

Vergaderjaar 1995–1996

**24 233**

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland**

**Nr. 9**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 augustus 1996

In aansluiting op onze gezamenlijke brief van 30 januari 1996 (24 233, nr. 5) met betrekking tot de stand van zaken van het koppelingsproject VAS-GBA per 1 januari 1996, geven wij u thans, nu het project is voltooid, een afsluitend overzicht van het verloop van het koppelingsproject, alsmede van de resultaten die met dit project zijn bereikt.

#### **1. Opdracht en politiek-bestuurlijke context**

Reeds in de jaren tachtig nodigde uw Kamer de regering uit er zorg voor te dragen dat de controle op het verblijfsrecht van de vreemdeling zal geschieden in het kader van de bevolkingsregistratie en een wettelijke basis te bewerkstelligen voor de uitwisseling van gegevens tussen de toelatingsinstantie en de bevolkingsadministratie enerzijds en andere overheidsdiensten anderzijds (motie-Krajenbrink/Wiebenga, TK. 1986–1987, 19 532, nr. 7). De indieners van de desbetreffende motie beoogden daarmee het administratieve toezicht op vreemdelingen te waarborgen en voorts te verzekeren dat alleen zij die aan de gestelde voorwaarden voldoen, aanspraak kunnen maken op overheidsvoorzieningen. Deze Kameruitspraak kan worden aangemerkt als het politiek fundament van het thans afgesloten project.

Daarna volgde in 1991 het rapport van de commissie Zeevalking. De centrale aanbeveling van dat rapport was dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in beginsel van het gebruik van collectieve voorzieningen moeten worden uitgesloten. Deze aanbeveling is door de regering overgenomen. Uitvoering van deze aanbeveling zou alleen mogelijk zijn indien zou worden overgegaan tot een koppeling tussen de vreemdelingenadministratie en de gemeentelijke bevolkings administratie.

Mede op basis van deze uitspraken en aanbevelingen besloot het toenmalige kabinet in 1993 tot koppeling van het toen nog in ontwikkeling zijnde VAS en de GBA.

Dit besluit werd genomen tegen de achtergrond van de inwerking-treding van de Wet GBA op 1 oktober 1994. In die wet was de koppeling tussen GBA en VAS reeds verankerd. De desbetreffende bepalingen zouden op een later moment in werking treden. Van een ten volle ontwikkeld VAS was evenwel bij de besluitvorming van het toenmalige Kabinet geen sprake, noch was er sprake van commitment van alle korpsen om het VAS en de koppeling VAS-GBA in te voeren.

De startsituatie per 1 maart 1994 van het project koppeling VAS-GBA kan dan ook als volgt gekarakteriseerd worden:

- een voorziene inwerkingtreding van de GBA-wet op 1 oktober 1994;
- een technische ontwikkeling van VAS (die nog niet was voltooid) en een koppeling met de GBA (waar nog mee moest worden begonnen);
- een ontwikkeling en invoering van VAS bij alle korpsen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid en leiding van de korpsen en de immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), die qua tempo van realisatie niet spoorde met het beoogde tijdschema van realisatie van de koppeling.

## **2. Plan van aanpak**

Gegeven deze startsituatie is het project langs de navolgende – deels parallel lopende – lijnen opgepakt en uitgevoerd:

- a. De ontwikkeling van VAS en koppeling VAS-GBA.
  - het stroomlijnen van de ontwikkeling van VAS met als doel het opleveren van een versie die in alle korpsen ingevoerd kon worden;
  - het technisch ontwikkelen van de koppeling tussen VAS en GBA;
  - het beproeven van deze VAS-versie inclusief de koppeling in praktijkpilots.

In de oorspronkelijke planvorming was de periode maart 1994 – december 1994 voorzien om deze projectdoelstellingen te realiseren.

- b. Het verkrijgen van instemming en commitment van de betrokken uitvoeringsorganisaties (korpsen en gemeenten) voor de uitvoering van het project.

Gelet op de omvang en complexiteit van het project werden instemming en commitment van uitvoerende partijen als zeer essentieel beschouwd. Om die redenen is langs verschillende wegen gewerkt aan het verkrijgen van medewerking.

- In het kader van het beleid intensivering Vreemdelingen Toezicht is een directe relatie gelegd tussen het verkrijgen van extra personeel en de toezegging van de korpsbeheerders het VAS in hun korps te implementeren.
- Over de condities waaronder en de wijze waarop de implementatie van VAS en koppeling VAS-GBA zouden plaatsvinden heeft de eerste ondergetekende een landelijk implementatie akkoord (LIA) gesloten met de gezamenlijke korpsbeheerders.
- Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is voorts overeenstemming bereikt over de te volgen aanpak bij de landelijke implementatie.

- In het verlengde van bovenstaande convenanten en akkoorden is voorzien in een regionaal implementatie akkoord (RIA) per politieregio.

In deze akkoorden – afgesloten met de afzonderlijke korpsbeheerders zijn de doorlooptijden (regionale planning) en inspanningsverplichtingen van de individuele politieregio's en het landelijk projectbureau KVG vastgelegd.

In de oorspronkelijke planvorming was de periode september 1994 – maart 1995 voorzien om deze projectdoelstellingen te realiseren.

c. Landelijke regie en uitvoeringscoördinatie.

Gezamenlijk hebben wij voorzien in een landelijk projectbureau koppeling VAS-GBA (KVG) dat de dagelijkse leiding had over zowel de ontwikkeling als de implementatie van VAS en Koppeling, onder aansturing van de beide departementen. Het projectbureau had mede tot taak het pad te effenen voor de instemming en het commitment van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Gegeven de ervaringen met deze complexe en grootschalige operatie in de periode voor 1 maart 1994, werd besloten voor dit landelijk projectbureau externe deskundigheid aan te trekken.

In de oorspronkelijke planvorming was voorzien dat het landelijk project bureau op 1 juni 1996 zijn activiteiten zou hebben afgerond.

d. Gelijktijdige implementatie van VAS en Koppeling VAS-GBA onder verantwoordelijkheid van het landelijke projectbureau. In september 1994 werd geconstateerd dat de implementatie van VAS – toen nog vallend buiten de reikwijdte van de opdracht van het landelijk projectbureau Koppeling VAS-GBA – achterbleef bij de planning en niet naar tevredenheid verliep. Besloten werd de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse leiding en coördinatie van de invoering van het VAS bij de 25 regionale korpsen over te hevelen naar het landelijk projectbureau Koppeling VAS-GBA, uiteraard onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie.

In de oorspronkelijke planvorming werd de periode april 1995 – mei 1996 (uiterlijk 1 juni) voorzien als de periode waarbinnen het VAS in 25 korpsen geïmplementeerd zou worden. Voor de realisatie van de koppeling (levering van verblijfstitels aan de GBA) werd de periode april 1995 – 1 januari 1996 als tijdschema vastgelegd.

De ambtelijke aansturing van het landelijk projectbureau werd in handen gelegd van de twee direct betrokken departementen, te weten BIZA/DGOB en Justitie/JND. Tevens werd er een zogenaamd Afstemmingsoverleg Koppeling VAS-GBA ingesteld waarin naast de ambtelijke opdrachtgevers ook vertegenwoordigers van korpsen en gemeenten zitting hadden. De algemeen projectleider KVG rapporteerde over het verloop van de uitvoering aan dit Afstemmingsoverleg.

Hieronder geven wij (in vogelvlucht) een chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen en mijlpalen gedurende de uitvoering van het koppelingsproject:

### **3. Gevolgde werkwijze en verloop implementatie**

#### *Start project*

Vanaf april 1994 wordt geleidelijk een projectorganisatie opgebouwd. De eerste plannen worden opgesteld en diverse overlegvormen tussen betrokken partijen worden ingericht en gestart.

#### *Pilots Brabant Zuid-Oost en Kennemerland*

In oktober 1994 worden – op landelijk en regionaal niveau – voorbereidende activiteiten verricht ten behoeve van een tweetal pilotregio's: Brabant Zuid-Oost en Kennemerland. Deze pilots hebben, met het oog op besluitvorming inzake de landelijke implementatie van de koppeling, een driedelige doelstelling, te weten:

– een technische en bedrijfsmatige beproeving van de koppeling VAS-GBA;

- een beproeving van de implementatiestrategie;
- realisatie van een operationele koppeling VAS-GBA.

Beide regio's beschikten reeds over een (oudere) versie van VAS. Eind januari 1995 zijn de pilotregio's operationeel op de «nieuwe» VAS-versie en de koppeling VAS-GBA voor wat betreft de uitwisseling van persoonsgegevens.

#### *Begeleidingscommissie*

In afwachting van de bevindingen van een begeleidingscommissie, opgericht om beide pilots in het licht van de voorgenomen landelijke implementatie (van de D/VAS-applicatie en de koppeling VAS-GBA) te evalueren, wordt gestart met een aantal voorbereidende activiteiten voor de landelijke implementatie.

De rapportage van de begeleidingscommissie wordt op 5 april 1995 vastgesteld.

De begeleidingscommissie beschouwt de pilots als «geslaagd» en formuleert een aantal aanbevelingen in het belang van de landelijke implementatie.

#### *Startconferentie*

De startconferentie van 6 april 1995 markeert het moment waarop met de landelijke implementatie van de Koppeling VAS-GBA wordt begonnen. Vertegenwoordigers van gemeenten en vreemdelingendiensten worden geïnformeerd over de Koppeling VAS-GBA als zodanig en de voorgenomen implementatiestrategie.

#### *Landelijke implementatie D/VAS en Koppeling VAS-GBA*

De implementatie-activiteiten ten behoeve van de Koppeling VAS-GBA worden in de loop van april 1995 gestart. In eerste instantie wordt veel tijd en energie geïnvesteerd in het verkrijgen van een draagvlak voor en het maken van afspraken met betrekking tot het project binnen de individuele politieregio's. De formele bekrachtiging op landelijk en regionaal niveau wordt conform planvorming gerealiseerd. Vervolgens vindt in het kader van de koppeling een bestands-vergelijking plaats tussen VAS en GBA en worden geconstateerde verschilsituaties door beide uitvoeringsorganisaties uitgezocht. Tevens worden de bestanden van alle vreemdelingendiensten geconverteerd naar de nieuwste versie van de D/VAS-applicatie. Bij de jaarwisseling '95-'96 zijn reeds 24 korpsen «operationeel» op deze D/VAS-applicatie. Eind januari 1996 gaat de laatste politieregio over op de D/VAS-applicatie en krijgt daarmee de beschikking over een operationele koppeling VAS-GBA (exclusief levering verblijfstitels).

#### *Pilot «teruglevering verblijfstitels» en toets «conversieslagen»*

Gedurende de maand december (1995) wordt – wederom in de regio Brabant Zuid-Oost – een pilot uitgevoerd om de levering van verblijfstitel in de praktijk te beproeven. Daarnaast wordt voor een drietal regio's getoetst of de conversie van gegevens van het «oude» naar het «nieuwe» administratiesysteem correct is verlopen. De invoering van deze «aanvullende activiteiten» leidt ertoe dat de oorspronkelijk geplande einddatum voor de levering van verblijfstitels aan de GBA verschuift naar 1 mei 1996. Deze ontwikkeling was voor ons mede de aanleiding uw Kamer te informeren door middel van voornoemde brief.

### *Advies van Het Expertise Centrum*

Het feitelijk verloop en de uitkomsten van «pilot» en «toets» worden nauwgezet gevolgd en geëvalueerd door Het Expertise Centrum. Rond de jaarwisseling brengt Het Expertise Centrum een advies uit aan beide ambtelijke opdrachtgevers (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken).

De strekking van het advies luidt dat Het Expertise Centrum « .....het verantwoord acht om thans tot levering van verblijfstitels vanuit het VAS aan de GBA over te gaan». Daarnaast constateert Het Expertise Centrum dat het thans bereikte resultaat nog gecomplementeerd dient te worden met de inrichting van een Centraal Register Vreemdelingen (CRV) en een beheersorganisatie.

### *Inwerkingtreding betreffende artikelen van de Wet GBA*

Mede op basis van de positieve resultaten van «pilot» en «toets» en de bevestiging van dit oordeel door Het Expertise Centrum, zet de tweede ondergetekende de procedure tot inwerkingtreding van de desbetreffende artikelen van de Wet GBA in gang. Hiermee wordt met ingang van 1 februari 1996 voldaan aan de juridische voorwaarde voor de levering van verblijfstitels vanuit het VAS aan de GBA.

### *Initiële levering verblijfstitels*

Vanaf 1 februari 1996 vindt de initiële levering van verblijfstitels vanuit het VAS aan de GBA plaats. Per 1 mei jl. is deze initiële levering van verblijfstitels voltooid.

### *Doorverstreking van verblijfstitels vanuit de GBA*

De verstrekking van verblijfstitels en/of wijzigingen daarin vanuit de GBA aan 22 daartoe geautoriseerde afnemers (waaronder de Belastingdienst, Detam BV, het Centraal Bureau voor de Statistiek, alsmede diverse justitiële instanties) geschiedt vanaf 1 mei 1996. Van deze afnemers ontvangt alleen de Belastingdienst per 1 juni 1996 een initiële levering verblijfstitels.

### *Decharge*

De formele decharge tussen alle individuele regionale politiekorpsen en het landelijke projectbureau KVG vindt plaats gedurende de maanden juni en juli 1996. Eind juli zal deze activiteit zijn afgerond.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat het totale project binnen de daarvoor bestemde doorlooptijd – tot 1 juni 1996 – is afgerond. Binnen het project heeft een verschuiving plaatsgevonden die ertoe heeft geleid dat de verblijfstitels niet voor 1 januari 1996 in de GBA waren opgenomen, maar in de periode 1 februari – 1 mei 1996. Deze verschuiving heeft de voortgang van het project evenwel niet in nadelige zin beïnvloed.

## **4. Projectresultaat**

In het kader van het project Koppeling VAS-GBA is per 1 juni 1996 de onderstaande «eindsituatie» ontstaan:

– De D/VAS-applicatie is in alle 25 politieregio's geïmplementeerd en is operationeel. Dit betekent dat alle corpsen beschikken over en werken met

hetzelfde administratiesysteem. Hiertoe zijn de gegevens vanuit de «oude» systemen overgebracht naar de D/VAS-applicatie.

– De koppeling VAS-GBA is in alle 25 politieregio's geïmplementeerd en is operationeel. Dit betekent dat met betrekking tot vreemdelingen initieel a) persoonsgegevens vanuit de GBA zijn geleverd aan vreemdelingendiensten en b) verblijfstitels vanuit VAS zijn geleverd aan gemeenten en in de GBA zijn opgenomen. Daarnaast is in het kader van de koppeling een substantiële inspanning geleverd om de bestanden van beide uitvoeringsorganisaties te schonen.

Begin juni 1996 zijn er 622 622 verblijfstitels opgenomen in de GBA. Ten aanzien van 655 969 vreemdelingen is vastgesteld dat zij zowel in het VAS als in de GBA zijn geregistreerd. Dit betekent dat inmiddels voor 95% van de in beide administraties geregistreerde vreemdelingen een verblijfstitel vanuit het VAS aan de GBA is verstrekt.

– De reguliere (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling – via de koppeling VAS-GBA – tussen gemeenten en korpsen is opengesteld.

In alle politieregio's zijn de medewerkers van vreemdelingendiensten opgeleid om te werken met de D/VAS-applicatie en de koppeling VAS-GBA. Daarnaast zijn de werkzaamheden die samenhangen met de koppeling – veelal op projectbasis – in de organisatiestructuur van de korpsen verankerd.

Om de bestanden van vreemdelingendiensten en gemeenten in de toekomst structureel 1 op 1 te houden zijn tussen beide uitvoeringsorganisaties op regionaal niveau afspraken gemaakt binnen het kader van de landelijk vastgestelde raamprocedure met betrekking tot de «intake en registratie» van vreemdelingen.

## **5. Vervolgactiviteiten Intensivering Vreemdelingen Toezicht (IVT)**

In onze brief van 30 januari 1996 inzake de voortgang van het koppelingsproject hebben wij onder punt 4 de toenmalige stand van zaken weergegeven ten aanzien van de vergelijking van de bestanden.

Op regionaal niveau hebben de betrokken uitvoeringsorganisaties – vreemdelingendiensten en afdelingen/ diensten Burgerzaken – vervolgens gezamenlijk activiteiten verricht in het kader van het oplossen van zogenoemde «restproblematiek» (i.c. het verrichten van uitzoekwerk naar aanleiding van de koppeling tussen beide bestanden).

Deze activiteiten hebben inmiddels tot goede resultaten geleid. Was er, zoals wij in onze brief van 30 januari 1996 meldden, nog sprake van een restbestand van 50 000 vreemdelingen aan het begin van dit jaar, op 1 juni jl. was dit aantal teruggebracht tot 11 389. Dat zijn derhalve de vreemdelingen die (nog) wel staan ingeschreven in de GBA, maar (nog) niet in het VAS.

De verbetering in de afstemming tussen beide bestanden is over de gehele linie opgetreden. Voor de vier grote steden heeft het restbestand thans nog een omvang van totaal 2598 vreemdelingen.

De eindcijfers van het koppelingsproject geven aan dat er plm. 700 000 vreemdelingen in de GBA zijn geregistreerd waarvoor een verblijfstitel moet worden aangeleverd. De oorspronkelijke raming van 800 000 vreemdelingen, die gebaseerd was op CBS-cijfers over het jaar 1993 is daarmee achteraf te hoog gebleken. Deze neerwaartse bijstelling is het gevolg van het actualiseren van genaturaliseerde vreemdelingen in de GBA en het feit dat ook de zogenaamde geprivilegieerden in de GBA worden ingeschreven, terwijl deze categorie is uitgezonderd van de vergunningsplicht ingevolge de Vreemdelingenwet. En ten slotte is er nog

het effect van de uitschrijvingen uit de GBA als uitkomst van de werkzaamheden in het kader van de restproblematiek.

Naast de werkzaamheden die gericht waren op het onderling in overeenstemming brengen van de bestanden (1 op 1) is in de afgelopen maanden ook veel aandacht besteed aan de kwaliteitsverbetering van de bestanden. In het bijzonder is daarbij gestreefd naar actualiteit en volledigheid van de inschrijvingen in het VAS. In veel gevallen stond de administratieve kwaliteitsnorm de levering van GBA-verblijfstitels aanvankelijk in de weg. In december 1995 bevatten 225 349 VAS-records onvolkomenheden; dit aantal kon worden teruggebracht tot 33 346 per 1 juni 1996. Ruimschoots de helft daarvan (plm. 19 000) betreft inschrijvingen in de vier grote steden waarvan weer 10 810 in het regionale korps Amsterdam-Amstelland.

Uit deze cijfers blijkt dat de invoering van VAS en de koppeling heeft geleid tot een aanzienlijk hoger kwaliteitsniveau van de bestanden van de regionale korpsen. Op dit punt zullen de werkzaamheden nog verder worden voortgezet waartoe de regionale korpsen extra menskracht zullen inzetten. En vanzelfsprekend zal er voor worden zorggedragen dat het bereikte kwaliteitsniveau ook wordt gehandhaafd.

Ten aanzien van de doorlooptijden van het hiervoor gememoreerde uitzoekwerk en de kwaliteitsverbetering van de VAS-bestanden zijn werkafspraken gemaakt die nog herbevestigd zullen worden in de nader af te sluiten uitvoeringsconvenanten 1996. De afspraken houden onder andere in dat een en ander uiterlijk op 31 december 1996 opgelost moet zijn.

## **6. Beheer**

Mede op basis van het hiervoor genoemde advies van Het Expertise Centrum is ertoe overgegaan het beheer van de DVAS-applicatie binnen de politiekolom vorm te geven.

Het gezamenlijk eigenaarschap van de politiekorpsen ten aanzien van de D/VAS applicatie zal worden ondergebracht bij het Platform Politie Vreemdelingenzorg (PPV) dat regie- en coördinatietaken vervult op het brede terrein van de uitvoering van vreemdelingenzorg door korpsen. Dit platform ressorteert onder de «paraplu» van de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdofficieren.

Een professionele taakorganisatie – «opgehangen aan» het genoemde platform geeft uitvoering aan de aan het platform opgedragen taakgebieden. Dit betreft de navolgende terreinen:

- bedrijfsvoering (met name rondom de D/VAS-applicatie met inachtneming van ervaringen met andere applicaties);
- informatievoorziening;
- D/VAS-applicatiebeleid en aansturing D/VAS-applicatiebeheer;
- (informatiserings- en kwaliteits)projecten.

De landelijke beheers- en ontwikkelingsactiviteiten met betrekking tot de D/VAS applicatie zijn – in de vorm van onderscheiden taakgebieden – ondergebracht bij de IT-organisatie (= onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten).

## **7. Financiën**

Het totaal beslag op financiële middelen dat van Rijksweg met het koppelingproject was gemoeid, bedroeg f 25 miljoen. Onderstaand volgt een overzicht van de besteding van deze middelen.

- Een bedrag van f 6,25 miljoen is aan de politiekorpsen ter beschikking gesteld ter dekking van de invoeringskosten van de D/VAS-applicatie en de Koppeling VAS-GBA.
- Een bedrag van f 1,1 miljoen is aan de gemeenten ter beschikking gesteld ter dekking van de invoeringskosten van de Koppeling VAS-GBA.
- De kosten van landelijke ontwikkelingsactiviteiten en de voorbereidingsfase (pilots) bedroegen ongeveer f 4 miljoen (1994).
- De implementatiekosten die zijn gemaakt in verband met ondersteuning op regionaal niveau, alsmede de centrale regie en coördinatie vanuit het projectbureau KVG bedroegen 13,6 miljoen (1995 en 1996).

Daarnaast is door de politieregio's onderuitputting op de regionale IVT-gelden aangewend om de invoering van de D/VAS-applicatie en de koppeling VAS-GBA te realiseren.

Wij constateren op basis van deze cijfers dat het integrale project Koppeling VAS-GBA binnen de oorspronkelijk opgestelde begroting is afgerond.

## **8. Toekomstperspectief**

Het project Koppeling VAS-GBA is thans afgerond. Dit betekent dat de geautomatiseerde koppeling tussen het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) en de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (GBA) een feit is.

Met betrekking tot de twee eerder gememoreerde aandachtspunten van Het Expertise Centrum (naar aanleiding van de eind 1995 uitgevoerde contra-expertise), hebben wij in paragraaf 5 verslag gedaan van de vorderingen op het gebied van beheer en de organisatorische verankering daarvan. Het aandachtspunt dat resteert betreft het Centraal Register Vreemdelingen (CRV).

Het Centraal Register Vreemdelingen is een landelijk register waarin gegevens van alle vreemdelingen van IND (vanuit het INDIS-systeem) en de corpsen (vanuit het D/VAS-systeem) worden opgenomen. De implementatie van dit register vormt de sluitsteen van het ingezette beleid met betrekking tot de koppeling VAS-GBA. Op dit moment wordt gewerkt aan de realisatie van een tijdelijke voorziening, zodat aan het einde van dit jaar ook in de effectuering van dit laatste aandachtspunt van Het Expertise Centrum kan worden voorzien.

Tot besluit concluderen wij dat met de realisatie van de koppeling VAS-GBA enerzijds wordt voldaan aan de logistieke voorwaarde voor de uitvoering van de Koppelingswet en anderzijds een eerste, belangrijke stap is gezet in het kader van het onderling verbinden van de diverse schakels in de vreemdelingenketen.

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

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm