



Ex ante uitvoeringstoets

‘Naar een effectievere
asielprocedure en een
effectiever terugkeerbeleid’

Juli 2008

Justitie



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Ex ante uitvoeringstoets 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid'

Uitvoerbaarheid in de praktijk van de
vreemdelingenketen

Managementsamenvatting

De ketenbrede uitvoering van de EAUT stelde hoge eisen aan coördinatie, afstemming en informatie-overdracht

Onder regie van de IND vond in de periode februari tot mei 2008 een ketenbrede ex ante uitvoeringstoets (EAUT) plaats. De toetsing richtte zich op 37 beleidsvoornemens die tot doel hebben de effectiviteit van de asielprocedure en het terugkeerbeleid te vergroten. Deze voornemens voorzien onder meer in het invoeren van een voorbereidingstermijn van zes dagen en het transformeren van de procedure in het aanmeldcentrum (AC) naar een Algemene Asielprocedure van acht werkdagen. Ook is het de bedoeling om de opvang te verruimen van asielzoekers die na de AC-procedure beroep aantekenen en opvang te verlenen aan ex-asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op grond van een eerste reguliere aanvraag. Tijdens de EAUT stonden de gevolgen van de voornemens voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk centraal. Daarbij zijn de gevolgen bekeken vanuit de invalshoeken van werkprocessen, het uitvoeringsbeleid, de accommodaties en de opvangcapaciteit alsmede van het personeel en de financiën. Ook het onderwerp transitie kreeg aandacht.

Het realiseren van een voorbereidingstermijn is uitvoerbaar mits aan een aantal randvoorwaarden voldaan wordt

Aanbevolen wordt om de eerste aanmelding van asielzoekers op één ontvangstlocatie te laten plaatsvinden, namelijk op AC Ter Apel. Met uitzondering van het medisch onderzoek heeft het niet de voorkeur om de diverse onderdelen van de voorbereidingstermijn dwingend voor te schrijven. Omwille van de uitvoerbaarheid dient een afsprakensysteem te worden opgezet en een regievoerder te worden aangewezen. Verder verdient het aanbeveling om de naam Tijdelijke Noodvoorziening (TNV) te wijzigen in Rust- en Voorbereidingslocatie (RVL). Voor de inrichting ervan kan aangesloten worden bij het Programma van Eisen zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) dat hanteert voor asielzoekerscentra. Aanbevolen wordt om in de regelgeving op te nemen dat de voorbereidingstermijn start nadat de asielzoeker door de Vreemdelingenpolitie (Vp) of Koninklijke Marechaussee (KMar) is geregistreerd en er een TBC-screening plaatsgevonden heeft in de ontvangstlocatie. Ook het verrichten van identiteitsonderzoek vergt aanpassing van de regelgeving. Het uitvoeren van een taalanalyse en leeftijdsonderzoek tijdens de voorbereidingstermijn zijn mogelijkheden die nader verkend kunnen worden.

Een verregaande, vroegtijdige medische advisering gericht op de beoordeling van de asielaanvraag wordt om diverse redenen niet opportuun geacht

Een medische screening aan de voorkant kan niet voorkomen dat de vreemdeling zich later alsnog beroept op medische problemen. Het tijdig doorverwijzen naar curatieve zorg tijdens het verblijf in de RVL is wel uitvoerbaar. Ingewikkelder ligt dat bij het opsporen van medische problemen die gevolgen hebben voor het horen van asielzoekers. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of de methodiek van het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) als uitgangspunt kan dienen voor de verdere uitwerking. Als dan blijkt dat zich medische problemen voordoen, kan dat alsnog aanleiding zijn een medisch adviestraject te starten. Voor de implementatie van de medische screening is het niet noodzakelijk om bestaande hogere regelgeving aan te passen. Hierdoor kan de uitvoeringspraktijk al op dit beleidsvoornemen vooruitlopen. Dit ligt echter anders als de medische advisering zich niet beperkt tot het beantwoorden van de hoorvraag.

Ten behoeve van de Algemene Asielprocedure dienen er tenminste drie aanmeldcentra ter land beschikbaar te zijn

Met de aanwezigheid van meerdere aanmeldcentra is het in principe mogelijk om iedereen in het AC nader te horen en alle correcties en aanvullingen binnen de acht procesdagen te realiseren. Immers, de voornemens impliceren een aanzienlijke verschuiving van alle arbeid in de keten van weken naar dagen en vanuit die optiek is de beschikbaarheid van slechts één volwaardig centrum onvoldoende. Een randvoorwaarde is verder dat het knelpunt dat zich voordoet op dag één van de Algemene Asielprocedure, als de werkzaamheden van de Vp en IND mogelijk interfereren, wordt opgelost. De asielzoekers worden gehuisvest onder verantwoordelijkheid van het COA in een opvanglocatie die evenals de RVL voldoet aan het Programma van Eisen voor asielzoekerscentra. Voorgesteld wordt om

hiervoor de term Proces Opvanglocatie (POL) te gaan gebruiken. Het ligt in de rede om de (bindende) termijnen in de Algemene Asielprocedure vast te leggen in hogere regelgeving. Overigens wordt voorgesteld om een andere benaming voor Algemene Asielprocedure te hanteren. Verder heeft VluchtelingenWerk Nederland (VWN) aangegeven kritisch te staan tegenover het aanmerken van de AC-procedure als Algemene Asielprocedure.

Het realiseren van continuïteit van rechtsbijstand is problematisch

Het beleidsvoornemen brengt een aantal (grote) risico's met zich mee wat betreft de planbaarheid van de werkzaamheden. Het vergt een bijna permanente beschikbaarheid van de advocatuur. De Raad voor Rechtsbijstand (RVR) ziet hiertoe geen mogelijkheid, alhoewel zij de wenselijkheid in beginsel onderschrijft. De RVR geeft aan dat continuïteit van rechtsbijstand niet verenigbaar is met een goede planning. Aanbevelingen om toch zo goed mogelijk aan dit voornemen te voldoen zijn een goede logistiek aan de voorkant en de aanwezigheid van rechtsbijstandverleners op de aanmeldcentra als achtervang bij calamiteiten en voor het verrichten van ad hoc rechtsbijstand.

De Algemene Asielprocedure moet een zekere mate van flexibiliteit kennen bij verschoonbare termijnoverschrijding

Het werken met bindende termijnen is naar verwachting voor het overgrote deel van de asielinstroom goed uitvoerbaar. Wel wordt vanuit de IND de aanbeveling gedaan om een zekere mate van flexibiliteit in de procedure te bewaren voor het 'stopzetten van de tijd', het afnemen van aanvullende gehoren, taalanalyses of het verrichten van leeftijdsonderzoek. Het ligt in de rede om de (bindende) termijnen in de Algemene Asielprocedure vast te leggen in hogere regelgeving, evenals de wijze waarop de flexibiliteit ingevuld kan worden.

In buffercapaciteit kan voorzien worden conform het zogenoemde pijlpijnmodel.

Een belangrijke randvoorwaarde van het pijlpijnmodel is dat fluctuaties in de asielinstroom worden opgevangen door opschaling in de gehele vreemdelingenketen, evenals dat opschaling op bestaande locaties gebeurt, meerdere aanmeldlocaties beschikbaar zijn en de benodigde infrastructuur permanent aanwezig is. Het aanwijzen van regievoering verdient aanbeveling. De flexibele opvangcapaciteit kan onder meer gerealiseerd worden door een reguliere bezettingsgraad van 80%. Het COA pleit voor een vaste buffercapaciteit van 5.000 plaatsen die getrapt in de tijd beschikbaar zijn. Ook voor andere ketenorganisaties dan het COA en de IND kan conform het tijdens de EAUT gehanteerde rekenmodel een nadere uitwerking van de buffercapaciteit plaatsvinden.

De beleidsvoornemens met betrekking tot AC Schiphol zijn onder gelijkblijvende omstandigheden niet uitvoerbaar

Op AC Schiphol zijn onvoldoende voorzieningen en personeel aanwezig en bovendien zijn er door de onvoorspelbare asielinstroom op Schiphol problemen van logistieke aard te verwachten. Als de gelegenheid wordt gecreëerd om asielzoekers op elk moment in de procedure, bijvoorbeeld bij piekbelasting, door te zenden naar de Verlengde Asielprocedure is de invoering van de Algemene Asielprocedure mogelijk wel uitvoerbaar. Vanuit deze benadering is het verschil in behandeling ten opzichte van de land-AC's in de overgangssituatie, namelijk het ontbreken van de voorbereidingstermijn zolang geen gebruik gemaakt kan worden van het nieuwe Justitiecomplex op de luchthaven Schiphol, wellicht te rechtvaardigen. VWN is overigens van mening dat voor dit verschil geen rechtvaardiging bestaat. De mogelijkheid om de voorbereidingstermijn tijdens de overgangssituatie alsnog te realiseren door een tijdelijke RVL in te richten, verdient verdere verkenning.

Het bekorten van de Verlengde Asielprocedure met acht weken is realiseerbaar

Het afronden van alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in de Algemene Asielprocedure levert in de Verlengde Asielprocedure een gemiddelde tijdswinst van acht weken op: vier weken omdat geen nader gehoor meer hoeft plaats te vinden en vier weken omdat niet gewacht hoeft te worden op correcties en aanvullingen. Een verdere reductie van de beslistermijn is zeker mogelijk door met name het integreren van AC- en OC-activiteiten in het kader van de vernieuwing van de IND en de invoering van het zogenoemde casemanagement.

Tijdens de expertmeeting die in het kader van de EAUT georganiseerd was, bleek men sceptisch over de mogelijkheid om het zogenoemde M50-loket te herinrichten tot adequaat filter tot de opvang

De voorgestelde werkwijze om onder nadere voorwaarden opvang te bieden aan ex-asielzoekers die aansluitend aan de asielpcedure een reguliere aanvraag indienen, is op zichzelf uitvoerbaar. De medische beroepsgroep moet de vreemdeling dan wel faciliteren bij het verzamelen van zijn medische gegevens. De filterfunctie van het M50-loket staat of valt met de snelheid van medische advisering. Berekeningen wijzen uit dat de tijd tussen het bellen met de afsprakenlijn en het uitbrengen van een BMA-advies kan oplopen van 12 tot 17 weken. Indien de vreemdeling wel het recht op opvang behoudt, wordt het beoogde doel niet bereikt, namelijk het weren van kansloze aanvragen. Bovendien ligt misbruik op de loer.

Het beleidsvoornemen om de ex-nunc toetsing aan te passen is weliswaar uitvoerbaar, maar enigszins risicovol

Dat het verruimen van het toetsingskader in beroep mogelijk minder herhaalde asielaanvragen tot gevolg heeft, is een plausibele redenering. De voorgestelde verruiming brengt echter ook het risico met zich mee dat de vreemdeling pas in de beroepfase bepaalde feiten en omstandigheden inbrengt. Het gevolg hiervan zou een significante toename van de werkbelasting en vertraging van de beroepsprocedure kunnen zijn, met mogelijk een langer gebruik van voorzieningen. De voorgenomen aanpassingen vergen een wetswijziging. Verder zijn de voornemens om de procedure voor vervolgaanvragen te versoberen realiseerbaar, maar de mogelijkheden tot versoering zijn beperkt.

Het voornemen om een vrijheidbeperkende locatie (VBL) in te richten is uitvoerbaar mits meerdere locaties beschikbaar zijn

Andere randvoorwaarden betreffen de aanpassing van processen bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het COA en de Vp, de aanpassing van de leidraad terugkeer & vertrek en het vaststellen van een protocol prioritering bij plaatsing. Aanbevolen wordt om de Vp de bevoegdheid te verlenen om vreemdelingen met een maatregel van toezicht in een VBL te plaatsen. Tevens verdient het aanbeveling om het voorzieningenniveau in de VBL overeen te laten komen met het niveau zoals dat bestond in de vertrekcentra bij de uitvoering van het project Terugkeer. Een risico is gelegen in de te verwachten mate van medewerking van gemeenten. Een ander risico is de beschikbaarheid over voldoende financiële middelen. Mogelijk is het begrootte aantal van 375 VBL-plaatsen te weinig.

Er zijn grenzen aan de koppeling van migratiebeleid aan ander buitenlands beleid

De DT&V richt zich op het intensiveren van de relatie met 15 landen die in het kader van terugkeer geprioriteerd zijn. Voor een aantal landen kan de DT&V de medewerking aan terugname niet bewerkstelligen en is een integrale benadering nodig. Vanuit BuZa is aangegeven dat medewerking aan terugkeer niet via de inzet van middelen voor ontwikkelingssamenwerking afgedwongen kan worden. De voortzetting van de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) stuit niet op problemen. Wel zijn er, vanwege de regels omtrent de inzet van OS-middelen, beperkingen met betrekking tot de financiering van ondersteuning van gedwongen terugkeer en van terugkeer na verloop van de 28 dagen termijn. Omdat de komende tijd juist moet worden ingezet op terugkeer van vreemdelingen van wie de vertrektermijn reeds lang is verstreken, wordt aanbevolen om te onderzoeken welke andere financiële middelen voor dergelijke ondersteuning beschikbaar kunnen worden gesteld.

De kosten van de beleidsvoornemens zijn berekend op € 67,8 miljoen, de besparingen op € 50 miljoen.

In vergelijking met de getoetste Business Case zijn tijdens de EAUT (meer)kosten meegenomen voor de buffercapaciteit van het COA (€ 17,6 miljoen), de persoonlijke karakteristieken van asielzoekers (€ 1,5 miljoen), de opvang voor ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen (€ 7,7 miljoen) en de Vrijheidsbeperkende Locaties (€ 1,8 miljoen). Als de elementen van de getoetste Business Case als zodanig vergeleken worden met de uitkomsten van de EAUT bedraagt de besparing geen € 17 miljoen maar € 10,8 miljoen. Tijdens de EAUT bleek het niet goed mogelijk alle kosten en besparingen in kaart te brengen. Zo was het niet of nauwelijks te berekenen hoe groot de besparing zal zijn als de verblijfsduur in de TNV wordt teruggebracht door bijvoorbeeld de ingebruikname van een derde land-AC. Verder kon het afdoeningpercentage van 45% uit de Business Case niet worden gevalideerd. In de EAUT is uitgegaan van 40%. Bij het rekenen met dit percentage is uitgegaan van de situatie zoals die tijdens het laatste half jaar van 2007 bestond. De praktijk wijst echter uit dat het percentage gevoelig is voor veranderingen in de samenstelling van de asielinstroom en het landenbeleid, waardoor het in de tijd (sterk) kan fluctueren. Ter illustratie: een afdoening van 40% levert een besparing op van € 21,6 miljoen aan

opvangkosten. Een afdoening van 50% (5% meer inwillingen en 5% meer afwijzingen) betekent een besparing van € 42,4 miljoen. Aanvullende maatregelen zoals het uitvoeren van taalanalyses en leeftijdsonderzoek in de voorbereidingsfase, het optimaliseren van de beschikbaarheid van tolken, het uitbreiden van de onderzoekscapaciteit, het inkorten van onderzoek waar mogelijk en het mogelijk intensiveren van Dublin-claims kunnen bijdragen aan een stabielere afdoeningpercentage en kostenpatroon.

Er moet op korte termijn een ketenbreed implementatieprogramma opgezet worden

Bij het proces om van de huidige situatie naar de toekomstige situatie te komen, is stilgestaan bij twee varianten. In de 2009-variant wordt alleen de lagere regelgeving aangepast. Deze variant kent een doorlooptijd van circa één jaar. Uitgaande van de start in zomer 2008 kan het vierde kwartaal 2009 als ingangsdatum voor de nieuwe procedure gehanteerd worden. Hierbij is onder meer sprake van het inrichten van een tijdelijk land-AC en het creëren van tijdelijke VBL-voorzieningen. In de 2010-variant wordt het formele wetgevingstraject gevolgd. In dat geval zal het vierde kwartaal 2010 de ingangsdatum zijn. Bij deze variant wordt niet gekozen voor tijdelijke accommodaties, maar voor een structureel derde land-AC en een structurele VBL. Voorgesteld wordt voor het zomerreces van 2008 (in het geval van de 2009-variant) of erna (bij de 2010-variant) een ketenbreed implementatieprogramma op te zetten.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave	7
1 Inleiding	9
2 Voorbereidingstermijn	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Voornemen nieuwe benaming asielprocedure (29)	13
2.3 Tenminste 6 dagen rusttijd en meer informatie- en onderzoekselementen in de TNV (1)	14
2.4 Voorlichting VWN (2) en voorbereiding Rechtsbijstand in de TNV (3)	19
2.5 Medisch onderzoek in de TNV (4)	20
2.6 Vingerafdrukken en ander identiteitsonderzoek in de TNV (5)	23
2.7 Uitzonderingen op voorbereidingstermijn asielprocedure (30)	27
3 Algemene Asielprocedure	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Meer tijd voor IND om aanvraag te behandelen (7) en meer verblijfstijd van vreemdeling in AC (accommodatie) (9)	30
3.3 Meer tijd voor de rechtsbijstandverleners (6) en continuïteit rechtsbijstand (32)	35
3.4 Iedereen in het AC nader gehoord (10), geen dubbeling meer van nadere gehoren van doorgezonden vreemdelingen (11) en alle C&A's binnen de 8 procesdagen (12)	38
3.5 Gevolgen en beperkingen bindende termijnen voor IND (31)	41
3.6 Persoonlijke aspecten/karakteristieken zoveel mogelijk meenemen in asielprocedure (33)	46
3.7 Wijziging afdoeningprofiel op AC (14)	48
3.8 Voorzien in buffercapaciteit (37) en doelmatige alternatieve inzet van buffercapaciteit (38)	51
3.9 Consequenties AC Schiphol (34)	55
4 Verlengde Asielprocedure	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Afname van de gemiddelde verblijfsduur in de verlengde procedure met 8 weken (13)	61
4.3 Mogelijk verdere reductie beslistermijn 1A (15)	61
5 Opvang	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Opvang gedurende AC-beroep: 4-weken vertrektermijn (16)	63
5.3 Opvang onder nadere voorwaarden voor ex-asielzoeker die, aansluitend aan de asielprocedure, een reguliere aanvraag indient (17) en herinrichting M50-loket tot adequaat filter tot de opvang (18)	66
6 Herhaalde aanvragen	73
6.1 Inleiding	73
6.2 Aanpassing ex-nunc toetsing (19)	73
6.3 Versobering procedure vervolgaanvragen (20) en minder en kortere vervolgprocedures (21)	76
7 Terugkeer	79
7.1 Inleiding	79
7.2 Inrichten van Vrijheidsbeperkende Locatie voor (bredere) groep, onder andere verwijderbare ex-asielzoekers (22) en aparte doelgroepen bij plaatsing in de Vrijheidsbeperkende Locatie (36)	79
7.3 Uit verblijf in VBL blijkt grond voor vreemdelingenbewaring (23)	83
7.4 Meer inzet op dialoog over migratie met landen van herkomst (24)	84
7.5 Explicietere benadrukking koppeling migratiebeleid en ander buitenlands beleid (25)	85
7.6 Voortzetten HRT na medio 2008 (26)	86
7.7 Introductie persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura (27)	86
7.8 Herintegratieprojecten voor andere doelgroepen (28)	86
8 Transitie	89
8.1 Inleiding	89
8.2 Voorbereiding implementatie	89
8.3 Projectorganisatie Effectieve Asielprocedure en Effectief Terugkeerbeleid	91
8.4 Informatievoorziening	93

8.5	Communicatie	94
8.6	Quick Wins	96
8.7	Overgangstermijn voor asielzoekers	96
9	Slotbeschouwingen	99
Bijlage 1	Lijst van afkortingen en begrippen	105
Bijlage 2	Schematisch overzicht beleidsvoornemens	107
Bijlage 3	Verwachte afdoeningen bij een instroom van 14.000 AC en 2.000 overig	109
Bijlage 4a	Onderbouwing financiële berekeningen	111
Bijlage 4b	Onderbouwing financiële berekeningen	115

1 Inleiding

Achtergrond en reikwijdte

Het kabinet staat voor een rechtvaardig en humaan asielbeleid en een effectieve uitvoering van de Vreemdelingenwet, inclusief terugkeer. Naar aanleiding van onder meer de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Scheltema inzake de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede de kritiek vanuit diverse non-gouvernementele organisaties op de asielprocedure, zijn aanpassingen aan het huidige asielbeleid voorgesteld ter vergroting van de effectiviteit van de asielprocedure en het terugkeerbeleid. In het coalitieakkoord staat hierover onder meer dat de procedure toelating van de nieuwe Vreemdelingenwet wordt verbeterd en versneld, waarbij in het bijzonder wordt gedoeld op de regeling van de 48-uursprocedure en op het (zoveel mogelijk) beperken van herhaalde aanvragen. De beleidsaanpassingen zijn verwoord in de conceptbeleidsbrief 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid' (11 januari 2008, kenmerk 5525460/08/DVB) die aan de Tweede Kamer wordt toegezonden zodra de tekst definitief is vastgesteld. In dit kader heeft de Directeur-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DG WIAV) van het Ministerie van Justitie de IND opdracht gegeven een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren. In de opdrachtbrief, d.d. 14 februari 2008, heeft de DG WIAV de IND verzocht om een ketenbrede toetsing te organiseren, aangezien veel partijen bij de asielprocedure en bij de uitvoering van de voorgestelde aanpassingen zijn betrokken.

De toetsing omvat de gehele conceptbeleidsbrief, waarbij het accent ligt op de maatregelen ter vergroting van de zorgvuldigheid en de versnelling van de asielprocedure. De resultaten van de toetsing, uitgewerkt in dit rapport, worden door de opdrachtnemer, het hoofd Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC) aangeboden aan de gedelegeerd opdrachtgever, plaatsvervangend hoofd IND.

Doelstelling en resultaat

Deze EAUT heeft als doel de operationele uitvoerbaarheid van de beleidsmaatregelen op basis van de genoemde conceptbeleidsbrief in kaart te brengen. Hierbij gaat het primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen voor de vreemdelingenketen en niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling. Hiernaast is het financiële kader getoetst teneinde de beleidsbrief zonnodig van een deugdelijke financiële paragraaf te kunnen voorzien.

De toetsing is met name gericht op de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hierdoor is inzicht verkregen in onder meer de beleidsmatige, logistieke, organisatorische en financiële gevolgen voor de betrokken organisaties. Daarnaast is een inschatting gemaakt of de organisaties voldoende zijn toegerust op de nieuwe maatregelen. Waar de voorgestelde maatregelen uitvoeringstechnische knelpunten oproepen zijn oplossingsrichtingen aangedragen.

Randvoorwaarden en risico's

De conceptbeleidsbrief van 11 januari 2008 vormt voor deze EAUT het uitgangspunt. Op basis hiervan is door de opdrachtgever een schematisch overzicht met 28 beleidsvoornemens opgesteld dat bij de toetsing als leidraad is gebruikt. Hierbij gaat het voornamelijk om voornemens ter vergroting van de zorgvuldigheid en versnelling van de asielprocedure. Bij het bestuderen van de beleidsbrief heeft het EAUT-kernteam nog zeven aanvullende beleidsvoornemens geïdentificeerd. Uit een latere conceptversie van de beleidsbrief (d.d. 29 februari 2008) zijn nog eens twee beleidsvoornemens aan de lijst toegevoegd. Uiteindelijk ging het om een toetsing van 37 voornemens.

Bij de toetsing is ten aanzien van sommige voornemens uitgegaan van een aantal gefundeerde aannames, omdat enkele beleidsvoornemens in de conceptbeleidsbrief nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd. Deze aannames zijn tijdens een aantal bijeenkomsten en expertmeetings geformuleerd en vastgesteld.

De ketenbrede uitvoering van de EAUT heeft hoge eisen gesteld aan de coördinatie, afstemming en informatieoverdracht tussen de partijen. In combinatie met de hoge tijdsdruk waaronder de toetsing is gerealiseerd, was dit een grote uitdaging. De bijdrage van deze ketenbrede aanpak aan de volledigheid

van deze toetsing is echter groot geweest. Hiernaast heeft de onderlinge samenwerking bijgedragen aan het begrip van en het kunnen verkrijgen van inzicht in de (werkwijze van de) andere organisaties en hun rol in de asielprocedure en het terugkeerbeleid. Dit werkt bevorderlijk voor de toekomstige samenwerkingsrelaties en voor het implementeren van de geformuleerde beleidsvoornemens.

Organisatie en planning

Het EAUT-proces werd georganiseerd en gecoördineerd door het EAUT-kernteam. Onder voorzitterschap van het hoofd INDIAC bestond het kernteam uit een aantal experts, een externe procesbegeleider van TNO Management Consultants en twee projectsecretarissen van de IND. Hiernaast hebben vier teams elk één van de volgende thema's nader uitgewerkt:

- Uitvoeringsbeleid en Communicatie (teamleiding IND/AUB)
- Werkprocessen en Informatievoorziening (teamleiding IND/Asiel)
- Accommodaties en Opgangcapaciteit (teamleiding COA)
- Personeel en Financiën (teamleiding IND/Asiel)

Aan de toetsing hebben in totaal 55 mensen deelgenomen, onder wie agendaleden en toehoorders. De teamleden waren, behalve van de IND, afkomstig van de verschillende betrokken organisaties. Elk team zorgde voor de uitwerking van een set beleidsvoornemens aan de hand waarvan de conceptteksten werden uitgewerkt. De beleidsvoornemens zijn afhankelijk van het onderwerp over de teams verdeeld. Een voornemen kon aan meerdere teams worden toebedeeld.

De betrokken partijen zijn door de opdrachtgever expliciet (schriftelijk) verzocht om medewerking te verlenen aan de uitvoering van de EAUT en hebben op verschillende wijzen aan de toetsing deelgenomen. De volgende organisaties hebben zitting genomen, dan wel als agendalid opgetreden, in minstens één van de vier teams:

- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- de Koninklijke Marechaussee (KMar)
- de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- VluchtelingenWerk Nederland (VWN)
- de Raad voor Rechtsbijstand (RVR)
- de Raad van State (RvS)
- de Vreemdelingenpolitie (Vp)

Hiernaast hebben medewerkers van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB), de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) en de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) van het Ministerie van Justitie deel uitgemaakt van de teams.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse orde van Advocaten (NovA) zijn door middel van een brief eveneens benaderd om een bijdrage te leveren aan de onderwerpen die hen raken en/of die voor hen relevant zijn. Met iedere partij heeft een gesprek plaatsgevonden. Voorts heeft, naar aanleiding van de brief aan de NovA, ook de Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN) op 22 april 2008 aangegeven over de gevolgen van de beleidsvoorstellen van gedachten te willen wisselen. Dit bleek binnen het gegeven tijdsbestek echter niet mogelijk. Bij brief van 7 mei 2008 heeft VWN de uitvoeringskosten voor de eigen organisatie bekend gemaakt. Deze konden, eveneens gezien het gegeven tijdsbestek, niet in deze EAUT worden verwerkt.

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën en de Directie Rechtsbestel (DRB) van het Ministerie van Justitie hebben deelgenomen aan de plenaire bijeenkomsten van de EAUT.

De EAUT is met de eerste plenaire bijeenkomst op 25 februari 2008 van start gegaan. Hierin zijn de grote lijnen en de werkwijze van de EAUT besproken en uitgezet en zijn de beleidsvoornemens verdeeld over de teams. De eerste conceptrapportages zijn door de verschillende teams op 17 maart 2008 aangeleverd, en zijn vervolgens door het kernteam tot één geheel geïntegreerd en aan de vier teams voorgelegd. Op de tweede plenaire bijeenkomst (26 maart 2008) hebben de teams een presentatie gegeven over hun conceptstukken en is de eerste conceptrapportage besproken. Tijdens het middagedeelte heeft het kernteam, tezamen met de teamleiders en –secretarissen, gelijke aannames en uitgangspunten gedefinieerd met betrekking tot diverse beleidsvoornemens en zijn afspraken gemaakt over de interfaces

tussen de teams. Naar aanleiding hiervan zijn de teams aan de slag gegaan met de verdere uitwerking van hun stukken.

De tweede conceptrapportages zijn door de teams op 10 april 2008 aangeleverd en wederom door het kernteam tot één geheel geïntegreerd en aan de teams op 11 april voorgelegd. Tijdens een redactionele sessie op 16 april zijn de teksten op elkaar afgestemd. De teams hebben op 21 april wederom de naar aanleiding van de redactionele sessie aangepaste teksten aangeleverd bij het kernteam voor een derde integratieslag. Op 22 april is de tweede conceptrapportage naar alle EAUT-deelnemers verspreid. Tot 25 april bestond de gelegenheid om hierop te reageren. De laatste plenaire bijeenkomst is op 7 mei 2008 gehouden, waar de concepteindrapportage is vastgesteld.

Gedurende dit proces zijn vier expertmeetings georganiseerd om tot gedeelde aannames en uitgangspunten te komen. Hierbij waren verschillende experts aanwezig, alsook vertegenwoordigers van de vier teams. De onderwerpen van de expertmeetings waren achtereenvolgens de 'Business Case', 'medische toetsing', het 'blokkenmodel' en 'transitie'.

Opzet rapportage

In de conceptbeleidsbrief van 11 januari 2008 worden vier hoofdthema's behandeld. Achtereenvolgens zijn dat:

- I. Verbetering asielprocedure
- II. Opvang
- III. Herhaalde aanvragen
- IV. Terugkeer

Het thema verbetering asielprocedure (I.) wordt in de beleidsbrief uitgesplitst naar drie elementen (voorbereidingstermijn, Algemene Asielprocedure en Verlengde Asielprocedure) zodat uiteindelijk zes hoofdthema's zijn te onderscheiden. De opzet van de rapportage volgt deze thematiek uit de beleidsbrief: er zijn zes hoofdstukken gecreëerd waarin de beleidsvoornemens die bij dat thema behoren worden behandeld.

Leeswijzer

Zoals eerder is aangegeven, vormde de conceptbeleidsbrief van 11 januari 2008 het uitgangspunt van deze EAUT. In deze rapportage is elk beleidsvoornemen van een inleidende paragraaf voorzien waarin kort wordt toegelicht wat in de beleidsbrief op dat punt is beschreven en wat de intentie is van een voorgestelde maatregel. Tevens wordt – waar toepasselijk – aangegeven wat het verschil is of wat de vernieuwing inhoudt ten opzichte van de huidige procedures om zo een beeld te krijgen van de omvang en de impact van de beleidsvoornemens.

De lijst met beleidsvoornemens is opgenomen in bijlage 2. Voor de overzichtelijkheid is op deze bijlage de volgorde van de voornemens aangepast ten opzichte van de originele lijst op de bijlage bij de brief van 11 januari 2008. Op de hier bijgevoegde lijst zijn de hoofdthema's uit de beleidsbrief gevolgd en de daarop betrekking hebbende voornemens bij elkaar gezet (als gevolg hiervan zijn de voornemens niet meer numeriek opvolgend).

2 Voorbereidingstermijn

2.1 Inleiding

Eén van de voorstellen om de asielprocedure te verbeteren, is het invoeren van een voorbereidingstermijn. Dit is een nieuw element in de asielprocedure en moet leiden tot het verder vergroten van de zorgvuldigheid ervan. Tevens kunnen in deze fase al onderzoeken opgestart worden zodat resultaten hiervan eerder bekendraken en derhalve eerder kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. De voorbereiding vindt plaats voordat de formele asielaanvraag wordt ondertekend.

Overigens wordt in een aantal voornemens de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV) als locatie van handeling genoemd. Gedurende de EAUT is echter gebleken dat met betrekking tot enkele voornemens een andere locatie meer aangewezen blijkt te zijn voor wat betreft operationele uitvoerbaarheid. Om niet te tornen aan de voorafgaand aan de EAUT opgestelde voornemens blijven de formuleringen van de voornemens tekstueel ongewijzigd. Daar waar bij de toetsing een andere locatie als uitgangspunt is gehanteerd, wordt dit expliciet vermeld.

2.2 Voornemen nieuwe benaming asielprocedure (29)

Inleiding

In de beleidsbrief worden nieuwe benamingen voor de bestaande procedures geïntroduceerd. Het voornemen is om:

- de huidige 48-uursprocedure (ook wel de AC-procedure genoemd) de naam: 'Algemene Asielprocedure' te geven;
- de huidige Asiel Vervolgprocedure (ook wel OC-procedure genoemd) de naam 'Verlengde Asielprocedure' te gaan geven. Wanneer wordt gesproken over de Asiel Vervolgprocedure, dan wordt bedoeld op de procedure die wordt gevolgd wanneer een asielaanvraag niet in de AC-procedure kan worden ingewilligd dan wel afgewezen en de asielzoeker wordt doorgezonden naar een opvangvoorziening.

Uitvoeringsbeleid

De termen 'AC-procedure/48-uursprocedure' en 'vervolgprocedure' staan nergens in de hogere regelgeving vermeld, maar wel op verschillende plekken in de Vc (C10, C11, C12, C13, C14, C15). Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren dienen derhalve alle verwijzingen naar de oude benamingen in de Vc te worden vervangen.

De IND heeft geen bezwaren tegen de nieuwe benamingen, maar vraagt aandacht voor de praktijk dat dergelijke lange benamingen in het dagelijks spraakgebruik veelal afgekort worden. Dit zou in het geval van de Algemene Asielprocedure tot gevolg kunnen hebben dat deze procedure de naam "AAP" krijgt. De vraag is of dit een wenselijke afkorting is. Overwogen kan worden om vanaf het begin een alternatieve naam of in ieder geval een alternatieve afkorting te introduceren.

Verder heeft VluchtelingenWerk Nederland (VWN) te kennen gegeven grote bezwaren te hebben tegen de nieuwe benamingen Algemene en Verlengde Asielprocedure. De reden hiervoor is dat de Algemene Asielprocedure volgens VWN een uitzondering zou moeten vormen op de Verlengde Asielprocedure.

Vanuit de uitvoering bestaat behoefte aan een nieuwe benaming van de huidige TNV. De voorbereidingstermijn zal een belangrijk en tevens structureel onderdeel van de nieuwe asielprocedure gaan vormen en het voorzieningenniveau van de huidige TNV zal dienovereenkomstig worden aangepast. Daarom verdient het aanbeveling om de naam van de TNV te wijzigen in 'Rust- en Voorbereidingslocatie' (RVL). Indien deze aanbeveling wordt overgenomen, dienen alle verwijzingen in de regelgeving naar de term 'TNV' te worden vervangen. Deze verwijzingen zijn te vinden in hoofdstuk

C10Vc. In de hogere regelgeving wordt de term 'TNV' niet vermeld. Verder wordt vanuit de uitvoering voorgesteld om de opvanglocatie tijdens de Algemene Asielprocedure (de 'hotelfunctie') de naam 'Proces Opvanglocatie' (POL) te geven (zie paragraaf 2.3).

Personeel en financiën

Een nieuwe benaming zal tot een kleine kostenpost leiden voor de IND in verband met aanpassingen die noodzakelijk zijn in bijvoorbeeld brochures; deze is begroot op € 17.500. Gezien de omvang van het bedrag is dit niet in de financiële bijlage opgenomen.

Conclusies

Samengevat kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoerbaarheid van dit beleidsvoornemen aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Aanbevolen wordt om de naam van de huidige TNV te wijzigen in RVL. Ook deze aanbeveling zal, indien deze wordt overgenomen, dienen te leiden tot aanpassing van de regelgeving. Verder wordt voorgesteld om voor de 'Algemene Asielprocedure' niet de afkorting AAP te gebruiken en daarom een andere naam of afkorting voor de procedure te introduceren.

2.3 Tenminste 6 dagen rusttijd en meer informatie- en onderzoekselementen in de TNV (1)

Inleiding

In de beleidsbrief is aangekondigd dat het kabinet voornemens is om voorafgaand aan de asielprocedure een voorbereidingstermijn van zes dagen in te laten. Voorts is het kabinet voornemens om in de regelgeving te waarborgen dat in deze periode onderzoek kan worden verricht, nog vóór de formele indiening van de asielaanvraag. Specifiek genoemd zijn het onderzoek op basis van vingerafdrukken in Eurodac alsmede (andere) onderzoeken in het kader van de identificatie van de asielzoeker, zoals documentonderzoek.

Werkprocessen en uitvoeringsbeleid

Deze beleidsvoorstellen hebben gevolgen voor de werkprocessen van de Vreemdelingenpolitie (Vp), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het COA (vanwege de TNV), rechtsbijstand, VWN en de IND. De algemene consequenties voor de procedure/werkprocessen komen in deze paragraaf aan de orde. In de volgende paragrafen worden behandeld:

- specifieke consequenties voor VWN/rechtsbijstand in paragraaf 2.4;
- de gevolgen voor het medisch onderzoek in paragraaf 2.5;
- de gevolgen voor onderzoek in het kader van identiteit in paragraaf 2.6.

De huidige rusttermijn van zes dagen tussen het indienen van de asielaanvraag en het nader gehoor is neergelegd in artikel 3.111 Vb. Daarnaast wordt in paragraaf C10/2.1 Vc de procedure beschreven die geldt wanneer een vreemdeling aangeeft asiel te willen aanvragen. Hierin is vastgelegd dat de vreemdelingenpolitie de vreemdeling naar AC Ter Apel verwijst alwaar de vreemdelingenpolitie een afspraak maakt voor opname in de AC-procedure en de vreemdelingen zonodig verwijst naar een TNV. Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren, dienen zowel artikel 3.111 Vb als paragraaf C10/2.1 Vc te worden aangepast.

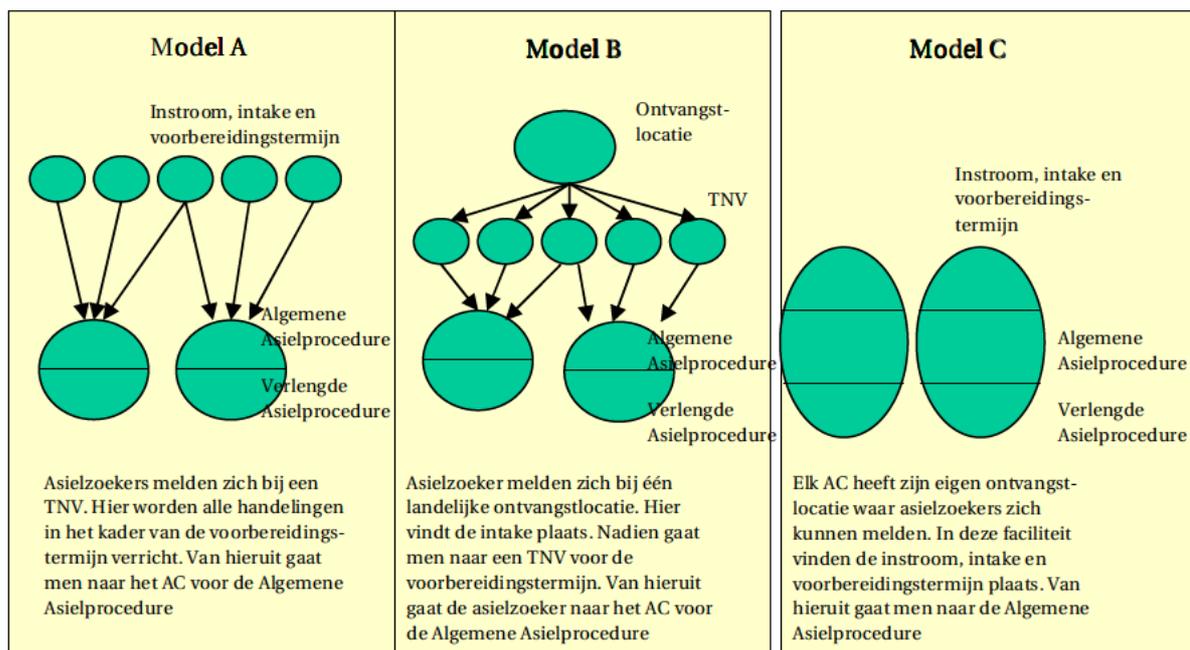
Inrichting proces:

De wijze van aanmelding en de inrichting van de voorbereidingstermijn zijn in de beleidsbrief niet nader uitgewerkt. Voor de uitvoering zijn drie verschillende modellen hiervoor mogelijk (zie ook figuur 1).

Dit zijn:

- model A: asielzoekers begeven zich naar een van de TNV's voor de eerste aanmelding, hier worden de verschillende handelingen verricht zoals intake conform Protocol Identificatie en Labeling (PIL) en TBC-screening. De opvang gedurende de minimaal zes werkdagen en bijvoorbeeld begeleiding door VWN en rechtsbijstand vinden in dezelfde of een andere TNV-locatie plaats;
- model B: asielzoekers begeven zich naar één landelijke ontvangstlocatie. Hier vindt de intake en TBC-screening plaats. Nadien wordt men geplaatst in een TNV waar men verblijft gedurende de voorbereidingstermijn;

- model C: asielzoekers begeben zich naar een AC. Elk AC heeft een eigen ontvangstlocatie alwaar de intake en TBC-screening plaatsvinden. Asielzoekers worden vervolgens in een TNV in de nabijheid van het AC geplaatst alwaar ze de voorbereidingstermijn doorbrengen.



Figuur 1: drie modellen voor de inrichting van de voorbereidingstermijn

Vanuit de uitvoeringspraktijk geniet model B de voorkeur, waarbij AC Ter Apel als centrale ontvangstlocatie wordt aangewezen. De belangrijkste redenen voor deze voorkeur zijn:

- het voorstel komt overeen met de huidige praktijk waarin de asielzoeker zich standaard dient te melden in AC Ter Apel;
- de bestaande werkwijzen omtrent de eerste aanmelding en doorplaatsing in een TNV behoeven nagenoeg geen aanpassing. Dit betekent dat zowel de inzet van faciliteiten als van ketenpartners (zoals bijvoorbeeld de Vp en KMar) min of meer ongewijzigd blijft.

Start voorbereidingstermijn:

Om te kunnen bepalen wanneer de voorbereidingstermijn is verstreken, dient voor deze termijn een duidelijk startmoment te worden bepaald. Nu hierover in de beleidsbrief niets is vermeld, wordt aanbevolen om de voorbereidingstermijn te laten starten nadat de asielzoeker conform het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) door de Vp of KMar is geregistreerd en er een TBC-screening (zie onder *Accommodaties en opvangcapaciteit*) heeft plaatsgevonden. Daartoe kan in de regelgeving opgenomen worden dat na de eerste registratie door de Vp of KMar en een TBC-screening, een termijn van tenminste zes werkdagen van start gaat waarin de asielzoeker kan worden voorbereid op de asielprocedure en waarin onderzoek kan plaatsvinden. Het ligt in de rede om dit in hogere regelgeving neer te leggen en nader uit te werken in beleidsregels.

Om het risico te minimaliseren op (nieuwe) jurisprudentie omtrent de start van termijnen die niet strookt met de uitgangspunten van de beleidsvoornemens, dient expliciet in de regelgeving opgenomen te worden op welk moment de termijnen aanvangen die gelden in de Algemene Asielprocedure. In tegenstelling tot de huidige situatie verdient het daarbij de voorkeur dat dit in alle gevallen hetzelfde moment betreft. Het feit dat er al eerder enig op de in te dienen aanvraag gericht (identiteits-)onderzoek plaatsvindt dient aan dit uitgangspunt geen afbreuk te doen. Ook het reeds eerder indienen van de asielaanvraag (bijvoorbeeld door ondertekening van het daartoe bestemde formulier en de bekendmaking daarvan aan de IND¹) zou niet tot het starten van de termijnen moeten kunnen leiden. Er

¹ Overigens dient in dat geval wel ingevolge artikel 4:5 Awb de gelegenheid gesteld worden om het verzuim te herstellen door zich in persoon te melden.

dient derhalve, voor zover mogelijk, een formulering gevonden worden die geen ruimte laat voor nadere interpretatie. In ieder geval dient dit te leiden tot een wijziging van artikel 1.1, aanhef en onder f, Vb. Ook paragraaf C10/1.2 Vc dient op dit punt te worden aangepast.

Dwingendheid van stappen:

De beleidsbrief bevat geen nadere uitwerking van de wijze waarop de voorbereidingstermijn in de TNV zal worden ingericht. Zo is niet aangegeven of de diverse onderdelen van de voorbereidingstermijn in een vaste volgorde of op een vaste dag doorlopen moeten worden. Voorts is niet aangegeven of toelating van een asielzoeker tot de Algemene Asielprocedure vereist dat de asielzoeker alle onderdelen van de voorbereidingstermijn heeft doorlopen. Vanuit uitvoeringsperspectief bezien worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- de intake door de Vp/KMar conform PIL en de TBC-screening vinden tijdens één dag plaats. Er is sprake van maximaal één overnachting in de ontvangstlocatie alvorens de asielzoeker naar de TNV gaat. Deze activiteiten dienen te zijn doorlopen;
- voor wat betreft de begeleiding door VWN en een gesprek met rechtsbijstand is de aanbeveling om het hebben doorlopen van deze onderdelen niet als voorwaarde te stellen voor toelating tot de Algemene Asielprocedure. Daarmee wordt voorkomen dat de Algemene Asielprocedure niet kan aanvangen wanneer bijvoorbeeld VWN om capacitaire redenen niet is toegekomen aan een voorbereiding van de asielzoeker;
- voor wat betreft de medische screening is de aanbeveling om deze wèl als voorwaarde te stellen voor opname in de Algemene Asielprocedure.

Als deze aanbeveling wordt overgenomen dan dient dit in de regelgeving te worden neergelegd. Indien in de hogere regelgeving wordt aangegeven dat bepaalde activiteiten tijdens de voorbereidingstermijn “kunnen” plaatsvinden, dan is het mogelijk om in het beleid te bepalen in hoeverre (bepaalde) activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden moeten hebben voordat de asielzoeker in de Algemene Asielprocedure kan worden opgenomen.

Regievoering:

Voorts wordt de aanbeveling gedaan om alle partijen die participeren in de voorbereidingstermijn hun werkzaamheden naar eigen inzicht te laten indelen. Omdat meerdere instanties een taak hebben binnen de voorbereidingstermijn, wordt wel aanbevolen om een regievoerder aan te wijzen met de volgende taken:

- erop toezien dat de verschillende instanties hun werkzaamheden op elkaar afstemmen;
- het bewaken van de volgorde en tijdigheid;
- het onderkennen van kwetsbare groepen, coördinatie procedure en opvang met ketenpartners (zie 2.7).

Indien de handelingen in de voorbereidingstermijn meer dwingend worden voorgeschreven, wordt het belang van regievoering groter.

Meldplicht:

De Vp heeft de suggestie geuit om asielzoekers gedurende de voorbereidingstermijn in de TNV een dagelijkse meldplicht op te leggen ter vereenvoudiging van de instroom naar de Algemene Asielprocedure. Dit stuit op juridische beletselen. Voor invoering van een dagelijkse meldplicht dient artikel 4.51 Vb te worden aangepast. Het huidige artikel biedt immers geen mogelijkheid om een meldplicht op te leggen aan vreemdelingen die nog geen asielaanvraag hebben ingediend, maar wel al te kennen hebben gegeven een aanvraag in te willen dienen.

Verder bestaat het risico dat hierdoor geen of onvoldoende recht wordt gedaan aan het voornemen om de voorbereidingstermijn tevens een rusttermijn te laten zijn voor de vreemdeling. Derhalve wordt aanbevolen om de suggestie van de Vp niet over te nemen.

Accommodaties en opvangcapaciteit

De uitwerking van model B naar accommodaties levert drie verschillende vormen van capaciteit op:

- de Ontvangstlocatie (OL);
- de Rust- en Voorbereidingslocatie (RVL, vooralsnog wordt in dit document de term TNV gebruikt);
- de Proces Opvanglocatie (POL); vooralsnog wordt in dit document van de term ‘hotelfunctie’ uitgegaan.

De ontvangstlocatie:

Reeds eerder is opgemerkt dat het in het belang van de uitvoerbaarheid is dat alvorens een vreemdeling gehuisvest wordt in een TNV en de zes dagen rust- en voorbereidingstijd start, hij zich aanmeldt en registreert bij een ontvangstlocatie. Voor de inrichting van het ontvangst- en instroomproces is gekozen voor model B. Op dit moment fungeert de accommodatie in Ter Apel naar tevredenheid als (centrale) ontvangstlocatie. Zoals is beschreven bij de keuze voor model B zijn de benodigde voorzieningen in Ter Apel aanwezig. Het scheiden van een (centrale) ontvangstlocatie van de TNV-locatie kent de volgende aandachtspunten:

- voorwaarde voor een (centrale) ontvangstlocatie is dat de TBC-screening en de PIL op 1 dag verricht moeten kunnen worden. Dit onder meer om de overnachting op de ontvangstlocatie niet langer te laten zijn dan 1 nacht en de vreemdeling zo snel als mogelijk in de gelegenheid te stellen zich op de asielaanvraag voor te bereiden;
- ter toelichting over de TBC-screening valt op te merken dat in de huidige situatie twee keer per week een bus langs komt in Ter Apel. Voor uitvoerbaarheid zal deze praktijk gewijzigd moeten worden en zal een dagelijkse TBC-screening ingeregeld en mogelijk gemaakt moeten worden. Indien het niet mogelijk is om de screeningsbus permanent beschikbaar te hebben zal dit betekenen dat in de ontvangstlocatie een aparte medische ruimte ingericht moet worden die helemaal afgestemd is op het nemen van röntgenfoto's en dus voorkomt dat straling vrijkomt. Dit brengt forse bouwkundige aanpassingen met zich mee en daarmee kosten en tijd.

De Rust- en Voorbereidingslocatie (TNV):

Om uitvoering te kunnen geven aan een adequate en voldoende kwalitatieve rusttijd voor de vreemdeling, is het noodzakelijk dat er in iedere bestaande TNV-locatie aanvullende (leefbaarheids)voorzieningen worden aangebracht en er meer aandacht is voor begeleiding van de vreemdeling. Om een voldoende kwaliteit van de voorzieningen te realiseren dient het Programma van Eisen voor een asielzoekerscentrum (Azc) als basis te worden genomen. Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn gelegen in, onder meer, de volgende aspecten:

- recreatieruimte;
- speelzaal en kinderopvang;
- computerruimte met internetfaciliteit;
- ten behoeve van de leefruimte 5 m² per persoon als minimum hanteren; dit conform het Programma van Eisen (PvE) voor Asielzoekerscentra;
- een verblijfsruimte voor tolken;
- verhoging van het kwaliteitsniveau van de maaltijden;
- door het COA benodigde ruimten om fasespecifieke begeleiding aan te bieden.

Voor een goede uitvoering verdient het aanbeveling in een TNV de vreemdeling ook (fase)specifieke begeleiding aan te bieden. Het verblijf in een TNV vormt straks een structureel onderdeel van de opvangketen. Iedere bewoner van een TNV-locatie zal na het verblijf in deze locatie doorstromen naar een opvanglocatie van het COA en aldaar de specifieke begeleiding ontvangen. Aangezien het Programma van Eisen van een asielzoekerscentrum als uitgangspunt wordt gehanteerd wordt in de financiële paragraaf gerekend met de prijs van een Azc-plaats. Ter toelichting kan in dit verband nog worden opgemerkt dat het huidige Programma van Eisen van een TNV-locatie afwijkt van die van een Azc voor wat betreft de kookfaciliteiten. Dit heeft evenwel nauwelijks effect op de kostprijs². Voor het overige, te denken valt aan kantooruimtes, speelzaal en recreatievoorzieningen, zal sprake moeten zijn van een min of meer gelijk Programma van Eisen.

De Proces Opvanglocatie (hotelfunctie):

De hotelfunctie is gekoppeld aan het aanmeldcentrum van de IND en heeft als doel de vreemdelingen te huisvesten gedurende de Algemene Asielprocedure van 8 dagen (zie paragraaf 3.2).

² Ten aanzien van de manier waarop de kostprijs voor de diverse opvangmodaliteiten is berekend, wordt verwezen naar bijlage 4b.

Aanbevolen wordt om bij de uitwerking van de beleidsvoornemens richting uitvoering een keuze te maken over de fysieke en geografische relatie tussen de TNV/RVL en de hotelfunctie van het AC/POL. Bij de keuze valt te denken aan een aantal mogelijkheden:

- de TNV en de hotelfunctie op 1 locatie huisvesten zonder scheiding;
- de TNV en de hotelfunctie op 1 locatie met een fysieke scheiding;
- de TNV en de hotelfunctie op verschillende locaties;
- of een samenspel van mogelijkheden.

De belangrijkste argumenten die van invloed zijn op de keuze zijn het aantal verplaatsingen van vreemdelingen (en de daaraan gekoppelde dossiers), mogelijkheden van beïnvloeding van en door vreemdelingen vanuit verschillende delen van het asielproces, financiën en organisatorische flexibiliteit.

Personeel en financiën

De bovenbeschreven aanpassing van de TNV's (creëren van extra leefbaarheidvoorzieningen) heeft de grootste financiële consequenties; de kosten bedragen € 2,6 miljoen (zie onderstaand).

Instream AC	14.000	vreemdelingen
gemiddelde verblijfstijd	12	dagen
Bezettingsgraad	87,5%	
capaciteitsbehoefte TNV	526	TNV-plaatsen
richtprijs TNV	18.000	per TNV-plaats
huidige prijs (globaal)	13.000	per TNV-plaats
aanpassen voorzieningen	€	2,6 miljoen

In de berekening wordt hierbij uitgegaan van een gemiddelde verblijfstermijn van 12 dagen in 2007 (bron maandprotocol december 2007). Op basis van de hiervoor benodigde gemiddelde hoeveelheid TNV-plaatsen is het prijsverschil doorgerekend. Dit komt neer op een bedrag van € 2,6 miljoen. Het verschil met de Business Case wordt verklaard door de gemiddelde verblijfstijd (12 dagen in deze berekening en 21 dagen in de Business Case).

Waar het de bijkomende hotelfunctie van de TNV betreft en de kosten die daarmee samenhangen, wordt verwezen naar het beleidsvoornemen 'Meer verblijfstijd van de vreemdeling in het AC' (paragraaf 3.2). Verder worden ten aanzien van dit beleidsvoornemen extra kosten verwacht ten behoeve van de TBC-screening in Ter Apel (zie paragraaf 2.5).

Ten aanzien van de door de Vp gewenste dagelijkse meldplicht wordt ervan uitgegaan dat extra kosten die dit met zich mee zou kunnen brengen, gedekt zijn door de exogene financiering.

Conclusies

Voor de werkprocessen van de IND zal de instelling van een voorbereidingstermijn in de TNV inclusief onderzoeksmogelijkheden geen ingrijpende gevolgen hebben. Aangezien de meeste asielzoekers ook in de huidige situatie enige tijd in de TNV verblijven alvorens zij hun aanvraag indienen, verandert er in dit opzicht niet veel. De onderzoeken komen hoofdzakelijk voor rekening van de Vp en/of de KMar en raken derhalve niet direct aan de werkprocessen van de IND.

Het beleidsvoornemen is vanuit het perspectief van werkprocessen uitvoerbaar. Vanuit de uitvoering wordt aanbevolen om de eerste aanmelding te laten geschieden op één ontvangstlocatie (AC Ter Apel). Voorts wordt geadviseerd om de onderdelen VWN en rechtsbijstand van de voorbereidingstermijn niet dwingend voor te schrijven. Omwille van de uitvoerbaarheid wordt aanbevolen een afsprakensysteem op te zetten en om een regievoerder aan te wijzen gedurende de voorbereidingstermijn.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoerbaarheid van dit beleidsvoornemen aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Daarbij wordt aanbevolen om in de regelgeving vast te leggen op welk moment de voorbereidingstermijn aanvangt zodat voor alle partijen duidelijk is wanneer de voorbereidingstermijn is afgelopen.

Vanuit het perspectief van accommodaties kan worden opgemerkt dat het beleidsvoornemen uitvoerbaar is. Voorwaarde hierbij is dat (eerder) in een ontvangstlocatie georganiseerd wordt dat de PIL en de TBC-screening aldaar kan plaatsvinden en niet langer dan 1 dag duurt. Een andere voorwaarde is dat in een TNV/RVL de kwaliteit van het verblijf stijgt naar het niveau van het PvE Azc. Met name zal er in een TNV/RVL meer privacy geboden moeten worden, zal er meer leefruimte moeten zijn voor de vreemdeling en zullen de leefbaarheidvoorzieningen verbeterd moeten worden. De kosten van deze kwaliteitsverbetering zijn € 2,6 miljoen.

2.4 Voorlichting VWN (2) en voorbereiding Rechtsbijstand in de TNV (3)

Inleiding

Naast fysieke rust wordt de asielzoeker in de voorbereidingstermijn voorgelicht en voorbereid op de procedure door VluchtelingenWerk Nederland respectievelijk de rechtsbijstand.

Werkprocessen

In de huidige situatie wordt de asielzoeker voorafgaand aan de asielprocedure niet voorbereid door een rechtsbijstandverlener. Wel wordt de asielzoeker in alle gevallen voorgelicht over de procedure gedurende diens verblijf in de TNV door VWN. In het voorlichtingsgesprek wordt aandacht besteed aan de asielmotieven en eventuele documenten ter staving van het relaas. Daarnaast worden er spreekuren gehouden ter beantwoording van vragen en heeft VWN een signaalfunctie in de richting van bijvoorbeeld het COA en rechtsbijstandverlening. In de nieuwe situatie zullen de hiervoor beschreven activiteiten ook worden verricht.

Tijdens de expertmeeting op 22 april 2008 heeft VWN de voorkeur uitgesproken dat onderzoeksresultaten in een zo vroeg mogelijk stadium aan de vreemdeling en diens rechtsbijstandverlener bekend worden gemaakt, opdat deze kunnen worden betrokken bij de voorbereiding. Voor wat betreft de werkzaamheden van VWN is het beleidsvoornemen als zodanig uitvoerbaar en behoeven de werkprocessen (nagenoeg) geen aanpassing.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft aangegeven dat per TNV een rooster gemaakt zal worden voor de gesprekken tussen rechtsbijstandverleners en asielzoekers. Hierbij gaat de RVR ervan uit dat elke asielzoeker in de voorbereidingstermijn een gesprek met een rechtsbijstandverlener heeft. Voor wat betreft het uitgangspunt bij de financiële berekeningen van gemiddeld één uur per asielzoeker (zie verder) geeft de RVR aan dat de advocatuur dient vast te stellen in welke mate dit realistisch is. Verder zal in elke TNV een administratieve bezetting van de RVR komen.

Uitvoeringsbeleid

De voorlichting aan de asielzoeker door VWN en de voorbereiding op de asielprocedure door een rechtsbijstandverlener voorafgaand aan de asielprocedure, hebben in het huidige beleid geen plaats. Gezien de omstandigheid dat de voorlichting door VWN en voorbereiding door rechtsbijstand in de voorbereidingstermijn een belangrijke rol in de nieuwe procedure spelen, verdient het aanbeveling om dit beleidsvoornemen in de regelgeving op te nemen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat beide activiteiten een structurele plaats krijgen in de voorbereidingstermijn. Zoals in paragraaf 2.3 is opgenomen, zou dit kunnen worden gerealiseerd door de voorbereidingstermijn inclusief de activiteiten die in deze voorbereidingstermijn kunnen plaatsvinden in hogere regelgeving vast te leggen en nader uit te werken in beleidsregels.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen kan worden uitgevoerd zonder aanpassing van de regelgeving. Om het beleidsvoornemen een structurele plaats in de asielprocedure te geven verdient het niettemin aanbeveling om het toch in de regelgeving op te nemen.

Accommodaties, opvangcapaciteit en financiën

VWN heeft aangegeven dat de ruimtebehoefte bij het verplicht geven van voorlichting, dus 100% dekking, in ieder geval één spreekkamer groter zal zijn dan in de huidige situatie. Men heeft in de nieuwe situatie behoefte aan vijf spreekkamers, al kan de behoefte per dag verschillen. Gemiddeld duurt het geven van voorlichting één uur. VWN is daarbij afhankelijk van de aard van de instroom. Komen er veel

mensen met dezelfde nationaliteit dan kan er meer groepsvoorlichting plaatsvinden en is minder ruimte nodig dan bij instroom van 'kleinere' nationaliteiten. Naast voorlichting worden er in de TNV nu al, en zeker in de toekomst, door VWN activiteiten verricht die ondersteunend zijn aan het proces asiel. Vijf spreekkamers is dus niet ruim en incidenteel kan er behoefte zijn aan het flexibel gebruik van ruimtes van ketenpartners. Er wordt aangenomen dat de inzet van VWN budgetneutraal kan worden ingevoerd.

Ten aanzien van rechtsbijstand is uitgegaan van de situatie dat per asielzoeker een uur extra tijd wordt ingericht (€ 123 per uur x 14.000) met een half uur toltijd (a € 100 per uur). In totaal € 2,4 miljoen. Ten opzichte van de Business Case is hier een verschil van € 0,6 miljoen.

Verder zal in iedere TNV kantoor- en spreekruimte aanwezig moeten zijn voor medewerkers van rechtsbijstand. In het PvE voor een Azc is niet voorzien in deze voorzieningen. Hiervoor zullen aanvullende voorzieningen beschikbaar moeten komen. De kosten voor accommodatie ten behoeve van VWN en NovA zijn meegenomen in de kostprijsberekening TNV van € 18.000.

Conclusies

Voor wat betreft de werkzaamheden van VWN is het beleidsvoornemen als zodanig uitvoerbaar en behoeven de werkprocessen (nagenoeg) geen aanpassing. Per TNV zal door RVR een rooster voor de begeleiding door rechtsbijstandverleners worden gemaakt. De planningssystematiek is gelijk aan die van de Algemene Asielprocedure. Uitgegaan wordt van gemiddeld 1 uur begeleiding per asielzoeker. De kosten hiervan bedragen € 2,4 miljoen (inclusief tolken). De RVR geeft aan dat deze aanneme bij de advocatuur geverifieerd dient te worden.

Het beleidsvoornemen kan worden uitgevoerd zonder aanpassing van de regelgeving. Om het beleidsvoornemen een structurele plaats in de asielprocedure te geven verdient het niettemin aanbeveling om het toch in de regelgeving op te nemen.

2.5 Medisch onderzoek in de TNV (4)

Inleiding

Het voornemen is om een medische screening uit te voeren in de voorbereidingstermijn. Na de aanmelding vindt momenteel een TBC-screening plaats, in Ter Apel voorafgaand aan verplaatsing naar een TNV. In paragraaf 2.2 is aanbevolen dat deze praktijk voortgezet wordt. In het vervolgproces is er op dit moment sprake van curatieve zorg in de TNV's. Asielzoekers worden echter niet structureel medisch gescreend. Het doel van dit nieuwe element in de asielprocedure is om eventuele medische problemen al in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen en zoveel mogelijk in de procedure mee te nemen, dan wel in aparte, maar parallelle, procedures.

Omdat de EAUT is gebaseerd op de beleidsbrief is de inhoud van het recent verschenen rapport van ACVZ (d.d. 2 april 2008) in deze EAUT niet meegenomen.

Werkprocessen

In de beschrijving van het beleidsvoornemen is niet nader ingevuld met welk oogmerk deze medische screening zal worden ingericht. Uit de beleidsbrief wordt opgemaakt dat dit beleidsvoornemen een uitwerking is van de aanbevelingen van de ACVZ in haar advies 'secur en snel'. De ACVZ noemt het doel van de medische screening of gezondheidscheck daarin meerledig:

- doel 1: opsporen van medische problemen die een curatieve behandeling behoeven;
- doel 2: opsporen van medische / psychische problemen die gevolgen hebben voor het horen van de asielzoeker (de 'hoorvraag');
- doel 3: inzicht krijgen in de medische problemen die mogelijk relevant zijn voor de beoordeling van het asielrelaas.

Bij de nadere uitwerking van dit beleidsvoornemen zal een (beleids)keuze moeten worden gemaakt voor een of meerdere van voornoemde doelen.

Doel 1:

Wanneer met een medische screening enkel wordt beoogd medische problemen vroegtijdig op te sporen teneinde deze adequaat en tijdig te kunnen behandelen, dan vergt dit een uitbreiding van de bestaande praktijk. Immers, nu reeds kan de asielzoeker in de TNV desgewenst een bezoek brengen aan de medische dienst. Deze voorzieningen zouden zó kunnen worden uitgebreid dat iedere asielzoeker standaard door een verpleegkundige wordt gezien. Verder zal er een protocol met een medische checklist moeten worden ontwikkeld, aan de hand waarvan de gezondheidscheck wordt uitgevoerd. Hiertoe kan aansluiting worden gezocht bij het protocol en de vragenlijst die de GGD op AC Schiphol nu al hanteert. Daar worden kwetsbare categorieën zoals amv's, zwangere vrouwen en kinderen onder de twaalf nu reeds standaard gezien door een verpleegkundige. Ook kan worden gekeken naar de werkwijzen van het MOA en de vragenlijst die het BMA hanteert tijdens missies in het kader van het hervestigingbeleid. De introductie van een dergelijke screening heeft als bijkomend voordeel dat reeds bij aankomst in Nederland inzicht wordt verkregen in iemands medische situatie. Hiermee kan mogelijk worden voorkomen dat daar eerst veel later in de procedure een beroep op wordt gedaan. Ook kan al direct na aankomst in Nederland een begin worden gemaakt met de aanleg van een medisch dossier. Dit heeft het voordeel dat wanneer iemand zich tijdens de asielprocedure beroept op medische omstandigheden, hier (door het BMA) op kan worden teruggegrepen (mits de vreemdeling hiervoor toestemming geeft).

Doel 2:

Indien met een medische screening tevens wordt beoogd medische/psychische problemen op te sporen die gevolgen hebben voor het horen van de asielzoeker, dan dient met het volgende rekening te worden gehouden. Allereerst wordt opgemerkt dat men zich hiermee begeeft op het terrein van de medische advisering. Medische behandeling en medische advisering dienen op grond van de KNMG-regeling strikt van elkaar te worden gescheiden. Op grond van deze regeling mag een behandelend arts enkel feiten verstrekken, maar geen advies uitbrengen. Dit om te voorkomen dat de verhouding tussen arts en patiënt verstoord raakt. Dit betekent dat onderzoek naar (medische) factoren die van invloed zijn op het horen van de asielzoeker door een andere verpleegkundige/arts moet worden uitgevoerd dan de verpleegkundige die de medische check met het oog op een eventueel op te starten curatieve behandeling uitvoert (doel 1).

Bij het ontwikkelen van een methodologisch kader kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij de werkwijze die is ontwikkeld door het MAPP. Momenteel gebruikt VWN een door het MAPP ontwikkeld "vroegsignaleringsinstrument" om te bepalen of er indicaties zijn van medische dan wel psychische omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het afleggen van coherente en consistente verklaringen. Indien hiervoor voldoende aanwijzingen zijn, stelt het MAPP vervolgens nader onderzoek in. De bevindingen worden neergelegd in een rapport dat de asielzoeker tijdens zijn procedure kan inbrengen. Door BMA-artsen is opgemerkt dat onduidelijk is op basis van welke criteria het MAPP momenteel tot het oordeel komt dat iemand al dan niet coherent en/of consistent kan verklaren. Het opstellen van objectieve criteria hieromtrent zal niet eenvoudig zijn. Zo is het medisch gezien erg moeilijk om een weging te maken tussen de invloed van de medische of psychische klachten op het vermogen om coherent en consistent te verklaren tussen twee verschillende personen ten aanzien van wie dezelfde diagnose (bijvoorbeeld PTSS) is gesteld. Wellicht kan hierbij worden geput uit de expertise bij het UWV. Immers, het UWV kan bogen op een ruime ervaring met het beoordelen of een cliënt gelet op zijn medische toestand in staat is om bepaalde werkzaamheden te verrichten. De plaatsvervangend kwartiermaker sociaal-medische beoordelingen van het UWV in Amsterdam heeft aangegeven open te staan voor samenwerking.

Aanbevolen wordt nader te onderzoeken of de methodiek van het MAPP als uitgangspunt kan worden genomen om de 'hoorvraag' een onderdeel te laten zijn van de medische screening.

Doel 3:

Het laatste door de ACVZ onderscheiden doel, namelijk het inzicht verkrijgen in medische problemen ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag, betreft een vergaande vorm van medische advisering. Hier is een aantal risico's aan verbonden:

- aangezien er nog geen asielaanvraag is ingediend en het asielrelaas nog niet bekend is, is het niet mogelijk te beoordelen welke medische problemen relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Daarbij is het niet aan de arts om te beoordelen wat wel en niet relevant is in het kader van de (vreemdelingrechtelijke) beoordeling. Dit valt immers buiten het bereik van zijn deskundigheid.

- voorts is het risico aanwezig dat een (kostbaar) medisch advies wordt uitgebracht, terwijl dit voor de uiteindelijke beoordeling van de aanvraag helemaal niet nodig blijkt;
- medische advisering ten behoeve van de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag zal worden aangemerkt als onderzoek naar het asielrelaas. Uit de beleidsbrief wordt opgemaakt dat het niet de bedoeling is dergelijk onderzoek al in de voorbereidingstermijn te verrichten;
- het huidige BMA-advies stoelt voornamelijk op informatie verkregen van de behandelend arts(en). De vreemdeling in de TNV staat over het algemeen (nog) niet onder behandeling. In veel gevallen zal daarom nog geen diagnose zijn gesteld en nog geen behandeling zijn opgestart, hetgeen het uitbrengen van een medisch advies in een dergelijk vroeg stadium ernstig bemoeilijkt.
- onder verwijzing naar paragraaf 5.3 wordt voorts opgemerkt dat het gelet op de gemiddelde doorlooptijd voor het uitbrengen van een BMA-advies, veelal niet mogelijk zal zijn medisch advies uit te brengen voor aanvang van de Algemene Asielprocedure;
- wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat gelet op de plicht tot medische geheimhouding, medische informatie niet in het IND-dossier terecht mag komen. Het is derhalve uitgesloten dat medische informatie die uit een medische screening naar voren komt, door een adviserend arts *sec* aan een beslismedewerker zou worden voorgelegd opdat deze kan beoordelen in hoeverre dit relevant is voor de beoordeling van de aanvraag.

Ten aanzien van de drie doelen van de medische screening kan het volgende worden geconcludeerd:

- doel 1 is uitvoerbaar. Het vergt voornamelijk een uitbreiding van de bestaande praktijk;
- doel 2 (beantwoording van de ‘hoorvraag’) is moeilijker realiseerbaar in de uitvoering, maar wordt door de IND zeker wenselijk geacht. Aanbevolen wordt om de methodiek van het MAPP als uitgangspunt te nemen en criteria aan te leggen voor de beoordeling van de ‘hoorvraag’. De expertise van het UWV kan daarbij wellicht van pas komen;
- doel 3 wordt niet opportuun geacht. Gelet op bovenstaande opmerkingen wordt aanbevolen om niet te kiezen voor een dergelijke vergaande en vroegtijdige medische advisering.

Voorts dient te worden opgemerkt dat met een medische screening aan de voorkant niet kan worden voorkomen dat de vreemdeling zich later alsnog beroept op medische problemen en daarmee is de toegevoegde waarde van een screening aan de voorkant beperkt. Naast het feit dat een vreemdeling eenvoudigweg dat recht heeft op grond van wet- en regelgeving, is medische advisering een momentopname en kent een beperkte geldigheidsduur (6 maanden).

Uitvoeringsbeleid

Het medisch onderzoek in de TNV heeft in het huidige beleid geen plaats. Om te waarborgen dat dit medisch onderzoek in de voorbereidingstermijn een structurele plaats krijgt, verdient het aanbeveling om dit beleidsvoornemen in de regelgeving op te nemen. Zoals in paragraaf 2.3 is opgenomen, zou dit kunnen worden gerealiseerd door de voorbereidingstermijn inclusief de activiteiten die in deze voorbereidingstermijn kunnen plaatsvinden in hogere regelgeving vast te leggen en nader uit te werken in beleidsregels.

Voor zover de onder *Werkprocessen* gedane aanbeveling om de medische advisering in de voorbereidingstermijn te beperken tot het beantwoorden van de ‘hoorvraag’ niet wordt overgenomen, dient voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving te worden aangepast. Medisch onderzoek dat ertoe strekt te beoordelen of de medische/psychische gesteldheid van de vreemdeling wellicht kan leiden tot een geslaagd beroep op artikel 3 EVRM zal, gelet op de jurisprudentie, in de huidige situatie immers worden beschouwd als onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag waarmee de termijn aanvangt (zie paragraaf 2.3).

Bij de uitwerking van dit beleidsvoornemen in beleidsregels is voorts het onderscheid tussen de onder *Werkprocessen* genoemde doelen van de medische screening van belang. Zo kan screenen op volksgezondheidsrisico's toegestaan zijn in het kader van de gemeentelijke taken in het kader van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) en de Infectieziektenwet. Voor het overige is medisch onderzoek alleen mogelijk met toestemming van de betrokkene (overeenkomstige toepassing van de regels inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst). Toestemming kan alleen worden verleend na adequate informatie over doel, achtergrond en eventuele risico's van het onderzoek. Hieraan kan praktische invulling worden gegeven door middel van het verstrekken van een folder opgesteld in de

meest voorkomende talen waarin dit uitgelegd wordt. Indien de betrokkene op basis van deze informatie instemt met medisch onderzoek voorziet de landsadvocaat hier geen probleem. Het verdient aanbeveling dit in het beleid neer te leggen.

Accommodaties en opvangcapaciteit

In iedere TNV-locatie zullen ruimten aanwezig moeten zijn ten behoeve van het verrichten van medisch onderzoek. Nu er onduidelijkheid is omtrent de precieze aard en inhoud van het medisch onderzoek in deze fase kan nog geen concreet beeld gegeven worden van de hoeveelheid, de aard en invulling van de ruimten. In het PvE voor een Azc is (weliswaar) voorzien in de aanwezigheid van kantooruimte en behandelkamers voor de medische dienst, echter het is onduidelijk of de voorziene ruimte voldoende is. In de TNV zal verder een afsprakensysteem in het leven geroepen moeten worden om te garanderen dat elke asielzoeker zich op een zeker moment meldt voor een medische screening. Hiertoe kan aansluiting worden gezocht bij het bestaande afsprakensysteem voor de TBC- screening.

Personeel en financiën

Nu nog geen keuze is gemaakt in de uitvoering van de medische screening en daarmee in het werkproces, is het thans onvoldoende mogelijk om een doorrekening van de kosten te maken. Voor wat betreft de TBC-screening (zie paragraaf 2.3) geldt dat deze kosten momenteel met de huidige methodiek circa 0,8 miljoen bedragen. Met het voorstel om dagelijks te screenen op de ontvangstlocatie komen deze kosten hoger uit. Het is echter niet mogelijk gebleken om daar een kostenoverzicht van te maken.

In de Business Case is een aanname gedaan van 2 miljoen voor de medische check. Dit bedrag is voornamelijk overgenomen. Concrete uitwerking van de verschillende aanbevelingen kan leiden tot hogere kosten.

Conclusies

Drie verschillende doelen voor een medische screening zijn onderscheiden. Dit zijn:

- het opsporen van medische problemen die een curatieve behandeling behoeven;
- het opsporen van medische/psychische problemen die gevolgen hebben voor het horen van de asielzoeker (de 'hoorvraag');
- het inzicht krijgen in de medische problemen die mogelijk relevant zijn voor de beoordeling van het asielrelaas.

Doel 1 is uitvoerbaar, doel 2 is moeilijker uitvoerbaar maar wordt zeker wenselijk geacht. Doel 3 daarentegen wordt niet opportuun geacht. Voorgesteld wordt, nadat keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het doel/de doelen van de medische screening om in een vervolgonderzoek de operationele invulling vast te stellen. Afhankelijk hiervan is het mogelijk om de noodzakelijke accommodatie en voorzieningen en de financiële consequenties vast te stellen. Hierin zullen tevens de consequenties van de TBC-screening (zie paragraaf 2.3) meegenomen moeten worden.

Voor wat betreft het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat het voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen niet noodzakelijk is dat de huidige regelgeving wordt aangepast. Dit is echter anders indien de uitbreiding van de beoogde medische advisering zich niet beperkt tot het beantwoorden van de 'hoorvraag'.

Om het beleidsvoornemen een structurele plaats in de asielprocedure te geven verdient het niettemin aanbeveling om het toch in de regelgeving op te nemen. Tevens verdient het aanbeveling om in het beleid neer te leggen dat de asielzoeker goed wordt geïnformeerd over het doel, de achtergrond en eventuele risico's van het onderzoek.

2.6 Vingerafdrukken en ander identiteitsonderzoek in de TNV (5)

Inleiding

Zoals reeds in paragraaf 2.3 is aangegeven vindt in de ontvangstlocatie de intake op de eerste dag plaats. De handelingen die bij de eerste aanmelding door de VP worden verricht zijn:

- de registratie van identificerende gegevens (conform het Protocol Identificatie en Labeling);

- het afnemen van vingerafdrukken (onderzoek NRI);
- het maken van pasfoto's,
- de inname van reis- en identiteitsdocumenten.

Alle gegevens worden bewaard in een “docufo-dossier” tot het moment dat de asielzoeker in het AC komt voor het indienen van zijn aanvraag. Onderzoek in Eurodac en onderzoek naar de authenticiteit van identiteitsdocumenten mag in de huidige situatie pas na aanvang van de 48-uursprocedure worden uitgevoerd. In de huidige asielprocedure vangt de 48-uurstermijn aan zodra wordt begonnen met onderzoek in Eurodac.

De regelgeving zal op dit punt worden aangepast zodat identiteitsonderzoek, waaronder ook onderzoek naar identiteitsdocumenten, reeds in de voorbereidingstermijn kan plaatsvinden zonder dat de termijnen gaan lopen. Een verbetering van het identificatieproces voorafgaand aan de procedure komt ten goede aan de besluitvorming, alsmede aan het eventuele terugkeerproces. De feitelijke rust en voorbereiding van de vreemdeling komen overigens niet in het gedrang omdat dit onderzoek op de achtergrond plaatsvindt op basis van de bij de intake (registratie) door de Vp/KMar afgenomen vingerafdrukken en de daar afgelegde verklaringen en eventueel overgelegde dan wel aangetroffen identiteitsdocumenten. De asielzoeker wordt na deze intake gedurende de voorbereidingstermijn niet meer (opnieuw) bevraagd.

Werkprocessen

Zoals in paragraaf 2.3 al is opgemerkt, heeft dit beleidsvoornemen vooral gevolgen voor de werkprocessen van de Vp en de KMar. In het kader van een optimale uitvoering worden bij bovenstaande procedure de volgende opmerkingen gemaakt:

- voor wat betreft Eurodac wordt de aanbeveling gedaan om processen te gaan koppelen, zoals bijvoorbeeld het éénmalig afnemen van vingerafdrukken voor zowel Havank als Eurodac. Dit draagt bij aan het beperken van het aantal onderzoekshandelingen dat de asielzoeker ondergaat;
- in de beleidsvoornemens wordt expliciet gesproken over onderzoek naar de authenticiteit van identiteitsdocumenten, in het kader van het identificatieproces. Vanuit de werkprocessen, bij zowel de IND als de KMar bezien, wordt aanbevolen om ook andere dan identiteitsdocumenten (denk aan documenten ter staving van de asielmotieven zoals arrestatiebevelen, vonnissen e.d.) reeds in de voorbereidingstermijn te kunnen laten vertalen en het onderzoek naar de authenticiteit te kunnen starten;
- naar aanleiding van hetgeen in paragraaf 3.5 wordt opgemerkt omtrent de (on)mogelijkheid om leeftijdsonderzoek en taalanalyse-onderzoek te incorporeren in de Algemene Asielprocedure, wordt verder in overweging gegeven om nader te onderzoeken in hoeverre dergelijke onderzoeken een plaats kunnen krijgen in de voorbereidingstermijn. Immers, beide onderzoeken betreffen onderzoek naar de identiteit van de vreemdeling.

Verder worden onderstaand opmerkingen gemaakt voor wat betreft de werkwijze bij tussentijds beschikbare documenten en hoe om te gaan met onderzoeksresultaten.

Tussentijds beschikbare documenten:

In de beleidsbrief wordt expliciet gesteld dat onderzoek plaatsvindt op basis van de gegevens die de asielzoeker bij de eerste aanmelding heeft verstrekt. Vanuit uitvoeringsperspectief lijkt het wenselijk hierop in ieder geval één uitzondering te formuleren. Veel asielzoekers vragen via VWN in de TNV documenten op in hun land van herkomst. Met het oog op eventueel op te starten onderzoek naar de authenticiteit van deze documenten, is het wenselijk de mogelijkheid in te bouwen om documenten die eerst na de eerste aanmelding worden ontvangen tussentijds bij de Vp aan te leveren. Op die wijze wordt geborgd dat ook deze stukken reeds voor aanvang van de asielprocedure kunnen worden onderzocht. Idealiter zou een dergelijke bepaling zelfs een verplichtend karakter hebben. Het zal in de praktijk echter niet mogelijk zijn te controleren of een vreemdeling nagekomen documenten onverwijld heeft ingediend.

Een wens van VWN in dit kader is de mogelijkheid om contra-expertises te verrichten. Binnen de Algemene Asielprocedure is daartoe volgens VWN onvoldoende tijd. Aan deze wens zou (deels) tegemoet gekomen kunnen worden door onderzoeksresultaten die gedurende de voorbereidingstermijn

beschikbaar komen, ook direct aan de rechtsbijstandverlener kenbaar te maken. Daarmee kunnen de onderzoeksresultaten door de rechtsbijstandsverlener worden betrokken bij de voorbereiding van de asielzoeker en kan een eventuele contra-expertise al voorafgaand aan de Algemene Asielprocedure worden opgestart.

Daarbij is overigens wel van belang dat het feit dat een contra-expertise wordt verricht in de huidige situatie niet in alle gevallen leidt tot opschorting van de beslissing op de asielaanvraag. Om de eventuele afwijzing van asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure niet in gevaar te brengen, ligt het in de rede om deze werkwijze te handhaven.

Voor zover de onderzoeksresultaten nopen tot acties die buiten de bevoegdheden van de IND liggen (zoals strafrechtelijke vervolging), ligt het in de rede dat de bevoegde autoriteiten daartoe in staat worden gesteld, ook al zou dit de voorbereidingstermijn doorkruisen. Dergelijke handelingen staan immers in beginsel los van de asielprocedure, tenzij er sprake is van strafrechtelijke vervolging op basis van valse documenten.

Beschikbaar stellen onderzoeksresultaten:

In de beleidsbrief is niet nader bepaald op welk moment de onderzoeksuitkomsten van de Vp, KMar en de medische screening aan de IND bekend gemaakt gaan worden.

Indien bekendmaking geschiedt in de voorbereidingstermijn, dus vóór de start van de Algemene Asielprocedure, heeft dit een aantal uitvoeringsconsequenties voor de IND. Te denken valt hierbij met name aan de aanleg van een asioldossier voorafgaand aan de asielprocedure (inclusief unieke nummering niet zijnde datum asielaanvraag). Indien medisch advies wordt uitgebracht waarmee in de asielprocedure rekening moet worden gehouden (traumatische ervaringen, vrouwelijke tolk etc.) zal voorts een werkwijze ontwikkeld moeten worden om te borgen dat deze informatie tijdig door een IND-medewerker wordt beoordeeld. Hetzelfde geldt in het geval reeds in de voorbereidingstermijn bekend wordt dat er een Eurodac hit is. Dit kan immers aanleiding zijn om op grond van de Dublin-verordening vast een verzoek om informatie in te dienen bij een andere lidstaat (denk aan naamsonderzoek).

Uitgaande van de situatie dat het onderzoeksresultaat inderdaad reeds in de voorbereidingstermijn aan de IND bekend gemaakt wordt, dient er voorts een werkwijze te worden ontwikkeld voor de gevallen dat de onderzoeksresultaten uitwijzen dat de vreemdeling zich heeft bediend van een valse identiteit of dat hij vanwege antecedenten strafrechtelijk kan worden vervolgd.

Gezien de omstandigheid dat er gedurende de Algemene Asielprocedure voldoende gelegenheid is om de asielzoeker te bevragen omtrent identiteit, nationaliteit en reisroute, verdient het aanbeveling om de asielzoeker eerst tijdens de Algemene Asielprocedure te confronteren met onderzoeksresultaten die samenhangen met de identiteitsvaststelling. Indien er aanleiding bestaat om aan te nemen dat de asielzoeker zich tijdens de eerste aanmelding heeft bediend van een valse identiteit kan dit vervolgens op de gebruikelijke wijze middels een wijzigingsverzoek (conform PIL) aan de Vp dan wel KMar worden voorgelegd. Deze werkwijze doet recht aan het doel van de voorbereidingstermijn: de mogelijkheid voor de asielzoeker om zich in rust op de procedure voor te bereiden sluit ook (deels) aan bij de wens van VWN om de asielzoeker eerst voor te lichten alvorens er onderzoeken plaatsvinden waarbij de asielzoeker om informatie wordt gevraagd of waarbij deze wordt geconfronteerd met onderzoeksresultaten.

Uitvoeringsbeleid

In de beleidsbrief is al aangegeven dat het kabinet voornemens is om in de regelgeving te borgen dat reeds voorafgaand aan de Algemene Asielprocedure onderzoek kan worden verricht zonder dat daarmee de termijnen van de Algemene Asielprocedure gaan lopen. Dit is een absolute randvoorwaarde voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen, omdat voorkomen moet worden dat er, net als in de huidige situatie, Afdelingsjurisprudentie wordt gegenereerd die dit beleidsvoornemen onuitvoerbaar maakt. De aanvang van de huidige 48-uurstermijn is naar het oordeel van de ABRS geregeld in artikel 1.1, aanhef en onder f, Vb, gelezen in samenhang met artikel 69 Vw. Ingevolge bestendige Afdelingsjurisprudentie worden de uren die voor het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag worden benut aangemerkt als procesuren in de zin van artikel 1.1, aanhef en onder f van Vb³. Uit artikel 69, tweede lid,

³ AbRS 25 februari 2002, nr. 200200319/1, JV 2002/123,
AbRS 22 mei 2002, nr. 200201773/1, JV 2002/225.

van de Vw volgt dat de termijn in ieder geval begint te lopen met de indiening van de aanvraag. Indien daaraan voorafgaand al enig op de in te dienen aanvraag gericht onderzoek heeft plaatsgevonden, is de termijn met de aanvang van dat onderzoek gaan lopen⁴. Volgens de Vc (C10/1.2) vangt de 48-uurstermijn thans aan op het moment dat de Vp/KMar in het AC begint met het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Op deze hoofdregel zijn in dezelfde paragraaf een aantal uitzonderingen neergelegd.

In paragraaf C10/2.1 Vc is neergelegd dat de vreemdeling die bij de vreemdelingenpolitie in een AC te kennen geeft asiel te willen aanvragen op grond van artikel 55, tweede lid, Vw wordt onderzocht op de aanwezigheid van documenten. Daarnaast wordt gecontroleerd of de asielzoeker voorkomt in het opsporingsregister of in het (N)SIS en worden de handelingen uitgevoerd, genoemd in artikel 3.109 Vb (foto, dactyloscopie). In de paragraaf over de handelingen van toezicht na de indiening van de asielaanvraag is opgenomen dat het Eurodac onderzoek plaatsvindt op het moment dat de asielaanvraag is ingediend (Vc C11/1.2). Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren dient de regelgeving aangepast te worden. Dit geldt niet alleen voor genoemde paragrafen in de Vc, maar tevens voor artikel 1.1, aanhef en onder f, Vb in verband met het starten van de termijnen.

Bij de uitwerking van dit beleidsvoornemen in beleidsregels dient rekening te worden gehouden met het volgende.

In de beleidsbrief is niet gespecificeerd wat voor soorten identiteitsonderzoek er, afgezien van het Eurodac-onderzoek en onderzoek naar de authenticiteit van identiteitsdocumenten, in de periode voorafgaand aan de asielprocedure kunnen plaatsvinden. Het verdient aanbeveling om dit in beleidsregels uit te werken. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door in de Vc een niet-limitatieve lijst met de meest voorkomende soorten onderzoek te benoemen zodat de mogelijkheid wordt opengelaten om – wanneer bijvoorbeeld nieuwe vormen van (identiteits)onderzoek zich aandienen – ook andersoortig onderzoek te doen. Voor zover de aanbevelingen met betrekking tot het doen van onderzoek naar andere dan identiteitsdocumenten en het doen van onderzoek naar documenten die eerst op een later moment gedurende de voorbereidingstermijn beschikbaar komen worden overgenomen (zie onder *Werkprocessen*), dient dit ook in het beleid te worden opgenomen. Hetzelfde geldt voor de werkwijze die gevolgd dient te worden indien het onderzoeksresultaat gedurende de voorbereidingstermijn beschikbaar komt. Ook hiervoor geldt weer dat dit aanpassing van de regelgeving vergt gezien het feit dat dergelijk onderzoek thans de termijnen doet aanvangen (paragraaf 2.3).

Daarnaast is in de beleidsbrief niet aangegeven door welke organisatie deze identiteitsonderzoeken kunnen worden uitgevoerd. VWN heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat de onderzoeken worden verricht door gekwalificeerd personeel. Dit zou mogelijk gewaarborgd kunnen worden door in het beleid of een (openbare) werkinstructie vast te leggen welke soorten onderzoek door welke organisatie(s) uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast acht VWN het van belang dat het verzamelen van informatie zorgvuldig gebeurt.

Personeel en financiën

Aangenomen wordt dat de onderzoekstijd (de gemiddelde tijd die Vp en KMar besteden aan identiteitsonderzoek) niet zal toenemen. Ook is aangenomen dat de IND in deze periode de asielzoeker niet hoeft te confronteren met enig onderzoeksresultaat omdat de Algemene Asielprocedure daar in principe voldoende ruimte voor zou moeten bieden. Conclusie is voornamelijk dat aan dit beleidsvoornemen geen financiële en personele gevolgen kleven.

Conclusies

Het beleidsvoornemen is vanuit het perspectief van de werkprocessen als zodanig uitvoerbaar. Geen andere wijzigingen in de uitvoering worden voorzien dan een verschuiving van sommige onderzoeken naar een eerder stadium in de procedure. De aanbevelingen die worden gedaan hebben betrekking op het koppelen van onderzoeksprocessen, de mogelijkheid tot onderzoek van later ingekomen documenten, de mogelijkheid tot onderzoek van andere dan identiteitsdocumenten, het ontwikkelen

⁴ AbRS 7 augustus 2002, nr. 200203202/1, JV 2002/323.

van een werkwijze voor tijdige beoordeling en het ontwikkelen van een werkwijze indien onderzoeksresultaten uitwijzen dat de vreemdeling een andere identiteit heeft, dan wel (strafrechtelijke) antecedenten heeft, inclusief het moment van kenbaar maken van die informatie. Verder wordt aanbevolen om te bezien of het mogelijk is om leeftijds- en taalanalyseonderzoek een plaats te geven in de voorbereidingstermijn, dit om onderzoeksresultaten eerder beschikbaar te hebben en het afdoeningpercentage in de Algemene Asielprocedure hierdoor positief te beïnvloeden.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoerbaarheid van dit beleidsvoornemen aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Het doen van onderzoek voorafgaand aan de ondertekening van de asielaanvraag brengt het risico op (voor de IND) negatieve jurisprudentie met zich mee, indien in de regelgeving niet of onvoldoende wordt gewaarborgd dat daarmee de termijnen van de Algemene Asielprocedure aanvangen.

Aanbevolen wordt verder om in het beleid neer te leggen wat voor soorten identiteitsonderzoek tijdens de voorbereidingstermijn kunnen plaatsvinden, door wie de onderzoeken uitgevoerd kunnen worden en wat er dient te gebeuren met het onderzoeksresultaat. Vooralsnog worden geen financiële consequenties aan dit beleidsvoornemen verbonden.

2.7 Uitzonderingen op voorbereidingstermijn asielprocedure (30)

Inleiding

In een aantal gevallen kan als uitzondering worden afgezien van een voorbereidingstermijn. In de beleidsbrief worden in dit kader genoemd:

- vreemdelingen aan wie een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd,
- indieners van een vervolgaanvraag,
- asielzoekers bij wie sprake is van openbare orde-aspecten,
- asielzoekers die evident misbruik maken van de procedure.

Werkprocessen en uitvoeringsbeleid

Reeds in de huidige situatie worden bepaalde categorieën asielzoekers uitgezonderd van plaatsing in de TNV. Op grond van de huidige paragraaf C10/2.3 Vc is het al mogelijk om bepaalde categorieën asielzoekers direct op te nemen in de AC-procedure. Kinderen jonger dan zes maanden en hun ouders, alsmede hoogzwangeren van 34 weken of langer worden niet naar een TNV doorverwezen. Amv's en asielzoekers bij wie sprake is van een medische noodsituatie of van wie het verblijf in een TNV ongewenst wordt geacht (bijvoorbeeld door een arts), worden in beginsel niet naar een TNV doorverwezen. In de praktijk wordt ook voorrang verleend aan personen die in de TNV slachtoffer zijn of dreigen te worden van geweld of intimidatie zijdens andere asielzoekers (bijvoorbeeld homoseksuelen of bij etnische en religieuze rivaliteit) of personen die voor overlast zorgen in de TNV of de gemeente. Voor de uitvoeringspraktijk heeft dit beleidsvoornemen geen grote gevolgen.

De uitzonderingen die in de beleidsbrief zijn opgenomen zijn niet opgenomen in het huidige beleid. Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren dient genoemd beleid derhalve te worden aangepast. Gezien de eerdere aanbeveling (paragraaf 2.3) om de voorbereidingstermijn in de hogere regelgeving neer te leggen, ligt het in de rede om de mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen ook in de hogere regelgeving neer te leggen. De verdere uitwerking hiervan kan in beleidsregels worden neergelegd. Op die manier wordt een zekere flexibiliteit met betrekking tot deze uitzonderingscategorieën gewaarborgd doordat beleidsregels relatief eenvoudig zijn aan te passen.

Uit de beleidsbrief blijkt overigens niet expliciet of de categorieën asielzoekers die volgens het huidige beleid niet of in beginsel niet in een TNV worden opgenomen in de nieuwe situatie als uitzondering moeten gelden op de voorbereidingstermijn. Dit bestaande beleid is het gevolg van de omstandigheid dat de voorzieningen in de huidige TNV niet zijn gericht op de opvang van dergelijke categorieën asielzoekers. Gelet op het doel van de voorbereidingstermijn verdient het aanbeveling om juist deze kwetsbare categorieën asielzoekers niet uit te sluiten van deze termijn, ook niet vanwege het voorzieningenniveau in de TNV. Juist deze categorieën hebben belang bij rust, voorbereiding en voorlichting. De uitzonderingscategorieën die wel in de beleidsbrief worden genoemd (vervolgaanvragers, aanvragers die een gevaar voor de openbare orde vormen, aanvragers die misbruik maken van de procedure) worden op geheel andere gronden uitgezonderd van opname in de TNV.

Derhalve wordt aanbevolen het voorzieningenniveau van de TNV zodanig te verbeteren dat ook genoemde kwetsbare groepen in de nieuwe situatie gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om zich voorafgaand aan de Algemene Asielprocedure in rust op de procedure voor te bereiden.

In aanvulling op de aanbeveling om de TNV's zo in te richten dat ook kwetsbare groepen hier een voorbereidingstermijn kunnen doorlopen (*zie Accommodaties en opvangcapaciteit*), wordt omwille van de uitvoerbaarheid geadviseerd om een regisseur aan te stellen. Deze regisseur draagt zorg voor de onderkenning van kwetsbare vreemdelingen en fungeert als aanspreekpunt voor de diverse ketenpartners. Zo nodig coördineert de regisseur de overplaatsing van de vreemdeling naar dat deel van de TNV dat speciaal is ingericht voor kwetsbare groepen en draagt zorg voor een nauwe afstemming met de planning van de IND op het aanmeldcentrum en met andere ketenpartners. Deze taak als regisseur kan gecombineerd worden met andere regietaken (*zie paragraaf 2.3*).

Accommodaties en opvangcapaciteit

Kwetsbare vreemdelingen zoals asielzoekers met een medische noodsituatie, psychische problematiek of slachtoffers van mensenhandel (*zie werkprocessen en uitvoeringsbeleid*) zullen ook in staat moeten worden gesteld fysieke rust te hebben en in de gelegenheid moeten zijn om zich op de procedure voor te bereiden. Een goede, eenduidige uitvoering is er bij gebaat dat voor deze groep vreemdelingen geen uitzondering bestaat op de rust- en voorbereidingstermijn. Vereist is wel dat de voorzieningen in de TNV-locaties toereikend zijn om deze groep vreemdelingen te huisvesten. Hierbij wordt niet gedacht aan één locatie voor kwetsbare groepen maar om in een gedeelte van elke TNV-locatie, bijvoorbeeld een vleugel of een afdeling, de benodigde voorzieningen aan te brengen.

Voor wat betreft vreemdelingen die de openbare orde verstoren komt het regelmatig voor dat uitzonderingen op de procesgang worden gemaakt. In dit geval is het denkbaar dat er direct na de intake en TBC-screening, een versnelde doorplaatsing plaatsvindt naar de Algemene Asielprocedure. Het gaat hier om slechts enkele vreemdelingen per week voor wie het niet nodig of wenselijk is om een aparte opvanglocatie in te richten. Wel wordt aanbevolen om deze groep te laten verblijven in één TNV-locatie, de behandeling van de Algemene Asielprocedure vindt in het hierbij behorend AC plaats.

Personeel en financiën

Ten aanzien van de groep kwetsbare asielzoekers waarvoor een specifiek voorzieningenniveau in de TNV gewenst is (zwangere vrouwen, zeer jonge kinderen, asielzoekers met medische problemen etc.) is door het COA een bedrag meegenomen in de € 2,6 miljoen extra kosten die opgenomen zijn bij paragraaf 2.3.

Conclusies

Het beleidsvoornemen is vanuit het perspectief van de werkprocessen uitvoerbaar. Wel wordt aanbevolen om met regievoering te gaan werken. Verder wordt geconcludeerd dat voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving dient te worden aangepast. Aanbevolen wordt om de kwetsbare categorieën asielzoekers, die in het huidige beleid worden uitgezonderd van verblijf in de TNV, in de nieuwe situatie niet van de voorbereidingstermijn uit te zonderen.

Ook vanuit het perspectief van accommodatie en opvangcapaciteit is dit beleidsvoornemen uitvoerbaar. Hierbij is het wel noodzakelijk dat in de TNV-locatie de voorzieningen aangepast worden aan wat specifiek nodig is voor de verschillende kwetsbare groepen. Voorgesteld wordt om vleugels/afdelingen in verschillende TNV's in te richten voor verschillende kwetsbare groepen. De investeringen hiervoor zijn onder de kosten van beleidsvoornemen 1 (*paragraaf 2.3*) opgenomen.

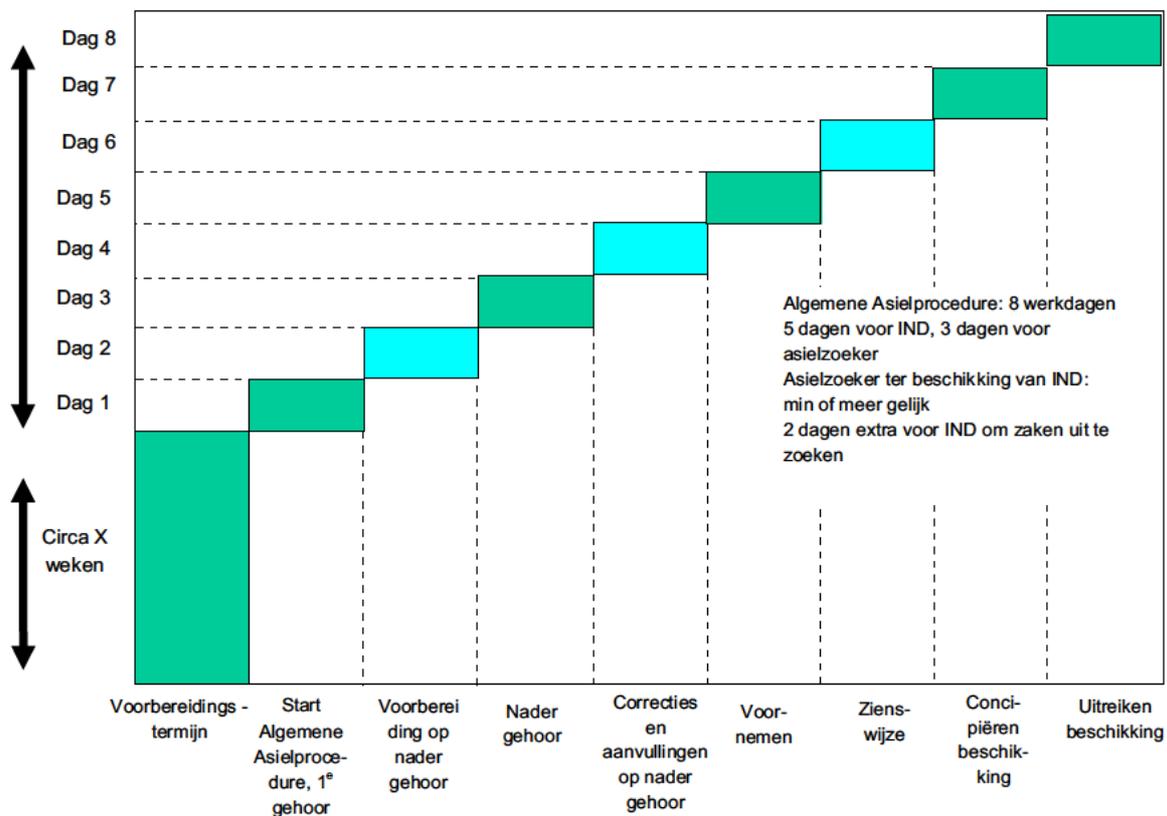
3 Algemene Asielprocedure

3.1 Inleiding

De huidige 48-uursprocedure (straks: 'Algemene Asielprocedure') wordt in bescheiden mate verlengd naar acht dagen. Om ten opzichte van de huidige situatie meer balans aan te brengen in de tijdverdeling zijn er drie dagen beschikbaar voor de asielzoeker/rechtsbijstand en vijf dagen voor de IND. Hiermee wordt de procedure zorgvuldiger en beter planbaar. De bestaande processtappen veranderen niet in dit nieuwe model, dat hieronder is weergegeven, maar worden opgedeeld en krijgen elk een vaste, volledige dag. De verdeling van de stappen over de dagen is als volgt:

- dag 1: eerste gehoor;
- dag 2: voorbereiding op nader gehoor (asielzoeker);
- dag 3: nader gehoor;
- dag 4: correcties en aanvullingen op nader gehoor (asielzoeker);
- dag 5: voornemen;
- dag 6: zienswijze (asielzoeker);
- dag 7: concipiëren beschikking;
- dag 8: uitreiken beschikking.

Schematisch wordt dit als volgt weergegeven:



Figuur 2: 8-dagenmodel voor de Algemene Asielprocedure

Hierbij kunnen nog de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- de stappen gedurende de eerste zes dagen dienen ook op deze dagen gerealiseerd te worden. De dagen 7 en 8 vormen één blok. Het concipiëren van de beschikking hoeft niet op dag 7 gereed te zijn;

- zowel het concipiëren als het uitreiken van de beschikking dient uiterlijk aan het eind van de 8e dag gerealiseerd te zijn;
- elke asielzoeker in de Algemene Asielprocedure volgt de stappen tot en met correcties en aanvullingen op het nader gehoor, dit geldt ook voor degenen waarvan reeds tijdens de procedure bekend is dat ze naar de Verlengde Asielprocedure gaan.

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van de beleidsvoornemens voor de land-AC's. In paragraaf 3.9 zijn de consequenties voor AC Schiphol weergegeven.

3.2 Meer tijd voor IND om aanvraag te behandelen (7) en meer verblijfstijd van vreemdeling in AC (accommodatie) (9)

Inleiding

Voor de IND staan vijf dagen ter beschikking voor het behandelen van de aanvraag. Deze vijf dagen betekenen een (beperkte) verruiming van de nu ter beschikking staande tijd, maar het voornaamste voordeel bestaat eruit dat dit volle en ononderbroken (werk)dagen zijn. In de huidige 48-uursprocedure zijn de dagen opgeknipt in delen of aantallen uren, wat minder planbaar is en waardoor tijd weglekt. Met het voorgestelde 8-dagenmodel wordt dit probleem naar verwachting opgelost. Een consequentie van de beperkte verlenging van de Algemene Asielprocedure is dat de vreemdeling meer tijd zal doorbrengen op het aanmeldcentrum. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de voorzieningen.

Werkprocessen

Dag 1 (Intake Vp en eerste gehoor)

In de beleidsbrief wordt gesteld dat de aanvraag wordt ondertekend op de eerste dag van de Algemene Asielprocedure. Dit heeft echter tot gevolg dat tijd die de Vp nodig heeft voor het verrichten van haar werkzaamheden bij aanvang van de asielprocedure, zoals de veiligheidsfoullering en de inname van nieuw aangetroffen documenten, ten koste gaat van de tijd die de IND op dag 1 heeft voor het afnemen van het eerste gehoor. Nadat het dossier van de Vp is ontvangen, moet de IND bovendien eerst nog een aantal administratieve handelingen verrichten alvorens met het eerste gehoor kan worden begonnen. Dit brengt het risico met zich mee van termijnoverschrijding.

Er zijn drie oplossingsscenario's voor dit probleem te bedenken:

Scenario 1: de Vp (of een andere partij) zorgt aan het begin van dag 1 voor een snelle verwerking van de instroom, zodat er voldoende tijd overblijft voor de IND voor het afnemen van een eerste gehoor;

Scenario 2: asielzoekers stromen al op dag 0 in het aanmeldcentrum, en zijn derhalve op dag 1 de gehele dag beschikbaar voor het eerste gehoor;

Scenario 3: door een verruiming van de openingstijden ontstaat er voldoende ruimte voor Vp en IND om beide hun werkzaamheden op dag 1 te kunnen afronden.

– Scenario 1

Om de IND in de nieuwe procedure voldoende ruimte te laten om het eerste gehoor op dag 1 af te ronden, is het van belang dat asielzoekers zich die dag zo vroeg mogelijk melden bij de Vp. Immers hoe later het eerste gehoor begint, des te groter de kans dat de termijn wordt overschreden. Dit betekent voor de Vp echter wel dat het zwaartepunt van de werkzaamheden verschuift naar de ochtend.

In de huidige situatie kan de Vp op AC Ter Apel maximaal vijftig asielzoekers (op afspraak) verwerken in de daarvoor beschikbare eerste 4 uur van de procedure. Deze instroom wordt verdeeld over de dag, dus vijftientig asielzoekers 's morgens en vijftientig asielzoekers 's middags. De verwerkingscapaciteit van de Vp wordt op dit moment in belangrijke mate gedicteerd door de tijd die nodig is om Eurodac te bevragen. Aangezien de bevraging van Eurodac naar de eerste aanmelding wordt overgeheveld, kan een versnelling in de verwerking van de instroom worden gerealiseerd. Gelet op de normtijd voor een eerste gehoor van 365 minuten, en bij de huidige gemiddelde daginstroom (in ACTA) van 30 asielzoekers, is het echter de vraag of die enkele versnelling door de overheveling van de bevraging van Eurodac voldoende is. Derhalve wordt tevens de aanbeveling gedaan om te onderzoeken of (een deel van) de handelingen die door de Vp worden verricht, ook daadwerkelijk door de Vp moeten worden verricht of dat deze ook door een andere partij kunnen worden uitgevoerd. Zo wordt de veiligheidsfoullering van asielzoekers die bijvoorbeeld in de avonduren het aanmeldcentrum tijdelijk verlaten bij terugkeer nu al uitgevoerd

door de beveiliging. Dit heeft als voordeel dat bij een tijdelijke verhoging van de instroom eenvoudiger kan worden opgeschaald zonder dat (bindende) termijnen worden overschreden.

– Scenario 2

Het tweede scenario is om asielzoekers al op dag 0 te laten instromen, zodat zij op dag 1 de gehele dag beschikbaar zijn voor het eerste gehoor. Dit betekent echter een verlenging van het verblijf op het aanmeldcentrum. VWN heeft aangegeven hier zeer kritisch tegenover te staan.

– Scenario 3

In het derde scenario worden de openingstijden van het aanmeldcentrum verruimd. Hierdoor kan beter worden gewaarborgd dat alle handelingen van de eerste procesdag kunnen worden afgerond.

De expertmeeting 'Blokkenmodel' resulteerde in een voorkeur voor scenario 3, waar mogelijk in combinatie met scenario 1. Wel wordt aangegeven dat het herinvoeren van avonddiensten bij IND-medewerkers vermoedelijk op weerstand zal stuiten. Tijdens de expertmeeting op 22 april 2008 heeft de Raad voor Rechtsbijstand voorts aangegeven dat verruiming van de openingstijden ook consequenties heeft voor het benodigde aantal rechtsbijstandverleners en voor het aantal benodigde spreekkamers. Ook VWN heeft aangegeven dat de VWN-helppes op dit moment geopend is van 09.00 uur tot 17.00 uur en dat verruiming van de openingstijden een verruiming van inzet van personeel en middelen vereist (geldt voor alle betrokken ketenpartners).

Op 14 mei 2008 heeft de hoofddirectie van de IND -tijdens de bespreking van de conceptrapportage- aangegeven niet te opteren voor scenario 3. Derhalve dienen de consequenties van de verschillende scenario's (of combinaties daarvan) danwel andere varianten nader te worden beschouwd.

Dag 3 (nader gehoor)

Ook voor het nader gehoor geldt dat idealiter zo vroeg mogelijk op de dag een aanvang wordt gemaakt met het gehoor, om overschrijding van de bindende termijn zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent alleen al dat de IND in AC Ter Apel iedere ochtend zo'n 60 tolken nodig heeft. Daarbovenop komen nog de tolken die rechtsbijstand nodig heeft voor voorbereidingen, correcties en aanvullingen, nabesprekingen van voornemens en zienswijzen. Dit heeft dus de nodige gevolgen voor de tolken capaciteit. Anderzijds zijn er de volgende effecten:

- er zijn minder tolken nodig in de verlengde procedure, nu daar minder nader gehoren zullen worden afgenomen;
- door de betere planbaarheid kunnen tolken efficiënter worden ingezet en komt het minder vaak voor dat tolken gedurende langere tijd moeten wachten.

Het plannen van de nader gehoren op de ochtend heeft voorts gevolgen voor het aantal hoorkamers, de tolkenwachtruimte, alsmede het aantal benodigde hoormedewerkers. Nu deze extra ruimtebehoefte niet kan worden gerealiseerd in de gebouwen die momenteel als AC in gebruik zijn, is de opening van een of meerdere extra AC's noodzakelijk (zie paragraaf 3.4).

In de huidige situatie kan een medewerker die klaar is met het afnemen van een gehoor, de rest van zijn of haar werkdag besteden aan een nieuw gehoor dat zo nodig de volgende dag kan worden afgerond. In de voorgestelde Algemene Asielprocedure kan dat niet, immers de activiteiten zijn aan een procesdag gebonden. Dit kan leiden tot inefficiënte inzet van arbeid. Anderzijds kan wel eventueel een begin worden gemaakt met een voornemen of een beschikking, nu die werkzaamheden wel op een andere dag kunnen worden voortgezet. Ook de integratie van AC en OC-werkzaamheden kan hier uitkomst bieden. Binnen de IND is deze integratie thans onderwerp van onderzoek (pilot AC-OC Integratie).

Uitvoeringsbeleid

In de huidige situatie duurt de AC-procedure 48 procesuren, waarbij de uren van 18.00 uur tot 08.00 uur niet worden meegerekend, evenals -behalve in AC Schiphol- de uren tijdens het weekeinde en erkende feestdagen. Dit volgt uit artikel 1.1, aanhef en onder f, Vb en is uitgewerkt in paragraaf C10/1.2Vc. Er is in de huidige regelgeving niets vastgelegd omtrent de termijnen die de IND heeft voor de verschillende processtappen: de enige termijn waar de IND aan gebonden is, is de 48-uurstermijn.

Gezien de omstandigheid dat de verschillende stappen binnen de Algemene Asielprocedure in de nieuwe situatie niet meer worden benoemd in “procedures” maar in “dagen”, dient de regelgeving te worden aangepast om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren. Alle verwijzingen naar de 48-uurstermijn en (48) procedures, dienen te worden geschrapt, en/of vervangen. Dergelijke verwijzingen zijn niet alleen te vinden in de Vc, maar tevens in de Vw (artikel 62, 69 en 82) en het Vb (3.112, 3.116, 3.117, 3.118).

Voorts dienen de nieuwe termijnen die voor de IND gaan gelden in de regelgeving te worden vastgelegd. Het ligt in de rede om dit, gezien de omstandigheid dat deze termijnen bindend zullen zijn, in hogere regelgeving te doen en dit uit te werken in beleidsregels.

Bij de nadere uitwerking van dit beleidsvoornemen in beleidsregels dient rekening te worden gehouden met het volgende.

De beleidsbrief biedt geen duidelijkheid over de vraag op welk moment de ‘producten’ die voortvloeien uit de verschillende processtappen (rapport van eerste gehoor, rapport van nader gehoor, correcties en aanvullingen, voornemen, zienswijze, beschikking) aan de andere partij beschikbaar dienen te worden gesteld. Het kan voorkomen dat deze producten al halverwege de dag die voor de processtap is gereserveerd beschikbaar zijn (bijvoorbeeld: de IND heeft het verslag van nader gehoor reeds om 13.00 uur beschikbaar, of de rechtsbijstandverlener heeft de zienswijze reeds om 15.00 uur beschikbaar). In de huidige situatie worden de producten uitgereikt en aan de rechtsbijstand overhandigd op het moment dat ze klaar zijn. Dat betekent dat de rechtsbijstand in de ene zaak feitelijk eerder over een product beschikt dan in de andere zaak. Tot dusver is deze praktijk, voor zover bekend, nimmer bij de rechtbank ter discussie gesteld in het kader van rechtsongelijkheid. De Raad voor Rechtsbijstand heeft tijdens de expertmeeting van 22 april jl. aangegeven in te schatten dat dit ook in de nieuwe situatie niet zal gebeuren indien de huidige praktijk (direct uitreiken) wordt voortgezet. Het betreffende product wordt door de medewerkers van de rechtsbijstand feitelijk pas aan de gemachtigde van de asielzoeker overhandigd wanneer deze daadwerkelijk begint met de volgende processtap. Dit werd tijdens de expertmeeting bevestigd door IND-medewerkers van het AC Ter Apel. Niettemin draagt deze werkwijze toch een zeker risico in zich, daar niet te voorspellen valt in hoeverre individuele rechtsbijstandverleners de nieuwe situatie - waarin bindende termijnen een nog grotere rol spelen dan in de huidige situatie - zullen aangrijpen om de oude werkwijze toch ter zitting ter discussie te stellen.

Gezien de wens vanuit de uitvoering om het tijdstip van uitreiking van de producten niet in de regelgeving vast te leggen maar vast te houden aan de oude werkwijze, alsmede het feit dat het risico op juridische discussies hieromtrent klein wordt geacht, wordt aanbevolen om de huidige werkwijze te handhaven. Mochten er in individuele zaken toch problemen ontstaan dan verdient het aanbeveling om achteraf alsnog in het beleid vast te leggen dat genoemde producten in alle gevallen standaard op een vooraf bepaald tijdstip (bijvoorbeeld einde werkdag of begin volgende werkdag) aan de andere partij worden overhandigd. Gezien de omstandigheid dat hiervoor geen aanpassing van hogere regelgeving noodzakelijk is, is dit relatief eenvoudig te wijzigen.

Aanbevolen wordt voorts om in de regelgeving te bepalen dat het uitreiken van de beschikking “uiterlijk op dag 8” plaatsvindt. Op die wijze wordt het mogelijk om de beschikking, indien dit mogelijk is, reeds eerder uit te reiken. Zeker in het geval van inwillingen zal dit vaak reeds vanaf dag 5 mogelijk zijn. Dit voorkomt dat de asielzoeker onnodig lang in het AC dient te verblijven en voorkomt tevens dat zienswijzes die binnenkomen na afloop van de reactietermijn, bijvoorbeeld in de loop van dag 8, nog dienen te worden meegenomen in de beschikking waardoor de acht dagentermijn mogelijk in gevaar zou kunnen komen.

Tijdens de expertmeeting van 22 april jl. heeft de Raad voor Rechtsbijstand aangegeven dat het ook in de nieuwe procedure voor rechtsbijstandverleners mogelijk moet blijven om, na uitreiking van de beschikking, een nabespreking en een eventueel *second opinion*-gesprek met de asielzoeker te voeren in het kader van eventuele in te stellen rechtsmiddelen. Gezien de omstandigheid dat deze activiteiten plaatsvinden buiten de acht dagentermijn, ligt het niet in de rede dat deze werkwijze in de regelgeving wordt opgenomen. Dit dient veeleer te worden vastgelegd in onderlinge werkafspraken.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Een langere duur van de behandelingsduur in de Algemene Asielprocedure brengt, bezien vanuit het oogpunt van accommodaties, voor een goede uitvoerbaarheid enkele randvoorwaarden en aanbevelingen met zich mee. Ze worden hieronder onderverdeeld in aanbevelingen voor 'hotelfunctie/POL' en voor het 'aanmeldcentrum'.

Hotelfunctie/POL:

Het doel van deze locatie is de vreemdelingen te huisvesten gedurende de aanmeldprocedure van 8 dagen. In kalenderdagen omgerekend komt dit neer op een verblijfsduur van minimaal 4 en maximaal 12 dagen (indien sprake is van twee weekenden).

Randvoorwaarde voor de ruimere verblijfsduur is de verbetering van het voorzieningsniveau naar het PvE Azc. De ruimere verblijfsduur is tweeledig. De vreemdeling zal gemiddeld genomen meer dagen in de hotelfunctie verblijven en gedurende die dagen frequenter in de hotelfunctie aanwezig zijn. Daarmee neemt ook de tijd toe dat de asielzoeker niet bezig is met zijn aanvraag en daarmee de noodzaak om die tijd in een leefbaardere omgeving te kunnen doormaken dan de huidige slaap- en wachtruimten in het AC. Zeker in deze periode die voor de asielzoeker een zware, inspannende, emotionele en belastende zal zijn, nu hij in deze periode uitgebreid moet vertellen wat de reden is van zijn vertrek naar Nederland. De verblijfsaccommodatie van het huidige AC is niet ingericht op groepen personen die, mogelijk, gedurende maximaal 12 dagen verblijven.

Het is overigens niet ondenkbaar dat verbetering van de leefomgeving tijdens de behandeling van aanvraag in het AC, de kwaliteit van het onderzoek en het proces ten goede zal komen. De asielzoeker zal bijvoorbeeld beter uitgerust aan het nader gehoor kunnen deelnemen.

Mede om het aantal vervoersbewegingen beperkt te houden is het van belang dat de accommodatie waar het onderdak geboden wordt zich bevindt in de directe nabijheid van het AC (op loopafstand).

Aangezien het Programma van Eisen van een asielzoekerscentrum als uitgangspunt wordt gehanteerd wordt in de financiële paragraaf gerekend met de prijs van een Azc-plaats.

Het aanmeldcentrum (AC):

De functie van het aanmeldcentrum is om de algemene asielprocedure te faciliteren. Randvoorwaarde is dat er voldoende werkplekken en spreekkamers in de aanmeldcentra (AC's) beschikbaar zijn. Het beleidsvoornemen leidt tot een uitbreiding van het aantal werkplekken en spreekkamers. De duur van een eerste gehoor is gelijk aan een nader gehoor. Dat betekent, bij een instroom van minimaal 20 te horen asielzoekers per dag, zowel voor 1^e als nader gehoor 40 spreekruimten. Nu naast de eerste gehoren ook de nadere gehoren tijdens de Algemene Asielprocedure plaatsvinden, is er een verschuiving van capaciteit van de huidige OC procedure naar de Algemene Asielprocedure. De minder flexibele planningsmogelijkheden doordat er in de nieuwe procedure één processtap per dag wordt gemaakt, zal ook een uitbreiding van spreekkamers vereisen.

Naast ruimten is ook de beschikbaarheid van voldoende facilitaire voorzieningen noodzakelijk. Aandacht hierbij vormt het feit dat bij een grote instroom logistiek en fysiek voldoende ruimte en facilitaire voorzieningen snel beschikbaar moeten zijn. Bij krimp zal dit een omgekeerde beweging zijn, hierover meer in paragraaf 3.8 aangaande buffercapaciteit.

Wij bevelen aan te onderzoeken in hoeverre de uitbreiding van het aantal spreekkamers en werkplekken binnen de huidige aanmeldcentra gerealiseerd kan worden. Naast ruimten voor de IND (en zoals eerder opgemerkt rechtsbijstand) is in een aanmeldcentrum ook ruimte nodig voor VWN. VWN is op verzoek van rechtsbijstand aanwezig bij een deel van het eerste en een deel van het nader gehoor en beantwoordt vragen van asielzoekers. Om deze taken vanuit het AC te kunnen verrichten en zo snel beschikbaar te zijn, zijn enkele werkruimten nodig.

Een goede uitvoering van de maatregelen is er bij gebaat wanneer het verzorgen van het onderdak tijdens de Algemene Asielprocedure de taak is van het COA, zowel doordeweeks als tijdens de weekenden en de behandeling van de aanvraag de taak is van de IND. Aanbevolen wordt om deze taakverdeling ook voor dit deel van het proces af te spreken.

Personeel en financiën

Dit beleidsvoornemen heeft een aantal financiële consequenties. Deze zijn:

- meer inzet van personeel van de IND;
- meer opvangcapaciteit en betere voorzieningen.

Meer inzet van personeel van de IND:

In de Algemene Asielprocedure wordt voorzien dat voor het afhandelen van een aanvraag een hogere capacitaire inzet vereist is. Vooralsnog wordt uitgegaan van 3 uur extra inzet per asielaanvraag. 3 uur extra à € 100 voor 14.000 Asielzoekers is € 4,2 miljoen. De 3 uur extra inzet is overgenomen vanuit de Business Case en kon niet gevalideerd worden.

Meer opvangcapaciteit en betere voorzieningen:

De benodigde opvangcapaciteit voor vreemdelingen in de Algemene Asielprocedure zal hoger zijn dan in de huidige AC-procedure. Gedurende de Algemene Asielprocedure zal de vreemdeling namelijk gemiddeld langer in de opvang verblijven. De additionele kosten voor opvang gedurende de Algemene Asielprocedure zijn berekend op basis van de extra verblijfstijd in de nieuwe situatie (5 dagen). Hierbij is nog geen rekening gehouden met de kosten voor extra vervoersbewegingen tussen de opvang en het aanmeldcentrum.

De hotelfunctie, het langere verblijf in de land-AC's en een verhoging van de kwaliteit van de voorzieningen, levert een kostenpost op van € 3,2 miljoen. In de Business Case is uitgegaan van € 2 miljoen. Dit verschil wordt veroorzaakt door de gehanteerde rekenmethodiek (bezettingsgraad) en een langere verblijfsduur van 1 dag in de TNV/hotelfunctie-locatie. In 2007 was de gemiddelde verblijfsstermijn in de TNV 12 dagen (bron: maandprotocol december 2007). In de nieuwe procesgang wordt de minimale verblijfstijd in de TNV $6 + 8 = 14$ dagen en maximaal $8 + 12 = 20$ dagen als alle weekenden worden meegeteld. Aanname voor de gemiddelde verblijfstijd is dan 17 dagen. Ten opzichte van de gemiddelde verblijfsduur in 2007 zijn dit 5 dagen extra. Bij een bezettingsgraad van 87,5% vergt dit een extra capaciteitsbestelling van circa 175 plaatsen bovenop de dan geldende reguliere bestelling.

Instroom AC	14.000	vreemdelingen
Instroom land AC's	80%	
extra verblijfstijd	5	dagen
bezettingsgraad TNV	87,5%	
extra capaciteit	175	TNV-plaatsen
richtprijs TNV	18.000	per TNV-plaats
extra capaciteit voor hotelfunctie tijdens AC-fase	€ 3,2	miljoen

Aanvullend kunnen de extra kosten voor AC Schiphol worden vastgesteld. De extra verblijfstijd in ACS is berekend op 4 dagen, zijnde 8 dagen in de nieuwe situatie verminderd met 4 dagen gemiddeld verblijf in de huidige situatie (gemiddeld verblijf op ACS over afgelopen 2 jaar was 3,9 dagen). Berekening extra kosten: 20% (luchtinstroom) van AC instroom (14.000) x (4 dagen Algemene Asielprocedure) x Kostprijs per dag (€ 250, berekend o.b.v. benodigde uitbreiding voor opvang). In totaal leidt dit tot € 2,8 miljoen.

De investeringskosten voor de nieuwbouw Justitieel Complex, evenals de rusttijd, zijn buiten beschouwing gelaten.

Conclusies

Vanuit het perspectief van de werkprocessen kan geconcludeerd worden dat het beleidsvoornemen om meer tijd te geven aan de IND om op de aanvraag te beslissen praktisch uitvoerbaar is. Randvoorwaarde daarbij is wel dat er een oplossing wordt gevonden voor het knelpunt dat zich voordoet op dag 1 van de procedure (werkzaamheden Vp en IND) en in mindere mate op dag 3 (aantal tolken). Met betrekking tot dag 3 wordt aanbevolen om het tolkenbestand uit te breiden. Tevens wordt aanbevolen om te onderzoeken hoe arbeid zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet, bijvoorbeeld door de integratie van AC en OC-werkzaamheden indien de pilot binnen de IND tot positieve resultaten leidt.

Vanuit uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving dient te worden aangepast. Aanbevolen wordt om het in de regelgeving mogelijk te maken dat het uitreiken van de beschikking reeds eerder dan op dag 8 plaatsvindt.

De conclusie is vanuit het perspectief van accommodaties dat deze beleidsvoornemens uitvoerbaar zijn, mits aan de volgende randvoorwaarden voldaan wordt:

- in de aanmeldcentra (AC's) zijn voldoende werk-, kantoor- en spreekruimten aanwezig voor de IND, voor rechtsbijstand en voor VWN. Dit betekent een uitbreiding ten opzichte van het huidige aantal ruimten;
- de kwaliteit van de hotelfunctie (huidige logeerfaciliteit), gedurende de Algemene Asielprocedure, wordt verbeterd naar het niveau PvE Azc.

Wel verdient het daarbij aanbeveling onderscheid aan te brengen in taken en verantwoordelijkheden tussen de IND en het COA. De IND is verantwoordelijk voor het proces, het COA is verantwoordelijk voor de huisvesting van de vreemdeling.

Indien mogelijk verdient het de voorkeur dat de hotelfunctie zich in de directe nabijheid bevindt van het aanmeldcentrum.

De grotere hoeveelheid opvangcapaciteit voor de hotelfunctie, alsmede de kwaliteitsverhoging van de opvang leiden tot een kostenpost van € 3,2 miljoen. Voor AC Schiphol wordt deze kostenpost op € 2,8 miljoen geraamd.

3.3 Meer tijd voor de rechtsbijstandverleners (6) en continuïteit rechtsbijstand (32)

Inleiding

In het geschetste model van acht dagen, waaruit de algemene procedure zal gaan bestaan, zijn drie dagen beschikbaar voor de rechtsbijstand. In de huidige 48-uursprocedure zijn dit vijf uren. Om de vertrouwensband tussen asielzoeker en rechtsbijstandverlener te versterken bestaat het streven om de asielzoeker gedurende diens procedure te laten bijstaan door dezelfde rechtsbijstandverlener. Dit zal tevens de kwaliteit van de rechtsbijstand ten goede komen.

Werkprocessen

Tijdens een expertmeeting op 22 april 2008 over het zogenaamde 'blokkenmodel' – het planmodel waarmee IND en de Raad voor Rechtsbijstand (RVR) op de aanmeldcentra werken – alsmede in een schriftelijke reactie heeft de RVR aangegeven dat deze beleidsvoornemens grote gevolgen hebben voor de rechtsbijstand.

Op basis van de ervaringen met het 'blokkenmodel' heeft de RVR aangegeven dat de voorgestelde algemene procedure waarin per procedurestap een hele dag is ingeruimd, technisch uitvoerbaar is. Immers, net als in het huidige blokkenmodel krijgt de RVR een tijdsblok toegewezen waarbinnen de werkzaamheden naar eigen inzicht kunnen worden ingepland. In de voorgestelde procedure in dagen, worden de blokken bovendien verlengd van een dagdeel naar een volle werkdag. Dit komt de planbaarheid alleen maar ten goede.

Echter, het beleidsvoornemen om continuïteit te brengen in de rechtsbijstand is binnen deze Algemene Asielprocedure niet te realiseren. Dit impliceert immers een vrijwel permanente aanwezigheid van de gemachtigde op het aanmeldcentrum (dag 2, dag 4, dag 6 en de nabespreking op dag 7 of 8). Dit zal voor de advocatuur onmogelijk en zelfs onbespreekbaar zijn. In de huidige praktijk werkt de RVR op de AC's met kwartaalroosters. De ervaring leert dat advocaten binnen dat rooster al vaak verstek moeten laten gaan, bijvoorbeeld omdat er een zitting bij de rechtbank tussenkomt op de planning waarvan de advocaat geen invloed heeft. Bij een procedure waarin de advocaat in korte tijd meerdere keren naar het AC zal moeten komen, zal dit naar verwachting nog veel vaker voorkomen. Wanneer in het geval van een termijnoverschrijding de procedure bovendien met een dag/enkele dagen wordt verlengd, zoals wordt voorgesteld in paragraaf 3.5, dan zal dit de voorspelbaarheid van het planproces volledig ondergraven en is overdracht van een dossier aan een andere advocaat vrijwel onvermijdelijk.

De RVR is van mening dat continuïteit van de rechtsbijstand (een en dezelfde advocaat die een asielzoeker ondersteunt) in de ideale situatie wenselijk is. Het voordeel is dat de asielzoeker een vast aanspreekpunt heeft en er efficiënter gewerkt kan worden als gevolg van het minder te hoeven inlezen in dossiers. Deze continuïteit zou betekenen dat het 8-dagenmodel losgelaten zou moeten worden met als gevolg een aanzienlijk minder goede planbaarheid van het proces. Planbaarheid en continuïteit gaan niet samen.

Voorts heeft de Raad voor Rechtsbijstand opgemerkt dat voor wat betreft het beleidsvoornemen 'meer tijd voor de rechtsbijstand' het niet volstaat om binnen de procedure meer dagen in te ruimen waarop de rechtsbijstand haar werk kan doen. Om recht te doen aan dit voornemen zal de rechtsbijstandsverlener ook daadwerkelijk meer tijd moeten krijgen per dossier, hetgeen tot uitdrukking zal moeten komen in een verhoging van de normtijd per procedurestap. Dit geldt eens te meer daar het karakter van de zaken die in de algemene procedure worden behandeld wijzigt ten opzichte van de huidige AC-zaken. Immers, ook de zwaardere OC-zaken worden in de toekomst in de algemene procedure voorbereid, nader gehoord en nabesproken. Ook dat zou tot uitdrukking moeten komen in een verlenging van de normtijden voor deze werkzaamheden.

Bij *Personeel en financiën* in deze paragraaf is gebruik gemaakt van een eerste inschatting van 3 uur extra begeleiding voor de Algemene Asielprocedure (van 5 naar 8 uur). De RVR heeft aangegeven dat met de advocatuur afgestemd dient te worden of dit een reële inschatting is.

VWN heeft aangegeven het standaard indienen van correcties en aanvullingen in de Algemene Asielprocedure een verslechtering te vinden ten opzichte van de huidige OC-procedure. Immers, in de huidige situatie heeft de advocaat vier weken de tijd om een en ander verder te onderzoeken en zondig te onderbouwen met documentatie, alvorens de correcties en aanvullingen in te dienen. In de nieuwe procedure is hier nagenoeg geen tijd voor.

Vanuit de IND wordt opgemerkt dat het in de praktijk geregeld voorkomt dat de vreemdeling tijdens een gehoor overleg wenst met zijn gemachtigde of omgekeerd dat de IND overleg met een rechtsbijstandverlener wenselijk acht. In de huidige situatie wendt de IND zich in een dergelijke situatie tot de planning van de Raad voor de Rechtsbijstand (voorheen tot de SRA) op het aanmeldcentrum, waarna de vreemdeling een beschikbare advocaat toegewezen krijgt. In de nieuwe situatie zou in dat geval in beginsel de eigen gemachtigde geconsulteerd moeten worden. Deze zal echter niet structureel op het aanmeldcentrum aanwezig zijn. De aanwezigheid van een of enkele rechtsbijstandverleners op het AC die als achtervang of 'vliegende keep' dienen om bij calamiteiten op ad hoc basis rechtsbijstand te kunnen verlenen, is derhalve van groot belang. Voorkomen moet worden dat het proces stagneert doordat er geen rechtsbijstandverlener beschikbaar is.

Op 29 april 2008 heeft voorts een gesprek plaatsgevonden met de Nederlandse orde van Advocaten (NovA). Tijdens dit gesprek hebben de betreffende advocaten aangegeven op dat moment niet in staat te zijn 'de' reactie van de advocatuur op de beleidsvoornemens te verwoorden, nu er (nog) geen raadpleging van de achterban heeft plaatsgevonden. Daar de gesprekspartners enkel *a titre personnel* konden reageren is van een representatieve reactie derhalve geen sprake. Wel heeft NovA aangekondigd dat de beroepsgroep van asieladvocaten zich op dit moment aan het verenigen is, hetgeen zou kunnen resulteren in een gezamenlijk representatief standpunt ten aanzien van de beleidsvoornemens. Opgemerkt wordt dat er op 23 mei 2008 een bijeenkomst van asieladvocaten is georganiseerd in de jaarbeurs in Utrecht door onder meer de Vereniging van Asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN). NovA heeft de aanbeveling gedaan om zowel NovA als de VAJN bij de verdere ontwikkeling van de beleidsvoorstellen te betrekken en beide organisaties in de gelegenheid te stellen om op een later tijdstip alsnog inhoudelijk op de plannen te reageren. Ook de VAJN zelf heeft bij schrijven van 22 april 2008 aan de opdrachtnemer te kennen gegeven graag van gedachten te wisselen over de beleidsplannen.

Uitvoeringsbeleid

De termijn van drie uur voor het indienen van de zienswijze in de huidige AC-procedure vloeit voort uit artikel 1.117 Vb. Voor het overige zijn de huidige termijnen voor de asielzoeker en/of de rechtsbijstandverlener enkel neergelegd in paragraaf C10/1.3 van de Vc. In paragraaf C13/2 Vc is dit

verder uitgewerkt voor zover het de voorbereiding op het nader gehoor betreft. In paragraaf C15/4 Vc is dit uitgewerkt ten aanzien van het indienen van de zienswijze. In deze paragraaf is ook terug te vinden dat eventuele correcties en aanvullingen op het nader gehoor binnen dezelfde termijn ingediend dienen te worden. Er is in de huidige regelgeving niets vastgelegd over het minimum- of maximumaantal rechtsbijstandverleners dat een asielzoeker gedurende de asielprocedure kan bijstaan.

Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren dient de huidige regelgeving te worden aangepast. De nieuwe termijnen die voor de asielzoeker en/of de rechtsbijstandverlener gaan gelden dienen in de regelgeving te worden vastgelegd. Het ligt in de rede om dit, gezien de omstandigheid dat deze termijnen bindend zullen zijn, in hogere regelgeving te doen en dit verder uit te werken in beleidsregels.

De IND heeft, gezien de onafhankelijke positie van de advocatuur, geen mogelijkheid om directe invloed uit te oefenen op de continuïteit van de rechtsbijstandverlening. De IND acht het dan ook onwenselijk dat er (rechts)gevolgen worden verbonden aan situaties waarin het niet mogelijk blijkt om de asielzoeker tijdens de asielprocedure door één of een beperkt aantal rechtsbijstandverleners te laten bijstaan. Het verdient derhalve aanbeveling om dit beleidsvoornemen niet in regelgeving om te zetten.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Dit beleidsvoornemen heeft tot gevolg dat er ten opzichte van de huidige situatie meer werkplekken nodig zijn voor rechtsbijstandverleners. Niet bekend is wat het precieze benodigde aantal werkplekken is. Het voornemen is uitvoerbaar mits voldoende extra werkplekken gerealiseerd kunnen worden voor rechtsbijstandverleners in het AC.

Personeel en financiën

Aangenomen is dat rechtsbijstand per asielzoeker 3 uur extra tijd heeft ten opzichte van de huidige situatie. Dat levert een kostenpost op van € 7,3 miljoen, deze is als volgt vastgesteld:

3 uur extra à € 123 voor 14.000 Asielzoekers + 1,5 uur extra tolken à € 100 = € 7,3 miljoen.

Ten opzichte van de Business Case is er een verschil van € 1,3 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door hogere uurtarieven (o.a. in BTW tarieven) voor zowel rechtsbijstand als de tolken. Voor wat betreft de eerste inschatting van 3 uur extra dient dit nog met de advocatuur afgestemd te worden, aldus de RVR.

Conclusies

Vanuit de werkprocessen kan worden vastgesteld dat de inrichting van de Algemene Asielprocedure in dagen de planbaarheid van de rechtsbijstand tijdens de asielprocedure ten goede komt. In die zin zijn de beleidsvoornemens uitvoerbaar. Het beleidsvoornemen om continuïteit te brengen in de rechtsbijstand is binnen de voorgestelde procedure echter niet realiseerbaar.

Om recht te doen aan het voornemen om meer tijd voor rechtsbijstand in te ruimen, wordt aanbevolen om de normtijden voor rechtsbijstand te verhogen. Voor de IND geldt als randvoorwaarde dat er op de AC's een aanspreekpunt blijft voor *ad hoc* rechtsbijstand.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoering van het beleidsvoornemen om de termijnen voor de rechtsbijstand te wijzigen de regelgeving dient te worden aangepast. Aanbevolen wordt om het beleidsvoornemen om een asielzoeker gedurende de asielprocedure door één rechtsbijstandverlener te laten bijstaan niet in de regelgeving neer te leggen.

Verder zullen er meer werkplekken voor rechtsbijstand moeten komen. De extra kosten geraamd voor drie uur extra begeleiding door rechtsbijstand zijn € 7,3 miljoen.

3.4 Iedereen in het AC nader gehoord (10), geen dubbeling meer van nadere gehoren van naar de verlengde procedure doorgezonden vreemdelingen (11) en alle C&A's binnen de 8 procesdagen (12)

Inleiding

In de nieuwe situatie zal in alle gevallen een nader gehoor worden afgenomen in het aanmeldcentrum. Indien op voorhand duidelijk is dat een asielzoeker zal doorstromen naar de vervolprocedure wordt momenteel het nader gehoor niet in het aanmeldcentrum gehouden, maar gebeurt dit in de asiel vervolprocedure. Asielzoekers die na of tijdens de huidige AC-procedure doorstromen naar de vervolprocedure in een behandelkantoor worden in de huidige situatie daar (opnieuw) nader gehoord. De planning en uitvoering daarvan beslaat zo'n vier weken. In de nieuw voorgestelde situatie wordt dit nader gehoor niet overgedaan wanneer de asielzoeker doorstroomt naar de Verlengde Asielprocedure. Dit is mogelijk omdat hij nu tijdens de voorbereidingstermijn al gedegen wordt voorgelicht en voorbereid op het nader gehoor. Voorgenomen is ook om het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor altijd tijdens de Algemene Asielprocedure in het aanmeldcentrum te laten plaatsvinden. Hiermee zijn in deze procedure alle noodzakelijke processtappen afgerond om te kunnen beslissen op de aanvraag. Als op dat moment blijkt dat een (zorgvuldig) besluit niet kan worden genomen, zal de asielzoeker doorstromen naar de Verlengde Asielprocedure. Omdat in die procedure door de IND geen processtappen meer hoeven te worden genomen, wordt in die fase geen tijd meer verloren met een nog te houden nader gehoor en het wachten op correcties en aanvullingen daarop.

Werkprocessen

In de huidige constellatie bedraagt de instroom die wordt toegelaten tot de 48-uursprocedure op jaarbasis 14.000 aanvragen. In de Business Case is uitgegaan van 78% doorzending van de asielzoekers naar de vervolprocedure. Daarnaast telt de instroom nog eens 2.000 zaken die direct tot de vervolprocedure worden toegelaten (uitgenodigde vluchtelingen, in Nederland geboren kinderen) of die in een andersoortige procedure worden behandeld (bewaringszaken).

In de zes maanden voorafgaand aan de afronding van dit rapport heeft de IND bij gemiddeld 207 vreemdelingen per maand geen nader gehoor kunnen afnemen in het aanmeldcentrum om uiteenlopende redenen. Voor het merendeel is de reden hiertoe dat een onderzoek is opgestart op grond van de gegevens uit het eerste gehoor.

Indien iedere vreemdeling (met uitzondering van amv's beneden de leeftijd van 12 jaar en asielzoekers met medische problemen) in de Algemene Asielprocedure nader gehoord wordt, dan betekent dat onder de huidige omstandigheden circa 200 extra nadere gehoren per maand. Deze 200 extra gehoren vragen om een aanzienlijke extra capaciteit van de IND in de Algemene Asielprocedure. Niet alleen bij de IND, doch zeker ook bij andere organisaties in de vreemdelingenketen zoals VWN en rechtsbijstand (zie paragraaf 3.3.). Werkzaamheden die thans zijn verspreid over weken moeten in de gewenste situatie worden uitgevoerd binnen acht werkdagen.

Ten aanzien van de beleidsvoornemens kunnen drie scenario's als oplossing hiervoor dienen. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid is hierbij de focus gelegd op de beschikbaarheid van capaciteit.

– Scenario A: vasthouden aan de huidige capaciteit

Het eerste scenario behelst de huidige situatie. Hierin is het niet mogelijk om op te schalen in capaciteit van mensen en ruimte. Procesmatig heeft het standaard nader horen van alle asielzoekers in de algemene procedure tot gevolg dat er minder tijd en capaciteit beschikbaar is voor het concipiëren van beschikkingen in de Algemene Asielprocedure.

– Scenario B: overhevelen van capaciteit

Het tweede scenario behelst het overhevelen van capaciteit (mensen) die werkzaam zijn in de Verlengde Asielprocedure (behandelkantoor) naar de Algemene Asielprocedure op het aanmeldcentrum. In dit geval is er meer capaciteit beschikbaar voor het afnemen van alle nader gehoren én het concipiëren van beschikkingen.

- Scenario C: vasthouden huidige capaciteit en reduceren instroom

Het derde scenario behelst het door de IND plannen van alle nadere gehoren én de daaraan verbonden voornemens en/ of beschikkingen aan de hand van de beschikbare capaciteit. Hierdoor kan de instroom gelijkmatig en zonder piekbelasting worden verwerkt. Ook ketenpartners kunnen capacitaire berekeningen maken welke inzet waar nodig is. Dat de beschikbare capaciteit leidend is voor de planning heeft echter als belangrijk nadeel dat de TNV's een hogere opvangcapaciteit moeten omvatten (meer asielzoekers in de voorbereidingstermijn) en dat de verblijfsduur zal oplopen bij een instroom vanaf 200 aanmeldingen per week.

Vanuit de uitvoeringspraktijk bezien en in lijn met de conceptbeleidsbrief geniet scenario B de voorkeur. Operationeel en procesmatig bezien zijn de gevolgen aanzienlijk. De belangrijkste randvoorwaarden om dit te realiseren zijn:

- het opzetten van een derde land-AC;
- het overhevelen van medewerkers.

Het opzetten van een derde land-AC:

Onder de huidige omstandigheden van slechts één volwaardig land-AC is scenario B in alle opzichten (hoorfaciliteiten, beschikbare kantooruimtes, beschikbaarheid tolken en dergelijke) niet realiseerbaar. Als gevolg van huisvestingsproblematiek op het aanmeldcentrum Schiphol en op de locatie Zevenaar is uitbreiden in de huidige situatie niet mogelijk. Als randvoorwaarde voor de uitvoering van dit voornemen geldt daarom dat één of meerdere nieuwe aanmeldcentra worden ingericht.

Bij gelijkblijvende technologische mogelijkheden moeten IND-medewerkers worden verplaatst van een behandellocatie naar een aanmeldcentrum. Gelet op de huidige gebouwelijke beperkingen in Ter Apel en Zevenaar is uitvoering welhaast onmogelijk indien er geen nieuwe aanmeldcentra beschikbaar komen. Opschaling en verplaatsing worden thans beperkt door de beschikbare ruimte. Alternatieven zijn denkbaar op het gebied van technologische ontwikkelingen als "telehoren" en videoconferencing, doch slechts zolang er geen andere locaties beschikbaar zijn. Voor deze alternatieven is thans geen infrastructuur aanwezig. Andere operationele en procesmatige gevolgen waaraan moet worden gedacht en welke de uitvoering kunnen beperken zijn de beschikbaarheid van rechtsbijstandverlening, de beschikbaarheid van benodigde systemen en de beschikbaarheid van en capaciteit aan tolken/ vertalers.

Voor het opzetten van een derde structurele land-AC dient rekening gehouden te worden met een voorbereidingstijd van 1½-2 jaar. Mocht het noodzakelijk zijn dan is het mogelijk om een tijdelijk (nood) AC op te zetten in een gemeente in het zuiden van het land. De voorbereidingstijd hiervoor is aanzienlijk korter (circa 6 maanden (30 weken)). De extra kosten voor een tijdelijke AC zijn beperkt.

Het overhevelen van medewerkers:

De huidige werkzaamheden in de 48-uursprocedure vragen van medewerkers andere taken, eisen en kwaliteiten dan van hen die in de vervolgsprocedure werkzaam zijn. Ervaringen binnen de IND, zoals de oprichting van een nieuw behandelkantoor in Arnhem en de omklap van aanmeldcentrum Zevenaar naar een behandelkantoor, laten zien dat circa 1½ jaar nodig is. Anderzijds vraagt de overstap van medewerkers van de Verlengde naar de Algemene Asielprocedure minder tijd. Uitgegaan wordt van een termijn van minimaal 3 en maximaal 18 maanden voor het overhevelen van het personeel en het volwaardig operationeel zijn.

In het functiehuis van de IND is beschreven dat een medewerker bij het proces Asiel zowel zelfstandig moet kunnen beslissen als zelfstandig moet kunnen horen om de eindschaal in de functie te bereiken. Nu ervoor is gekozen om medewerkers over te hevelen (nu deze zijn gehuisvest op verschillende locaties) wordt het moeilijk(er) om medewerkers beide modules te laten uitvoeren. Het risico bestaat erin dat medewerkers slechts worden ingewerkt en ingezet op één module. Het gevolg daarvan kan ook zijn dat de IND minder flexibel kan reageren op wisselingen in het werkaanbod. Medewerkers zijn immers niet zo snel in te zetten op een andere module.

Hoewel bij het uitbrengen van deze rapportage de uitkomsten van de betreffende pilots (AC-OC Integratie en Casemanagement) nog niet bekend zijn, ziet de IND hierin dé mogelijkheid tot het bereiken van optimale flexibiliteit (met name bij piekbelasting) door zoveel als mogelijk locaties

beschikbaar te hebben voor het verrichten van werkzaamheden in de Algemene en de Verlengde Asielprocedure.

Uitvoeringsbeleid

In artikel 3.111 Vb is neergelegd dat een vreemdeling niet eerder dan zes dagen nadat hij een asielaanvraag heeft ingediend aan een nader gehoor kan worden onderworpen. Daarnaast is in dit artikel neergelegd dat een afschrift van het verslag van nader gehoor zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling ter kennis wordt gebracht en dat dit verslag de termijn vermeldt binnen welke de vreemdeling nadere gegevens kan verstrekken. Deze termijn bedraagt tenminste twee dagen. Op deze termijnen is in artikel 3.112 Vb een uitzondering gemaakt voor asielaanvragen ten aanzien waarvan het voornemen bestaat om de aanvraag binnen 48 uur af te wijzen.

In hoofdstuk C13 Vc zijn de beleidsregels met betrekking tot het nader gehoor en de termijn voor het indienen van correcties en aanvullingen neergelegd. De huidige termijn bedraagt in beginsel twee weken. Om de beleidsvoornemens te kunnen uitvoeren dienen artikel 3.111 en 3.112 Vb, alsmede genoemd hoofdstuk in de Vc te worden aangepast.

Hetzelfde geldt voor het huidige beleid met betrekking tot het nemen van de procesbeslissing om de asielaanvraag al dan niet in de Algemene Asielprocedure in te willigen dan wel af te wijzen (C12/3, C14/1 Vc). Thans kan die beslissing op elk moment in de procedure worden genomen. In de nieuwe situatie gebeurt dit feitelijk pas nadat de correcties en aanvullingen zijn ontvangen.

Bij de uitwerking van deze beleidsvoornemens in de regelgeving dient voorts rekening te worden gehouden met uitzonderingssituaties. In de beleidsbrief worden slechts twee uitzonderingssituaties genoemd waarin het nader gehoor niet in de Algemene Asielprocedure hoeft plaats te vinden:

- wanneer het om medische redenen niet mogelijk is om een nader gehoor af te nemen;
- wanneer het een alleenstaande minderjarige vreemdeling jonger dan 12 jaar betreft.

Onduidelijk is of deze opsomming limitatief bedoeld is. Het verdient echter aanbeveling om het in de regelgeving mogelijk te maken om hier ook in andere (bijzondere) gevallen vanaf te zien (niet-limitatief). Op die manier wordt het mogelijk om, wanneer er bijvoorbeeld voor een bepaalde categorie asielzoekers voor een lange periode een besluitmoratorium geldt, ervoor te kiezen om het nader gehoor pas op een later tijdstip te laten plaatsvinden. Dit sluit ook aan bij de wens van VWN op dit punt. VWN verzoekt daarbij tevens een verduidelijking van het begrip “medische redenen”. Ook dit kan in het beleid worden vastgelegd. VWN heeft aangegeven zeer kritisch te staan tegenover dit beleidsvoornemen vanwege de kortere termijnen.

Personeel en financiën

Met betrekking tot dit beleidsvoornemen is er een aantal financiële consequenties. Dit betreft:

- het opzetten van een derde land-AC;
- het overhevelen van IND-personeel;
- minder dubbeling nadere gehoren.

Opzetten van een derde land-AC:

De kosten van huisvesting van een derde land-AC bedragen € 2,4 miljoen.

De kosten van inrichting van een derde land-AC met een capaciteit van 5.000 plaatsen bedragen € 3,9 miljoen (gebaseerd op gemiddelde kosten ACTA en ACZ). Voor een verwerking van 3.000 aanvragen op jaarbasis (zie ook hoofdstuk 3.8 ‘Voorzien in buffercapaciteit’) bedragen de kosten van huisvesting $3/5 \times € 3,9 \text{ miljoen} = € 2,4 \text{ miljoen}$.

Er is geen rekening gehouden met de benodigde inzet van personele capaciteit. De inzet van personeel wordt voornamelijk reeds door Justitie gefinancierd op basis van de huidige financieringsafspraken die zijn gebaseerd op het aantal afgehandelde aanvragen.

Overhevelen van IND-personeel:

Voor de bezetting van het derde land-AC wordt uitgegaan van het overplaatsen van personeel vanuit andere IND-locaties. Er wordt ten aanzien van dit beleidsvoornemen niet gerekend op extra kosten voor het sec uitvoeren van de extra nadere gehoren; de productnorm blijft ongewijzigd, veeleer is sprake van

een verschuiving van personele inzet. De eventueel noodzakelijke omscholing leidt tot kosten die lager zijn dan € 1 miljoen, deze zijn daarom niet meegenomen in de financiële calculaties.

Minder dubbeling nadere gehoren:

Bij uitvoering van dit voornemen is binnen de IND een besparing voorzien omdat minder dubbelingen in het afnemen van gehoren worden verwacht. Er van uitgaande dat in de verlengde procedure alleen nog confrontatiegehooren zullen plaatsvinden kan voor 10% van de AC-instroom een dubbeling in het afnemen van gehoren worden voorkomen.

Aantal dubbelingen in gehoren dat kan worden voorkomen:

10% van 14.000 = 1.400

Per gehoor wordt een besparing ingecalculeerd op basis van de begrote inzet van IND (7 uur à € 100) + 3 uur tolkkosten à € 88. In totaal beloopt deze besparing € 1,3 miljoen.

Conclusies

Het beleidsvoornemen is vanuit het perspectief van de werkprocessen uitvoerbaar, doch een noodzakelijke randvoorwaarde hierbij is wel dat meerdere aanmeldcentra beschikbaar zijn voor uitvoering van de Algemene Asielprocedure. Indien aan die randvoorwaarde niet wordt voldaan, is het beleidsvoornemen niet uitvoerbaar. Immers, het impliceert een aanzienlijke verschuiving van arbeid in de keten van weken naar dagen en dan is de beschikbaarheid van slechts één volwaardig AC volstrekt onvoldoende. Voorts zijn risico's gelegen in de beschikbaarheid van onder meer rechtsbijstandverlening en tolken en in de omsteltijd die gepaard gaat met het opleiden van IND-medewerkers naar nieuw uit te voeren werkzaamheden. Aanbevolen wordt om capaciteit over te hevelen van de Verlengde naar de Algemene Asielprocedure (scenario B) zodat voldoende capaciteit beschikbaar is in de Algemene Asielprocedure. Voor het overhevelen van personeel dient rekening gehouden te worden met een termijn van 3 tot 18 maanden.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving dient te worden aangepast. Aanbevolen wordt om het aantal uitzonderingssituaties in de regelgeving niet te beperken tot medische redenen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen jonger dan 12 jaar.

De investeringen die gepaard gaan met het opzetten van een structureel derde land-AC bedragen € 2,4 miljoen voor huisvesting. Mocht sprake zijn van een tijdelijk AC in een gemeente in het zuiden van het land dan zijn de kosten niet structureel hoger. Een besparing van € 1,3 miljoen wordt gerealiseerd door minder dubbeling van nadere gehoren.

3.5 Gevolgen en beperkingen bindende termijnen voor IND (31)

Inleiding

De beleidsvoornemens voorzien een procedure waarbij de IND en de asielzoeker/rechtsbijstandverlener telkens om en om één (werk)dag de tijd hebben om een processtap af te ronden (met uitzondering van de dagen 7 en 8 die beide aan de IND toekomen). Daarbij zullen de termijnen van de nieuwe asielprocedure bindend zijn voor zowel de asielzoeker als de IND. Overschrijding van de termijn door de IND zal tot gevolg hebben dat de aanvraag verder zal worden behandeld in de Verlengde Asielprocedure. Overigens worden in het aanmeldcentrum wel alle processtappen afgemaakt tot en met het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor. Net als nu is het voornemen dat ook in het nieuwe model de IND met de volgende processtap begint in geval van termijnoverschrijding door de asielzoeker/rechtsbijstandverlener.

Werkprocessen

In de nieuwe procedure is geen wijziging voorzien in het aantal processtappen noch in de volgorde waarin deze moeten worden doorlopen. Daarnaast betekent de voorziene verlenging van de algemene procedure dat de IND meer tijd tot haar beschikking heeft. Daarom wordt aangenomen dat voor het overgrote deel van de instroom de introductie van bindende termijnen goed uitvoerbaar zal zijn. De Raad voor Rechtsbijstand heeft tijdens de expertmeeting van 22 april 2008 aangegeven dat reeds in het

huidige planningsmodel in zeker 80% van de zaken de onderling afgesproken termijnen uit het blokkenmodel worden gehaald. In de nieuwe procedure, waar deze blokken worden verlengd tot hele werkdagen, zal dit percentage waarschijnlijk verder kunnen oplopen.

Voor wat betreft werkprocessen komen onderstaand drie aspecten aan de orde. Dit zijn:

- termijnoverschrijdingen;
- de essentie van de aanvraag vervalst;
- aanvullend horen en onderzoeksmogelijkheden.

Termijnoverschrijdingen:

In de huidige 48-uursprocedure heeft de IND voldoende flexibiliteit voor het inplannen van bijkomende werkzaamheden zoals onderzoeken (leeftijdsonderzoek, afnemen taalanalyse gehoor) en aanvullende gehoren. Voorts is het in de huidige situatie mogelijk om 'de klok stil te zetten' indien er sprake is van uren die 'redelijkerwijs niet kunnen worden benut voor het onderzoek naar de aanvraag'. Dit kan bijvoorbeeld worden toegepast in de gevallen dat er geen tolk beschikbaar is (door ziekte of anderszins) of als de asielzoeker gedurende de AC-procedure (voor een korte periode) naar het ziekenhuis moet. Vorenstaande is niet opgenomen in de regelgeving, maar vloeit voort uit afdelingsjurisprudentie. De enige verwijzing in het beleid is te vinden in paragraaf C10/1.3 Vc waarin staat vermeld dat het wachten op een tolk niet langer dan 22 uur mag duren, vermeerderd met het aantal uren dat de AC-procedure korter heeft geduurd dan 48 uur. Dit om te waarborgen dat de verblijfsduur van de asielzoeker niet onredelijk lang wordt verlengd.

Ook in de nieuwe procedure zal zich de situatie blijven voordoen dat een processtap niet binnen de daarvoor aangewezen dag afgerond kan worden. In de beleidsbrief is hieromtrent niets opgenomen. Hieronder wordt een drietal oplossingsvarianten aangedragen om termijnoverschrijdingen procedureel op te vangen:

– Variant 1

De termijnen zijn dwingend voor zowel de IND als de asielzoeker en rechtsbijstand. Overschrijding van de termijn, ongeacht of deze overschrijding verschoonbaar of toerekenbaar is, heeft de consequentie zoals genoemd in de conceptbeleidsbrief, namelijk dat de aanvraag verder wordt afgehandeld in de Verlengde Asielprocedure. Tijdens eerdergenoemde expertmeeting heeft VWN de voorkeur voor deze variant uitgesproken.

Deze oplossingsvariant verhoudt zich echter slecht tot het beleidsvoornemen om alle processtappen tot en met de correcties en aanvullingen in alle gevallen in de algemene procedure te doorlopen. Bovendien draagt deze variant het risico in zich dat het voor de vreemdeling loont om een voorspoedig verloop van de procedure te frustreren. Immers, een termijnoverschrijding – ongeacht de vraag of deze toerekenbaar of ontoerekenbaar is – heeft altijd tot gevolg dat de asielzoeker naar de Verlengde Asielprocedure wordt doorverwezen. Dit is niet wenselijk.

– Variant 2

Bij een (verschoonbare) termijnoverschrijding wordt de procedure verlengd. Het stopzetten van de tijd ligt in de nieuwe procedure die is ingericht in dagen echter iets ingewikkelder dan in de huidige 48-uursprocedure. In deze oplossingsvariant wordt de procedure bij een termijnoverschrijding daarom verlengd met een extra dag waarop de betreffende processtap alsnog kan worden afgerond. Omdat het in een procedure meerdere keren kan voorkomen dat de tijd wordt stilgezet, wordt voorgesteld om analoog aan het huidige beleid een maximum te verbinden aan het aantal dagen waarmee de algemene procedure kan worden verlengd. Ook VWN heeft hier uitdrukkelijk toe opgeroepen. Gedacht kan worden aan een verlenging van maximaal twee dagen, nu dit qua tijd redelijk overeenkomt met de huidige 22 uur.

Wanneer de termijnoverschrijding de IND is toe te rekenen, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek aan de zijde van de IND, dan geldt dat de aanvraag wordt afgehandeld in de verlengde procedure. Dit neemt niet weg dat alle processtappen tot en met de correcties en aanvullingen in de algemene procedure worden doorlopen. Derhalve kan ook in die situatie de procedure met een of meerdere dagen worden verlengd. Deze verlenging wordt 'gecompenseerd' doordat de vreemdeling de dagen ná de processtappen na de correcties en aanvullingen in de verlengde procedure en dus in de opvang doorloopt.

Variante 2 heeft als nadeel dat ook bij een luttel termijnoverschrijding de Algemene Asielprocedure met een hele dag wordt verlengd. VWN heeft reeds aangegeven hier kritisch tegenover te staan. Dit impliceert immers een aanzienlijke verlenging van de verblijfsduur van de vreemdeling op het aanmeldcentrum.

– Variante 3

Dit is variante 2 waarbij de mogelijkheid ingebouwd wordt om de tijd die overblijft op de extra procesdag toch nuttig te besteden, waardoor het in een aantal gevallen mogelijk zal zijn de termijnoverschrijding in te lopen. Ter illustratie: stel dat de IND om verschoonbare redenen er niet in slaagt om een nader gehoor op dag 3 af te maken, maar het nader gehoor de volgende ochtend (dag 4) in relatief korte tijd kan afronden. In dat geval zou de IND het rapport van gehoor direct kunnen uitreiken. Slaagt de rechtsbijstand erin dit gehoor nog diezelfde dag op een verantwoorde wijze na te bespreken (bijvoorbeeld omdat de nabespreking toch pas in de middag was ingepland), dan scheelt dit de vreemdeling een dag nodeloos wachten op het aanmeldcentrum. Omgekeerd, wanneer de rechtsbijstand erom verschoonbare redenen niet in slaagt de voorbereiding op dag 2 af te ronden, maar deze voorbereiding in de ochtend van dag 3 in relatief korte tijd afrondt, dan zou de overgebleven tijd door de IND kunnen worden gebruikt om alsnog het nader gehoor af te nemen.

Om dit mogelijk te maken, zou in het beleid opgenomen kunnen worden dat bij een termijnoverschrijding de procedure *in beginsel* met een dag wordt verlengd. Zien IND en rechtsbijstand in het vervolg van de Algemene Asielprocedure echter kans om de tijd die eerder verloren is gegaan in te lopen en kunnen zij hierover onderling overeenstemming bereiken, dan staat niets hieraan in de weg.

Tijdens de expertmeeting op 22 april 2008 hebben zowel IND als Raad voor de Rechtsbijstand op basis van de huidige ervaringen met het blokkenmodel geconcludeerd dat de introductie van bindende termijnen de overzichtelijkheid en planbaarheid van de procedure weliswaar verbetert, maar dat het de flexibiliteit van de procedure niet ten goede komt. Vanuit de uitvoeringspraktijk van de IND wordt het wenselijk geacht om ondanks de introductie van bindende termijnen voor de IND, toch een zekere mate van flexibiliteit in de procedure te bewaren. De voorkeur van de IND gaat daarbij uit naar variante 3, daar de verblijfsduur van de asielzoeker op het aanmeldcentrum in deze variante niet onnodig wordt verlengd en deze variante bij een termijnoverschrijding naar verwachting minder ingrijpende gevolgen heeft voor de planning dan verlenging van de procedure met een hele dag. Tijdens een expertmeeting over het blokkenmodel op 22 april 2008 heeft de Raad voor Rechtsbijstand aangegeven haar twijfels te hebben bij dit model, nu de autonomie van de advocaat hierdoor in het geding komt. Voorkeur van de Raad voor Rechtsbijstand lijkt daarom meer uit te gaan naar variante 2.

De essentie van de aanvraag vervalt:

Thans bestaat de mogelijkheid om het AC-proces opnieuw te laten beginnen als de asielzoeker tijdens de AC-procedure zijn eerder afgelegde verklaringen inzake identiteit, nationaliteit, reisroute of zijn asielrelaas dusdanig wijzigt dat de essentie aan de aanvraag is komen te ontvallen.

In dit geval is de verlenging van het verblijf in het aanmeldcentrum aan de vreemdeling zelf toe te rekenen. Aanbevolen wordt dat in dit geval een verlenging van de procedure met meerdere dagen mogelijk moet blijven.

Aanvullend horen en onderzoeksmogelijkheden:

Zoals eerder in deze paragraaf is opgemerkt, brengt de instelling van bindende termijnen niet alleen het risico van termijnoverschrijding met zich mee. Ook heeft de koppeling van processtappen aan vaste dagen in de algemene procedure gevolgen voor de 'inplanbaarheid' van andere werkzaamheden. Zo wordt de mogelijkheid om een aanvullend gehoor af te nemen ingeperkt. Immers, dag 2, dag 4 en dag 6 van de procedure zijn reeds op voorhand voorbehouden aan de asielzoeker. Vanuit de IND wordt de aanbeveling gedaan om de mogelijkheid open te houden voor de IND om in ieder geval op de proceduredagen die de IND toekomen aanvullend te mogen horen (dag 1, 3, 5 en 7/8). VWN heeft tijdens eerdergenoemde expertmeeting echter aangegeven hier geen voorstander van te zijn, nu uit de noodzaak om een aanvullend gehoor af te nemen, kan worden afgeleid dat de aanvraag zich kennelijk niet leent voor afdoening binnen de 8 dagen. Anderzijds stelt de IND dat het stellen van enkele aanvullende vragen, bijvoorbeeld naar aanleiding van correcties en aanvullingen of een zienswijze, de zorgvuldigheid van de beslissing juist ten goede komt.

Voorts acht de IND het wenselijk om de procedure met één dag te kunnen verlengen voor het verrichten van (leeftijds-)onderzoek. De huidige 48-uursprocedure geeft voldoende flexibiliteit om het leeftijdsonderzoek binnen de AC-procedure uit te voeren. Ter illustratie: amv's bij wie twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd, melden zich thans op zondagmiddag op afspraak op AC Schiphol. Op maandag wordt vervolgens het eerste gehoor afgenomen. Op dinsdag wordt de gestelde amv vervolgens naar het diagnostische centrum in Eindhoven vervoerd voor het leeftijdsonderzoek. De uitkomst van dit onderzoek wordt later die dag of de volgende dag door het NFI aan de IND bekend gemaakt. Hierdoor kan binnen de 48 procedures een beslissing worden genomen op de asielaanvraag.

De in de beleidsbrief voorgestelde procedure biedt geen ruimte om het leeftijdsonderzoek op een vergelijkbare wijze te incorporeren in de Algemene Asielprocedure. Derhalve wordt door de IND de aanbeveling gedaan om – in geval er aanleiding is om te twifelen aan iemands opgegeven leeftijd – de procedure met één dag te kunnen verlengen (zijnde de dag na het eerste gehoor) zodat leeftijdsonderzoek kan worden uitgevoerd. Zeker in het geval uit leeftijdsonderzoek naar voren komt dat de vreemdeling meerderjarig is, lijkt dit verdedigbaar.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer op basis van de bevindingen tijdens het eerste gehoor, aanleiding wordt gezien om een taalanalyse onderzoek op te starten. Aangezien taalanalyseonderzoek niet binnen een kort tijdsbestek kan worden verricht, is het niet mogelijk binnen de 48-uursprocedure te beslissen op de aanvraag. Indien taalanalyse wordt opgestart, wordt de vreemdeling in de huidige praktijk dan ook OC gezonden na het eerste gehoor. Wel wordt zoveel mogelijk getracht om de geluidsoptname (taalanalyse gehoor) nog op het aanmeldcentrum te maken. Hierdoor wordt voorkomen dat tijd verloren gaat met het inplannen van een afspraak. Voorgesteld wordt om in taalanalyse zaken af te zien van het standaard nader horen in de algemene procedure. Wel verdient het aanbeveling om de dag waarop normaliter het nader gehoor wordt afgenomen (dag 3), aan te wijzen als de dag waarop het taalanalyse gehoor wordt afgenomen. Indien pas na het nader gehoor wordt besloten tot het doen van taalanalyse, verdient het aanbeveling in het beleid de ruimte te laten om het taalanalyse gehoor binnen 8 dagen af te nemen. Indien mogelijk zou het gehoor nog kunnen plaatsvinden op de dag van het nader gehoor (dag 3) dan wel op de dag na de correcties en aanvullingen (dag 6).

Uitvoeringsbeleid

Thans is in de Vc neergelegd dat de asielzoeker wordt doorverwezen naar een opvangvoorziening en in de vervolprocedure komt als de IND de 48-uurstermijn overschrijdt (Vc C10/1.3, C13/2). In geval van termijnoverschrijding door rechtsbijstand van de voorbereidingstijd op het nader gehoor, kan door de IND een uiterste termijn van nog eens drie uur gegeven worden, waarna een aanvang kan worden gemaakt met het nader gehoor als de voorbereiding dan nog niet is afgerond. Een zelfde werkwijze geldt ook voor het geval dat de nabespreking van het nader gehoor en voornemen nog niet zijn afgerond en er nog geen zienswijze ligt. De enige uitzondering die hierop geldt, is het geval dat er ook geen voorbereiding op het nader gehoor heeft plaatsgevonden (Vc C10/1.3, C15/4).

Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren kunnen eerdergenoemde paragrafen in de Vc niet in de huidige vorm blijven bestaan. Zoals is aangegeven in paragraaf 3.2 en 3.3 ligt het in de rede om de termijnen die de IND en de rechtsbijstand ter beschikking staan in hogere regelgeving neer te leggen. De consequenties van de overschrijding van termijnen kan in beleidsregels worden uitgewerkt.

Onder *Werkprocessen* is vanuit de IND de aanbeveling gedaan om een zekere mate van flexibiliteit in de procedure te bewaren voor het 'stopzetten van de tijd', het afnemen van aanvullende gehoren, taalanalyse gehoren of het verrichten van leeftijdsonderzoek. Indien deze aanbeveling wordt overgenomen, verdient het aanbeveling om de wijze waarop deze flexibiliteit wordt ingevuld neer te leggen in de regelgeving. Op die wijze wordt gewaarborgd dat alle partijen de Algemene Asielprocedure op dezelfde wijze uitvoeren. Al het bestaande beleid (**de Vc**) dient in dit kader te worden aangepast.

Daarnaast dient in de regelgeving nog rekening te worden gehouden met het volgende. Uit de beleidsbrief is niet op te maken of het beleid in paragraaf C10/1.3 en C15/4 Vc (de IND moet altijd wachten op de nabespreking van het voornemen wanneer er geen voorbereiding op het nader gehoor heeft plaatsgevonden) in de huidige vorm moet blijven bestaan.

Gezien de nieuwe situatie waarin de asielzoeker tijdens de voorbereidingstermijn reeds de gelegenheid krijgt om zich met een rechtsbijstandverlener op de asielprocedure voor te bereiden, wordt aanbevolen

om dit beleid te herzien. Daar waar het huidige beleid ertoe dient om een zorgvuldige besluitvorming te waarborgen door te voorkomen dat een asielzoeker een negatieve beschikking ontvangt zonder dat hij op enig moment in contact is geweest met een rechtsbijstandverlener, zou gesteld kunnen worden dat dit in de nieuwe situatie reeds voldoende is gewaarborgd. Daarvoor dient de wijze waarop door de rechtsbijstand in de voorbereidingstermijn uitvoering gegeven gaat worden aan de mogelijkheid om de asielzoeker voor te bereiden op de procedure echter wel vergelijkbaar te zijn met de wijze waarop dit in de Algemene Asielprocedure gebeurt. De Raad voor Rechtsbijstand en VWN hebben tijdens de expertmeeting op 22 april jl. aangegeven te betwijfelen of dit wel met elkaar te vergelijken valt.

Indien de keuze wordt gemaakt om dit beleid inderdaad aan te passen, wordt aanbevolen om dit niet te laten gelden wanneer er in de voorbereidingstermijn door omstandigheden geen voorbereiding door rechtsbijstand heeft plaatsgevonden. Dit hangt uiteraard samen met de mate waarin de verschillende activiteiten in de voorbereidingstermijn dwingend worden voorgeschreven.

In ieder geval ligt het voor de hand om ten aanzien van de categorieën asielzoekers die expliciet van de voorbereidingstermijn worden uitgezonderd (zie paragraaf 2.7) te bepalen dat de procedure in geval van termijnoverschrijding van de zijde van de asielzoeker/rechtsbijstandverlener in alle gevallen wordt voortgezet. Dit in verband met de omstandigheid dat het wenselijk wordt geacht om asielaanvragen van deze categorieën asielzoekers (vervolgaanvragers, aanvragers die een gevaar voor de openbare orde vormen, aanvragers die misbruik maken van de procedure) zoveel mogelijk in de Algemene Asielprocedure te kunnen behandelen.

Het risico bestaat overigens dat alle nieuwe regelgeving met betrekking tot (bindende) termijnen en processtappen zal leiden tot juridische procedures. Derhalve is het van belang om de regelgeving zo duidelijk mogelijk te maken om jurisprudentie welke aanpassing van de regelgeving noodzakelijk maakt, te voorkomen. Dat geldt in versterkte mate voor regelgeving met betrekking tot de vraag welke termijnoverschrijdingen al dan niet verschoonbaar zijn: door in het beleid een zo compleet mogelijke lijst van verschoonbare en niet-verschoonbare termijnoverschrijdingen vast te leggen, kunnen juridische discussies worden beperkt tot uitzonderingsgevallen die niet in het beleid zijn voorzien.

Accommodaties en opvangcapaciteit

In het geval een bindende termijn niet gehaald wordt en dit ertoe leidt dat de behandeling van de asielaanvraag wordt doorgezet naar de Verlengde Asielprocedure betekent dit dat de betrokken asielzoeker bij het COA in een O&I-locatie geplaatst wordt. Bezien vanuit accommodaties heeft dit voor de IND geen directe consequenties. De beslissing wordt weliswaar in dit geval op een later tijdstip genomen maar zeker wanneer het nader gehoor al heeft plaatsgevonden en de correcties en aanvullingen al beschikbaar zijn, behoeft de IND niet heel veel nadere werkzaamheden te verrichten en zijn de gevolgen voor wat betreft capaciteit of ruimten beperkt.

Uiteraard zal de situatie dat een bindende termijn niet wordt gehaald en de behandeling van de asielzoeker daarom in de Verlengde Asielprocedure gaat plaatsvinden, een langer verblijf bij het COA tot gevolg hebben en daarmee een grotere behoefte aan opvangcapaciteit tot gevolg hebben. Bij de keuze voor variant drie zal bij een termijnoverschrijding de procedure in beginsel met een dag verlengd worden (met een maximum van twee dagen). Hiermee wordt ook het verblijf in de verblijfslocatie van het COA gedurende de algemene procedure met een dag verlengd. Uiteraard heeft dit ook consequenties voor de benodigde behoefte aan capaciteit.

Personeel en financiën

Ten aanzien van dit voornemen wordt verwezen naar het beleidsvoornemen 'Wijziging afdoeningprofiel/percentage op AC' (zie paragraaf 3.7).

Conclusies

Aangenomen wordt dat voor het overgrote deel van de instroom de introductie van bindende termijnen voor wat betreft de werkprocessen goed uitvoerbaar zal zijn. Wel wordt vanuit de IND de aanbeveling gedaan om een zekere mate van flexibiliteit in de procedure te bewaren voor het 'stopzetten van de tijd', het afnemen van aanvullende gehoren, taalanalyse gehoren of het verrichten van leeftijdsonderzoek. De voorkeur van de IND gaat daarbij uit naar oplossingsvariant 3, en van VWN naar variant 2.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid kan worden geconcludeerd dat voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving dient te worden aangepast. Om het risico op juridische procedures omtrent de nieuwe (bindende) termijnen en processtappen te voorkomen, dient dit beleidsvoornemen zo uitgebreid en duidelijk mogelijk in de regelgeving te worden neergelegd.

Met betrekking tot accommodaties is het beleidsvoornemen uitvoerbaar. Het heeft voor de accommodaties geen directe consequenties. Dit is wel het geval als asielzoekers naar de Verlengde Asielprocedure gaan als gevolg van het niet realiseren van de bindende termijnen (meer opvangcapaciteit noodzakelijk).

3.6 Persoonlijke aspecten/karakteristieken zoveel mogelijk meenemen in asielprocedure (33)

Inleiding

Voorgesteld wordt om bijzondere, persoonlijke aspecten zoals minderjarigheid, medische omstandigheden of slachtofferschap van mensenhandel zoveel mogelijk in de asielprocedure zelf mee te nemen, dan wel in aparte procedures die parallel lopen. In de huidige situatie komt het geregeld voor dat dergelijke bijzondere, persoonlijke aspecten na afloop van de asielprocedure, of anderszins op een moment waarop deze niet meer kunnen worden meegenomen, naar voren komen.

Uitvoeringsbeleid

In de huidige situatie is het beperkt mogelijk om bijzondere aspecten ten aanzien van de persoon van de asielzoeker mee te nemen bij de beoordeling van de asielaanvraag (voor zover deze aspecten niet kunnen leiden tot een verblijfsvergunning asiel). In artikel 3.6 Vb is neergelegd dat de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd slechts ambtshalve kan worden verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken of met verblijf als minderjarige vreemdeling. In paragraaf C14/6 Vc is neergelegd wanneer er in de asielprocedure een ambtshalve toets plaatsvindt.

Twee bijzondere aspecten worden verder uitgewerkt:

- de medische toestand van een asielzoeker wordt in de huidige situatie bij de beoordeling van de asielaanvraag in het kader van artikel 3 EVRM meegenomen. Dit volgt uit jurisprudentie van het EHRM. Wanneer de medische toestand ertoe leidt dat uitzetting een schending van dit artikel zou betekenen, kan een verblijfsvergunning asiel worden verleend;
- slachtofferschap van mensenhandel wordt in de huidige situatie niet getoetst in het kader van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, tenzij dit slachtofferschap is te verbinden aan één van de gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel. Dit neemt niet weg dat al tijdens de asielprocedure aangifte van mensenhandel kan worden gedaan.

Hoewel de beleidsbrief twee mogelijkheden geeft voor de wijze waarop de bijzondere aspecten dienen te worden meegenomen: ofwel in de asielprocedure zelf, ofwel in een parallelle procedure, vergt dit beleidsvoornemen in ieder geval aanpassing van de regelgeving:

- indien de bijzondere aspecten (medisch, slachtofferschap mensenhandel) in de asielprocedure zelf meegenomen worden en, logischerwijs, een zelfstandige grond voor verlening van een verblijfsvergunning asiel gaan vormen, dient artikel 29 Vw te worden uitgebreid. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk C2 Vc, waarin de gronden voor inwilliging van de asielaanvraag zijn neergelegd;
- indien de bijzondere aspecten in een parallelle procedure meegenomen worden, ligt het in de rede om dit middels een ambtshalve toets te doen welke plaatsvindt indien de asielzoeker niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (zoals thans reeds gebeurt bij alleenstaande minderjarigen en personen die een beroep doen op het buitenschuldbeleid). Deze ambtshalve toets kan vervolgens leiden tot de verlening van een verblijfsvergunning regulier. Om dit te bewerkstelligen dient artikel 3.6 Vb te worden uitgebreid. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk B14 Vc waarin de beleidsregels met betrekking tot de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier zijn neergelegd.

Laatstgenoemde werkwijze sluit goed aan bij het gestelde in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, waarin is aangegeven dat “niet uit te sluiten is dat in de (nabije) toekomst meer verblijfsvergunningen, horend bij bepaalde vormen van groepsgebonden humanitair beleid, ambtshalve worden verleend”. Verder wordt op deze manier toch nog een zekere scheiding tussen asiel en regulier behouden door aan deze niet-asiel gerelateerde verblijfsdoelen een verblijfsvergunning regulier te verbinden en geen verblijfsvergunning asiel. Deze wijze van toetsen aan genoemde bijzondere aspecten verdient dan ook de voorkeur.

Ten aanzien van de nadere invulling van dit beleidsvoornemen is het volgende van belang.

Medische aspecten:

Voor zover het de voorwaarden voor ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier op grond van medische omstandigheden betreft, zou kunnen worden aangesloten bij de toets zoals deze op dit moment geldt wanneer een vreemdeling een verblijfsvergunning regulier onder de beperking “het ondergaan van een medische nood” aanvraagt. De voorwaarden voor het verkrijgen van deze vergunning zijn neergelegd in hoofdstuk B8 Vc.

Gezien het korte tijdsbestek waarin deze EAUT plaatsvindt, zijn de precieze gevolgen voor de IND van de beschreven invulling van dit beleidsvoornemen op dit moment nog niet te voorzien. Aanbevolen wordt dan ook om dit nader te laten onderzoeken wanneer duidelijk is op welke wijze dit beleidsvoornemen zal worden ingevuld.

Uitgaande van een ambtshalve toets in de asielprocedure op basis van de bestaande voorwaarden voor een verblijfsvergunning regulier onder de beperking “het ondergaan van een medische nood”, kunnen (grofweg) wel reeds de volgende gevolgen worden voorzien:

- in paragraaf 5.3 is neergelegd dat het onderzoek van het BMA in de meeste gevallen gemiddeld drie tot vier weken duurt vanaf het moment dat alle medische gegevens zijn verzameld (hetgeen gemiddeld zeven weken duurt). Gezien de aanbeveling om in de voorbereidingstermijn enkel medisch onderzoek te doen naar de zogenaamde ‘hoorvraag’ (zie paragraaf 2.5), zal het niet mogelijk zijn om een asielaanvraag inclusief de ambtshalve toets in de Algemene Asielprocedure af te ronden indien er onderzoek door het BMA dient te worden opgestart. In dergelijke gevallen zal een asielaanvraag derhalve in de Verlengde Asielprocedure moeten worden behandeld. Dit zal gevolgen hebben voor het AC-afdoeningpercentage;
- bij de indiening van een asielaanvraag hoeven geen leges te worden betaald. Indien het mogelijk wordt om medische omstandigheden te laten beoordelen in het kader van een asielaanvraag, bestaat de kans dat vreemdelingen die thans een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier indienen in de nieuwe situatie een asielaanvraag indienen. Dit beleidsvoornemen zou derhalve een vermindering van de inkomsten uit leges tot gevolg kunnen hebben;
- gezien de bovenstaande gevolgen, dient er in de nieuwe situatie een mogelijkheid tot het voorkomen van misbruik van deze procedure ingebouwd te worden. De enige manier om hiervoor een ‘filter’ in te bouwen ligt aan de voorkant van de asielprocedure in de voorbereidingstermijn. Bezien dient te worden in hoeverre de uitkomsten van de (beperkte) medische screening in de TNV hiervoor gebruikt kunnen worden;
- de ambtshalve toets in de asielprocedure wordt in de huidige situatie uitgevoerd door medewerkers van het proces Asiel. Het ligt in de rede dat dit in de nieuwe situatie ook zal gebeuren als er meerdere verblijfsdoelen ambtshalve getoetst gaan worden in de asielprocedure. Dit zal ertoe leiden dat de medewerkers hiertoe opgeleid dienen te worden.

Slachtofferschap mensenhandel:

De voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning regulier onder de beperking “de vervolging van mensenhandel” zijn neergelegd in artikel 3.48 Vb en uitgewerkt in hoofdstuk B9 Vc. Op grond van genoemd beleid krijgen slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid om gedurende een bedenktijd fase van drie maanden te beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel. De verlening van een verblijfsvergunning regulier op grond van slachtofferschap mensenhandel is gekoppeld aan het doen van aangifte op grond waarvan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek wordt gedaan.

Ervan uitgaande dat het in de nieuwe situatie niet de bedoeling is om asielzoekers van deze bedenktijd fase uit te sluiten en dat het evenmin de bedoeling is de koppeling met de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek los te laten, wordt aanbevolen om het slachtofferschap van mensenhandel niet ambtshalve in de asielprocedure te toetsen. De asielprocedure en de procedure voor slachtoffers van mensenhandel zijn immers zo verschillend ingericht dat het vrijwel onmogelijk is om deze procedures (naadloos) op elkaar aan te laten sluiten.

Daarbij komt nog dat er het afgelopen jaar veel aandacht is geweest voor de samenloop van de asielprocedure en slachtofferschap van mensenhandel. In het beleid (hoofdstuk B9 Vc) is daarom recentelijk de mogelijkheid neergelegd voor vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel die een asielprocedure hebben lopen en vooralsnog geen gebruik willen maken van de zogenaamde 'B9-regeling' om op een later tijdstip alsnog van de regeling gebruik te maken. Daarnaast zijn medewerkers van het proces Asiel geïnformeerd over de wijze waarop zij signalen van mensenhandel kunnen onderkennen en op welke wijze zij daarmee om dienen te gaan.

Het (ambtshalve) toetsen van slachtofferschap mensenhandel in de asielprocedure lijkt derhalve geen toegevoegde waarde te hebben.

Personeel en financiën

Op basis van de bovenstaande tekst kan voor wat betreft financiën worden geconcludeerd dat de IND minder legesgelden ontvangt. Verder betekent het voor het personeel een wijziging in de wijze waarop een asielaanvraag moet worden getoetst. Dat laatste leidt tot een hogere normtijd voor een asielbesluit. Voor de manier waarop die hogere normtijd is berekend, geldt het volgende:

De normtijd voor de behandeling van een aanvraag met als doel 'Medisch verblijf' = 238 minuten.

De normtijd voor een ambtshalve toets bij Asiel = 40 minuten.

Gemiddeld is sprake van 140 minuten. Toepassing is derhalve 140 minuten x 14000 = 29 fte (32.677 uren /1127) x middenloonsom van € 50.000 = € 1,5 miljoen

Conclusies

Samengevat kan worden geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen niet kan worden uitgevoerd zonder dat de regelgeving wordt aangepast. Aanbevolen wordt de bijzondere aspecten in de asielprocedure te laten meenemen middels een ambtshalve toets op basis waarvan een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend. Daarnaast wordt aanbevolen om slachtofferschap van mensenhandel geen onderdeel te laten worden van een ambtshalve toets in de asielprocedure. De wijze van toetsing van een asielaanvraag dient te worden aangepast. Het gevolg is een kostenverhoging van € 1,5 miljoen.

3.7 Wijziging afdoeningprofiel op AC (14)

Inleiding

Naar verwachting zullen meer zaken worden afgedaan in de Algemene Asielprocedure op het aanmeldcentrum als gevolg van het beschikbaar komen van meer tijd na introductie van het model van acht dagen. In deze paragraaf verstaan we onder de term 'afdoeningprofiel' het AC-afdoeningpercentage.

Personeel en financiën

In de huidige asielprocedure is er sprake van een proces waarbij asielzoekers een aantal dagen/ weken in een TNV wachten op de start van hun asielprocedure. Is deze eenmaal in het aanmeldcentrum voor hen gestart dan is de maximale duur hiervan 48 uur. In de Business Case wordt uitgegaan van:

- 14.000 asielzoekers AC per jaar;
- er is sprake van 78% doorzending naar OC, 10% inwilliging en 12% afwijzing. Kortom, het AC-afdoeningpercentage is 22%.

Verder zijn de volgende gegevens van belang:

- van de 14.000 asielzoekers komt 80% (11.200) via de zogenaamde land-AC's binnen, 20% (2.800) via AC Schiphol;
- van alle asielzoekers die via een AC binnenkomen, dient voor ongeveer 40% een langdurig onderzoek (taalanalyse, Dublinonderzoek, onderzoek BuZa) uitgevoerd te worden;

- verder kan gesteld worden dat bijzondere (kwetsbare) doelgroepen in principe niet in de 'aanmeldprocedure' worden afgedaan (te denken valt aan zieken, zwangeren, een deel van de amv's). Uitgegaan wordt van 5% van het aantal asielzoekers.

In de nieuwe situatie zal er sprake zijn van een andere asielpcedure die meer effectief dient te zijn. Volgens de Business Case stijgt, als gevolg van de veranderde procedure, het AC-afdoeningpercentage van 22 naar 45% (55% naar Verlengde Asielpcedure, 25% inwilliging, 20% afwijzing). Dit zou een besparing van € 34 miljoen tot gevolg hebben:

- 2.100 asielzoekers (15% van 14.000) meer ingewilligd x 2 maanden opvang;
- 1.120 asielzoekers (8% van 14.000) meer afgewezen x 1,3 jaar opvang.

Deze verhoging van het afdoeningpercentage is gebaseerd op inschattingen van betrokkenen/experts tijdens het opstellen van de Business Case.

Op 19 maart 2008 heeft in het kader van de EAUT een expertmeeting plaatsgevonden waarin is vastgesteld wat de effecten van procedurewijzigingen zijn op het afdoeningpercentage. Verder is in de teams en door vertegenwoordigers van ACS aangegeven dat het niet mogelijk is om de voorbereidingstermijn voor 2012/2013 in te voeren (zie ook paragraaf 3.9). De invoering van het 8-dagenmodel zal in aangepaste vorm worden ingevoerd.

Hieronder is een overzicht gegeven van de procedurele wijzigingen en de inschattingen van de experts van de expertmeeting op het AC-afdoeningpercentage:

Invoering van de voorbereidingstermijn:

- meer tijd voor identiteits- en documentenonderzoek: licht positief effect op afdoeningpercentage;
- begeleiding door rechtsbijstand: zowel een positief effect als een negatief effect (als gevolg van meer onderzoeken) op het afdoeningpercentage. Per saldo geen effect;
- medische check voor alle asielzoekers: negatief effect door meer beroepen op medische problematiek;
- asielzoekers praten met elkaar en beïnvloeden elkaar: licht negatief effect door meer onderzoeken.

Per saldo geven de experts aan dat zij verwachten dat betreffende procedureveranderingen niet/nauwelijks een effect hebben op het AC-afdoeningpercentage.

Van 48 uur naar 8 dagen:

- meer tijd voor de IND; hierbij wordt uitgegaan van voldoende capaciteit om te voorkomen dat het afdoeningpercentage sterk daalt;
- meer tijd zal echter onvoldoende zijn om de meeste onderzoeken binnen de termijn af te ronden. Kortom nauwelijks effect op het afdoeningpercentage;
- het beter kunnen opvangen van pieken als gevolg van het invoeren van buffercapaciteit: een licht positief effect;
- meer tijd voor rechtsbijstand: effect onbekend;
- door te gaan werken met het 8-dagenmodel: een positief effect op het afdoeningpercentage. Elke processtap dient binnen een dag plaats te vinden, zo niet doorzending naar Verlengde Asielpcedure: een negatief effect op het afdoeningpercentage. Per saldo geen effect;
- correcties en aanvullingen standaard: geen effect;
- alle nader gehoren in de Algemene Asielpcedure: geen effect.

Conclusie was dat de uiteindelijke impact van deze veranderingen op het afdoeningpercentage niet te kwantificeren is. Experts geven aan te verwachten dat deze licht positief, maar niet substantieel is. De impact van het verlengen van de asielpcedure naar 8 dagen op het AC-afdoeningpercentage is per saldo vooraf niet vast te stellen, maar lijkt licht positief te zijn. Tijdens de expertmeeting is uitgegaan van Scenario A (zie paragraaf 3.4) waarbij de arbeidscapaciteit in het AC gelijk blijft in de nieuwe situatie.

In een later stadium van de EAUT is als uitgangspunt Scenario B gekozen; het verplaatsen van een aanzienlijke arbeidscapaciteit van de Verlengde naar de Algemene Asielpcedure. Dit nieuwe uitgangspunt waarbij meer arbeidscapaciteit aan de 'voorkant' van het proces beschikbaar komt,

alsmede aanvullende onderzoeksresultaten (*queries* op het asielzoekersbestand) hebben ertoe geleid dat voor een optimistisch scenario is gekozen met een AC-afdoeningpercentage van circa 40%. Dit is als volgt vastgesteld:

Bij 40% van de asielzoekers dient in het kader van hun aanvraag een langdurig (langdurig is langer dan de duur die men doorbrengt in de voorbereidingsfase en de Algemene Asielprocedure) onderzoek te worden opgestart.

- hierdoor blijft er een groep van 60% over die in principe geschikt zou zijn voor afdoening.
- hiervan gaat af:
 - 5% kwetsbare groepen zoals amv's en 'medische gevallen'. Deze groep zou groter kunnen worden als gevolg van medicalisering in de nieuwe procedure,
 - 5% zaken die vallen onder een besluitmoratorium/aanhoudend beleid,
 - 5% als gevolg van termijnoverschrijdingen. Als gevolg van het nieuwe planningsmodel zakt het huidige percentage, echter door termijnen per dag te stellen stijgt het weer,
 - 5% als gevolg van allerlei overige redenen. Zaken zullen inhoudelijk complexer worden nu meer tijd aan de rechtsbijstand wordt gegund.

Het percentage afdoening in de Algemene Asielprocedure is derhalve 40, de doorzending naar de Verlengde Asielprocedure is 60%. Het AC-afdoeningpercentage van 45 zoals in de Business Case gebruikt, kan vanuit de EAUT niet gevalideerd worden.

14.000 asielzoekers Algemene Asielprocedure	
Oude situatie volgens Business Case	Nieuwe situatie
22% afdoening (12% afwijzing, 10% inwilliging)	40% afdoening (16% afwijzing, 24% inwilliging)
78% OC (waaronder 43% onderzoek)	60% Verlengde Asielprocedure (waaronder 40% langdurig onderzoek)

Mochten aanvullende maatregelen genomen worden of externe veranderingen plaatsvinden waarmee bij de beleidsvoornemens geen rekening is gehouden dan zou wellicht een hoger afdoeningpercentage gerealiseerd kunnen worden. Te denken valt aan:

- verandering in de samenstelling van nationaliteiten;
- minder kwetsbare groepen in de samenstelling;
- minder langdurige onderzoeken en verkorting van de onderzoeken zodat deze binnen de Algemene Asielprocedure afgehandeld kunnen worden;
- nog verder uitbreiden van onderzoekscapaciteit;
- het organiseren van mechanismen die ervoor zorgen dat in de gehele keten op gecoördineerde wijze wordt omgeschakeld/opgeschaald indien dit nodig is (immers 'de keten is net zo sterk als de zwakste schakel');
- optimaliseren van de beschikbaarheid van tolken (ook bij pieken).

Een deel van deze factoren is beïnvloedbaar, een deel ook niet. Overigens kan worden opgemerkt dat het AC-afdoeningpercentage in de afgelopen jaren duidelijk hoger ligt dan de 22 waarvan in de Business Case is uitgegaan. In de periode 2002 tot heden ligt dit tussen de 25% en 50% (zie bijlage 4a).

Door meer zaken in de Algemene Asielprocedure af te doen levert dit een besparing op van 21,6 miljoen. In de Business Case is uitgegaan van een besparing van 33 miljoen; dit verschil wordt veroorzaakt door andere aannames met betrekking tot de afdoeningpercentages zoals in onderstaande tabel weergegeven:

	Huidige situatie	Business Case	Nieuwe situatie
percentage inwilliging	10%	25%	24%
percentage afwijzing	12%	20%	16%
percentage OC	78%	55%	60%
	100%	100%	100%

Instream AC	14.000	vreemdelingen
Meer inwilliging in AC-fase	14%	
Verkorting verblijftijd in de Centrale Opvang	9	weken
Bezettingsgraad	89%	
Besparing aantal capaciteitsplaatsen	381	Capaciteitsplaatsen
richtprijs per capaciteitsplaats	18.000	per capaciteitsplaats
Minderkosten gebruik opvangfaciliteiten	€	6,9- miljoen
Instream AC	14.000	vreemdelingen
Meer afwijzingen in de AC fase	4%	
gemiddeld verblijf in de OC-fase	15,6	maand
Bezettingsgraad	89%	
Besparing aantal capaciteitsplaatsen	818	Capaciteitsplaatsen
richtprijs per capaciteitsplaats	18.000	per capaciteitsplaats
Minderkosten gebruik opvangfaciliteiten	€	14,7- miljoen
Minder gebruik opvangfaciliteiten totaal	€	21,6- miljoen

De ervaringen van het COA zijn dat asielzoekers die in het AC een inwilliging ontvangen, thans gemiddeld 3 maanden in de opvang verblijven. Uitgangspunt in de nieuwe procedure is dat gemeenten meewerken aan een snelle uitplaatsing van statushouders, die binnen 4 weken gerealiseerd is. Indien dit niet mogelijk blijkt, heeft dat grote financiële gevolgen.

Conclusies

Door de realisatie van de relevante beleidsvoornemens voor de AC's zal het afdoeningpercentage in de Algemene Asielprocedure -naar verwacht- stijgen van 22 naar 40 onder gelijkblijvende omstandigheden. Dit leidt tot een besparing van € 21,6 miljoen.

3.8 Voorzien in buffercapaciteit (37) en doelmatige alternatieve inzet van buffercapaciteit (38)

Inleiding

Om te voorkomen dat de efficiëntere afdoening van asielzaken wordt belemmerd door capaciteitstekorten, wordt voorzien in buffercapaciteit. Deze kan – vanuit bedrijfseconomisch oogpunt – alternatief worden ingezet op momenten dat ze niet voor asielzaken nodig is.

De buffercapaciteit vraagt de nodige investeringen. Anderzijds leidt deze tot de nodige baten.

Voorbeelden hiervan zijn:

- minder zeer kostbare noodoplossingen bij pieken;
- het voorkomen van negatieve publiciteit en politieke aandacht;
- het voorkomen van het verlies aan goodwill bij gemeenten en de samenleving;
- het voorkomen van oplopende wachttijden voor asielzoekers.

Werkprocessen

Voor de ontwikkeling van buffercapaciteit zijn twee modellen denkbaar:

- Het beddenmodel

Fluctuaties in de instroom worden uitsluitend opgevangen door een flexibele opvangcapaciteit, dat wil zeggen een flexibele inzet van bedden in de TNV.

Voordeel van het beddenmodel is dat dit gemakkelijk realiseerbaar is. Nadeel is echter dat, bij een verhoogde instroom, de wachttijden in de TNV zullen oplopen. De kosten voor de opvang lopen in dit model snel op. Verder kan het politiek-maatschappelijk draagvlak onder druk komen te staan.

– Het pijplijnmodel

Fluctuaties in de instroom worden opgevangen door een flexibele inzet van de verwerkingscapaciteit over de hele vreemdelingenketen. Dit betekent dat zowel de verwerkingscapaciteit in het proces (IND, Vp, KMar, VWN, Raad voor Rechtsbijstand, medisch, rechterlijke macht, DT&V) als de opvangcapaciteit (COA) flexibel kunnen op- en afschalen.

Het voordeel is dat de wachttijden voor asielzoekers en de benodigde opvangcapaciteit bij fluctuaties in de instroom beperkt blijven. Voor wat betreft de uitvoering is dit model echter het meest complex. Het pijplijnmodel is zo sterk als de zwakste schakel in de vreemdelingenketen. Er hoeft maar één partij te zijn die niet tijdig kan opschalen en de verhoogde verwerkingscapaciteit wordt niet gerealiseerd.

Vanuit de uitvoering heeft het pijplijnmodel de voorkeur. Om dit te kunnen realiseren dient er echter wel een aantal randvoorwaarden ingevuld te worden:

- er is één operationele regievoering met vertegenwoordigers uit de gehele vreemdelingenketen. Op basis van de informatie wordt door deze regievoering beslist tot op- en afschalen. Hiertoe wordt verder een protocol opgesteld waarin wordt vastgelegd wanneer en bij welke instroomfactoren er wordt opgeschaald;
- er is een buffer in de behandelcapaciteit aanwezig. De IND kan deze buffercapaciteit realiseren. Met de inrichting van 90 fte extra aan medewerkers, denkt de IND een additionele instroom van 3000 aanvragen op jaarbasis te kunnen behandelen (opschalen van 80% naar 100%);
- er is een buffer in de opvangcapaciteit van het COA. Deze wordt onderstaand verder toegelicht.

Er kunnen geen uitspraken worden gedaan inzake de operationele consequenties en uitvoerbaarheid van dit beleidsvoornemen voor de Vp, de KMar, VWN, de Raad voor de Rechtsbijstand, NovA en de rechterlijke macht.

Voor het flexibel op- en afschalen van zowel behandel- als opvangcapaciteit conform het pijplijnmodel zijn twee verschillende concepten mogelijk:

– Concept op basis van opschalen bestaande locaties

Een dergelijke aanpak impliceert dat de reguliere bezettingsgraad van bestaande locaties voor de gehele keten omlaag moet worden gebracht naar bijvoorbeeld 80%. De infrastructuur voor opschaling dient te allen tijde gereed te zijn voor opschaling. Op het moment dat er sprake is van pieken kan snel en relatief gemakkelijk opgeschaald worden naar 100%. Immers zowel huisvestings- en personeelstechnisch als bestuurlijk (richting de gemeenten) is de infrastructuur aanwezig.

– Concept op basis van het openen van nieuwe locaties

In dit geval worden bij pieken nieuwe locaties geopend. De ervaring heeft geleerd dat dit tijdrovend is. In veel gevallen dient er dan gekozen te worden voor snelle en dure noodoplossingen.

Vanuit de uitvoering heeft het opschalen van bestaande locaties de voorkeur. In dit geval dient de infrastructuur voor opschaling te allen tijde gereed te zijn voor opschaling. Dit vereist onder andere de aanwezigheid van een derde land-AC (zie ook paragraaf 2.4).

In februari van dit jaar is binnen de CGV gesproken over de nota “stijgende asielinstroom en buffervorming”. Verdere uitwerking van het een en ander geschiedt thans door DVB. Een verdere toetsing hoe buffervorming in de werkprocessen en informatievoorziening moet worden ingebed kan eerst verder plaatsvinden als kaders en richtlijnen helder zijn.

Voor wat betreft doelmatige alternatieve inzet van buffercapaciteit wordt opgemerkt dat uit de conceptbeleidsbrief niet duidelijk wordt wat de reikwijdte van dit onderwerp is. Derhalve wordt alternatieve inzet van buffercapaciteit ruim opgevat en behelst dus meer dan alternatieven voor mensen en bedden alleen. Indien het de alternatieve inzet van mensen betreft valt te denken aan andere werkzaamheden binnen het asielproces, voor andere IND-processen, binnen andere overheidsgeledingen etc. De *span of control* van de IND (diversiteit aan werksoorten met een piekbelasting op diverse momenten) bemoeilijkt het anticiperen op alternatieve inzet en vereist het nodige maatwerk.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Voor wat betreft de accommodaties voor de AC's wordt voorgesteld om met een reguliere bezetting van 80% te gaan werken met een opschaalmogelijkheid naar 100%.

Voor wat betreft de opvangcapaciteit voor asielzoekers geeft het COA aan de voorkeur te hebben voor een vast aantal bedden in de buffercapaciteit. De buffercapaciteit zal een getrapte vorm moeten krijgen, met een gefaseerde beschikbaarheid in de tijd: een buffercapaciteit van totaal 5.000 plaatsen waarbij 1.000 plaatsen direct inzetbaar zijn en 2.000 plaatsen binnen 3 maanden en 2.000 plaatsen binnen 6 maanden. Het gaan werken met een Bufferplus en een Productbuffer zijn het resultaat van onderzoek door het COA naar een verstandige omvang van buffercapaciteit, met name gericht op opvangcapaciteit.

Indien de behoefte aan meer capaciteit zich voordoet kan op reeds bestaande locaties qua werkplekken en opvangcapaciteit snel opgeschaald worden tot 100%. In dit kader stelt het COA een 'bufferplus' voor: 1.000 plaatsen die direct beschikbaar zijn op bestaande locaties. Dit in de vorm van afgesloten gangen of leegstaande delen van locaties. Immers, in dat geval is onder meer alle infrastructuur en personeel al aanwezig en daarmee kunnen deze plekken zeer snel gebruikt worden voor de opvang van asielzoekers.

Om meerdere redenen stelt het COA aanvullend hierop voor om een Productbuffer van 4.000 plaatsen te realiseren. De belangrijkste redenen hiertoe zijn:

- een verhoging van de asielinstroom laat zich niet leiden of voorspellen. Soms betreft het een geleidelijke verhoging van de trend, doch het kan ook voorkomen dat de keten wordt geconfronteerd met een plotselinge en onverwachte hausse aan asielaanvragen. Dit was in april 2008 nog het geval toen binnen enkele dagen honderden Chinese vreemdelingen zich meldden voor het indienen van een asielaanvraag;
- de keten is net zo sterk als de zwakste schakel. Operationele regievoering in de keten zal voor een hogere behandelcapaciteit zorgen. Echter één kink in de kabel zorgt meteen voor extra opvangcapaciteit.

Vandaar dat het COA voorstelt om een Productbuffer in te stellen: 4.000 plaatsen in accommodaties waar (in ieder geval) al bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, maar die nog ingericht moeten worden.

Een doelmatige alternatieve inzet van buffercapaciteit voor accommodaties kan gerealiseerd worden door deze beschikbaar te stellen aan andere doelgroepen dan asielzoekers. Voorwaarde hierbij is dat het gaat om doelgroepen die tijdelijk huisvesting nodig hebben. De tijdelijkheid van het verblijf zal zo moeten zijn dat de locatie, zo nodig, in een korte periode weer geheel beschikbaar komt voor de huisvesting van asielzoekers. De locatie moet in een korte tijdsperiode 'leeg gemanaged' kunnen worden. Gedacht kan worden aan personen die om verschillende redenen, een korte tijd ergens anders huisvesting behoeven dan waar zij op dat moment verblijven. Het tijdelijk huisvesten van personen die slechts tijdelijk huisvesting nodig hebben, garandeert een doelmatige inzet van deze capaciteit zonder dat het de huisvesting van asielzoekers in gevaar brengt en deze kan dan ook volledig worden gegarandeerd.

Indien buffercapaciteit op deze wijze wordt ingezet, dan heeft dit uiteraard ook een gevolg voor de keuze die gemaakt wordt voor de vorm van buffercapaciteit, zoals dit hierboven is besproken. Hoe minder snel de inzetbaarheid van de buffercapaciteit voor de opvang van asielzoekers vereist is, hoe langer de tijdelijkheid van de huisvesting van de specifieke andere doelgroep, en omgekeerd. Hierbij kan als uitgangspunt worden genomen dat de snelheid van inzetbaarheid niet voor alle buffercapaciteit gelijk hoeft te zijn. Een flexibele benadering hierbij vergroot de doelmatigheid van de alternatieve inzet.

Personeel en financiën

De kosten van het creëren van een buffervoorziening zoals bovenstaand beschreven, bestaan uit de volgende componenten:

- de kosten van flexibel inzetbare IND medewerkers;
- de kosten van Bufferplus en Productbuffer voor het COA.

De kosten voor de buffercapaciteit voor alle andere ketenpartners zijn in de uitwerking van dit beleidsvoornemen niet meegenomen.

De kosten van flexibel inzetbare IND medewerkers:

Voor de IND is de buffercapaciteit deels gedefinieerd als zijnde de benodigde capaciteit om een extra instroom van 3.000 aanvragen (op jaarbasis) in de Algemene Asielprocedure op te kunnen vangen. In de voorgestelde buffercapaciteit is geen separate voorziening getroffen voor de benodigde personele inzet. Deze capaciteit wordt ingevuld door middel van een flexibelere inzet van medewerkers (90 fte) uit een ander IND-Proces, die hiervoor jaarlijks bijgeschoold dienen te worden. De capaciteit die hierdoor bij dat andere proces weglekt, kan –indien nodig- opgevuld worden met behulp van de inzet van externen. Deze meerkosten zijn hier niet in meegewogen. Er wordt verder uitgegaan van het principe dat medewerkers worden opgeleid door ervaren (senior)medewerkers uit het primaire proces van de IND (en niet door externe opleiders).

Voor het bijscholen van medewerkers wordt rekening gehouden met 15 opleidingsdagen per jaar per medewerker (90 fte). Voor de validatie van het aantal cursusdagen is gekeken naar de opleidingstijd die nodig is voor het omklappen van huidige reguliere units naar asielunits. Daar is een opleidingstraject van 24 dagen opgesteld. Er van uitgaande dat de kennis van de medewerkers jaarlijks op peil wordt gehouden is een opleidingstraject van 24 dagen niet reëel. Dat is ook de inschatting van de kennisgroep opleidingen asiel, en deskundigen van het Kennis- en Leercentrum van de IND. In samenspraak met deze actoren lijkt een 15-tal opleidingsdagen per jaar het meest realistisch.

De IND heeft de volgende inschatting gemaakt van de kosten:

Kosten onttrekken medewerkers uit primair proces a 15 dagen per jaar:					
90 fte	15 dagen/jaar	uurtarief:	€ 100,00	Tot kst:	€ 1.080.000,00
Kosten onttrekken opleiders uit primair proces:					
2 fte	90 dagen/jaar	uurtarief:	€ 100,00	Tot kst:	€ 144.000,00
Overige kosten (inzet externen; acteurs, tolken):					
90 fte		kst per medew.	€ 1.250,00	Tot kst:	€ 112.500,00
				Tot kst:	€ 1.336.500,00

De totale kosten van de buffercapaciteit komen hiermee op € 1,3 miljoen. Randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van deze buffercapaciteit is het beschikken over een derde land-AC (zie paragraaf 3.4).

De kosten van Bufferplus en Productbuffer voor het COA:

De totale kosten hiervoor bedragen € 17,6 miljoen. Bufferplus (ordegrootte 1.000 plaatsen) is ogenblikkelijk inzetbaar en bestaat uit gebruiksklare opvangplaatsen, inclusief een deel personele ondersteuning. Bij de productbuffer (ordegrootte 4.000 plaatsen) gaat het uitsluitend om opvangplaatsen, zonder personeelsformatie.

<u>Soort</u>	<u>Aantal</u>	<u>Tarief</u>	<u>Totaal</u>
Bufferplus	1.000	7.200	€ 7,2 miljoen
Product buffer	4.000	2.600	€ 10,4 miljoen
			€ 17,6 miljoen

Conclusies

Voorzien in buffercapaciteit is uitvoerbaar conform het pijplijnmodel. Dat fluctuaties in de instroom worden opgevangen door opschaling in de gehele vreemdelingenketen is een belangrijke randvoorwaarde. Daarnaast moet opschaling plaatsvinden binnen bestaande locaties en dienen meerdere aanmeldlocaties beschikbaar te zijn. Verder moet de infrastructuur voor opschaling permanent aanwezig zijn. Aanbevelingen ten aanzien van buffercapaciteit behelzen het aanwijzen van regievoering en nadere uitwerking door DVB van de met name genoemde nota van het CGV.

De kosten van de buffercapaciteit bestaan uit € 1,3 miljoen voor flexibel inzetbare IND-medewerkers en € 17,6 miljoen voor extra COA opvangcapaciteit. Deze bestaat uit 1.000 bedden direct beschikbaar en 4.000 bedden binnen 3-6 maanden beschikbaar.

3.9 Consequenties AC Schiphol (34)

Inleiding

Op AC Schiphol zal de komende jaren een afwijkende procedure plaatshebben. Omdat aan asielzoekers die hun asielaanvraag in AC Schiphol indienen de toegang is geweigerd en hen een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd, dienen zij zo spoedig mogelijk een eerste oordeel te krijgen over de kansrijkheid van hun aanvraag. Daar de vrijheidsbenemende maatregel niet onnodig lang moet duren, zal de voorbereidingstermijn op AC Schiphol nog niet worden ingevoerd. Het voorzieningenniveau hiervoor is momenteel ontoereikend. Pas wanneer het nieuwe Justitie-complex op Schiphol gereed is – waarschijnlijk in 2012 – kan een besloten setting worden gecreëerd waarbinnen de asielzoeker, aan wie ook dan een vrijheidsbenemende maatregel zal zijn opgelegd, zich vrijer kan bewegen. Pas dan zal ook voor AC Schiphol een voorbereidingstermijn gaan gelden. Wel is het blijkens de beleidsbrief de bedoeling om, net als in de land-AC's, gedurende de overgangstermijn tot 2012 het model van acht dagen in te voeren en in alle gevallen de procedure tot en met de indiening van de aanvullingen en correcties in het AC af te ronden.

Daar AC Schiphol zich kenmerkt als een bijzondere situatie is er in de EAUT voor gekozen om de beschrijving van alle relevante beleidsvoornemens voor wat betreft ACS te bundelen in deze paragraaf. Zowel vanuit het perspectief van werkprocessen als uitvoeringsbeleid zijn deze onderstaand weergegeven. Hierbij zijn de volgende subparagrafen gebruikt:

- algemeen;
- voorbereidingstermijn (voornemens 1 t/m 5);
- meer tijd voor IND om aanvraag te behandelen (voornemen 7);
- iedereen in AC nader gehoord (voornemen 10), alle C&A's binnen 8 procesdagen (voornemen 12);
- opvang gedurende AC-beroep (voornemen 16);
- uitzonderingen op voorbereidingstermijn asielpcedure (voornemen 30), persoonlijke aspecten/karakteristieken zoveel mogelijk meenemen in asielpcedure (voornemen 33);
- personeel en financiën;
- conclusies.

Algemeen

De huidige beleidsregels met betrekking tot de verwijzing van asielzoekers naar AC Schiphol zijn, voor zover het asielzoekers betreft aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw is opgelegd, neergelegd in paragrafen C10/3, A2/5.5.1 A6/2.4 Vc. Daarnaast is in paragraaf C11/2 Vc neergelegd dat ook asielzoekers die op grond van de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 59 Vw in bewaring verblijven naar AC Schiphol kunnen worden overgebracht om in de AC-procedure opgenomen te worden. Verder zijn in paragraaf C12/2.2 Vc specifieke regels opgenomen met betrekking tot de voortzetting van de maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vc in AC Schiphol.

Voor de uitvoering van de beleidsvoornemens met betrekking tot AC Schiphol dient de bestaande regelgeving met betrekking tot AC Schiphol te worden aangepast.

Vorbereidingstermijn (voornemens 1 t/m 5)

Overgangssituatie:

Ten aanzien van het beleidsvoornemen om de voorbereidingstermijn in AC Schiphol nog niet te laten gelden in de overgangssituatie maar de asielpcedure in AC Schiphol voor het overige op dezelfde wijze in te richten als in de land-AC's, rijst allereerst de principiële vraag of het verschil in behandeling tussen asielaanvragen van asielzoekers van wie de asielaanvraag in de overgangssituatie in AC Schiphol wordt ingediend en asielaanvragen van asielzoekers die dit in één van de land-AC's doen, niet tot onacceptabele rechtsongelijkheid leidt.

Een rechtvaardiging voor het verschil in behandeling kan in ieder geval niet gevonden worden in het feit dat aan deze asielzoekers de toegang tot Nederland is geweigerd, gezien het voornemen om deze

voorbereidingstermijn wél te gaan invoeren op het moment dat het nieuwe Justitie-complex beschikbaar is. Daarnaast lijkt dit voornemen ook onverenigbaar met de algemene motivering die in de conceptbeleidsbrief is gegeven voor het afronden van alle processtappen in het AC tot en met de indiening van de correcties en aanvullingen, namelijk dat het “een evenwichtig voorstel [is], zeker in combinatie met de door rechtsbijstand geboden voorlichting en voorbereiding vóór en tijdens de procedure.”

Nu AC Schiphol in de overgangssituatie qua planning volledig afhankelijk blijft van de onvoorspelbare instroom van asielzoekers, is het bovendien de vraag of het onder die omstandigheden mogelijk is om tijdig voldoende medewerkers, tolken en rechtsbijstandverleners in te plannen om alle asielzoekers alle processtappen tot en met de indiening van correcties en aanvullingen te laten doorlopen. Zeker op momenten van piekinstroom is het risico op termijnoverschrijding in dergelijke situaties zeer hoog, hetgeen het AC-afdoeningpercentage niet ten goede zal komen.

Het verdient derhalve aanbeveling om te onderzoeken of een aanpassing van de beleidsvoornemens ten aanzien van AC Schiphol in de overgangssituatie geïndiceerd is. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende aanpassing. In de overgangssituatie wordt dan wél een procedure van acht dagen ingevoerd. Het voornemen om alle processtappen tot en met de indiening van de correcties en aanvullingen in het AC af te ronden wordt echter pas ingevoerd wanneer het nieuwe Justitie-complex gereed is. Op die manier kan het verschil in behandeling mogelijk wel gerechtvaardigd worden. In de geschetste situatie kan dan, net als nu het geval is, op elk moment in de algemene asielprocedure besloten worden om de asielzoeker door te zenden naar de verlengde asielprocedure, zodat de vreemdeling niet onnodig lang in bewaring verblijft.

Dit heeft tevens een ander voordeel, namelijk dat het gedurende de overgangsperiode niet nodig is om het huidige AC Schiphol dusdanig te verbouwen dat er voldoende hoorkamers zijn om alle nader gehoren aldaar te kunnen laten plaatsvinden.

Het nadeel van deze alternatieve optie is dat er gedurende de overgangssituatie nog wel sprake zal zijn van een dubbeling van nader gehoren en langere termijnen voor de indiening van correcties en aanvullingen. Dit lijkt echter niet op te wegen tegen eerdergenoemde voordelen.

Voor het overige is nog het volgende van belang.

Voor het reeds voorafgaand aan de Algemene Asielprocedure doen van Eurodac-onderzoek in het kader van de identiteitsvaststelling zijn geen aparte voorzieningen nodig. Dit onderzoek vindt immers plaats op grond van vingerafdrukken die door de KMar op de luchthaven al kunnen worden afgenomen. Als in de regelgeving voor de start van de termijnen van de Algemene Asielprocedure één vast moment wordt aangewezen (zie paragraaf 2.3) dan zou het mogelijk moeten zijn om dit onderdeel van het identiteitsonderzoek ook reeds tijdens de overgangsperiode uit te voeren voorafgaand aan de komst van de asielzoeker naar AC Schiphol. Deze onderzoekshandeling kan worden ingepast in het proces van onderzoekshandelingen die de KMar in de huidige situatie reeds voorafgaand aan de AC-procedure uitvoert in het kader van de grensbewakingstaken.

Nieuwe situatie:

Het voornemen om de voorbereidingstermijn in de nieuwe situatie ook voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in AC Schiphol wordt behandeld en het voornemen om vreemdelingen aan wie een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd standaard uit te zonderen van de voorbereidingstermijn lijken met elkaar in strijd. Immers, aan vrijwel alle asielzoekers die in AC Schiphol de algemene asielprocedure doorlopen is een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Er dient derhalve duidelijkheid te worden verschaft ten aanzien van de vraag hoe deze beleidsvoornemens in samenhang met elkaar dienen te worden gezien. Een mogelijke uitleg hiervan zou kunnen zijn:

- dat de uitzondering op de voorbereidingstermijn niet geldt voor asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 of 59 Vw is opgelegd en van wie de asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure in AC Schiphol wordt behandeld;
- dat de uitzondering op de voorbereidingstermijn wel geldt voor asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 of 59 Vw is opgelegd en van wie de asielaanvraag niet in de Algemene Asielprocedure in AC Schiphol wordt behandeld.

Deze uitleg doet het meest recht aan beide beleidsvoornemens en lijkt ook voor de uitvoering werkbaar. Aanbevolen wordt derhalve om in de regelgeving duidelijk neer te leggen voor welke categorieën asielzoekers die in AC Schiphol de Algemene Asielprocedure doorlopen de voorbereidingstermijn wel geldt en voor welke niet en daarbij bovengenoemd onderscheid als basis te nemen. Overigens volgt uit jurisprudentie dat asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 59 Vw is opgelegd en die te kennen hebben gegeven asiel te willen aanvragen binnen vijf dagen naar het AC dienen te worden overgebracht om de asielaanvraag in te dienen. Dit levert logistieke spanningen op met het toepassen van een voorbereidingstermijn bij deze groep.

Hoewel de beleidsbrief geen maximum verbindt aan de voorbereidingstermijn, wordt aanbevolen om in het geval van asielzoekers van wie de asielaanvraag in AC Schiphol wordt behandeld en aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw is opgelegd wél een maximum te verbinden aan de voorbereidingstermijn. De behandeling van de asielaanvraag van deze asielzoekers dient immers voortvarend ter hand te worden genomen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat een eventueel beroep gericht tegen de opgelegde maatregel door de rechter gegrond wordt verklaard. De kans op een dergelijke uitspraak neemt toe naarmate de maatregel langer voortduurt terwijl er feitelijk geen activiteiten in het kader van de voorbereiding op de asielaanvraag worden ondernomen. Gezien de eerder genoemde jurisprudentie wordt aanbevolen om deze termijn in ieder geval niet langer dan vijf dagen te laten duren.

Meer tijd voor IND om aanvraag te behandelen (voornemen 7)

Overgangssituatie

– Start termijnen Algemene Asielprocedure:

Hoewel het huidige beleid ten aanzien van de start van de AC-procedure voor wat betreft AC Schiphol enigszins afwijkt van dat ten aanzien van de land-AC's (C10/1.2 Vc) is het niet wenselijk om dit verschil te laten bestaan. Aanbevolen wordt dan ook om de start van de termijnen voor AC Schiphol hetzelfde te laten zijn als voor de land-AC's. De zes uur die in het huidige beleid zijn voorzien voor de grensbewakingstaken van de KMar verhoudt zich immers niet met een Algemene Asielprocedure die is ingedeeld in dagen. Bezien vanuit het proces zou het handhaven van de termijn van zes uur kunnen leiden tot onwenselijke situaties waarbij de asielzoeker op dag 1 pas om 17.00 uur in het AC instroomt en het derhalve niet meer mogelijk is om het eerste gehoor tijdig af te ronden.

Overigens dient dan nog wel te worden gezien waar deze asielzoekers in de periode na afronding van de taken van de KMar en de start van de Algemene Asielprocedure dienen te verblijven. Eén mogelijkheid is om ze in deze periode in de lounge op de luchthaven te plaatsen. Daar dit mogelijk op bezwaren van de luchthaven Schiphol stuit, verdient het aanbeveling om de asielzoekers reeds naar het AC over te brengen. Dit is echter alleen mogelijk als de start van de termijnen niet wordt gekoppeld aan de dag van aankomst in het AC.

– Verblijfsduur:

Een ruimte of plaats waar de maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw wordt toegepast, dient te voldoen aan de eisen die daaromtrent zijn vastgelegd in het besluit Reglement Grenslogies. Omdat het huidige AC Schiphol niet volledig voldoet aan het Reglement Grenslogies mogen asielzoekers (op basis van bestendige jurisprudentie) niet langer dan vier dagen na afwijzing van de asielaanvraag in het AC verblijven. Voor gezinnen met kinderen geldt zelfs een kortere termijn: in die gevallen dient plaatsing in een grenslogies uiterlijk op de dag ná uitreiking van de afwijzende beschikking plaats te vinden. Het risico bestaat dat de rechter een aanvullend verblijf van vier dagen op het AC niet langer zal sanctioneren wanneer de totale maximale verblijfsduur van asielzoekers in AC Schiphol tijdens de asielprocedure wordt verlengd tot maximaal twaalf dagen. Om deze reden wordt aanbevolen om asielzoekers na afwijzing van hun asielaanvraag in het AC reeds op een eerder moment naar een grenslogies over te brengen.

Met de verlenging van de verblijfsduur neemt ook de kans toe dat asielzoekers in AC Schiphol reeds eerder dan nu het geval is een beroep zullen indienen gericht tegen de opgelegde vrijheidsontnemende maatregel. Dit risico wordt nog groter in de nieuwe situatie als er ook een voorbereidingstermijn gaat gelden. Hoe eerder in de procedure dit gebeurt, hoe groter de kans vervolgens is dat de asielzoeker, gezien het feit dat op basis van artikel 94 Vw binnen 14 dagen na ontvangst van het beroepschrift een zitting dient plaats te vinden, tijdens de Algemene Asielprocedure naar de rechtbank dient te komen

voor de behandeling van het beroep. De in paragraaf 3.5 aanbevolen flexibiliteit is derhalve ook in deze gevallen van belang omdat de geschetste situatie anders termijnoverschrijding tot gevolg zou kunnen hebben.

Nieuwe situatie:

Omdat dit beleidsvoornemen na de overgangssituatie wordt gecontinueerd, geldt vorenstaande ook voor de nieuwe situatie. Dit geldt niet voor het gestelde onder “verblijfsduur” voor zover de voorzieningen in AC Schiphol in het nieuwe Justitie-complex voldoen aan het Reglement Grenslogies, of in ieder geval verbeteren ten opzichte van de huidige situatie.

Iedereen in AC nader gehoord (voornemen 10), alle C&A's binnen 8 procesdagen (voornemen 12)

Overgangssituatie:

Zoals onder voorbereidingstermijn is aangegeven, wordt aanbevolen om te onderzoeken of aanpassing van de beleidsvoornemens in de overgangssituatie geïndiceerd is, waarbij gedacht kan worden aan het loslaten van dit specifieke onderdeel van de beleidsvoornemens.

Nieuwe situatie:

Allereerst wordt verwezen naar alle opmerkingen die ten aanzien van dit voornemen zijn gemaakt in paragraaf 3.4. Ten aanzien van de specifieke situatie in AC Schiphol is daarbij echter nog het volgende van belang.

Maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw (algemeen):

Ten aanzien van de asielzoekers aan wie een maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw is opgelegd (de “normale” instroom van AC Schiphol) geldt dat op verschillende momenten in het AC-proces de afweging dient te worden gemaakt of de maatregel kan worden voortgezet.

Als in de nieuwe Algemene Asielprocedure alle processtappen tot en met de indiening van de correcties en aanvullingen in het AC moeten worden afgerond, dan rijst de vraag hoe dit zich verhoudt tot de voortzetting van de maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw.

De toepassing van een vrijheidsontnemende maatregel dient volgens het beleid (A6/1 Vc) beperkt te blijven tot het strikt noodzakelijke. In de huidige situatie wordt de maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw dan ook opgeheven als wordt besloten om de asielaanvraag niet in de AC-procedure af te wijzen en de aanvraag ook niet in de GOC-procedure te behandelen. Het voortzetten van de maatregel dient op dat moment immers geen doel meer, daar niet valt te voorzien dat de vreemdeling binnen afzienbare termijn verwijderbaar zal zijn. Een dergelijke procesbeslissing kan volgens het huidige beleid op elk moment in de AC-procedure worden genomen.

In de nieuwe situatie vindt de procesbeslissing om de asielaanvraag niet in de Algemene Asielprocedure te behandelen pas plaats na indiening van de correcties en aanvullingen (zie paragraaf 3.4). Het is echter goed mogelijk dat reeds vóór die procesbeslissing duidelijk is dat de asielaanvraag zich niet leent voor behandeling in de Algemene Asielprocedure (bijvoorbeeld als na het eerste gehoor reeds evident is dat een asielzoeker behoort tot een categorie vreemdelingen waarvoor een besluitmoratorium geldt). In die gevallen dient de vrijheidsontnemende maatregel vanaf dat moment eigenlijk geen doel meer.

Het verdient derhalve aanbeveling om het huidige beleid en de huidige werkwijze op dit punt te laten bestaan en de maatregel op dat moment op te heffen.

Om het risico op verdwijningen vanwege het opheffen van de vrijheidsontnemende maatregel zoveel mogelijk te beperken verdient het tevens aanbeveling om vervolgens aan de asielzoeker een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Dit kan zowel de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 eerste lid Vw zijn, als de maatregel ex artikel 55 Vw (analoog aan de situatie in de land-AC's). In het laatste geval dient de toegangswijziging te worden opgeheven. Voor wat betreft de verdere invulling van deze beschikbaarheid zou kunnen worden aangesloten bij het beleid dat geldt voor asielzoekers die in de land-AC's in procedure worden genomen (zie C12/2).

GOC-procedure:

Conform het huidige beleid is het mogelijk om asielzoekers aan wie een maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid Vw is opgelegd “GOC” te zenden. In de conceptbeleidsbrief is opgenomen dat deze mogelijkheid zal blijven bestaan. De beslissing om een asielzoeker GOC te zenden wordt thans meestal na het eerste gehoor genomen wanneer er onderzoek nodig is dat naar verwachting binnen zes weken

kan worden afgerond. Een eventuele confrontatie met de onderzoeksresultaten vindt dan, voorzover noodzakelijk, plaats tijdens het nader gehoor. Vanuit de uitvoering wordt het wenselijk geacht om deze werkwijze te handhaven. Aanbevolen wordt dan ook om deze categorie asielzoekers uit te zonderen van het beleidsvoornemen om alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in het AC af te ronden.

Opvang gedurende AC-beroep (voornemen 16)

De ratio achter dit beleidsvoornemen, namelijk de wens om gedurende de beroepsfase opvang te bieden aan asielzoekers van wie de asielaanvraag in het AC is afgewezen, geldt niet voor asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw is opgelegd. Deze asielzoekers verblijven gedurende het beroep immers in een grenslogies. Daarnaast verhoudt een vertrektermijn zich niet met het feit dat aan deze asielzoekers de toegang is geweigerd en zij daarom een vertrekplicht hebben op grond van artikel 5 Vw. Gelet op het vorenstaande verdient het aanbeveling om deze categorie asielzoekers van dit beleidsvoornemen uit te zonderen. Een dergelijke uitzondering kan expliciet in artikel 62 Vw worden opgenomen.

Hetzelfde geldt voor asielaanvragen van asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 59 Vw is opgelegd en van wie de asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure in AC Schiphol wordt afgewezen. Hoewel er in die gevallen geen sprake is van een vertrekplicht, wordt een maatregel ex artikel 59 Vw in beginsel slechts opgelegd met het oog op uitzetting. Een vertrektermijn van vier weken lijkt zich hiermee niet te verhouden.

Uitzonderingen op voorbereidingstermijn asielprocedure (voornemen 30), persoonlijke aspecten/karakteristieken zoveel mogelijk meenemen in asielprocedure (voornemen 33)

Hier zal de bijzondere situatie voor amv's worden toegelicht. Voor amv's geldt thans dat zij voor het indienen van hun asielaanvraag worden doorverwezen naar AC Schiphol (C9/2.1 Vc). In de beleidsbrief worden geen wijzigingen aangekondigd ten aanzien van de procedure die voor amv's geldt. Echter, de voorgestelde beleidsvoornemens hebben wel degelijk gevolgen voor amv's.

Reeds in de huidige situatie gelden voor amv's bepaalde uitzonderingen ten opzichte van de 'gewone' asielprocedure, waarmee ook in de nieuwe procedure rekening gehouden dient te worden.

Zo worden amv's conform het huidige beleid in beginsel niet opgevangen in een TNV (C10/2.3 Vc), maar in een speciaal voor deze (kwetsbare) categorie ingerichte locatie. Ook amv's ten aanzien van wie nog wordt getwijfeld aan de gestelde minderjarigheid worden sinds kort opgevangen in een 'amv-modaliteit' (dat wil zeggen een AC-Kinderwoongroep (KWG) of een amv-campus). Ervan uitgaande dat amv's ook in de nieuwe situatie niet in de TNV zullen worden opgevangen, rijst de vraag hoe de voorbereidingstermijn voor amv's ingericht dient te worden. Nidos heeft in een schriftelijke reactie op de beleidsvoornemens aangegeven dat de voorbereiding door VWN en de rechtsbijstandsverlener op de amv-locaties kunnen plaatsvinden. Voor wat betreft de medische screening lijkt dit niet mogelijk.

In de schriftelijke reactie op de beleidsvoornemens heeft Nidos tevens aangegeven de Algemene Asielprocedure (inclusief zes dagen voorbereidingstermijn) voor kinderen niet de beste procedure te vinden. Nidos acht deze periode te kort voor deze kwetsbare categorie om tot rust te komen en weloverwogen haar verhaal te vertellen. Nidos stelt daarom een alternatieve procedure voor voor amv's waarin deze groep na aanmelding op het AC Schiphol ten behoeve van de voorbereidingstermijn wordt doorgeplaatst naar een besloten opvanglocatie. Het eerste gehoor en het nader gehoor zouden vervolgens met een lange tussenduur moeten plaatsvinden.

In verband met het feit dat voor deze EAUT de beleidsbrief van 11 januari 2008 als uitgangspunt geldt en in deze beleidsbrief geen specifieke aandacht aan de procedure voor amv's is geschonken, heeft een eventuele nieuwe procedure voor amv's geen onderdeel uitgemaakt van deze EAUT en kan derhalve geen oordeel worden gegeven over de eventuele uitvoerbaarheid en de wenselijkheid van een dergelijke procedure. Gezien de bijzondere en kwetsbare positie van amv's verdient het echter aanbeveling om buiten het bestek van de EAUT, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde herijking van het amv-beleid, te onderzoeken of er voor amv's in de toekomst een andere procedure moet gaan gelden dan voor alle andere asielzoekers.

Personeel en financiën

Hiervoor wordt verwezen naar het beleidsvoornemen 'Meer verblijfstijd van de vreemdeling in het AC'.

Conclusies

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de beleidsvoornemens ten aanzien van AC Schiphol in de overgangssituatie naar een nieuw Justitie-complex op de luchthaven Schiphol niet onuitvoerbaar zijn, maar wel juridische vragen oproepen (rechtsongelijkheid) en logistieke risico's (termijnoverschrijdingen vanwege niet te reguleren instroom) met zich meebrengen. Gelet op het vorenstaande wordt aanbevolen om te onderzoeken of aanpassing van de beleidsvoornemens in de overgangssituatie geïndiceerd is. De beleidsvoornemens zijn, voor zover dit nu reeds te voorzien valt, wel uitvoerbaar in het nieuwe AC Schiphol. In ieder geval dient voor de uitvoering van deze beleidsvoornemens, zowel in de overgangssituatie als in de nieuwe situatie de huidige regelgeving te worden aangepast.

Voorts worden voor de nieuwe situatie de volgende aanbevelingen gedaan:

- in regelgeving vastleggen voor welke asielzoekers in AC Schiphol de voorbereidingstermijn wel en niet geldt;
- het verbinden van een maximum aan de voorbereidingstermijn;
- ervoor te zorgen dat de start van de AC-termijnen in AC Schiphol gelijk is aan die van de land-AC's;
- asielzoekers na afwijzing van de asielaanvraag zo snel mogelijk overbrengen naar een grenslogies;
- de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6, eerste en tweede lid, Vw opheffen en omzetten in een vrijheidsbeperkende maatregel op het moment dat duidelijk is dat de asielaanvraag niet in de Algemene Asielprocedure of in de GOC-procedure kan worden behandeld;
- in het geval van GOC-zaken niet alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in het AC laten plaatsvinden;
- asielzoekers aan wie een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd uitzonderen van het beleidsvoornemen om een vertrektermijn van vier weken in te stellen;
- onderzoek doen naar de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een geheel nieuwe, separate, procedure voor de behandeling van asielaanvragen van amv's.

4 Verlengde Asielprocedure

4.1 Inleiding

De Verlengde Asielprocedure (de vervangende benaming voor de huidige Asiel Vervolgprocedure) wordt versneld. De invoering van de voorbereidingstermijn en het afmaken van alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in de Algemene Asielprocedure zullen een verkorting inhouden van de verlengde procedure. Daarnaast zullen bijzondere, persoonlijke aspecten zoveel mogelijk in de asielprocedure zelf worden meegenomen, danwel in aparte, parallelle procedures. Ook hierdoor zal de totale duur waarop een asielzoeker uitsluitel krijgt over zijn aanvraag afnemen.

4.2 Afname van de gemiddelde verblijfsduur in de verlengde procedure (in de opvang) met 8 weken (13)

Inleiding

Zoals eerder is aangegeven in paragraaf 3.4 worden alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in het aanmeldcentrum afgerond en worden in de Verlengde Asielprocedure geen nadere gehoren opnieuw gehouden. Dit levert in de verlengde procedure een gemiddelde verkorting op van acht weken: vier weken omdat het nader gehoor in de algemene procedure is gehouden en niet hoeft te worden overgedaan en nog eens vier weken omdat niet hoeft te worden gewacht op de correcties en aanvullingen op dat gehoor.

Personeel en financiën

Voor de berekening van de afname van de verblijfsduur in de verlengde procedure is uitgegaan van een AC afdoeningspercentage van 40. Dit percentage is gebaseerd op enerzijds de input van de daarop betrekking hebbende expertmeeting, anderzijds op cijfermatig verkregen informatie van de stafdirectie Middelen & Control (M&C) van de IND ('afpelmethode'). Uit deze gegevens lijkt een percentage van 40 mogelijk.

Een afdoeningspercentage van 40 levert een besparing van € 26,1 miljoen op. In de Business Case is uitgegaan van een bedrag van € 27 miljoen bij een afdoeningspercentage van 45. Het verschil wordt verklaard door de gehanteerde rekenmethode (bezettingsgraad).

Instroom AC	14.000	
Instroom COA OC	60%	
Verkorting behandeltijd	8 weken	
Bezettingsgraad	89%	
Besparing aantal capaciteitsplaatsen	1.452	capaciteitsplaatsen
Richtprijs per capaciteitsplaats	18.000	per capaciteitsplaats
Minderkosten kortere verblijftijd	€ 26,1-	miljoen

Conclusies

Uitgaande van 60 procent doorstroom naar de verlengde procedure levert de afname van de gemiddelde verblijfsduur in de opvang een besparing op van ruim € 26 miljoen.

4.3 Mogelijk verdere reductie beslistermijn 1A (15)

Inleiding

Een verdere reductie van de tijd waarbinnen een aanvraag wordt behandeld, kan worden gehaald uit logistieke aanpassingen in het proces -het dossier blijft op één locatie zodat overdrachtmomenten worden beperkt en doorlooptijden verminderen- en door het indelen van de verlengde procedure in

tijdsblokken waarop beter kan worden gestuurd. Hoewel de wettelijke beslistermijn van zes maanden onveranderd blijft, zou een totale behandeltermijn van de aanvraag na doorstroming vanuit het aanmeldcentrum tussen de vijftien en achttien weken kunnen bedragen (met uitzondering van zaken waarin belemmeringen een snel besluit in de weg staan).

Werkprocessen

De logistieke aanpassingen in het proces, ter reductie van de beslistermijn, die in de conceptbeleidsbrief worden genoemd, zijn reeds voorwerp van onderzoek binnen de IND. Hiertoe lopen momenteel twee pilots: de pilot AC-OC Integratie (Ter Apel) en de pilot Casemanagement (Zevenaar en Den Bosch).

De pilot AC-OC Integratie is erop gericht om het aantal overdrachtsmomenten tussen de verschillende IND-locaties en tussen verschillende medewerkers te beperken door op een aanmeldcentrum ook de verlengde procedure van een asielaanvraag te behandelen. Dit heeft met name logistiek gezien tot gevolg dat een asioldossier niet (meerdere malen) van de ene locatie naar de andere hoeft te worden overgedragen. Ook kan hiermee een flexibeler inzet van personeel worden bereikt doordat zij zowel zaken in de algemene als in de verlengde procedure kunnen behandelen. Dat kan weer leiden tot het mogelijk beter/eenvoudiger kunnen opvangen van fluctuaties in de instroom. De tijdswinst in een asielpprocedure bedraagt hierdoor naar verwachting zes tot acht weken ten opzichte van de wettelijke beslistermijn van 26 weken. Het gaat dan vooral om zaken waarin geen tijdrovende onderzoeken nodig zijn, zoals onderzoek door Buitenlandse Zaken (ambtsbericht) of Bureau Medische Advisering (BMA). De verwachte tijdswinst is louter een prognose die niet door ervaringscijfers uit de pilot in Ter Apel kan worden onderbouwd omdat de looptijd van de pilot daartoe nog te kort is.

De pilot Casemanagement is er primair op gericht om klantgerichter te werk te gaan door de Verlengde Asielprocedure te laten verzorgen door één medewerker/casemanager die binnen die procedure verantwoordelijk wordt gehouden voor de behandeling van de verschillende facetten van het beslisproces. Hierbij valt te denken aan het concipiëren van zowel een (mogelijk) voornemen als de uiteindelijke beschikking, het (laten) verrichten van nader onderzoek, het onderhouden van de contacten met en het beantwoorden van vragen van de aanvrager of zijn gemachtigde. Het is op dit moment nog niet duidelijk of dit tijdswinst op zal leveren. Klantgerichter werken vraagt immers om meer klantcontacten en meer overleg. Secundair kan een volledige dossierverantwoordelijkheid ook bijdragen aan een snellere behandeling. De verwachte tijdswinst in de Verlengde Asielprocedure is, gezien de zeer recente start van de pilots, op dit moment niet in te schatten. Ten aanzien van dit beleidsvoornemen is het vooral ook relevant te vermelden dat binnen deze pilot onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om de besluitvorming te versnellen door tijdens het proces te sturen op streeftermijnen die korter zijn dan de wettelijke beslistermijn.

Een combinatie van beide pilots, het behandelen van de Algemene en de Verlengde Asielprocedure op eenzelfde locatie door een behandelunit bestaande uit slechts één of enkele medewerkers, heeft de aandacht, maar thans nog geen onderwerp van onderzoek. De afzonderlijke resultaten van beide pilots worden hiertoe afgewacht.

Conclusies

Met betrekking tot de werkprocessen wordt gesteld dat een verdere reductie van de beslistermijnen mogelijk is. Zo wordt verwacht dat door de integratie van AC- en OC-werkzaamheden en de invoering van casemanagement de beslistermijn kan worden verkort met enkele weken. Nu van genoemde maatregelen nog geen evaluaties zijn gemaakt, is het te vroeg om er personele en financiële gevolgen aan te verbinden.

5 Opvang

5.1 Inleiding

In de conceptbeleidsbrief zijn voornemens opgenomen die ertoe strekken dat aan meer categorieën vreemdelingen dan nu het geval is opvang wordt geboden. Dit is in lijn met bestuurlijke afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) welke ertoe strekken dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat (ex-)asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben, verstoken zijn van opvang en overige voorzieningen. Weliswaar komen door deze voornemens meer vreemdelingen in aanmerking voor opvang, maar omdat de behandelduur van de asielprocedure zal worden bekort -als gevolg van het geheel aan overige maatregelen- zal naar verwachting het totaal aantal overnachtingen waarin moet worden voorzien omlaag gaan.

5.2 Opvang gedurende AC-beroep: 4-weken vertrektermijn (16)

Inleiding

In tegenstelling tot de huidige situatie zal aan asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen in de algemene procedure opvang worden geboden. Dit voorkomt dat vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op straat terecht komen en verstoken zijn van bestaansmiddelen. In een aanvullend memo op de beleidsbrief van 11 januari 2008 heeft de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) aangegeven dat dit kan worden gerealiseerd door de vertrektermijn, behorend bij een afwijzend besluit in het aanmeldcentrum (AC), op te trekken van de huidige 0 dagen naar 28 dagen. Dit is een sterke breuk met het huidige beleid, hetgeen mogelijk aanzuigende werking tot gevolg heeft. Het bieden van opvang voor een bepaalde termijn om aan uitzetting te werken, en het daarmee impliciet aanvaarden van de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van de in het AC afgewezen vreemdelingen, kan ongewenste neveneffecten tot gevolg hebben. Misbruik door het indienen van tweede of volgende asielaanvragen wordt tegengegaan door de kansloze aanvragen daaronder af te wijzen in het aanmeldcentrum en geen opvang te bieden in de beroepsfase.

Uitvoeringsbeleid

De vertrektermijn van 0 dagen die geldt als een asielaanvraag is afgewezen binnen de AC-procedure is neergelegd in artikel 62, derde lid en onder c, Vw. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf C22/2 Vc. De regels met betrekking tot de opvang van asielzoekers zijn neergelegd in de Rva. In hoofdstuk C23 Vc is het beleid omtrent opvang verder uitgewerkt. Om dit beleidsvoornemen te kunnen uitvoeren dient derhalve de regelgeving aangepast te worden. Dit geldt voor zowel artikel 62 Vw als voor de Rva en het daarop gebaseerde beleid in hoofdstuk C23 Vc.

Bij aanpassing van de Rva dient met name aandacht te worden geschonken aan de beëindiging van de opvang van deze groep asielzoekers. Ingevolge het huidige artikel 5 Rva behouden asielzoekers die in afwachting zijn van een tijdig ingediend verzoek om een voorlopige voorziening immers recht op opvang tot vier weken na de dag dat de rechter uitspraak heeft gedaan op dit verzoek. Gelet op het beleidsvoornemen is het echter de bedoeling dat aan deze categorie vreemdelingen enkel gedurende de vier weken vertrektermijn opvang wordt geboden. Dit dient derhalve expliciet in de Rva te worden neergelegd.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Hieronder wordt ingegaan op een aantal aspecten dat met dit beleidsvoornemen samenhangen:

- in welke locatie dienen deze asielzoekers geplaatst te worden;
- welk opvangproces (programma) moet aan deze categorie geboden worden;
- behoort deze categorie in aanmerking te komen voor plaatsing in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL), indien men verwijderbaar is?

Welke locatie:

De uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen is gediend bij het plaatsen van deze categorie in een reguliere opvanglocatie, en meer specifiek, in een Terugkeerlocatie (T-locatie).

Diverse argumenten zijn hiervoor te geven. In algemene zin kan gesteld worden dat de Rust- en Voorbereidingslocatie (RVL) als onderdakmodaliteit bedoeld is voor asielzoekers die in afwachting zijn van hun asielprocedure (en niet bedoeld is voor asielzoekers die een beslissing hebben ontvangen). Kwaliteit en voorzieningen in een Tijdelijke Noodvoorziening (TNV) zijn niet ingericht op een langer verblijf. In een T-locatie worden, in tegenstelling tot in een TNV, aan de bewoners programma's en begeleiding aangeboden die onder meer gericht zijn op de toekomst van de asielzoeker. Uiteraard heeft dit ook een vertaling in kwalificatie en competenties van medewerkers die werkzaam zijn in het betreffende type locatie.

Plaatsing in een reguliere opvanglocatie betekent ook dat, in tegenstelling tot verlengd verblijf in een TNV, de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) ook op deze categorie van toepassing is. Dit biedt enkele voordelen. Zeker voor de asielzoeker, maar ook voor het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Een belangrijk voordeel is gelegen in de wijze waarop het verblijf beëindigd kan worden (zie hieronder). Ook andere bevoegdheden die de Rva kent zijn in een T-locatie van toepassing. Te denken valt aan de bevoegdheid om maatregelen op te leggen bij gedrag dat leefbaarheid en beheersbaarheid aantast en duidelijke voorschriften waar de asielzoeker wel en niet recht op heeft.

De T-locatie heeft de voorkeur boven een Oriëntatie- en Inburgeringslocatie (O&I-locatie). Het betreft hier namelijk een categorie asielzoekers die een negatieve beslissing heeft gekregen en daarmee in ieder geval ook tot de doelgroep van een T-locatie behoort. Zij zullen veelal moeten terugkeren; de T-locatie heeft daarom de voorkeur omdat hier het COA samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan de terugkeer kan werken. Plaatsing in een O&I-locatie zou betekenen dat de DT&V het werkproces standaard ook moet richten op O&I-locaties.

Het opvangproces, begeleiding en opvangprogramma:

Het programma en de begeleiding die aangeboden worden, dienen overeen te komen met dat wat aangeboden wordt aan asielzoekers die in beroep gaan na een negatieve beschikking te hebben ontvangen in de Verlengde Asielprocedure (dit wordt de terugkeerfase genoemd). Wel is er een belangrijk verschil: de duur is aanmerkelijk korter.

Het COA zal aldus ook deze categorie -net als iedere andere asielzoeker die tot de opvang van het COA wordt toegelaten- een oriëntatieprogramma aanbieden: oriëntatie op verblijf in Nederland en op verblijf in de opvang van het COA. Gelet op de korte duur van het verblijf zal dit programma beperkt zijn. Aandacht verdient bij de precieze ontwikkeling hiervan het feit dat dit nieuwe bewoners zijn binnen de opvang die direct vanuit een TNV-locatie een T-locatie instromen (zonder eerst in een O&I-locatie te hebben verbleven).

Het verdient aanbeveling deze categorie ook een terugkeerprogramma aan te bieden omdat het asielzoekers betreft die veelal zullen moeten terugkeren. De ketenpartijen (m.n. COA en DT&V) zullen enige inspanningen moeten leveren om de terugkeer ook daadwerkelijk te realiseren.

Is het beroepschrift gegrond verklaard dan zal het recht op opvang niet na vier weken kunnen en behoren te worden beëindigd. Het ontbreekt hiertoe aan een wettelijke basis. Ook verdient het om meer praktische redenen aanbeveling om in die gevallen het recht op opvang te continueren om zo de vreemdeling en het COA in staat te stellen op zoek te gaan naar (reguliere) huisvesting in een gemeente.

Plaatsing na afloop in een VBL:

Het verdient in het kader van de uitvoerbaarheid de voorkeur om deze categorie ook in aanmerking te laten komen voor plaatsing in een VBL, mits zij verwijderbaar zijn. Eigenlijk is dit een logisch gevolg van de keuze om ook ten aanzien van deze asielzoekers te investeren in terugkeer. De duur van vier weken waarin deze categorie asielzoekers in een T-locatie verblijft, zal veelal te kort zijn om terugkeer mogelijk te maken. Juist dan is een extra investering in terugkeer noodzakelijk. Indien plaatsing in een VBL niet mogelijk zou zijn zal dit tot gevolg hebben dat de betrokken (verwijderbare) asielzoeker uit vele locaties in het land op straat wordt gezet (mocht plaatsing in vreemdelingenbewaring niet mogelijk zijn). De relatie met, en het in stand houden van draagvlak bij, de gemeenten maakt het noodzakelijk plaatsing in een VBL aan te bieden. Niettemin blijft het de vraag voor welk probleem het bieden van opvang gedurende de beroepsperiode, en mogelijk nog langer, een oplossing beoogt te bieden. Feit is dat een groot deel van de asielzoekers na ommekomst van de 4- of maximaal 16-wekentermijn (4 weken T-

locatie + 12 weken VBL) alsnog uit de opvang wordt verwijderd, waarbij zich voor gemeenten mogelijk dezelfde problemen kunnen voordoen als nu het geval is.

Personeel en financiën

Het bieden van opvang aan asielzoekers die in de Algemene Asielprocedure een negatieve beslissing hebben ontvangen, levert bij het COA een kostenplaatje op van € 2,6 miljoen. In de Business Case is uitgegaan van € 5 miljoen. Het verschil wordt met name veroorzaakt door de veranderingen in de afdoeningspercentages en de gemiddelde verblijfstijd.

Instream AC	14.000	vreemdelingen
Instream land AC's	80%	
Aantal afwijzingen	16%	
Aantal in beroep	95%	
gemiddelde verblijfstijd	4	weken
Bezettingsgraad	89%	
Benodigd aantal capaciteitsplaatsen	147	Capaciteitsplaatsen
richtprijs per capaciteitsplaats	18.000	per capaciteitsplaats
opvangen asielzoekers in AC-beroep	€ 2,6	miljoen

De kosten voor de DT&V zijn gebaseerd op een extra *caseload* van 2128 personen op jaarbasis (zie stroomschema, bijlage 3). Daarvoor is berekend dat men in totaal 17 fte aan regievoerders (12) en ondersteuners (5) nodig heeft. Voor de kostenberekening is uitgegaan van de middenloonsom minus de overhead (€ 55.000) omdat deze voorzieningen al zijn meegenomen in de berekeningen van het COA (de richtprijs per capaciteitsplaats). Wèl zijn in de berekening nog meegenomen de reis- en verblijfskosten en opleidingskosten voor de DT&V-medewerkers (€ 5.000 per fte). In totaal worden deze kosten berekend op (afgerond) € 1 miljoen op jaarbasis.

Conclusies

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid wordt geconcludeerd dat voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen de regelgeving dient te worden aangepast.

Redenerend vanuit de accommodaties en opvang is het voornemen uitvoerbaar. Hierbij verdient het de voorkeur dat de opvang plaatsvindt in een T-locatie, dat de asielzoeker begeleiding wordt aangeboden en hij na afloop van de vier weken voor plaatsing in een VBL in aanmerking komt. Met betrekking tot de beëindiging van het recht op opvang is het nodig dat de Vreemdelingenwet zodanig wordt gewijzigd dat opvang van rechtswege wordt beëindigd en er bevoegdheid is tot ontruiming na vier weken, ongeacht de beschikking over een rechterlijke uitspraak. Deze wijziging is niet nodig wanneer de rechterlijke uitspraak altijd binnen vier weken beschikbaar zal zijn.

Hoewel niet met onderzoeks- of cijfermateriaal kan worden aangetoond dat er vóór invoering van de huidige AC-regelgeving een direct verband bestond tussen de hoogte van de instroom en de mogelijkheid om opvang te ontvangen, lijkt deze beleidsmaatregel er tevens één te zijn die een groot risico van aanzuigende werking in zich bergt. Daarnaast geldt dat hoe langer een vreemdeling in de opvang blijft, en hoe meer er een vervlochtenheid met de Nederlandse samenleving ontstaat (scholing van kinderen, etc.), hoe moeilijker het wordt om de vreemdeling uit de opvang te verwijderen, indien het niet tot daadwerkelijke terugkeer naar het land van herkomst komt (en dat laatste is in veel gevallen aan de orde).

Financieel gezien zal deze maatregel het COA € 2,6 miljoen kosten, hetgeen de helft minder is dan de kostenpost die in de Business Case is gehanteerd. De kosten voor de DT&V worden berekend op € 1 miljoen.

5.3 Opvang onder nadere voorwaarden voor ex-asielzoeker die, aansluitend aan de asielprocedure, een reguliere aanvraag indient (17) en herinrichting M50-loket tot adequaat filter tot de opvang (18)

Inleiding

In de conceptbeleidsbrief is het voornemen opgenomen om verstrekkingen toe te kennen aan (ex)-asielzoekers met rechtmatig verblijf op grond van een eerste reguliere aanvraag, mits dit zo kan worden vormgegeven dat misbruik wordt voorkomen. Een voorstel om misbruik te voorkomen is nader uitgewerkt in een memo van DVB van 17 maart 2008. Dit memo vormt de basis voor de EAUT op dit beleidsvoornemen. De inhoud van dit memo is besproken tijdens een expertmeeting op 19 maart 2008 waar naast interne experts, ook vertegenwoordigers aanwezig waren van GGD Amsterdam, de Medische Opvang Asielzoekers (MOA), het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) en Pharos.

Strekking van dit voorstel is dat de verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'medische noodsituatie' wordt afgeschaft. In plaats daarvan kunnen ex-asielzoekers een beroep doen op artikel 64 Vw. Ook ex-asielzoekers die verblijf wensen onder een andere beperking dan 'medische behandeling/medische nood', en die verzoeken om vrijstelling van het mvv-vereiste omdat het vanwege hun gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen, dienen zich eerst te beroepen op artikel 64 Vw. Hiertoe kunnen zij zich wenden tot de afsprakenlijn van het M50-loket. Daarbij wordt hen medegedeeld dat zij, alvorens een aanvraag in te dienen, een afschrift van hun volledige medische dossier dienen te overleggen bij het BMA. Wanneer de aanvraag vervolgens formeel wordt ingediend bij het M50-loket heeft het BMA het dossier reeds bestudeerd en kan op basis van het BMA-advies (vrijwel) direct hetzij een negatieve beschikking worden meegegeven, hetzij worden medegedeeld dat de aanvraag in behandeling wordt genomen. In dat laatste geval heeft de vreemdeling recht op (voortgezette) opvang. Bij een terecht beroep op art. 64 Vw wordt voor maximaal één jaar opvang verleend, waarbij na dat jaar óf aan de vreemdeling een reguliere vergunning wordt verleend óf er alsnog uitzetting plaatsvindt.

Werkprocessen

Ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag willen indienen zijn in beginsel mvv-plichtig en dienen zich voor het indienen van de aanvraag te wenden tot een van de M50-loketten. Indien het, gelet op diens gezondheidstoestand, niet verantwoord is te reizen kan aan de vreemdeling op grond van artikel 17, eerste lid onder c Vw vrijstelling van het mvv-vereiste worden verleend.

Voorts vragen veel ex-asielzoekers met medische problemen een verblijfsvergunning regulier aan voor het ondergaan van een medische behandeling of vanwege een medische noodsituatie.

De procedure aan het M50-loket is in voornoemde zaken nu als volgt. Omdat niet-medisch gekwalificeerde ambtenaren niet bevoegd zijn zich eigenstandig een medisch oordeel te vormen, wordt de medisch adviseur van het BMA ingeschakeld. Het bestuursrechtelijk uitgangspunt bij het indienen van de aanvraag blijft echter dat alle gegevens en bescheiden dienen te worden overgelegd die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Als de vreemdeling stelt op grond van medische omstandigheden te voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling van het mvv-vereiste dan wel voor toelating, dan dient hij deze stelling genoegzaam te onderbouwen met een medische verklaring. Tevens dient een toestemmingsverklaring te worden overgelegd, die het voor het BMA mogelijk maakt medische gegevens van de vreemdeling bij de behandelaar op te vragen. Eerst dan wordt advies ingewonnen bij het BMA. Gedurende het BMA-onderzoek heeft de ex-asielzoeker in beginsel rechtmatig verblijf op grond van de reguliere aanvraag. Gedurende het onderzoek en de beoordeling heeft hij echter geen recht op opvang.

De uitgeprocedeerde -en daarmee vertrekplichtige- asielzoeker heeft ook de mogelijkheid om een beroep te doen op artikel 64 Vw. Dat artikel bepaalt dat de uitzetting achterwege dient te blijven zolang het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling, niet verantwoord is om te reizen (zie A4/7.1 Vc). De aanvraag artikel 64 Vw wordt schriftelijk gedaan bij de IND en dient steeds onderbouwd te zijn met gegevens en bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling. In de meeste gevallen zal vervolgens het BMA om een advies worden gevraagd. Het indienen van een aanvraag om artikel 64 Vw toe te passen

schort de vertrekplicht niet op. De vreemdeling heeft gedurende het onderzoek en de behandeling van de aanvraag geen rechtmatig verblijf. De aanvraag schort de door het COA te volgen procedures tot beëindiging van verstrekkingen ingevolge de Rva niet op. Eerst wanneer uitstel van vertrek wordt verleend en de vreemdeling dus rechtmatig verblijf heeft, kan de vreemdeling aanspraak maken op Rva-verstrekkingen.

Vooropgesteld wordt dat het voorstel dat is uitgewerkt in het memo van 17 maart 2008 staat of valt met de bereidheid van de medische beroepsgroep om mee te werken aan het uitgangspunt om de vreemdeling zelf zijn medisch dossier te laten overleggen. Het BMA heeft dit bij een eerdere gelegenheid al voorgelegd aan de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) die zich hier momenteel over buigt.

Gesteld dat aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, geldt verder het volgende.

Wanneer de vreemdeling bij de indiening van de aanvraag zelf zijn volledige medisch dossier overlegt, wordt de doorlooptijd van het BMA-onderzoek bekort. Het kost het BMA nu gemiddeld zeven weken om de medische gegevens te verzamelen. De vreemdeling zal naar verwachting minder tijd nodig hebben om deze informatie te verzamelen dan het BMA. Echter, zoals ook tijdens een bijeenkomst tussen IND, DVB, Directie Wetgeving (DW) en vertegenwoordigers uit de beroepsgroep op 6 maart 2008 is opgemerkt, zal de behandelend arts zijn patiënt mogelijk willen informeren over de risico's die het overleggen van diens medisch dossier met zich meebrengen. Dit zal gepaard gaan met het maken van een afspraak waarmee tijd verloren kan gaan. Derhalve dient er bij het vaststellen van de termijn die de vreemdeling wordt gegund om medische informatie te verzamelen rekening mee te worden gehouden dat de vreemdeling in sommige gevallen zo'n zeven weken (schatting BMA en Pharos) nodig zal hebben om zijn informatie te verzamelen. In het memo is niet nader uitgewerkt wat de gevolgen zijn wanneer de vreemdeling op het moment van indiening van de aanvraag aan het M50-loket zijn medisch dossier (nog) niet compleet heeft. Gesteld dat de vreemdeling op dat moment toch zijn aanvraag wil indienen, dient hem dan een termijn van herstel verzuim te worden geboden of kan de aanvraag in dat geval aan het loket worden afgewezen?

Nadat het medisch dossier is overgelegd, heeft het BMA naar verwachting gemiddeld drie tot vier weken nodig om een medisch advies uit te brengen. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat het door de vreemdeling overgelegde medisch dossier volledig is en geen verdere vragen oproept. De opmerking in het memo van 17 maart 2008 dat het BMA in 85% van de zaken zeer snel kan adviseren, is niet correct. In 75% van de zaken zal het BMA naar verwachting in drie tot vier weken advies kunnen uitbrengen. In 25% van de gevallen zal echter informatie moeten worden opgevraagd omtrent behandelmogelijkheden in het betreffende land. Dit neemt nog eens drie tot vier weken in beslag.

Een complicerende factor is het blokkeringsrecht. Dit houdt in dat de vreemdeling als eerste kennis moet kunnen nemen van het medisch advies van het BMA en het recht heeft de verzending van het advies aan de opdrachtgever (de IND) te blokkeren. Dit is een schriftelijke exercitie die naar verwachting twee weken in beslag zal nemen, met het risico dat voorts een termijn van herstel verzuim moet worden geboden. Deze tijd komt nog eens bovenop de tijd die het BMA nodig heeft om advies uit te brengen. Omdat het blokkeringsrecht dwingend recht is, is het niet mogelijk de vreemdeling vooraf te laten verklaren van dit recht geen gebruik te maken. Het blokkeringsrecht zal naar verwachting omstreeks 1 januari 2009 zijn geïmplementeerd in de werkwijze van het BMA.

Uitgaande van zeven weken voor het verzamelen van gegevens, drie á vier weken voor het uitbrengen van een BMA-advies, twee weken voor het blokkeringsrecht en (in 25% van de gevallen) drie á vier weken voor het opvragen van informatie over behandelmogelijkheden in het land van herkomst, kan de tijd tussen het bellen met de afsprakenlijn en het uitbrengen van een BMA-advies oplopen van twaalf tot zeventien weken (thans kent het BMA een streeftermijn van drie maanden voor het uitbrengen van een medisch advies, zonder blokkeringsrecht).

Deze doorlooptijd zal wel verkort kunnen worden door de inzet van een Mobiel Artsen Team (MAT), zoals in de bestaande praktijk al gebeurt bij de medische advisering in artikel 64 Vw-zaken. In dat geval moet gedacht worden aan een doorlooptijd van zeven á negen weken (inclusief blokkeringsrecht) in 75%

van de zaken. In de overige zaken zal aanvullende informatie ingewonnen moeten worden via de vertrouwensartsen, waardoor de doorlooptijd oploopt.

Het BMA adviseert de inzet van een MAT **niet** tot standaard werkwijze te verheffen om de volgende redenen:

- de behandelend artsen worden nu op jaarbasis in circa 500 zaken telefonisch dan wel schriftelijk benaderd met het verzoek om met spoed informatie te verstrekken. In de nieuwe situatie zal volgens het BMA het aantal keer dat beroep wordt gedaan op artikel 64 Vw aanzienlijk toenemen, tot zo'n 1500 á 2000 zaken. Vaak betreft het dezelfde behandelaars die vreemdelingen behandelen. Reeds nu kan het BMA constateren dat er sprake is van een toenemende irritatie aan de zijde van behandelaars. Deze irritatie zal met de nieuwe werkwijze alleen maar toenemen met het risico dat de behandelaars in de toekomst alleen nog schriftelijk benaderd willen worden en niet langer met spoed willen reageren (een reactietermijn van een maand is in de medische wereld gebruikelijk);
- met de werkwijze van het inzetten van artsen van het MAT zouden – indien daartoe aanleiding bestaat- alle vragen m.b.t. de behandel mogelijkheden in het land van herkomst middels spoedrequesten bij International SOS afgedaan moeten worden. Dit zal in ongeveer 25% van de gevallen zijn. Het BMA werkt voor het uitvragen van de behandel mogelijkheden naast International SOS tevens met veel vertrouwensartsen uit verschillende landen, hetgeen de kwaliteit van de informatie ten goede komt. Zorgvuldige advisering moet worden gehandhaafd. Dit kan bij grote aantallen spoedrequesten mogelijk in het gedrang komen, hetgeen onwenselijk is;
- veelvuldige inschakeling van artsen van het MAT heeft voor het BMA de nodige personele gevolgen, met name een forse uitbreiding van de medisch documentair specialisten en de ondersteuners van het BMA. Verder wordt nog opgemerkt dat de taak van de BMA-artsen met dit nieuwe voorstel in toenemende mate een coördinerende zal worden;
- rekening dient te worden gehouden met de problemen die het BMA momenteel reeds ondervindt met het vinden van tolken voor het MAT-spreekuur. Aangezien dit maar 1 uur duurt, heeft het BMA regelmatig moeite om in bepaalde regio's tolken te vinden. Als het aantal spreekuren extreem zal toenemen, zullen de problemen hiermee eveneens toenemen;
- de kosten van een normaal BMA-advies bedragen gemiddeld zo'n € 250 á € 300. De kosten van een advies waarbij een MAT-arts wordt ingezet, bedragen gemiddeld zo'n € 1000. De kosten voor het onderzoek naar behandel mogelijkheden in het land van herkomst zijn in de genoemde bedragen verdisconteerd.

Aangeraden wordt om de BMA-procedure dus niet in te richten door middel van het inzetten van het MAT, doch de schriftelijke werkwijze te blijven hanteren.

Het indienen van een aanvraag om artikel 64 Vw toe te passen schort de vertrekplicht niet op en ook in de 'voorfase', waarin de vreemdeling wordt geacht zijn medisch dossier bij elkaar te verzamelen, heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf. De vreemdeling is en blijft juridisch gezien dus verwijderbaar. In het beleid zal een vergelijkbare bepaling moeten worden opgenomen als in A4/7.2.4 Vc, namelijk dat geen gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid tot uitzetting zolang op de aanvraag niet is beslist.

De genoemde periode van twaalf tot zeventien weken is langer dan de periode van (maximaal) twaalf weken dat de vreemdeling recht heeft op opvang in de VBL. In het memo is niet expliciet aangegeven of de vreemdeling ook na ommekomst van deze twaalf weken recht op opvang houdt terwijl de aanvraag om toepassing van artikel 64 Vw formeel nog niet is ingediend.

Aan de aanvraag om toepassing van artikel 64 Vw zijn geen leges verbonden. Dit in tegenstelling tot de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier. De drempel om een beroep te doen op artikel 64 Vw ligt daarmee lager dan de huidige (leges)drempel om een aanvraag regulier in te dienen. Dit kan misbruik in de hand werken. Daarnaast loopt de overheid inkomsten mis.

In de memo van 17 maart 2008 is opgemerkt dat het voorstel nadrukkelijk niet ziet op ex-asielzoekers die zich niet meer in de opvang bevinden, noch op (andere) illegalen die geen asielachtergrond hebben. Niet is uitgewerkt welke procedure deze vreemdelingen zullen moeten doorlopen wanneer zij verblijf beogen op medische gronden dan wel om medische redenen verzoeken om vrijstelling van het mvv-vereiste. Derhalve kan op dit moment niet veel worden opgemerkt over de consequenties die hieraan verbonden

zijn voor de uitvoering. Wel wordt het risico gesignaleerd dat deze categorie vreemdelingen zich zal beroepen op rechtsongelijkheid, waar het gaat om het recht op opvang. Een ander risico dat naar voren wordt gebracht is dat zij op oneigenlijke (namelijk medische) gronden een (opvolgende) asielaanvraag zullen indienen, om zo alsnog toegang tot opvangvoorzieningen te krijgen.

Ten aanzien van de vreemdeling van wie in de toekomst de aanvraag aan het M50-loket wordt ingewilligd en die daarmee recht op opvang krijgt, zal een werkwijze moeten worden ontwikkeld om deze personen door te geleiden naar een opvanglocatie. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de huidige werkwijze die wordt gevolgd wanneer uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw wordt verleend. In dat geval wordt medegedeeld dat uitzetting achterwege wordt gelaten op grond van artikel 64 Vw. Het COA wordt per brief geïnformeerd dat dit gevolgen kan hebben voor het recht op opvang. Daarbij wordt een door de vreemdeling ingevuld aanvraagformulier Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) en andere categorieën vreemdelingen 2005 (model 54) meegestuurd.

Verder wordt in het memo gesteld dat de asielzoeker tijdens de asielprocedure medisch wordt gemonitord. In het memo is niet uitgewerkt wat hieronder wordt verstaan. Indien de strekking is dat de asielzoeker gedurende de asielprocedure toegang heeft tot medische zorg, dan betreft dit geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

De vraag of op grond van artikel 64 Vw uitzetting achterwege dient te blijven, kan zich niet eerder voordoen dan vanaf het moment waarop de rechtsplicht ontstaat Nederland te verlaten. Derhalve kan de bescherming van artikel 64 Vw niet eerder intreden indien en zolang de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft ingevolge artikel 8 Vw. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de inrichting van een procedure om medische aspecten reeds tijdens de asielprocedure te beoordelen.

Ook dient een helder standpunt te worden ingenomen ten aanzien van het recht op opvang van ex-asielzoekers die een eerste reguliere aanvraag indienen, maar die om andere dan medische redenen verzoeken om vrijstelling van het mvv-vereiste (o.g.v. de hardheidsclausule).

Uitvoeringsbeleid

De huidige regelgeving voorziet niet in opvang voor ex-asielzoekers die een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier indienen. De huidige beleidsregels met betrekking tot medische behandeling en medische noodsituatie zijn neergelegd in hoofdstuk B8 van de Vc. In paragrafen A4/7 en B8/10 Vc zijn de beleidsregels met betrekking tot de toepassing van artikel 64 Vw neergelegd. Om dit beleidsvoornemen uit te kunnen voeren, dient derhalve een juridische basis voor de opvang van deze categorie vreemdelingen in de regelgeving te worden neergelegd en dient genoemd beleid te worden aangepast. Voor zover het de juridische basis voor de opvang betreft geldt dat deze in de Rva kan worden neergelegd en in beleidsregels kan worden uitgewerkt.

De titel voor beëindiging van de opvang voor deze categorie vreemdelingen kan in deze gevallen niet worden gevonden in artikel 45 Vw daar dit artikel enkel betrekking heeft op asielaanvragen en niet op reguliere aanvragen. Voor de beëindiging van de opvang dient derhalve een apart beëindigingsbesluit te worden genomen. Daar het vanuit de uitvoering wenselijk wordt geacht om ook deze vorm van opvang van rechtswege (dus zonder apart besluit) te kunnen beëindigen verdient het aanbeveling om een met artikel 45 Vw vergelijkbaar artikel voor reguliere aanvragen in de Vw op te nemen.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Op zich zal het bieden van voorzieningen aan ex-asielzoekers met een reguliere aanvraag niet op bezwaren stuiten. Wel zal de rechtsgrondslag (Rva, Rvb, anders) moeten worden geregeld op basis waarvan deze worden verstrekt. Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid is er vanuit gegaan dat het bieden van voorzieningen zal bestaan uit het bieden van opvang. In dat geval ligt het voor de hand om, gezien het feit dat het hier gaat om personen die reeds binnen asiel zijn uitgeprocedeerd, deze personen te plaatsen in een Terugkeerlocatie. Daarnaast is er vanuit gegaan dat personen die een reguliere aanvraag indienen terwijl zij nog in de COA-opvang verblijven de behandeling alsmede de periode daarvoor mogen afwachten in deze COA-locatie. Het tijdelijk uitplaatsen van vreemdelingen gedurende deze periode en het vervolgens weer opvangen, zal zowel op praktische als op maatschappelijke bezwaren stuiten. Voor de vreemdelingen die niet in de COA-opvang verblijven, zal gelden dat -indien

het recht op opvang wordt vastgesteld- zij zullen worden opgevangen in een Terugkeerlocatie. In de praktijk zal het er voor een gedeelte op neerkomen dat de personen die een dergelijke aanvraag indienen, zullen blijven zitten waar zij tot dan toe hebben verbleven. In ieder geval zal wat betreft de behoefte aan opvangcapaciteit met deze categorie rekening moeten worden gehouden. Aangezien een deel van deze groep een reguliere aanvraag zal indienen op medische aspecten zal er qua voorzieningenniveau rekening moeten worden gehouden met de specifieke eisen voor deze groep.

Uit de expertmeeting, die heeft plaatsgevonden op dit punt, is naar voren gekomen dat de herinrichting van het M50-loket als adequaat filter tot voorzieningen nog nader moet worden beschouwd. Dit betekent dat nog geen uitspraak kan worden gedaan over de omvang van de voorzieningen.

Personeel en financiën

Bij de berekening van de kosten voor opvang is uitgegaan van de situatie waarin een ex-asielzoeker gemiddeld nog 15 weken opvang zal krijgen in afwachting van het resultaat van reguliere aanvraag. Dit gemiddelde is gebaseerd op de verwachte doorlooptijd van de aanvraag in de nieuwe procedure (13 tot 17 weken).

Bij het berekenen van het aantal vreemdelingen is een gemiddelde gehanteerd van het maximaal aantal personen dat in 2007 na afloop van een asielprocedure een reguliere aanvraag heeft gedaan en het maximaal aantal personen dat in 2007 na afloop van een asielprocedure een reguliere aanvraag heeft gedaan met als doel 'medische behandeling'. In totaal komt dit bedrag op €7,7 miljoen uit (13,2 + 2,3 gedeeld door 2).

Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat deze groep vreemdelingen in de praktijk weliswaar verwijderbaar is, maar dat het merendeel van deze mensen doorgaans ook nu nog in de opvang verblijft. Het is dus de vraag of deze kosten ook daadwerkelijk in deze omvang gemaakt gaan worden. Daarnaast speelt een rol dat het meewegen van de persoonlijke aspecten in de nieuwe asielprocedure (waaronder medische omstandigheden) kan leiden tot een vermindering van het aantal reguliere aanvragen met als doel 'medische behandeling'.

Maximaal aantal uitgeprocedeerden dat een reguliere aanvraag doet	2.266 personen
Extra gemiddelde verblijftijd in de opvang	15 weken
Bezettingsgraad	89,0%
Capaciteitsbehoefte	734
richtprijs per capaciteitsplaats	18.000 per capaciteitsplaats
meerkosten reguliere aanvraag ex-asielzoeker	13,2 miljoen

Reguliere aanvraag met medisch verblijfsdoel	399 personen
Extra gemiddelde verblijftijd in de opvang	15 weken
Bezettingsgraad	89,0%
Capaciteitsbehoefte	129
richtprijs per capaciteitsplaats	18.000 per capaciteitsplaats
meerkosten reguliere aanvraag ex-asielzoeker	2,3 miljoen
Gemiddeld (13,2 miljoen en 2,3 miljoen)	7,7 miljoen

Met betrekking tot de kosten voor de herinrichting van het M50-loket zijn voor de IND voor wat betreft capaciteit/gebouwen van het M50-loket zelf geen noemenswaardige extra kosten voorzien. Voor wat betreft de procedure van het BMA geldt het volgende. Indien er -tegen het advies van het BMA in- voor wordt gekozen om de inzet van een MAT tot standaard werkwijze te verheffen, dient rekening te worden gehouden met zowel extra personele als financiële gevolgen. Deze zijn hieronder geschetst, voorzover op

dit moment inzichtelijk te maken. Met nadruk wordt vermeld dat het onderstaande overzicht onder voorbehoud is en niet uitputtend.

Een medisch advies in een artikel 64 Vw-zaak behelst onder meer dossierstudie door de arts, een spreekuurcontact van gemiddeld een uur alsmede het opstellen van een advies. De arts verricht het spreekuurcontact met behulp van een tolk. Indien daartoe aanleiding bestaat wordt de vraag naar de behandel mogelijkheden in het land van herkomst door een medewerker documentair onderzoek middels een spoedrequest uitgezet bij International SOS en/of vertrouwensartsen. Hiertoe bestaat in ieder geval aanleiding wanneer de reeds aanwezige informatie bij het BMA niet voldoende is of niet recent genoeg gebleken is. Daarnaast wordt bij een artikel 64 Vw-zaak een intensief beroep gedaan op de diensten van de medewerkers ondersteuning. Ten behoeve van alleen al het spreekuurcontact dienen door de medewerker een aanzienlijk aantal handelingen te worden verricht. Hierbij kan gedacht worden aan het plannen van een tolk, het adequaat handelen bij plotselinge afwezigheid van deze tolk en het vervolgens opnieuw plannen van een spreekuurcontact etc. Gemiddeld vergt de behandeling van een medisch advies in een artikel 64 Vw-zaak twee uur meer inzet van een medewerker ondersteuning dan een medisch advies dat via de schriftelijke procedure wordt afgehandeld. Reeds hierom valt te verwachten dat bij een standaard inzet van een MAT meer medewerkers ondersteuning nodig zullen zijn, hetgeen gevolgen zal kunnen hebben voor de kosten die met een MAT-procedure zijn gemoeid.

Doordat in een artikel 64 Vw-zaak een spreekuurcontact wordt ingepland (naast reistijd) is er reeds hierom een verschil in prijs tussen een dergelijk medisch advies en een medisch advies dat geheel en al via de schriftelijke procedure wordt afgehandeld.

Momenteel heeft het BMA de beschikking over een ruimte voor het verrichten van het medisch onderzoek. Alhoewel deze ruimte in beginsel reeds beschikbaar is voor de (interne) artsen van BMA, zou deze ruimte wellicht ook ter beschikking kunnen worden gesteld aan de artsen van het MAT. Indien voor bedoelde aanpak zou worden gekozen, zou bekeken moeten worden of meer spreekuren op één dag te plannen zijn met eventueel dezelfde tolk. In hoeverre het vorenstaande daadwerkelijk uitvoerbaar is, zal moeten worden afgestemd met het MAT en Facility Management van de IND.

Conclusies

Bezien vanuit de werkprocessen kan gesteld worden dat de werkwijze die is neergelegd in het memo van 17 maart 2008 in principe uitvoerbaar is. Daarbij geldt wel de randvoorwaarde dat de medische beroepsgroep de vreemdeling faciliteert bij het verzamelen van diens medische gegevens. Tijdens de expertmeeting was men echter sceptisch over het effect van de voorgenomen maatregelen. De filterfunctie van het M50-loket in 'medische' zaken staat of valt met de snelheid van de medische advisering. Weliswaar zal de doorlooptijd van BMA-onderzoek worden bekort wanneer de vreemdeling zelf zijn dossier overlegt, maar dit neemt niet weg dat de vreemdeling een redelijke termijn zal moeten worden gegund om zijn medische gegevens te verzamelen. Indien de vreemdeling in die periode recht op opvang houdt, wordt het doel dat wordt beoogd -namelijk het weren van kansloze aanvragers uit de opvang- niet bereikt. Bovendien ligt misbruik op de loer omdat de drempel om een beroep te doen op artikel 64 Vw -om zo voortgezet recht op opvang te krijgen- laag is nu de vreemdeling voor de indiening van zijn aanvraag geen leges verschuldigd is.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid wordt geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen niet kan worden uitgevoerd zonder dat de regelgeving wordt aangepast. Het verdient aanbeveling om in de Vw een met artikel 45 Vw vergelijkbaar artikel op te nemen, zodat het mogelijk wordt om de opvang van deze groep vreemdelingen te kunnen beëindigen zonder dat daar een apart besluit voor nodig is.

Kijkend naar de accommodaties is het voornemen uitvoerbaar. Wel verdient het aanbeveling om na te gaan op welke wijze met de mogelijke medische aspecten rekening moet worden gehouden binnen het voorzieningenniveau. Hiertoe is nodig dat er een beter beeld is van de aard van de medische problematiek van de vreemdelingen die opvang verkrijgen dan thans het geval is.

Financieel gezien zal de opvang van ex-asielzoekers die -aansluitend- een reguliere aanvraag indienen €7,7 miljoen gaan bedragen. In de Business Case was deze kostenpost nog niet meegenomen. In de huidige praktijk echter verblijft het merendeel van deze mensen nog in de opvang zodat het de vraag is

of deze kosten in de toekomst daadwerkelijk in deze omvang gemaakt gaan worden. Tevens kan het voornemen om persoonlijke aspecten mee te wegen in de nieuwe asielprocedure (zie paragraaf 3.6) leiden tot een vermindering van het aantal reguliere aanvragen met als doel 'medische behandeling'. Indien er -tegen het advies van het BMA in- voor wordt gekozen om de inzet van een MAT tot standaard werkwijze te verheffen, dient rekening te worden gehouden met zowel extra personele als financiële gevolgen.

6 Herhaalde aanvragen

6.1 Inleiding

Ingevolge het coalitieakkoord is onderzocht hoe het indienen van herhaalde asielaanvragen of het stapelen van procedures door vreemdelingen zoveel mogelijk kan worden beperkt. Met name wanneer de mogelijkheid wordt benut om terugkeer uit te stellen op ontzette gronden. Daarbij is de mogelijkheid verkend of later ingetreden beletselen tegen uitzetting op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en andere niet verwijtbare omstandigheden in het kader van een lopende procedure kunnen worden beoordeeld, zonder dat daarvoor een herhaalde aanvraag hoeft te worden ingediend. Dit sluit tevens aan bij het toetsings-uitgangspunt (*full and ex-nunc*) van het Europese Hof.

6.2 Aanpassing ex-nunc toetsing (19)

Inleiding

Voorgesteld wordt om de ex-nunc toetsing in beroep aan te passen zodat later opgetreden beletselen tegen uitzetting in de lopende procedure kunnen worden meegenomen door de rechter. Tussentijds bekendgemaakte informatie en/of beleidswijzigingen worden op dit moment in beroep nog buiten beschouwing gelaten, gelet op bestaande jurisprudentie. Gevolg is dat in de huidige situatie (landen-) beleidswijzigingen, medische omstandigheden, nieuwe documenten en later naar voren gekomen informatie redenen vormen om een nieuwe asielaanvraag in te dienen. Door het toetsingskader van artikel 83 Vw te verruimen kan de rechter dit meewegen. Dit vermindert de noodzaak tot het indienen van een herhaalde asielaanvraag en komt daarnaast ten goede aan een effectieve geschillenbeslechting in beroep.

Werkprocessen

De toepassing van artikel 83 Vw ligt thans geheel bij het proces Procesvertegenwoordiging (PV), al dan niet in samenspraak met IMO PV van de IND. De beoordeling van de in beroep voor het eerst naar voren gebrachte feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw en het conform het derde lid van dit artikel schriftelijk naar voren brengen van het standpunt van de IND, ligt bij dit proces.

De voorgestelde verruiming, voor zover het gaat om een relevante wijziging van het recht, zal voor de bedrijfsvoering naar verwachting geen ingrijpende gevolgen hebben. Alhoewel een wijziging van het recht, gelet op het huidige artikel 83 Vw formeel geen gevolgen zou hoeven te hebben, betreft het proces Procesvertegenwoordiging wijzigingen van het recht thans ook al bij de beoordeling van de kansrijkheid van het beroep.

Zo zal de invoering van een beleid van categoriale bescherming in beginsel – behoudens contra-indicaties – leiden tot een intrekking van het bij de rechtbank bestreden besluit. Achterliggende gedachte daarbij is dat de rechtbank weliswaar de wijziging van het recht niet bij de beoordeling kan betrekken, maar wel de aan de betreffende wijziging ten grondslag liggende feiten en omstandigheden zoals bijvoorbeeld de verslechterde veiligheidssituatie in het land van herkomst. Het is dan niet zinvol om een zuiver formeel standpunt in te nemen.

De huidige praktijk zal daarom nauwelijks gevolgen ondervinden van deze voorgenomen wijziging van artikel 83 Vw. De verruiming van dit artikel, voor zover het een wijziging van het recht betreft, zal naar verwachting niet leiden tot een significant grotere belasting van het proces Procesvertegenwoordiging. Daarbij wordt aangetekend dat de tijdsperiode tussen het nemen van besluiten en de uitspraak op het beroep de afgelopen jaren is teruggelopen. Gelet op de huidige werkvoorraden van de rechtbanken zal de situatie dat het recht hangende de beroepsfase in relevante zin is gewijzigd zich niet vaak voordoen. De organisatie noch de systemen behoeven aanpassing. De bestaande werkwijze voldoet reeds.

De voorgenomen verruiming zal, naar het zich laat aanzien, gelet op het vorenstaande ook voor de direct betrokken ketenpartners -gedacht wordt daarbij aan rechtsbijstandverleners en de advocatuur- geen ingrijpende gevolgen hebben. Daarbij dient bedacht te worden dat de vreemdeling gelet op de huidige praktijk niet verplicht is nieuwe feiten en omstandigheden in de lopende beroepsprocedure in te brengen.

Ingevolge de Afdelingsjurisprudentie heeft hij daarbij de vrije keuze: hij kan deze feiten inbrengen middels een beroep op artikel 83 Vw, maar hij kan er ook voor kiezen deze feiten en omstandigheden ten grondslag te leggen aan een opvolgende aanvraag⁵. Deze keuzevrijheid kunnen rechtsbijstandverleners aangrijpen indien zij van oordeel zijn dat zij vanwege de werkbelasting de nieuwe feiten en omstandigheden dan wel de wijziging van het recht niet naar behoren reeds in de beroepsfase kunnen inbrengen.

De voorgestelde wijziging, voor zover deze ziet op de mogelijkheid relevante wijzigingen van het recht bij de beroepsprocedure te betrekken, zal naar het zich laat aanzien geen risico's met zich meebrengen.

Echter, voor zover de voorgestelde wijziging tevens inhoudt dat het de vreemdeling wordt toegestaan in de beroepsfase feiten en omstandigheden naar voren te brengen die hij in beginsel al gedurende de fase van de bestuurlijke besluitvorming had kunnen (en gelet op de huidige regelgeving had moeten) aanvoeren, vallen wel problemen te verwachten. Er dient terdege rekening te worden gehouden met misbruik van deze (procedurele) mogelijkheid.

De rechter zou een dergelijk misbruik weliswaar in beginsel kunnen tegengaan door deze feiten en omstandigheden op grond van de goede procesorde of de ontoelaatbare vertraging van de afdoening van de zaak buiten beoordeling te laten, maar in de huidige uitvoeringspraktijk wordt deze mogelijkheid zelden aangegrepen. Daar waar de rechtbank deze mogelijkheid wel benut, wordt dit in hoger beroep vaak teniet gedaan. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat indien de betreffende feiten en omstandigheden binnen de door artikel 8:58 Awb gestelde termijn zijn ingediend -niet later dan tien dagen voor de zitting bij de rechtbank- in de regel niet kan worden gesteld dat de goede procesorde zich ertegen verzet dat deze stukken bij de beoordeling worden betrokken. Van een ontoelaatbare vertraging is dan evenmin sprake.

De mogelijkheid om dergelijke eerst in de beroepsfase ingebrachte feiten en omstandigheden bij de beoordeling te betrekken, die ook eerder hadden kunnen worden ingediend, zou kunnen leiden tot een significant grotere werkbelasting bij het proces Procesvertegenwoordiging. Feiten en omstandigheden die nu middels een procedureel argument -de betreffende feiten en omstandigheden hadden eerder naar voren moeten worden gebracht- buiten de beoordeling kunnen worden gehouden, zullen nu met inhoudelijke argumenten dienen te worden bestreden. Voorts kan het noodzakelijk blijken nader onderzoek te laten verrichten, hetgeen geruime tijd in beslag kan nemen. Deze wijziging zou bovendien kunnen leiden tot een verhoging van het aantal intrekkingen dan wel gegrondverklaringen in beroep.

Voorts dient bedacht te worden dat vaak eerst ter zitting door de rechtbank wordt geconstateerd dat sprake is van feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw. De rechtbank is ingevolge artikel 83, derde lid, Vw gehouden de IND te verzoeken om zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de gemachtigde van de vreemdeling en de rechtbank te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van de aangevochten beschikking. Dit betekent in de praktijk dat de behandeling van het beroep wordt aangehouden en dat het proces Procesvertegenwoordiging een termijn wordt gegund om schriftelijk te reageren. De gemachtigde van de vreemdeling wordt vervolgens een termijn gegund om een schriftelijke reactie in te dienen. Aansluitend zal een nieuwe zitting dienen plaats te vinden, tenzij beide procespartijen aangeven daarvan te zullen afzien. Dit alles kan leiden tot een aanzienlijke vertraging in de behandeling van de beroepsprocedure, ook indien nader onderzoek niet noodzakelijk is. Uitgaande van een reactietermijn van een week voor het proces Procesvertegenwoordiging en een week voor de gemachtigde van de vreemdeling en

⁵ AbRS 12 mei 2003, nr. 200300740/1, JV 2003/289 m.n.t. BKO

-optimistisch ingeschat- een agendering voor een volgende zitting binnen twee weken na de reactie van de gemachtigde van de vreemdeling⁶ zou de vertraging al snel vier weken of langer kunnen belopen. Vraag is hoe dit zich verhoudt met het streven dat bij voorkeur uitspraak wordt gedaan voordat de voorzieningen van de vreemdeling worden beëindigd.

Uitvoeringsbeleid

Het beleidsvoornemen vereist een wetswijziging in de zin van aanpassing van artikel 83 Vw. Lagere of aanvullende regelgeving is in dit geval niet aan de orde, omdat daarin niet kan worden voorgeschreven op welke wijze een rechter een beroep dient te beoordelen. Met de wetswijziging zal naar verwachting geruime tijd zijn gemoeid. In de praktijk kan op deze wijziging niet worden vooruitgelopen. De invoering van het nieuwe artikel 83 Vw kan overigens, zoals dit ook het geval was bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, onmiddellijke werking hebben. Dat houdt in dat de voorgestelde verruiming na inwerkingtreding van de wetswijziging ook bij reeds lopende beroepsprocedures kan worden benut. Een overgangsregeling is niet vereist.

Bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is overigens een aantal klachten betreffende herhaalde aanvragen in behandeling, wegens gestelde strijd met het EVRM. Arresten van het EHRM naar aanleiding van die klachten zouden gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de rechterlijke toetsing plaatsvindt bij herhaalde aanvragen. Niet is uitgesloten dat deze arresten eveneens een direct of indirect (ten gevolge van een eventueel gewijzigde toetsing door de rechter) effect kunnen hebben op de besluitvorming.

Personeel en financiën

Zoals reeds is aangegeven bestaat het risico dat invoering van dit beleidsvoornemen de beroepsprocedure aanzienlijk kan vertragen. In dat geval kan dat betekenen dat de winst die wordt geboekt door de verkorting van de Verlengde Asielprocedure met 8 weken bij een langere beroepsprocedure weer kan verdampen.

Zoals hiervoor is opgemerkt, is het een plausibele redenering om aan te nemen dat een verruiming van de ex-nunc toetsing mogelijk tot minder herhaalde aanvragen zal leiden. Dit levert per saldo een besparing van € 1 miljoen op, voor welk bedrag wordt aangesloten bij de conclusies uit de Business Case.

In de Business Case is aangegeven dat invoering van de ex-nunc toetsing tot taakverzwaring van de rechtspraak en de IND (bij het proces Procesvertegenwoordiging) zal leiden. Dat risico is hier ook reeds benoemd bij de beschrijving van de werkprocessen. Afgaande op deze conclusies van taakverzwaring, wordt voor een berekening van de kosten aangesloten bij hetgeen hierover in de Business Case is opgenomen, zijnde een extra kostenpost van € 2 miljoen voor de rechtspraak en € 2 miljoen voor de IND.

Conclusies

Redenerend vanuit de werkprocessen is het beleidsvoornemen uitvoerbaar. Dat het verruimen van het toetsingskader van artikel 83 Vw mogelijk minder herhaalde aanvragen tot gevolg heeft is een plausibele redenering. De voorgestelde verruiming brengt echter ook het risico van misbruik met zich mee indien het de vreemdeling wordt toegestaan in de beroepsfase feiten en omstandigheden in te brengen die reeds in de fase van de bestuurlijke besluitvorming hadden kunnen worden ingebracht. Het gevolg hiervan zou een significante toename van de werkbelasting en aanzienlijke vertraging van de beroepsprocedure zijn.

Met betrekking tot uitvoeringsbeleid wordt geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen kan worden uitgevoerd, mits de regelgeving wordt aangepast.

Voor wat betreft de kosten van dit voornemen wordt aangesloten bij hetgeen in de Business Case is vermeld, zijnde een besparing van € 1 miljoen als gevolg van de verwachte vermindering van het

⁶ In de algemene procedure zal als voorheen de voorlopige voorziening worden behandeld. Artikel 8:56 van de Awb, dat voorschrijft dat tussen de uitnodiging voor de zitting en de zitting tenminste drie weken dient te liggen, geldt enkel voor beroepsprocedures.

aantal herhaalde aanvragen en een extra kostenpost van € 2 miljoen voor de rechtspraak en € 2 miljoen voor de IND vanwege taakverzwaring.

6.3 Versobering procedure vervolgaanvragen (20) en minder en kortere vervolgpcedures (21)

Inleiding

Door de procedure bij de beoordeling van een vervolgaanvraag te versoberen, moet het indienen van ongefundeerde vervolgaanvragen worden ontmoedigd. In de beleidsbrief van 11 januari 2008 is deze versobering niet ingevuld, maar in een latere versie van de brief (d.d. 29 februari 2008) is aangegeven dat de zes dagen voorbereidingstermijn en het eerste gehoor achterwege kunnen worden gelaten. Uitgangspunt blijft echter dat de zorgvuldigheid en de kwaliteit van het besluit op de vervolgaanvraag gewaarborgd blijven. Door deze maatregelen is de verwachting dat vervolgpcedures minder vaak voorkomen en korter zullen duren.

Werkprocessen

Een versobering van de procedure zal in ieder geval gevolgen hebben voor de IND en de rechtsbijstand en in mindere mate voor VWN (voorbereiding op procedure, bijwonen gehoren), de Vp en de KMar.

Nu al is de opvolgende procedure soberder ingericht dan de 'gewone' 48-uursprocedure. De opvolgende aanvrager heeft voorafgaand aan de asielprocedure immers geen recht op opvang in de TNV. Dit komt overeen met het voornemen om de asielzoeker die een opvolgende aanvraag indient uit te zonderen van de voorbereidingstermijn. Verder wordt de asielzoeker in een opvolgende procedure in beginsel slechts één keer gehoord (gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden). Alleen als tijdens dit gehoor blijkt dat er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden wordt (op grond van jurisprudentie) nog een apart nader gehoor afgenomen. Wanneer de opvolgende aanvraag niet binnen de 48 procesuren kan worden afgedaan en doorzending naar de vervolgpprocedure plaatsvindt, genereert dit in de huidige situatie recht op opvang. Voor zover bekend zijn op dit punt geen wijzigingen voorzien.

Nu niet getornd zal worden aan het afnemen van een gehoor en de beschikbaarheid van rechtsbijstand, lijken de mogelijkheden tot een verdere versobering beperkt. Indien in het beleid zou worden vastgelegd dat in het geval van een opvolgende aanvraag standaard maar één gehoor wordt afgenomen -ook wanneer er wel sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden- dan zou de 8-dagenprocedure in het geval van een opvolgende aanvraag met ten minste één dag kunnen worden bekort. Het wegstrepen van een separaat nader gehoor lijkt te billijken, mits wordt geborgd dat vragen die nu tijdens het nader gehoor worden gesteld tijdens het gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden aan de orde komen. Om de zorgvuldigheid te waarborgen, moet de vreemdeling wel reeds voorafgaand aan dat gehoor worden voorbereid door een rechtsbijstandsverlener. Daarom wordt de suggestie gedaan om de opvolgende procedure te laten beginnen op dag 2 (voorbereiding op nader gehoor).

Hoewel de opvolgende aanvrager wordt uitgezonderd van de zes dagen voorbereidingstermijn wordt aangenomen dat de in de beleidsbrief aangekondigde onderzoeksmogelijkheden voorafgaand aan de asielprocedure wel gaan gelden in het geval van een opvolgende aanvraag. Complicerende factor daarbij is wel dat er bij een opvolgende aanvraag geen (vanzelfsprekende) gelegenheid is om de Vreemdelingenpolitie eventuele (nieuwe) documenten te laten innemen en reeds voorafgaand aan de feitelijke asielprocedure te onderzoeken op authenticiteit ervan. Het behoeft waarschijnlijk geen toelichting dat dit vanuit procesmatige overwegingen wel wenselijk zou zijn. Daarom wordt in overweging gegeven om opvolgende aanvragers die zich melden via de Herhaalde Asielaanvraag (HASA)-lijn en die desgevraagd aangeven hun opvolgende aanvraag (mede) te baseren op nieuwe documenten, te verplichten om deze stukken reeds op voorhand in te leveren bij de Vp. Om tegemoet te komen aan het bezwaar dat daarvoor een -lange- reis naar AC Ter Apel moet worden gemaakt, kan worden gekozen voor het (aangetekend) verzenden van documenten. Risico is daarbij wel dat stukken zoek kunnen raken of mogelijk niet aankomen.

Uitvoeringsbeleid

Uit artikel 3.110 Vb vloeit voort dat alle asielzoekers aan een eerste gehoor worden onderworpen. Uit artikel 3.111 Vb vloeit voort dat alle asielzoekers aan een nader gehoor worden onderworpen. In paragraaf C10/2.5 Vc is neergelegd dat een tweede of volgende asielaanvraag uitsluitend telefonisch vooraf kan worden gemeld (tenzij de vreemdeling rechtens de vrijheid is ontnomen) en dat de vreemdeling gedurende de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke indiening van de tweede of volgende asielaanvraag geen aanspraak maakt op verblijf in een TNV. In paragraaf C13/7 Vc is neergelegd dat er kan worden afgezien van het houden van een nader gehoor als er sprake is van een herhaalde aanvraag (volgens artikel 1 Vw is dit een aanvraag die op grond van artikel 4:6 Awb kan worden afgewezen). Strikt genomen geldt overigens hetzelfde voor de verplichting om een eerste gehoor af te nemen: de Awb is immers een wet in formele zin, waaraan het Vb geen afbreuk kan doen. Zowel het eerste als het nader gehoor moeten worden aangemerkt als mogelijkheden een verzuim te herstellen en zijn derhalve niet per se nodig als de aanvraag op grond van artikel 4:6 Awb kan worden afgewezen.

Voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen dient bovengenoemde regelgeving te worden aangepast. Daarbij is het volgende van belang.

Het achterwege laten van de voorbereidingstermijn in het geval van een vervolgaanvraag dient te worden meegenomen in de (nog te ontwikkelen) regelgeving ten aanzien van de voorbereidingstermijn (zie paragraaf 2.7). Dit voornemen hoeft op zichzelf genomen niet te leiden tot een wijziging van bestaand beleid ten aanzien van de telefonische melding van vervolgaanvragen, daar de in dit beleid beschreven werkwijze ook in de nieuwe situatie kan blijven bestaan.

Het voornemen om het eerste gehoor (in alle gevallen) achterwege te laten dient te leiden tot een aanpassing van artikel 3.110 Vb. Het ligt in de rede dat dit ook geldt voor het beleid dat op dit artikel is gebaseerd: paragraaf C12/1 Vc.

Gezien de omstandigheid dat er in de conceptbeleidsbrief is opgenomen dat “er niet wordt getornd aan het afnemen van een gehoor [...]”, dient er wel in alle gevallen een (nader) gehoor plaats te vinden.

Paragraaf C13/7 Vc dient derhalve te worden geschrapt.

VWN heeft aangegeven dat het van belang is dat alle onderwerpen die normaliter in een eerste en in een nader gehoor aan bod komen, ook in dit ene gehoor aan de orde komen. Dit belang wordt door de IND onderschreven: zeker daar waar twijfel bestaat over de identiteit of nationaliteit van de asielzoeker dient hierop in het kader van de asielaanvraag goed te worden doorgevraagd. Door in vervolgaanvragen niet langer te spreken van eerste of nader gehoor, maar in de regelgeving op te nemen dat in deze zaken sprake is van een “gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden” (zoals thans in de praktijk ook al het geval is) kan dit worden gewaarborgd.

Accommodaties en opvangcapaciteit

De versoering van de procedure van de vervolgaanvragers zal voor de opvang tot gevolg hebben dat de opvang die nu in de rustperiode wordt gegeven aan eerste aanvragers, niet zal worden gegeven aan de personen die een vervolgaanvraag indienen. In de berekening voor het benodigde aantal TNV-plaatsen is hiermee rekening gehouden. Ook in de huidige situatie geldt dat er geen opvang wordt geboden alvorens de vervolgaanvraag wordt behandeld in de huidige AC-procedure.

Het indienen van een herhaalde asielaanvraag door een asielzoeker die reeds in een COA-opvanglocatie verblijft, leidt tot een langere opvangtijd. Indien de aanvraag wordt ingediend tijdens de vertrektermijn zal, praktisch gezien, de opvang niet worden beëindigd. Dit omdat, evenals bij het bieden van opvang aan personen die een reguliere aanvraag indienen vanuit de COA-opvang, het tijdelijk uit de opvang plaatsen van deze personen tot praktische en maatschappelijke bezwaren leidt. Het risico bestaat dat vanwege het verlengen van opvang, een grote groep afgewezen asielzoekers een vervolgaanvraag zal indienen. Om dit risico enigszins te beperken wordt aanbevolen om de vervolgaanvragen met voorrang te behandelen.

Personeel en financiën

De mogelijkheden om de procedure voor vervolgaanvragen te versoeren, zijn beperkt. Er is bij dit beleidsvoornemen aangenomen dat de versoering niet tot significante gevolgen voor het personeel of de financiën zal leiden. Eén effect dat kan optreden is dat het verblijf van de vreemdeling in het AC

verkort kan worden met 1 dag. Omdat dit waarschijnlijk niet tot een grote besparing zal leiden is dat onderdeel buiten beschouwing gelaten.

Wat betreft het aantal vervolgpcedures wordt opgemerkt dat is aangenomen dat dit beleidsvoornemen op zichzelf bezien niet zal leiden tot een noemenswaardige afname.

Conclusies

Bezien vanuit de werkprocessen wordt vastgesteld dat het beleidsvoornemen uitvoerbaar is, maar dat de mogelijkheden tot (verdere) versobering van de procedure beperkt zijn. Aanbevolen wordt om de aanvrager te verplichten tot het vooraf overleggen van -eventuele- nieuwe stukken.

Met betrekking tot uitvoeringsbeleid wordt geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen kan worden uitgevoerd, mits de regelgeving wordt aangepast.

Voor wat betreft accommodatie en opvang is het voornemen uitvoerbaar. Aanbevolen wordt om vervolgaanvragen van asielzoekers die zich reeds in de opvang bevinden met voorrang te behandelen, omdat in die situatie een herhaalde aanvraag automatisch tot verlengd verblijf leidt. Hierin schuilt derhalve een risico van aanzuigende werking.

Vanuit financiën wordt geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen naar verwachting geen significant verschil teweeg zal brengen en derhalve geringe financiële effecten heeft.

7 Terugkeer

7.1 Inleiding

De maatregelen op het gebied van terugkeer hebben tot doel de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. Beoogd wordt dat meer vreemdelingen Nederland daadwerkelijk verlaten en het aantal vreemdelingen dat na de vertrektermijn op straat terecht komt, wordt verminderd. Een volledig sluitende aanpak zal echter ook met deze voornemens niet haalbaar zijn. Indien de maatregelen om terugkeer van de vreemdeling te bewerkstelligen zijn uitgeput, rest de overheid niets anders dan de voorzieningen te beëindigen. Ook in de nieuwe asielprocedure blijft de vreemdeling zelf verantwoordelijk voor zijn vertrek. Omtrent een aantal van de maatregelen die in het kader van terugkeer zijn voorgesteld, heeft op 15 april 2008 een gesprek plaatsgehad met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

7.2 Inrichten van Vrijheidsbeperkende Locatie voor (bredere) groep, onder andere verwijderbare ex-asielzoekers (22) en aparte doelgroepen bij plaatsing in de Vrijheidsbeperkende Locatie (36)

Inleiding

Gelet op het belang van de overheid om vreemdelingen langer in beeld te houden, zal – naast de al bestaande mogelijkheid tot vreemdelingenbewaring – een aantal Vrijheidsbeperkende Locaties (VBL's) worden opgezet. Verblijf in een van deze VBL's, waar na ommekomst van de vertrektermijn nog maximaal twaalf weken kan worden verbleven, is geen categorale opvangvoorziening, maar een individueel opgelegde maatregel ter fine van verwijdering. Hiermee is meer tijd beschikbaar voor afgifte van vervangende reisdocumenten. Dit laatste punt leidt in de huidige situatie vaak tot problemen gelet op de behandelduur van aanvragen om laissez-passers bij diplomatieke vertegenwoordigingen. Het langer uitoefenen van toezicht in een gecontroleerde omgeving zal het effect van de inspanningen van de DT&V vergroten en uiteindelijk leiden tot een groter draagvlak voor het terugkeerbeleid in de samenleving. Uiteraard kunnen vreemdelingen ook in de VBL zelfstandig vertrekken via de IOM.

Plaatsing in een VBL is niet enkel bedoeld voor ex-asielzoekers. In beginsel kan iedere vreemdeling hierin worden geplaatst wanneer aanleiding bestaat om een toezichtmaatregel op te leggen. Conform bestaande afspraken met de VNG zal echter voorrang worden gegeven aan gezinnen met kinderen en aan vreemdelingen die nog onder de oude wet hun aanvraag hebben ingediend.

Werkprocessen

Bij brief van 1 februari 2008 (kenmerk: 5528864/08/DVB) aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie de doelgroep van de Vrijheidsbeperkende Locatie verbreed. De mogelijkheid om vreemdelingen met een maatregel van toezicht ex artikel 54/56 Vw in een Vrijheidsbeperkende Locatie te plaatsen, bestaat al. De DT&V, het COA en de Vp zijn dan ook reeds actief op een Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel. Het werkproces ter zake is neergelegd in de Leidraad Terugkeer & Vertrek, waarin is weergegeven op welke wijze de taken en verantwoordelijkheden van de DT&V, het COA en de Vp zich in het vertrekproces tot elkaar verhouden. Dit document dient als leidraad voor de samenwerking in de uitvoeringspraktijk.

Hoe een organisatie zijn eigen taken verricht/verantwoordelijkheden uitvoert, is neergelegd in interne werkprocessen.

Met de verbreding van de doelgroep van de VBL gelden de volgende aandachtspunten waar het gaat om de werkprocessen:

- aanpassing werkproces DT&V (procesprotocol);
- aanpassing werkprocessen COA, KMar en Vp;
- aanpassing Leidraad Terugkeer & Vertrek (keteneffect).

In de werkinstructies moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- verantwoordelijkheid voor oplegging artikel 54/56 Vw bij "VBL-waardige vreemdelingen" die in de illegaliteit (op straat) worden aangetroffen. De Vp is niet bevoegd (alleen in spoedgevallen voor maximaal een week) om artikel 56 Vw op te leggen. Dat gebeurt door een ambtenaar van de DT&V. Deze is echter niet aanwezig bij de staandehouding. Hier moet een oplossing worden gevonden (bijvoorbeeld de Vp brengt aangetroffen vreemdelingen over naar een VBL, waar artikel 54/56 Vw wordt opgelegd);
- prioritering bij plaatsing: de uitvoering (DT&V) bepaalt intern welke prioritering bij plaatsing geldt op het moment dat de maximale capaciteit van de VBL is bereikt. Van belang is dat de DT&V en het COA intern heldere afspraken maken over de doelgroep prioritering. Ook moet helder vastgelegd worden op welke juridische grond vreemdelingen in de VBL worden geplaatst en welke ketenpartner hiervoor verantwoordelijk is (e.g. DT&V). In de regelgeving moet ook de meldplicht geconcretiseerd worden;
- optimale medische zorg en onderwijs moet beschikbaar zijn in de Terugkeerlocaties van het COA;
- ten behoeve van de beheersbaarheid dienen twee vrijheidsbenemende locaties beschikbaar te zijn. Het aantal beschikbare plaatsen blijft gelijk. Hiertoe dienen bereidwillige gemeenten te worden gevonden (COA heeft hiertoe reeds een zoekopdracht gekregen).

Uitvoeringsbeleid

Bij brief van 27 juni 2006 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het voornemen bekend gemaakt om gezinnen met minderjarige kinderen -die onder de Vreemdelingenwet hun eerste asielverzoek hebben ingediend- gedurende een extra termijn van 12 weken onder toezicht te plaatsen in een Onderdaklocatie (ODL) om daar verder te werken aan hun vertrek. Op 13 september 2006 heeft de Tweede Kamer met deze werkwijze ingestemd.

Bij brief van 1 februari 2008 aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie de doelgroep van de ODL verbreed. Gelet op het feit dat het hier gaat om een locatie waar op grond van het vrijheidsbeperkende artikel 56 Vw (in combinatie met artikel 54 Vw) toezicht uitgeoefend wordt op het vertrek wordt in de conceptbeleidsbrief niet meer gesproken van een Onderdaklocatie, maar van een Vrijheidsbeperkende Locatie. Ingevolge deze brief kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers -dus niet alleen gezinnen- aansluitend op de vertrektermijn in de COA-opvang voor een periode van maximaal 12 weken op grond van de toezichtsmaatregel ex artikel 54/56 Vw worden geplaatst in een VBL. Voorwaarde is dat zij op moment van oplegging van de maatregel verwijderbaar zijn. Deze aankondiging loopt in feite vooruit op de conceptbeleidsbrief.

Hoewel er in de praktijk dus al gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om asielzoekers in een VBL te plaatsen, zonder dat dit in regelgeving is neergelegd, verdient het aanbeveling om dit beleidsvoornemen in beleidsregels (A6/4.3 Vc) uit te werken. Op die manier kan worden gewaarborgd dat deze mogelijkheid een structureel onderdeel wordt van het hele terugkeerproces.

De doelgroepen die voor plaatsing in de VBL in aanmerking komen, worden overigens bepaald door het wettelijk kader van artikel 54/56 Vw. Dat betekent dat op iedere vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft -en dus niet uitsluitend ex-asielzoekers na ommekomst van de 28 dagen vertrektermijn- een toezichtsmaatregel kan worden opgelegd ex artikel 54/56 Vw, die ten uitvoer wordt gelegd in de VBL. Ook dit moet duidelijk gemaakt worden in het beleid.

Accommodaties en opvangcapaciteit

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat bij het creëren van voldoende VBL-plaatsen het noodzakelijk is enkele randvoorwaarden en risico's in te vullen:

- Duidelijkheid inzake het voorzieningenniveau c.q. het Programma van Eisen
- Wij adviseren om het voorzieningenniveau in de VBL overeen te laten komen met het niveau zoals dat bestond in de vertrekcentra die gebruikt werden bij uitvoering van het project Terugkeer. De soberheid van de locatie, waarover in de conceptbeleidsbrief wordt gesproken, zal gelegen zijn in het regime dat de VBL kent en de uitstraling die het heeft. Zo is in reguliere opvanglocaties de meldplicht een wekelijkse terwijl de meldplicht in een VBL -waarschijnlijk- een dagelijkse zal zijn. Voorts zal in de VBL op een veel intensievere wijze worden gewerkt aan het realiseren van de terugkeer van de vreemdeling. Er zal geen

werkelijk verschil in kwaliteit van opvang moeten bestaan tussen een T-locatie en een VBL. Achteruitgang van de kwaliteit zal ook op geen enkele wijze dienstbaar kunnen zijn of ten goede komen aan het doel van het verblijf, te weten het realiseren van terugkeer. Wij bevelen aan de verstrekkingen gelijk te houden aan de Rva-verstrekkingen. Na het verlies van de status als asielzoeker kan er geen aanspraak meer gemaakt worden op de Rva. Bij het gelijk houden van het verstrekkingenniveau gaat het om een minimaal verstrekkingenniveau dat nodig is om deze groep te kunnen opvangen (o.a. ziektekosten en verzekering).

– Voldoende opvangcapaciteit VBL

Het COA heeft de opdracht gekregen om, vooruitlopend op de vaststelling van de beleidsnota, een VBL-locatie te realiseren. Momenteel is een Onderdaklocatie ingericht in het voormalige VC Ter Apel. Uitgaande van de verwijderbare vreemdelingen na asiel en de ervaringen vanuit het project Terugkeer, lijkt 375 VBL-plaatsen voldoende.

Het risico is dat als gevolg van de verruiming van de doelgroep het aantal voorgenomen plaatsen in een VBL van 375 niet langer toereikend zal zijn. Aanbevolen wordt de hoeveelheid te realiseren VBL-capaciteit nader en aandachtig te onderzoeken. Te meer omdat er weinig ervaring is met de VBL in deze vorm noch met de verruimde categorieën die voor plaatsing in een VBL in aanmerking komen. In dit onderzoek zal de termijn van 12 weken opvang in de VBL moeten worden meegenomen. Immers, een kortere of langere verblijfsduur heeft direct invloed op het aantal opvangplaatsen. Tevens wordt aanbevolen duidelijke criteria op te stellen voor plaatsing in de VBL. Gelet op de beperkte capaciteit in de VBL is het voor de uitvoerbaarheid noodzakelijk te weten welke prioritering bij plaatsing geldt op het moment dat de maximale capaciteit van de VBL bereikt is. Een dergelijke prioritering is momenteel niet beschikbaar. Duidelijk zal moeten zijn welke categorie voorgaat boven andere categorieën.

– Minimaal twee locaties

In het kader van uitvoerbaarheid en beheersbaarheid is het een randvoorwaarde minimaal twee VBL's te realiseren. Hiermee ontstaan ook direct risico's met name op het gebied van bestuurlijk draagvlak en financiën. De voorgestelde maatregelen kunnen ertoe leiden dat de VBL's de enige locaties zullen zijn van waaruit in Nederland uitgeprocedeerde asielzoekers op straat worden gezet. In ieder geval kan dit zo door gemeente worden ervaren of ingeschat. Dit gegeven zal gemeenten niet snel enthousiast maken een VBL binnen de eigen grenzen op te nemen. Het is dus van belang te investeren in het creëren van bestuurlijke draagvlak om gemeenten bereid te krijgen om een VBL binnen de grenzen op te nemen. Een tweede risico in dit kader is het niet meewerken aan het beëindigen van het verblijf in de VBL door gemeenten na ommekomst van de maximale termijn van 12 weken. Wij adviseren om via een nader onderzoek adequate beheersmaatregelen te benoemen.

Een eerste inschatting is dat het realiseren van een VBL niet kan met een (structureel) budget van € 5 miljoen. Voor het realiseren van 375 VBL-plekken is bij een kostprijs die voor Azc's wordt gehanteerd een bedrag nodig van minimaal € 6,8 miljoen. Daarnaast is de verwachting dat bij een VBL rekening moet worden gehouden met hogere kosten in verband met faciliteiten voor de betrokken gemeente, waarbij te denken valt aan onder meer onderwijs en openbare orde.

Concluderend is het beleidsvoornemen weliswaar uitvoerbaar, maar aan de uitvoering zijn enkele randvoorwaarden verbonden en is er sprake van enkele risico's. Zo zullen er voldoende VBL-plekken beschikbaar moeten zijn. Het is mogelijk dat het aantal van 375 te weinig is. Zijn er te weinig VBL-plaatsen beschikbaar dan heeft dit tot gevolg dat grote aantallen uitgeprocedeerde asielzoekers -indien zij niet in vreemdelingenbewaring geplaatst kunnen worden- vanuit een regulier Azc op straat belanden ofwel dat wachttijden voor de VBL (= verblijfstijd in Azc) oplopen. Een risico bij dit beleidsvoornemen is gelegen in de medewerking van gemeenten. Het is voor de uitvoerbaarheid noodzakelijk dat er bij een of enkele gemeenten de bereidheid is tot het opnemen van een VBL binnen de eigen grenzen. Een andere risico is de beschikbaarheid over voldoende financiële middelen voor zowel de structurele exploitatie van de VBL's als voor de (investerings-)kosten die gemaakt worden in het kader van het werven en inrichten van voldoende VBL-plaatsen.

Personeel en financiën

Uitgangspunt bij de berekening van de kosten voor inrichting van een VBL voor een brede(re) groep is het Programma van Eisen zoals dat geldt voor de inrichting van een Azc. Uitgaande van dat pakket kost de inrichting van een VBL € 6,8 miljoen bij een capaciteit van 375 plaatsen. Dat betekent dat er enkel met

prioriteringen gewerkt kan worden. Mocht er reeds € 5 miljoen structureel zijn vrijgemaakt in de rijksbegroting ten behoeve van Vrijheidsbeperkende Locaties dan zijn de meerkosten als gevolg van de EAUT € 1,8 miljoen. Deze meerkosten komen dan voort uit prijsverschil.

Instream AC		14.000	vreemdelingen
Verblijftijd		12	weken
Aantal capaciteitsplaatsen		375	Capaciteitsplaatsen
richtprijs per capaciteitsplaats		18.000	per capaciteitsplaats
totaal VBL	€	6,8	miljoen

bedrag is exclusief verwervingskosten + kosten voor onderwijs!

Op basis van eerdere ervaringen (project Terugkeer) voor onderwijsvoorzieningen op een VBL kan als indicatie circa € 0,5 miljoen per locatie geraamd worden.

Indien iedereen die daarvoor in aanmerking komt, wordt geplaatst in een VBL wordt verwacht dat er 2.200 mensen instromen. Hiervoor is een bedrag van circa € 10,6 miljoen nodig conform onderstaande tabel. In de Business Case is bij deze maatregel geen bedrag genoemd.

Instream AC		14.000	vreemdelingen
Afwijzing in AC		16%	
Beroep in AC		95%	
		2.128	subtotaal
Doelgroep VBL		65%	
subtotaal AC		1.383	
Instream AC		14.000	vreemdelingen
Instream land AC's		80%	
Instream COA OC		60%	
Instream direct		2.000	vreemdelingen
Afwijzing in OC		62%	
Beroep in OC		95%	
		5.161	subtotaal
Doelgroep VBL		17%	
subtotaal OC		877	
gemiddelde verblijftijd		12	weken
Bezettingsgraad		89%	
		586	
richtprijs per capaciteitsplaats		18.000	per capaciteitsplaats
maximaal aantal VBL plaatsen	€	10,6	miljoen

Conclusies

Vanuit het perspectief van de werkprocessen is het beleidsvoornemen uitvoerbaar, onder de randvoorwaarde dat meerdere VBL-locaties beschikbaar zijn waar ook medische voorzieningen aanwezig zijn. Daarnaast zijn randvoorwaarden gesteld op het gebied van aanpassing van de processen bij DT&V, COA en Vp, dat de Leidraad Terugkeer en Vertrek wordt aangepast en dat een protocol prioritering bij plaatsing wordt vastgesteld. Dat de Vp geen bevoegdheid heeft tot het opleggen van artikel 56 Vw wordt als risico gezien in de uitvoering. Aanbevolen wordt dan ook in wet- en regelgeving de grondslag op te nemen evenals de grondslag voor regievoering en meldplicht.

Met betrekking tot het uitvoeringsbeleid wordt geconcludeerd dat dit beleidsvoornemen kan worden uitgevoerd zonder dat de regelgeving wordt aangepast daar hetgeen wordt voorgenomen thans reeds gebeurt. Niettemin verdient het aanbeveling om dit beleidsvoornemen in de regelgeving op te nemen.

Bezien vanuit accommodatie en opvang is de conclusie dat het beleidsvoornemen weliswaar uitvoerbaar is, maar aan enkele randvoorwaarden is verbonden. Zo zullen er voldoende VBL-plekken beschikbaar moeten zijn. Het is mogelijk dat het aantal van 375 te weinig is. Zijn er te weinig VBL-plaatsen beschikbaar dan heeft dit tot gevolg dat grote aantallen uitgeprocedeerde asielzoekers -indien zij niet in vreemdelingenbewaring geplaatst kunnen worden- vanuit een regulier Azc op straat belanden. Een risico bij dit beleidsvoornemen is gelegen in de medewerking van gemeenten. Het is voor de uitvoerbaarheid noodzakelijk dat er bij een of meerdere gemeenten de bereidheid is tot het opnemen van een VBL binnen de eigen grenzen. Een ander risico is de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen voor zowel de structurele exploitatie van de VBL's als voor de (investerings)kosten die gemaakt worden in het kader van het werven en inrichten van voldoende VBL-plaatsen.

Voor wat betreft de financiële gevolgen wordt een kostenpost aangehouden van € 6,8 miljoen per VBL (375 plaatsen), waarbij wordt uitgegaan van prioritering bij plaatsing. Wanneer echter iedereen die daarvoor in aanmerking komt in de VBL wordt geplaatst (2.200 personen op jaarbasis), zal een bedrag van € 10,6 miljoen nodig zijn. In de Business Case waren met betrekking tot dit voornemen geen kosten opgenomen.

7.3 Uit verblijf in VBL blijkt grond voor vreemdelingenbewaring (23)

Inleiding

Indien gedurende het vertrekproces in de VBL blijkt dat er een grond voor bewaring is, kan deze worden opgelegd.

Werkprocessen, accommodaties en opvangcapaciteit

In de VBL zijn speciale Lokale Terugkeer Overleggen (LTO's), waarin de diverse ketenpartners COA, Vp en DT&V participeren. In de gesprekken wordt voortgebouwd op de gesprekken die eerder hebben plaatsgevonden en de activiteiten die door de overheid en de vreemdeling tot dan toe zijn ondernomen. Naast de formele gesprekken (tenminste 2) vinden informele gesprekken plaats. Laatstgenoemde gesprekken zijn met name bedoeld om de afgesproken activiteiten te monitoren en de vreemdeling te stimuleren zelfstandig terug te (willen) keren. Het eerste gesprek met de vreemdeling vindt direct na de aankomst op de VBL plaats. De Vp dient in voorkomende gevallen immers zorg te dragen voor inbewaringstelling vanuit de VBL. Ook dient de Vp vreemdelingen te vorderen die niet op de meldplicht zijn verschenen. Er dient dan ook voldoende capaciteit bij de Vp in de VBL beschikbaar te zijn voor inbewaringstelling vanuit de VBL. Daarnaast moet er voldoende capaciteit zijn in vreemdelingenbewaring. Momenteel is er voldoende capaciteit voor zowel werkplekken als vreemdelingenbewaring beschikbaar in Ter Apel.

Personeel en financiën

Dit beleidsvoornemen heeft vooral gevolgen voor de werkzaamheden van de DT&V. Deze dienst zal in de VBL een belangrijke rol gaan vervullen teneinde de groep verwijderbare vreemdelingen terug te laten keren. De kosten van werkzaamheden in de VBL komen voor de DT&V uit op een bedrag van € 1,4 miljoen. Ten opzichte van de Business Case is dat een -klein- verschil van € 0,4 miljoen.

Met betrekking tot het berekenen van de kosten geldt het volgende. Indien de VBL wordt ingericht voor 375 vreemdelingen heeft dat voor de DT&V de volgende personele en financiële consequenties. Op basis van de intensieve begeleiding wordt de caseload voor een regievoerder geschat op 30 vreemdelingen. Dat betekent dat de DT&V aan regievoerders en ondersteunend personeel 17,5 fte ($375/30 \times 1,4$) nodig heeft. Eén fte van de DT&V kost op dit moment € 81.703 (*middenloonsom van € 55.080 plus € 26.623 voor overhead (HOT 2008), prijspeil april 2008*). In totaal komt het benodigde budget voor de DT&V derhalve op € 1,43 miljoen. Bij het ter beschikking stellen van werkplekken door het COA kan dit bedrag mogelijk iets lager uitvallen. Het budget is tot op heden nog niet toegevoegd aan de DT&V-begroting. Zonder dat budget kan de DT&V de werkzaamheden derhalve niet uitvoeren.

Bij dit alles dient als kanttekening te worden gemaakt dat dit kostenplaatje verband houdt met een VBL ingericht voor 375 plaatsen, waar het de wens is om meer VBL-plekken te creëren. In dat geval zullen de kosten voor de DT&V hoger uitvallen.

Conclusies

Vanuit de diverse invalshoeken is het voornemen uitvoerbaar. Gewezen wordt met name op de capaciteit bij de Vp voor inbewaringstelling vanuit de VBL. Wat betreft personeel en financiën heeft dit beleidsvoornemen vooral gevolgen voor de DT&V. De kosten voor de werkzaamheden van de DT&V komen uit op € 1,4 miljoen, een verhoging van € 0,4 miljoen ten opzichte van de Business Case.

7.4 Meer inzet op dialoog over migratie met landen van herkomst (24)

Inleiding

Gelet op de omstandigheid dat landen van herkomst niet altijd in staat of bereid zijn om voldoende voortvarend mee te werken aan het terugnemen van eigen onderdanen wordt het instrumentarium waarmee dergelijke landen worden benaderd, verbreed. Hiermee moet terugkeer verder worden geëffectueerd. Eén van die maatregelen is de inzet op een brede dialoog over het oplossen van problemen die deze landen ervaren bij het terugnemen van hun burgers. Ondersteuning kan worden geboden bij herintegratieprojecten, bestrijding van mensensmokkel of wederopbouw. Bereidheid tot samenwerking is hierbij een voorwaarde.

Uitvoeringsbeleid

De DT&V richt zich op uitvoeringsniveau op de intensivering van het relatiebeheer met de autoriteiten van 26 aandachtslanden en daarvan in het bijzonder 15 prioriteitslanden waarop de terugkeerinspanningen gedurende deze kabinetsperiode gericht moeten worden. In de loop van de tijd kan deze lijst van prioriteitslanden, afhankelijk van de ontwikkelingen in de samenwerking tussen Nederland en deze landen op het gebied van terugkeer, wijzigen. De DT&V werkt in het relatiebeheer met de bedoelde landen nauw samen met onder meer het departement van Justitie, de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). Voor een belangrijk deel van de landen zal, op basis van eerdere ervaring, gelden dat de DT&V op operationeel niveau de medewerking aan (gedwongen) terugkeer niet zal kunnen bewerkstelligen. Ten aanzien van deze landen is een integrale terugkeerbenadering nodig. In dit verband hebben recentelijk de eerste twee bijeenkomsten Justitie-Buitenlandse Zaken plaatsgevonden.

BuZa heeft in het kader van de EAUT het volgende aangegeven: Conform staand beleid worden aspecten van migratie en terugkeer, wanneer relevant, meegenomen in de externe betrekkingen. Voortvloeiend uit de notitie Migratie en Ontwikkeling voor 2008 worden aspecten van migratie vanaf 2008 ook standaard meegenomen in de OS-dialoog. Hierbij is tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie afgesproken dat BuZa kan ondersteunen door de inzet van (positieve) activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw en migratiemanagement, duurzame herintegratieprojecten, circulaire migratie en dergelijke, zoals genoemd in de notitie. Financieel kan BuZa hier echter alleen een rol spelen ten aanzien van de zogenoemde 40 partnerlanden plus drie (Angola, Marokko en Sierra Leone)⁷. Tegelijkertijd heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) aangegeven dat ontwikkelingsgeld en het beleid voor ontwikkelingssamenwerking niet ten dienste worden gesteld van het terugkeerbeleid en een eigen doelstelling, te weten armoedebestrijding, heeft. OS kan dus worden ingezet als positieve incentive en zal niet worden gebruikt om terugkeer af te dwingen. Wél is afgesproken dat de positieve incentives die worden ontwikkeld op het terrein van migratie alleen kunnen worden ingezet in landen die in mindere of meerdere mate meewerken aan terugkeer.

Naast de huidige OS en diplomatieke instrumenten zijn er geen extra mogelijkheden binnen het buitenlands beleid op het terugkeerdossier. Met betrekking tot de conditionaliteit van OS kan alleen een andere politieke keuze dan nu is vastgelegd door het kabinet hierin verandering brengen. De lijst van partnerlanden OS overlapt slechts ten dele met de landen die prioriteit hebben in het kader van

⁷ De lijst van 40 plus drie overlapt met de 15 prioriteitlanden qua terugkeer op zes landen, te weten: Ethiopië, Afghanistan, Sudan, Suriname, Sierra Leone en Marokko

terugkeer. De DT&V is van oordeel dat de inzet van positieve instrumenten slechts ten dele effectief kan zijn als deze niet worden aangevuld met instrumenten om grotere politieke druk uit te oefenen.

De DT&V heeft de verwachting uitgesproken dat het uitblijven hiervan tot gevolg zal hebben dat de terugkeerresultaten net als op dit moment ten aanzien van een bepaald aantal landen achter zullen blijven. Want, zoals gezegd, geldt voor een aantal landen dat de DT&V medewerking aan (gedwongen) terugkeer op operationeel niveau niet zal kunnen bewerkstelligen. De DT&V is van mening dat juist in het geval van die landen de kans op medewerking aan terugkeer zal toenemen indien diplomatiek kan worden opgeschaald via BuZa. Het gaat dan bijvoorbeeld om landen die niet volledig meewerken aan terugkeer, zoals China, Iran, India, Afghanistan, Ethiopië en Syrië. Van belang is dat onder meer BuZa en de DT&V in gezamenlijk strategisch overleg op constructieve wijze gebruik maken van de beschikbare instrumenten. Hoewel nog niet ten volle getest en benut, is de DT&V van oordeel dat een dergelijke benadering ten aanzien van sommige landen onvoldoende effectief zal zijn. De DT&V ziet in het kader van de intensivering van de benadering van dergelijke landen een noodzaak om waar nodig ook gebruik te kunnen maken van conditionaliteit en andere negatieve instrumenten als landen blijven weigeren mee te werken aan (gedwongen) terugkeer.

7.5 Explicietere benadrukking koppeling migratiebeleid en ander buitenlands beleid (25)

Inleiding

In aanvulling op hetgeen hierboven in paragraaf 7.4 is aangegeven, kan -wanneer landen van herkomst niet bereid zijn tot samenwerking- de koppeling met ander buitenlands beleid explicieter worden benadrukt. Gebruik kan worden gemaakt van politieke instrumenten of diplomatieke druk. Overigens zullen de maatregelen als genoemd in paragraaf 7.4 en onderhavige paragraaf zich richten op landen die op dat moment voldoen aan criteria zoals instroom uit die landen of medewerking door de diplomatieke posten aan documentverstrekking. De lijst is derhalve niet statisch.

Uitvoeringsbeleid

Ten aanzien van dit beleidsvoornemen wordt verwezen naar paragraaf 7.4. Zoals daar gesteld ziet BuZa binnen de huidige kaders voldoende mogelijkheden om het migratiebeleid in sterkere mate dan thans te verbinden aan het buitenlands beleid, maar niet op basis van conditionaliteit. BuZa ziet binnen OS geen mogelijkheden ten aanzien van het inzetten van negatieve instrumenten met betrekking tot landen die weigeren mee te werken aan het terugkeerbeleid. Wel is er de mogelijkheid om aanvullende positieve instrumenten in te zetten indien wél medewerking wordt verleend aan terugkeer.

BuZa wijst erop dat bij de koppeling van migratiebeleid aan ander buitenlands beleid in alle gevallen de belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Een dergelijke geopolitieke belangenafweging betreft veelal een strategische politieke keuze. Daarbij is van belang dat er, naast BuZa en Justitie, vaak nog andere spelers zijn die een belang hebben bij een bepaalde insteek in buitenlands beleid. Zo is bijvoorbeeld Economische Zaken (EZ) een essentiële gesprekspartner als het gaat om handelsverdragen. Bijvoorbeeld bij handelsverdragen zal een belangenafweging tussen het Nederlandse economische belang en het belang van medewerking aan terugkeer moeten plaatsvinden.

Wat betreft visumfacilitatie merkt BuZa op dat visumafgifte een geheel eigen beleidskader kent en daardoor niet zonder meer inzetbaar is voor het afdwingen van medewerking in het kader van migratiebeleid. Het visumbeleid voor Nederland is grotendeels bepaald binnen EU- en Benelux-verband, wat ook beperkingen oplegt aan het ad hoc en per land wijzigen van het visumregime. Ten slotte is visumfacilitatie alleen interessant om in te zetten als het doelland heeft aangegeven een probleem te hebben met het Nederlands visumregime ten aanzien van de onderdanen. In Benelux-verband is de koppeling tussen visumregime en terugkeerbeleid echter wel al eens gelegd. De DT&V ziet voordelen om zowel in EU-verband als in Benelux-verband vaker een dergelijke koppeling te leggen, juist omdat zowel terugkeer als (transit)visa beide op het terrein van migratie liggen.

7.6 Voortzetten HRT na medio 2008 (26)

Inleiding

De bestaande Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) zal worden voortgezet. Deze financiële bijdrage -bedoeld ter ondersteuning van herintegratie in het land van herkomst- kan worden verstrekt aan (ex-)asielzoekers die een aanvraag bij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) hebben ingediend en in een VBL verblijven.

Uitvoeringsbeleid

Voortzetting van de HRT lijkt niet op uitvoeringsproblemen te stuiten. Het besluit tot voortzetting van de HRT is afhankelijk van een definitief besluit van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Thans vindt een evaluatie plaats van de HRT. Een besluit over voortzetting zal na deze evaluatie worden genomen. Om de HRT ook na medio 2008 voort te zetten wordt aanbevolen om tijdig een nieuwe regeling op te stellen analoog aan de huidige samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Om te komen tot een nieuwe regeling is afstemming met BuZa noodzakelijk.

De huidige HRT wordt gefinancierd vanuit ontwikkelingsgelden. BuZa heeft aangegeven dat het aanbieden van de HRT in de 28 dagen vertrektermijn al op gespannen voet lijkt te staan met de kaders voor de besteding van ontwikkelingsgelden. In dat licht ziet BuZa dan ook geen mogelijkheden om de HRT aan te bieden aan mensen die na verloop van de 28 dagen nog in de opvang dan wel in de VBL verblijven, zolang de HRT wordt gefinancierd vanuit ontwikkelingsgelden. Als geen HRT kan worden aangeboden na verloop van de 28 dagen zal de bevordering van het zelfstandig vertrek marginaal zijn. Hierbij is ook van belang dat er thans in de opvang nog een omvangrijke groep uitgeprocedeerde asielzoekers verblijft van wie de vertrektermijn reeds (langere) tijd is verstreken. Deze groep kan dus weinig geboden worden in het kader van het bevorderen van de zelfstandige terugkeer. Ook zal het instrument VBL overwegend een gedwongen karakter krijgen, aangezien er zeer beperkt mogelijkheden zijn tot stimuleren van zelfstandige terugkeer, in de hoop dat er binnen de 12-wekentermijn in de VBL een (vervangend) reisdocument wordt verkregen. Wanneer zelfstandig vertrek slechts in beperkte mate vanuit de VBL kan worden bevorderd, neemt het aantal vreemdelingen dat uiteindelijk niet terugkeert en op straat belandt toe dan wel wordt niet op de meest effectieve wijze tegengegaan. Om de HRT ook na verloop van de termijn van 28 dagen te kunnen aanbieden, verdient het dan ook de aanbeveling om te onderzoeken welke andere financiële middelen hiertoe beschikbaar zijn. Hierbij zou mogelijk gedacht kunnen worden aan middelen uit het Europees Terugkeerfonds.

7.7 Introductie persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura (27)

Inleiding

Als alternatief voor de financiële bijdrage wordt een herintegratiebijdrage in natura geïntroduceerd waarop (ex-)asielzoekers een beroep kunnen doen. Deze zal alleen worden verleend aan vreemdelingen die terugkeren naar landen die voldoende meewerken bij de terugkeer van hun burgers.

Uitvoeringsbeleid

Herintegratieondersteuning in natura is uitvoerbaar, zoals ook blijkt uit het feit dat BuZa thans drie projecten heeft lopen die in dergelijke ondersteuning voorzien. Wel is door BuZa aangegeven dat dergelijke terugkeerondersteuning zeer kostbaar is. Het gaat dan om bedragen van ongeveer € 10.000 tot € 20.000 per persoon. BuZa is op dit moment in afwachting van een voorstel van een negental organisaties die voornemens zijn een initiatief te ontwerpen gericht op individuele herintegratieondersteuning.

7.8 Herintegratieprojecten voor andere doelgroepen (28)

Inleiding

Naast de maatregelen als genoemd in paragraaf 7.6 en 7.7 wordt de mogelijkheid voortgezet om specifieke herintegratieprojecten uit te voeren. Het betreft hier enerzijds projecten voor kwetsbare

groepen zoals minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel of vreemdelingen met medische klachten en anderzijds projecten voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen anders dan ex-asielzoekers.

Uitvoeringsbeleid

De DT&V heeft in het kader van het Europees Terugkeerfonds algemene voorstellen gedaan voor mogelijke door de EC te financieren terugkeerinitiatieven gericht op vreemdelingen en (immigratie-) autoriteiten van de landen van herkomst. De uitvoerbaarheid van herintegratieprojecten voor specifieke doelgroepen is afhankelijk van politieke besluitvorming. BuZa heeft aangegeven dat herintegratieondersteuning voor bijvoorbeeld kwetsbare groepen tot de mogelijkheden behoort. Echter omdat dergelijke ondersteuning volledig uit ontwikkelingsgelden wordt gefinancierd kan geen ondersteuning worden geboden bij gedwongen terugkeer. De DT&V wijst erop dat dit onder meer voor de financiering van herintegratie in het kader van de gedwongen terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen tot een belangrijke beperking leidt. Ook herintegratieprojecten gericht op niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die geen ex-asielzoeker zijn, kunnen niet uit ontwikkelingsgelden worden gefinancierd. Bij de implementatie van herintegratieprojecten kan gebruik worden gemaakt van de expertise en netwerken van verschillende organisaties. Onder meer de IOM heeft ervaring op dit terrein. De DT&V bepleit dat er, rekening houdend met aspecten als aanzuigende werking, instrumenten komen om ook het zelfstandig vertrek van vreemdelingen zonder asielverleden (vanuit bewaring), te kunnen bevorderen. Herkomstlanden zoals Algerije, Marokko, China en India, zijn in dit verband interessant. BuZa heeft, zoals eerder gemeld, aangegeven geen financiering beschikbaar te stellen voor (zelfstandige) terugkeer van illegalen.

8 Transitie

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van de verschillende beleidsvoornemens. Om te komen van beleidsvoornemens tot realisatie zullen, los van politiek en wetgeving, een groot aantal maatregelen genomen moeten worden. De wijze waarop staat in dit hoofdstuk centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- voorbereiding implementatie en projectorganisatie; de voorbereidende maatregelen in de komende maanden/jaren om de beleidsvoornemens te realiseren;
- informatievoorziening; de uitvoerbaarheid van de beleidsvoornemens vanuit het perspectief van de informatievoorziening, rekening houdend met de invoeringstermijn;
- communicatie; de uitvoerbaarheid van de beleidsvoornemens vanuit het perspectief van interne en externe communicatie;
- *quick wins*; beleidsvoornemens die los van de aanpassing van de wetgeving op relatief korte termijn gerealiseerd zouden kunnen worden;
- de overgangperiode voor asielzoekers; maatregelen voor de asielzoekers die in de procedure zitten op het moment van invoeren van nieuw beleid. Dit in het kader van de overgang van de oude naar de nieuwe procedure.

Op 22 april 2008 heeft een expertmeeting in het kader van de transitie plaatsgevonden. Hieraan hebben vertegenwoordigers van de IND, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB), VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en de Raad voor Rechtsbijstand (RVR) deelgenomen. Niet aanwezig waren de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Vreemdelingenpolitie (Vp), de Nederlandse orde van Advocaten (NovA) en de medische ketenpartners. De resultaten van deze sessie zijn in dit hoofdstuk verwerkt.

8.2 Voorbereiding implementatie

Tijdens de expertmeeting 'transitie' is door de aanwezige ketenpartners een inschatting gemaakt van de ingrijpendheid van de voorbereidende maatregelen en de noodzakelijke periode daarvoor. Onderstaand is hiervan een overzicht van weergegeven:

De Raad voor Rechtsbijstand geeft aan dat er nieuwe werkafspraken dienen te worden gemaakt met partijen inzake planning en werkzaamheden. Hiernaast zullen de financiële regelingen met advocaten worden aangepast. De ingrijpendheid van deze maatregelen is overzienbaar; de RVR geeft aan hier circa zes maanden voor nodig te hebben. Indien de IND ervoor kiest om nieuwe aanmeldcentra (AC's) te openen en de capaciteit op te voeren dan zal de Raad extra advocaten moeten gaan aantrekken; dit heeft meer tijd nodig.

Voor VWN geldt dat de aard van het werk hetzelfde blijft. Voor de bestaande AC's is er voldoende capaciteit waardoor maximaal zes maanden voorbereidingstijd voldoende is. In het geval er één of meerdere nieuwe AC's komen dient VWN een nieuw bestand aan vrijwilligers op te bouwen. Ook dit heeft meer tijd nodig.

Voor de DT&V geldt als grootste uitdaging het opzetten van een nieuwe Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL); uitbreiding van AC Ter Apel is niet wenselijk. Onder andere het bestuurlijk traject en het bestemmingsplan hebben tijd nodig waardoor met een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar rekening moet worden gehouden. Het proces zou sneller kunnen verlopen als de gemeente waar de nieuwe VBL eventueel wordt opgezet optimaal meewerkt. Hier moet echter niet van worden uitgegaan.

Het COA stelt dat de voorbereidende maatregelen niet lang hoeven te duren. Het verhogen van het kwaliteitsniveau in de locaties kan binnen een paar maanden gerealiseerd worden (zodra de financiering

er is). De locaties en werkprocessen van het COA blijven min of meer gelijk. Gerekend kan worden op een doorlooptijd van zes maanden. Daarnaast geldt voor de VBL een voorbereidingstijd van anderhalf tot twee jaar.

De maatregelen voor de IND zijn duidelijk meer ingrijpend. Twee 'grote brokken' binnen de vele voorbereidende werkzaamheden zijn:

- de verplaatsing van arbeidscapaciteit van de OC-fase naar de AC-fase (Algemene Asielprocedure). Dit betekent dat medewerkers ander werk moeten gaan doen. Hiervoor zal een leerwerktraject van minimaal 3 en maximaal 18 maanden worden opgezet. Uitgegaan wordt van een voorbereidingstijd van 6 maanden;
- het opzetten van een derde land-AC. Hiervoor zijn twee opties. Indien ten behoeve van een versnelde invoering van de nieuwe procedure een tijdelijk land-AC opgezet dient te worden dan is er de optie om één van de bestaande behandelkantoren tijdelijk een andere bestemming te geven (tijdelijk AC). De inschatting van de IND is dat na een goed bestuurlijk overleg met de betreffende gemeente een voorbereidingstermijn van circa 6 maanden nodig is. Voor de inzet van de Vp is een voorbereidingstermijn van 26-27 weken nodig. De RVR heeft aangegeven dat een verafgelegen locatie wellicht zal leiden tot het moeilijk kunnen vinden van advocaten. Voor het opzetten van een structureel derde land-AC zijn acht mogelijke locaties vastgesteld. De bestuurlijke en bouwtechnische trajecten leiden tot een voorbereidingstermijn van anderhalf tot twee jaar. In de beleidsvoorstellen voor de nieuwe asielprocedure is voorzien in een verlengde opvang gedurende een gelimiteerde vertrektermijn van 28 dagen. Hierdoor wordt het aantal asielzoekers dat op straat wordt gezet aanmerkelijk kleiner. Dit kan de bereidheid van gemeenten om mee te werken aan de vestiging van een AC -zeker zonder verblijfsfunctie- vergroten.

Conclusie is dat een voorbereidingstermijn vanaf de start van de voorbereidende werkzaamheden ligt op circa anderhalf tot twee jaar. In deze termijn zijn alle voorbereidende werkzaamheden te realiseren. Deze termijn zou verkort kunnen worden door:

- versnelling van de ontwikkeling van een tweede VBL (hetgeen niet als realistisch wordt beschouwd), het later dan de startdatum opleveren van de VBL of het gaan werken met nood/tijdelijke VBL's;
- het gaan werken met een tijdelijk AC. Parallel hieraan wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een structurele derde land-AC en wellicht een vierde.

Voor wat betreft AC Schiphol wordt uitgegaan van de bouwtermijn waarbij de nieuwbouw in 2012/2013 wordt opgeleverd.

Door DVB is aangegeven dat in de EAUT rekening dient te worden gehouden met twee mogelijke termijnen waarop de wet- en regelgeving afgerond is. Dit zijn:

- de 2009-variant: indien ervoor wordt gekozen om alleen het vreemdelingenbesluit (Vb) aan te passen dan is de doorlooptijd circa één jaar. Er is sprake van een snelle variant. Bij een start medio 2008 zou de regelgeving medio 2009 gereed zijn, waarbij met de volgende zaken rekening dient te worden gehouden:
 - indien de Raad van State een negatief advies uitbrengt over het feit dat het Vb wordt gewijzigd, dan is het mogelijk dat alsnog gekozen wordt voor een formele wetswijziging met een vertraging tot gevolg;
 - voor onderdelen van de beleidsvoornemens (zoals de ex-nunc toetsing) is een wetswijziging noodzakelijk;
- de 2010-variant: in dit geval wordt de formele procedure voor een wetswijziging gevolgd en is er sprake van een doorlooptijd van minimaal twee jaar. Hierbij is rekening gehouden met de termijnen die staan voor de behandeling van de brief en de wetteksten in de Tweede Kamer, Raad van State en de Eerste Kamer. Bij een start van de procedure medio 2008 zou de wetswijziging op zijn vroegst medio 2010 gereed zijn.

Implicaties 2009-variant

Indien de bewindslieden kiezen voor de 2009-variant dan leidt dit tot een grote tijdsdruk op de voorbereidende maatregelen. Deze dienen nog voor het zomerreces 2008 te starten. Het opzetten van de noodzakelijke projectorganisatie dient gereed te zijn voor het zomerreces en de realisatie van de maatregelen start vanaf september 2008. De doorlooptijd van de voorbereidende maatregelen is circa 13-

16 maanden. Uitgaande van minimaal drie maanden stabiele regelgeving is een invoeringsdatum voor de nieuwe asielprocedure in het vierde kwartaal van 2009 realistisch.

Hierbij kunnen wel de volgende kanttekeningen en randvoorwaarden worden geplaatst:

- er dient gewerkt te worden met een go/no-go moment waarop helder moet zijn dat de Raad van State een positief advies geeft en de veranderingen werkelijk doorgevoerd kunnen worden. Als op dit moment nog geen helderheid bestaat dan zal de invoering met een aantal maanden vertraagd worden;
- en randvoorwaarde is dat er een tijdelijke AC ingericht kan worden. De geschatte voorbereidingstermijn is minimaal zes maanden;
- er is op de invoeringsdatum nog geen sprake van een structurele tweede VBL. Door het inrichten van een aantal tijdelijke nood-VBL's kan dit probleem ondervangen worden;
- er moet in het najaar van 2008 duidelijkheid zijn over de concrete invulling van een aantal aspecten van de nieuwe asielprocedure. Dit zijn bijvoorbeeld:
 - de inrichting van de medische zaken in het proces (beleidsvoornemens 4 en 18);
 - de concrete invulling van de beleidsvoornemens voor AC Schiphol;
- met de voorbereidingen dient in mei/juni 2008 gestart te worden. Dit betekent dat de projectorganisatie 'staat' voor het zomerreces van 2008.

Kortom, door het inrichten van een tijdelijk AC en tijdelijke VBL's is het mogelijk om in het vierde kwartaal van 2009 een groot deel van de nieuwe procedure in te voeren. Hierbij behoort een aantal randvoorwaarden dat bovenstaand is weergegeven.

Implicaties 2010-variant

In dit geval is het wetgevingstraject medio 2010 afgerond. Bij deze variant starten de voorbereidende maatregelen in september/oktober 2008. Parallel aan de wetgeving zullen de voorbereidende maatregelen worden genomen. Ook in dit geval is er sprake van één of meerdere 'go/no go'-momenten voor wat betreft de implementatiedatum.

Daar de voorbereiding meer tijd heeft, is er geen sprake van tijdelijke accommodatie en/of voorzieningen. Hierdoor zal rekening gehouden moeten worden met een voorbereidingstermijn van anderhalf tot twee jaar. Afhankelijk van de 'go/no go'-momenten vanuit de wetgeving en minimaal drie maanden stabiele wetgeving kan de nieuwe asielprocedure in dit geval starten in het vierde kwartaal van 2010.

8.3 Projectorganisatie Effectieve Asielprocedure en Effectief Terugkeerbeleid

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij de tijdlijnen. Ongeacht of er sprake is van de 2009- of de 2010-variant, zal in beide gevallen een projectorganisatie moeten worden opgezet om de voorbereidingen te coördineren en te realiseren. Deze projectorganisatie wordt voor -dan wel na- het zomerreces van 2008 opgezet, hetgeen afhankelijk is van de gekozen variant. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- uitgangspunten;
- projectorganisatie en betrokkenen;
- overig;

Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor wat betreft de projectorganisatie zijn:

- alle partners actief in de asielketen nemen deel in de projectorganisatie en het ketenbrede programma. De ene organisatie zal hierin actiever participeren dan de andere. Dit is afhankelijk van de capaciteitsmogelijkheden en de impact van de maatregelen op de eigen organisatie;
- daar waar mogelijk wordt bij de implementatie van maatregelen samengewerkt tussen ketenpartners. Daarnaast heeft elke organisatie zijn eigen verantwoordelijkheid voor de implementatie;
- de projectorganisatie heeft het mandaat van de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV);
- er is sprake van een heldere projectorganisatie (zie onder), met heldere verantwoordelijkheden, rapportagelijnen en tijdlijnen. Verder is er waar nodig externe procesbegeleiding;
- er is sprake van een heldere en strakke regie op het ketenbrede programma;

- er is sprake van een goed doorgevoerde voortgangsbewaking. Binnen de asielketen geldt het principe van de keten die net zo sterk is als de zwakste schakel.

Projectorganisatie en betrokkenen

Aanbevolen wordt om een slanke projectorganisatie op te zetten die bestaat uit de volgende gremia:

- een stuurgroep/kernteam;
- een programmabureau;
- meerdere taakteams met een concrete inhoudelijke opdracht tot detaillering en/of implementatie.

De gehele projectorganisatie wordt bij voorkeur bezet door vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners.

Stuurgroep/kernteam:

Dit is het coördinerend orgaan van het ketenbreed veranderproces. Tot de vaste bezetting behoren vertegenwoordigers vanuit de IND, het COA en de DT&V. Ook andere ketenpartners zoals VWN, de Raad voor Rechtsbijstand, de Vp, de KMar, de NovA en medische partijen worden gevraagd deel te nemen aan deze stuurgroep. Dit indien gewenst met een lagere frequentie dan de reguliere vergaderingen (eenmaal per één a twee weken). De stuurgroep staat onder leiding van een gemandateerd voorzitter/programmалеider. Verder is er externe (proces)begeleiding.

Programmabureau:

Het programmabureau heeft tot taak om de stuurgroep te ondersteunen in de coördinatie van het programma. De belangrijkste functies die vanuit dit programma worden verzorgd, zijn:

- voortgangsbewaking: het monitoren van en rapporteren over de voortgang van de werkzaamheden in de taakteams en de betrokken organisaties;
- effectmetingen: het vaststellen van de belangrijkste doelstellingen van de veranderingen, bepalen van de bijbehorende indicatoren en periodiek rapporteren over de resultaten in de periode na invoering;
- secretariaat: verzorgen van het programmasecretariaat;
- de dagelijkse coördinatie: zodat de werkzaamheden van de verschillende taakteams op elkaar zijn afgestemd.

Verder dient vastgesteld te worden of het wenselijk is of het programmabureau een rol speelt in het ondersteunen van de taakteams (bijvoorbeeld bij het opstellen van plannen) en het bevorderen van de verbinding tussen ketenpartners. De bezetting van het ketenbrede programmabureau bestaat uit medewerkers van verschillende organisaties.

Taakteams:

Deze teams bestaan uit drie tot acht leden en werken aan een concrete opdracht gedurende een vooraf vastgestelde periode. De opdracht kan bestaan uit het uitwerken/concretiseren van een voornemen, maar ook uit de voorbereiding en begeleiding van de invoering van maatregelen. De stuurgroep bepaalt voor welke werkzaamheden een taakteam wordt ingezet. Teams kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van één organisatie, maar veelal uit meerdere organisaties. Zo zal bijvoorbeeld het taakteam verantwoordelijk voor de VBL bestaan uit vertegenwoordigers van het COA, de DT&V, de KMar en de Vp. Het team verantwoordelijk voor het organiseren van de voorbereidingstermijn zal bijvoorbeeld bestaan uit het COA, VWN, de Raad voor Rechtsbijstand/NovA, de medische ketenpartners, de Vp en de KMar. De voorzitters van de taakteams rapporteren aan de stuurgroep.

Overig

Verder zijn de volgende zaken relevant in het kader van de invoering:

- indien er sprake is van de 2010-variant ontstaat er ruimte voor het testen van vernieuwingen in een pilotomgeving. Daar waar nuttig zullen pilotprojecten worden opgezet waarbij rekening wordt gehouden met de rechtszekerheid van asielzoekers. Hierbij kan waar mogelijk worden aangesloten bij ervaringen die binnen reeds lopende projecten zijn opgedaan, zoals bijvoorbeeld het project AC-OC Integratie en Casemanagement;
- uit de werkzaamheden tijdens deze EAUT is gebleken dat zowel de IND als het COA niet beschikken over flow- en simulatiemodellen met betrekking tot de in-, door- en uitstroom van asielzoekers in de

asielketen. Hierdoor bestaat er een onvoldoende goed beeld van de consequenties van procesveranderingen op aantallen asielzoekers in de verschillende fasen van het proces (en de inzet van middelen en de kosten). In het kader van het vergroten van de effectiviteit van het proces, het professionaliseren van de besturing en de evaluatie van de resultaten zal hieraan ketenbreed gewerkt moeten worden;

- rekening wordt gehouden met het feit dat een (half) jaar na invoering van de nieuwe asielprocedure de resultaten en effecten zichtbaar dienen te zijn. Prestatie-indicatoren worden ontwikkeld en gevolgd om dit te meten;
- daar waar zinvol wordt de samenwerking met gemeenten/VNG opgezocht om ook bij deze organen draagvlak voor de maatregelen te realiseren.

8.4 Informatievoorziening

In deze paragraaf worden de voorziene gevolgen van de voorgenomen beleidswijzigingen voor de informatievoorziening van de IND besproken.

De voorgenomen beleidswijzigingen zien voornamelijk op de in de AC-procedure gehanteerde termijnen. Binnen de AC-procedure wordt momenteel gewerkt met verschillende applicaties die ondersteuning bieden op het gebied van termijnregistratie en -bewaking. Deze applicaties worden verder gebruikt voor het genereren van managementinformatie. Het betreft hier in ieder geval de applicaties ACLIS en IDEA. Daarnaast wordt binnen de verschillende aanmeldcentra gewerkt met het zogenaamde blokkenmodelsysteem. Hierin worden de verschillende afgebakende tijdsblokken binnen de AC-procedure berekend en bewaakt. Er bestaan hiervan verschillende varianten met verschillende beheerders.

Wijzigingen in de bestaande applicaties

De voorgenomen beleidswijzigingen hebben tot gevolg dat verschillende bestaande applicaties die momenteel gebruikt worden in de AC-procedure zullen moeten worden aangepast zodat zij de nieuwe termijnen kunnen registreren en bewaken. Verder zullen er geen wijzigingen in INDIS noodzakelijk zijn omdat het systeem geen functionaliteit voor termijnbewaking heeft.

Aanbevolen wordt om vast te stellen wat de behoefte aan managementinformatie is. Mocht er een aanvullende behoefte bestaan, dan kan dit betekenen dat er aanpassingen in de systemen van het primaire proces moeten worden doorgevoerd. In dat geval, is het van belang om dit in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen zodat tijdig gestart kan worden met de implementatie.

Ook zal er gekeken moeten worden naar de gevolgen die de beleidswijzigingen zullen hebben op applicaties die op dit moment in ontwikkeling zijn. Een voorbeeld hiervan is het BT-systeem dat in het kader van het kader van het project “Sturen op Tijdigheid” ontwikkeld wordt.

Ook in de eerder genoemde blokkenmodelsystemen zullen de wijzigingen voor wat betreft de nieuwe termijnen en tijdsindeling tijdig moeten worden doorgevoerd.

Gelet op het vorenstaande dient er derhalve tijdig een inventarisatie te worden gemaakt van de benodigde wijzigingen. Waar nodig kunnen vervolgens wijzigingverzoeken worden ingediend.

Geconcludeerd wordt dat vanuit het perspectief van informatievoorziening de beleidswijzigingen zowel voor wat betreft de 2009- als de 2010-variant uitvoerbaar zijn. Daar het Gemeenschappelijk Centrum Informatie en Communicatie Technologie (GC ICT) van de IND bij voorkeur geen wijzigingen meer wil doorvoeren in ACLIS (in verband met de komst van INDIGO, het nieuwe informatiesysteem van de IND) is het van belang dat gewenste wijzigingen op korte termijn worden doorgegeven. Voorkomen moet worden dat er een periode ontstaat waarin de nieuwe asielprocedure operationeel is waarbij nog wel met onaangepaste software moet worden gewerkt.

INDIGO

Op dit moment wordt er in het kader van IND bij de Tijd gewerkt aan het ontwerp van een nieuw informatiesysteem, genaamd INDIGO. Gezien het meerjarige karakter hiervan zal INDIGO gefaseerd worden opgeleverd in verschillende plateaus. Hoewel er nog besluitvorming zal moeten plaatsvinden

over de exacte planning hiervan, ligt het in de lijn der verwachting dat het nadere ontwerp voor de asielprocedure pas zal worden gerealiseerd in plateaus 2, 3 of 4. De oplevering van plateau 1 staat gepland voor juni 2009.

Zowel in de 2009- als in de 2010-variant is er sprake van invoering ná de oplevering van plateau 1. Dit betekent dat de voorgenomen beleidswijzigingen geen gevolgen hebben voor het tijdsplan van de ontwikkeling van INDIGO, noch dat het operationeel zijn van INDIGO een randvoorwaarde is voor de invoering van de nieuwe Algemene en Verlengde Asielprocedure.

Immers, gelet op de planning van INDIGO kunnen de nieuwe Algemene en Verlengde Asielprocedures en de daaruit vloeiende termijnen en tijdsblokken worden meegenomen in het verdere ontwerp en ontwikkeling van de asielprocedure in INDIGO tijdens plateaus 2, 3 en 4.

Het bovenstaande heeft eveneens tot gevolg dat er zeker tot aan de oplevering van plateau 2, binnen de Algemene Asielprocedure gewerkt zal worden met de huidige bestaande applicaties.

Wanneer het wenselijk wordt geacht om de nieuwe Algemene en Verlengde Asielprocedure toch mee te nemen in het ontwerp van plateau 1 van INDIGO dan is het van belang dit in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar te maken aan de betrokken partijen zodat hiermee rekening kan worden gehouden in het ontwerp en de planning van Plateau 1. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat op 30 mei 2008 definitieve besluitvorming zal plaatsvinden over wat moet worden meegenomen in plateau 1.

Geconcludeerd wordt dat vanuit het perspectief van INDIGO de beleidsvoornemens uitvoerbaar zijn. De komst van het nieuwe systeem is geen randvoorwaarde voor de invoering van de nieuwe procedure. Afhankelijk van de 2009- en de 2010-variant wordt bekeken wat het meest wenselijke tijdspad is.

Keteninformatie

Er is door de Vp, de KMar en de IND aangegeven dat het wenselijk wordt geacht een vreemdeling gedurende de voorbereidingstermijn - met alle persoonlijke gegevens- in BVV te registreren en dat dit zichtbaar is voor deze ketenpartners. Momenteel is dit niet het geval. Voor het gaan werken met één informatieset die toegankelijk is voor deze ketenpartners zullen nadere afspraken gemaakt moeten worden. Dit is echter geen randvoorwaarde om met de nieuwe asielprocedure te starten.

Conclusies

Vanuit het perspectief van informatievoorziening van de IND zijn de beleidsvoornemens uitvoerbaar. Dit zowel bij een start in het vierde kwartaal van 2009 als 2010. Wel is het van belang dat informatievoorziening in een zo vroeg mogelijk stadium in de projectorganisatie betrokken wordt om maatregelen tijdig op de prioriteitenlijsten te krijgen. Verder zal er een goede afstemming met INDIGO en de hierbij behorende plateauplanning moeten plaatsvinden.

8.5 Communicatie

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de communicatie tijdens de transitiefase en de communicatie na de invoering van de nieuwe asielprocedure.

Transitiefase

In de transitiefase vormt de interne communicatie naar de betrokken medewerkers bij de verschillende betrokken ketenpartners een belangrijk onderdeel van het veranderproces. Ook de communicatie tussen de ketenpartners onderling valt onder de interne communicatie. Belangrijkste conclusie is dat het uitvoeren van de noodzakelijke maatregelen in het kader van interne communicatie uitvoerbaar is. Er is echter wel een aantal belangrijke randvoorwaarden waar rekening mee gehouden dient te worden. Deze zijn onderstaand weergegeven.

Het doel van de communicatie is om alle betrokken leidinggevenden en medewerkers te informeren over en voor te bereiden op de wijzigingen. Dit geldt zowel voor wat betreft de ketenpartners die onder het Ministerie van Justitie vallen als de overige ketenpartners.

Allereerst is het belangrijk dat er ruim van te voren, niet lang na de start van de projectorganisatie, gestart wordt met communiceren. Dit betekent dat er voor die tijd al een communicatieplan opgesteld dient te worden. Dit geldt als randvoorwaarde.

Het wordt aanbevolen dat er in het kader van het ketenbrede programma één taakteam wordt opgezet dat verantwoordelijk is voor de ketenbrede communicatie (uiteraard hebben organisaties ook hun eigen rol hierin). Naast de IND, het COA en de DT&V worden ook andere ketenpartners uitgenodigd om hieraan deel te nemen. Het team heeft de looptijd van het programma. Op deze manier kan er een uniform communicatieplan opgesteld worden en wordt er één en dezelfde boodschap naar alle partijen gecommuniceerd op hetzelfde moment. Dit is voor het welslagen van een goede interne communicatie van cruciaal belang.

Een andere randvoorwaarde is dat het beleid van waaruit gecommuniceerd gaat worden geheel helder dient te zijn. Het is belangrijk dat alle uitgangspunten en verantwoordelijkheden duidelijk zijn voor de betrokken partijen. Alleen op die manier kan een uniforme communicatie plaatsvinden.

Een derde randvoorwaarde is dat er niet slechts schriftelijk maar ook mondeling naar de medewerkers gecommuniceerd wordt, bijvoorbeeld in de vorm van informatiesessies. Voor medewerkers brengen de beleidswijzigingen (voorbereidingstermijn en van 48 uur naar acht dagen) veel veranderingen teweeg. Tijdens de informatiesessies wordt uitgelegd waarom en welke wijzigingen plaats gaan vinden. Het is belangrijk dat medewerkers de vertaling kunnen maken wat de beleidsveranderingen concreet voor hen zelf en hun eigen werk betekenen.

Na de invoeringsdatum van de nieuwe procedure

Een tweede element vormt de communicatie in het kader van de (nieuwe) asielprocedure. Centraal staat hierbij de interne en externe communicatie die moet plaatsvinden vanaf het moment dat het nieuwe beleid van kracht is. De interne communicatie betreft de communicatie tussen de ketenpartners en de communicatie naar hun medewerkers. De externe communicatie betreft de communicatie richting de asielzoekers over het verloop van de procedure. Hierbij dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden:

Interne doelgroepen:

De communicatie voor de interne doelgroepen blijft tijdens de uitvoeringsfase gelijk aan de huidige situatie. Wel is het belangrijk dat er goede en intensieve afstemming plaatsvindt tussen de ketenpartners onderling. Deze onderlinge afstemming moet zowel op operationeel- als op beleidsniveau plaatsvinden.

Externe doelgroepen:

Voor deze doelgroep blijft de wijze van communiceren gelijk aan de huidige wijze van communicatie naar de doelgroep toe. Dit betekent dat de huidige informatiedragers, zoals internet en brochures, inhoudelijk aangepast moeten worden.

Om de effectiviteit van de communicatie verder te vergroten, zouden aanvullend de volgende maatregelen kunnen worden genomen:

- doel van het hele veranderingsproces is om meer klantgericht te gaan werken. Binnen de overheid lopen nu verscheidene programma's die zich richten op *event driven* communicatie. In de situatie van de asielketen valt hierbij te denken aan een website of brochure welke alle informatie bevat (van bij voorkeur alle ketenpartners) die voor de asielzoeker van belang is. Deze informatie wordt door de verschillende betrokken ketenpartners aangeboden en op een website (in de vorm van een informatieportaal) en in een brochure gebundeld;
- om in de communicatie de nadruk te leggen op het klantgericht werken, kan het reeds bij de IND bestaande dienstverleningsconcept toegepast worden. Ook kunnen er procesbrede servicegaranties opgesteld worden die gecommuniceerd kunnen worden naar de asielzoeker. Op deze manier wordt het duidelijk waarom er een veranderingsproces heeft plaatsgevonden en dat klantgericht werken het hoofddoel is van het hele proces;
- op dit moment heeft in de voorbereidingstermijn vooral VWN een actieve rol in de communicatie naar de asielzoeker toe. De IND, het COA en de DT&V hebben een meer passieve rol in de vorm van

brochures en een website. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden kan er een situatie ontstaan waarin de behoefte bestaat om ook vanuit de IND, het COA en de DT&V een meer actieve rol in te nemen. Wel is het van belang dat dan duidelijk is wie van de betrokken ketenpartners in de voorbereidingstermijn de regie op zich gaat nemen. Nu is dat nog niet helder.

Conclusies

In de uitvoeringsfase worden er wat betreft de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de beleidsvoornemens vanuit communicatieperspectief voor de IND, het COA en de DT&V geen problemen voorzien. VWN en rechtsbijstand vervullen in de asielprocedure een belangrijke rol in de informatievoorziening richting de asielzoeker. Over de rol van communicatie en de mate van haalbaarheid van de beleidsvoornemens vanuit het communicatieperspectief van deze organisaties kan vooralsnog geen uitspraak worden gedaan.

8.6 Quick Wins

Indien er sprake is van de 2009-variant dan lijkt het niet mogelijk om bepaalde onderdelen uit de beleidvoornemens voor wat betreft de tijd naar voren te trekken en eerder te realiseren. Het zal een uitdaging zijn om alles in het vierde kwartaal van 2009 gerealiseerd te hebben.

Indien de 2010-variant werkelijkheid wordt dan ontstaat er qua tijd ruimte om met pilots te gaan werken. Dit zou de uitvoering als *quick wins* willen beschouwen. Doordat de beleidsvoornemens allemaal aan elkaar verbonden zijn in het proces is het niet wenselijk om één of enkele eerder te implementeren.

8.7 Overgangstermijn voor asielzoekers

Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, wordt uitgegaan van een invoeringsdatum in het vierde kwartaal van 2009 of 2010. Te zijner tijd wordt een concrete invoeringsdatum (X) vastgesteld. Dit betekent dat voor alle asielzoekers die zich vanaf die datum aanmelden bij een ontvangstlocatie geldt dat de nieuwe procedure van toepassing is. Per datum X zal er echter tevens sprake zijn van groepen asielzoekers die nog 'in de procedure' zitten. Deze groepen zijn:

- asielzoekers die in een TNV verblijven;
- asielzoekers waarvan de AC-procedure nog niet is afgerond;
- asielzoekers waarvan de Asiel Vervolgprocedure nog niet is afgerond;
- asielzoekers die in afwachting zijn van een uitspraak in (AC-)beroep;
- asielzoekers die zich hebben gemeld bij het M50-loket.

Onderstaand worden voorstellen voor de overgangsregeling voor deze groepen beschreven. Voor al deze groepen geldt dat tijdig alle regelingen goed in de regelgeving vastgelegd dienen te worden om rechtzaken en misbruik te voorkomen/beperken.

Asielzoekers die in een TNV verblijven

Voor deze groep zijn twee verschillende opties mogelijk:

- de voorbereidingstermijn geldt alleen voor de asielzoekers die zich vanaf datum X aanmelden bij de ontvangstlocatie. Voor degenen die op datum X reeds in een TNV zitten, geldt de voorbereidingstermijn niet;
- vanaf datum X geldt de voorbereidingstermijn voor zowel de asielzoekers die zich melden bij de ontvangstlocatie als degenen die al in de TNV verblijven. Dit betekent dat iedereen (ongeacht de tijd die men al in de TNV zit) zes dagen extra voorbereidingstijd krijgt om de stappen hierin (medische check, begeleiding VWN, gesprek met rechtsbijstand) te realiseren.

Vanuit het principe van rechtsgelijkheid gaat in de uitvoering de voorkeur uit naar de tweede optie.

Asielzoekers waarvan de AC-procedure nog niet is afgerond

Ook voor deze groep zijn twee opties mogelijk:

- om ervoor te zorgen dat er op datum X geen asielzoekers meer in het AC verblijven waarvan de AC-procedure nog niet is afgerond, worden de AC's 'leeg gemanaged' door in de periode voorafgaand aan datum X geen nieuwe instroom toe te laten;
- een alternatief zou zijn om de asielzoekers die op invoeringsdatum X nog in het AC verblijven en waarvan de AC-procedure nog niet is afgerond volgens de oude procedure te behandelen.

Vanuit de uitvoering wordt de voorkeur gegeven aan de tweede optie. Deze verhoudt zich het beste met de eerder gekozen optie ten aanzien van asielzoekers die in de TNV verblijven.

Als er in deze gevallen wordt gekozen voor de eerste optie zouden de AC's immers twee weken "leeg" komen te staan als gevolg van het feit dat de AC's gedurende de week voorafgaand aan datum X leeg gemanaged worden en de asielzoekers in de voorbereidingstermijn vanaf datum X allemaal zes dagen voorbereidingstijd krijgen en er in die zes dagen derhalve geen nieuwe asielzoekers kunnen instromen.

Asielzoekers waarvan de Asiel Vervolgprocedure nog niet is afgerond

De termijnen lopen voor deze asielzoekers gewoon door. De overgang zal geen consequenties voor deze groep hebben. Voor asielzoekers die volgens de 'oude AC-procedure' in de OC-fase zijn gekomen zullen, waar nodig, een nader gehoor en correcties en aanvullingen wel nog plaatsvinden in de OC-procedure.

Asielzoekers die in afwachting zijn van een uitspraak in (AC-)beroep

Wanneer de nieuwe vertrektermijn wordt ingevoerd, zal er een groep asielzoekers zijn waarvan de beroepsprocedure nog loopt en die op dat moment geen recht op opvang heeft. Dit betreft de asielzoekers die in de periode voor de invoering van de nieuwe vertrektermijn een afwijzende beslissing in het AC hebben ontvangen. Het verdient aanbeveling om in de regelgeving aan te geven in hoeverre deze nieuwe vertrektermijn ook voor deze groep asielzoekers gaat gelden. Gezien de omstandigheid dat de IND veelal geen zicht heeft op de verblijfplaats van deze asielzoekers en de rechter in de gevallen waarin het beroep al enkele weken aanhangig is snel uitspraak zal doen, ligt het in de rede om deze categorie asielzoekers niet onder deze nieuwe vertrektermijn te brengen.

Ten aanzien van de invoering van de ex-nunc toetsing in beroep geldt dat dit op twee manieren in de regelgeving kan worden neergelegd. Allereerst kan het gewijzigde recht buiten toepassing verklaard worden voor beroepen die op het moment van inwerkingtreding aanhangig zijn. Echter, omdat met de verruiming van het toetsingskader van de rechter beoogd is om minder vervolgaanvragen te genereren, zou het ook van toepassing verklaard kunnen worden op reeds aanhangige beroepen. De huidige mogelijkheid voor de rechter om nieuwe informatie buiten beschouwing te laten wanneer de goede procesorde zich daartegen verzet, blijft immers ook in de nieuwe situatie bestaan. Van deze mogelijkheid zou gebruik kunnen worden gemaakt in die zaken waarin de behandeling van het beroep al ver gevorderd is.

Asielzoekers die zich gemeld hebben bij het M50-loket

Uitgangspunt is dat alle bestaande afspraken blijven doorgaan. De asielzoekers die op het moment van inwerkingtreding 'voorbij' het M50-loket zijn wordt opvang aangeboden. Per invoeringsdatum X start de filterfunctie, voor de asielzoekers die zich vanaf dit moment melden bij het M50-loket geldt de nieuwe procedure.

9 Slotbeschouwingen

Ex-ante uitvoeringstoets (EAUT)

Het is de eerste keer geweest dat, onder regie van de IND, een ketenbrede EAUT plaatsvond. De toetsing richtte zich op de in totaal 37 beleidsvoornemens die tot doel hebben de effectiviteit van de asielprocedure te vergroten. Bij de toetsing waren in totaal bijna 60 mensen betrokken, afkomstig uit de verschillende betrokken organisaties. De ketenbrede uitvoering van de EAUT heeft hoge eisen gesteld aan de coördinatie, afstemming en informatieoverdracht tussen de partijen. Bovendien moest de EAUT onder hoge tijdsdruk plaatsvinden. Het resultaat, dat niet mogelijk was geweest zonder de grote inzet van alle betrokkenen, mag dan ook bestempeld worden als voorbeeld van een geslaagde ketenbrede inspanning.

In de beleidsbrief van 11 januari 2008 van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) is een aantal beleidsvoornemens beschreven die onder meer de volgende doelstellingen hebben:

- het vergroten van de zorgvuldigheid van de asielprocedure in het AC en het versnellen van de asielprocedure na het AC. Dit door het invoeren van een voorbereidingstermijn en het verlengen van de AC-procedure naar een Algemene Asielprocedure van acht werkdagen;
- het verruimen van de opvang voor asielzoekers die in AC-beroep zijn gegaan en ex-asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op grond van een eerste reguliere aanvraag;
- het zoveel mogelijk beperken van de herhaalde aanvragen;
- het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

De toetsing van de voornemens was met name gericht op de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hierdoor is inzicht gekregen in de (ketenbrede) gevolgen van de beleidsvoornemens voor achtereenvolgens de werkprocessen, het uitvoeringsbeleid, de accommodaties en de opvangcapaciteit alsmede het personeel en de financiën. Het onderwerp transitie kreeg afzonderlijk aandacht. Deze slotbeschouwing vat de belangrijkste randvoorwaarden, risico's en aanbevelingen samen en plaatst ze in onderling perspectief.

Vorbereidingstermijn

Het realiseren van een voorbereidingstermijn van zes dagen is uitvoerbaar. Aanbevolen wordt om de eerste aanmelding van asielzoekers op één ontvangstlocatie te laten plaatsvinden, namelijk AC Ter Apel. Met uitzondering van het medisch onderzoek heeft het niet de voorkeur om de diverse onderdelen van de voorbereidingstermijn dwingend voor te schrijven. Omwille van de uitvoerbaarheid dient een afsprakensysteem opgezet te worden en een regievoerder aangewezen te worden. Onderzocht moet worden of het wenselijk is tevens een meldplicht op te leggen in de voorbereidingstermijn. Verder verdient het aanbeveling om de naam TNV te wijzigen in Rust- en Voorbereidingslocatie (RVL). Voor de inrichting ervan kan aangesloten worden bij het Programma van Eisen zoals het COA dat kent voor Azc's, zodat de kwaliteit van de voorzieningen voldoende is. Bovendien moet er voldoende kantoor- en spreekruimte zijn voor medewerkers van VWN en rechtsbijstand. Tevens zijn ruimtes nodig voor het verrichten van medisch onderzoek. Aanbevolen wordt om in de regelgeving op te nemen op welk moment de voorbereidingstermijn aanvangt. De voorbereidingstermijn kan starten nadat de asielzoeker door de Vreemdelingenpolitie (Vp) of Koninklijke Marechaussee (KMar) is geregistreerd en er een TBC-screening plaatsgevonden heeft. Het verdient geen aanbeveling om kwetsbare categorieën uit te sluiten, juist zij zijn gebaat bij een rust- en voorbereidingstermijn.

Een verregaande vroegtijdige medische advisering wordt om diverse redenen niet opportuun geacht, waarbij ook nog opgemerkt wordt dat een medische screening aan de voorkant niet kan voorkomen dat de vreemdeling zich later alsnog beroept op medische problemen. Het tijdig doorverwijzen naar curatieve zorg tijdens het verblijf in de Rust- en Voorbereidingslocatie is uitvoerbaar. Ingewikkelder ligt dat bij het opsporen van medische problemen die gevolgen hebben voor het horen van asielzoekers. Aanbevolen wordt om de methodiek van het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) hiervoor als uitgangspunt te nemen, waarbij tevens de expertise van het UWV benut kan worden ten behoeve van de verdere uitwerking van het voornemen. Als dan blijkt dat zich medische problemen voordoen, kan dat alsnog aanleiding zijn een medisch adviestraject te starten. Voor de implementatie van het medisch onderzoek is het niet noodzakelijk om bestaande hogere regelgeving aan te passen.

Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de uitvoeringspraktijk al op dit beleidsvoornemen vooruit kan lopen. Die ligt echter anders als de medische advisering zich niét beperkt tot het beantwoorden van de hoorvraag.

Het afnemen van vingerafdrukken en het verrichten van ander identiteitsonderzoek in de voorbereidingstermijn is als zodanig uitvoerbaar. De aanbevelingen ter zake hebben betrekking op het koppelen van onderzoeksprocessen, de mogelijkheid tot onderzoek van later ingekomen documenten en de mogelijkheid tot onderzoek van andere dan identiteitsdocumenten. Ook dient een werkwijze ontwikkeld te worden voor tijdige beoordeling en voor het geval het onderzoek uitwijst dat de vreemdeling een andere identiteit dan wel strafrechtelijke antecedenten heeft. Het tijdens de voorbereidingsfase uitvoeren van (een gehoor ten behoeve van) taalanalyse en leeftijdsonderzoek zijn mogelijkheden die nader verkend kunnen worden. Het verrichten van identiteitsonderzoek in de voorbereidingstermijn vergt aanpassing van de regelgeving. Geborgd dient te worden dat dit onderzoek de termijnen van de Algemene Asielprocedure niet doen aanvangen. Verder verdient het aanbeveling om in beleidsregels onder meer een niet-limitatieve lijst met de meest voorkomende soorten onderzoek te benoemen die in de voorbereidingstermijn kunnen worden uitgevoerd en welke organisatie(s) aangewezen worden om die uit te voeren.

Algemene Asielprocedure

Het beleidsvoornemen om meer tijd te geven aan de IND om op de aanvraag te beslissen is praktisch goed uitvoerbaar. Een randvoorwaarde daarbij is wel dat het knelpunt dat zich voordoet op dag één van de algemene procedure, waarbij de werkzaamheden van de Vp en de IND mogelijk interfereren, wordt opgelost. Tijdens de EAUT kwamen verschillende scenario's voor de oplossing van dit probleem aan de orde. Het ligt in de rede om de nieuwe termijnen vast te leggen in hogere regelgeving. De asielzoekers worden gehuisvest in een hotelfunctie die voldoet aan het Programma van Eisen (PvE) voor Asielzoekerscentra (Azc's). Voorgesteld wordt om hiervoor de term 'Proces Opvanglocatie' (POL) te gaan gebruiken. Een goede uitvoering van deze opvang is erbij gebaat als deze bij het COA belegd wordt. Ten behoeve van de Algemene Asielprocedure dienen er tenminste drie behandelkantoren beschikbaar te zijn. Het ligt in de rede om de (bindende) termijnen in de Algemene Asielprocedure vast te leggen in de hogere regelgeving. Overigens wordt een andere naam voor Algemene Asielprocedure voorgesteld.

Het realiseren van continuïteit van rechtsbijstand is problematisch en brengt een aantal (grote) risico's voor wat betreft de planbaarheid van de werkzaamheden met zich mee. Het vergt een bijna permanente beschikbaarheid van de advocatuur. De Raad voor Rechtsbijstand ziet hiertoe geen mogelijkheid, alhoewel zij de wenselijkheid in beginsel onderschrijft. De RVR geeft aan dat continuïteit van rechtsbijstand niet verenigbaar is met een goede planning. Aanbevelingen om toch zo goed mogelijk aan dit voornemen te voldoen zijn een goede logistiek aan de voorkant en de aanwezigheid van rechtsbijstandverleners op de aanmeldcentra als achtervang bij calamiteiten en voor het verrichten van ad hoc rechtsbijstand. De IND acht het daarbij onwenselijk dat er rechtsgevolgen verbonden worden aan situaties waarin het niet mogelijk blijkt om asielzoekers door één of een beperkt aantal rechtsbijstandverleners te laten bijstaan.

De beleidsvoornemens om iedereen in het AC nader te horen en alle correcties en aanvullingen binnen de acht procesdagen te realiseren zijn uitvoerbaar. Een belangrijke randvoorwaarde is wel dat meerdere aanmeldcentra aanwezig zijn. Immers, de voornemens impliceren een aanzienlijke verschuiving van alle arbeid in de keten van weken naar dagen en vanuit die optiek is de beschikbaarheid van slechts één volwaardig centrum onvoldoende. Andere randvoorwaarden zijn gelegen in de beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners en tolken alsmede de omsteltijd die gepaard gaat met het opleiden van medewerkers (circa zes maanden). Voor de uitvoering verdient het aanbeveling dat de mogelijkheid wordt geschapen om capaciteit structureel te kunnen overhevelen van de Verlengde naar de Algemene Asielprocedure. De beleidsvoornemens vergen aanpassing van de regelgeving. Tevens verdient het aanbeveling om het in de regelgeving mogelijk te maken om in andere dan medische gevallen of bij vreemdelingen jonger dan 12 jaar, af te zien van een nader gehoor in de Algemene Asielprocedure. Dit bijvoorbeeld bij een besluitmoratorium dat voor langere periode geldt. Overigens heeft VluchtelingenWerk Nederland (VWN) aangegeven zeer kritisch tegenover het aanmerken van de AC-procedure als Algemene Asielprocedure te staan.

Aangenomen wordt dat het werken met bindende termijnen voor het overgrote deel van de instroom goed uitvoerbaar zal blijken te zijn. Wel wordt vanuit de IND de aanbeveling gedaan om bij verschoonbare termijnoverschrijding een zekere mate van flexibiliteit in de procedure te bewaren voor het 'stopzetten van de tijd', het afnemen van aanvullende gehoren, taalanalyses of het verrichten van leeftijdsonderzoek. Aanbevolen wordt om de wijze waarop deze flexibiliteit wordt ingevuld op te nemen in de hogere regelgeving.

Het voornemen om zoveel mogelijk mee te nemen van persoonlijke aspecten en karakteristieken in de Algemene Asielprocedure vergt in ieder geval aanpassing en uitbreiding van de (hogere) regelgeving. Verder wordt aanbevolen om via een ambtshalve toets een zekere scheiding tussen asiel en regulier te behouden door aan niet-asielgerelateerde verblijfsdoelen, bijvoorbeeld bepaalde vormen van groepsgebonden humanitair beleid, een verblijfsvergunning regulier te verbinden. Het ambtshalve toetsen van het slachtofferschap mensenhandel in de asielprocedure lijkt geen toegevoegde waarde te hebben.

Voorzien in buffercapaciteit is uitvoerbaar conform het zogenoemde pijplijnmodel. Dat fluctuaties in de asielinstroom worden opgevangen door opschaling in de gehele vreemdelingenketen is daarbij een belangrijke randvoorwaarde, evenals dat de opschaling op bestaande locaties gebeurt, meerdere aanmeldlocaties beschikbaar zijn en de infrastructuur die voor opschaling nodig is, permanent aanwezig is. Het aanwijzen van regievoering verdient aanbeveling. De flexibele opvangcapaciteit kan onder meer gerealiseerd worden door een reguliere bezettingsgraad van 80%. Het COA pleit voor een vaste buffercapaciteit van 5.000 plaatsen die getrapt in de tijd beschikbaar zijn. Het beschikbaar stellen van deze capaciteit aan andere groepen dan asielzoekers is mogelijk, onder de belangrijke randvoorwaarde dat de capaciteit snel leeg gemanaged moet kunnen worden. Ook voor andere ketenorganisaties dan het COA en de IND kan conform het tijdens de EAUT gehanteerde rekenmodel een nadere uitwerking van de buffercapaciteit plaatsvinden.

De beleidsvoornemens zijn met betrekking tot het AC Schiphol onder gelijkblijvende omstandigheden niet uitvoerbaar: er zijn onvoldoende voorzieningen en personeel aanwezig en bovendien zijn er door de onvoorspelbare asielinstroom op Schiphol problemen van logistieke aard te verwachten. Als de gelegenheid wordt gecreëerd om asielzoekers op elk moment in de procedure, bijvoorbeeld bij piekbelasting, door te zenden naar de Verlengde Asielprocedure is de invoering van de 8-dagenprocedure mogelijk wel uitvoerbaar. Vanuit deze benadering is het verschil in behandeling ten opzichte van de land-AC's in de overgangssituatie, namelijk het ontbreken van de voorbereidingstermijn zolang geen gebruik gemaakt kan worden van het nieuwe Justitie-complex, wellicht te rechtvaardigen. VWN is overigens van mening dat voor dit verschil geen rechtvaardiging bestaat. De mogelijkheid om de voorbereidingstermijn tijdens de overgangssituatie alsnog te realiseren door een tijdelijke RVL in te richten, verdient nadere verkenning. Voor de nieuwe situatie geldt dat duidelijk aangegeven dient te worden voor welke categorieën die in AC Schiphol de Algemene Asielprocedure doorlopen de voorbereidingstermijn wel zal gaan gelden en voor welke niet. Gezien de bijzondere en kwetsbare positie van amv's verdient het aanbeveling om buiten het bestek van de EAUT, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde herijking van het amv-beleid, te onderzoeken of voor hen in de toekomst een andere procedure moet gaan gelden dan voor andere asielzoekers.

Verlengde Asielprocedure

Het afronden van alle processtappen tot en met het indienen van correcties en aanvullingen in de Algemene Asielprocedure levert in de Verlengde Asielprocedure een gemiddelde tijdswinst van acht weken op: vier weken omdat geen nader gehoor meer hoeft plaats te vinden en vier weken omdat niet gewacht hoeft te worden op correcties en aanvullingen. Een verdere reductie van de beslistermijn is zeker mogelijk door met name de integratie van AC- en OC-activiteiten in het kader van de vernieuwing van de IND en de invoering van het zogenoemde casemanagement. Bij de IND vinden met betrekking tot deze processen thans pilots plaats in respectievelijk Ter Apel, Zevenaar en Den Bosch.

Opvang

Het voornemen om opvang gedurende AC-beroep te bieden, met een vertrektermijn van vier weken, vergt aanpassing van de Vreemdelingenwet en -circulaire alsmede de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). Bij aanpassing van de Rva moet met name de beëindiging van de opvang van deze groep asielzoekers van rechtswege aandacht krijgen. De uitvoering geeft de voorkeur aan plaatsing in

een Terugkeerlocatie van het COA, inclusief het aanbieden van een (terugkeer)programma. Aansluitend dient plaatsing in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) tot de mogelijkheden te behoren. De werkwijze die is neergelegd in de conceptbeleidsbrief (en de aanvullingen daarop) om onder nadere voorwaarden opvang te bieden aan ex-asielzoekers die aansluitend aan de asielprocedure een reguliere aanvraag indienen is op zichzelf uitvoerbaar. De medische beroepsgroep moet de vreemdeling dan wel faciliteren bij het verzamelen van zijn medische gegevens. Tijdens een expertmeeting, die in het kader van de EAUT is georganiseerd, was men sceptisch over het effect van de voorgenomen maatregelen. De filterfunctie van het M50-loket staat of valt met de snelheid van medische advisering. Weliswaar zal de doorlooptijd van onderzoek door het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND worden bekort wanneer de vreemdeling zelf zijn dossier overlegt, maar dit laat onverlet dat de vreemdeling een redelijke termijn gegund zal moeten worden om zijn medische gegevens te verzamelen. Berekeningen wijzen uit dat de tijd tussen het bellen met de afsprakenlijn en het uitbrengen van een BMA-advies kan oplopen van 12 tot 17 weken. Indien de vreemdeling wel het recht op opvang behoudt, wordt het beoogde doel niet bereikt, namelijk het weren van kansloze aanvragen uit de opvang. Bovendien ligt misbruik op de loer. Het beleidsvoornemen vergt hoe dan ook aanpassing van de regelgeving. De juridische basis voor de opvang van deze categorie vreemdelingen kan in de Rva neergelegd en verder in beleidsregels uitgewerkt worden. Voor de beëindiging van de opvang dient een apart besluit te worden genomen.

Herhaalde aanvragen

Het beleidsvoornemen om de ex-nunc toetsing aan te passen is uitvoerbaar. Dat het verruimen van het toetsingskader minder herhaalde aanvragen tot gevolg heeft, is een plausibele redenering. De voorgestelde verruiming brengt echter ook het risico met zich mee dat de vreemdeling pas in de beroepfase bepaalde feiten en omstandigheden inbrengt. Het gevolg hiervan zou een significante toename van de werkbelasting en vertraging van de beroepsprocedure kunnen zijn, met mogelijk een langer gebruik van voorzieningen. De voorgenomen aanpassingen vergen een wetswijziging. De voornemens om de procedure voor vervolgaanvragen te versoberen en minder en kortere vervolgpcedures te realiseren zijn uitvoerbaar, maar de mogelijkheden tot versobering zijn beperkt. Voorwaarde blijft dat de asielzoeker wordt voorbereid door rechtsbijstand. Verder wordt de aanbeveling gedaan om de aanvrager te verplichten tot het voorafgaand aan de procedure overleggen van nieuwe stukken. Overigens heeft een aanvrager altijd het recht een opvolgende aanvraag in te dienen. Het voornemen om het eerste gehoor achterwege te laten, vergt aanpassing van de (hogere) regelgeving. VWN geeft aan dat het van belang is dat alle onderwerpen die normaal gesproken in een eerste en in een nader gehoor aan de orde komen, dan in dit ene gehoor aan bod komen, het zogenoemde 'gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden'. Er wordt geen voorbereidingstermijn gegeven aan vreemdelingen die een vervolgaanvraag indienen. In de berekening van het aantal benodigde TNV-plaatsen behoeft dus geen rekening met deze groep gehouden te worden. Het met voorrang behandelen van de vervolgaanvraag van vreemdelingen die zich in een opvanglocatie bevinden, kan het mogelijke fenomeen aanzuigende werking tegengaan.

Terugkeer

Het voornemen om een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) voor een bredere groep in te richten, waaronder verwijderbare ex-asielzoekers, is uitvoerbaar onder de randvoorwaarde dat tenminste twee VBL-locaties beschikbaar zijn. Andere randvoorwaarden betreffen de aanpassing van processen bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het COA en de Vp, de aanpassing van de leidraad terugkeer & vertrek en het vaststellen van een protocol prioritering bij plaatsing. Aanbevolen wordt om de Vp de bevoegdheid te verlenen om vreemdelingen met een maatregel van toezicht in een VBL te plaatsen. Het verdient aanbeveling om het beleidsvoornemen in beleidsregels nader uit te werken. Op die manier kan gewaarborgd worden dat de mogelijkheid om vreemdelingen in een VBL te plaatsen structureel onderdeel wordt van het gehele terugkeerproces. Tevens verdient het aanbeveling om het voorzieningenniveau in de VBL overeen te laten komen met het niveau zoals dat bestond in de vertrekcentra bij de uitvoering van het project Terugkeer. In de VBL kan de vreemdeling intensief werken aan de realisatie van zijn terugkeer. Het COA heeft de opdracht gekregen om vooruitlopend op de vaststelling van de conceptbeleidsnota een VBL te realiseren. Een risico is gelegen in de te verwachten mate van medewerking van gemeenten. Een ander risico voor de realisatie van voldoende VBL-plekken is gelegen in de geraamde kosten. Een eerste inschatting wijst uit dat een jaarlijks budget van € 5 miljoen mogelijk ontoereikend zal zijn. Een belangrijke kostenpost vormt het realiseren van onderwijsvoorzieningen.

Als tijdens het verblijf in een VBL blijkt dat er een grond voor bewaring is, kan die opgelegd worden, mits de Vp voldoende capaciteit heeft voor de inbewaringstelling vanuit de VBL. Tevens moet de Vp vreemdelingen vorderen die zich niet houden aan de opgelegde meldplicht. Voor het kunnen houden van Lokale Terugkeeroverleggen (LTO's) zijn werkplekken nodig.

De DT&V richt zich op het intensiveren van de relatie met de autoriteiten van 15 landen, die in het kader van terugkeer geprioriteerd zijn. Voor een aantal landen kan de DT&V de medewerking aan terugname niet bewerkstelligen en is een integrale benadering door de Nederlandse overheid nodig. Daarbij is van belang dat de prioriteitslanden voor terugkeer niet een op een overeen komen met de lijst van OS-landen zoals die door BuZa wordt gehanteerd. Ook heeft BuZa aangegeven dat er ten aanzien van de inzet van OS-middelen geen mogelijkheid is om medewerking aan terugkeer als voorwaarde voor ondersteuning te stellen. De inzet van positieve instrumenten die worden ontwikkeld specifiek op het gebied van migratie kan wel worden gerelateerd aan de mate van medewerking bij terugkeer. Zolang maar geen sprake is van conditionaliteit ziet BuZa wel voldoende overige mogelijkheden om migratiebeleid te verbinden met andere onderdelen van buitenlands beleid. Daarbij moet wel altijd een afweging van de verschillende belangen worden gemaakt. Binnen het huidige politieke kader kan de verbinding van terugkeer met andere OS en diplomatieke middelen en met andere onderdelen van buitenlands beleid dus in beperkte mate worden geïntensiveerd. Dit stelt grenzen aan de uitvoerbaarheid van het beleidsvoornemen.

De voortzetting van de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) stuit niet op problemen. Aanbevolen wordt tijdig een nieuwe regeling op te zetten analoog aan de huidige samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Wel zijn er, vanwege de regels omtrent de inzet van OS-middelen, beperkingen met betrekking tot de financiering van ondersteuning van gedwongen terugkeer en van terugkeer na verloop van de 28 dagtermijn. Omdat de komende tijd juist moet worden ingezet op terugkeer van vreemdelingen van wie de vertrektermijn reeds lang is verstreken, wordt aanbevolen om te onderzoeken welke andere financiële middelen voor dergelijke ondersteuning beschikbaar kunnen worden gesteld. De introductie van een persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura, weer een andere beleidsvoornemen, is weliswaar kostbaar, maar wel uitvoerbaar. Het uitvoeren van herintegratieprojecten voor andere (kwetsbare) doelgroepen tenslotte behoort tot de mogelijkheden. DT&V heeft hiertoe in het kader van het Europees Terugkeergefonds reeds een aantal voorstellen gedaan.

Personeel en financiën

Voor zover mogelijk zijn per beleidsvoornemen de financiële consequenties aangegeven. De bijlage 4b bevat een financieel totaaloverzicht. De totale kosten die gemoeid zijn met de realisatie van de beleidsvoornemens zijn berekend op € 67,8 miljoen, de besparingen op € 50 miljoen. In vergelijking met de getoetste Business Case zijn tijdens de EAUT (meer)kosten meegenomen voor onder andere de buffercapaciteit van het COA (€ 17,6 miljoen), de persoonlijke karakteristieken van asielzoekers (€ 1,5 miljoen), de opvang voor ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen (€ 7,7 miljoen) en de Vrijheidsbeperkende Locaties (€ 1.8 miljoen). Als de elementen van de Business Case als zodanig vergeleken worden met de uitkomsten van de EAUT bedraagt de besparing geen € 17 miljoen maar € 10,8 miljoen. Tijdens de EAUT konden niet alle kosten en besparingen in kaart gebracht worden. Zo was het niet of nauwelijks te berekenen hoe groot de besparing zal zijn als de verblijfsduur in de TNV wordt teruggebracht door bijvoorbeeld de ingebruikname van een derde land-AC. Het AC-afdoeningpercentage van 45 uit de Business Case kon tijdens de EAUT niet worden gevalideerd. In de EAUT is uitgegaan van een AC-afdoeningpercentage van 40. Dit leidt tot een besparing van € 21,6 miljoen in plaats van € 33 miljoen. Bij het rekenen met een afdoeningpercentage van 40 is uitgegaan van de situatie zoals die tijdens het laatste half jaar van 2007 bestond. De uitvoeringspraktijk wijst echter uit dat het percentage gevoelig is voor veranderingen in de samenstelling van de asielinstroom en het landenbeleid, waardoor het in de tijd (sterk) kan fluctueren. Ter illustratie: een afdoening van 40% levert een besparing op van € 21,6 miljoen aan opvangkosten. Een afdoening van 50% (5% meer inwillingen en 5% meer afwijzingen) betekent een besparing van € 42,4 miljoen. Aanvullende maatregelen zoals het uitvoeren van taalanalyses en leeftijdsonderzoek in de voorbereidingsfase, het optimaliseren van de beschikbaarheid van tolken, het uitbreiden van de onderzoekscapaciteit, het inkorten van onderzoek waar mogelijk en het mogelijk intensiveren van Dublin-claims kunnen mogelijk bijdragen aan een stabielere afdoeningpercentage en kostenpatroon.

De personele gevolgen zijn voor elke betrokken organisatie verschillend. Soms zullen de werkzaamheden verschuiven naar een ander moment in de procedure, soms zal men op meer locaties inzetbaar moeten zijn dan thans het geval is. De IND zal meer moeten focussen op de eerste dagen van de Algemene Asielprocedure. Dit betekent een verschuiving van capaciteit, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de uitkomsten van de eerdergenoemde pilots.

Transitie

De expertmeeting van 22 april stond in het teken van de transitie. Bij het proces om van de huidige situatie naar de toekomstige situatie te komen, is stilgestaan bij twee varianten.

In de 2009-variant wordt alleen de lagere regelgeving aangepast. Deze variant kent een doorlooptijd van circa één jaar. Uitgaande van de start in zomer 2008 kan het vierde kwartaal 2009 als ingangsdatum voor de nieuwe procedure gehanteerd worden. Hierbij is onder meer sprake van het inrichten van een tijdelijk land-AC en het creëren van tijdelijke VBL-voorzieningen. Deze maatregelen zouden reeds medio 2009 gerealiseerd kunnen zijn, maar uitgegaan wordt van drie maanden stabiele regelgeving alvorens daadwerkelijk met de nieuwe asielprocedure te starten.

In de 2010-variant wordt het formele wetgevingstraject gevolgd. In dit geval zal het vierde kwartaal 2010 de ingangsdatum zijn. Bij deze variant wordt niet gekozen voor tijdelijke accommodaties, maar voor een structureel derde land-AC en een structurele VBL.

Voor beide varianten geldt overigens dat informatievoorziening geen belemmering vormt voor wat betreft de startdatum. Verder is in de transitiefase sprake van groepen asielzoekers die nog in de procedure zitten. Door hierop tijdig via overgangsregelingen in te spelen, kunnen problemen voorkomen worden.

Voorgesteld wordt voor het zomerreces van 2008 (in het geval van de 2009-variant) of erna (bij de 2010-variant) een ketenbreed implementatieprogramma op te zetten. Hierin werken de betrokken ketenpartners op operationeel niveau samen om de noodzakelijke maatregelen te realiseren.

Bijlage 1 Lijst van afkortingen en begrippen

1A	(beschikking in) eerste aanleg
3EVRM	artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	aanmeldcentrum
ACLIS	aanmeldcentrum Logistiek Informatie Systeem
ACTA	aanmeldcentrum (AC) Ter Apel
ACS	aanmeldcentrum (AC) Schiphol
ACZ	aanmeldcentrum (AC) Zevenaar
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
Azc	asielzoekerscentrum
Azc O&I	Azc voor Oriëntatie en Inburgering (zie O&I-locatie)
BC	Business Case
BMA	Bureau Medische Advisering van de IND
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingsysteem
c&a's	correcties en aanvullingen op een rapport van gehoor
CGV	Coördinatiegroep Vreemdelingenketen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek (van het Ministerie van Justitie)
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid (van het Ministerie van Justitie)
DW	Directie Wetgeving (van het Ministerie van Justitie)
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EURODAC	European Dactyloscopie (Europese databank voor vingerafdrukken, uitsluitend bedoeld voor het identificeren van asielzoekers)
EVRM	Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GC ICT	Gemeenschappelijk Centrum Informatie en Communicatie Technologie (van de IND)
GOC	Gesloten Opvang- en onderzoekscentrum
HASA	Herhaalde Asielaanvrager
HAVANK	Het Automatisch Vingerafdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
HOT	Handleiding Overheidstarieven
HRT	Herintegratieregeling Terugkeer
IDEA	Informatie Distributie Eerste gehoor Aanmeldcentra
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND Informatie- en Analysecentrum
INDIGO	Nieuw informatiesysteem van de IND
INDIS	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie Systeem
IMO	Inhoudelijke Managementondersteuning (stafafdeling(en) bij de IND)
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
KWG	Kinder Woon Groep van Stichting NIDOS
LTO's	Lokale Terugkeeroverleggen
M&C	stafdirectie Middelen & Control (van de IND)
MAPP	Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen
MAT	Mobiel Artsen Team
MOA	Medische Opvang Asielzoekers
mvv	machtiging tot voorlopig verblijf
NFI	Nederlands Forensisch instituut
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NovA	Nederlandse orde van Advocaten
NRI	(Dienst) Nationale Recherche Informatie

N(SIS)	(Nationaal) Schengen Informatie Systeem
O&I-locatie	Oriëntatie- & Inburgeringslocatie (zie Azc O&I)
OL	Ontvangstlocatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
POL	Proces Opvanglocatie
PV	Procesvertegenwoordiging
PvE	Programma van Eisen
RvS	Raad van State
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
RVL	Rust- en Voorbereidingslocatie (COA)
RVR	Raad voor Rechtsbijstand
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (van het Ministerie van Justitie)
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
T-locatie	Terugkeerlocatie
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
VAJN	Vereniging van Asieladvocaten en –juristen Nederland
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VC	Vertrekcentrum
Vc	Vreemdelingencirculaire
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vovo	voorlopige voorziening
Vp	Vreemdelingenpolitie
vvr	Verblijfsvergunning regulier
vvr-bep	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd
vvr-onbep	Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

Bijlage 2

Schematisch overzicht beleidsvoornemens

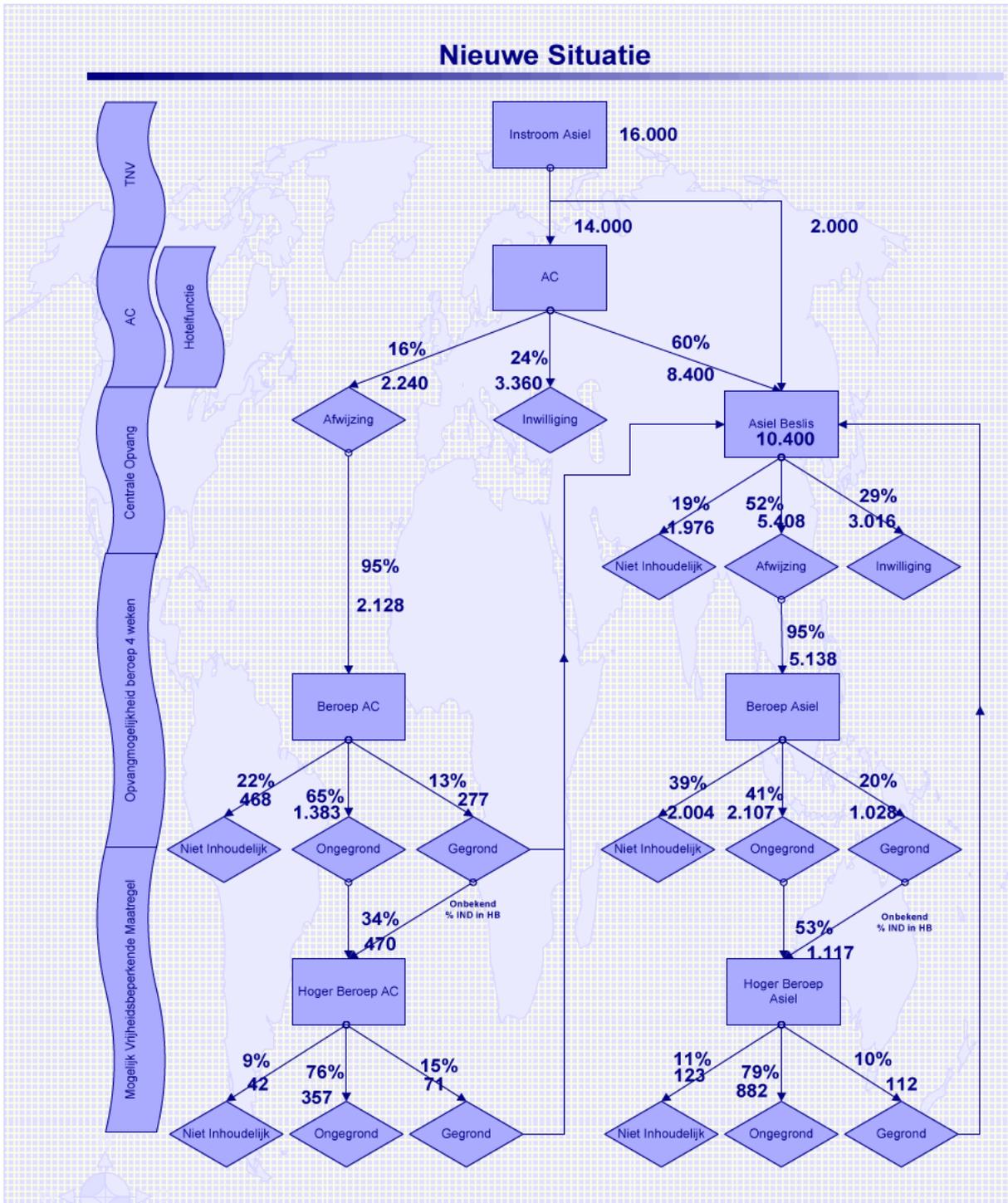
Nr.	Blz.	Element uit beleidsbrief	Team
Vorbereidingstermijn			
29	3	Voornemen nieuwe benaming asielprocedure	1,4
1	6	Tenminste 6 dagen rusttijd en meer informatie- en onderzoekselementen in de TNV	1,2,3,4
2&3	6	Voorlichting VWN en voorbereiding rechtsbijstand in de TNV	1,2, 3,4
4	6	Medisch onderzoek in de TNV	1,2,3,4
5	6	Vingerafdrukken en ander identiteitsonderzoek in de TNV	1,2,4
30	7	Uitzonderingen op voorbereidingstermijn asielprocedure	1,2,3,4
Algemene Asielprocedure			
7&9	9	Meer tijd voor IND om aanvraag te behandelen en meer verblijfstijd van vreemdeling in AC (accommodatie)	1,2,3,4
6&32	9, 10	Meer tijd voor rechtsbijstandverleners en continuïteit rechtsbijstand	1,2,4
10, 11&12	10	Iedereen in het AC nader gehoord, geen dubbeling meer van nadere gehoren van naar de verlengde procedure doorgezonden vreemdelingen en alle c&a's binnen de 8 procesdagen	1,2,4
31	7	Gevolgen/beperkingen bindende termijnen voor IND	1,2,3,4
33	11	Persoonlijke aspecten/karakteristieken zoveel mogelijk meenemen in asielprocedure; inventarisatie specifieke groepen/aspecten	1,4
14	11	Wijziging afdoeningsprofiel op AC	4
37&38	4*	Voorzien in buffercapaciteit en doelmatige alternatieve inzet van buffercapaciteit	2,3,4
34	13/14	Consequenties AC Schiphol	2,4
Verlengde Asielprocedure			
13	11	Afname van de gemiddelde verblijfsduur in de verlengde procedure (in de opvang) met 8 weken	3,4
15	12	Mogelijk verdere reductie beslistermijn 1A	2,4
Opvang			
16	14	Opvang gedurende AC-beroep; 4-weken vertrektermijn	1,3,4
17&18	15	Opvang onder nadere voorwaarden voor ex-asielzoeker die, aansluitende aan de procedure, een reguliere aanvraag indient en herinrichting M50-loket tot adequaat filter tot de opvang	1,2,3,4
Herhaalde aanvragen			
19	17	Aanpassing ex-nunc toetsing	1,2,4
20& 21	18	Versobering procedure vervolgaanvragen en minder en kortere vervolgpcedures	1,2,3,4
Terugkeer			
22&36	23, 25	Inrichten van Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) voor (bredere) groep, onder andere verwijderbare ex-asielzoekers en aparte doelgroepen bij plaatsing in de Vrijheidsbeperkende Locatie	1,2,3,4
23	24	Uit verblijf in VBL blijkt grond voor vreemdelingenbewaring	2,3,4
24	25	Meer inzet op dialoog over migratie met landen van herkomst	1,4
25	26	Explicietere benadrukking koppeling migratiebeleid en ander buitenlands beleid	1,4
26	27	Voortzetten HRT na medio 2008	1,4
27	28	Introductie persoonlijk ontwikkelingsfonds in natura	1,4
28	28	Herintegratieprojecten voor andere doelgroepen	1,4

De paginanummers verwijzen naar de opmerkingen in de conceptbeleidsbrief d.d. 11 januari 2008.

* paginanummer verwijst naar de conceptbeleidsbrief d.d. 29 februari 2008.

Bijlage 3

Verwachte afdoeningen bij een instroom van 14.000 AC en 2.000 overig



Bijlage 4a Onderbouwing financiële berekeningen

Financiën

Bij de EAUT zijn kosten die geraamd werden onder de € 1 miljoen niet doorberekend/uitgewerkt in het uiteindelijke financiële overzicht (bijlage 4b). Een voorbeeld hiervan zijn de kosten voor de naamswijziging van de procedure. Dat betekent andere folders, aanpassing sites e.d. doch naar verwachting zullen die kosten de € 1 miljoen zeker niet overstijgen.

In de bijlage 4b zijn alle financiële gevolgen (per voorgenomen beleidsmaatregel) van de nieuwe asielprocedure opgenomen. Hierbij dient aangetekend te worden dat een vergelijking met de oude asielprocedure niet of nauwelijks is te maken. Daar waar mogelijk is een vergelijking gemaakt met de eerdere bevindingen in de Business Case. Echter, in de Business Case konden enkele beleidsmaatregelen financieel nog niet doorberekend worden of werden ze voor één of meerdere uitvoeringsorganisaties als PM-post opgevoerd. Een vergelijking met de Business Case is daarom gemaakt op die onderdelen die wél zijn berekend in de Business Case. De financiële gevolgen die later, tijdens de EAUT, konden worden berekend zijn apart weergegeven in de bijlage 4b.

Vorenstaande betekent dat een bedrag van € 28,6 miljoen aan kosten wél in deze EAUT zichtbaar is gemaakt doch in de Business Case niet; het betreft hier kosten voor de buffercapaciteit van het COA (€17,6 miljoen), de kosten om de persoonlijke aspecten van de asielzoeker mee te nemen in de beoordeling van de aanvraag (€ 1,5 miljoen), de kosten voor de opvang van ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen (€ 7,7 miljoen) en de extra kosten voor de inrichting van een Vrijheidbeperkende Locatie (€ 1,8 miljoen).

Er dient te worden vermeld dat de financiële gevolgen van de nieuwe procedure (nog) niet volledig zijn. Immers, bij enkele beleidsvoornemens ontbreekt het aan voldoende gegevens (bijvoorbeeld de medische check), danwel hebben organisaties (nog) niet kunnen aangeven wat de financiële gevolgen voor hen zullen zijn.

Zoals reeds in de gevoeligheidsanalyse bij de opstelling van de Business Case is gebleken, is er een beperkt aantal parameters dat aanzienlijke invloed heeft op de uiteindelijke kosten. De belangrijkste daarvan betreft het aantal afdoeningen in de nieuwe algemene procedure (thans: AC-procedure) in plaats van de verlengde procedure (thans: OC-procedure). Financiële gevolgen in de asielprocedure (oude of nieuwe) hebben met name te maken met de duur van de asielprocedure. Het landenbeleid en de nationaliteiten van de asielzoekers zijn primair de oorzaak van hogere of lagere kosten. Immers, de hoogste kostenposten zijn gerelateerd aan de opvang. Indien een asielprocedure bijvoorbeeld vanwege een besluitmoratorium of aanhoudingsbeleid niet kan worden afgesloten, heeft dat meteen gevolgen voor een langer verblijf in de opvang en dus financiële consequenties.

Een ander aspect is dat ten behoeve van bepaalde nationaliteiten/groeperingen meer (langdurig) onderzoek dient te worden gedaan dan bij anderen. De onderzoeken an sich zijn ook kostbaar, doch de belangrijkste financiële gevolgen heeft het voor de (langere) duur van opvang (de IND kan pas verder met het dossier als het onderzoeksresultaat bekend is). Daar waar onderzoeken zo vroeg mogelijk in de procedure kunnen worden opgestart verdient dat aanbeveling.

Om een inschatting te kunnen maken van de te verwachten AC-afdoening in de nieuwe procedure is gereflecteerd aan de ervaringsgegevens van de laatste zes tot zeven maanden. De eerste zes maanden van 2007 zijn in het geheel niet meegenomen omdat er in die periode meerdere besluitmoratoria/aanhoudingsbeleiden van toepassing waren op extreem veel nationaliteiten en groeperingen. Dat betekent wel dat gereflecteerd is aan een periode waarin het afdoeningspercentage historisch gezien een enorm dieptepunt heeft bereikt.

	Afdoeningspercentage Aanmeldcentra						
	2008 (tot en met maart)	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Percentage inwilligingen in het AC	14%	13%	13%	13%*	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Percentage afwijzingen in het AC	11%	15%	29%	37%	42%	40%	45%
Totale afdoeningspercentage	25%	28%	42%	50%	42%	40%	45%

*Pas vanaf 2005 is het mogelijk in het AC ook in te willigen.

Het percentage afdoeningen in het AC heeft dus alles te maken met de nationaliteiten van de asielzoekers. Daarin is te zien dat met name de asielzoekers uit Somalië en Irak de afdoeningen beïnvloeden.

In de jaren 2002 en 2003 waren het enkel nog asielzoekers uit Irak (met 26% van de aanvragen) doch daarna waren het de asielzoekers uit de landen Irak en Somalië samen die een stempel drukten (2004 en 2005 samen 19%, in 2006 en 2007 samen 46% en in 2008 tot nu toe samen 65%) op het totaal aantal aanmeldingen. Typerend is dat voor deze twee landen ook het vaakst onderzoeken dienen te worden opgestart in verband met herkomstbepaling.

Indien we dus stellen dat, onder gelijkblijvende omstandigheden, het afdoeningspercentage met de beleidsvoornemens toegepast in de nieuwe procedure naar 40 zou kunnen, dan zou dat percentage een stuk hoger kunnen liggen indien de samenstelling van de aanvragers (lees: van de nationaliteiten/herkomstlanden) zou wijzigen. Recente ervaringen hebben uitgewezen dat dat ook plotseling kan gebeuren en die wijziging van nationaliteiten het afdoeningspercentage wellicht meer beïnvloedt dan een nieuwe asielprocedure (immers in het verleden is in de oude procedure zelfs 50% gehaald). De aanvragen van asielzoekers die in de algemene procedure kunnen worden afgedaan hebben een veel kortere doorlooptijd en zijn dus sowieso goedkoper dan de aanvragen die in de verlengde procedure te kampen hebben met andere termijnen/doorlooptijden.

De afdoeningen in de nieuwe algemene procedure hebben dus de grootste impact op de kosten en zijn, vanwege de betreffende nationaliteiten en allerlei andere factoren, niet of nauwelijks te beïnvloeden danwel "in tijdsperioden" te vergelijken.

Om te illustreren wat de verschillen zouden kunnen zijn: een afdoening van 40% levert ten opzichte van het afdoeningspercentage van de reflectieperiode een besparing op van € 21,6 miljoen (enkel opvangkosten). Een afdoening van 50% (5% meer inwilligingen en 5% meer afwijzingen) betekent een besparing van € 42,4 miljoen op deze post.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat een aantal kosten in de huidige procedure gemaakt worden doch dat deze niet visueel zijn/waren en daardoor ook niet te vergelijken zijn. Hierbij wordt bedoeld op bijvoorbeeld de opvangkosten in de huidige TNV. In de huidige situatie is de verblijfsduur relatief lang en de bezetting hoog. Indien er een derde land-AC komt en er daardoor meer flexibiliteit ontstaat om het aantal aanmeldingen (met name bij piekbelasting) sneller af te kunnen handelen; dan wordt de "flessenhals in de procedure" breder en dan nemen de opvangkosten in de TNV af. Naar verwacht zijn de kosten voor de huidige opvang in de TNV een veelvoud van de kosten verbonden aan de inrichting van een derde land-AC.

In de EAUT is tevens een bedrag in beeld gebracht van € 7,7 miljoen voor opvang voor ex-asielzoekers na het indienen van een reguliere (lees: veelal medische) aanvraag. In de huidige situatie worden deze mensen niet verwijderd en verblijven ze óók voor reguliere procedures nog in de opvang. De kosten daarvan zijn niet bekend.

In de asielprocedure zijn diverse financiële risico's te benoemen. De drie grootste financiële risico's zijn het landenbeleid incl. besluitmoratoria/aanhouden beleid, de plaatsing van statushouders in de gemeenten en de ketensamenwerking:

- indien er (langdurig) sprake is van aanmeldingen van een bepaalde nationaliteit waarvoor bepaald beleid geldt (bijv. een besluitmoratorium/aanhouden beleid) betekent dat direct langdurig(er) verblijf in de opvang. Dat heft dan direct een groot aantal besparende maatregelen op;
- indien gemeenten er niet (of niet voldoende) in slagen statushouders uit de centrale opvang te plaatsen, betekent dat dat besparende maatregelen die aan de voorkant van het proces worden verwacht niet worden bereikt. Het meest treffende voorbeeld hiervan is de acht weken opvang die we "verdienen" (€ 26,1 miljoen) doordat in principe alle asielzoekers de aanmeldprocedure verlaten terwijl ze nader gehoord zijn en de correcties en aanvullingen zijn ingediend;
- in de vreemdelingenketen geldt ook dat een ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Dat betekent dat alle partijen in staat moeten zijn om snel(ler) op te schalen bij piekbelasting. Indien dat bij één of meerdere partners niet lukt heeft dat direct gevolgen voor de doorlooptijden en dus óók voor de financiën (langduriger verblijf in de TNV of vervolgoopvang).

Afrondend kan gesteld worden dat de nieuwe procedure aangevuld met enkele andere beslissingen waarschijnlijk kosten zal besparen. Het vorenstaande is -zoals gezegd en hierboven met enkele voorbeelden geïllustreerd- echter moeilijk of niet te vergelijken. Op zich lijken de kosten van de beleidsvoornemens (zie bijlage 4b) hoger uit te vallen dan de besparingen. Ten opzichte van de Business Case bedragen de besparingen ongeveer € 10,8 miljoen op dezelfde beleidsvoornemens die ook in de Business Case zijn berekend (besparing € 17 miljoen). De besparingen ten opzichte van de huidige procedure en omstandigheden zijn met name terug te voeren op de huidige duur van de opvang in zowel de TNV als in de vervolgoopvang voor mensen die bijvoorbeeld een vervolprocedure aanvragen. Naar verwacht wordt die verblijfsduur door de nieuwe procedure gekoppeld met organisatorische ingrepen (zoals een derde land-AC) aanzienlijk korter en zal daarin de besparing plaatsvinden. Hoe groot die zal zijn is niet/nauwelijks te voorspellen of te meten omdat hiervoor een aantal gegevens niet beschikbaar was tijdens de EAUT.

Voor het grootste deel komt die kostenbesparing dus voort uit een mix van beleidsvoornemens én de inzet die gepleegd gaat/zal worden om het organisatorisch zo te regelen dat alle aanvragers in het AC nader gehoord zullen worden en de correcties en aanvullingen zijn ingediend als de aanvrager het AC verlaat. Zoals gezegd levert de verkorting van de procedure die hierdoor optreedt een besparing op van € 26,1 miljoen. Het is derhalve uit kostenoverwegingen cruciaal dat deze beleidsmaatregel wordt toegepast en de uitzonderingen hierop minimaal zullen zijn.

Personele gevolgen

Voor alle organisaties zal de aard van het werk in beginsel niet wijzigen doch nadrukkelijk verschuiven naar een ander moment in de procedure of geïntensiveerd worden. Wellicht zal men op meerdere locaties (derde land-AC en TNV's) inzetbaar moeten zijn. Nu al is een nauwere samenwerking tussen de Raad voor Rechtsbijstand en de IND waar te nemen in verband met het plannen (het blokkenmodel); hiernaast wijzigt er ook niet veel voor de mensen die werkzaam zijn in de beroepsprocedures (met uitzondering van de ex-nunc toets welke extra scholing zal betekenen en een taakverzwaring). De grootste personele gevolgen van de nieuwe asielprocedure zijn vermoedelijk voor de advocatuur. De IND zal haar werkzaamheden, gezien de belangen van een snellere en zorgvuldige afdoening, meer moeten focussen op de eerste dagen van de procedure. Dat betekent dat de capaciteit die de IND daar nu in te zetten heeft in vergelijking met de huidige OC-capaciteit zal moeten verschuiven. Getracht zal moeten worden daar zo veel mogelijk ook de ervaringen van de pilots AC-OC Integratie en Casemanagement in te schuiven. Hoe dan ook, organisatorisch zal de IND de nodige stappen moeten nemen en zal telkens de flexibiliteit in oenschouw moeten worden gehouden.

Bijlage 4b

Onderbouwing financiële berekeningen

Beleidsvoornemen	Kosten volgens BC	Baten volgens BC	Kosten na EAUT	Baten na EAUT	Verklaring Verschil/Toelichting
Vorbereidingstermijn					
1. Nieuwe benaming	0	0	0	0	
2. 6 dagen rusttijd in TNV	4	0	2,6	0	Het verschil met de Business Case wordt verklaard door de gemiddelde verblijfstijd (12 dagen in deze berekening en 21 dagen in de Business Case).
3a. Voorlichting VWN	0	0	0	0	
3b. Vorbereiding Rechtsbijstand	3	0	2,4	0	Uurtarieven zijn anders in Business Case.
4. Medisch onderzoek in TNV	2	0	2	0	
5. Identiteitsonderzoek in TNV	0	0	0	0	
6. Uitzondering op voorbereidingstermijn	0	0	0	0	
Algemene Asielprocedure					
1a. Meer tijd IND	4	0	4,2	0	Afrondingsverschil.
1b. Langere verblijfstijd in AC	6	0	6	0	2,8 miljoen IND (ACS) en 3,2 COA (hotelfunctie land-AC).
2a. Meer tijd rechtsbijstand	6	0	7,3	0	Uurtarieven zijn anders in Business Case.
2b. Continuïteit rechtsbijstand	0	0	0	0	
3a. Iedereen in AC nader gehoord	0	0	2,4	0	Het betreft hier met name de kosten voor een 3e land-AC hetgeen o.a. noodzakelijk is om dit beleidsvoornemen uit te kunnen voeren.
3b. Geen dubbeling van nadere gehoren	0	1	0	1,3	Uurtarief tolken is hoger dan Business Case.
3c. Alle C&A's binnen de 8 procesdagen	0	0	0	0	
4. Gevolgen en beperkingen bindende termijnen IND	0	0	0	0	
5. <i>Persoonlijke aspecten meenemen in procedure</i>	0	0	1,5	0	Aanpassing productnorm.
6. Wijziging afdoeningspercentages	0	33	0	21,6	Verschil in afdoeningspercentages en bezettingsgraad.

7a. Voorzien in buffercapaciteit	3	0	18,9	0	In Business Case enkel bedrag opgenomen voor IND en niet voor andere organisaties (w.o. COA). De kosten voor de IND worden beraamd op 1,3 miljoen. Een ander deel van de kosten t.b.v. de IND zijn opgenomen bij beleidsvoornemen 3a van de Algemene Asielprocedure.
7b. Doelmatige alternatieve inzet buffercapaciteit	0	0	0	0	
8. Consequenties ACS	3	0	0	0	In EAUT kosten verrekend bij 'Langere verblijfsduur in AC'.
Verlengde Asielprocedure	Kosten volgens BC	Baten volgens BC	Kosten na EAUT	Baten na EAUT	
1. Afname gemiddelde verblijfsduur	0	27	0	26,1	Verskil in afdoeningspercentages en bezettingsgraad.
2. Mogelijk verdere reductie beslistermijn	0	0	0	0	
Opvang					
1. Opvang gedurende AC beroep	5	0	3,6	0	Het verschil wordt voor het COA-deel (2,6 miljoen) veroorzaakt door de veranderingen in de afdoeningspercentages en de gemiddelde verblijfsduur. DT&V-kosten betreft 1 miljoen.
2. Opvang onder nadere voorwaarden voor ex-asz	0	0	7,7	0	In Business Case buiten beschouwing gelaten.
3. Herinrichting M50 loket	0	0	0	0	
Herhaalde Aanvragen					
1. Aanpassing ex-nunc toetsing	0	1	0	1	
2. Versobering procedure vervolgaanvragen	0	0	0	0	
3. Minder en kortere vervolgpcedures	0	0	0	0	
Terugkeer					
1. Inrichting VBL	0	0	1,8	0	Oorspronkelijk bedrag 6,8 miljoen; hiervan is 5 miljoen afgetrokken in welk bedrag reeds voor de inrichting van een VBL is voorzien.
2. Uit verblijf in VBL blijkt grond vreemdelingenbewaring	1	0	1,4	0	

3. Meer inzet op dialoog over migratie	0	0	0	0	
4. Expliciet benadrukking verband migratie en buitenlands beleid	0	0	0	0	
5. Voortzetten HRT na medio 2008	0	0	0	0	
6. Introductie persoonlijk ontwikkelingsfonds	0	0	0	0	
7. Herintegratieprojecten voor andere doelgroepen	0	0	0	0	
Overig					
1. Aanpassen voorzieningen in de TNV	0	0	0	0	Zie punt 2 van 6 dagen rusttijd TNV.
2. Aanpassen voorzieningenniveau (capaciteit in ACS) in verband met de voorbereidingstermijn	0	0	0	0	In EAUT is 4,2 miljoen berekend, doch verwezen naar aparte begroting nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol en daardoor hier buiten beschouwing gelaten.
3. Extra inzet rechtspraak incl. tolken door meer verwachte AC-beroepen omdat er opvang wordt verleend (daardoor ook minder OC-beroepen)	1	0	0	0	In EAUT geen significante kosten gesignaleerd.
4. Extra inzet IND t.b.v. de beroepen zoals hierboven bedoeld	1	0	0	0	In EAUT geen significante kosten gesignaleerd.
5. Medische adviezen op basis van (extra) aanvragen op medische gronden	2	0	2	0	
6. Taakverzwaring rechtspraak als gevolg van de ex-nunc toetsing	2	0	2	0	
7. Taakverzwaring IND/PV als gevolg van de ex-nunc toetsing	2	0	2	0	
	45	62	67,8	50	
In de Business Case niet of (deels) of als PM-post opgenomen, in EAUT gevisionaliseerd:					
<i>Persoonlijke aspecten meenemen in procedure</i>			-1,5		
<i>Inrichting VBL</i>			-1,8		6,8 miljoen minus de 5 miljoen (zie Terugkeer 1).
<i>Opvang onder nadere voorwaarden voor ex-asz</i>			-7,7		
<i>Voorzien in buffercapaciteit (COA-deel)</i>			-17,6		
	45	62	39,2	50	
	Kosten volgens BC	Baten volgens BC	Kosten na EAUT	Baten na EAUT	

Uitgangspunten bij berekeningen:

1. Kostprijs COA: € 18.000,- conform aannames in de Business Case
Let op! Prijsdifferentiatie per opvangmodaliteit mogelijk⁸
2. Bezettingsgraad: TNV: 87,5%, reguliere opvang 89%
3. Uurtarief tolken: € 100,- voor rechtsbijstand, € 88,- voor IND
4. Afdoeningspercentages in EAUT 40% Algemene Asielprocedure (16% afw. en 24% inw.), 60% Verlengde Asielprocedure
5. Gereflecteerd aan instroom, afdoeningen en onderzoeken van laatste zeven maanden

Risico's:

1. Gemeenten moeten taakstelling uitplaatsing statushouders volbrengen
2. Landenbeleid
3. Ketensamenwerking

⁸ Uit de beleidswijzigingen zijn, voor wat betreft de COA-capaciteit, vijf verschillende capaciteitsvormen te onderscheiden: Ontvangstlocatie (OL), RVL, POL (nabij behandelkantoren), Azc en VBL. In deze EAUT is gerekend met een kostprijs van € 18.000 per capaciteitsplaats. Dit is een gemiddelde prijs. Hieronder wordt de prijsdifferentiatie per modaliteit kwalitatief toegelicht.

Voor alle COA-accommodaties wordt uitgegaan van het huidige PvE van een asielzoekerscentrum, met per modaliteit mogelijke afwijkingen van dat PvE. Voor de Hotelfunctie (POL) nabij de behandelkantoren zullen bijvoorbeeld minder spreekruimtes en voorzieningen voor ketenpartners nodig zijn, wat kan resulteren in een lagere kostprijs. Dit kan overigens alleen indien de POL uitsluitend voor deze functie wordt gebruikt. Indien deze locatie ook deels als RVL wordt gebruikt, zal dat niet gelden. Bij de VBL is sprake van een 'plus' ten opzichte van het PvE van een Azc vanwege cameratoezicht, hekwerk en een school op het terrein. Daarnaast moet bij een VBL rekening worden gehouden met hogere kosten in verband met faciliteiten voor de betrokken gemeente.

Het huidige PvE van een Azc zal niet wijzigen als gevolg van de voorgestelde wijzigingen. Het PvE van een RVL wijkt af van die van een Azc voor wat betreft de kookfaciliteiten. Dit zal nauwelijks effect hebben op de kostprijs. Voor het overige (kantoorkuipen, speelzaal, recreatievoorzieningen) is sprake van een gelijke Programma van Eisen.

Voor wat betreft de financieringsafspraken blijven de afspraken rondom de opvang van asielzoekers ongewijzigd. Voor de OL, RVL, POL en de VBL moet, gezien de geringere omvang en de daardoor lagere flexibiliteit, worden uitgegaan van afspraken die gelijk zijn aan die van de structurele capaciteit. Voor de RVL (TNV) is dit overigens in de huidige afspraken ook al het geval.

Afspraken rondom structurele capaciteit hebben betrekking op de bestel- en afrekensystematiek en de manier waarop wordt omgegaan met groei en krimp. In de praktijk hoeft dit niet te betekenen dat bij krimp van bijvoorbeeld een RVL het Ministerie van Justitie voor de volledige krimpkosten moet opdraaien. Doordat alle locaties in de basis een zelfde PvE kennen, kan inzet voor een andere opvangvorm mogelijk zijn waarbij er alleen nog sprake is van transitiekosten.

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
Afdeling IND Informatie-en Analysecentrum (INDIAC)

Juli 2008