

Vergaderjaar 2000–2001

19 637

Vluchtelingenbeleid

27 400 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001

26 106

Visumverlening

Nr. 580

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 april 2001

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 21 maart 2001 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief d.d. 21 januari 1999 met een reactie op het eindadvies van de Tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten (19 637, nr. 415);**
- **de brief d.d. 21 december 2000 inzake ambtsberichten (BuZa-00-722);**
- **de brief d.d. 13 november 2000 inzake een onderzoek naar het functioneren van de consulaire keten (27 400-V, nr. 44);**
- **de brief d.d. 28 december 2000 met antwoorden op schriftelijke vragen inzake het rapport Onderzoek naar het functioneren van de consulaire keten (BuZa-00-731);**
- **de brief d.d. 19 februari 2001 met een afschrift van de brief aan de Nationale ombudsman m.b.t. de individuele ambtsberichten (BuZa-01-101);**
- **de brief d.d. 5 maart 2001 inzake de hoofdlijnennotitie visumwet (26 106, nr. 4).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Hoekema** (D66) onderstreept het belang van het onderwerp visumverlening, dat de belangen van Nederlanders en de veiligheid van de Nederlandse Staat regardeert. Hij acht klantgerichtheid een trefwoord in dit beleid, naast strengheid en eerlijkheid. Er wordt hard en veelal goed gewerkt door velen in binnen- en buitenland.

Het is goed dat een hoofdlijnennotitie visumwet is gepresenteerd. Het is interessant om te beginnen met een kort debat op hoofdlijnen vóór de normale wetsbehandeling. De conclusies in het stuk kunnen worden ondersteund. Wel is het de vraag of een visumwet als nationale wet tot stand moet komen. Immers, ook de Koninkrijksdelen hebben te maken met visumbeleid. De Antillen en Aruba hebben thans de mogelijkheid om

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), onder voorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzema (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Leers (CDA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balemans (VVD), Duivesteijn (PvdA), Van den Akker (CDA).

aanvullingen op het Nederlandse beleid te hanteren. Wellicht verdient het aanbeveling de visumwet als rijkswet in te dienen.

Dankzij een initiatief van collega Verhagen is het MVV-beleid in de Vreemdelingenwet opgenomen. Op de posten is nog wel eens het geluid te horen dat aanvragen waarover de post sceptisch is, in Nederland bijna altijd worden gehonoreerd, ook als er nog wel wat op valt af te dingen. Zo wordt kort verblijf snel een risico voor blijvende vestiging. Het zou goed zijn als de minister hierop ingaat.

Er zijn veel verbouwingen gaande op de verschillende posten, met name wat de onderdelen betreft die zich bezighouden met het afgeven van visa. Het is de vraag of daar een plan de campagne voor bestaat en of er voldoende middelen voor beschikbaar zijn. Er is nogal eens sprake van irritatie als men lang in de rij moet staan, zeker als dat in oncomfortabele weersomstandigheden het geval is. Op dit punt kan de klantvriendelijkheid meer gestalte krijgen.

In de consulaire keten spelen verschillende partners. De DPC en de posten zijn in de voorjaarsronde 1999 aanzienlijk versterkt. De teneur van het KPMG-rapport en de reactie van de minister is dat het thans niet langer gaat om de kwantiteit, maar om verbetering van de kwaliteit. Is de minister thans tevreden met de menskracht op dit belangrijke onderdeel van het beleid? De samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Justitie lijkt op bepaalde punten nog wel voor verbetering vatbaar. Is dat ook de mening van de minister?

Er hebben incidenten plaatsgevonden in Lagos en Sri Lanka. De betrokkenen bij het laatstgenoemde incident zouden inmiddels weer in functie zijn. Thans speelt een probleem in Boekarest. Het zou goed zijn als de minister hierop ingaat.

De personen die met het beleid zijn belast, zijn kwetsbaar. Dat geldt niet alleen de lokale medewerkers, maar ook het uitgezonden personeel. Op welke manier wordt gewerkt aan een vermindering van die kwetsbaarheid?

Er wordt gesproken van 11 risicoposten. Dat roept de vraag op welke criteria voor deze kwalificatie worden gebruikt. Verder is onduidelijk wat de gevolgen zijn van aanwijzing tot risicopost.

Het is van belang dat voldoende voorlichting wordt gegeven over de aanpassingen van de Wet op het Nederlanderschap. In het buitenland verheugt men zich op de mogelijkheid om via een herkansingsprocedure opnieuw Nederlander te worden.

Na het rapport van de commissie-Wijnholt is er veel verbeterd aan de ambtsberichten. Het moet mogelijk zijn om hierbij meer Europees samen te werken. De minister wijst op de samenwerking in het kader van het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid, maar wellicht zijn er meer mogelijkheden voor samenwerking bij ambtsberichten. Bij het belangrijke werk van de High level working group (HLWG) is sprake van een aantal lacunes. Zijn er plannen om in Europees verband ook een aantal Afrikaanse landen aan een gemeenschappelijke analyse te onderwerpen?

De kern van het advies van de commissie-Wijnholt was het pleidooi voor een onafhankelijke opstelling van ambtsberichten. De minister heeft dat met een begrijpelijke argumentatie niet willen overnemen. Dat laat onverlet dat de ambtsberichten aan een aantal criteria moeten voldoen. De minister is bezig met die inhaalslag. Er moeten meer diverse informatiebronnen worden gebruikt. Met name vertrouwenspersonen kunnen hierbij een essentiële rol spelen. Ook organisaties als Amnesty International en VluchtelingenWerk moeten bij de terms of reference en bij het feitelijk uitgebrachte ambtsbericht worden betrokken. Hoe loopt dat nu?

Wat de termijn van drie plus één maand betreft neemt de minister een inspanningsverplichting op zich. Het is echt van belang dat hij zich aan deze termijn houdt. Er zal grote druk ontstaan om ambtsberichten over steeds meer landen uit te brengen. Immers, het landgebonden asielbeleid

is een van de knooppunten in het Nederlands asielbeleid. De minister dient zorg te dragen voor het behoud van voldoende menskracht op het departement en op de posten om die ambtsberichten daadwerkelijk te kunnen uitbrengen. Verwacht de minister overigens ook bij de individuele ambtsberichten een exponentiële stijging?

Het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs heeft het verzoek gedaan om ook in Noord-Marokko een visumkantoor te openen om daarmee te vermijden dat mensen voor hun documenten een lange reis moeten maken. Spreker steunt dit. Het zou goed zijn als de minister hierop positief reageert. De verbeter- en inhaalslag bij de hoofdvestiging in Rabat moet echt tot resultaat leiden.

De post in Boekarest blijkt het grootste aantal visa te verstrekken. Jakarta neemt op de lijst de tweede plaats in. Kunnen deze grote aantallen worden verklaard?

Het blijkt dat in 76% van de aanvragen een visum wordt verleend. In 7% van de gevallen wordt een visum geweigerd. Wat gebeurt er in de resterende 17% van de gevallen?

De heer **Blaauw** (VVD) vraagt om een toelichting op het functioneren van de consulaire posten. Daarbij is de vraag aan de orde op welke wijze de effectiviteit ervan kan worden getoetst. In dat kader is het van belang om te weten of de sterkte kwantitatief en kwalitatief voldoende is.

Het lijkt verstandig om geregeld te analyseren of de locatie van de posten wel juist is. Het is de vraag of het goed is dat alle Marokkanen iedere keer naar Rabat moeten reizen. Immers, de meeste Nederlandse Marokkanen zijn Berbers afkomstig uit het Rifgebergte. Daarmee is gelijk aangegeven dat er voor hen ook sprake is van een taalprobleem in Rabat. Een post in het desbetreffende gebied kan uitkomst bieden. Dit kan ook het voordeel hebben dat de vertrouwenspersoon dicht bij het gebied zit en gemakkelijker kan bezien of de argumenten voor de aanvraag juist zijn.

Het verdient aanbeveling om op het punt van de algemene ambtsberichten te komen tot een Europese benadering. Het lijkt dwaas dat ieder land voor zichzelf ambtsberichten produceert. Het moet mogelijk zijn om tot meer samenwerking te komen zonder dat de verantwoordelijkheid naar Brussel verschuift.

Het is goed dat een nieuwe visumwet op stapel staat. In die wet moet het gat worden gedicht dat via de AWB is gemaakt in het net van zuivere visumverlening. Zij kan namelijk oneigenlijk gebruikt worden vanuit de asieladvocatuur. Een transparante visumwet mag niet vertroebeld raken door koppelingen naar andere belangrijke wetten.

Het is de vraag of het voornemen dat de visumwet een nationale wet wordt, betekent dat zij ook in een interne koninkrijkszaak kan worden gebruikt. Dat pad wordt in ieder geval afgesneden indien gekozen wordt voor een rijkswet.

Voor individuele ambtsberichten moet er een goede, eerlijke en transparante procedure zijn. Er mag geen vervlakking optreden door een te grote hoeveelheid papier. Voorkomen moet worden dat er oneigenlijke asielzoekers komen. Het zou goed zijn om iets te horen over de ervaringen van het departement sinds de Rechtseenheidskamer (REK) functioneert.

Verder moet aangegeven worden wat de gevolgen zijn van het eventueel niet halen van de tijdslimieten.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) constateert verheugd dat in de consulaire keten meer aandacht zal worden besteed aan klantgerichtheid. Het onderzoek van KPMG heeft hierin overigens weinig inzicht geboden. Er wordt slechts gemeld dat gesprekken zijn gevoerd met derden in verschillende landen. De taal blijft vaak een probleem. De genomen besluiten worden uitsluitend in het Nederlands aan de mensen voorgelegd. Bezien moet worden op welke wijze op dit punt aan klantvriendelijkheid kan worden gewerkt.

Het moet duidelijk worden wat de consequenties zijn van de keuze voor de visumwet als nationale wet. De afbakening van de taken van Justitie en Buitenlandse Zaken moet helder worden. Wie heeft de beslissingsbevoegdheden en wie heeft de onderzoekstaken? De bewijslast ligt bij de aanvrager. Bij onderwerpen als de middelen van bestaan en geldige documenten is dat terecht, maar als de toegang wordt geweigerd op basis van vermoedens dat de aanvrager andere intenties zou hebben dan een kort verblijf in Nederland, dient de bewijslast daarvoor bij de Nederlandse regering te berusten.

Bij de algemene ambtsberichten kan een verbetering van de kwaliteit ten opzichte van enkele jaren geleden worden geconstateerd. Er blijven echter vragen bestaan. Het totstandkomingsproces van algemene ambtsberichten is slechts gedeeltelijk openbaar. Justitie formuleert de terms of reference, maar deze zijn niet openbaar. Onduidelijk is hoe het onderzoek door diplomatieke posten wordt uitgevoerd. Ziet de minister mogelijkheden om de mate van openbaarheid te vergroten?

De commissie-Wijnholt heeft aanbevolen om algemene ambtsberichten binnen een bepaalde termijn af te ronden. De minister schrijft dat dit niet altijd lukt. Is het mogelijk om de ambtsberichten openbaar te maken voordat de staatssecretaris van Justitie conclusies heeft getrokken voor haar beleid? Het ministerie van Buitenlandse Zaken is eerstverantwoordelijk voor de samenstelling van het ambtsbericht, dat als een onafhankelijk instrument moet worden beoordeeld. Vervolgens trekt de staatssecretaris van Justitie haar conclusies voor het asielbeleid. Met deze procedure wordt de scheiding tussen feiten en conclusies beter vorm gegeven. Justitie doet ook zelf aan het inwinnen van informatie over landen van herkomst. De eisen van openbaarheid en onafhankelijkheid zijn voor dit proces veel minder sterk geformuleerd. Het is de vraag op welke wijze afstemming met Buitenlandse Zaken plaatsvindt. Over de waarde van werkplannen, actieplannen en informatiemateriaal van de HLWG is regelmatig gesproken met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Volgens hem mag dit materiaal absoluut niet worden gezien als ambtsberichten. Het is veel meer een instrument van extern beleid en optreden van de EU en het scheidt verwarring om erover te spreken in het kader van ambtsberichten.

Bij individuele ambtsberichten is de openbaarheid van nog groter belang. De asielzoeker heeft geen toegang tot de informatie of tot de achterliggende stukken. De rol van de vertrouwenspersoon is van groot belang en maakt de informatie kwetsbaar. Amnesty International en VluchtelingenWerk hebben voorgesteld om minder belang toe te kennen aan informatie die door vertrouwenspersonen wordt ingewonnen. Als Justitie een beslissing neemt op basis van informatie, zou moeten worden aangegeven om welk soort informatie het gaat van welke herkomst. De Nationale ombudsman heeft de aanbeveling gedaan om het aantal vertrouwenspersonen te vergroten. Volgens de minister is dat niet gelukt, maar het is zeer belangrijk dat Nederland voor zijn informatie niet afhankelijk is van één enkel persoon in een groot land.

De heer **Koenders** (PvdA) wijst op het toegenomen belang van ambtsberichten. Een ambtsbericht is feitelijk een beleidsinstrument voor toelating of afwijzing. Het wordt daarmee steeds moeilijker om tot heldere formuleringen te komen. Het kernprobleem dat in de commissie-Wijnholt naar voren is gekomen, is de onafhankelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid staat voorop. Er dienen dus maximale waarborgen te zijn voor de onafhankelijkheid en controleerbaarheid van de ambtsberichten. Het is de vraag welke afspraken met Amnesty International en VluchtelingenWerk zijn gemaakt rond de terms of reference. De organisaties kunnen suggesties doen en aandachtspunten aangeven, maar worden deze altijd opgevolgd? Bij de objectiviteit zijn natuurlijk de bronnen van eminent belang. Het is van belang om te weten welk type richtlijnen de minister

aan de ambassades heeft gegeven op het punt van de bronnen en de bronbescherming.

Het is de vraag op welke wijze voldoende vertrouwenspersonen kunnen worden geworven. De redacteuren die op pad gaan, lijken tot op zekere hoogte het werk van vertrouwenspersoon te kunnen doen, maar in de praktijk zal dat moeilijk zijn. Uit de stukken blijkt dat vertrouwenspersonen ook nog eens opdrachten tot onderzoek kunnen geven aan anderen. Dit lijkt een gevaarlijke ontwikkeling. Werk dat al aan iemand is uitbesteed, wordt in dat geval wederom uitbesteed aan iemand anders. Gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van de ambassadeur?

Er zijn veel activiteiten in gang gezet om tot kwaliteitsverbetering te komen. Er zijn extra mensen aangenomen en er wordt aandacht besteed aan een goede opleiding. Hebben de ambtsberichten een hogere plaats gekregen in de prioriteitsstelling van de ambassades zelf en, zo ja, ten koste waarvan is dat gegaan? Mensen die dit moeilijke werk doen, moeten perspectief hebben op andere banen, ook op ambassades.

Er is echt verschil tussen het werk van de HLWG en een onafhankelijk documentatiecentrum. De HLWG onderzoekt de grondoorzaken van vluchtelingenproblemen in combinatie met de tweede pijler. De vraag is welke initiatieven Nederland genomen heeft ter versterking van de informatie-uitwisseling en van de harmonisatie van de manier waarop informatie wordt verkregen.

Met het richtsnoer van een termijn van drie plus één maand is een uitdaging aangegaan die niet eenvoudig te realiseren is. Het zou goed zijn om te horen hoe realistisch de minister deze tijdsdruk acht.

Het is voorstelbaar dat bij algemene ambtsberichten een scheiding kan worden aangebracht tussen de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het ambtsbericht en de conclusies die het ministerie van Justitie daaraan verbindt.

Respect is op zijn plaats voor de mensen die zich bezighouden met het totstandkomen van individuele ambtsberichten. Duizend individuele ambtsberichten moeten binnen drie maanden af. Het zou goed zijn om te horen bij welke landen dat het meest problematisch is. Wat zou kunnen worden gedaan om binnen de termijn gereed te zijn? Volgens de nieuwe Vreemdelingenwet moet het allemaal sneller. Is het reëel om te verwachten dat die uitdagingen worden gerealiseerd? Hoeveel mensen extra zijn ingezet? Zijn er problemen bij de werving? Hoe werkt de relatie tussen de IND en Buitenlandse Zaken uit bij het zeker stellen van de juiste vragen?

Het is verbazingwekkend dat Nederland heeft gestemd tegen het openbaar maken van documenten bij het communautair centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling. De minister dient aan te geven waarom dit is gebeurd.

Ook wat de consulaire keten betreft is samenwerking van belang, bijvoorbeeld op posten als Caïro en Damascus. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken doen zeer hun best, maar de IND heeft eigen invalshoeken, zoals de wil om achterstanden weg te werken en de angst voor de advocaten in Nederland. De motivatie bij de posten kan daardoor onder druk komen te staan.

Een transparante visumwet is van groot belang. Gesteld wordt dat een visum eventueel naar plaats kan worden beperkt. Het is onduidelijk wat daarmee wordt bedoeld. In de notitie wordt gesteld dat mogelijk moet worden afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze als knellend kan worden ervaren, vooral bij het afgeven van een machtiging tot voorlopig verblijf. Op dit moment geldt daarvoor een termijn. Met de notitie lijkt te worden gesuggereerd dat in de visumwet een andere termijn mogelijk moet zijn. Dat lijkt op het eerste gezicht geen goed idee.

De heer **Verhagen** (CDA) herinnert aan de reden waarom indertijd de tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten is ingesteld, name-

lijk de enorme problematiek rond de ambtsberichten Iran. De minister kan worden gecompimenteerd voor de wijze waarop gepoogd is tegemoet te komen aan de toenmalige kritiek. Met name in de scheiding van feiten en conclusies zijn forse stappen gezet.

Er moet meer informatie worden verstrekt over de wijze waarop de betrokkenheid van Amnesty International en VluchtelingenWerk vorm heeft gekregen. Justitie kan zelf beslissen of aandachtspunten in de terms of reference worden opgenomen. Vinden de organisaties dat zij op een adequate wijze bij de totstandkoming van ambtsberichten worden betrokken?

Het werk van het ministerie van Buitenlandse Zaken is enorm in omvang toegenomen. Op het terrein van visa, asiel, ambtsberichten, etc. is veel werk te verzetten. Deze taak grijpt zeer diep in in de organisatie. Respect is op zijn plaats voor het werk dat de mensen op de posten verrichten, zowel ten aanzien van het algemene consulaire beleid als ten aanzien van de ambtsberichten. Terecht is gewezen op het gevaar van frustratie. Indien men op basis van hard werken tot de conclusie komt dat bepaalde mensen geen toegang tot Nederland zou moeten worden verleend en men krijgt te horen dat toch maar een visum moet worden verleend uit angst voor beroepszaken, dan ligt frustratie op de loer.

De berichten over corruptie en oneigenlijke voorrangverlening door lokaal geworven personeel moeten serieus worden genomen.

Er dient gewerkt te worden aan de totstandkoming van Europese ambtsberichten. In dat kader dient serieus onder ogen te worden gezien dat Nederland zelf een moeilijkheid opwerpt door te persisteren bij openbaarheid. Daarbij dient te worden aangetekend dat publicatie van ambtsberichten op de website van het ministerie mensensmokkelaars in de kaart kan spelen. In hoeverre halen zij informatie uit de ambtsberichten om hun verhaal vorm te geven? Er dienen echt vraagtekens te worden geplaatst bij het Nederlandse beleid gericht op openbaarheid op dit punt. De Kamer en de advocatuur moeten bij niet-openbaarheid vanzelfsprekend op een andere wijze geïnformeerd worden.

De hoofdlijnennotitie biedt zicht op de ideeën die op het ministerie leven over de inrichting van een visumwet. Als gekozen wordt voor nationale wetgeving, dan moet serieus worden gesproken over een toelatingsregeling.

Conclusie 13, dat de wet geen strafrechtelijke bepalingen zal bevatten, wekt verbazing. Gelet op de discussie over het uitsluiten van misbruik, het verhalen van de kosten van uitzetting en de strafbaarheid van illegaliteit, kan niet bij voorbaat zo hard worden gesteld dat de wet geen strafrechtelijke bepalingen zal bevatten.

Er is sprake van een toenemende spanning tussen de vreemdelingenwetgeving en de Algemene wet bestuursrecht. Hoe kijkt de minister aan tegen de houdbaarheid van de AWB in het kader van de vreemdelingenwetgeving?

Antwoord van de regering

De **minister** dankt de Kamer voor de complimenten voor degenen die zich met dit vraagstuk bezighouden, zowel op het departement als op de posten. Het gaat om een onderdeel van het werk van het ministerie dat in de afgelopen periode steeds meer aandacht heeft gekregen en steeds meer tijd en energie vergt. Het inzicht dat er op een aantal fronten nog veel te verbeteren valt, wordt alom gedeeld. Dat er belangrijke voorde- ringen zijn gemaakt, is ook te danken aan het feit dat het kabinet prioriteit aan deze zaak heeft gegeven en er meer geld voor beschikbaar heeft gesteld. In de afgelopen periode zijn 120 nieuwe mensen aangenomen en het eind is nog niet bereikt. De werving loopt goed. Ook op de posten zijn er uitbreidingen ten behoeve van de aan de orde zijnde taken. Er moet niet alleen nieuw personeel worden aangetrokken, het bestaande perso-

neel moet ook worden opgeleid en bijgeschoold. Er wordt veel aan dit kwaliteitsbeheer gedaan. Er zijn trainingen voor lokaal personeel. Er worden cursussen en conferenties georganiseerd om de expertise op consulaire terrein te vergroten.

Er wordt consciëntieus gewerkt aan de uitvoering van het KPMG-rapport, het rapport van de commissie-Wijnholt en de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Er is een onafhankelijke commissie bezwaarschriften ingesteld voor consulaire zaken. Ook op het gebied van de regelgeving wordt veel werk verricht. Er kan worden gewezen op het visumhandboek. Er wordt gewerkt aan diverse wetten. Verder moeten de aangescherpte instructies voor de posten gereedkomen. Met al deze activiteiten wordt zichtbaar gemaakt dat het onderwerp prioriteit heeft. Verder worden de kwaliteit en de kwantiteit van de Nederlandse dienstverlening verbeterd. Dat er resultaten worden geboekt, kan worden afgelezen aan het teruglopend aantal klachten. De doorlooptijden van ambtsberichten worden beter gehaald. De regelgeving op velerlei terrein is verduidelijkt.

Het verbeteren van de dienstverlening is een belangrijk aspect, maar de elementen eerlijkheid en gestrengheid moeten centraal worden gesteld. De term «klant» in het kader van de overheid werkt op dit terrein verwarrend.

In 2000 zijn wereldwijd ongeveer 430 000 visumaanvragen ingediend, waarvan er 327 000 door ambassades en consulaten zelfstandig zijn afgegeven. De rest is voorgelegd aan Den Haag. Er zijn zeer veel aanvragen ingediend bij Boekarest. Dat heeft natuurlijk iets te maken met de positie van Roemenië ten opzichte van de Europese Unie. Het grote aantal aanvragen vanuit Jakarta heeft te maken met de grote behoefte om tussen Indonesië en Nederland te reizen. Moskou, Kiev en Paramaribo zijn ook posten met veel aanvragen.

Op 76% van de aanvragen wordt een visum verleend. In 7% van de gevallen wordt een visum geweigerd. De rest was nog in behandeling. Jaarlijks worden mensen naar het departement gehaald. Het is een vast onderdeel van de jaarlijkse ambassadeursconferentie geworden om dit thema duidelijk naar voren te brengen. Er worden workshops omheen georganiseerd.

In de afgelopen periode is getracht de kwaliteit van de individuele ambtsberichten sterk te verbeteren. De aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn gevolgd. Er zijn goede afspraken gemaakt met de staatssecretaris van Justitie. Het gaat daarbij om werkafspraken tussen IND en Buitenlandse Zaken en om de aansturing van de vertrouwenspersonen op de posten. De afgelopen twee jaar overziend, is er sprake van tevredenheid over de werkverhouding die tussen Justitie en Buitenlandse Zaken in dit kader is ontstaan.

Er is gesproken over de rol van de vreemdelingenrechter in het kader van de individuele ambtsberichten. Juist door de interventies van de rechter zijn er waarborgen geschapen waardoor de asielzoeker ervan verzekerd kan zijn dat er zorgvuldig en deskundig met het onderzoek wordt omgegaan. De eerste waarborg is het vernieuwde werkproces binnen het ministerie, waarbij het ambtsbericht vanuit verschillende invalshoeken verscheidene malen wordt gecontroleerd. De tweede waarborg is de zogeheten IND-Rechtseenheidskamer-check. Verder is er nog het slot van de vreemdelingenrechter die inzage kan vragen in achterliggende stukken. Hij kan controleren of Buitenlandse Zaken het werk goed heeft gedaan. Gezien de boodschap die de ambtsberichten uitdragen en de invloed die zij hebben op de uiteindelijke beschikking, zullen individuele ambtsberichten voorwerp van kritiek blijven. Veel van de problemen hebben te maken met de omstandigheid dat individuele ambtsberichten slechts het onderzoeksresultaat weergeven en dat het ministerie geen informatie verschafft hoe men tot dit resultaat is gekomen. Omdat de IND verplicht is het individuele ambtsbericht aan de gemachtigde van de asielzoeker te

overhandigen, wordt het in feite ook openbaar. Vertrouwelijke gegevens kunnen dus niet in een ambtsbericht worden verwerkt. Uitgangspunt is dan ook dat een individueel ambtsbericht de resultaten van een asielonderzoek op de post weergeeft, maar geen informatie verstrekt over bronnen en de methode van onderzoek. Die methode dient uit veiligheids- overwegingen vertrouwelijk te blijven. Altijd bestaat het gevaar dat vertrouwenspersonen onder druk worden gezet door asielzoekers of mensensmokkelaars. Nodeloze geheimzinnigheid wordt natuurlijk vermeden.

Zowel de AWB als de WOB biedt uitkomst. De vreemdelingenrechter kan inzage verkrijgen in alle achterliggende stukken. Dat is een garantie voor de asielzoeker dat Buitenlandse Zaken op een zorgvuldige wijze met de ambtsberichten omgaat. Volgens aanbeveling 8 mag de vreemdelingenrechter alleen na instemming van procespartijen kennisnemen van elementen die vertrouwelijk moeten blijven. Formeel is de staatssecretaris van Justitie in dezen procespartij. Theoretisch is het dus voorstelbaar dat informatie vertrouwelijk wordt gehouden, maar de landsadvocaat heeft dit terecht nooit bepleit. De IND opereert in dit kader niet anders dan de andere verantwoordelijken in dit proces. Het gaat uiteindelijk om het mogelijk maken van een toets en een verificatie.

Er wordt naar gestreefd om op de asielrelevante posten meer vertrouwenspersonen te hebben. Het is op vele posten gelukt om een uitbreiding tot stand te brengen. De meeste ambassades in het Midden-Oosten, bijvoorbeeld in Irak, Iran en Turkije, beschikken over meer dan één vertrouwenspersoon. Op een aantal posten in Afrika en Oost-Europa wordt met slechts één vertrouwenspersoon gewerkt. Het blijkt heel moeilijk om aan mensen te komen die voldoen aan de hoge eisen op het gebied van onafhankelijkheid, deskundigheid en integriteit. Die vereisten zijn nodig om de asielonderzoeken goed te verrichten. Er zit natuurlijk ook een zeker risico aan vast voor de vertrouwenspersonen zelf. Recent is nog weer een aansporing naar de posten verstuurd om actief op zoek te gaan naar betrouwbare personen die deze verantwoordelijke taak aankunnen. Het is van belang dat zo min mogelijk gebruik gemaakt wordt van onderaanbesteding.

De staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de terms of reference. De ambtsberichten worden ook op verzoek van dit ministerie gemaakt. Het is aan de staatssecretaris om te beslissen over de openbaarheid ervan. Justitie heeft een eigen informatiesysteem om die terms of reference op te stellen. Dit informatiesysteem wordt ook aangewend ten behoeve van de REK-check. Het is een van de aanbevelingen van de commissie-Wijnholt dat Buitenlandse Zaken uitsluitend het analytische werk verricht en geen beleidsadviezen meer verstrekt. De ambtsberichten krijgen pas waarde op het moment dat er bepaalde conclusies aan verbonden worden. Ze zijn ingericht op een wijze waaruit blijkt dat de verantwoordelijken zich ervan bewust zijn dat de stukken uiteindelijk openbaar worden. Vanwege het belang van toetsbaarheid is openbaarheid noodzakelijk. Dat laat onverlet dat het mogelijk is dat ook organisaties van mensensmokkelaars er enig voordeel van kunnen hebben. Overigens maken ook Denemarken en het Verenigd Koninkrijk de ambtsberichten openbaar.

Europese samenwerking in dezen wordt zoveel mogelijk nagestreefd. Een geharmoniseerd beleid in dezen is echter nog te hoog gegrepen. De HLWG maakt geen ambtsberichten. In EU-verband wordt wel informatie uitgewisseld, die vervolgens nationaal kan worden gebruikt voor een nationale beoordeling. Er zijn geen uitwisselingsovereenkomsten over de vorm van ambtsberichten. De HLWG heeft zes analyses en actieplannen opgesteld, waaronder één inzake Somalië. Onder het Zweedse voorzitterschap is afgesproken dat meer werk gemaakt zal worden van de uitvoering van de plannen. Het tempo van implementeren van de uitkomsten van Tampere is van belang om te komen tot een meer gecoördineerde

aanpak in het kader van de EU. Sinds de vorming van de HLWG is er in ieder geval meer afstemming dan voordien, maar er zijn nog slagen te maken. Er is geen sprake van dat Nederland heeft gestemd tegen openbaarmaking van deze rapporten. De commissie zal over dit punt nog nader worden geïnformeerd.

De commissie-Wijnholt heeft de gedachte van een onderzoeks- en documentatiecentrum geopperd. Daarop is afhoudend gereageerd, omdat er al veel op dit terrein is. Er zijn bijvoorbeeld internationale organisaties met een documentatiecentrum, zoals de UNHCR. Het gaat erom dat in Europa gekomen wordt tot een gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in herkomstlanden. Dat moet de hoogste prioriteit hebben. De Adviesraad internationale vraagstukken heeft in zijn advies over asielinformatie ook aarzelingen bij deze gedachte van de commissie-Wijnholt geuit.

Er komt nog een ander moment om dieper in te gaan op de hoofdlijnen-notitie visumwet. Met het oog op de vereisten hoeft de visumwet geen rijkswet te zijn. Het mag echter ook niet worden uitgesloten dat het toch een rijkswet wordt. Overigens wordt eraan gewerkt om de Nederlandse Antillen en Aruba de Schengenlijst van visumplichtige landen te laten toepassen. Daarmee wordt verzekerd dat het hele Koninkrijk hetzelfde toelatingsbeleid hanteert.

Het referentenonderzoek wordt door de visadienst gedaan, IND en vreemdelingenpolitie, zonder overleg met de posten. Het onderzoek naar de aanvrager geschiedt door Buitenlandse Zaken via de posten. De exacte taakverdeling tussen Justitie en Buitenlandse Zaken zal nog nader worden vastgesteld.

Jaarlijks vragen ruim 400 000 mensen bij de Nederlandse vertegenwoordigingen een visum aan. In 7% van de gevallen wordt een visum geweigerd. Een aantal personen kan onder valse voorwendselen toch een visum bemachtigen en maakt daarvan gebruik om in het Schengengebied te blijven. Om hoeveel mensen het hierbij gaat, is onbekend. Er zal overleg plaatsvinden met de hoofden van de visumafdelingen van de posten waar veel visumaanvragen worden ingediend door tussenkomst van reisbureaus. Het is de bedoeling om een duidelijke gedragslijn vast te stellen voor de omgang met bemiddeling door reisbureaus. Landen waar vooral gebruik gemaakt wordt van bemiddeling door reisbureaus zijn Rusland, Oekraïne, Roemenië, China en Moldavië. Vorig jaar is geweest op problemen in Egypte. Dergelijke signalen helpen bij het scherper vaststellen van de beleidslijn.

De rechtsbescherming als gevolg van de AWB dient in de ontwerpvisumwet de nodige aandacht krijgen. Volgens de AWB ligt de bewijslast van goede bedoelingen bij de vreemdeling. In de rechtspraak is de situatie ontstaan dat de overheid in meer of mindere mate zelf moet aantonen dat de aanvrager onwaarheid spreekt. De AWB biedt ruimte voor een dergelijke uitleg. Deze praktijk leidt echter tot frustraties bij medewerkers op de posten, vooral die in landen waar op de straathoek officiële documenten zijn te verkrijgen. Bezien moet worden of in de ontwerpvisumwet meer dan op dit moment in de AWB de nadruk kan worden gelegd op het leggen van de bewijslast bij de aanvrager zelve. Dat is in feite de gewone bewijslastverdeling. Wie stelt, moet bewijzen.

Er is geweest op de problemen op de posten Colombo, Lagos en Boekarest. Wat Colombo betreft heeft de minister van Justitie op 6 december 1999 bericht dat het college van procureurs-generaal van oordeel was dat tegen twee medewerkers van BZ een redelijk vermoeden van medeplichtigheid aan mensensmokkel bestond. Er is een intern onderzoek gestart, dat inmiddels is afgerond. Het openbaar ministerie heeft tot op heden het geëntameerde gerechtelijk vooronderzoek nog niet kunnen afronden. Op basis van het interne rapport, dat zich niet verzet tegen de mogelijkheid dat beide medewerkers weer een bepaalde taak krijgen, hebben betrokkenen een nieuwe functie gekregen. Zodra het openbaar ministerie het gerechtelijk vooronderzoek heeft afgesloten, zal een uitspraak over de

positie van betrokkenen worden gedaan. Wat Boekarest betreft is sprake van zeer betreuwenswaardige feiten. Ze zijn aan het licht gekomen doordat naar dit onderdeel van het beleid veel scherper wordt gekeken dan voorheen. De departementsleiding heeft een rijksrechercheonderzoek in gang gezet. Het OM heeft daar bepaalde stappen op doen volgen. Haar conclusies zullen worden afgewacht.

Er is gevraagd naar de voorlichting inzake de nieuwe Wet op het Nederlandschap. Er worden advertenties geplaatst in veelgelezen dagbladen in de landen met grote concentraties Nederlanders of ex-Nederlanders. Ook wordt een advertentie geplaatst in de buitenlandeditie van de NRC. Verder worden de Nederlandse verenigingen in het buitenland zoveel mogelijk bij de voorlichting betrokken. Er zal op worden gelet dat de voorlichtingsteksten in de verschillende talen worden geplaatst op de website van het ministerie en de websites van de posten.

Het grote merendeel van de lokaal ingehuurde krachten doet uitstekend werk, maar het vraagt wel veel aandacht van de ambassadeleiding. Die aandacht zal in de toekomst zeker niet verslappen.

De gedachte is geopperd om een extra post in Marokko in te richten. Om twee redenen is het beter om de huidige situatie te handhaven. Ten eerste is het van belang om de gegevens bijeen te houden en dus vanuit één centraal punt te opereren. Ten tweede is een openen van een tweede post een kostbare zaak.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Hoekema** is op dit laatste punt niet overtuigd door de reactie van de minister en zal er te zijner tijd op terugkomen.

Hij wijst erop dat Nederland steeds vaker gastheer is voor internationale organisaties. Daarbij spelen ook visakwesties, waarbij nogal eens het geluid is te horen dat Nederland zo moeilijk doet. Het is van belang om ook aan die geluiden aandacht te schenken.

Het zou goed zijn om nog iets te horen over de kostendoorberekening. Daarbij moet zowel worden gedacht aan het in rekening brengen van kosten voor geweigerde visa, als aan de gehanteerde valuta. Hij heeft begrip voor het bekritiseerde besluit om in Paramaribo een «handling fee» te hanteren voor geweigerde visa en kosten in converteerbare valuta (dollar of Nederlandse gulden) te berekenen.

De heer **Blaauw** toont zich evenmin overtuigd door de argumenten van de minister tegen een tweede post in Marokko. De moderne communicatietechnologie maakt het geconcentreerd houden van informatie aanzienlijk eenvoudiger dan in het verleden. Verder is er het taalprobleem. Het kostenargument vermag niet te overtuigen: bepaalde bedragen zijn in de plooiën van je rok te vinden.

Ook bij andere posten is er het probleem dat de leges in lokale valuta moeten worden betaald. Wat is het bezwaar tegen het hanteren van de gulden of de dollar?

Mevrouw **Karimi** is teleurgesteld door de reactie van de minister inzake Marokko. Zij vraagt hem om de mogelijkheden nog eens serieus te onderzoeken.

Ook is zij niet tevreden over de reactie op het punt van de bewijslast en de relatie tussen de AWB en de visumwet. Als de regering twijfels uit over een verhaal, ligt bij haar de bewijslast.

De heer **Koenders** komt terug op de termijn van drie plus één maand. Hij vraagt de minister in hoeverre deze doelstelling wordt gehaald, ook in het licht van de nieuwe Vreemdelingenwet, waarin op versnelling van procedures wordt aangedrongen.

De heer **Verhagen** is niet gerustgesteld door de reactie van de minister inzake de openbaarheid van ambtsberichten. De negatieve consequenties van openbaarheid mogen niet worden veronachtzaamd.

De spanning tussen de AWB en de vreemdelingenwetgeving leidt ertoe dat de bewijslast meer bij de aanvrager dan bij de overheid komt te liggen. De discussie hierover zal met de bewindslieden van Justitie moeten worden voortgezet.

Opening van een tweede post in Marokko is vooralsnog niet wenselijk.

De **minister** zegt aandacht toe voor de visaverlening inzake in Nederland gevestigde internationale organisaties. Ook hierbij geldt overigens dat Nederland de naïviteit voorbij is.

Bij de aanvraag van een visum moet vooraf een handling fee worden betaald. Volstreekte kostendekkendheid is praktisch onmogelijk. De overheid dient niet alleen ondernemend te zijn, maar dient ook maatschappelijk verantwoord te handelen. De keuze voor bepaalde valuta heeft een financiële achtergrond. Het departement voelt er weinig voor om koersverschillen voor zijn rekening te nemen. Per post wordt gekozen voor de voor Nederland gunstigste positie.

Het algemene principe «wie stelt, moet bewijzen» moet zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Degene die de aanvraag doet, dient twijfel daarover weg te nemen.

Voor individuele ambtsberichten is de capaciteit voldoende. Er zijn productieafspraken met de IND gemaakt op basis van prognoses van deze dienst. De driemaandstermijn wordt gehaald. Ook daarover zijn productieafspraken gemaakt, inclusief deadlines. Het is een van de verworvenheden van de geïntensiveerde samenwerking tussen Justitie en Buitenlandse Zaken.

Wat de tweede post in Marokko betreft dient te worden opgemerkt dat met ICT niet alles kan worden opgelost. Er gaan veel documenten om. Het is van belang dat de mensen die erover gaan, bij elkaar worden gehouden, opdat zij elkaar kunnen ondersteunen. In Rabat wordt bovendien in Beneluxverband gewerkt. Een eventuele tweede post dient dus ook met de Beneluxpartners te worden bekeken. Met inachtneming van de inbreng van de commissie zal de mogelijkheid nog eens zeer serieus worden overwogen.

De voorzitter van de commissie,
De Boer

De griffier van de commissie,
Hommes