uitvoering van de motie. Die brief bevatte het eerste deel van het plan van aanpak, met maatregelen op het gebied van de toelating en de terugkeer van ex-AMV's. Bij brief van 26 mei 2008 (TK 2007–2008, 27 062, nr. 62) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het door mij getroffen pakket aan maatregelen ter complementering op de uitvoering van de motie van de leden Spekman c.s. Deze brieven bevatten mijn beleidsvoornemens om de problematiek van de ex-AMV's aan de pakken. Het centrale uitgangspunt is dat ik maximaal inzet op terugkeer van AMV's zonder bestendig verblijfsperspectief voor de achttiende verjaardag. Dan kan de AMV immers terugkeren vanuit een situatie dat hij opvang geniet op grond van de minderjarigheid. Tevens beoog ik met maatregelen ter preventie van wederrechtelijke instroom en repressie van criminele activiteiten te voorkomen dat minderjarigen in uitbuitingssituaties terecht komen. Voor de invulling van deze voornemens verwijs ik naar eerdergenoemde brieven waarin de maatregelen ter uitvoering van de motie van de leden Spekman c.s. staan toege-licht.

Naast de door mij reeds getroffen maatregelen, heb ik ook aangekondigd dat ik het AMV-beleid zal herijken. Daarbij betrek ik nadrukkelijk de problematiek van AMV's en ex-AMV's die in de illegaliteit dreigen te verdwijnen. Bij de herijking zal ook aandacht zijn voor de AMV die aan de grens wordt aangetroffen en die geen asielachtergrond heeft, c.q. niet aangeven asiel te willen aanvragen. Nader in kaart zal moeten worden gebracht in wat voor soort situaties deze minderjarigen worden aangetroffen, en tegen welke knelpunten de (overheids)diensten die met deze minderjarigen te maken hebben aanlopen. Ook wordt gekeken naar de effectiviteit van het instrument vreemdelingenbewaring ten aanzien van deze groep, en de inzet van eventuele alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Ten slotte zal ik vanzelfsprekend aandacht geven aan mogelijke problematiek rondom mensenhandel en/of uitbuiting bij deze specifieke groepen minderjarigen. Ik heb in mijn brief reeds geconstateerd dat het huidige beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen onbedoelde negatieve neveneffecten heeft. Mijn uitgangspunt is de bescherming van de minderjarige. Ik zal passende maatregelen nemen om de belangen van het kind te waarborgen en de hierboven genoemde ongewenste neveneffecten van het huidige beleid bestrijden.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak