



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

ASIELZOEKERSBELEID

APRIL 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995

DEELRAPPORT NR. 6



Eindrapport van de heroverwegingswerkgroep

ASIELZOEKERSBELEID

April 1994

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	<u>Verantwoording</u>	1
2.	<u>Probleemstelling, onderzoeksterrein en aanpak</u>	1
3.	<u>Analyse</u>	
3.1	Procesbenadering en stroomdiagram	2
3.2	Instroom en toelatingsbeleid	4
3.3	Verwijderingsbeleid	6
3.4	Behandeling van asielverzoeken, opvang en uitstroom	7
3.5	Kosten van het asielzoekersbeleid	10
3.6	Conclusies	11
4.	<u>Voorstellen</u>	
4.1	Aanpak van de asielzoekersproblematiek: flow control	12
4.2	Het voortraject: de instroom als variabele	13
4.3	Gerichter toelatingsbeleid	17
4.4	Intensivering van het verwijderingsbeleid	19
4.5	Gevolgen voor behandeling, opvang en uitstroom	20
4.6	Bestuurlijke organisatie	23
4.7	Illegaliteit en vreemdelingenbeleid	25
5.	<u>Slot</u>	25
	Overzicht voorgestelde concrete maatregelen	26

Bijlagen

I	Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep	
II	Beschrijving en knelpunten asielzoekersbeleid (deelrapport)	
	1. Instroom	
	2. Behandeling van asielverzoeken	
	3. Opvang	
	4. Uitstroom	
	5. Verwijdering	

1. Verantwoording

In dit rapport wordt verslag gedaan van een heroverwegingsonderzoek door een breed samengestelde interdepartementale werkgroep naar een structurele aanpak van de asielzoekersproblematiek. Tot dit onderzoek heeft de ministerraad in 1993 besloten. De werkgroep is zich bewust van de politieke en maatschappelijke gevoeligheden van het uiterst complexe beleidsterrein. Dit besef heeft haar er niet van weerhouden te komen met een herijking van het beleid en met ingrijpende voorstellen die er toe moeten leiden de asielzoekersproblematiek beheersbaar te maken, ook in bestuurlijk opzicht. Daartoe is het asielzoekersbeleid uitvoerig beschreven en geanalyseerd, rekening houdend met de beleidswijzigingen die het kabinet sinds de zomer van 1993 heeft doorgevoerd dan wel recentelijk in gang heeft gezet. De voorstellen die zijn uitgewerkt zijn op consistentie getoetst en geconcretiseerd tot een samenhangend pakket complementaire beleidsmaatregelen. De werkgroep beveelt aan haar voorstellen te betrekken bij het beraad over de kabinetsformatie.

2. Probleemstelling, onderzoeksterrein en aanpak

De instroom van asielzoekers in Nederland is na een stabilisatie in de periode 1989-1992 op circa 20.000 in 1993 gestegen naar 35.000 en zal dit jaar, gezien de instroom in het eerste kwartaal van 1994, mogelijk verdubbelen ten opzichte van 1993. Er zijn geen aanwijzingen dat de toename incidenteel is. De situatie in traditionele herkomstlanden, te verwachten nieuwe brand- of oorlogshaarden en de in vergelijking met West-Europa slechte sociaal-economische situatie in bepaalde delen van de wereld wettigen de prognose, dat de komende jaren sprake zal zijn van asielzoekersstromen van een voortdurend grote omvang.

De instroomaantallen hebben geleid tot grote druk op met name opvang- en behandelingscapaciteit, tot stagnatie in de uitstroom naar woningen in gemeenten en tot stuwmeervorming bij de rechterlijke macht. Tegelijkertijd is ook het maatschappelijk draagvlak van het asielbeleid onder druk komen te staan. De beleidsreactie is mede door onzekerheid over de toekomstige instroom tot nu toe vooral incrementeel en accomoderend van aard geweest, waarbij bovendien de aannames waarop de beleidsreacties zijn gebaseerd tot dusverre structureel te optimistisch zijn gebleken. De beleidsinspanningen zijn er op gericht de steeds weer stijgende instroom te verwerken. Daarbij wordt de instroom als exogeen en gegeven beschouwd en wordt er bovendien gedacht in voorraadgrootheden in plaats van in stroomgrootheden. Zodoende is de behandel- en opvangcapaciteit uitgebreid, zijn procedures bijgesteld, zijn afspraken gemaakt met de gemeenten over taakstellingen voor de opvang van verblijfsgerechtigden (gekoppeld aan een wetsvoorstel terzake van verdeelmechanisme en zorgplicht) en is de vreemdelingenwet aangepast aan veranderingen in de buurlanden. Procesbeheersing op basis van de kracht van de zwakste schakel blijkt echter problematisch. De facto is de laatste jaren de opvang van asielzoekers het "ventiel" geweest om de druk, ontstaan bij de behandeling van asielverzoeken en bij de uitstroom naar reguliere huisvesting op te vangen. De ventiel functie heeft in samenhang met de stijging van de asielzoekersaantallen geleid tot grote uitbreiding van de rijksopvangfaciliteiten (waaronder een aantal dure noodopvangvoorzieningen). Deze aanpak, die past in het genoemde voorraaddenken, betekent een aanslag op de effectiviteit en doelmatigheid van het gehele asielzoekersbeleid. Eén en ander heeft de kosten van het asielzoekersbeleid doen stijgen

tot een niet voorziene omvang.

Voor een nadere beschrijving van het huidige beleid (onderdelen instroom, behandeling asielverzoeken, opvang, uitstroom en verwijdering) wordt verwezen naar bijlage II.

De heroverwegingswerkgroep heeft nadrukkelijk getracht de tot nog toe incrementele en accommoderende aanpak te overstijgen en te komen tot een bredere, fundamentele analyse van het Nederlandse asielbeleid, waarbij wordt gedacht in stroomgrootheden. Het onderzoeksterrein van de heroverwegingswerkgroep wordt gevormd door het beleid, dat specifiek betrekking heeft op asielzoekers vanaf het moment van binnenkomst in Nederland (asielverzoek) tot het moment van uitstroom als statushouder/verblijfsge-rechtigde naar een reguliere woning in een gemeente danwel het moment van vertrek (verwijdering of uitzetting) uit ons land. Daarbij heeft de heroverwegingswerkgroep met name ook aandacht geschonken aan het voor- en natraject. Immers, de fase voorafgaande aan de binnenkomst is van grote invloed (pull- en push-factoren, aard van de eerste reactie op instroommu-taties), evenals het traject na het moment van uitstroom naar een reguliere woning (integratie in de Nederlandse samenleving, gebruik van collectieve voorzieningen als onderwijs en sociale zekerheid) danwel na de beslissing tot verwijdering/uitzetting (illegalenproblematiek).

3. Analyse

3.1 Procesbenadering en stroomdiagram

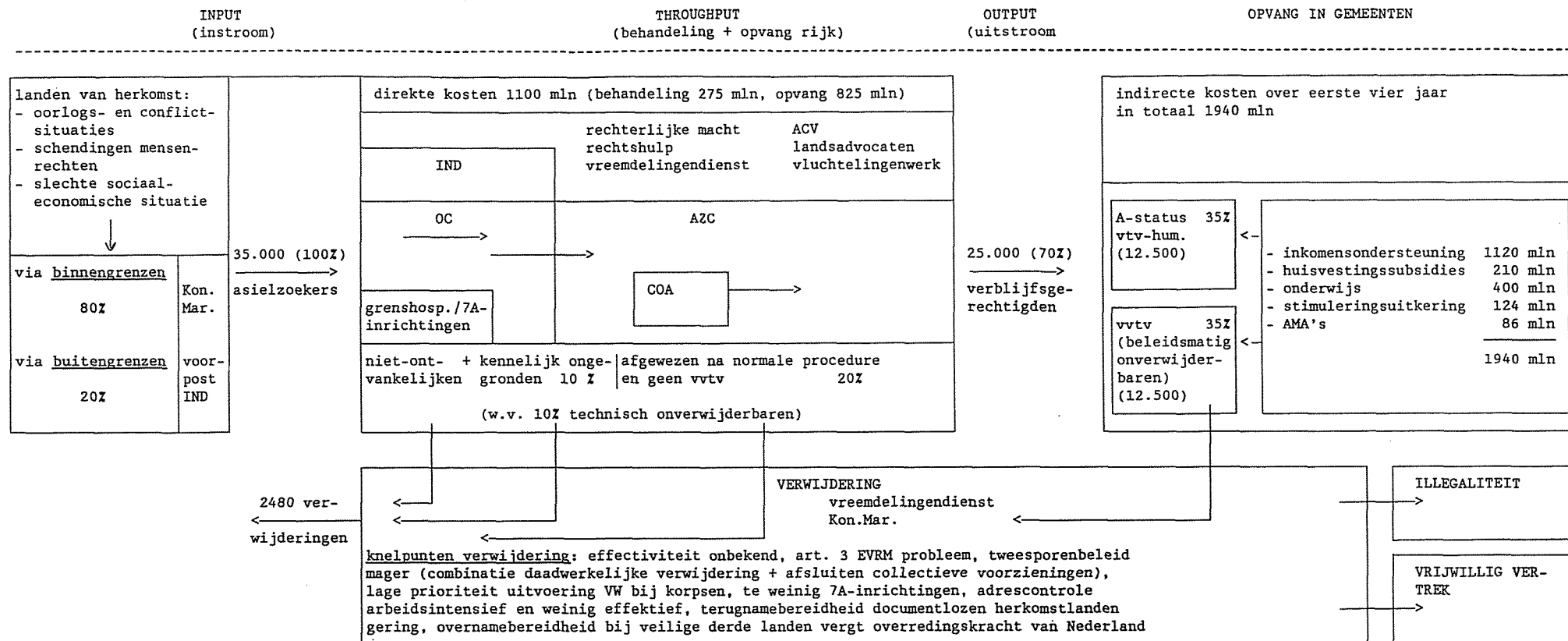
In bijgaand stroomdiagram A (blz. 3) is het hele asielproces schematisch weergegeven met een aanduiding van de betrokken overheidsdiensten en overige procesactoren, en van de kosten. Daarbij is uitgegaan van het "going concern" in 1993. In het stroomdiagram is tevens opgenomen een overzicht van de belangrijkste knelpunten in de verschillende fasen van het proces. Een globale getalsmatige analyse van de instroom in 1993 geeft het volgende beeld.

Er zijn 35.000 asielzoekers, waarvan:

- . 10% van de verzoeken niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond;
- . 35% een vluchtelingenstatus (A-status) krijgt of vergunning tot verblijf (vtv) op humanitaire gronden (vroeger ook B-status genoemd);
- . 35% een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) voor maximaal drie jaar krijgt (zogenaamd "beleidsmatig onverwijderbaren", niet te verwij-deren in verband met de tijdelijke situatie in het land van herkomst);
- . 20% wordt afgewezen na het doorlopen van de gehele asielprocedure.

Dit betekent dat 90% van de asielzoekers in eerste instantie moet worden opgevangen.

Na de asielprocedure heeft derhalve 70% van de asielzoekers een verblijfs-titel (al dan niet tijdelijk) gekregen. Daarvan is globaal de helft permanent (A-status en vtv-humanitair) en de andere helft voorwaardelijk (vvtv). In principe blijft de genoemde 70% van de ingestroomde asielzoekers in Nederland en doet vroeger of later een beroep op de collectieve voorzie-ningen (huisvesting, onderwijs, kinderbijslag, sociale zekerheid, gezond-heidszorg etc.). Van de 30% afgewezen asielzoekers is 10% "technisch onverwijderbaar" (geen documenten, tegenwerking door autoriteiten van land van herkomst). In 1993 zijn 2480 afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uitgezet of vertrokken onder toezicht. Over de omvang van het aantal



knelpunten instroom

- NL heeft veel "pull"-factoren
- verhoging instroom door beleidswijzigingen in buurlanden
- geen controle binnengrenzen en verdrag Schengen/Dublin/EURODAC
- oorzaken instroom uit oorlogslanden nationaal niet of nauwelijks te beïnvloeden
- mensenrechtenschendingen en slechte soc.-ec. situatie als oorzaken instroom alleen in Europees verband aan te pakken (lange termijn)
- bewijsregels en overgaveprocedure mitigeren Schengen/Dublin-instroom-beheersingseffekt en leiden tot opvangproblematiek
- weinig restrictieve interpretatie van art. 3 EVRM leidt tot toename van beleidsmatig onverwijderbaren
- geringe betrokkenheid van BUIZA/OS bij nationale asielzoekersproblematiek faktor bij adequate beoordeling situatie herkomstland, bij snelle introductie veilige(derde) landen en opvang in regio en bij anticipatie op nieuwe instroom
- "racketeers"/wervende reisagenten

knelpunten behandeling asielverzoeken

- documentlozen een probleem
- gescheiden ministeriële verantwoordelijkheid voor procesonderdelen leidt tot belangentegenstelling en inefficiency
- te geringe en inflexibele behandelingscapaciteit leidt tot vertraging
- snelle/adequate info over land van herkomst (ambtsberichten) niet altijd beschikbaar
- hulpverleningsactoren gebaat bij handhaving status quo; vaste afspraken met rechtshulp over voorbereidingstermijnen vertragen afdoening kansloze asielverzoeken
- effecten wijzigingen in VW en afhandelingssnelheid Vreemdelingenkamer onzekere factoren
- 30% van de asielverzoeken betreft asielzoekers < 18 jaar, waarvan 1450 alleenstaande minderjarigen (AMA's)
- stuwmeervorming bij rechterlijke macht leidt tot hoge werkdruk en extra opvangkosten

knelpunten centrale opvang

- te geringe opvangcapaciteit die voortvloeit uit knelpunten bij instroom, behandeling en uitstroom (zowel grenshospitium als OC/AZC's)
- bestuurlijke verhouding rijk/gemeenten bemoeilijkt vestiging centra
- ad hoc beleid leidt tot hoge kosten, planning moeilijk door onzekerheid instroom, voorgenomen modelaanpassingen niet gericht op veel hogere instroom, opbouw reservecapaciteit onhaalbaar door begrotingssystematiek
- stabiliteit opvang niet groot door tijdelijke contracten
- bestuurlijke constellatie "throughput" leidt tot onevenwichtige oplossingen: meer opvang i.p.v. meer behandelcapaciteit
- verlaten van sociale beheersbaarheiddoel en kwaliteitsnormen opvang maatschappelijk onaanvaardbaar
- lange verblijfsduur in opvang is inhumaan en leidt tot zorggeconditioneerdheid
- afgewezen asielzoekers juridisch niet uit opvang te verwijderen

knelpunten uitstroom

- verantwoordelijkheidsverdeling rijk/gemeenten diffuus geworden, onduidelijkheid over taken en middelen (o.a. door bekostigingssystematiek medebewindstaken), tegengestelde belangen
- asielzoekersproblematiek door gemeenten ervaren als rijksproblematiek
- sanctie-instrumentarium onderontwikkeld/te weinig toegepast
- op middellange termijn stagnering uitstroom door tekorten op woningmarkt, op kortere termijn ook bij verdere stijging uitstrooiaan-tallen
- onduidelijkheid over integratievermogen statushouders, over rendement van integratie-voorzieningen en besteding doorstroombevorderende stimuleringsuitkering; geringe flexibiliteit meerjarenplanning voorzieningen
- uitvoerings- en handhavingsproblematiek vvtv-regelingen
- bij verdere stijging uitstrooiaan-tallen en bij optreden van huisvestings- en integratieknelpunten gevaar van verder draagvlakverlies

afgewezen asielzoekers dat illegaal in Nederland blijft danwel vrijwillig vertrekt bestaat door het ontbreken van nadere gegevens geen inzicht. Een fors aantal afgewezen asielzoekers blijftgebruik maken van de asielzoekers-opvang waaruit zij op juridische gronden niet verwijderd kunnen worden.

3.2 Instroom en toelatingsbeleid

Voor een analyse van de verhoogde instroom van asielzoekers in Nederland moet gekeken worden naar de redenen waarom mensen wegvlugten uit hun land (push-factoren) en vervolgens waarom zij dan juist naar Nederland komen (pull-factoren, de aantrekkingskracht van ons land).

Als push-factoren zijn grofweg te onderscheiden mensenrechtenschendingen, oorlog- en conflictsituaties en de sociaal-economische situatie in het land van herkomst. Ten aanzien van de meeste voor Nederland belangrijkste landen van herkomst valt op korte termijn niet te verwachten dat de oorzaken van vluchtgedrag van mensen worden weggenomen. Daarbij komt dan nog de mogelijke nieuwe instroom vanuit een aantal potentiële oorlogs- en brandhaarden in de wereld. Te denken valt aan landen als Kosovo, Albanië en Macedonië voor wat betreft Oost-Europa, aan landen van de voormalige Sovjet-Unie en aan de deelrepublieken van het nieuwe Rusland, aan de grensgebieden van Turkije, Iran en Irak (Koerdenproblematiek), enkele Noord-Afrikaanse landen (fundamentalisme, met name Algerije) en een aantal sub-Sahara-landen. Met name in landen in Afrika maar ook in andere landen zullen de conflicten niet zozeer langs staatkundige maar eerder langs etnische of tribale scheidslijnen ontstaan. Een aantal oorlogen zal gepaard gaan met mensenrechtenschendingen en/of een zeer slechte sociaal-economische situatie.

Ook de beeldvorming omtrent Nederland in herkomstlanden is een faktor van belang. Blijkens recent (voorlopig) onderzoek is voor ongeveer 60% van de asielzoekers Nederland een bewuste keuze. Een aantal pull-factoren is te onderscheiden. Het gaat niet alleen om het algemene beeld van ons land als rijk, westers land met een lange humanitaire traditie en een relatief hoog voorzieningenniveau voor wat betreft rechtshulp, opvang, huisvesting en collectieve voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Ook de gastvrije bejegening bij binnenkomst in ons land en de verwachtingen over de kans om in Nederland te blijven zijn belangrijk. Onder de huidige omstandigheden is die kans groot: uiteindelijk leidt een hoog percentage (70%) van de asielverzoeken tot het verlenen van een verblijfstitel (al dan niet tijdelijk). Daarbij speelt niet alleen een rol dat de instroom voor een groot deel asielzoekers betreft die afkomstig zijn uit landen waar de algemene situatie zeer slecht is. Ook de toepassing van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en de rechterlijke en parlementaire controle daarop zijn van belang. De Nederlandse wetgeving en bestuurspraktijk geven een ruimere uitleg aan de internationale verdragen terzake dan op grond van de verdragsbepalingen strikt noodzakelijk is. Daarmee verschilt het Nederlandse toelatingsbeleid van ons omringende landen¹. Zo is de asielwetgeving in Duitsland aangescherpt. De aanscherping leidde tot een daling

¹

Eén van de leden van de heroverwegingswerkgroep distantieert zich van deze stelling. Hij acht bedoeld verschijnsel het gevolg van staande jurisprudentie en politieke besluitvorming. Dat hierdoor het Nederlandse toelatingsbeleid zou verschillen van de ons omringende landen kan niet door hem worden onderschreven. Zo heeft Duitsland van doen met zeer vergelijkbare omstandigheden, die het verwijderingsbeleid naar bepaalde landen bemoeilijken.

van de Europese instroom, maar tegelijkertijd steeg de instroom van asielzoekers in Nederland. Daarnaast is voor hen die niet tot Nederland zijn toegelaten op grond van niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van hun asielverzoek of vanwege afwijzing van hun asielverzoek na de volledige procedure, de kans om daadwerkelijk uit Nederland te worden uitgezet niet groot. Het van veel asielzoekers ontbreken van (reis-)documenten vormt hierbij een belangrijke belemmering. Tot slot trekken in Nederland verblijvenden op hun beurt weer nieuwe groepen asielzoekers (familie, bekenden) uit het land van herkomst aan.

Het hoge percentage aan asielzoekers toegekende verblijfstitels vloeit voort uit het feit dat het huidige asielbeleid in aanzienlijke mate een gedoogbeleid is. Op grond van artikel 22 van de nieuwe Vreemdelingenwet (VW) (gebaseerd op artikel 3 EVRM) kan een asielzoeker die niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus (krachtens artikel 15 van de VW, gebaseerd op artikel 33 van het Verdrag van Genève) toch tot Nederland worden toegelaten. In het geval namelijk dat de individuele situatie van de asielzoeker verwijdering naar zijn land van herkomst niet toestaat, komt hij in aanmerking voor een vtv-humanitair. Komt de asielzoeker niet in aanmerking voor toelating als vluchteling en ook niet voor een vtv-humanitair, maar is vanwege de algemene situatie in het land van herkomst terugkeer naar dat land (beleidsmatig) niet mogelijk, dan kan hem een vtv worden verleend. Deze vergunning wordt voor maximaal drie jaar verleend en kan onder andere worden ingetrokken in het geval de situatie in het land van herkomst zich verbetert. De vtv maakt het mogelijk een niet-ingewilligde asielaanvraag na drie jaar vtv (behoudens contra-indicaties) om te zetten in een verblijfsvergunning zonder beperkingen, de vtv-humanitair². In het huidige beleid kan aan twee categorieën zogenaamde beleidsmatig onverwijderbaren een vtv worden verleend: gedoogde asielzoekers en ontheemden³.

Nederland komt met de vtv-humanitair en de vtv als verblijfstitels ruimschoots haar verdragsverplichtingen na, aangezien artikel 3 EVRM niet verplicht tot het geven van een verblijfstitel. De ruime uitleg die aan de verdragsverplichtingen wordt gegeven, kan vooral worden toegeschreven aan praktische overwegingen van deels humanitaire aard⁴ en aan de interactie tussen de rechterlijke macht en de bestuurspraktijk in ons land ten aanzien

² Hier doet zich de situatie voor, dat op grond van artikel 3 EVRM het zo kan zijn, dat iemand zowel niet kan worden toegelaten alsook niet kan worden uitgezet.

³ Gedoogd is een asielzoekers die na onderzoek van zijn asielaanvraag niet in aanmerking komt voor een verblijfstitel, maar die in verband met de algehele situatie in het land van herkomst niet gedwongen wordt verwijderd. Op dit moment betreft het vooral asielzoekers uit landen als Afghanistan, Angola, Irak, Soedan en Somalië. Ontheemden zijn ontheemd geraakt ten gevolge van plotselinge en grootschalige calamiteiten zoals burgeroorlog in hun land van herkomst. Zij melden zich in groten getale in Nederland. Vanwege de situatie in hun land van herkomst kunnen zij voorlopig niet terugkeren. De massaliteit van de instroom van ontheemden maakt een gedegen onderzoek naar de asielaanvraag van de ontheemde voorshands onmogelijk. In afwachting van dit onderzoek krijgt de ontheemde een vtv. Op dit moment worden uitsluitend onderdanen van Bosnië-Herzegowina door Nederland als ontheemd aangemerkt.

⁴ In het verleden werden de afgewezen asielzoekers die om beleidsmatige redenen niet konden worden verwijderd noodgedwongen in procedure gehouden. Dit vormde ondermeer een aanzienlijke belasting van de justitiële procedures: de gemiddelde procedureduur bedroeg destijds vele jaren, hetgeen op zichzelf ook weer een pull-factor vormde. Om aan deze situatie een einde te maken besloot het kabinet in 1991 voor hen een aparte verblijfsrechtelijke regeling te creëren (de zogenaamde gedoogdenregeling), die inmiddels - na discussie in de Tweede Kamer - in de herziene Vreemdelingenwet (artikel 9a) in de vorm van de vtv is neergelegd. Bovendien werd ten behoeve van gedoogde asielzoekers een model van gefaseerde integratie ontwikkeld.

van het asielbeleid. Extensieve interpretatie van de toelatingscriteria in individuele gevallen door de rechterlijke macht leidt tot stille precedentwerking, die doorwerkt op de bestuurspraktijk die deze interpretatie van individuele gevallen op haar beurt weer generaliseert⁵. Dit vormt dan weer een leidraad voor de rechter. Daarnaast wordt in de bestuurspraktijk op voorhand rekening gehouden met veronderstelde maatschappelijke en politieke reacties op het toelatingsbeleid. Dit spruit voort uit een meer algemeen kenmerk van het openbaar bestuur in Nederland: een geneigdheid tot berusten en gedogen indien consequente handhaving van wet- of regelgeving aanzienlijke last of feitelijk leed voor derden met zich mee zou brengen. Een en ander leidt tot "vervuiling" van de categorie vluchtelingen.

Een (grote) probleemgroep wordt gevormd door de vvtv'ers. De vvtv is bedoeld als titel voor een tijdelijk verblijf. In de praktijk zullen echter naar verwachting weinig vvtv-ers terugkeren naar het land van herkomst, omdat de situatie in het land van herkomst het niet toelaat, of omdat men niet terug wil. Houders van een vvtv mogen gedurende hun voorlopig verblijf van drie jaar reeds gefaseerd integreren in de Nederlandse samenleving. Basiseducatie en andere onderwijsvoorzieningen in het eerste jaar en toegang tot beroepsscholing en mogelijkheden van kortdurend werken in het tweede jaar leiden tot vrije toegang tot de arbeidsmarkt in het derde jaar. Wat betreft de terugkeermogelijkheden zij opgemerkt dat de drie-jaartermijn niet aansluit op de vaak langere duur van een conflictsituatie in het land van herkomst. Dit verhoogt de kans op omzetting na drie jaar van de vvtv in een (permanente) vtv-humanitair zonder beperkingen.

3.3 Verwijderingsbeleid

Het huidige uitgangspunt van het verwijderingsbeleid is dat vreemdelingen, waaronder asielzoekers, die niet (meer) in Nederland mogen verblijven op eigen gelegenheid het land verlaten. Daarbij wordt een redelijke termijn (doorgaans 30 dagen) gegund om het vrijwillig vertrek te regelen. Na het verstrijken van deze termijn wordt in beginsel een adrescontrole uitgevoerd door de Vreemdelingendienst. Bij niet-aanwezigheid wordt de vreemdeling geregistreerd en aangemeld bij Justitie als "vertrokken met onbekende bestemming". Als wordt betwijfeld of de vreemdeling op eigen gelegenheid zal vertrekken kan vertrek onder toezicht plaatsvinden en indien gevaar bestaat voor verstoring van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid uitzetting met behulp van de sterke arm. Vertrek onder toezicht en uitzetting worden toegepast op asielzoekers wier verzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard (10% van de instroom) na afwijzing door de rechter van een eventueel beroep op de Vreemdelingenkamer, alsmede op vvtv-ers voor wie geldt, dat de situatie in het land van herkomst verwijdering mogelijk maakt. In die gevallen wordt overgegaan tot vrijheidsbeperkende maatregelen (beschikbaar houden voor daadwerkelijk verwijdering) en zonodig vrijheidsontnemende maatregelen (opname in het grenshospitium). Technisch onverwijderbaren (geen documenten, tegenwerking door asielzoeker zelf en/of autoriteiten land van herkomst) kunnen niet worden uitgezet.

5

De Nederlandse Staat ziet zich hier geconfronteerd met een stringente toetsing uit oogpunt van rechtsbescherming door de rechterlijke macht. Naarmate de situatie in een land van herkomst slechter is wordt bij de rechter de bewijslast in het kader van de toetsing van met name artikel 3 EVRM voor de Staat groter. De rechter dwingt de Staat om aan te tonen dat er ondanks de kennelijk slechte algemene situatie geen bezwaren zijn tegen gedwongen verwijdering van de betrokkene. In het individuele geval lukt dat vaak niet. Daarnaast is de tenuitvoerlegging van het verwijderingsbeleid vaak onderhevig aan heftige maatschappelijke weerstand.

Over de effectiviteit van het verwijderingsbeleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers (30% van instroom) zijn geen harde conclusies te trekken. Hoewel er organisatorisch belangrijke stappen zijn gezet met koppeling van diverse gegevensbestanden, is er nog geen directe link te leggen tussen het aantal afwijzingen en de verwijderingscijfers in een bepaalde periode, en is nog niet aan te geven hoeveel afgewezen asielzoekers met een last tot uitzetting door de Vreemdelingendienst wel en niet zijn verwijderd⁶. Uit de verwijderingsgegevens over 1993 kan worden afgeleid, dat in totaal 2479 asielzoekers zijn vertrokken onder toezicht of zijn uitgezet (3376 in 1992) en dat er 4707 adrescontroles hebben plaats gevonden (4158 in 1992). Bij de bijzonder arbeidsintensieve en vooral in de grote steden weinig effectieve adrescontrole-methode bestaat er geen zekerheid dat de betrokkene Nederland werkelijk heeft verlaten. Evenmin zijn er concrete aanwijzingen voor de mate waarin asielzoekers zich aan het toezicht op het vrijwillige vertrek onttrekken door de illegaliteit in te gaan. Aan de tekortkomingen van het huidige verwijderingsinstrumentarium kan worden toegevoegd de prioriteitsstelling binnen en de aansturing van de regionale en plaatselijke politie-korpsen in de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. De regionale korpschefs zijn verantwoordelijk voor de prioriteitsstelling in hun regio. Geconstateerd moet worden, dat aan uitvoering van de Vreemdelingenwet door de korpsen een lage prioriteit wordt toegekend. Hoewel artikel 4 VW bepaalt dat de korpschef verantwoordelijk is voor het toezicht op vreemdelingen, bepaalt ditzelfde artikel dat de korpschef daarbij de algemene en bijzondere aanwijzingen van de staatssecretaris van Justitie dient op te volgen. De procureur-generaal is belast met het toezicht op vreemdelingen. In de praktijk wordt er door de PG's echter weinig sturing uitgeoefend. De hoogste verwijderingscijfers zouden uiteraard worden gehaald indien alle te verwijderen asielzoekers in afwachting van hun uitzetting in vreemdelingenbewaring zouden worden genomen. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan echter wettelijk vreemdelingenbewaring worden opgelegd. Bovendien is de beschikbare celcapaciteit in Huizen van Bewaring op een dergelijke maatregel niet toegesneden. De geringe kans om daadwerkelijk uit Nederland te worden uitgezet kan nieuwe asielzoekers aantrekken.

3.4 Behandeling van asielverzoeken, opvang en uitstroom

Navolgend worden kort de belangrijkste knelpunten aangegeven die zich voordoen bij achtereenvolgens de behandeling van de asielverzoeken, de opvang van asielzoekers tijdens de toelatingsprocedure en de uitstroom van verblijfsgerechtigden naar reguliere huisvesting in gemeenten. Voor een uitgebreider overzicht van de knelpunten zij verwezen naar bijlage II.

Behandeling van asielverzoeken

Bij de behandeling van de asielverzoeken doen zich bestuurlijke knelpunten voor en deels daaraan gerelateerde knelpunten in de uitvoering. Met betrekking tot de bestuurlijke knelpunten kan worden geconstateerd, dat een snelle uitvoering van de justitiële asielprocedures wordt belemmerd doordat de verschillende procesactoren bij respectievelijk de toelating (Justitie),

⁶ De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is reeds enkele jaren bezig de geautomatiseerde gegevensverwerking zodanig in te richten, dat op snelle wijze kerncijfers kunnen worden gegeven. De ontwikkeling van het zogenaamde INDIS vormt hierbij een belangrijke stap. Op dit moment kunnen over elke gewenste periode verwijderingscijfers worden gegeven met een onderscheid naar methode, nationaliteit en betrokken gemeente.

de opvang (WVC) en de uitstroom (VROM en VNG/gemeenten) niet dezelfde belangen hebben en in dat verband ten aanzien van de te realiseren productiesnelheid niet steeds dezelfde prioriteiten stellen. Vertraging in de behandeling van asielverzoeken die bovendien pieken in de stroom verleende verblijfstitels oplevert leidt op haar beurt tot knelpunten in de opvang en de uitstroom. Ook kunnen inhaaloperaties bij de behandeling van asielverzoeken aanzienlijk organisatorische problemen en/of afstemmingsproblemen voor de opvang en de uitstroom teweeg brengen. Het thans nog gescheiden zijn van de (maar binnenkort te koppelen) informatie- en registratiesystemen van Justitie en WVC draagt bij aan produktievertraging in het proces. De interactie tussen het opvangbeleid en de toelating vormt de belangrijkste faktor voor de efficiency in het proces. Te weinig behandelingscapaciteit en de onmogelijkheid om die bij hogere instroom snel uit te breiden betekent vertraging en stuwmeervorming en een langer beroep op opvangcapaciteit dan strikt nodig. Vervolgens leiden opstoppen in de opvang en over Nederland verspreide noodopvang tot verstoring van de "routing", waardoor Justitie minder snel met de behandeling van verzoeken kan beginnen.

De knelpunten in de uitvoering zijn divers. Wel zijn van de recente wijzigingen in de Vreemdelingenwet verbeteringen te verwachten. Een snellere scheiding van kansloze en kansrijke asielzoekers kan soelaas bieden. Vaste afspraken over voorbereidingstermijnen met bijvoorbeeld de rechtshulp vertragen echter de afdoening van kansloze asielverzoeken. Sommige van de gronden waarop een asielverzoek niet ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond kan worden verklaard, zijn voor verschillende interpretaties vatbaar. Op basis van de huidige regels is het niet altijd mogelijk een "digitale" beslissing te nemen. De voor een snelle afhandeling van de verzoeken benodigde betrouwbare, adequate en actuele informatie over landen van herkomst is niet altijd direkt beschikbaar. De ministeries van BUIZA en Justitie hebben hier niet altijd dezelfde belangen (diplomatieke betrekkingen versus benodigde informatie en ook terugname-overeenkomsten). Het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) neemt sterk toe (1992: 800, 1993: 1450). Het vermoeden bestaat, dat een aantal van hen niet minderjarig is. Het is buitengewoon moeilijk om vast te stellen of er voor deze minderjarigen opvang in het land van herkomst is. Opvang in Nederland van deze groep is zeer kostbaar en brengt mogelijk vervolgstromen op gang.

Opvang van asielzoekers

De benodigde opvangcapaciteit wordt bepaald door de instroom van asielzoekers en de duur van de asielprocedure enerzijds en de uitstroom naar gemeenten van verblijfsgerechtigden anderzijds. Tot nu toe is de opvang gehanteerd als middel om de druk elders weg te nemen (ventielfunctie). Het huidige ad hoc beleid leidt tot hoge kosten, de planning van de capaciteit wordt belemmerd door de onzekerheid over de toekomstige instroomopvang, door tijdelijke contracten voor de opvang is de stabiliteit ervan niet groot en de opbouw van reservecapaciteit in dat verband stuit onder meer op problemen van begrotingstechnische aard. De huidige opvang dient drie doelstellingen: vergroten van de beschikbaarheid van de asielzoekers voor de behandelingsprocedure en eventuele verwijdering (Justitie-keten), bijdragen aan de sociale beheersbaarheid (asielzoekers niet op straat, maar sober en humaan opvangen), en asielzoekers voorbereiden op de integratie op een later tijdstip (WVC-keten). De huidige vervlechting van deze drie functies leidt tot verstoppingen in het systeem en tot een aantal andere inefficiënties. Het verlaten van de doelstelling van de sociale beheers-

baarheid (zoals in Frankrijk) en van de daarbij gehanteerde kwaliteitsnormen kan als maatschappelijk onaanvaardbaar worden aangemerkt. In de huidige situatie van noodgedwongen lang verblijf in de asielzoekerscentra (gegeven een gemiddelde duur van de toelatingsprocedure van thans 12 à 13 maanden) worden de asielzoekers volledig verzorgd. Dit kan leiden tot passiviteit, verveling, individuele en onderlinge spanningen en in sommige gevallen criminaliteit. De kans is groot dat de verblijfsgerechtigden bij de uitstroom uit de centrale opvang inmiddels zorg-geconditioneerd zijn, terwijl zij juist via de arbeidsmarkt zouden moeten gaan integreren.

Uitstroom van verblijfsgerechtigden

De sterke toename van de uitstroom naar gemeenten en de onregelmatigheid daarin heeft materiële gevolgen voor verschillende voorzieningen als huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en inkomen. De vraag naar deze voorzieningen is toegenomen op een veelal voor de gemeenten niet of nauwelijks te beheersen wijze. Daarbij doet zich sterk gevoelen, dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten gaandeweg diffuus is geworden. Er bestaat onduidelijkheid over taken en middelen, onder meer door de bekostigingssystematiek van de medebewindstaken die bij sommige collectieve voorzieningen aan de orde is. Een en ander speelt zich af tegen de achtergrond, dat de asielzoekersproblematiek door de gemeenten vaak wordt ervaren als rijksproblematiek en er tegengestelde belangen in het geding zijn. Geconcludeerd kan worden dat het huidige bestuurlijke instrumentarium onvoldoende is om de uitstroom in het vereiste tempo te laten plaatsvinden. Inmiddels is besloten een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de verantwoordelijkheid van het rijk voor asielzoekers in procedure en de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor verblijfsgerechtigden. In het verlengde daarvan is een wetsvoorstel in voorbereiding, waarin de gemeentelijke zorgplicht voor huisvesting van verblijfsgerechtigden is vastgelegd alsook de afbakening van die zorgplicht voor afzonderlijke gemeenten door middel van een verdeelsleutel voor de spreiding van verblijfsgerechtigden.

De huisvesting van verblijfsgerechtigden vormt een kernprobleem bij de uitstroom, dat met name gezien moet worden in het licht van eerder aangeduid ad hoc voorraaddenken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek. Voor het wegwerken van het stuwmeer van verblijfsgerechtigden in de opvang zijn voor 1994 aan de gemeenten taakstellingen opgelegd voor het creëren van 55.000 huisvestingsplaatsen voor verblijfsgerechtigden. Om te bewerkstelligen dat zoveel mogelijk woningen uit de goedkope en betaalbare voorraad vrijkomen voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden is een goede doorstroming naar de duurdere huur- en koopsector noodzakelijk. Tekorten in de woningvoorraad in die sector vergen additionele nieuwbouw. De fluctuaties in de uitstroom van verblijfsgerechtigden verhouden zich echter niet met de "time-lag" in het bestuurlijk-planologisch traject van aanpassing van de woningvoorraad. Planning en uitvoering van nieuwbouw is een langdurig proces: tussen het signaleren van een demografische ontwikkeling en de toevoeging van nieuwbouw aan de woningvoorraad verloopt 4 à 5 jaar. Deze time-lag is alleen op te vangen door vormen van tijdelijke huisvesting (zoals wisselwoningen). Ingeval de huisvestingstaakstelling de komende jaren structureel op een hoogte van circa 25.000 te huisvesten verblijfsgerechtigden zal liggen en er geen additionele nieuwbouw plaatsvindt, zal de noodzakelijke doorstroming op de woningmarkt stagneren. Het gevolg daarvan zal zijn verlenging van de wachtlijsten van woningzoekenden en dientengevolge vermindering van het draagvlak van het lokale opvangbe-

leid. Er is reeds een tekort aan bouwgrondcapaciteit in de komende jaren gesignaleerd. Op middellange termijn zal danook bij structureel hoge aantallen te huisvesten verblijfsgerechtigden en een achterblijvende nieuwbouw verdere stagnatie bij de uitstroom optreden, op korte termijn ook bij verdere stijging van de uitstroomaantallen.

Snelle integratie van verblijfsgerechtigden is in ieders belang. De diverse verblijfstitels scheppen voor de gemeenten onduidelijkheid in de uitvoering van de integratie-activiteiten. Met betrekking tot het gefaseerde integratiemodel voor vvtv-ers kunnen aanzienlijke uitvoerings- en handhavingsproblemen worden voorzien. Over de besteding door de gemeenten van de uitstroombevorderende stimuleringsuitkering van het rijk ten behoeve van de integratie bestaat onduidelijkheid, evenals ten aanzien van het rendement van de integratievoorzieningen en het integratievermogen van de diverse categorieën verblijfsgerechtigden.

3.5 Kosten van het asielzoekersbeleid

Met betrekking tot de kosten die verbonden zijn aan het huidige asielzoekersbeleid valt een onderscheid te maken tussen directe kosten en indirecte kosten⁷. De directe kosten zijn rechtstreeks verbonden aan het asielzoekersproces tot het moment van de uitstroom (of het moment van vertrek of verwijdering). Deze worden gevormd door de uitgaven voor de rijksopvang en voor de behandeling van de asielverzoeken (inclusief kosten van rechtshulp en rechtspleging, politie, bewaring en verwijdering). De indirecte kosten zijn de kosten die aan de orde zijn in de fase van de uitstroom en regaderen de verblijfsgerechtigde ex-asielzoekers. Het betreft de kosten van het beroep dat zij kunnen doen op collectieve voorzieningen en uitgaven ten behoeve van de integratie in de Nederlandse samenleving. Het gebruik van de reguliere voorzieningen door verblijfsgerechtigden wordt niet apart geregistreerd: wie is toegelaten heeft gelijke rechten en plichten als andere ingezetenen. Deze indirecte kosten zijn daarom onderdeel van de reguliere ramingssystematiek en zijn in een aantal gevallen moeilijk te traceren.

Teneinde toch een beeld te krijgen van de omvang van alle uitgaven op de rijksbegroting (dus exclusief premiegefinancierde beleidsterreinen) die meerjarig aan de instroom van asielzoekers verbonden zijn heeft de werkgroep een rekenmodel gehanteerd. Daarbij is uitgegaan van een instroom van 35.000 asielzoekers op jaarbasis. Dit model maakt het mogelijk zowel de meerjarige kosten van een éénmalige instroom van dergelijke omvang te berekenen als de cumulatieve budgettaire gevolgen van een elk jaar terugke-

7

In relatie tot de kosten van het asielzoekersbeleid worden sinds kort ook de termen "wachtenden" (asielzoekers die nog geen permanente verblijfstitel hebben gekregen) en "medelanders" (asielzoekers die wel een permanente verblijfstitel hebben gekregen) gehanteerd. In dit rapport zijn niet de kosten van wachtenden en de kosten van medelanders onderscheiden maar zijn de begrippen directe en indirecte kosten aangehouden. Voor een berekening van de totale kosten van het beleid zijn de criteria waarlangs de uitgaven worden geordend niet van belang.

rende instroom van 35.000 asielzoekers⁸. De totale kosten van asielzoekers én verblijfsgerechtigden van de eenmalige instroom blijken onder invloed van de directe kosten van behandeling van asielverzoeken en centrale opvang van asielzoekers in het eerste en tweede jaar het hoogst te zijn: respectievelijk 970 en 870 miljoen, en dalen vervolgens tot ruim 500 miljoen aan indirecte kosten in daaropvolgende jaren. De grootste indirecte kostenposten zijn onderwijs en sociale zekerheid. In het stroomdiagram A zijn vermeld de directe kosten van de asielzoekers alsmede de indirecte kosten van de verblijfsgerechtigden over de eerste vier jaar (vanaf het jaar van binnenkomst in Nederland). De cumulatieve, meerjarige totale kosten vanaf jaar t van een zich elk jaar voordoende instroom van 35.000 asielzoekers zijn onderstaand aangegeven (in miljoenen guldens).

<u>t</u>	<u>t + 1</u>	<u>t + 2</u>	<u>t + 3</u>	<u>t + 4</u>	<u>t + 5</u>
970	1840	2330	2900	3430	3940

Een jaarlijkse instroom vanaf 1993 van 35.000 asielzoekers zal leiden tot een beslag op de rijksbegroting in 1998 van circa 4 miljard. Een verdubbeling van de instroom op jaarbasis tot 70.000 vanaf 1994 zal het beslag doen toenemen tot circa 7,4 miljard in 1998. De cijfers illustreren het in budgettaire zin open einde-karakter van het huidige beleid. Het gehanteerde rekenmodel geeft overigens onder meer door de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de proceduretijd (gemiddeld 7 maanden) en de opvangduur (gemiddeld 8 maanden) een optimistische vertekening van het kostenbeeld. In de praktijk zullen de kosten niet onaanzienlijk hoger kunnen zijn.

3.6 Conclusies

Op grond van haar nadere analyse van de asielzoekersproblematiek is de heroverwegingswerkgroep tot een aantal conclusies gekomen. De gehanteerde toelatingsprocedures in ons land zijn de facto gericht op het verlenen van de vluchtelingenstatus en leggen de bewijslast bij de administratie. Deze procedures leiden in samenhang met het gedoogbeleid bij een grote toevloed van asielzoekers, met name uit landen waar de algemene situatie slecht is, tot grote capaciteitsproblemen bij de behandeling van asielverzoeken. Daarnaast leidt de instroom van asielzoekers in ons land tot een grote mate van administratieve, politiek-maatschappelijke en in een aantal gevallen ook technische onverwijderbaarheid. De aanwas van de instroom betekent evenzeer een grote druk op de opvangcapaciteit, omdat blijvend waarde wordt gehecht aan het handhaven van sociale beheersbaarheid. Ook staat buiten kijf het belang van een zo volledig en snel mogelijke integratie van diegenen die permanent in Nederland zullen gaan verblijven. Bij voortduring van de huidige aantallen verblijfsgerechtigden zullen echter binnen niet al te lange tijd de grenzen van het absorptievermogen van de woningmarkt in

8

Bij de berekeningen zijn een aantal veronderstellingen gehanteerd ten aanzien van variabelen als procedure- en opvangtijd, percentage statusverleningen, leeftijdsopbouw, toegang tot voorzieningen en doorstroom naar de arbeidsmarkt. Ten aanzien van bemiddelbare statushouders is voor het 1e, 2e en 3e jaar op basis van recent onderzoek onder statushouders een uitstroom uit de ABW naar de arbeidsmarkt verondersteld van resp. 10, 15 en 20%. Voor de daaropvolgende drie jaren zijn de percentages resp. 30, 40 en 50%, maar deze hebben veeleer het karakter van gissingen. Met betrekking tot de categorie vvtv-ers is een terugkeerpercentage van 0% aangehouden.

zicht komen en neemt de druk op het maatschappelijk draagvlak verder toe. Een en ander overziend komt de heroverwegingswerkgroep tot de slotsom, dat de aanpak van de asielzoekersproblematiek niet zozeer gezocht moet worden in het traject van behandeling van asielverzoeken, opvang en uitstroom. Ingrijpende maatregelen bij deze tussenschakels van het proces raken al snel de basis van onze sociale rechtstaat. Het gaat er vooral om, dat alleen personen voor wie het asielbeleid werkelijk bedoeld is in de toelatingsprocedure komen en worden opgevangen. Van additionele inspanningen bij de instroom en de verwijdering kan danook een hoger rendement worden verwacht.

4. Voorstellen

4.1 Aanpak van de asielzoekersproblematiek: flow control

Bij de uitwerking van de voorstellen is nadrukkelijk als uitgangspunt genomen, dat Nederland voortbouwend op haar humanitaire traditie een open en gastvrij land moet blijven voor echte vluchtelingen (althans voorzover zij van buiten de Europese Unie instromen). De heroverwegingswerkgroep acht het mogelijk en wenselijk de asielzoekersproblematiek aan te pakken door middel van een aantal ingrijpende wijzigingen in het beleid. In essentie komen deze neer op het verlaten van het uitgangspunt, dat in de uitvoering van het asielzoekersbeleid gelijke tred dient te worden gehouden met de stijgende instroom van asielzoekers. In plaats daarvan moet worden overgegaan tot procesbeheersing in de vorm van "flow control". Daarbij wordt de instroom als een te beïnvloeden grootheid gehanteerd, waarop bovendien kan worden geanticipeerd.

Samengevat wordt voorgesteld de asielzoekersproblematiek beheersbaar te maken door maatregelen in de volgende vier richtingen:

- a. beleidsintensivering in het voortraject (par. 4.2);
- b. verminderen van het huidige percentage (70%) asielzoekers aan wie een (voorlopige) verblijfstitel wordt verleend door een gericht toelatingsbeleid (par. 4.3);
- c. werkelijk doen terugkeren van asielzoekers met een voorlopige verblijfstitel (vvtv) naar het land van herkomst of regio van herkomst (par. 4.3);
- d. daadwerkelijk verwijderen van afgewezen asielzoekers (par. 4.4).

Deze aanpak grijpt aan op de instroom en de verwijdering. Navolgend worden de maatregelen beargumenteerd en nader geconcretiseerd. Met betrekking tot de andere onderdelen van het asielzoekersproces zijn alleen de majeure gevolgen van de concrete maatregelen aan de "voor- en achterdeur" aangegeven (par. 4.5). Voor de bestuurlijke organisatie van het beleid is een afzonderlijk voorstel uitgewerkt (par. 4.6). Daarnaast is kort aandacht besteed aan de illegaliteit (par. 4.7). De voorgestelde maatregelen worden gepresenteerd in een schema (blz. 26 t/m 28), waarin tevens een beknopt verwoorde sterkte/zwakte-analyse is opgenomen. De gevolgen voor het hele asielproces zijn tentatief aangegeven in stroomdiagram B (blz. 21), waarbij ook de concrete maatregelen per procesonderdeel zijn vermeld. Teneinde te komen tot een samenhangend geheel van beleidsmaatregelen zijn bij de uitwerking van de aanpak ook de beleidsinitiatieven meegenomen die ten tijde van het heroverwegingsonderzoek door het kabinet in gang zijn gezet dan wel reeds zijn geëffectueerd en deels zijn voortgekomen uit de werkzaamheden en gedachtenwisselingen binnen de heroverwegingsgroep. De voorstellen die nog

niet tot beleidsinitiatieven hebben geleid zijn in genoemd overzichtsschema cursief aangegeven.

4.2 Het voortraject: de instroom als variabele

De oorzaken van de instroom uit oorlogs- en conflictlanden zijn nationaal niet of nauwelijks te beïnvloeden. Structureel beleid, gericht op het tegengaan van destabilisatie in de landen die stromen asielzoekers genereren, kan alleen in internationaal verband gestalte krijgen. Nationaal kan wel worden getracht de instroom bestuurlijk beheersbaar te maken. Een van de instrumenten daartoe is de introductie van het veilige landen (van herkomst)-beginsel en het veilige derde landen-beginsel. Van de aanwijzing van een land van herkomst als veilig kan een aanzienlijke ontmoedigende werking op potentiële asielzoekers uitgaan. In de praktijk zal echter - ook al is inmiddels binnen de EU overeenstemming bereikt over de beoordelingscriteria - slechts een gering aantal landen als 'veilig' kunnen worden aangemerkt. De voor Nederland belangrijkste landen van herkomst zijn niet als veilig te beschouwen. Indien wordt aangesloten bij de Duitse lijst van veilige landen, zal het veilige landen-beginsel voor minder dan 5% van de huidige instroom effect kunnen hebben. Denkbaar is ook het opstellen van een lijst van veilige gebieden, omdat het eerder mogelijk zal zijn een gebied als veilig aan te merken dan een heel land en daarmee flexibeler kan worden gereageerd op veranderingen in de wereld. Objectieve aanknopingspunten ter zake van omschrijving en definiëring vormen hier evenwel een probleem. In de huidige praktijk wordt in een enkel geval (zoals voor asielzoekers uit Sri Lanka) wel gewerkt met het zogenaamde binnenlands vestigingsalternatief in geval van een lokale overheid vervolging valt te vrezen.

Het veilige derde landen-beginsel houdt in, dat een asielverzoek niet in behandeling wordt genomen, indien blijkt dat de asielzoeker vóór zijn komst naar Nederland een ander land heeft aangedaan, waar hem bescherming is geboden of waar hij daadwerkelijk bescherming had kunnen krijgen. Procedureel kan dit beginsel unilateraal of multilateraal worden toegepast. Duitsland past het beginsel unilateraal toe ten aanzien van bijvoorbeeld de Midden-Europese staten. Voorbeelden van multilaterale regelingen vormen de asielparagraaf van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst van Dublin. Deze internationale regelingen zijn gebaseerd op samenwerking, terwijl de overdracht van asielzoekers aan een andere verdragspartij gebonden is aan wederzijdse instemming.

Ten algemene zal de introductie van het veilige derde landen-beginsel een aanzienlijke ontmoedigende werking hebben. Nederland heeft in dat verband een bijzondere geografische ligging: het overgrote deel van de instroom (80%) komt via de binnengrenzen binnen, terwijl Nederland slechts in beperkte mate een doorgangsland voor asielzoekers is en er derhalve weinig aanspraken van andere staten op het aanvaarden van asielzoekers te verwachten zijn. De uitvoeringsovereenkomst van het Schengenverdrag is echter nog niet in werking gesteld, en niet alle partijen hebben het verdrag geratificeerd. Het nagenoeg ontbreken van binnengrenscontroles en het thans nog ontbreken van een Europees systeem voor vergelijking van de vingerafdrukken van asielzoekers (EURODAC) verhindert, dat op grote schaal wordt gecontroleerd of asielzoekers in een ander land reeds een asielverzoek hebben ingediend.

Het gemeenschappelijke karakter van de toepassing van het veilige derde landenbeginsel heeft consequenties voor twee belangrijke vraagstukken: de vaststelling van de verantwoordelijkheid van een andere verdragspartij, de zogenaamde bewijsregels, en de procedure van overgave van asielzoekers aan die partij. De bewijsregels zijn inmiddels gemeenschappelijk uitgewerkt, maar in de meeste gevallen is het bewijsmateriaal niet meer aanwezig op het moment, dat de vreemdeling zijn asielverzoek in Nederland indient. Alleen de invoering van genoemd EURODAC-systeem kan tot een sluitende regeling leiden c.q. tot vaststelling, of de betrokkene in een ander Schengenland reeds een asielverzoek heeft ingediend, op grond waarvan verwijdering naar dat land mogelijk is. De EURODAC-registratie betreft uiteraard alleen asielzoekers die zich als zodanig hebben kenbaar gemaakt. Vervolgens is een loyale uitvoering van de overgaveprocedure vereist en derhalve de medewerking aan terugname van de buurlanden. De feitelijke overgave van de asielzoeker vergt diens beschikbaar zijn, hetgeen in veel gevallen zal noodzaken tot het toepassen van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

Herinvoering van de binnengrenscontrole zou een effectief middel zijn tot het weren van alle bij voorbaat kansloze asielzoekers. Dit stuit echter op verdragsrechtelijke (Schengen/Benelux) bezwaren. Het Akkoord van Schengen beperkt zich echter tot de afschaffing van controles aan de grens die louter wegens het feit van voorgenomen grensoverschrijding en los van andere motieven worden uitgevoerd. Zo gedefinieerd kan vreemdelingencontrole ook plaats hebben in de grensstreken. De instelling van mobiel vreemdelingentoezicht achter de grenzen (in navolging van Frankrijk) gekoppeld aan de inrichting nabij de grens van registratie("intake")centra, kan leiden tot snelle scheiding (binnen 24 uur) van kansloze en kansrijke asielzoekers en uitzetting van kanslozen (behoudens zij die in Nederland de beslissing op hun verzoek om een zogenaamd voorlopige voorziening mogen afwachten) alsook tot vermindering van de opvangproblematiek.

De heroverwegingswerkgroep acht naar aanleiding van bovenvermelde kanttekeningen geen grond aanwezig voor al te optimistische verwachtingen over het effect van het veilige derde landen-beginsel op de instroom in Nederland, zeker zolang de Schengen-uitvoeringsovereenkomst niet in werking is gesteld. Verder heeft het recente verleden van het Nederlandse asielbeleid met de voortdurende bijstelling van de Vreemdelingenwet laten zien dat verwachtingen van nieuw beleid niet steeds uitkomen. Hoewel enerzijds van de maatregelen directe beperkende effecten te verwachten zijn alsook indirecte (signaalwerking), zullen anderzijds mogelijke additionele stromen uit nieuwe landen op gang komen. De heroverwegingswerkgroep acht dan ook aanvullende, verdergaande maatregelen noodzakelijk.

De huidige rechtsorde ten aanzien van de Lidstaten van de Europese Unie brengt met zich mee, dat elke Lidstaat met betrekking tot de asielzoekers een eigen buitengrenzenbeleid hanteert. Nu een aantal Europese landen het asielbeleid heeft aangescherpt en daarmee de druk op de grenzen van ons land is gestegen, noopt de internationale realiteit tot het juridisch "beschermen" van de binnengrenzen tot het moment van de inwerkingstelling van de uitvoeringsovereenkomst van het Verdrag van Schengen. Door tot nader order de Vreemdelingenwet niet van toepassing te verklaren op asielzoekers die via de binnengrenzen ons land binnen komen (terugverwijzen naar land van eerste binnenkomst) en hen niet op te vangen, en alleen asielverzoeken in behandeling te nemen van hen die via de buitengrenzen (Schiphol en de zeehavens) Nederland betreden (danwel hun asielverzoek indienen op Neder-

landse ambassades in het buitenland), kan een zeer aanzienlijke instroomvermindering worden bereikt. Deze overgangsmaatregel, die wijziging van de Vreemdelingenwet vergt, gaat verder dan de tot nu toe genomen beleidsinitiatieven. De maatregel komt neer op binnengrenscontrole in administratieve zin, kent geen verdragsrechtelijke bezwaren, noodzaakt niet tot het sluiten van terugname-overeenkomsten met buurlanden en heeft een potentieel grote ontmoedigende werking op asielzoekers. De bewijslast ten aanzien van de reisroute verschuift van de administratie naar de asielzoeker: deze zal zelf moeten aantonen dat hij via de buitengrenzen is binnengekomen. Het aantal documentlozen dat asiel aanvraagt, zal daarmee vermoedelijk aanzienlijk worden teruggedrongen. Het vernieuwende van de maatregel is, dat de asielverzoeken van hen die via de binnengrenzen instromen niet in behandeling worden genomen en deze asielzoekers daarmee voor de overheid geen object van zorg meer zijn. Tenslotte kan deze unilateraal te nemen maatregel de druk op de Schengenlanden doen opvoeren om te komen tot snelle inwerkingstelling van de uitvoeringsovereenkomst van het Schengenverdrag. Daartegenover staat, dat de maatregel kan leiden tot:

- toename van de druk op de buitengrenzen van ons land, die overigens kan meevallen als ook het toelatingsbeleid wordt aangescherpt (par. 4.3);
- vergroting van de illegalenproblematiek, hetgeen naast een actief binnengrenzenbeleid (mobiel vreemdelingentoezicht) ook een intensivering van het verwijderingsbeleid en het illegalenbeleid vraagt (par. 4.5 en 4.7);
- weerstand bij de buurlanden vanwege mogelijke afwentelingseffekten, hetgeen door diplomatiek overleg met Duitsland, België en Frankrijk hanteerbaar gemaakt zal moeten worden.

Omdat met name Duitsland zwaar zou kunnen worden belast, zullen in Europees verband afspraken gemaakt moeten worden over een verdeelsleutel ("burden sharing"). De kans van slagen van een internationaal verdelingssysteem voor met name ontheemden kan echter niet optimistisch worden ingeschat. Met name de vaststelling van criteria voor een verdeelsleutel zal veel voeten in de aarde hebben. Voor Nederland zal een Europees verdelingssysteem meer "burden" met zich meebrengen dan thans verhoudingsgewijs via de buitengrenzen van ons land binnenkomt.

Een belangrijk element van de beoogde instroombeheersing is een anticiperend en pro-actief beleid ten aanzien van het voortraject. Anticiperen op nieuwe instroom vergt een continue verkenning van het voorveld en signalering via de diplomatieke diensten ter plaatse. Op basis daarvan kunnen prognoses worden gemaakt van het type instroom (globale kwantiteit en samenstelling). Alsdan kan per land van herkomst gekozen worden voor instrumenten tot flow control. Een beleidsmatig goed overwogen, duidelijke eerste reactie op de aanvangsinstroom uit een bepaald land kan een belangrijke signaalwerking hebben naar de te verwachten vervolgstroom (vermindere van de aantrekkingskracht van Nederland).

Voor de informatievoorziening over het voortraject zijn de zogenaamde ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BUIZA) van groot belang. Zo kunnen deze dienen voor het vaststellen van de "veiligheid" in landen van herkomst, waarvoor adequate informatie over de actuele situatie ter plaatse nodig is. De inspanningen met betrekking tot bedoelde informatie zijn niet steeds als adequaat aan te merken. Oorzaken kunnen zijn gelegen in allerlei praktische belemmeringen zoals het ontbreken van een diplomatieke post in een bepaald land, de beperkte bezetting van een post of de slechte veiligheidssituatie. De rol van BUIZA op het gebied van de informatievoorziening in het kader van de asielprocedure is een cruciale. Ter ondersteuning en onderbouwing van beslissingen in de asielprocedure zal

informatie van BUIZA frequenter en meer conclusief dienen te zijn. Daarbij kan afstemming met de andere Europese landen van belang zijn. Ambtsberichten dienen aan de hand van alle beschikbare bronnen een zodanig objectief beeld te geven van de situatie in de landen van herkomst, dat deze functioneel zijn voor de beoordeling en de behandeling van asielverzoeken alsmede voor de verwijdering van uitgeprocedeerde asielzoekers⁹. Naarmate de ambtsberichten eenduidiger van inhoud zijn, is de beslissing door de rechter in beroepszaken gemakkelijker en sneller te nemen.

Aanvullend kan worden gedacht aan uitbreiding van de zogenaamde pre-boarding checks op vliegvelden en aan werkafspraken tussen de ministeries van BUIZA en Justitie over een deskundige bezetting van het postennetwerk alsmede aan het uitzenden van diplomatieke missies. Het rendement van pre-boarding checks is aanzienlijk: kansloze asielzoekers blijven in het land van herkomst en het laten verdwijnen van reisdocumenten na vertrek is niet meer mogelijk. Voorts kan op landen, waarmee Nederland nog geen terugname-overeenkomst heeft, diplomatieke druk worden uitgeoefend om alsnog tot zo'n overeenkomst te komen.

Periodieke rapportages over potentiële brandhaarden alsook monitoring van asielzoekersstromen maken het mogelijk vroegtijdig in te spelen op opvang in de regio. Het gaat hierbij niet alleen om de opvang van ontheemden voordat zij Nederland zijn binnengekomen, maar ook om het heenzenden en opvangen in de regio van in Nederland erkende ontheemden (vvtv-ers). De activiteiten zullen gericht dienen te zijn op het opstellen van een lijst van relevante regio's of gebieden rondom de (belangrijkste) herkomstlanden, het participeren in UNHCR-opvang of in door Westerse landen geadopteerde opvangkampen, op het sluiten van multi- of bilaterale overeenkomsten met veilige derde landen en het aanwenden van noodhulp-gelden van ontwikkelingssamenwerking voor de bekostiging. Hoewel Nederland als relatief klein land in multilateraal verband slechts een beperkte invloed kan uitoefenen, is het door ons land te besteden bedrag aan OS-gelden aanmerkelijk. Dit kan met name van invloed zijn op de mogelijkheden voor bilaterale overeenkomsten¹⁰.

Bij de aanbevelingen in deze paragraaf heeft het ministerie van BUIZA steeds een belangrijke rol te vervullen. Van dit ministerie worden extra inspanningen gevraagd. Tot dusver is het ministerie niet zo sterk betrokken geweest bij de nationale kant van de asielzoekersproblematiek als in het

⁹ Recentelijk zijn tussen Buitenlandse Zaken en Justitie met betrekking tot ambtsberichten op het hoogste ambtelijk niveau werkafspraken gemaakt. Voorts dient er voor zorg te worden gedragen, dat het door de uitvoerende dienst van Justitie gehanteerde documentatiesysteem op ondubbelzinnige wijze de hiervoor bedoelde informatie weergeeft om op juiste wijze beslissingen over individuele asielzaken te kunnen nemen. De instructie ten behoeve van het nemen van beslissingen in individuele gevallen dient danook op deze informatie te zijn gebaseerd.

¹⁰ Opvang in de regio vormt reeds onderdeel van het beleid van UNHCR en is ook in het kader van de Twaalf in een Conclusie over ontheemden afkomstig uit het voormalig Joegoslavië neergelegd. De praktijk leert dat de meeste asielzoekers reeds in de eigen directe regio worden opgevangen. Betrokken landen zijn daardoor over het algemeen zeer terughoudend in het terugnemen van deze personen wanneer deze zijn doorgereisd. Intensivering van opvang in de regio is door Nederland in verschillende internationale fora opgebracht.

licht van de huidige omstandigheden wenselijk zou zijn¹¹.

4.3 Gerichter toelatingsbeleid

Het hoge percentage verleende verblijftitels vloeit ondermeer voort uit de ruime interpretatie in de Vreemdelingenwet van de verdragsrechtelijke verplichtingen. Een gerichter toelatingsbeleid c.q. een striktere uitleg van artikel 3 EVRM in deze wet is nodig om het beleid weer te kunnen inzetten voor diegenen voor wie het werkelijk is bedoeld. Wordt vooruitlopend op de inwerkingstelling van het Schengenverdrag besloten tot het juridisch sluiten van de binnengrenzen van Nederland, dan zal dit kunnen leiden tot een (aanzienlijke) toename van de instroom via de buitengrenzen. Uit oogpunt van flow control is het gewenst het gedoogelement van het asielbeleid tot een minimum te beperken en het in de toelatingspraktijk toegenomen aantal toegekende verblijftitels terug te brengen tot twee: de bestendige titel van de A-status voor de echte vluchtelingen en de tijdelijke vvtv voor uitsluitend echte ontheemden, derhalve niet meer voor gedoogden. De titel van vtv-humanitair als tussencategorie komt in deze optiek te vervallen. Dit stuit niet op verdragsrechtelijke bezwaren en vermindert het aantal gerechtelijke procedures aanzienlijk. Daarnaast zal sprake zijn van een categorie van afgewezen, beleidsmatig (niet-ontheemd) en technisch onverwijderbare asielzoekers. Zij verblijven zonder titel in ons land, vormen derhalve geen object van rijkszorg en kunnen worden beschouwd als illegalen.

De instroom van ontheemden neemt nog steeds toe. Het beleid ten aanzien van de vvtv vraagt danook om herziening. De vvtv voor gedoogden en ontheemden is op 1 januari 1994 in de vreemdelingenwet geïntroduceerd om de massale aantallen asielzoekers uit oorlogs- of calamiteitsgebieden administratief te kunnen verwerken en beheersen en hen tijdelijk bescherming in Nederland te bieden. De beleids- en bestuurlijke intenties met deze specifieke verblijfstitel hebben echter geleid tot een "vlees noch vis"-categorie. De duur en het gefaseerde karakter van het integratietraject leiden tot halve integratie en tot zorg-geconditioneerdheid. Dit werkt belemmerend op de uitzetting later. Het niet mogen werken kan leiden tot het onderduiken in het zwarte of grijze arbeidscircuit. Het niet volwaardig kunnen deelnemen aan de lokale samenleving werkt marginalisering in de hand alsook mogelijke verlaging van het maatschappelijk draagvlak.

De facto is hier sprake van een aanzienlijk dilemma: integreren of discrimineren. Grote instroom en een tolerant toelatingsbeleid leiden uiteindelijk tot het versmallen/verschrallen van het niveau van specifieke voorzieningen ten behoeve van de integratie danwel tot een politiek verdelingsprobleem. Dit kan discriminatie ten opzichte van andere ingezetenen in de hand werken. Bovendien creëert het niet of minder ter beschikking stellen van specifieke voorzieningen op bijvoorbeeld onderwijsterrein tot aanzienlijke problemen later (2e-generatieprobleem, arbeidsparticipatieprobleem). Instroomregulering door middel van een gerichter asielbeleid

11

Hierin is recent de nodige wijziging gekomen. Ook het ministerie van BUIZA is op het hoogste ambtelijke niveau betrokken bij de besluitvoorbereiding ten behoeve van de Ministerraad door de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI). Voorts is hier relevant, dat BUIZA via toerekening aan OS direct financieel betrokken is bij respectievelijk belang heeft bij het beheersbaar houden van de asielzoekers- en migratieproblematiek hier te lande. De informatievoorziening door het ministerie van BUIZA in het kader van de asielprocedure dient te worden beschouwd als een van haar kerntaken.

creëert juist wel ruimte voor maximale integratie en daarmee voor concurrentie op gelijke voet met andere ingezetenen.

Voorgesteld wordt het volgende :

- a. volledige en snelle integratie van A-statushouders;
- b. bij ontheemden is de beleidsinzet hen op te vangen in de eigen regio. Alleen ingeval dergelijke opvang niet kan worden gerealiseerd, wordt een vvtv verleend en volgt opvang als erkende ontheemde in Nederland totdat terugkeer mogelijk is. Met het oog op deze terugkeer wordt bij het verlenen van tijdelijke bescherming aan de erkende ontheemde een semi-contractuele toezegging tot vertrek gevraagd, die terugkeer - bij een politiek vastgesteld veilige mogelijkheid daartoe - garandeert zonder dat enige (humanitaire) omstandigheid in Nederland daaraan in de weg kan staan. Deze toezegging wordt iedere drie jaar door Justitie getoetst, zodat een moment is ingebouwd, waarop het bestuur eventueel na lange termijn de erkende ontheemde afstand kan laten doen van deze toezegging en hem bestendig verblijf in Nederland kan toestaan¹²;
- c. de erkenning als ontheemde wordt gekoppeld aan het land van herkomst. Voor de vergunningverlening wordt volstaan met een categorale toetsing die zodanig is geobjectiveerd, dat de weg naar een A-status is afgesloten. Vervolgens vindt een individuele toets plaats. Deze procedure maakt een snelle scheiding mogelijk;
- d. vvtv-ers in Nederland worden zo snel mogelijk teruggezonden naar het land van herkomst (frequente monitoring en periodieke toetsing van situatie aldaar en Europese afstemming terzake);
- e. het zorgmodel ten aanzien van vvtv-ers in Nederland wordt bijgesteld. Vvtv-ers dienen voor de tijd dat zij in Nederland verblijven zoveel mogelijk in eigen onderhoud te voorzien in de opvang of daarbuiten (voorkomen van zorg-geconditioneerdheid en positief effect op het maatschappelijk draagvlak). Gezien het feit, dat voor Nederlandse ingezetenen de plicht tot arbeid thans wordt aangescherpt, zal het zorgmodel niet van toepassing moeten worden verklaard op overigens validen, zoals vvtv-ers. Voorgesteld wordt derhalve vvtv-ers toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt¹³. In wat wordt aangeboden aan voorzieningen in termen van arbeid, huisvesting en dergelijke wordt het aspect van tijdelijkheid sterk geaccentueerd. Dit zal nader bezien moeten worden op alle relevante consequenties¹⁴. De gemeenten hebben de mogelijkheid voor de decentrale huisvesting van vvtv-ers (eveneens van andere verblijfsgerechtigden) ook leegstaande schoolge-

¹² Eén van de leden van de heroverwegingswerkgroep acht het onder punt b aangegeven voorstel in strijd met rechtsregels en Nederlandse uitgangspunten inzake humanitair beleid. Het verbinden van een semi-contractuele toezegging tot vertrek aan een vvtv-verlening schept onduidelijkheid wat betreft rechtsgrond en toepassingsmogelijkheden alsook wat betreft het integratieperspectief. Vvtv-ers zijn in beginsel voor onbeperkte tijd uitzetbaar zonder zelfs een beroep te kunnen doen op humanitaire gronden.

¹³ Eén van de leden van de heroverwegingswerkgroep distantieert zich van het voorstel vvtv-ers terstond vrije toegang te verlenen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het bieden van arbeidsmogelijkheden zal naar diens inschatting onontkoombaar een aanzuigende werking hebben op asielzoekers die mede vanwege economische motieven migreren. Het voorstel zal daarom overigens moeilijk te ramen meerkosten voor de vvtv-regeling met zich meebrengen alsook toename van de binnenlandse werkloosheid met de daaraan verbonden budgettaire gevolgen. Daarnaast acht dit werkgroep lid de verlenging van de tijdelijkheid van het verblijf van vvtv-ers en het systematisch benadrukken van de verwijderbaarheid in deze periode niet goed te rijmen met het vergroten van de feitelijke mogelijkheden tot integratie.

¹⁴ Een ander werkgroep lid hecht er aan te wijzen op de spanning tussen het mogen werken en het niet mogen integreren in relatie tot de niet afgebakende tijdelijkheid van het verblijf van vvtv-ers in Nederland.

bouwen (mits niet meer gebruikt) en andere niet-reguliere huisvesting aan te wenden.

Het gerichtere toelatingsbeleid brengt met zich mee dat de categorie van de vvtv wordt "geschoond" van gedoogden. Een probleem blijft dat de waarschijnlijkheid van de tijdelijkheid van de slechte situatie in het land van herkomst moeilijk valt in te schatten.

Alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) die niet anderszins voor toelating in aanmerking komen, krijgen thans een vergunning tot verblijf, indien niet binnen zes maanden blijkt, dat hun terugzending naar het land van herkomst verantwoord is. De specifieke vergunning voor AMA's wordt verleend voor een periode van maximaal drie jaar onder het voorbehoud, dat de vergunning kan worden ingetrokken wanneer binnen die drie jaar alsnog blijkt, dat terugzending verantwoord is. In beginsel wordt de vergunning na drie jaar omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperking.

Het gros van de AMA's is niet afkomstig uit landen die in het voorgestelde beleid vvtv-houders ("ontheemden") genereren. Categorale verlening van een vvtv aan alle AMA's is dus niet mogelijk. Voorgesteld wordt de geldigheidsduur van de aan AMA's verleende specifieke verblijfsvergunning te verlengen c.q. te toetsen op een met de vvtv vergelijkbare wijze, dus geen automatische omzetting na drie jaar in een permanente vergunning tot verblijf¹⁵.

In het voorgestelde toelatingsbeleid is het huidige opvang- en toelatingsmodel (danwel het toekomstige zogenaamde stermodel) alleen bestemd voor asielzoekers die in aanmerking komen voor de A-status. Zeer wel denkbaar is, dat zich ook bij deze categorie periodiek grote instroompieken zullen voordoen. Alsdan kan snel stagnatie optreden in de behandeling van de asielverzoeken. Omdat het aanhouden van een grote reservecapaciteit voor de verzoekbehandeling geen voorkeur verdient, kan om logistieke redenen tijdelijk worden overgegaan tot een categorale benadering behoudens een intake ten behoeve van een individuele openbare-orde toets.

4.4 Intensivering van het verwijderingsbeleid

De realisatie van de beoogde instroombeheersing zal sterk gediend zijn met het zoveel mogelijk aankondigen en uitdragen van het beleid (beïnvloeden van het voortraject, ontmoedigende werking). De signaalwerking zal echter sterker zijn in combinatie met een geloofwaardig verwijderingsbeleid: asielzoekers aan wie geen verblijfstitel wordt verleend moeten zoveel mogelijk daadwerkelijk worden verwijderd. Het effect van daadwerkelijke verwijdering op potentiële instroom is het grootst bij verwijdering aan de "voorkant". Dit vergt grotere inspanning ten aanzien van in ieder geval uitzetting of vertrek van de niet-ontvankelijken en de kennelijk ongegronden en verhoogde inzet voor het uitzetten van technisch onverwijderbaren. Diplomatieke druk zal, als eerder opgemerkt, moeten worden uitgeoefend op terugname-onwillige landen waarmee Nederland nog geen terugname-overeenkomst heeft. Dit kan betekenen dat in bepaalde gevallen de besteding van ontwikkelingssamenwerkingsgelden of de handelsrelaties (zo mogelijk in het kader van de Europese Unie) worden geconditioneerd. Uitgangspunt hierbij dient te zijn dat niet-medewerking een hypotheek legt op het geheel van betrekkingen tussen Nederland en het betrokken land. Het betalen van

bepaalde bedragen, mits specifiek geoormerkt voor op rehabilitatie en reïntegratie gerichte activiteiten kan als een acceptabel onderdeel van de onderhandelingen worden beschouwd, en dient te worden afgezet tegen de besparing die nationaal kan optreden als gevolg van succesvolle verwijdering. Om effectieve druk te kunnen uitoefenen zal waar nodig een multilaterale aanpak moeten worden gevolgd.

In Nederland moet de capaciteit van de vreemdelingendiensten worden vergroot met het oog op intensivering van de uitvoering van de lasten tot uitzetting. De bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de Procureur-Generaal moet zonodig worden gehanteerd voor wat betreft de wijze, waarop de uitvoering van de toezichts- en verwijderingstaken wordt vormgegeven, een en ander gekoppeld aan systematische "monitoring" van de inspanningsresultaten in de politieregio's met betrekking tot de verwijdering. Gezien de directe betrokkenheid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (afgifte van last tot uitzetting) ligt monitoring door deze dienst voor de hand. Ontzegging van het gebruik van opvangvoorzieningen aan documentloze asielzoekers vermindert de druk op de opvangfaciliteiten en kan een positief effect hebben op de verwijderbaarheid. Ook de faciliteiten van het zgn. Terugkeerbureau ten behoeve van vrijwillig vertrek dienen te worden uitgebreid.

4.5 Gevolgen voor behandeling, opvang en uitstroom

In bijgaand stroomdiagram B (blz. 21) is tentatief aangegeven wat de mogelijke gevolgen zijn van de toepassing van het pakket voorgestelde instroom- en verwijderingsmaatregelen voor de tussenliggende schakels van het proces en voor het hele proces (beoogde situatie ten opzichte van huidige situatie). Uitgegaan is van een instroom van 70.000 asielzoekers (de vermoedelijke instroom in 1994) in plaats van 35.000 (instroom 1993), teneinde alle schijn van zelfbedrog ("rijk rekenen" en "wishfull thinking") te vermijden. Daarbij is aangenomen, dat het gewijzigde toelatingsbeleid van ons land reeds ontmoedigend heeft gewerkt op potentiële asielzoekers c.q. de aantrekkingskracht (pull-factoren) van Nederland aanzienlijk is verminderd. Dit neemt niet weg, dat een instroom van 70.000 asielzoekers een schatting is waarbij in de praktijk zowel een benedenwaartse als een bovenwaartse bijstelling nodig kan zijn. Tevens is verondersteld dat onder invloed van het juridisch sluiten van de binnengrenzen het percentage asielzoekers via de buitengrenzen toeneemt tot het dubbele van voorheen, hetgeen betekent dat 60% van de asielzoekers via de binnengrenzen instroomt.

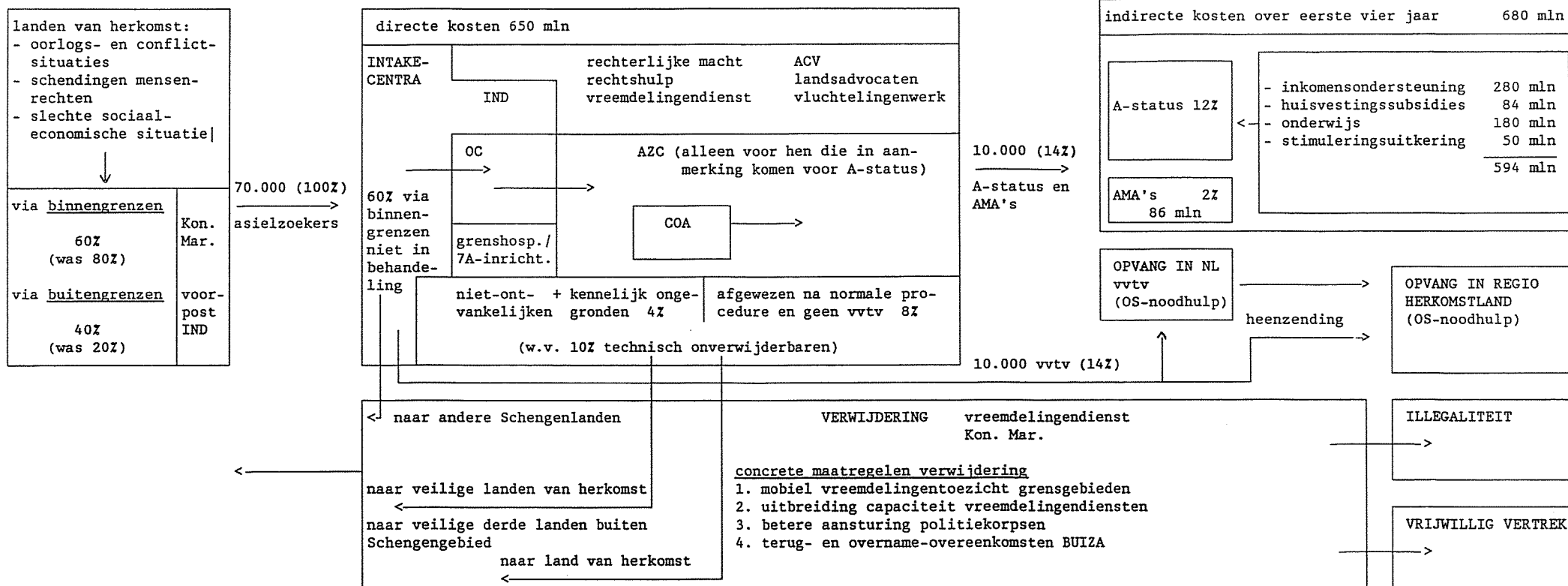
De asielzoekers die via de binnengrenzen instromen worden na registratie binnen 24 uur in intake-centra in de grensgebieden terugverwezen naar het eerste land van binnenkomst en niet verder opgevangen. Een deel van hen zal er mogelijk voor kiezen (enige tijd) illegaal in Nederland te blijven. De asielverzoeken van de overige, via de buitengrenzen komende asielzoekers worden in de vooruitgeschoven post van de IND op Schiphol geregistreerd en getoetst op niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid. Kansrijke vluchtelingen worden uitgebreider gehoord in de OC's, waar de asielprocedure wordt voortgezet, en worden toegelaten tot de asielzoekerscentra. Uit efficiency- en aansturingsoverwegingen verdient het sterke voorkeur naast de intake-centra ook de OC's onder beheer en verantwoordelijkheid te stellen van het ministerie van Justitie, zij het onder handhaving van de verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC voor de zorgactiviteiten

INPUT
(instroom)

THROUGHPUT
(behandeling + opvang rijk)

OUTPUT
(uitstroom)

OPVANG IN GEMEENTEN



ten behoefte van hen die in de OC's ter beschikking dienen te blijven voor de asielprocedure¹⁶. De ontheemden worden na vaststelling of zij voor een vvtv in aanmerking komen vanuit de intake-centra heengezonden naar opvangkampen in de regio van het land van herkomst of, bij afwezigheid van dergelijke kampen, tijdelijk (decentraal) opgevangen in Nederland. Bij een elk jaar terugkerende instroom van 70.000 asielzoekers zullen circa 10.000 A-statushouders (en AMA's) per jaar (inclusief het vaste quotum uitgenodigde vluchtelingen) regulier gehuisvest moeten worden in gemeenten. Zoals eerder is aangegeven (par. 3.4) roept een uitstroom van die omvang ten aanzien van de reguliere huisvesting geen absorptieproblemen op en kan ook volledige en snelle integratie plaatsvinden. Pas als het aandeel kansrijke vluchtelingen zou stijgen tot een vrij bestendig hoog percentage en het aantal A-statushouders per jaar de 25.000 overtreft, zullen dergelijke problemen wel ontstaan. Alsdan zal moeten worden teruggekoppeld naar het voortraject.

In welke mate zich als gevolg van de voorgestelde aanpak besparingen op de uitgaven van het asielzoekersbeleid zullen voordoen, is moeilijk aan te geven. Het laat zich aanzien, dat deze substantieel zullen zijn, maar dat hangt met name af van de omvang van de instroom en van het aantal vvtv'ers dat bij ontstentenis van opvangmogelijkheden in de regio van het land van herkomst tijdelijk in Nederland zal moeten worden opgevangen. Voorgesteld wordt ter dekking van de kosten van deze opvang van erkende ontheemden in ons land, evenals voor de opvang in de regio, noodhulpgelden van ontwikkelingssamenwerking aan te wenden. De ratio daarvan is, dat opvang in Nederland een tijdelijke vervanging is van de opvang in de regio en derhalve hetzelfde doel dient. De aanwending van OS-gelden voor ontheemdenopvang kan worden beschouwd als noodhulp "op afstand" met een zo hoog en direct mogelijk humanitair rendement. Bedoelde aanwending voor opvang in Nederland, die afwijkt van de huidige toerekeningssystematiek, zal deels uit zogenaamde non-ODA-uitgaven bestaan en houdt geen rekening met de mogelijkheid, dat het OS-plafond in de toekomst wellicht volledig uit ODA-uitgaven zal bestaan.

De heroverwegingswerkgroep heeft gepoogd een indicatie te geven van de mogelijke besparingen voortvloeiend uit de voorgestelde aanpak van de asielzoekersproblematiek, uitgaande van een instroom van 70.000 asielzoekers per jaar. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen besparingen op de huidige directe kosten van het beleid en die ten aanzien van de meerjarige kosten welke aan de hand van het eerder vermelde rekenmodel (par. 3.5) zijn geraamd. Het niveau van de huidige uitgaven op de begroting van WVC die verbonden zijn aan de centrale opvang, zal met circa 300 miljoen omlaag kunnen worden gebracht. Dit is het gevolg van het overbodig worden van de huidige dure noodopvang (10.000 asielzoekersplaatsen).

16

Eén van de werkgroepleden distantieert zich op principiële gronden van dit voorstel. De eerste opvang in OC's heeft tot nu toe een open karakter en biedt ook pré-inburgering en zorgactiviteiten, die een bepaalde cultuur en bejegening vragen. Zou met het voorstel worden beoogd de OC's een gesloten karakter te geven, dan zou het onpraktisch en inefficiënt zijn WVC de verantwoordelijkheid te laten houden voor deze zorgactiviteiten. Wordt handhaving van het open karakter voorgestaan, dan is het logischer de opvang onder beheer en verantwoordelijkheid van WVC te laten. Bedoeld werkgroep lid acht de oplossing van productie- en capaciteitsproblemen binnen afzonderlijke schakels van het asielzoekersproces die gevolgen hebben voor andere schakels niet gelegen in samenvoeging van schakels maar in een betere coördinatie. Bovendien verwacht het werkgroep lid, dat de aan de beoogde overgang van OC's naar een ander departement verbonden veranderingen van organisatorische structuur, regime en personeel een ernstige belemmering zullen vormen voor de voortgang in het functioneren van de OC's in de huidige permanente crisissituatie bij de asielzoekersopvang.

Daarnaast kunnen zich ook besparingen voordoen op de kosten van de decentrale opvang (thans 26.000 asielzoekersplaatsen) voor de tijdelijke huisvesting in gemeenten van vvtv-ers voor wie geen opvang in de regio van het herkomstland beschikbaar is. De omvang van die besparingen is gerelateerd aan het aantal vvtv-ers dat jaarlijks in Nederland moet worden opgevangen. Zou dat aantal de helft bedragen van het aantal vvtv-verleningen van 10.000 (zie stroomdiagram B) dan resulteert een besparing op de uitgaven voor decentrale opvang van circa 300 miljoen. Het huidige aantal AZC-opvangplaatsen kan voldoende worden geacht voor de opvang van kansrijke vluchtelingen met behoud van enige reservecapaciteit voor instroompieken. Tegenover genoemde besparingen staan de extra kosten van de voorgestelde beleidsintensivering in het voortraject en het verwijderingstraject.

Hantering van het rekenmodel biedt de mogelijkheid de potentiële meerjarige besparingen op de totale kosten van het beleid dus inclusief de indirecte kosten na de uitstroom in beeld te brengen. Bij voortzetting van het huidige (1993) asielzoekersbeleid (zie ook stroomdiagram A) zullen de modelmatig berekende totale kosten van een instroom vanaf 1995 van 70.000 asielzoekers op jaarbasis cumuleren tot circa 8 miljard in het jaar 2000. Bij invoering van de voorgestelde maatregelen (zie ook stroomdiagram B) zullen deze kosten oplopen tot circa 1800 miljoen in dat jaar. Daarbij is verondersteld, dat elk jaar 10.000 A-statushouders (en AMA's) uitstromen. Met nadruk zij opgemerkt, dat in deze berekening van de totale kosten in de nieuwe situatie de kosten van de aantallen vvtv-ers die jaarlijks tijdelijk in Nederland verblijven niet zijn meegenomen. Voorshands is onzeker, hoe groot deze aantallen zullen zijn, hoelang zij in Nederland zullen blijven en wat de gevolgen zullen zijn van de herziening van het vvtv-beleid voor de indirecte kosten, gelet op onder meer het uitgangspunt, dat zij zoveel mogelijk in eigen onderhoud zullen moeten voorzien. Wel kan een indicatie van de kosten van vvtv-ers in Nederland worden gegeven, als ten aanzien van deze onzekerheidsfactoren aannames worden gehanteerd. Uitgaande van opvang in Nederland van 5000 vvtv-ers per jaar vanaf 1995 zullen de totale kosten van deze categorie verblijfsgerechtigden cumuleren van circa 40 miljoen in dat jaar tot circa 120 miljoen in het jaar 2000¹⁷. Daartegenover staan de extra kosten die verbonden zijn aan de opvang in de regio van het land van herkomst van in Nederland erkende ontheemden.

Uitgaande van een pessimistisch instroomscenario - ondanks de beoogde instroombeheersing is toch nog sprake van een instroom van 70.000 asielzoekers op jaarbasis - is het niet onredelijk te veronderstellen, dat de besparingen in de vorm van vermeden uitgaven al vrij snel enkele miljarden guldens zullen bedragen. De berekende kosten zijn overigens additioneel: de uitgaven die meerjarig verbonden zijn aan in 1993 en voorgaande jaren uitgestroomde verblijfsgerechtigden zijn buiten beeld gebleven.

4.6 Bestuurlijke organisatie

Voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie van het asielzoekersproces is een drietal opties denkbaar: het instellen van een projektorganisatie onder verantwoordelijkheid van een projektminister, het onderbrengen

17

Verondersteld is, dat de helft van de meerderjarige vvtv-ers in eigen onderhoud voorziet, vvtv-ers vrij toegang hebben tot de relevante onderwijsvoorzieningen (met uitzondering van studiefinanciering) en de helft van de vvtv-ers na drie jaar verblijf in ons land terugkeert naar het land van herkomst.

van het hele proces bij één departement of het instellen van een ministeriële projectgroep ten behoeve van de staande organisatie. Een projectorganisatie met een bewindspersoon voor asielzaken kan zinvol zijn in een tijdelijke situatie, waarin efficiencyverbetering kan bijdragen tot het wegwerken van achterstanden in de procesverwerking. Deze optie schept echter een schijn van daadkracht, die zich niet verhoudt met het structurele en veelzijdige karakter van de asielzoekersproblematiek. De tweede optie, één departementale organisatie, heeft als voordelen eenheid van aansturing van het hele proces, eenheid in de financiële comptabiliteit en een goede afstemming van de verschillende informatiestromen (registratie en gegevensbestanden). Daartegenover staat echter, dat het asielzoekersproces een aantal specifieke beleidsonderdelen kent en het beheer van dat proces zich niet verdraagt met de klassieke departementenindeling waarin elk departement zijn eigen cultuur en specialisatie heeft. Zo ligt er een wereld van verschil tussen de eigen problematiek en de activiteiten van het ministerie van BUIZA, die aan de orde zijn in het voortraject van het proces, en die van het ministerie van BIZA en het ministerie van VROM in de fase van uitstroom van verblijfsgerechtigden naar reguliere huisvesting in gemeenten. Bovendien lijkt het onverstandig om die onderdelen van de rijksdienst die door de asielzoekersproblematiek al te zeer onder druk staan te belasten met reorganisatie.

De heroverwegingswerkgroep beveelt derhalve de derde optie aan, een sturende ministeriële projectgroep voor de onderhavige "brandende kwestie" zoals beoogd in het SG-rapport over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst. Een dergelijke projectgroep met de hierna beschreven vorm en werkwijze is nog niet eerder in Nederland ingesteld. De projectgroep voert het politiek management van de buitengewoon complexe en geclusterde asielzoekersproblematiek met mandaat van het kabinet, die de uitvoering van het mandaat marginaal toetst. De instelling van een ministeriële projectgroep, bestaande uit de vier meest betrokken bewindslieden van Justitie, WVC, BIZA en BUIZA met de commissievoorzitter als primus inter pares, past goed in de staatsrechtelijke cultuur en betekent een verzwaring van de huidige coördinatie van het beleid. De verschillende specialismen en bestuurlijke culturen van de betrokken departementen zijn aldus productief te combineren. De niet-politiek vertegenwoordigde maar wel betrokken departementen kunnen op (hoog) ambtelijk niveau hun invloed doen gelden. Voorwaarden zijn, dat de ministeriële projectgroep werkt met helder omschreven taakopdracht en resultaatverplichting en dat de voorbereidende beleidscoördinatie geschiedt op het hoogste ambtelijke niveau. Dit laatste bevordert de totstandkoming van overeenstemming tussen de betrokken ministers. Eenduidigheid met betrekking tot de standpunten leidt tot heldere en consistente besluitvorming in de ministerraad. Het hoofdelijke commitment van de betrokken ministers voor de totale problematiek vormt vervolgens een garantie voor de daadwerkelijke uitvoering van de ministerraadsbesluiten over het asielzoekersdossier. De ministeriële projectgroep draagt zorg voor de invoering van de voorgestelde maatregelen en vervolgens voor de aansturing van het dan beschikbare instrumentarium.

Een ander, groot voordeel van optie 3 is, dat de staande organisatie gehandhaafd kan blijven. De ingrijpende reorganisaties die bij de eerste twee opties vereist zijn zouden aanzienlijke extra overgangsproblemen genereren en het invoeren van de voorstellen van de heroverwegingswerkgroep sterk belemmeren.

4.7 Illegaliteit en vreemdelingenbeleid

De aanpak die wordt voorgesteld voor de asielzoekersproblematiek zal een verhoging van het aantal illegalen in Nederland teweeg kunnen brengen en daarmee een verheviging van de illegalenproblematiek. Dit dwingt - complementair - tot aanscherping van het illegalenbeleid. In dat verband zij gewezen op het kabinetsinitiatief de toegang tot collectieve voorzieningen te beperken tot verblijfsgerechtigden (met uitzondering van de urgente ziekenverzorging en onderwijs aan leerplichtigen) en realisering daartoe vóór 1 januari 1995 van de koppeling van het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) aan de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Op de langere termijn kan ondanks de genomen maatregelen een steeds grotere discrepantie ontstaan tussen wat aangeduid kan worden als "feitelijk Nederland" en het Nederland dat is ingeschreven in de bevolkingsregisters. Daarom beveelt de heroverwegingswerkgroep aan het huidige vreemdelingenbeleid in relatie tot de illegalenproblematiek en de migratiestromen te heroverwegen. Daarmee kan ook het asielbeleid in het noodzakelijke bredere kader worden geplaatst.

5. Slot

De heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid is tot de conclusie gekomen dat het accent van het beleid meer dan voorheen moet worden gelegd op het traject rond de instroom (instroombeheersing) en de verwijdering (intensivering). Daarmee kan een meer anticiperend en pro-actief en minder accommoderend en reactief beleid gestalte krijgen. Deze benaderingswijze zal in zijn consequenties moeten leiden tot een nieuwe balans in het asielbeleid tussen ontmoediging en humanitaire gastvrijheid. De voorgestelde aanpak zal naast substantiële besparingen op de uitgaven extra kosten met zich meebrengen in het voortraject en in het verwijderingstraject. Deze kosten zullen echter op termijn worden terugverdiend als, met name door de ontmoedigende werking die van het gerichtere asielbeleid uitgaat, de toestroom van asielzoekers naar Nederland zal afnemen. De beoogde signaalfunctie van enkele maatregelen zal een sterke "announcement"-politiek vergen.

Afsluitend zij opgemerkt, dat niet alles nieuw zal klinken. Een aantal aanbevelingen is lopende het heroverwegingsonderzoek al omgezet in beleidsinitiatieven. In verband met de samenhang en de complementariteit van de maatregelen is in dit rapport echter het hele pakket gepresenteerd.

Overzicht voorgestelde concrete maatregelen (de voorstellen die nog niet tot beleidsinitiatieven hebben geleid zijn cursief aangegeven)

concrete maatregelen	wijziging wet- of regelgeving	invoering na	administratieve praktijk	sterke/zwakte analyse (sterkte +, zwakte -, onzeker +/-)
1. <i>juridische sluiting binnengrenzen voor asielzoekers (asielverzoeken uitsluitend ontvankelijk bij indiening aan Schengen-buitengrenzen en NL-posten in het buitenland)</i>	<i>wijziging VW (tijdelijk)</i>	<i>6 maanden na kabinetsformatie</i>	<i>diplomatiek overleg met Duitsland, België en Frankrijk over afwentelingsproblematiek</i>	+ effect op instroom groot, signaalwerking + geen verdragsrechtelijke bezwaren + terugname-overeenkomsten met buurlanden niet nodig + beperking opvangcapaciteit - vergroting illegalenproblematiek - weerstand van buurlanden - toename druk op buitengrenzen
2. introductie veilige derde landen-beginsel .procedure aanwijzing dergelijke landen .wijziging aanwijzing	wijziging VW (wetsvoorstel) nog naar Kamers .amvb (in voorhangprocedure) .ministeriële regeling	8 maanden 1 maand onmiddellijk	sluiten terugname-overeenkomsten (diplomatieke, economische en OS-betrekkingen), conditioneren OS-hulp, koppen-geld alle Schengenlanden benoemen tot veilig derde land	+/- effect op daadwerkelijke verwijdering onzeker, afhankelijk van inspanningen BuZa/OS; ook verwijdering op ad hoc basis mogelijk
3. introductie veilige landen-beginsel .aansluiting op Duitse lijst	wijziging VW (in voorbereiding) .ministeriële regeling	3 maanden onmiddellijk		+ signaalwerking aanzienlijk - zeer weinig herkomstlanden als "veilig" te definiëren - voor NL belangrijkste landen van herkomst niet "veilig" te noemen
4. instelling mobiel vreemdelingen toezicht achter binnengrenzen	-	p.m.		+/- effect steekproefgewijze opsporing en controle op instroom onzeker + vergroot mogelijkheden tot daadwerkelijke verwijdering asielzoekers via binnengrenzen (i.v.m. illegaliteit)

1
2
3

5. introductie Europees verdelingssyteem ont-heemden ("burden sha-ring")	-	p.m.	diplomatieke druk	+ effect op beheersbaarheid instroom groot - moeilijk te realiseren op korte termijn - voor NL meer "burden" dan nu via buitengrens NL binnenkomt
6. herziening vvtv-beleid .vvtv alleen voor echte ontheemden .opvang vvtv-ers in principe in regio .alléén NL-opvang bij afwezigheid regio-opvang .koppeling tijdelijke verblijfstitel aan land van herkomst; categorale benadering maar wel individuele toets .toegang tot de arbeidsmarkt	wijziging VW en vvtv-regelingen	3 maanden na kabinetsformatie	multi- en bilaterale afspraken met veilige derde landen, adoptie kampen, bekostiging door OS (humanitaire noodhulp) actieve houding BUZA/OS, EU en VN nodig voor snelle realisatie opvang in regio ook bekostiging door OS van opvang in Nederland	+ aanzienlijk effect op instroom, met name minder instroom ont-heemden + snelle beslissing waardoor korte opvang in NL + vvtv wordt "geschoond" van gedoogden - terug te zenden personen kunnen illegaliteit in tenzij opname in Huizen van Bewaring - waarschijnlijkheid van tijdelijkheid van probleemsituatie in land van herkomst moeilijk in te schatten/te objectiveren
7. opheffing status vtv-humanitair	wijziging VW	3 maanden na kabinetsformatie		+ instroombeperkend + geen verdragsrechtelijke bezwaren + greep hulpverleningsactoren op dit "middenveld" verdwijnt, minder procedure, grotere duidelijkheid voor gemeenten (minder statussen)
8. uitbreiding pre-boardings checks en deskundige bezetting posten netwerk en diplomatieke missies	-	p.m.	inspanningen BuZa/Ju	+ rendement aanzienlijk: kansloze asielzoekers blijven in land van herkomst en documenten na vertrek laten verdwijnen niet meer mogelijk
9. optimaliseren ambtsberichten individueel en algemeen (objectiveren, frequenter)	-	p.m.	intensivering huidige beleid	+ naarmate ambtsbericht eenduidiger is, is beslissing door rechter gemakkelijker te nemen

10. <i>periodieke rapportages (BuZa) aan MR over potentiële brandhaarden en monitoring/evalueren asielzoekersstromen (BuZa/Ju)</i>	-	p.m.	<i>inspanningsverplichting BuZa</i>	+ versterking van anticiperend karakter asielbeleid (signalering, preventie) + duidelijke eerste reactie op aanvang instroom uit "nieuw" land van herkomst mogelijk (signaal) + vroegtijdig inspelen door BuZa/OS op regio-opvang mogelijk
11. <i>intensivering verwijderingsbeleid</i> <i>. terugname-afspraken technisch onverwijderbaren</i> <i>. verbeteren aansturing verwijdering/uitzetting door korpsen</i> <i>. intensivering binnenlands vreemdelingentoezicht ten algemene</i>	- evt.wijziging VW en Politiewet p.m.	p.m. p.m. p.m.	diplomatieke druk in samenwerking met andere landen (BuZa) inspannings- en resultaatverplichting BiZa/Ju	+ signaalwerking feitelijke verwijdering kan aanzienlijk zijn, is het grootst aan de "voorkant" (niet-ontvankelijk en kennelijk ongegronden)
12. <i>instelling ministeriële projectgroep asielzoekersbeleid</i> <i>. 4 ministers (Just., WVC, BUZA en BIZA), voorzitter primus inter pares</i> <i>. helder omschreven taakopdracht en resultaatverplichting</i> <i>. coördinatie op hoogste ambtelijke niveau</i>		1 maand na kabinetsformatie	"going concern" binnen gegeven financiële kaders aandacht voor structurele probleemoplossing	+ voorbereiding op hoogste ambtelijke niveau bevordert overeenstemming ministers + eenduidig standpunt betrokken ministers bevordert heldere en consistente besluitvorming MR + hoofdelijk commitment betrokken ministers is garantie voor daadwerkelijke uitvoering besluiten MR + verschillende specialisaties en bestuurlijke culturen van betrokken departementen produktief te combineren
13. <i>heroverweging vreemdelingenbeleid</i>		start 1 maand na kabinetsformatie	kabinetsbeslissing	+ plaatst asielzoekersbeleid in noodzakelijk breder kader

Bijlage I Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep Asielzoekersbeleid

prof.mr. L.A. Geelhoed (voorzitter)	Ministerie van Economische Zaken Secretaris-Generaal
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
drs. L. de Maat (adjunct-secretaris)	Ministerie van Economische Zaken Bureau Secretaris-Generaal
drs. B.R. Barten	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
drs. F.P. van Beetz	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer Directie Financiën, Strategie en Control
drs. E.L. Engelsman	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur Directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers
mr.dr. H.K. Fernandes Mendes	Ministerie van Binnenlandse Zaken Directie Coördinatie Minderhedenbeleid
drs. J.W. Holtslag	Ministerie van Algemene Zaken Kabinet van de Minister-President
A.T. Kraan	Ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Algemene Zaken
drs. H.J. van der Leek	Ministerie van Justitie Immigratie- en Naturalisatiedienst
drs. E. Martijnse	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen Directie Financieel-Economische Zaken
drs. L. Mesman	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur Centrale Directie Financiële en Economische Zaken
mr. H.P.A. Nawijn	Ministerie van Justitie Immigratie- en Naturalisatiedienst
drs. G. Planting	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
drs. J.J. Smit	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Arbeidsmarkt
drs. L. Solleveld	Ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Financieel-Economische Zaken

drs. J. Tanis	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Hoofddirectie Bijstand en Voorzieningen
mr.drs. R.K. Visser	Ministerie van Algemene Zaken Kabinet van de Minister-President
drs. R.J. Vogelaar-Koole	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen Directie Primair Onderwijs
dr. H.J.M. van Zon	Ministerie van Binnenlandse Zaken Directie Openbaar Bestuur



HEROVERWEGINGSONDERZOEK ASIELZOEKERSBELEID

BIJLAGE II BIJ HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP

april 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995
DEELRAPPORT NR. 6



HEROVERWEGING ASIELZOEKERSBELEID

BIJLAGE II BELEIDSBESCHRIJVING EN KNELPUNTEN

II 1 Instroom

II 2 Behandeling van asielverzoeken

II 3 Opvang

II 4 Uitstroom

II 5 Verwijdering

Hoofdstuk I Beschrijving aandachtsgebied

0. terreinafbakening

De subgroep instroom heeft tot taak de mogelijkheden na te gaan om de instroom van asielzoekers, d.w.z. vreemdelingen die een beroep doen op vluchtelingenschap, in Nederland te beperken. Ook maatregelen die indirect de instroom kunnen beperken, zoals opvang in de regio, zullen in beschouwing worden genomen. In dit hoofdstuk beschrijft de subgroep haar aandachtsgebied. Onderdeel A bevat een algemeen deel. In onderdeel B komen verschillende instrumenten van instroombeperking aan de orde.

Voor een goed begrip van het terrein dat hierna wordt beschreven, is het nuttig vooraf enige veelgebruikte termen toe te lichten.

Vluchteling is een ieder die voldoet aan de definitie van vluchteling in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève van 21 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (zie voor de uitgebreide definitie hierna in paragraaf 1.1.1.1.).

Asielverzoek : een aan de buitengrens of op het grondgebied schriftelijk, mondeling of op enige andere wijze te kennen gegeven wens om in de zin van het Verdrag van Genève van 1951 etc. als vluchteling te worden erkend en als zodanig een verblijfstitel te verkrijgen.

De term asielzoeker betreft een vreemdeling die asielverzoek heeft ingediend, waaromtrent nog geen onherroepelijke beslissing is genomen.

Of een asielzoeker inderdaad vluchteling in de zin van het Verdrag is, wordt vastgesteld in een administratieve procedure : de asielprocedure.

Ook de begrippen toegang en toelating worden veelvuldig door elkaar gebruikt. Toegang heeft een feitelijke betekenis, het betreft "een feitelijk landinwaartse beweging". De binnenkomst in Nederland is hiervan het feitelijk gevolg. Of de overheid nu betrokken is geweest bij de toegangsverschaffing of niet, in alle gevallen heeft de enkele toegangsverschaffing geen enkel gewicht voor het vraagstuk van de toelating.

Toelating is een rechtshandeling. Daaronder wordt verstaan: "instemming met het bestendig verblijf in Nederland van een vreemdeling". Aan toelating ligt altijd een aanvraag en een beslissing van de overheid ten grondslag.

INHOUDSOPGAVE

o. terreinafbakening

A. Algemeen deel

1. juridisch kader
 - 1.1. volkenrechtelijk kader
 - 1.1.1. Verdrag van Genève
 - 1.1.1.1. geschiedenis
 - 1.1.1.2. de definitie van vluchteling van artikel 1A
 - 1.1.1.3. de reikwijdte van artikel 1A
 - 1.1.1.4. de geografische beperking van artikel 1B
 - 1.1.1.5. het Protocol van New York van 1967
 - 1.1.1.6. het non-refoulement beginsel van artikel 33
 - 1.1.1.7. de reikwijdte van artikel 33
 - 1.1.1.8. opzeggen van het Verdrag van Genève
 - 1.1.1.9. de Hoge Commissaris der VN voor Vluchtelingen (UNHCR)
 - 1.1.1.10. de Hoge Commissaris voor de Minderheden (CVSE)
 - 1.1.2. EVRM
 - 1.1.2.1. artikel 3 EVRM
 - 1.1.2.2. de reikwijdte van artikel 3 EVRM
 - 1.1.2.3. de relatie tussen art. 33 en art. 3 EVRM
 - 1.1.3. overige Verdragen
 - 1.1.3.1. Europese Unie
 - 1.1.3.2. Verdrag van Dublin
 - 1.1.3.3. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen
 - 1.1.3.4. concordantie tussen Schengen en Dublin
 - 1.1.3.5. beoordeling van Schengen en Dublin
 - 1.1.3.6. vaststelling verantwoordelijkheid
 - 1.2. nationaal juridisch kader
 - 1.2.1. inleiding
 - 1.2.2. artikel 15, 15a, 15b, 15c en 15d nieuwe Vreemdelingenwet
 - 1.2.3. artikel 22, lid 3, van de nieuwe Vreemdelingenwet
 - 1.3. conclusies
2. beschrijving instroom asielzoekers
 - 2.1. omvang
 - 2.2. toelating
 - 2.3. landen van herkomst
 - 2.4. vergelijking belangrijkste herkomstlanden 1992/1993
 - 2.5. verhouding kennelijk ongegronden en niet-kennelijk ongegronden
 - 2.6. sexe, leeftijdsopbouw
3. analyse instroom asielzoekers
 - 3.1. oorzaken
 - 3.1.1. oorlog, gewapende conflicten
 - 3.1.2. slechte mensenrechtensituatie en etnische onlusten
 - 3.1.3. beeldvorming
 - 3.1.4. netwerken en racketeers
 - 3.1.5. wijzigingen in asielbeleid buurlanden
 - 3.1.6. opheffing grenscontroles
 - 3.2. oorzaken verhoging instroom tweede helft 1993
 - 3.3. conclusies
4. vergelijking met andere landen
 - 4.1. omvang
 - 4.2. vergelijking Nederland met Europa
 - 4.3. landen van herkomst

B. Instrumenten

1. opvang in de regio
 - 1.1. inleiding
 - 1.2. in eigen land
 - 1.3. in landen in de regio
 - 1.4. aantallen vluchtelingen en ontheemden

- 1.5. financiële bijdragen Nederland aan opvang in de regio
- 1.6. oormerken van hulp vluchtelingen en ontheemden
- 2. samenwerking luchtvaartmaatschappijen
 - 2.1. algemeen
 - 2.2. trainingen incheckpersoneel
 - 2.3. pre flight checks
 - 2.4. boetebepaling
 - 2.5. gatechecks en controle op de buffer
 - 2.6. maatregelen gericht op behoud van documenten
- 3. toegang tot de procedure
 - 3.1. procedure aan de grens
 - 3.1.1. algemeen
 - 3.1.2. Schiphol
 - 3.1.3. overige doorlaatposten
 - 3.2. asielaanvragen in het buitenland
 - 3.2.1. inleiding
 - 3.2.2. asielaanvragen in derde landen
 - 3.2.3. asielaanvragen in het land van herkomst
 - 3.2.4. beslissing
 - 3.3. cijfers
 - 3.3.1. Schiphol
 - 3.3.2. Grenshospitium
 - 3.3.3. overige doorlaatposten
- 4. analyse/monitoring reisroutes
- 5. veilige landen van herkomst
 - 5.1. begripsomschrijving
 - 5.2. wetsvoorstel
 - 5.3. aanwijzing van veilige landen van herkomst
 - 5.4. reikwijdte
 - 5.5. veilige gebieden
- 6. veilige derde landen
 - 6.1. algemeen
 - 6.2. toepassing in Nederland
 - 6.3. wetsvoorstel "veilige derde landen"
 - 6.4. uitvoering van het wetsvoorstel
- 7. structureel beleid gericht op preventie en oorzakenbestrijding
- 8. preventieve voorlichting
- 9. quotering instroom

A Algemeen deel

A.1. juridisch kader

1.1. volkenrechtelijk kader

1.1.1. Verdrag van Genève

1.1.1.1. Geschiedenis

Na de beëindiging van de tweede wereldoorlog kwam tengevolge van de grote groepen ontheemden die niet meer naar hun land van herkomst konden of wilden terugkeren een ontwikkeling in de rechtsbescherming van de vluchteling op gang die een voortzetting en uitbreiding vormde van een reeks tussen twee wereldoorlogen, voornamelijk in het kader van de Volkenbond gesloten verdragen betreffende vluchtelingen.

In artikel 14 lid 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 werd het recht van een ieder opgenomen om in een ander land asiel tegen vervolging te zoeken en te genieten.

Steeds meer werd echter de noodzaak gevoeld een instrument te creëren dat de status van zowel de voor-oorlogse als na-oorlogse vluchtelingen en staatlozen zou regelen, en dat aangepast zou zijn aan de nieuwe ontwikkelingen van het internationale recht binnen de Verenigde Naties. Dit leidde tot de totstandkoming van het Statuut van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van 14 december 1950, en het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951. Verder werd op 1 januari 1951 het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen ingesteld.

De vooroorlogse overeenkomsten beperkten zich in hoofdzaak tot het feitelijk criterium, dat een vluchteling iemand is, die niet of niet meer beschermd wordt door de autoriteiten van zijn land van herkomst. In het Statuut van de Hoge Commissaris van 1950 en in artikel 1(A) van het Verdrag van Genève werd voor het eerst een algemene definitie van het begrip vluchteling opgenomen.

Momenteel zijn 120 staten partij bij het Verdrag van Genève en 120 bij het Protocol van New York van 31 januari 1967. Het Verdrag van Genève, zoals gewijzigd bij het protocol van New York is op dit moment het belangrijkste instrument, dat wereldwijd op het gebied van het vluchtelingenrecht bestaat.

In de preambule van het Verdrag is onderstreept dat het verlenen van asiel voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan meebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt.

1.1.1.2. De definitie van vluchteling van artikel 1A

Het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 geeft in artikel 1A, lid 2, eerste zin, de definitie van het begrip vluchteling:

"Art. 1. A. Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon: (...)¹, die, ten gevolge van gebeurtenissen vóór 1 Januari 1951 hebben plaats gevonden, en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de

¹ Op deze plaats wordt een reeks eerdere verdragen opgesomd. Ook personen die op grond van de Akkoorden en Verdragen van de Volkenbond of op grond van de Constitutie van de International Refugee Organisation (een in 1946 voor de duur van drie jaar opgerichte instelling van de VN) vluchteling waren, vallen onder de werking van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951.

bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren."

1.1.1.3. De reikwijdte artikel 1A

Eenieder die voldoet aan de hierboven weergegeven definitie is vluchteling in de zin van het Verdrag. De vaststelling of iemand in een individueel geval voldoet aan de definitie van het Verdrag, is overgelaten aan de Verdragsluitende Partijen. Het Verdrag geeft niet aan op welke wijze en door wie de vaststelling van vluchtelingschap dient plaats te vinden. Een verplichting tot toelating bevat het Verdrag niet. De bevoegdheid een vluchteling toe te laten, is nationaal geregeld. Voor Nederland is dit gebeurd in artikel 15 Vreemdelingenwet (zie hierna in paragraaf 1.2.2.). De erkenning als vluchteling heeft een declaratoir, niet een constitutief, karakter. De vaststelling dat iemand vluchteling is, houdt niet tevens in dat hij als vluchteling wordt toegelaten. Erkenning als vluchteling en toelating als vluchteling zijn twee te onderscheiden begrippen. Het is derhalve mogelijk dat iemand wel wordt erkend als vluchteling, maar niet als zodanig wordt toegelaten (bijvoorbeeld indien betrokkene in een ander land als vluchteling is toegelaten en aldaar kan verblijven).

Het Verdrag geeft overigens in de artikelen 1C - 1F een aantal bepalingen aan die aangeven waardoor - ondanks dat betrokkene voldoet aan de definitie van vluchteling - het Verdrag ophoudt van toepassing te zijn (de zgn. cessation clauses in artikel 1C) ofwel aangeven op welke personen het Verdrag in het geheel niet van toepassing is (de zgn. exclusion clauses in de artikelen 1D - 1F). Het betreffen i.c. gevallen waarin bijvoorbeeld elders bescherming is verkregen of gevallen waarin de vluchteling dermate zware misdrijven heeft begaan, dat hij de vluchtelingenstatus niet 'waard' is.

1.1.1.4. De geografische beperking van artikel 1B

Artikel 1B geeft de Verdragsluitende Partijen de keuze de toepassing van het Verdrag geografisch te beperken tot Europa door voor de woorden in artikel 1A "gebeurtenissen welke vóór 1 Januari 1951 hebben plaats gevonden" hetzij te lezen:

- a. "gebeurtenissen welke vóór 1951 in Europa hebben plaats gevonden", hetzij
- b. "gebeurtenissen welke vóór 1951 in Europa of elders hebben plaats gevonden".

Nederland heeft bij de ratificatie voor optie b. gekozen.

1.1.1.5. Het Protocol van New York van 1967

Het Protocol van New York van 31 januari 1967 schaft de beperking in de tijd af. Artikel I, lid 2 van het Protocol verstaat onder "vluchteling"

"elke persoon die aan de omschrijving vervat in het eerste artikel van het Verdrag voldoet, alsof de zinsneden "ten gevolge van gebeurtenissen welke vóór 1 januari 1951 hebben plaats gevonden", en "ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen" uit artikel 1A, lid 2, waren weggelaten."

Nederland heeft het Protocol zonder enige beperking geratificeerd.

1.1.1.6. Het non-refoulement beginsel van artikel 33

Het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 geeft vluchtelingen geen recht op asiel. Het verplicht Partijen - in artikel 33 - om vluchtelingen niet terug te sturen naar het land waar zij vervolging te vrezen hebben (het non-refoulement-beginsel). Artikel 33 lid 1 van het Verdrag stelt: "Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling

uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid zou worden bedreigd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging". In de praktijk betreft het grondgebied het land van herkomst. De term "grondgebied" (Engelse tekst: "territories") is hier gebruikt om te voorkomen dat artikel 33 niet van toepassing zou zijn op gebieden die niet onder één Staat vallen (maar bijv. onder het gezag van de VN).

Artikel 33 is daarmee het kernartikel van het Verdrag, waaraan feitelijk een groot deel van de asielprocedures in de wereld zijn opgehangen. Een asielprocedure is immers een instrument bij uitstek om vast te stellen of iemand vluchteling in de zin van artikel 1A van het verdrag is, om zodoende de verdragsverplichting van het verbod van non-refoulement van vluchtelingen te kunnen respecteren. In dit verband is artikel 33 de enige verplichting die het Verdrag bevat. De overige artikelen regelen m.n. de wijze waarop de Verdragsluitende Staten erkende vluchtelingen moeten behandelen op uiteenlopende gebieden als arbeid, welzijn, eigendom en onderwijs.

1.1.1.7. Reikwijdte artikel 33

Het beginsel van non-refoulement is niet absoluut. Artikel 33 staat niet in de weg aan uitzetting van vluchtelingen naar een ander land dan het land van herkomst. Bovendien bevat artikel 33 lid 2 een uitzonderingsclausule waardoor het mogelijk is dat de vluchteling onder de daar genoemde omstandigheden (gevaar voor de veiligheid van het land waarin hij zich bevindt of veroordeeld wegens bijzonder ernstig misdrijf) toch wordt gerefouleerd.

Het uitzetten of terugleiden van een vluchteling naar een derde land kan - indirect - in strijd met het beginsel van non-refoulement komen als dat derde land zijn Verdragsverplichtingen niet nakomt en de vluchteling (door)geleid, uitzet of teruggeleid naar zijn land van herkomst. Artikel 33 stelt namelijk dat terugzending van vluchtelingen naar het land van herkomst op geen enkele manier ("op welke wijze ook") mag geschieden. Iedere handeling van een Staat, die er toe leidt dat een vluchteling terugkeert naar het land waar hij voor vervolging te vrezen heeft, is in strijd met het refoulement-verbod. Onder het refoulement-verbod valt dus ook het terugsturen van vluchtelingen naar derde landen die betrokkenen op hun beurt zullen terugsturen naar het land van herkomst. Een Staat dient individueel vast te stellen of bij terugzending naar een derde land door dat land effectieve bescherming zal worden geboden. Immers, een derde land kan voor grote groepen voldoen aan de criteria van artikel 33, echter voor personen met een bepaalde achtergrond of nationaliteit niet.

1.1.1.8. Opzeggen van het Verdrag van Genève

Behalve de hierboven genoemde mogelijkheden de werkingssfeer in de tijd en geografisch te beperken, kan het Verdrag ook opgezegd worden. De opzegging wordt van kracht één jaar na de ontvangst van de opzegging (artikel 44).

1.1.1.9 Het bureau van de Hoge Commissaris der Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR)

Op 1 januari 1951 werd het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen ingesteld. Artikel 35 van het Verdrag van Genève bepaalt dat de Verdragsluitende Staten zullen samenwerken met het Bureau van de Hoge Commissaris in het uitoefenen van haar taken. Artikel 9 van het Statuut van de Hoge Commissaris stelt haar in staat behulpzaam te zijn bij de repatriëring van mensen die hebben opgehouden vluchteling te zijn.

De taken die de Hoge Commissaris op verzoek van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties heeft uitgevoerd, hebben het UNHCR mandaat in de praktijk aanzienlijk uitgebreid. Naast de traditionele protectie taak is het beleid de laatste jaren bij uitstek gericht op het indammen en voorkomen van vluchtelingenstromen.

Dit heeft ertoe geleid dat er momenteel drie verschillende groepen zijn die onder het mandaat van de Hoge Commissaris kunnen vallen, namelijk:

a. verdragsvluchtelingen

Vluchtelingen o.g.v. art. 1A van het Verdrag van Genève en art. 6 van het Statuut van de Hoge Commissaris. Het betreft personen die zich buiten hun land bevinden, omdat zij gegronde vrees voor vervolging hebben vanwege een van de redenen vermeld in de vluchtelingendefinitie.

b. externally displaced

Personen die zich buiten hun land bevinden in een "refugee like situation". Zij zijn gedwongen ontheemd geraakt door omstandigheden waarover zij geen controle hebben, "man-made disasters", zoals b.v. een internationaal conflict, burgeroorlog, algehele politieke en sociale instabiliteit etc. Voor deze categorie personen is op grond van resoluties van de Algemene Vergadering het mandaat van UNHCR geleidelijk in de 60 en 70-tiger jaren uitgebreid. Zoals in het "Handbook on procedures and criteria for determining refugee status" in paragraaf 164 en 165 is aangegeven vallen oorlogsslachtoffers over het algemeen niet onder de definitie van vluchteling van het Verdrag van Genève of het Protocol.

c. internally displaced

Personen die om zelfde redenen als genoemd onder b gedwongen worden huis en haard te verlaten, maar zich nog binnen de grenzen van hun eigen land bevinden. Het mandaat voor bescherming en hulpverlening van deze categorie personen is tot nu toe slechts op ad hoc basis door de Secretaris-Generaal verleend in bepaalde situaties. Zij vloeit voort uit de gedachte dat door bescherming en hulpverlening van deze categorie personen is tot nu toe slechts op ad hoc basis door de Secretaris-Generaal verleend in bepaalde situaties. Zij vloeit voort uit de gedachte dat door bescherming en hulpverlening ter plaatse deze categorie personen ervan weerhouden kan worden hun land te verlaten en hierdoor voorkomen kan worden dat conflicten escaleren en vluchtelingenstromen op gang worden gebracht. Deze vorm van mandaatsuitbreiding is van vrij recente datum. Zij vloeit rechtstreeks voort uit het accent dat de laatste jaren steeds meer gericht is op het in vroegtijdig stadium voorkomen van stromen vluchtelingen en ontheemden, door "early warning systems" (indirecte preventie) en directe preventie (bescherming en hulp ter plaatse).

1.1.1.10. Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Minderheden (CVSE)

Op 1 januari 1993 is de Hoge Commissaris voor de Minderheden van de CVSE aangetreden. De taak van de Hoge Commissaris is om situaties waar conflicten dreigen m.b.t. nationale minderheden, zo vroeg mogelijk te signaleren en waar noodzakelijk over te gaan tot actie.

1.1.2. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

1.1.2.1. Artikel 3 EVRM

Op grond van artikel 3 EVRM mag niemand worden onderworpen "aan foltering en noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen"².

Het EVRM bevat geen bepaling aangaande een recht op asiel en kent ook overigens vreemdelingen geen garanties op (voortdurende van het) verblijf toe. Het EVRM bevat eveneens geen recht als zodanig om niet te worden uitgezet of uitgeleverd. Het is echter staande jurisprudentie dat de verwijdering van een vreemdeling naar een land, waar deze het reële gevaar loopt te worden onderworpen aan een behandeling of situatie in strijd met artikel 3 EVRM, de uitzettende staat zelf verantwoordelijk doet zijn voor schending van het in dat artikel vervatte verbod.

Het kan derhalve de individuele situatie zijn van een vreemdeling of de

²

Nederland heeft ook het VN Verdrag tegen foltering (Convention against Torture) geratificeerd. Dit verdrag heeft een veel beperkter reikwijdte dan (artikel 3 van) het EVRM en heeft voor de onderhavige materie geen verdergaande betekenis dan het verdrag van Genève en het EVRM.

algemene situatie in een land die bepalend is voor het antwoord op de vraag of in een concreet geval verwijdering in strijd is met artikel 3 EVRM.

1.1.2.2. Reikwijdte artikel 3 EVRM

Het verbod in artikel 3 EVRM is in zoverre absoluut dat er ook in tijden van noodtoestand of oorlog geen uitzonderingen mogelijk zijn.

Artikel 3 EVRM verplicht landen niet tot het geven van een verblijfstitel. Indien de toepassing van artikel 3 EVRM leidt tot een opschorting van de verwijdering houdt dit in dat het land het verblijf van betrokkene op zijn grondgebied heeft te dulden.

1.1.2.3. De relatie tussen art. 33 Verdrag van Genève en art. 3 EVRM

De werkingssfeer van artikel 33 ziet slechts op vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève, terwijl artikel 3 EVRM een veel ruimere werkingssfeer heeft, namelijk ten aanzien van eenieder, ongeacht de status. Feitelijk werkt artikel 33 Verdrag van Genève zolang nog niet is vastgesteld of iemand al dan niet een vluchteling is en daarna voorzover het een vluchteling betreft. Afgewezen asielzoekers vallen niet onder de werking van artikel 33, omdat is vastgesteld dat het geen vluchtelingen zijn.

Het verschil tussen artikel 33 en artikel 3 EVRM zit in het feit dat artikel 3 EVRM wel van toepassing kan zijn op afgewezen asielzoekers, in een individueel geval of vanwege de algemene situatie in het land van herkomst. Waar na afwijzing van het asielverzoek de werking van artikel 33 Verdrag van Genève ophoudt te bestaan, kan de werking van artikel 3 EVRM doorgaan en uiteindelijk resulteren in een verblijf met instemming van het bevoegd gezag.

1.1.3. Overige Verdragen³

1.1.3.1. Europese Unie

De resoluties, conclusies en aanbevelingen die in het kader van de Europese Unie door de Justitie-BiZa-Raad van Ministers zijn aangenomen, zijn geen Nederland bindende, juridische afspraken. Het betreffen politieke commitments om - waar nodig - de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming met de Europese afspraken te brengen. Geen van deze afspraken hebben gevolgen voor de toelating c.q. het verblijf in Nederland; het betreffen instroombeperkende procedure afspraken inzake duidelijk ongegronde asielverzoeken, derde land van ontvangst en het veilige landen-concept. Voorzover noodzakelijk was, zijn of worden deze afspraken verwerkt in de wijziging van de Vreemdelingenwet.

1.1.3.2. Verdrag van Dublin

De enige, op het niveau van de Europese Unie, gemaakte afspraak met een - indirecte - invloed op de toelating c.q. verblijf, is het Verdrag van Dublin dat nog aan het parlement moet worden voorgelegd voor ratificatie.

Dublin regelt de verantwoordelijkheidsverdeling voor de behandeling van asielverzoeken tussen de Lidstaten van de Europese Unie. Indien op basis van dit Verdrag Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en de asielzoeker⁴ bevindt zich op het grondgebied van een andere Lidstaat, dan zal het asielverzoek in Nederland behandeld moeten worden en dient de asielzoeker voor de duur van de asielprocedure tot Nederland toegelaten te worden. Een verblijfsrecht ontstaat uiteraard pas als op het asielverzoek door Nederland positief wordt beslist. Omgekeerd

³ Alleen bindende internationale afspraken komen hier aan de orde. VN-resoluties e.d. zijn hier buiten beschouwing gelaten.

⁴ Zie voor de definities van asielverzoek en asielzoeker paragraaf 0 (Terreinafbakening, blz. 1).

als op het asielverzoek door Nederland positief wordt beslist. Omgekeerd kan op basis van dit Verdrag - in plaats van Nederland - een andere Lidstaat verantwoordelijk zijn voor de behandeling van een asielverzoek. In dat geval worden dergelijke asielzoekers naar die verantwoordelijke Lidstaat gebracht om daar de asielprocedure te doorlopen.

1.1.3.3. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen

In de - veel meer onderwerpen regelende - Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen, is in Titel II, Hoofdstuk 7, een asielparagraaf opgenomen die evenals Dublin de verantwoordelijkheidsverdeling regelt voor de behandeling van asielverzoeken tussen de Verdragsluitende Partijen; in dit geval de 9 Schengenlanden. Deze Uitvoeringsovereenkomst is reeds door het parlement geratificeerd. De inwerkingtreding voor de oorspronkelijke vijf Schengenlanden (Frankrijk, Duitsland en de drie Benelux-landen) was voorzien op 1 februari 1994, maar is vooralsnog voor onbepaalde duur uitgesteld.

1.1.3.4. Concordantie tussen Schengen en Dublin

Hoewel de twee verdragen, vanwege de verschillende uitgangspunten inhoudelijk niet geheel synchroon lopen, hebben de Schengenlanden vastgelegd dat zodra het Verdrag van Dublin in werking treedt, de Asielparagraaf van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen buiten toepassing wordt verklaard, zodat van concordantieproblemen geen sprake zal zijn. Daartoe is reeds een concept-concordantie-protocol opgesteld, dat te zijner tijd aan de verschillende parlementen ter goedkeuring dient te worden voorgelegd.

1.1.3.5. Beoordeling van de regelingen van Schengen en Dublin

Ten aanzien van de instroom van asielzoekers kunnen de regelingen van Schengen en Dublin voor Nederland in beginsel een belangrijk instrument worden bij de beheersing van de instroom. Dit volgt uit de geografische positie van Nederland: de instroom van asielzoekers via de buitengrens (lees: Schiphol) is relatief gering, het overgrote deel komt Nederland binnen via het grondgebied van een andere verdragspartij.

De regelingen van Schengen en Dublin zijn opgesteld in een tijd dat de instroom van asielzoekers in Europa een fractie van de huidige instroom bedroeg. De hoogte van de instroom is echter sterk gewijzigd. Ook hebben Europese landen - met name Duitsland - inmiddels andere methoden gevonden om de instroom te beheersen. Belangrijkste voorbeeld is de unilaterale toepassing van het "veilig derde land-beginsel". In deze nieuwe situatie moet het nut van de regelingen van Schengen en Dublin opnieuw bezien worden.

Schengen en Dublin leiden ertoe dat een staat besluit een asielverzoek niet inhoudelijk te behandelen wanneer een andere staat daarvoor verantwoordelijk is. Tot zover lopen deze regelingen parallel aan het "veilig derde land-beginsel". Het verschil ligt echter in de gemeenschappelijke regels voor de toepassing van Schengen en Dublin. Dit heeft consequenties voor de twee belangrijkste facetten van deze regeling: de vaststelling van de verantwoordelijkheid (de bewijsregels) en de overgaveprocedure.

1.1.3.6. Vaststelling verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een andere verdragspartij bij Schengen moet worden vastgesteld volgens bepaalde regels. Dit betekent dat er bewijsmateriaal voorhanden moet zijn om verantwoordelijkheid aan te nemen. Wat als bewijs dient, is inmiddels gemeenschappelijk uitgewerkt. Als bewijs kan o.a. dienen een verblijfsvergunning, een bewijs van indiening van een asielverzoek of een bewijs van inschrijving bij een gemeente. Dit gegeven moet worden afgezet tegen het feit dat in de meeste gevallen dit materiaal niet meer aanwezig is, wanneer de vreemdeling zijn asielverzoek in Nederland indient.

Enerzijds betekent dit een beperking in de toepassingsmogelijkheden van Schengen en Dublin, anderzijds betekent dit dat nadrukkelijk gezocht moet worden naar verdergaande samenwerking met de buurlanden over een vereenvoudiging van de bewijslast.

a. overgaveprocedure

Wanneer in de Nederlandse asielprocedure de verantwoordelijkheid bepaald kan worden van een andere verdragspartij, kan nog geen sprake zijn van overgave aan de desbetreffende autoriteiten. Vervolgens wordt n.l. een procedure in gang gezet om een bevestiging van de aangezochte staat te verkrijgen van de vaststelling van diens verantwoordelijkheid. Indien hierop bevestigend wordt geantwoord kan de overgave van de vreemdeling worden geregeld met de betrokken autoriteiten aan de grens. De aangezochte staat moet deze bevestiging geven binnen een periode van drie maanden en het moment van overgave moet eveneens gemeenschappelijk worden overeengekomen.

b. consequenties voor toepassing

Ten aanzien van het doel van de regeling (beheersing van de instroom) heeft dit als consequentie dat de regelingen vooralsnog slechts betrekking zullen hebben op een gering deel van de instroom, namelijk dat deel waarvan de verantwoordelijkheid van een andere verdragspartij kan worden bewezen. Tevens zal ten aanzien van deze groep het probleem blijven spelen van beschikbaarheid ten behoeve van de overgave gedurende periode die de drie maanden kan overschrijden. Dit zal in veel gevallen leiden tot het toepassen van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

Deze zaken speelden uiteraard in de periode van opstelling van deze regeling veel minder een rol. In de eerste plaats kon niet worden voorzien dat het - zeker wat Nederland betreft - om in beginsel zulke grote aantallen zou gaan. Ook de opvangproblematiek speelde toen nauwelijks een rol. AZC's noch OC's bestonden in die tijd.

1.2. nationaal juridisch kader

1.2.1. inleiding

Het nationaal juridisch kader wordt in eerste instantie gevormd door de Vreemdelingenwet. Dit is een raamwet die verder is uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit en het Vreemdelingenvoorschrift. Het beleid en aanwijzingen voor de uitvoerende diensten zijn neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire. De Vreemdelingenwet is per 1 januari 1994 ingrijpend gewijzigd, evenals de hier genoemde lagere regelgeving. Vanzelfsprekend is voor (de ontwikkeling van) het juridisch kader ook de jurisprudentie van belang. Deze paragraaf beperkt zich tot het wettelijk kader.

1.2.2. artikel 15, 15a, 15b, 15c en 15d van de nieuwe Vreemdelingenwet

Artikel 15 luidt:

"1. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, kunnen een aanvraag doen om toelating als vluchteling bij Onze Minister.

2. De toelating kan niet worden geweigerd dan om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, indien de vreemdeling door de weigering genoopt zou worden zich onmiddellijk te begeven naar een land als bedoeld in het eerste lid.

3. Onze Minister kan de toelating intrekken met overeenkomstige toepassing van artikel 14, eerste lid, en voorts in gevallen waarin de vreemdeling door gewijzigde omstandigheden in de gelegenheid is zich zonder gevaar voor vervolging buiten Nederland te vestigen, tenzij hij dringende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, heeft om geen gebruik van die gelegenheid te maken".

Artikel 15a bepaalt dat de Minister van Justitie een onderzoek instelt naar de inwilligbaarheid van een asielaanvraag, hij toetst aldus of de asielaanvrager inderdaad voor vervolging te vrezen heeft.

De Minister van Justitie komt niet aan een inhoudelijke toetsing van de aanvraag toe wanneer de asielaanvraag niet ontvankelijk wordt verklaard (artikel 15b). Hiervan is sprake in de volgende gevallen:

- een ander land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, tenzij deze berust op relevante feiten die bij de beslissing door de autoriteiten van dat land geen rol kunnen spelen (Schengen-overeenkomst);
- de vreemdeling reeds eerder in Nederland op gelijke gronden om toelating heeft gevraagd terwijl daarop onherroepelijk tot niet-inwilliging is besloten;
- de vreemdeling reeds eerder, onder een andere naam, een aanvraag om toelating in Nederland heeft ingediend;
- de vreemdeling zich zonder geldige reden niet beschikbaar heeft gehouden tijdens het onderzoek naar de inwilligbaarheid van zijn asielaanvraag;
- de vreemdeling reeds in het bezit is van een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf (artikelen 9, 9a, 10 Vw).

De Minister behoeft een aanvraag om toelating ook niet verder inhoudelijk te toetsen wanneer er sprake is van een kennelijke ongegrondheid van de aanvraag om toelating. Hiervan is sprake in de volgende gevallen:

- er geen enkel vermoeden bestaat voor gegrondheid;

- de vreemdeling behalve de nationaliteit van het land waaruit hij afkomstig is, de nationaliteit van een ander land bezit terwijl uit feiten en omstandigheden blijkt dat hij daar voldoende bescherming kan krijgen;
- de vreemdeling in een land van eerder verblijf toegelaten wordt totdat hij elders duurzame bescherming zal hebben gevonden;
- de vreemdeling valse of vervalste documenten heeft overgelegd en tegen beter in de echtheid daarvan volhoudt;
- de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag tegen beter weten in reis-of identiteitspapieren, documenten of bescheiden heeft overlegd die niet op hem betrekking hebben.

Indien er geen sprake is van een niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde asielaanvraag, wordt het onderzoek, bedoeld in artikel 15a, naar de inwilligbaarheid van de asielaanvraag voortgezet. Blijkt de aanvraag van de asielzoeker inwilligbaar te zijn, dan wordt aan betrokkene een vluchtelingenstatus verstrekt (beleid uitgewerkt in de hoofdstuk B7 van de Vreemdelingencirculaire). Aangezien het Vluchtelingenverdrag slechts bepaalt, dat er geen gedwongen verwijdering mag plaatsvinden naar de staat van oorsprong van het vluchtelingenschap (artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag) voldoet Nederland hiermee aan zijn verdragsverplichtingen. Uit het verdrag vloeit niet voort dat Nederland verplicht zou zijn een vluchteling een wettelijk verblijfsrecht toe te kennen.

Artikel 15d bepaalt dat wanneer de asielaanvraag niet wordt ingewilligd, de vreemdeling uiterlijk binnen vier weken Nederland dient te verlaten.

1.2.3. artikel 22, lid 3, van de nieuwe Vreemdelingenwet

Artikel 22, lid 3, van de nieuwe Vreemdelingenwet luidt:
 "Vreemdelingen die er zich op beroepen, dat zij door verwijdering uit Nederland genoopt zouden worden zich onmiddellijk te begeven naar een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen dat zij zullen worden onderworpen aan foltering of aan een onmenselijke of vernederende behandeling of straf worden niet uitgezet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van onze Minister".

Op grond van dit artikel, dat is gebaseerd op artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), kan een asielzoeker die niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus, toch tot Nederland toegelaten worden.

In het geval de individuele situatie van de asielzoeker verwijdering naar zijn land van herkomst niet toestaat, komt hij in aanmerking voor een verblijfsvergunning vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Staat de algemene situatie in het land van herkomst de verwijdering van betrokkene niet toe, dan kan hem een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) worden verleend. Deze vergunning wordt voor maximaal drie jaar verleend en kan onder andere worden ingetrokken in het geval de situatie in het land van herkomst zich verbetert. De VVTV maakt het mogelijk dat een niet-ingewilligde asielaanvraag na drie jaar VVTV wordt omgezet in een verblijfsvergunning zonder beperkingen of te wel een vergunning tot verblijf vanwege klemmende redenen van humanitaire aard.

Ook hier komt Nederland ruimschoots haar verdragsverplichtingen na, aangezien Artikel 3 EVRM landen niet verplicht tot het geven van een verblijfstitel.

De bovenstaande artikelen zijn de enige wetsartikelen die een kader vormen op grond waarvan asielaanvragen behoren te worden behandeld respectievelijk ingewilligd.

1.3 Conclusies

internationaal

De enige harde verplichting van het Verdrag van Genève is het in artikel 33 neergelegde verbod om een vluchteling terug te sturen naar een land waar hij gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging wegens de in artikel 1A van het Verdrag genoemde gronden⁵.

Ook artikel 3 EVRM kan leiden tot een vergelijkbaar verbod op refoulement. De werking van deze verdragsrechtelijke verplichting is echter algemeen en kent geen uitzonderingen zoals artikel 33 van het Verdrag van Genève. Dit betekent dat de bescherming van artikel 3 EVRM zich ook uitstrekt over anderen dan erkende vluchtelingen, waaronder afgewezen asielzoekers.

Samenvattend is Nederland dus volkenrechtelijk verplicht om niemand direct of indirect (indien voorzienbaar is dat betrokkene door een land waarheen hij wordt gezonden, wordt verwijderd naar zijn land van herkomst) te verwijderen naar een land waar een individu hetzij voor vervolging te vrezen heeft hetzij kan worden onderworpen aan foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling.

Dublin en Schengen⁶ regelen op grond van bepaalde criteria welke Lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek ingediend in één der Lidstaten. Als Nederland verantwoordelijk is, ontstaat de plicht het asielverzoek te behandelen en daarmee de betrokken asielzoeker toe te laten voor de duur van de procedure. In de nationale wetgeving zijn Dublin en Schengen verdisconteerd bij de ontvankelijkheidsvraag in artikel 15b Vreemdelingenwet.

nationaal

Het nationaal juridisch kader wordt gevormd door de Vreemdelingenwet, die is uitgewerkt in Vreemdelingenbesluit, Vreemdelingenvoorschrift en Vreemdelingen-circulaire. Kernbepalingen uit de Vreemdelingenwet zijn de artikelen 15, 15a t/m d en artikel 22, derde lid. In artikel 15 e.v. is artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag uitgewerkt en in art. 22 is artikel 3 EVRM uitgewerkt. Artikel 22 strekt daarbij verder dan artikel 15 (zoals art. 3 EVRM verder strekt dan artikel 33 van het Verdrag van Genève).

⁵ Die gronden zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.

⁶ De inwerkingtreding van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen is uitgesteld. De Duitsers gaan (als toekomstig voorzitter van de EU) uit van 1 juni 1994. Gelet op de technische en politieke (Frankrijk) problemen die zijn gerezen, is de vraag of deze datum wordt gehaald.

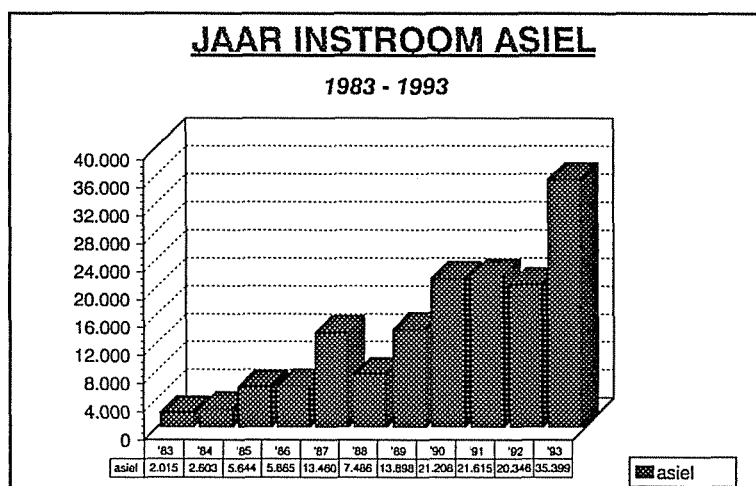
2. beschrijving instroom asielzoekers

Hieronder volgt een korte beschrijving van omvang en samenstelling van de huidige instroom van asielzoekers, waaronder begrepen ex-Joegoslaven die onder de ontheemdenregeling vallen, voorzover zij een asielaanvraag hebben ingediend.

2.1. omvang

Het aantal asielzoekers dat in 1993 in Nederland is geregistreerd bedroeg in totaal 35.399¹. De instroom was daarmee aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren (1990: 21.208, 1991: 21.615, 1992: 20.346²).

De totale instroom van asielzoekers naar Nederland in de afgelopen jaren was als volgt :



2.2. toelating

Niet alleen de instroom van asielzoekers is fors gestegen, ook het aantal asielzoekers dat voor toelating in aanmerking kwam. In 1993 werden 10.338 asielzoekers als vluchteling toegelaten en werd aan 4.674 asielzoekers een vergunning tot verblijf verleend. Ter vergelijking : in 1990 bedroegen deze aantallen resp. 894 en 857, in 1991 775 en 1.920 en in 1992 4.923 en 6.891.

Het schema hieronder geeft het verloop van het aantal asielzoekers weer dat in de periode 1983 - 1993 werd toegelaten als vluchteling of aan wie op grond van humanitaire redenen een vergunning tot verblijf is verleend³. Daarbij valt op dat 1992 en 1993 in absolute zin hoog scoren. Dit komt met name door veranderingen in de samenstelling van de instroom van asielzoekers (zie hierna in paragraaf 2.5. en paragraaf 3.). Door de instroom van meer "kansrijken" stijgt het aantal inwilligingen.

Ten aanzien van 1992 is voorts van belang dat Justitie in dat jaar een grote achterstandsoperatie heeft uitgevoerd. Deze operatie had betrekking op meer dan 20.000 zaken. Door dit versneld inlopen van achterstanden zijn in 1992 beduidend meer beslissingen genomen. Daardoor is uiteraard in 1992 aan veel meer asielzoekers een verblijfstitel verleend. Verder heeft Justitie in 1992 absolute prioriteit gelegd bij het halen van de termijnen

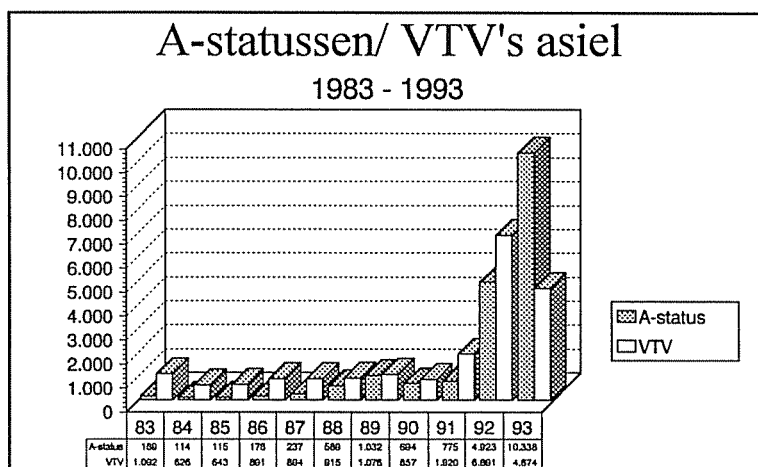
¹ Daarbij waren niet inbegrepen 5.600 zgn. aspirant-asielzoekers, van wier verzoek per 31 december 1993 nog geen registratie mogelijk was.

² Daaronder begrepen ex-Joegoslaven die onder de ontheemdenregeling vielen, voorzover zij een asielaanvraag hadden ingediend.

³ Daarbij zijn inbegrepen de houders van de zgn. B-status. Tot 1 maart 1988 werd bij asielverlening onderscheid gemaakt tussen de toelating als vluchteling en de verlening van een vergunning tot verblijf als asielgerechtigde.

van het Nieuwe Toelatings en Opvang Model. De gemiddelde duur van de procedures liep hierdoor sterk terug. Het leidde er ook toe dat sneller dan voorheen beslissingen werden genomen, hetgeen ook weer tot een hoger aantal beslissingen leidde in een kortere periode.

Ten aanzien van 1993 is van belang dat Justitie in april van dat jaar is begonnen met de behandeling van de zaken van zo'n 12.000 ontheemden uit het voormalige Joegoslavië. Aan het merendeel van hen is inmiddels een A-status of een vtv verleend, hetgeen vooral invloed heeft gehad op het totaal aantal A-statussen dat in 1993 is verleend (8.418 op een totaal van 10.338 A-statussen is aan ex-Joegoslaven verleend).



2.3. landen van herkomst

De belangrijkste landen van herkomst in 1993 zijn:

1. Bosnië-Herz.	4.938	14.1%
2. vml. Joegoslavië	4.691	13.3%
3. Somalië	4.330	12.2%
4. Irak	3.229	9.3%
5. Iran	2.610	7.4%
6. Sri Lanka	1.902	5.4%
7. Afghanistan	1.503	4.2%
8. Zaïre	1.305	3.7%
9. Roemenië	1.085	3.1%
10. China	896	2.5%

2.4. vergelijking belangrijkste herkomstlanden 1992/1993

	1e sem. 1992	totaal 1992	1e sem. 1993	totaal 1993
1	ex-Joeg. (*)	ex-Joeg. (*)	ex-Joeg. (*)	Bosnië
2	Somalië	Somalië	Somalië	ex-Joeg. (*)
3	Iran	Iran	Irak	Somalië
4	Roemenië	Sri Lanka	Iran	Irak
5	Sri Lanka	Roemenië	Sri Lanka	Iran
6	Turkije	Irak	Afghanistan	Sri Lanka
7	Tsjechoslowak.	Turkije	Zaïre	Afghanistan
8	Zaïre	Zaïre	Roemenië	Zaïre
9	Irak	Tsjechoslowak.	Liberia	Roemenië
10	Polen	Afghanistan	Turkije	China

(*) inclusief Bosniërs

2.5. verhouding kennelijk ongegronden en niet-kennelijk ongegronden

Bij het ontwikkelen van het Nieuwe Toelatings en Opvang Model werd - op grond van ervaringsgegevens - verondersteld dat het percentage asielzoekers dat een kennelijk ongegrond asielverzoek zou indienen 50 procent van de totale instroom zou bedragen. Aan de vooravond van de inwerkingtreding van het model (op 1 januari 1992) was dit percentage al gedaald tot naar schatting 40 procent. Deze tendens heeft zich voortgezet. Eind 1992 was het percentage kennelijk ongegronde asielverzoeken reeds gedaald tot ongeveer 13 procent. In de loop van 1993 is het percentage asielzoekers dat een op het eerste gezicht kansloos asielverzoek indient tot tussen de 5 en de 10 procent gedaald. Ten opzichte van 1992 is het absolute aantal kennelijk ongegronden gelijk gebleven (ongeveer 2600 personen).

Het aandeel van de asielzoekers met nationaliteiten die - gezien hetgeen bekend is over het land van herkomst - in de regel als niet-kennelijk ongegrond zijn aan te merken is daarmee aanmerkelijk groter dan voorheen. Dat wil niet zeggen dat de overige verzoeken zonder meer voor inwilliging in aanmerking komen.

Naar verwachting komt de betrokkene in 35 procent van de gevallen uiteindelijk voor een vluchtelingenstatus of een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard in aanmerking.

Nog eens 30 procent van het aantal asielzoekers komt voor een afwijzing in aanmerking. De helft daarvan kan zonder meer worden verwijderd. De andere helft kan echter vanwege de situatie in het land van herkomst (zgn. beleidsmatige redenen) of om technische redenen vooralsnog niet worden verwijderd. Justitie en Buitenlandse Zaken werken aan een reeks van maatregelen om de niet-verwijderbaarheid terug te dringen.

Van de overige asielzoekers betreft ongeveer 25 procent ontheemde ex-Joegoslaven (inclusief Bosniërs) aan wie uitstel van vertrek is verleend en wier asielverzoek voorlopig buiten behandeling wordt gelaten.

2.6. sexe, leeftijdsopbouw

De meeste asielzoekers zijn van het mannelijk geslacht. In totaal dienden in 1993 20.074 mannen/jongens een asielaanvraag in. Er werden 10.765 verzoeken door vrouwen/meisjes ingediend.

Een aanzienlijk deel van de instroom bestaat uit minderjarigen onder de 15 jaar. In totaal betreft het tot december 1993 7201 asielzoekers. Steeds meer van de minderjarige asielzoekers komen zelfstandig - d.w.z. zonder ouders - naar ons land. In 1992 en 1993 kwamen er resp. 800 en 1450 van deze alleenstaande minderjarigen (de zgn. AMA's) naar Nederland.

A.3. analyse instroom

3.1. oorzaken

De oorzaken voor de instroom van asielzoekers kunnen bestaan uit oorzaken die ertoe leiden dat mensen vluchten uit hun land van herkomst en oorzaken die ertoe leiden dat zij specifiek voor Nederland kiezen als land van bestemming. In het kort kunnen m.b.t. de huidige instroom de volgende oorzaken worden genoemd.

3.1.1. oorlog, gewapende conflicten

Met name het recente oorlogsgeweld in het voormalige Joegoslavië en in Somalië heeft gezorgd voor grote groepen mensen die in West-Europa hun heil hebben gezocht. Vaak gebruiken zij de asielprocedure om een voorlopig of permanent verblijf af te dwingen. Meer in het algemeen spelen oorlog en gewapende conflicten een belangrijke rol als oorzaak van asielinstroom.

(Burger-)oorlogshaarden als het voormalige Joegoslavië, Somalië, Irak, Sri Lanka en Zaïre behoren dan ook tot de belangrijkste oorspronglanden. Ook Turkije (Koerden) zou men eventueel in dit rijtje kunnen plaatsen. Deze oorzaken van instroom zijn niet of nauwelijks te beïnvloeden. Wel zijn zij van belang voor een prognose.

3.1.2. slechte mensenrechtensituatie en etnische onlusten

Een slechte mensenrechtensituatie, zoals in Iran, Irak en in zekere zin ook China, is een tweede belangrijke oorzaak van migratie en wellicht het makkelijkst te vereenzelvigen met politieke vervolging. Ook etnische spanningen zijn een factor van betekenis.

Hiermee is tevens de instroom vanuit de belangrijkste instroomlanden verklaard (zie bijlage). Dit beeld is geenszins uniek binnen Europa: acht van de tien belangrijkste herkomstlanden zouden tevens op een dergelijke Europese lijst voorkomen. Dat hier ook geen sprake is van een snel wisselend beeld moge blijken uit de vergelijking met cijfers van vorig jaar. Opvallend is voorts dat slechts een klein percentage asielzoekers uit deze landen terecht komt in de procedure voor kennelijk ongegronde verzoeken.

3.1.3. beeldvorming

Oorlogsgeweld en een slechte mensenrechtensituatie kunnen echter niet alleen een instroom verklaren. Er zijn immers wel meer oorlogsgebieden dan de bovenstaande aan te wijzen. Andere factoren verklaren waarom juist naar West-Europa gevlucht wordt. Deze factoren hebben een psychologisch karakter of zijn veeleer van een praktische aard.

Van de eerste categorie maakt bijvoorbeeld de beeldvorming van Nederland in de herkomstlanden deel uit. Ook de verwachtingen rond de opvang passen hierbij. Overigens moet niet gedacht worden dat dit bepalend is voor de keuze juist in Nederland asiel te zoeken. De voorlopige resultaten van onderzoek terzake wijzen uit dat voor ongeveer 40 % van de asielzoekers Nederland niet een bewuste keuze was, maar afhankelijk van toevallige factoren als die onder 4. worden besproken.

3.1.4. netwerken en racketeers

Ook van belang zijn netwerken van reeds in Nederland verblijvende landgenoten, de criminele praktijken van zogenaamde "racketeers" (smokkelaars van mensen), en de mogelijkheden om vanuit de herkomstlanden Nederland te bereiken (bijv. met behulp van reisagenten). Deze laatste factor is voor alle West-Europese landen een belangrijke rol gaan spelen met het wegvallen van het IJzeren Gordijn. In internationaal kader (het zgn. Berlijn/Boedapest proces) is in dit verband afgesproken netwerken en racketeers in kaart te brengen en daarover informatie uit te wisselen.

3.1.5. wijzigingen in asielbeleid buurlanden

Wijziging van het asielbeleid, kan de reden vormen voor het verleggen van de stromen asielzoekers. Een voorbeeld hiervan is de wijziging van de Deense wetgeving in oktober 1986 met als gevolg enerzijds een daling van het aantal asielverzoeken in Denemarken en anderzijds een verhoging van de instroom in Zweden en Noorwegen. Deze verhoging zag niet alleen op het totaalcijfer, maar ook op verschillende nationaliteiten die hun routes naar Denemarken moesten verleggen.

Uiteraard speelt op dit moment de vraag of de aanscherping van de asielwetgeving in Duitsland (en Frankrijk) directe gevolgen heeft voor Nederland. Ten aanzien van Duitsland is inmiddels duidelijk dat dit het geval is. Veel asielzoekers die op dit moment binnenkomen zijn via Duitsland naar Nederland gereisd (al dan niet na het doorlopen van een asielprocedure aldaar).

3.1.6. opheffing grenscontroles

De huidige minimale personencontrole aan de binnengrenzen, welke vooruitloopt op de volledige afschaffing krachtens de uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen, vergemakkelijkt zeker het reizen van de asielzoeker door verschillende Lid-Statens. Bij het thans nog ontbreken van een Europees systeem om de vingerafdrukken van asielzoekers te vergelijken (EURODAC), is het niet mogelijk op grote schaal te controleren of een asielzoeker in verschillende landen een asielverzoek heeft ingediend.

De regelingen om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek vast te stellen (Uitvoeringsovereenkomst Schengen en Overeenkomst van Dublin) dienen om, tezamen met EURODAC optredende onevenwichtigheden te neutraliseren, en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij het land te leggen dat de toegang tot het gemeenschappelijk grondgebied mogelijk heeft gemaakt.

3.2. oorzaken verhoging instroom tweede helft 1993

De verhoging van de instroom van de laatste maanden betreft voornamelijk asielzoekers uit Zaïre, Roemenië, Bosnië en overig ex-Joegoslavië, Iran en Irak. De verergering van het gewapend conflict in Bosnië en Zaïre heeft zonder twijfel geleid tot de verhoging van instroom uit deze landen. Ten aanzien van de overige landen is het veel moeilijker een directe oorzaak aan te wijzen, omdat sprake is van een combinatie van de onder 3.1. genoemde oorzaken.

3.3. conclusies

Naar het zich laat aanzien is de verslechtering van de situatie in traditionele herkomstlanden één van de belangrijkste redenen voor de recente verhoging van de instroom. Waar beleidswijzigingen in buurlanden eveneens kunnen zorgen voor een verhoging van de instroom, zal deze niet meer dan een tijdelijk karakter hebben. De situatie in de wereld levert zeker geen grond op voor de veronderstelling van een afname van het aantal asielzoekers, eerder valt voor een verdere toename te vrezen.

4. vergelijking met andere landen

4.1. inleiding

In deze paragraaf worden de instroomcijfers van een aantal landen met elkaar vergeleken. Vooraf zij echter aangetekend dat de waarde van de meer recente cijfers zeer betrekkelijk is.

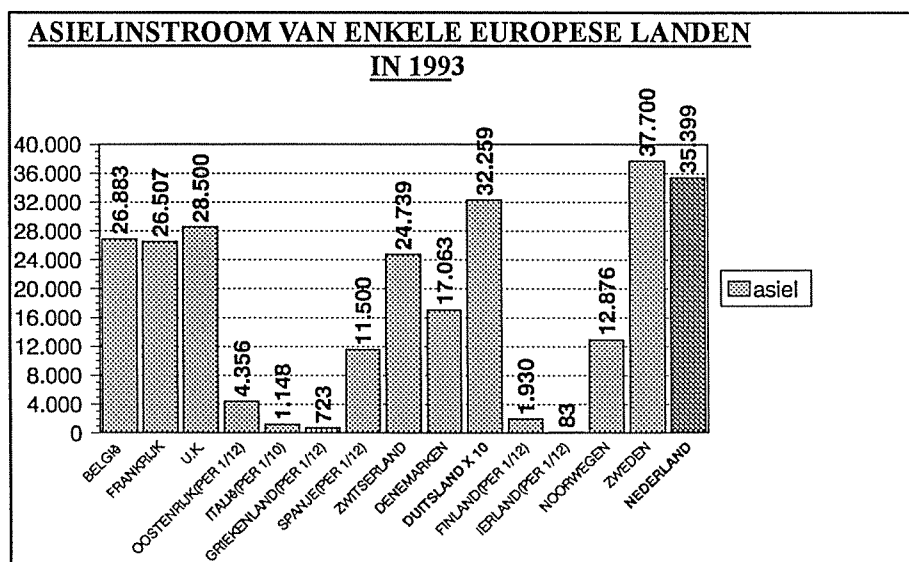
Dit komt met name door de uiteenlopende wijze waarop landen met ontheemden uit het voormalige Joegoslavië omgaan. De weergegeven aantallen geven alleen personen uit het voormalige Joegoslavië weer die daadwerkelijk een asielverzoek hebben ingediend. In de verschillende landen - ook in Nederland - bevinden zich buiten de asielprocedure ook (soms grote) aantallen personen uit het voormalige Joegoslavië, die in de cijfers buiten beschouwing zijn gelaten.

Verder zij opgemerkt dat de cijfers door de verschillende landen zelf zijn verstrekt en niet op betrouwbaarheid kunnen worden getoetst.

4.2. omvang

Een overzicht van de instroom in een aantal - voornamelijk West-Europese - landen levert het volgende beeld op.

Duitsland	322.599	(1993)
Zweden	37.700	(1993)
Nederland	35.399	(1993)
België	26.883	(1993)
Verenigd Koninkrijk	28.500	(1993)
Zwitserland	24.739	(1993)
Frankrijk	26.507	(1993)
Denemarken	17.063	(1993)
Noorwegen	12.876	(1993)
Spanje	11.500	(per 1/12/1993)
Oostenrijk	4.356	(per 1/12/1993)
Finland	1.930	(per 1/11/1993)
Italië	1.148	(per 1/10/1993)
Griekenland	723	(per 1/12/1993)
Ierland	83	(per 1/12/1993)



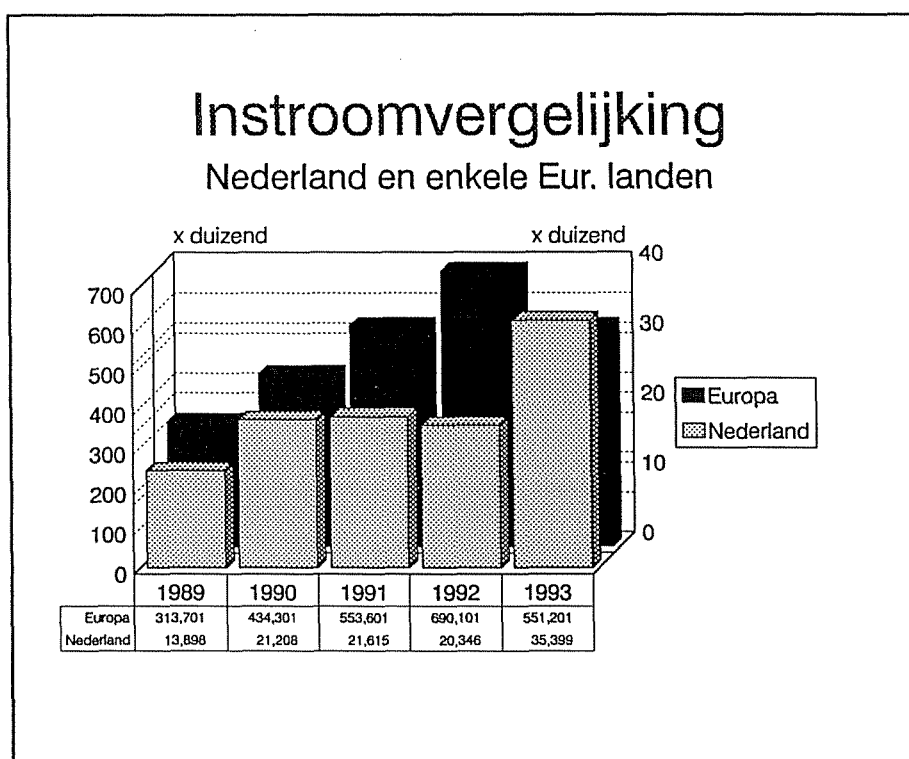
In de periode van 1989 tot en met 1992 is het aantal asielzoekers in heel Europa sterk gestegen. In 1993 zijn in heel Europa ongeveer 550.000 asielzoekers geregistreerd (zie bijlage 2). Dit betekent een daling ten opzichte van 1992. Deze daling komt bijna geheel voor rekening van Duitsland, dat het aantal asielverzoeken zag teruglopen van 438.200 in 1992 naar 322.599 in 1993 (NB: daaronder zijn niet begrepen burgeroorlogsslachtoffers uit het voormalig Joegoslavië).

4.3. vergelijking Nederland met Europa

Ook in Nederland vond in de periode 1989 tot en met 1992 een stijging van het aantal asielzoekers plaats. In 1992 en 1993 wijkt het beeld in Nederland enigszins af van het Europese beeld. In 1992 steeg de totale Europese instroom, terwijl Nederland met een daling te maken had. In 1993 lijkt het beeld omgekeerd te zijn. Ook hier geldt dat in de cijfers alleen die ex-Joegoslaven zijn opgenomen die daadwerkelijk een asielverzoek hebben ingediend, hetgeen het beeld vertekent.

Ook in Zweden liep het aantal asielzoekers aanmerkelijk terug (van 83.200 in 1992 naar 37.700 in 1993). Lichte dalingen waren er verder in Oostenrijk, Finland en Italië. Naast Nederland kenden België, Denemarken, Noorwegen en Zwitserland een stijging. In het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje bleef het aantal asielzoekers ongeveer gelijk.

De grootste aantallen in absolute zin zijn al enige jaren afkomstig uit het voormalig Joegoslavië (m.n. Bosnië) en Somalië.



4.4. landen van herkomst

De volgende instroomlanden, welke tevens voorkomen in het overzicht voor Nederland en die voor de genoemde West-Europese landen eveneens top-landen zijn, betreffen het eerste semester van dit jaar.

België	ex-Joeg.(*), Zaïre, Roemenië
Denemarken	ex-Joeg., Somalië, Irak
Duitsland	ex-Joeg., Roemenië, Turkije
Finland	ex-Joeg., Zaïre, Somalië, Irak
Frankrijk	ex-Joeg., Sri Lanka, Zaïre, Roemenië, Turkije
Noorwegen	ex-Joeg., Somalië, Sri Lanka, Irak
Oostenrijk	ex-Joeg., Roemenië, Irak, Iran, Turkije
Spanje	ex-Joeg., Roemenië
VK	ex-Joeg., Sri Lanka, Somalië, Turkije
Zweden	ex-Joeg., Irak, Somalië
Zwitserland	ex-Joeg., Somalië, Sri Lanka

(*) telkens inclusief Bosniërs

B. Instrumenten

B.1. opvang in de regio

1.1. inleiding

Opvang in de regio omvat maatregelen die enerzijds zijn gericht op het opvangen van mensen in het land van oorsprong, anderzijds op het realiseren van opvang in nabije landen.

1.2. in eigen land

De ontwikkeling van beleid ter versterking van mogelijkheden van opvang in eigen land loopt langs twee lijnen. In de eerste plaats het 'safe area'-concept. Voor de realisatie hiervan is, zo wijst de praktijk uit, een sterke mate van politieke betrokkenheid vereist en beschikbaarstelling van middelen door landen, bij voorkeur in VN-verband. Nederland vervult een actieve rol op dit vlak. Hierbij kan gedacht worden aan het verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN voor inzet van een luchtmobiele brigade ten behoeve van 'safe areas' in Bosnië.

In de tweede plaats is van belang de bescherming en hulpverlening aan zogenaamde 'binnenlands ontheemden', waardoor geprobeerd kan worden het op gang komen van massale uitstromen uit landen die zich in situaties van ontwrichting bevinden, te voorkomen. Nederland streeft er actief naar de rol van UNHCR met betrekking tot binnenlands ontheemden te versterken.

1.3. in landen in de regio

Wat betreft opvang in landen in de regio, gelegen nabij landen van herkomst, is het goed eerst te wijzen op het feit dat het gros van de ontheemden en vluchtelingen in de wereld zijn toevlucht neemt tot deze vorm van opvang. In zeer veel gevallen betreft het (ontwikkelings)landen die zonder steun van de internationale gemeenschap niet in staat zouden zijn deze opvang op enigszins adequate wijze te verzorgen.

Nederland behoort tot de landen die beleidsmatig en financieel een actieve bijdrage leveren, doorgaans via organisaties als UNHCR, aan het ondersteunen van opvanglanden in de regio. Natuurlijk speelt hierin de overweging mee dat de kosten van opvang in landen als bedoeld, (belangrijk) lager zijn dan in Nederland. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat ook het ontvangende land in de regio een duidelijke stem heeft. Vaak blijken ook daar overwegingen van maatschappelijke stabiliteit een rol te spelen die niet met financiële bijdragen alleen weg te nemen zijn.

1.4. aantallen vluchtelingen en ontheemden

Blijkens de meest recente UNHCR-schattingen waren er medio 1993 16.4 miljoen vluchtelingen en personen die zich in soortgelijke situaties bevonden. Deze laatste categorie heeft betrekking op de zogenaamde "externally displaced", personen die zich buiten de landsgrenzen bevinden in een vluchtsituatie i.h.b. oorlogsvluchtelingen. Daarnaast waren er 2.1 miljoen binnenlands ontheemden alsmede 1.5 miljoen personen op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië die UNHCR aangaan en waaraan hulp verleend werd. Daarenboven vluchtten naar schatting eind 1993 670.000 Burundezzen naar buurlanden. Eind 1993 vielen derhalve meer dan 20 miljoen vluchtelingen, ontheemden en anderen onder het mandaat van UNHCR.

Medio 1992 gaf de organisatie van de Verenigde Naties voor de Palestijnse vluchtelingen hulp aan 2.6 miljoen geregistreeerde vluchtelingen verblijvend in Jordanië, Libanon, Syrië alsmede in door Israël bezette gebieden, de "West Bank" en de Gaza-strook.

Tenslotte zouden er volgens een VN-studie (1992) in totaal naar schatting 24 miljoen personen binnenlands ontheemd zijn. De belangrijkste oorzaak hiervoor zijn gewapende conflicten.

1.5 financiële bijdragen Nederland aan opvang in de regio

Nederlandse bijdragen aan hulp aan vluchtelingen en ontheemden in het buitenland en daarmee aan de opvang van hen in de regio verloopt langs verscheidene kanalen.

Nederland draagt afzonderlijk en in E.U.-verband bij aan de hulp aan vluchtelingen en ontheemden in het buitenland en daarmee aan de opvang van hen in de regio van herkomst. De Commissie en de lidstaten van de E.U. droegen in 1992 als gezamenlijk contribuut voor US \$ 453,6 miljoen bij aan UNHCR of wel bijna 41% van de totale bijdragen aan UNHCR.

De Nederlandse bijdragen aan de opvang van vluchtelingen en ontheemden buiten Nederland vindt grotendeels plaats uit het budget van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. Blijkens een achtergrondstudie voor het NAR-advies Vluchtelingen en Ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland in 1992 voor meer dan 245 miljoen gulden langs bovengenoemde kanalen bijgedragen aan de opvang in de regio van vluchtelingen en ontheemden (zie bijlage 1). Uitgesplitst naar regio werd in 1992 (op een totaal bedrag van 200 miljoen gulden) tweederde besteed aan de opvang van vluchtelingen en ontheemden op het Afrikaanse continent (zie bijlage 2).

Daarenboven draagt de Nederlandse overheid uit de zogenaamde Wellink-faciliteit bij aan noodhulpacties in niet-O.S. landen. In 1992 werd 24,78 miljoen gulden uit deze faciliteit (inclusief 25% toedeling O.S.-plafond) besteed aan hulpprojecten in Bosnië en Kroatië.

Nederland geeft ook langs andere multilaterale kanalen steun die in een aantal gevallen ook als bijdrage aan de opvang van vluchtelingen en ontheemden in de regio beschouwd kan worden. De bijdrage aan de kosten voor VN-vredesoperaties in ontwikkelingslanden staan voor 1993 en 1994 voor 61.3 miljoen gulden per jaar op de begroting van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

De O.S.-bijdrage aan hulp aan vluchtelingen en ontheemden buiten Nederland wordt langs vier kanalen geboden: multilaterale hulp, multi-bi hulp, bilaterale hulp en hulp via particuliere organisaties. De categorie multilaterale hulp betreft reguliere of structurele steun aan UNHCR en UNRWA. De multi-bi categorie betreft steun aan speciale programma's voor vluchtelingen en ontheemden door internationale organisaties. De categorie particuliere organisaties betreft hulp aan projecten en programma's voor vluchtelingen die door of via dergelijke organisaties verloopt. Bilaterale hulp voor vluchtelingen en ontheemden komt nauwelijks voor. Een uitzondering hierop is een bijdrage, op verzoek van Moçambique en via de Verenigde Naties ter ondersteuning van het vredesproces in dit land, aan een aantal activiteiten waaronder een terugkeerprogramma voor vluchtelingen en ontheemden.

De reguliere of structurele bijdrage van Nederland aan UNHCR is de laatste jaren aanzienlijk verhoogd. Van 13 miljoen gulden in 1990 naar 43 miljoen voor 1994. Deze toename is enerzijds een uiting van de belangrijkste coördinerende en stimulerende rol die Nederland voor de UNHCR weggelegd ziet bij het vinden van duurzame oplossingen voor het vluchtelingen en ontheemdenvraagstuk en anderzijds bedoeld als bijdrage aan de versterking van het administratieve, financiële en personeelsmanagement van de UNHCR. De totale uitgaven van de UNHCR groeiden in twintig jaar tijd van US \$ 29 miljoen naar meer dan US \$ 1 miljard in 1992.

Uit het bovengenoemde onderzoek bleek dat de bijzondere bijdragen aan UNHCR-programma's de jaarlijkse reguliere bijdrage ver overtreffen. De totale bijdrage van Nederland aan UNHCR bedroeg in 1992 fl. 71,5 miljoen gulden. Nederland behoort tot de 10 belangrijkste donoren van de UNHCR.

1.6 oormerken van hulp vluchtelingen en ontheemden

Zoals hierboven aangegeven levert Nederland naast bijdragen aan de reguliere programma's van de UNHCR en UNRWA ook jaarlijks hulp aan specifieke

activiteiten van deze organisaties. Dit betreft zogenaamde geoormerkte hulp, d.w.z. hulp die beschikbaar wordt gesteld voor een specifieke activiteit. In 1992 werden ondermeer bijdragen geleverd aan her-integratie-programma's voor Etiopische vluchtelingen en aan noodhulp voor Somalische en Soedanese vluchtelingen.

B.2. samenwerking luchtvaartmaatschappijen

2.1. algemeen

Luchtvaartmaatschappijen spelen een niet te verwaarlozen rol waar het gaat om instroom via luchthavens. Het Verdrag van Chicago bepaalt namelijk in Annex 9 dat luchtvaartmaatschappijen gehouden zijn om te controleren of passagiers in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten. Dit betekent dat bij het inchecken het personeel van de luchtvaartmaatschappijen reeds een controle uitvoert op de reisdocumenten die ertoe kan leiden dat passagiers niet worden meegenomen. Deze internationale verplichting tot controle ligt aan de basis van een groot aantal maatregelen om illegale immigratie via luchtverbindingen te voorkomen.

2.2. trainingen incheckpersoneel

De expertise voor het onderkennen van valse of vervalste reisdocumenten ligt echter bij de overheid en niet zozeer bij particuliere luchtvaartmaatschappijen. Vandaar dat in samenwerking tussen overheid en luchtvaartmaatschappijen trainingen worden gegeven aan incheckpersoneel en dat de overheid luchtvaartmaatschappijen ondersteunt bij interne voorlichting. De rol van IATA is hierin zeer groot.

2.3. pre flight checks

Pre flight checks betreffen het ondersteunen van het incheckpersoneel bij de verplichte controle op reisdocumenten. Het instrument is voor Nederland betrekkelijk nieuw. Andere landen, zoals de Verenigde Staten en Canada, praktiseren deze vorm van ondersteuning al langer. Bij pre flight checks zijn grensbewakingsambtenaren aanwezig op luchthavens in derde landen. Zij hebben hier twee taken. In de eerste plaats vormen zij een liaison naar de immigratie-autoriteiten op de luchthaven van het desbetreffende land. In de tweede plaats voeren zij pre flight checks uit: zij geven, op basis van hun expertise, op verzoek hun mening over de authenticiteit van de reisdocumenten. De beslissing of de passagier wordt meegenomen, blijft derhalve bij de luchtvaartmaatschappijen.

Het belang van pre flight checks is tweeledig. In de eerste plaats kan zo worden voorkomen dat asielzoekers die geen deugdelijk vluchtmotief hebben en die niet over de vereiste reisdocumenten beschikken naar Nederland reizen. Te dien aanzien is het van belang dat pre flight checks plaatsvinden vóórdat het vliegtuig wordt betreden. In de tweede plaats is zo bekend welke personen bij aankomst in Nederland een grondige controle op de reisdocumenten dienen te ondergaan en is contact met Schiphol hierover mogelijk voor vertrek van een vlucht.

In verband met het weren van ongewenste immigratiestromen zijn met de autoriteiten van o.a. Nigeria, Ghana en Togo afspraken gemaakt om tot regelmatige pre-boarding checks te komen. Het positieve effect van deze laatste maatregel is duidelijk gebleken in Kenia waar gedurende drie maanden ambtenaren van de KMar gestationeerd zijn geweest. Tijdens het verblijf van deze ambtenaren bleek het aantal Somalische vreemdelingen dat via Kenia met valse of vervalste documenten naar Nederland wilde reizen, tot een minimum te zijn teruggedrongen.

2.4. boetebepaling

Tegenover deze vormen van samenwerking en ondersteuning door de overheid staat wel een nationale strafbaarstelling indien de verplichte zorgvuldigheid bij de controle door luchtvaartmaatschappijen niet inachtgenomen is. Deze is met de herziening van de Vw in artikel 6Vw ondergebracht. Inmiddels zijn ook de vervolgingsrichtlijnen opgesteld en zijn alle vervoerders voorgelicht over de werking van deze strafbepaling.

2.5. gatechecks en controle op de buffer

Het ministerie van Justitie staat middels de KMar op Schiphol in voortdurend contact met de luchtvaartmaatschappijen op Schiphol. Dit maakt het mogelijk in gesprekken de luchtvaartmaatschappijen te bewegen tot een betere controle. Is dit niet voldoende, dan zullen gatechecks worden uitgevoerd om te voorkomen dat niet of onjuist gedocumenteerde passagiers Nederland binnen kunnen komen. Jaarlijks worden ongeveer 6.000 gatechecks uitgevoerd. In een uiterste geval kan een vliegtuig "op de buffer" worden geplaatst om alle passagiers uitvoerig aan een controle te kunnen onderwerpen.

2.6. maatregelen gericht op behoud van documenten

Het gewijzigde artikel 6 Vw maakt het mogelijk luchtvaartmaatschappijen de verplichting op te leggen kopieën te maken van reisdocumenten. Ook is het mogelijk de luchtvaartmaatschappijen te vragen lijsten op te maken van de reisdocumenten.

B.3. toegang tot de procedure

3.1. procedure aan de grens

3.1.1. algemeen

Wanneer een vreemdeling aan de grens kenbaar maakt dat hij als vluchteling wil worden toegelaten, wordt dit gemeld bij het hoofd van de doorlaatpost, die onmiddellijk contact opneemt met Justitie. Steeds dient door ambtenaren belast met grensbewaking zorgvuldig te worden beoordeeld of een verzoek van een vreemdeling om toegang tot Nederland als een aanvraag om toelating dient te worden opgevat, ook al vraagt de vreemdeling daar niet met zoveel woorden om.

In het algemeen geldt dat indien een vreemdeling aan de grens niet aan de voorwaarden voor toelating voldoet (bijv. een geldig visum of voldoende middelen van bestaan), bij de doorlaatpost de verdere toegang tot Nederland wordt geweigerd. Dit geldt ook voor vreemdelingen die asiel vragen. Daarna geldt echter een bijzondere procedure die hierna wordt beschreven.

3.1.2. Schiphol

Op de luchthaven Schiphol bevindt zich een vooruitgeschoven post van Justitie. Nadat door een grensbewakingsambtenaar een eerste intake is gedaan en aan de vreemdeling een beschikking heeft uitgereikt, waarbij in eerste instantie de verdere toegang tot Nederland wordt geweigerd⁷, wordt de procedure op Schiphol verder vanuit deze vooruitgeschoven post gevoerd. Dit kantoor werkt in principe op de uren dat de luchthaven "in bedrijf" is, dus ook 's-avonds en in de weekeinden. Op basis van onmiddellijk kenbare gegevens neemt Justitie daar een zgn. plaatsingsbeslissing, direct na de aanmelding van een vreemdeling die toelating als vluchteling beoogt; het onderzoek naar de asiel motieven (het gehoor) vindt later plaats.

Twee plaatsingsbeslissingen zijn mogelijk:

1. aanwijzing van het Grenshospitium als tegen ongeoorloofd vertrek beveiligde ruimte als bedoeld in artikel 7a, tweede lid juncto derde lid van de Vreemdelingenwet en
2. aanwijzing van een OC als plaats, bedoeld in artikel 7a, tweede lid van de Vreemdelingenwet. In die plaats dient de vreemdeling zich op te houden in afwachting van de beslissing op zijn asielverzoek.

De plaatsing wordt bepaald door onmiddellijk kenbare gegevens zoals de nationaliteit van betrokkene, de aanwezigheid van (reis)documenten, het land waar betrokkene vandaan komt, het land waarnaar betrokkene, in het geval zijn verzoek om toelating niet zou worden ingewilligd, verwijderd dient te worden, alsmede de claim op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij.

Ook de beschikbaarheid van voldoende capaciteit in het Grenshospitium - op dit moment 120 plaatsen - speelt een rol. Immers, bij gebrek aan capaciteit aldaar kan men niet anders dan de asielzoeker doorzenden naar een OC.

De inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet betekent dat vaker dan nu het geval is, sprake zal zijn van een niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond asielverzoek. Voor wat betreft de gang van zaken rond de hiervoor geschetste plaatsingsbeslissing zal dit voorsnog weinig veranderingen meebrengen. Het gaat immers om het complex van hiervoor genoemde onmiddellijk kenbare gegevens, waarbij de mogelijkheden om daadwerkelijk tot verwijdering over te kunnen gaan, essentieel zijn.

⁷

De weigering van de verdere toegang is van belang om een "claim" op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij om betrokkene terug te voeren naar de plaats van vertrek of een plek waar de toelating is gewaarborgd, te kunnen effectueren. Verder is de weigering van belang om de Staat waarvandaan betrokkene vertrokken is aan te kunnen spreken op de verplichting betrokkene terug te nemen (op grond van het Verdrag van Chicago *)

Ook met de inwerkingtreding van Schengen resp. Dublin verandert deze problematiek niet wezenlijk. Het bewijsvereiste maakt hier overdracht van asielzoekers veelal onmogelijk. Dit zal slechts anders zijn indien vingerafdrukken kunnen worden vergeleken. Hiervoor is de inwerkingtreding van een Europees vergelijkingssysteem voor vingerafdrukken (EURODAC) van groot belang.

3.1.3. overige doorlaatposten

Ten aanzien van een vreemdeling die Nederland binnenkomt aan boord van een schip of luchtvaartuig via een andere doorlaatpost dan Schiphol, geldt een enigszins andere procedure. Het belangrijkste verschil is dat de plaatsingsbeslissing in dat geval niet direct wordt genomen, maar eerst nadat betrokkene door een Justitie ambtenaar (de zgn. contactambtenaar) is gehoord omtrent zijn asielmotieven. Zolang de plaatsingsbeslissing niet is genomen, dient betrokkene zich op te houden in een door een grensbewakingsambtenaar aangewezen ruimte of plaats.

3.2. asielaanvragen in het buitenland

3.2.1. inleiding

Ook na de inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet bestaat de mogelijkheid om bij een Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging om asiel te vragen. Daarbij maakt het evenwel verschil of de vreemdeling onderdaan is van het land vanwaar hij naar Nederland wil reizen (zijn land van herkomst).

3.2.2. asielaanvragen in derde landen

Als de vreemdeling die asiel vraagt, onderdaan is van een andere staat dan vanwaar hij naar Nederland wenst te reizen, wordt hij verwezen naar de vertegenwoordiging van het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (hierna: UNHCR) in het land van verblijf. Via het UNHCR Hoofdkantoor te Genève kan Nederland een eventueel verzoek om hervestiging van betrokkene bereiken. Bij een positieve beslissing wordt betrokkene als vluchteling tot Nederland toegelaten, naar analogie van de quotumregeling. Als er geen vertegenwoordiging van UNHCR is, wordt betrokkene op grond van een werkafspraken in enkele landen verwezen naar de vertegenwoordiging van het United Nations Development Programme (UNDP). Als ook het UNDP geen vertegenwoordiging ter plekke heeft, kan de vreemdeling bij een Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging om asiel vragen. Als de vreemdeling onderdaan is van het land vanwaar hij wenst te vertrekken, kan hij eveneens bij de Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging om asiel vragen.

3.2.3. asielaanvragen in het land van herkomst

Wanneer een vreemdeling bij een Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging om asiel vraagt, neemt deze de meest relevante gegevens van de asielzoeker op aan de hand van een lijst die is opgenomen in de Bundel Consulaire Voorschriften. Deze gegevens worden door tussenkomst van het bureau asielzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de IND gestuurd. Daar wordt de asielaanvraag inhoudelijk beoordeeld. Van deze procedure wordt in de praktijk in incidentele gevallen gebruik gemaakt (1991: 17, 1992: 15 en 1993: 23).

3.2.4. beslissing

Indien de beslissing op de asielaanvraag positief luidt, krijgt de Vertegenwoordiging de opdracht een machtiging tot voorlopig verblijf, i.e. een visum, aan de asielzoeker uit te reiken, waarna de aanvraag verder procedureel wordt afgehandeld na aankomst van de vreemdeling in Nederland. In het geval dat de asielaanvraag niet wordt ingewilligd, wordt de beschikking door tussenkomst van de Nederlandse Vertegenwoordiging aan de asielzoeker uitgereikt. Deze dient te beslissing in het land van herkomst of van verblijf af te wachten.

3.3. cijfers

3.3.1. Schiphol

In 1993 hebben in totaal 6.006 vreemdelingen op Schiphol asiel gevraagd. Uitsplitsing naar nationaliteit:

1.	Sri Lanka	1157	(18 procent)
2.	Irak	1139	(17.5 procent)
3.	Iran	792	(12.5 procent)
4.	Somalië	609	(9.5 procent)
5.	Afghanistan	519	(8 procent)
6.	Liberia	458	(7 procent)
7.	Zaire	300	(6 procent)
8.	Staatloos	334	(5.5 procent)
9.	Libanon	282	(4.5 procent)
10.	Nigeria	192	(3 procent)

3.3.2. Grenshospitium

In 1993 werden in totaal 588 asielzoekers in het Grenshospitium geplaatst. In 340 gevallen vond verwijdering plaats. De overige gevallen werden hetzij n.a.v. de nadere beschouwing van hun asielverzoek (verhaal blijkt niet kennelijk ongegrond), hetzij op last van de rechter, alsnog naar een OC doorgezonden.

Top 5:

1.	Liberia	165	(116)
2.	Nigeria	112	(84)
3.	"Statenloos"	48	(21)
4.	Ghana	35	(28)
5.	Sri Lanka	31	(2)

Tussen haakjes staat het aantal asielzoekers vermeld dat vanuit het Grenshospitium is uitgezet. De overige asielzoekers (in het geval van bijv. Ghana 7) zijn alsnog vanuit het Grenshospitium doorgelaten naar een OC. Doorplaatsing kan om uiteenlopende redenen gebeuren (bijv. nader onderzoek noodzakelijk of kort geding gewonnen). Dit betekent niet dat betrokkenen zijn toegelaten tot Nederland, slechts dat zij de rest van de procedure (of een deel daarvan) in een OC mochten afwachten. In voorkomende gevallen vindt op een later tijdstip alsnog verwijdering plaats.

Gemiddelde verblijfsduur in het Grenshospitium van de reeds vertrokken bewoners in 1993:

	bewoners	gemiddeld aantal dagen (bij benadering)
1.	Liberia	136
2.	Nigeria	95
3.	"Statenloos"	39
4.	Ghana	30
5.	Sri Lanka	28

Veruit de meeste bewoners (100 van de 491 = 20.37%) verbleven minder dan 10 dagen in het Grenshospitium. 38 van de 491 (7.73%) bewoners verbleven er langer dan 100 dagen. Het betrof in 31.57% van deze gevallen "Statenlozen".

3.3.3. overige doorlaatposten

Het aantal asielaanvragen aan overige KMar-doorlaatposten was 27.

Het aantal asielaanvragen in Rotterdam-haven bedroeg 38.

Het aantal asielaanvragen aan door de Douane bemande (kleinere) doorlaatposten is niet bekend. Het bedraagt zeker niet meer dan 50.

B.4. analyse/monitoring reisroutes

Monitoring van reisroutes van asielzoekers is in toenemende mate een instrument om een goed beeld te verkrijgen van de asielstromen richting Nederland. Deze informatie is van belang zowel voor de controle op de toelating tot Nederland als voor de mogelijkheden van verwijdering als voor de opsporing inzake overtreding van de artikelen 197a en 197b Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel en illegale tewerkstelling). De volgende situaties komen in beeld:

- identificatie van luchthavens waar geen of geen goede controle op de aanwezigheid van reisdocumenten plaatsvindt;
- identificaties van vluchten waarmee veel ongedocumenteerde asielzoekers aangevoerd worden ten behoeve van maatregelen als kopieerplicht en het uitvoeren van gatechecks;
- identificatie van reisroutes binnen Europa ten behoeve van de vaststelling van een land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek;
- identificatie van reisroutes ten behoeve van de toepassing van het "veilig derde land-beginsel";
- identificaties van reisroutes ten behoeve van intensivering van het binnenlands vreemdelingtoezicht.
- tegengaan van smokkelpraktijken;

Monitoring geschiedt in de eerste plaats door bij de intake gerichte vragen te stellen aan de asielzoeker over de reis-route die hem in Nederland heeft gebracht. Op dit moment is reeds binnen de directie Vreemdelingenzaken een aantal contactambtenaren bezig met het in kaart brengen van de reisroutes van asielzoekers. Het Bureau Bijzondere Zaken van deze directie is doende de informatiestroom op dit punt te centraliseren.

In de tweede plaats kan monitoring eveneens in transit landen of landen van herkomst plaatsvinden. Monitoring zal dan ook één van de taken worden van de binnenkort op enkele diplomatieke posten te installeren immigratie-attachés. Daarnaast kan ook het personeel van andere posten bijdragen aan de informatievoorziening over de te gebruiken reisroutes.

Bovendien vraagt Nederland in het kader van de Europese Unie aandacht voor een informatie-uitwisseling op dit punt door de Twaalf (CIREFI). Te verwachten is dat dit in 1994 meer gestalte gaat krijgen. In breder Europees en mondiaal kader brengt Nederland de strijd tegen mensensmokkel op de agenda (Boedapest-groep; Informal Consultations). Ook hierbij is monitoring een belangrijk instrument.

Ten aanzien van het probleem van asielzoekers die zonder documenten op Schiphol asielaanvragen bestaat reeds geruime tijd een specifieke vorm van monitoring. Uit informatie die uit de intake op Schiphol geschiedt wordt duidelijk met welke vluchten deze asielzoekers in Nederland aankomen. Deze informatie is van belang om te kunnen beslissen bij welke vluchten (n.l. de zgn. risico-vluchten) gate-checks worden uitgevoerd, teneinde in een zo vroeg mogelijk stadium documenten te kunnen onderscheppen.

B.5. veilige landen van herkomst

5.1. begripsomschrijving

Onder een veilig land van herkomst wordt verstaan een door de Minister van Justitie aangewezen land waar gelet op de algehele situatie aldaar geen vervolging is te duchten in de zin van artikel 15 van de Vreemdelingenwet. Het veilig land van herkomst beginsel wordt op dit moment niet gehanteerd in Nederland. Daarvoor is aanpassing van de Vreemdelingenwet noodzakelijk. Invoering van dit beginsel beoogt een extra instrument te realiseren ter verdere stroomlijning van de procedure.

5.2. wetsvoorstel

De Minister van Justitie heeft op 24 januari 1994 een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met het veilige land van herkomst beginsel bij de Tweede Kamer indienen. De Raad van State heeft over dit voorstel reeds advies uitgebracht. De Raad maakt enkele redactionele kanttekeningen, welke zijn meegenomen in het definitieve wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is voor zover nodig aangepast.

Het wetsvoorstel zal in de nieuwe Vreemdelingenwet ondergebracht worden onder artikel 15 c, eerste lid, onderdeel f, hetgeen als volgt zal luiden:

"Een aanvraag om toelating als vluchteling wordt niet ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan indien:

...

(f) De vreemdeling afkomstig is uit een bij regeling van Onze Minister aangewezen veilig land van herkomst, waar geen vervolging is te duchten in de zin van artikel 15, eerste lid, tenzij de aanvraag is gegrond op bijzondere omstandigheden die, in afwijking van de algehele situatie aldaar, het ernstig vermoeden wekken dat hij niettemin gegronde reden voor vervolging te vrezen heeft."

De vreemdeling kan de ongegrondheid van zijn aanvraag alleen weerleggen indien hij bijzondere omstandigheden aanvoert die op het tegendeel duiden. Het gaat immers om een aanvraag die is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat. In beginsel is dus de nationaliteit van betrokkene bepalend voor de verdere afhandeling van de toelatingsprocedure.

Een kennelijk ongegronde asielaanvraag wordt versneld afgedaan en (veelal) vergezeld van conservatoire maatregelen. De vreemdeling kan tegen de oplegging hiervan en tegen de ongegrondverklaring in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer. De vreemdeling wordt uitgesloten van de bezwaarprocedure. De gehele procedure kan binnen enkele weken worden afgerond.

5.3. aanwijzing van veilige landen van herkomst

De aanwijzing van veilige landen van herkomst door de Minister van Justitie kan geschieden bij ministeriële regeling. Op deze wijze is het mogelijk flexibel in te spelen op snel veranderende omstandigheden. De aanwijzing wordt vastgesteld of gewijzigd in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken gelet op de betekenis die de ambtsberichten van die minister in asielzaken hebben.

Voor de beoordeling of een land als veilig kan worden aangemerkt zijn verschillende elementen van belang. De EG-Ministers voor Immigratiezaken hebben tijdens hun bijeenkomst op 30 november en 1 december 1992 een resolutie aangenomen inzake landen waar over het algemeen geen ernstig

gevaar voor vervolging bestaat. Daarbij hebben zij als beoordelingselementen aangegeven :

a. eerdere vluchtelingenaantallen en erkenningspercentages

Er moet per land gekeken worden naar het percentage asielzoekers dat in de afgelopen jaren door de Lid-Staten erkend is. Zolang de situatie in een land niet ingrijpend verandert, mag men redelijkerwijs aannemen dat de percentages laag zullen blijven en dat het land in beginsel geen vluchtelingen genereert.

b. naleving van de mensenrechten

Er moet in overweging genomen worden welke formele verplichtingen een land is aangegaan via ondertekening van internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten en qua binnenlandse wetgeving, en tevens hoe het deze verplichtingen in de praktijk nakomt. Dit laatste is daarbij van meer belang. Het al dan niet lid zijn bij een bepaald instrument mag er niet automatisch toe leiden dat een bepaald land wordt beschouwd als een land waar over het algemeen geen ernstig gevaar voor vervolging bestaat.

c. democratische instellingen

Het bestaan van een of meer specifieke instellingen is geen conditio sine qua non, maar er moet wel gelet worden op democratische processen, verkiezingen, politiek pluralisme en vrijheid van meningsuiting en meningsvorming. Er moet men name bezien worden of er rechtsbescherming en rechtsmiddelen aanwezig zijn en of deze doeltreffend zijn.

d. stabiliteit

Indachtig de bovengenoemde elementen, moet men afwegen hoe groot de kans is dat er zich in de nabije toekomst drastische veranderingen zullen voltrekken. Elk oordeel moet na verloop van tijd in het licht van de gebeurtenissen opnieuw worden bekeken.

Deze beoordelingselementen zijn niet limitatief. Ook andere beoordelings-elementen kunnen in overweging worden genomen.

5.4 reikwijdte

Het staat nog niet vast welke landen op "de veilige land van herkomst lijst" worden opgenomen. Omdat de voorgenomen wetswijziging mede is ingegeven doordat Duitsland een lijst van "sichere Herkunftsstaaten" is gaan hanteren, ligt aansluiting bij de door Duitsland gehanteerde lijst voor de hand. Als "sichere Herkunftsstaaten" zijn in Duitsland aangewezen Bulgarije, Gambia, Ghana, Polen, Roemenië, Senegal, Slowakije, Tsjechië, Hongarije.

5.5. veilige gebieden

Het wetsvoorstel inzake veilige landen van herkomst ziet niet tevens op veilige gebieden. Het opstellen van een lijst van veilige gebieden is op zichzelf wel denkbaar. Een voordeel zou kunnen zijn dat het sneller mogelijk zal zijn een gebied als veilig aan te merken, dan een heel land. Het lijkt daarmee mogelijk flexibeler en sneller te reageren op veranderingen in de wereld.

Een belangrijk nadeel van een dergelijke lijst is dat een objectief criterium voor de vaststelling daarvan ontbreekt. Telkens zal een nauwkeurige omschrijving van een "veilig" gebied noodzakelijk zijn. Dat is bijzonder lastig en brengt het gevaar mee dat de lijst voortdurend moet worden bijgesteld, hetgeen weinig praktisch is. Het "definitieprobleem" doet zich bij het veilig land beginsel niet voor. Volkenrechtelijk staat immers vast wat onder een "land" wordt verstaan. Bij de toepassing van

beginsel van veilige landen van herkomst kan dan ook zonder problemen aanknoping bij de nationaliteit van betrokkene worden gezocht. Een dergelijk objectief aanknopingspunt ontbreekt bij veilige gebieden.

Overigens wordt in de huidige praktijk in een enkel geval wel gewerkt met het zgn. binnenlands vestigingsalternatief. Dat is o.a. het geval indien een asielzoeker stelt dat hij van een lokale overheid vervolging te vrezen heeft. Dan is het mogelijk dat betrokkene elders in het land niets te duchten heeft. Het binnenlands vestigingsalternatief wordt op dit moment bijvoorbeeld wel tegengeworpen aan asielzoekers uit bepaalde gebieden van Sri Lanka.

B.6. veilige derde landen

6.1. algemeen

Het "veilig derde land-beginsel" houdt in het kort in dat een asielverzoek niet inhoudelijk wordt beoordeeld, indien blijkt dat de asielzoeker voor zijn komst naar Nederland een ander land heeft aangedaan waar hem bescherming is geboden of waar hij daadwerkelijke bescherming had kunnen krijgen.

6.2. toepassing in Nederland

Procedureel kan dit beginsel op verschillende manieren worden uitgewerkt. Het beginsel kan unilateraal worden toegepast, zoals Duitsland dit doet ten aanzien van bijvoorbeeld de Midden-Europese staten. Hierbij wordt het "veilige derde land" niet om medewerking gevraagd bij het terugnemen van afzonderlijke vreemdelingen. Een multilaterale regeling is eveneens mogelijk. Voorbeelden zijn de asielparagraaf van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst van Dublin. Schengen en Dublin vormen voorts nog de enige internationale regelingen van het "veilig derde land-beginsel". Deze internationale regelingen behelzen dat een asielverzoek niet door een verdragspartij behandeld hoeft te worden, omdat een andere verdragspartij verantwoordelijk is. Immers, de verdragspartijen worden als "veilige derde landen" beschouwd.

De toepassing in de Nederlandse Vw van de genoemde verdragen strekt ertoe een dergelijk asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren. Daarnaast is bij de Raad van State op 22 maart 1994 het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 15 Vw aanhangig gemaakt, waardoor tevens op unilaterale basis het "veilig derde land-beginsel" kan worden toegepast.

6.3. wetsvoorstel "veilige derde landen"

Uit dit wetsvoorstel vloeit voort dat een asielverzoek van een vreemdeling, die voor zijn komst naar Nederland een veilig derde land heeft aangedaan, niet zal worden behandeld. Dit betekent dat deze asielzoekers geen beslag leggen op de administratieve verwerking van het verzoek door de IND en dat zij evenmin in aanmerking komen voor opvangfaciliteiten. Nederland kan op grond van deze bepaling asielzoekers direct verwijderen. Hiertoe zal Nederland een gedifferentieerde praktijk moeten ontwikkelen teneinde te komen tot aanvaarding door deze veilige derde landen van asielzoekers die niet tot de Nederlandse procedure zijn toegelaten.

Dit wetsvoorstel kan voor Nederland van grote praktische betekenis zijn gezien de Nederlandse geografische positie. Veruit de meeste asielzoekers komen Nederland via de landgrenzen (en dus vanuit een "veilig derde land") binnen. Daarentegen vormt Nederland voor de buurlanden slechts in zeer beperkte mate een transitland. De praktische betekenis wordt nog vergroot omdat de toepassing van het wetsvoorstel zich niet beperkt tot asielverzoeken die aan de buitengrenzen worden ingediend, maar ook ziet op asielverzoeken die in het binnenland worden ingediend. Dit is een belangrijke afwijking van de Duitse toepassing van de "sichere Drittstaat"

Als "veilig derde land" worden in het wetsvoorstel genoemd de Lid-Staten van de Europese Unie en de overige verdragspartijen bij het Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte (de EVA-landen minus Zwitserland en Liechtenstein). Daarnaast zal de Minister van Justitie landen op een bij amvb op te stellen lijst plaatsen waarvan duidelijk is dat zij zowel het Vluchtelingenverdrag als het EVRM of het IVBPR naleven. Hierbij zal de Minister van Justitie overleg plegen met zijn collega van Buitenlandse Zaken.

B.7. structureel beleid gericht op preventie en oorzakenbestrijding

Structureel beleid is gericht op het tegengaan van destabilisatie in de landen die asielzoekers en migranten genereren. Door politieke invloed, economische samenwerking en steunmaatregelen in internationaal verband kunnen processen worden ondersteund ter bevordering en handhaving van vrede en democratie. Tevens wordt een actief beleid gevoerd ter bevordering van de eerbiediging van mensenrechten, inclusief de rechten van minderheden. Dit is staand beleid, dat in het licht van de toenemende migratiedruk nog verder aan belang wint.

B.7. structureel beleid gericht op preventie en oorzakenbestrijding

Structureel beleid is gericht op het tegengaan van destabilisatie in de landen die asielzoekers en migranten genereren. Door politieke invloed, economische samenwerking en steunmaatregelen in internationaal verband kunnen processen worden ondersteund ter bevordering en handhaving van vrede en democratie. Tevens wordt een actief beleid gevoerd ter bevordering van de eerbiediging van mensenrechten, inclusief de rechten van minderheden. Dit is staand beleid, dat in het licht van de toenemende migratiedruk nog verder aan belang wint.

B.8. preventieve voorlichting

Een deel van de asielverzoeken is afkomstig van (economische) migranten die de asielprocedure gebruiken om verblijf te kunnen krijgen in het land van bestemming. In dit verband is relevant dat door UNHCR en IOM in bepaalde landen informatieprogramma's zijn en worden uitgevoerd om het op gang komen van onbeheerste migratiestromen te voorkomen. Doel van dergelijke programma's is om potentiële migranten in staat te stellen een meer geïnformeerde beslissing te nemen. Nederland steunt dit beleid en heeft recentelijk bijgedragen aan een gezamenlijk IOM/UNHCR informatieprogramma voor de Russische Federatie.

B.9. quoterings instroom

9.1. inleiding

Onder quoterings wordt in dit verband verstaan het beleidsinstrument ter regulering van de instroom van vreemdelingen. Door het aantal toelatingen in het algemeen of van een bepaalde categorie vreemdelingen in een bepaald jaar aan een totaalplafond te binden, wordt de instroom in dat jaar gereguleerd (zowel ter bevordering, als ter beperking van de immigratie). Hierna wordt een overzicht gegeven van de relevante internationale (paragraaf 9.2. t/m 9.6.) en nationale informatie op dit terrein (paragraaf 9.7 t/m 9.8).

9.2. de traditionele immigratielanden

Het gebruik van quota als instrument ter regulering van immigratie is met name toegepast door de traditionele immigratielanden zoals Canada, Australië en de Verenigde Staten. Deze quota hebben vooral de bevordering van de immigratie naar deze landen als doelstelling.

De quota vormen dan ook geen limieten, maar veeleer targets. Ze worden vastgesteld op basis van analyses van de demografische samenstelling van de bevolking, de behoeften van de arbeidsmarkt, en de mate van al dan niet overschrijding van de targets in voorafgaande jaren. Allerlei variaties zijn mogelijk: quota per categorie van immigranten (vluchtelingen, gezinshereniging, werknemers, bedrijven), quota per arbeidsmarktsector, beroep of quota per land van herkomst, danwel combinaties hiervan. De quota zijn vooral plannings- en budgetteringsinstrumenten en vormen een onderdeel van het wervende immigratiebeleid van die landen.

9.3. overige bestaande quoteringsregelingen

In een aantal Westeuropese landen bestaan quoteringsregelingen ter beperking van de immigratie: met name in Oostenrijk, Spanje en Zwitserland.

In Oostenrijk bestaat sinds 1 juli 1993 een nieuw quoteringsstelsel. Het betreft een plafond van 20.000 immigranten op jaarbasis voor gezinshereniging en - vorming en arbeid in loondienst. Daarnaast bestaat een quotum van 3.000 voor tijdelijke arbeid en voor studenten. Asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden vallen buiten dit stelsel.

In Spanje is in 1991 een quotumstelsel ingevoerd voor een aantal specifieke beroepsgroepen (toeristengidsen, buitenlandse taalleraren, seizoensarbeid in de landbouw en huishoudelijke hulpen): totaal 20.000 plaatsen.

In Zwitserland bestaat al tientallen jaren een quotumstelsel tot beperking van het aantal buitenlandse werknemers. Onderzoek heeft uitgewezen dat het in de Zwitserland omringende landen gevoerde restrictieve toelatingsbeleid beter blijkt te werken ter beperking van het aantal toelatingen dan het Zwitserse quota-systeem.

9.4. EG-poging tot quoterings van personen uit voormalig Joegoslavië

In het kader van de besprekingen tussen de Twaalf EG-Lidstaten over ontheemden uit het voormalig Joegoslavië (in de subgroep Joegoslavië van de toenmalige ad hoc groep Immigratie), maakte tijdens het Deense voorzitterschap (eerste helft 1993) een vorm van burdenscharing deel uit van de ontwerp-conclusies voor de Ministers van Immigratiezaken over ontheemden uit het voormalig Joegoslavië. Het voorstel was de subgroep te laten nagaan of het mogelijk is de grondslag uit te werken voor een evenwichtige verdeling van de lasten, rekening houdend met het geheel aan inspanningen

6.4. uitvoering van het wetsvoorstel

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel moet worden aangeknoopt bij de twee, onlangs door de Staatssecretaris van Justitie aangekondigde, "intakecentra" die onder beheer van Justitie in de nabijheid van beide grenzen zullen worden opgericht. In deze centra zal de eerste en enige schifting van de asielverzoeken plaatsvinden. Aldaar zal moeten worden vastgesteld dat een asielverzoek niet in behandeling zal worden genomen omdat de asielzoeker Nederland is binnengekomen via een "veilig derde land". De voordelen van de toepassing van het "veilig derde land-beginsel" zien erop dat een generale toetsing van het asielverzoek op de reisroute van de asielzoeker voldoende is voor het besluit het asielverzoek niet in behandeling te nemen. Immers, de omstandigheden van het individuele geval kunnen niet van invloed zijn op de rechtsgaranties op basis van het Vluchtelingenverdrag en de relevante mensenrechtenverdragen die het "veilig derde land" biedt. Hierin ligt een belangrijk verschil met de toepassing van het "veilig land van herkomst-beginsel".

Inmiddels wordt gewerkt aan bilaterale regelingen tussen Nederland, België en Duitsland over het voorlopig toepassen van de Schengenregeling op dit gebied met het oog de verwijdering naar de buurlanden zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

van de Lidstaten. Over deze ontwerp-conclusies is toen geen overeenstemming bereikt.

Het voorstel was om in de weging van de lasten rekening te houden met criteria als de bevolkingsomvang en de financiële middelen, maar ook met de omvang van de in verband met de situatie in het voormalig Joegoslavië reeds door een Lidstaat geboden humanitaire hulp, de in de Lidstaat bestaande beschikbaarheid van opvangfaciliteiten en de reeds door een Lidstaat opgenomen aantallen personen uit het voormalig Joegoslavië. Deze vorm van burdensharing die mogelijk in de vorm van quota zou zijn uitgewerkt, sloeg uitdrukkelijk op toekomstige verzoeken van de UNHCR bepaalde categorieën uit het voormalig Joegoslavië (bijv. vrijgelaten gevangenen uit concentratiekampen) elders op te vangen.

9.5. Schengen/Dublin

De asielparagraaf uit de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen en het Verdrag van Dublin regelen de verantwoordelijkheidsverdeling voor het in behandeling nemen van asielverzoeken ingediend in één der Lidstaten van de Europese Unie.

Beide verdragen zouden als een soort verdelingsmechanisme gezien kunnen worden, omdat op basis van bepaalde criteria slechts één Lidstaat verantwoordelijk kan worden gesteld voor de behandeling van een asielverzoek. Het spontane karakter van de instroom van asielzoekers in het gebied van de Lidstaten van de Europese Unie wordt evenwel niet beïnvloed door deze verdragen. Van een werkelijk verdelingsmechanisme waarbij vooraf de aantallen bekend zijn, kan derhalve niet worden gesproken.

9.6. kans van slagen internationale afspraken

Gezien het gestelde in paragraaf 9.4. moet bij welk internationaal verdelingsmechanisme voor welke categorie (ontheemden, asielzoekers) dan ook, de kans van slagen niet te optimistisch worden ingeschat. De negatieve ontvangst van het Duitse voorstel tot burdensharing van (burger)oorlogsvluchtelingen in het kader van "Wenen"-proces, bevestigt dit alleen maar. Met name de vaststelling van criteria op basis waarvan een verdeelsleutel wordt opgesteld zal nog veel voeten in de aarde hebben. Ook zal op basis van een inschatting van de te verwachten instroom een Europees plafond moeten worden afgesproken, evenals nadere afspraken over hoe te handelen indien bijvoorbeeld halverwege het jaar het plafond al is bereikt.

9.7. Nederlands quotumbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen

Sinds de jaren tachtig maakt het quotumbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen onderdeel uit van het Nederlandse vluchtelingenbeleid. Jaarlijks wordt een vast quotum van 500 vluchtelingen uitgenodigd om naar Nederland te komen met hun (eventuele) gezinsleden. In totaal gaat het daarbij om zo'n 800 personen. Nederland nodigt deze vluchtelingen uit op basis van afspraken met de UNHCR die voortvloeien uit de internationaal afgesproken trits van duurzame oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek: repatriëring, opvang in de regio en - als laatste - hervestiging in een derde land.

Voordat Nederland vluchtelingen onder het quotum uitnodigt, maakt UNHCR een voorselectie. Nederland maakt zelf de definitieve selectie. Dit gebeurt ter plaatse in de vluchtelingenkampen door een delegatie bestaande uit vertegenwoordigers van Justitie, WVC en BuiZa. Behalve Nederland, hebben o.a. Denemarken, Canada en de Verenigde Staten een vergelijkbaar quotumbeleid voor vluchtelingen. Andere landen honoreren hervestigingsverzoeken van UNHCR op een individuele basis.

9.8. het mvv-vereiste in de Vreemdelingenwet

Het Nederlands toelatingsbeleid gebruikt thans al selectiecriteria als regulerend instrument gedurende de fase voordat vreemdelingen fysiek tot Nederland worden toegelaten. Dit gebeurt bijvoorbeeld indien men zich in Nederland wil vestigen om arbeid in loondienst te verrichten of als zelfstandige, voor studie of voor medische behandeling. Ook in het geval van gezinsvorming en gezinshereniging dient de beoordeling of aan de voorwaarden voor toelating wordt voldaan primair buiten Nederland plaats te vinden. Pas als men aan de voorwaarden voldoet wordt een mvv afgegeven door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging ter plaatse en kan men naar Nederland komen met instemming van de Nederlandse overheid.

Het mvv-vereiste is in het zojuist herziene Vreemdelingenbesluit zo aangescherpt dat selectie ook in alle gevallen daadwerkelijk buiten Nederland moet geschieden. Daarmee komt een einde aan de, op basis van jurisprudentie ontwikkelde praktijk dat het enkele ontbreken van een mvv een vreemdeling die toelating tot Nederland vraagt, niet mag worden tegengeworpen.

Er wordt niet vooraf een maximaal aantal van toe te laten vreemdelingen vastgesteld. Wel is het uiteraard zo dat de capaciteit van de arbeidsmarkt, studiefaciliteiten en ziekenhuizen feitelijk beperkt is, zodat in dit systeem impliciet een zekere regulering naar aantal een rol speelt. Dit is echter anders wanneer het de toelating op grond van gezinshereniging en -vorming betreft. Daar bepalen primair verdragen een recht op toelating. Met de daaruit voortvloeiende belasting voor Nederland wordt alleen in zoverre rekening gehouden dat de hier reeds verblijvende partner over inkomen en huisvesting dient te beschikken.

A.IV instrumenten; knelpunten

1. opvang in de regio

Opvang in de regio omvat maatregelen die enerzijds zijn gericht op het opvangen van mensen in het land van oorsprong, anderzijds op het realiseren van opvang in nabije landen. Het gros van de ontheemden en vluchtelingen in de wereld bevindt zich echter reeds in de regio. De opvang aldaar is veelal verzadigd. Daardoor zijn stromen naar verder gelegen gebieden als West-Europa op gang gekomen. In vele gevallen zijn de landen in de regio ontwikkelingslanden, die zonder steun van rijkere landen niet in staat zijn adequaat op te vangen danwel opvang uit te breiden.

De mogelijkheden om tot uitbreiding van de opvang in de regio te komen wordt in hoge mate bepaald door de hoeveelheid die ervoor beschikbaar wordt gesteld. Een afweging van de kosten die ermee gemoeid zijn en de opbrengsten die ervan te verwachten zijn, is noodzakelijk. Uitbreiding van de opvang in de regio heeft echter ook een politieke dimensie. Het vergt een grote mate van politieke betrokkenheid van het donor-land en medewerking van de landen in de regio, alsmede brede internationale samenwerking.

2. aanpak luchtvaartmaatschappijen

Luchtvaartmaatschappijen spelen een niet te verwaarlozen rol waar het gaat om instroom via luchthavens. Zij zijn gehouden om te controleren of passagiers in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten. Dit betekent dat bij het inchecken het personeel van de luchtvaartmaatschappijen reeds een controle uitvoert op de reisdocumenten. Deze internationale verplichting ligt ten grondslag aan een groot aantal maatregelen om illegale immigratie via luchtverbindingen te voorkomen.

Tot deze maatregelen behoren trainingen van het incheckpersoneel, boetebepalingen en invoering van een kopieerplicht voor aanvoerende luchtvaartmaatschappijen, gatechecks (op Schiphol) en pre-flight-checks. Dit laatste betreft het ondersteunen van het luchtvaartpersoneel bij de verplichte controle op reisdocumenten. Belangrijk knelpunt daarbij is dat de inzet van dit instrument medewerking van en samenwerking met (luchtvaart)autoriteiten van het land van opstap vereist. Voorts is samenwerking met andere (transit)landen vereist en ontbreken bevoegdheden op het terrein van personencontrole (ambtenaren kunnen luchtvaartautoriteiten slechts adviseren m.b.t. documenten). In bepaalde gevallen is ook de capaciteit, deskundigheid en beschikbare informatie op ambassades ontoereikend.

Opgemerkt zij tenslotte dat de instroom via Schiphol ongeveer 20 procent van de totale instroom uitmaakt. Aanpak van de instroom over land door maatregelen tegen aanvoerende spoorweg- en busmaatschappijen te nemen is bijzonder moeilijk. Er is hier geen internationale verplichting tot controle van reisdocumenten op dit terrein en vervoerders zijn daarom niet aansprakelijk te stellen. Controle is voor maatschappijen bovendien feitelijk zeer moeilijk te realiseren.

3. toegang tot de procedure

Maatregelen op het terrein van toegang tot de procedure betreffen m.n. procedures aan de grens. Knelpunten hierbij zijn de capaciteit van Grenshospitium (slechts 120 plaatsen) en de duur van de procedure voor de rechter (staat aan snelle c.q. directe uitzetting in de weg).

De mogelijkheid asielzoekers die via een Schengen-land naar Nederland zijn gereisd niet-ontvankelijk te verklaren ontbreekt vooralsnog. De inwerkingtreding van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst wordt telkens uitgesteld. Echter, bij de uitvoerbaarheid van de Uitvoeringsovereenkomst kunnen vraagtekens worden gezet (zie hiervoor onder III). Het Europees systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken (EURODAC) kan de uitvoerbaarheid sterk verbeteren, maar de invoering daarvan laat eveneens op zich wachten.

4. veilige landen van herkomst / veilige derde landen

Onder een veilig land van herkomst wordt verstaan een door de Minister van Justitie aangewezen land waar gelet op de algehele situatie aldaar geen vervolging is te duchten in de zin van artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

Het veilig derde land-beginsel houdt in dat een asielverzoek niet inhoudelijk wordt beoordeeld, indien blijkt dat de asielzoeker voor zijn komst naar Nederland een ander land heeft aangedaan waar hem bescherming is geboden of waar hij daadwerkelijke bescherming had kunnen krijgen.

Knelpunt bij de toepassing van deze beginselen is de adequate beoordeling van de situatie in een land van herkomst of een derde land. Een praktisch punt m.b.t. toepassing van het veilig derde land beginsel, is dat de reisroute vast dient te staan, teneinde vast te stellen naar welk derde land terugzending mogelijk is. Van belang is tenslotte dat samenwerking met het land van herkomst noodzakelijk is. In veel gevallen is de terugname bereidheid echter gering.

Hoofdstuk 1	Beschrijving organisaties, taken en bevoegdheden
1.1	Inleiding en terreinafbakening
1.2	Procedure bij de behandeling van asielaanvragen
1.2.1	Wettelijk kader van de asielprocedure
1.2.2	Overzicht betrokken organisaties
1.2.2.1	De Immigratie- en Naturalisatiedienst
1.2.2.2	De korpschef
1.2.2.3	De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
1.2.2.4	De rechterlijke macht
1.2.2.5	De rechtshulpverlening
1.2.2.6	De Landsadvocaat
1.2.2.7	Het gevangeniswezen
1.2.2.8	Het ministerie van Buitenlandse Zaken
1.2.3	Beschrijving van de asielprocedure
1.2.3.1	De indiening van een asielaanvraag
1.2.3.1a	De indiening van een asielaanvraag bij een van de door- laatposten
1.2.3.1b	De indiening van een asielaanvraag bij een diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland
1.2.3.1c	De indiening van een asielaanvraag in het geval dat de vreemdeling reeds zijn vrijheid is ontnomen
1.2.3.2	De besluitvorming op de asielaanvraag
1.2.3.2a	Totstandkoming van de beslissing
1.2.3.2b	Bezwaarschriftprocedure
1.2.3.2c	De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV)
1.2.3.2d	Beroep op de Vreemdelingenkamer
1.2.3.2e	Versnelde procedures bij niet-ontvankelijkheid en kenne- lijke ongegrondheid
1.2.3.2f	Cassatie in het belang der wet
1.2.3.2g	Vrijheidsontneming/vrijheidsbeperking
1.3	Asielbeleid in andere landen
1.3.1	België
1.3.2	Denemarken
1.3.3	Frankrijk
1.3.4	Duitsland
1.3.5	Zwitserland
1.3.6	Verenigd Koninkrijk
1.3.7	Canada
1.3.8	Globale beoordeling
1.4	Kosten van de behandeling van asielaanvragen
1.4.1	Inleiding
1.4.2	Omgevingsfactoren
1.4.3	Kosten behandeling asielaanvragen per sector Justitie
1.4.3.1	De Immigratie- en Naturalisatiedienst
1.4.3.2	Rechtshulp
1.4.3.3	Rechtspleging
1.4.3.4	Politie/CRI
1.4.3.5	Cellenbeslag
1.4.4	Totale kosten asielprocedure Justitie
Bijlage 1	Organogram Immigratie- en Naturalisatiedienst
Bijlage 2	Stappenschema asielprocedure
Bijlage 3	Tijdschema asielprocedure

Hoofdstuk 1 Beschrijving organisaties, taken en bevoegdheden

1.1 Inleiding en terreinafbakening

De subcommissie behandeling asielverzoeken van de Commissie HO heeft tot taak te onderzoeken in hoeverre de huidige procedure voor de behandeling van asielaanvragen mogelijk nog kan worden verbeterd uit een oogpunt van effectiviteit en efficiency. Alvorens mogelijke voorstellen tot verbetering van de huidige toelatingsprocedure kunnen worden aangedragen, zal deze uiteraard eerst moeten worden beschreven. Met nadruk wordt erop gewezen dat de toelatingsprocedure een bijzonder ingewikkeld karakter draagt. Desalniettemin is hier getracht de procedure zo beknopt en begrijpelijk mogelijk weer te geven. De onderstaande beschrijving geeft dan ook veeleer de hoofdlijnen van de toelatingsprocedure aan, dan dat zij pretendeert alle mogelijke 'ins en outs' of uitzonderingen op de hoofdregels weer te geven.

De onderstaande beschrijving van de toelatingsprocedure in asielzaken is gebaseerd op de inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet met ingang van 1 januari 1994. De Eerste Kamer heeft op 23 december 1993 ingestemd met het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht (voorstel 22 735). De gewijzigde Vreemdelingenwet is dus volgens plan op 1 januari 1994 in werking getreden, zij het met uitzondering van de bepalingen betreffende de Vreemdelingenkamer bij de rechtbank Den Haag. De Vreemdelingenkamer is op 1 maart 1994 gaan opereren. Waar nodig, zal worden aangegeven welk overgangsrecht van toepassing is.

De hiernavolgende beschrijving van de asielprocedure is toegespitst op de gang van zaken rond de indiening van een asielaanvraag bij één der daartoe aangewezen korpschefs. Deze keuze vloeit voort uit de omstandigheid dat deze procedure de meest gebruikelijke is. De beschrijving eindigt in de fase waarin een beslissing is genomen over de toekenning van enige verblijfsstatus, dan wel de afwijzing daarvan, eventueel gevolgd door een bezwaarschriftprocedure en een rechterlijke toetsing.

Volledigheidshalve zal evenwel ook kort worden ingegaan op een drietal andere mogelijkheden voor de indiening van een asielaanvraag: bij één van de doorlaatposten, bij een diplomatieke Vertegenwoordiging van Nederland en in het geval dat de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen.

Voor de goede orde, de onderstaande beschrijving is een weergave van de huidige stand van zaken, dat wil zeggen de toelatingsprocedure zoals die op 1 april 1994 bestaat. Op dit moment is echter een aantal maatregelen in voorbereiding die de toelatingsprocedure in een enigszins andere vorm zullen gieten. De op stapel staande maatregelen behelzen onder meer de vestiging van 2 speciale intake-centra nabij de grenzen met Duitsland en België. Het is de bedoeling dat in deze intake-centra een eerste selectie van de asielaanvragen plaats gaat vinden.

1.2 Procedure bij de behandeling van asielaanvragen

1.2.1 Wettelijk kader van de asielprocedure

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is de onderhavige beschrijving van de toelatingsprocedure in asielzaken gebaseerd op de gewijzigde Vreemdelingenwet. Die is op 1 januari 1994 in werking getreden.

De inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet stond evenwel geenszins op zichzelf. Zo is de uitermate belangrijke Algemene wet bestuursrecht, die het gehele terrein van het bestuursrecht bestrijkt, op 1 januari 1994 eveneens in werking getreden. Sommige onderdelen van de gewijzigde Vreemdelingenwet zullen pas effectief van kracht worden na de inwerkingtreding van wetten die op bepaalde punten nauwe raakvlakken met de Vreemdelingenwetgeving hebben. Zo is de Politiewet op 1 april 1994 in werking getreden. De Wet op de Identificatieplicht zal op 1 juni 1994 in werking treden. Verder is in dit verband van belang de Uitvoeringsovereen-

komst bij het Akkoord van Schengen. Op dit moment is evenwel onduidelijk wanneer de Uitvoeringsovereenkomst in werking zal worden gesteld.

De gewijzigde Vreemdelingenwet draagt het karakter van een Kaderwet. De op de Vreemdelingenwet gebaseerde regelgeving, te weten het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen, diende dan ook op een groot aantal punten te worden aangepast. Het gewijzigde Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen zijn resp. 7 en 8 januari 1994 in werking getreden. De Vreemdelingen-circulaire en de Grensbewakings-circulaire, waarin de nadere regels zijn neergelegd voor de ambtenaren die uitvoering geven aan het vreemdelingenbeleid, zullen voorjaar 1994 in een nieuwe editie worden uitgebracht.

1.2.2 Overzicht betrokken organisaties

1.2.2.1 De Immigratie- en Naturalisatiedienst

Met ingang van 1 januari 1994 is de directie Vreemdelingenzaken (DVZ) van het ministerie van Justitie een agentschap geworden onder de naam Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND is een dienst van het ministerie van Justitie, waarop de algemene bevoegdheden en verplichtingen van toepassing zijn die voor iedere Justitiedienst gelden. De IND heeft als veld-directie van het ministerie van Justitie de bij die positie horende beheersverantwoordelijkheden en -bevoegdheden. Het kerndepartement is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid op hoofdlijnen en de bepaling van de kaders waarbinnen de uitvoering plaatsvindt.

De IND is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van de haar opgedragen taken, daaronder begrepen de zorg voor de adequate afhandeling van asielaanvragen in de verschillende stadia van de procedure onder de gewijzigde Vreemdelingenwet. Mogelijk roept het feit dat de IND nu een agentschap is vragen op met betrekking tot de politieke verantwoordelijkheid voor haar optreden. Om die reden zij hier benadrukt dat er sprake blijft van besluitvorming namens de Staatssecretaris van Justitie, net zoals ook ten tijde van de oude directie Vreemdelingenzaken het geval was.

De IND bestaat uit een viertal geografisch afgebakende Districten. Ieder District is gekoppeld aan één of meer Politieregio's en is binnen zijn gebied onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Het Districtskantoor Zuid-Oost is met ingang van 1 januari 1994 gevestigd in Den Bosch en het kantoor Noord-Oost in Zwolle. Het kantoor Noord-West zal uiterlijk 1 oktober 1994 zijn gevestigd in Hoofddorp. Het Hoofdkantoor van de IND en het District Zuid-West blijven vooralsnog gevestigd in Den Haag. De Districten zijn organisatorisch opgebouwd volgens het organogram dat is opgenomen in bijlage 1.

Ieder District bestaat, zoals ook uit het organogram blijkt, uit verschillende (integrale) eenheden. Deze eenheden, die zich bevinden op het laagste organisatorische niveau binnen de IND, dragen de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid binnen hun werkgebied, daaronder begrepen de afhandeling van asielaanvragen in de verschillende stadia van de procedure. Binnen de integrale eenheid verrichten de medewerkers alle voorkomende werkzaamheden die de procedures in eerste aanleg en de bezwaar- en beroepsfase op grond van de gewijzigde Vreemdelingenwet betreffen, maar ook de werkzaamheden betreffende de uitvoering van de toezichtstaak, de conservatoire (d.w.z. vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende) maatregelen en de verwijdering. Binnen de IND zullen vanaf 1 januari 1994 in totaal 322 medewerkers binnen de integrale eenheden komen te werken.

Ieder District heeft daarnaast een afzonderlijke eenheid Onderzoek, die bestaat uit contactambtenaren. De contactambtenaar, een functionaris gespecialiseerd in interview-technieken, is degene die de asielzoeker een nader gehoor afneemt. Langs deze weg wordt de asielzoeker in staat gesteld zijn asielmotieven toe te lichten.

De contactambtenaar bereidt zich op dat nader gehoor voor aan de hand van de beschikbare informatie over het land van herkomst van de asielzoeker, zoals die bijvoorbeeld is opgenomen in de geautomatiseerde landendocumentatie van de IND. De specifieke rol van de contactambtenaar in de asielprocedure vloeit voort uit het politieke gegeven dat het nader gehoor moet worden gedaan door een ambtenaar die op generlei wijze bij de besluitvorming in asielzaken is betrokken. In totaal zullen er vanaf 1 mei 1994 ruim 100 contactambtenaren binnen de eenheden Onderzoek komen te werken.

1.2.2.2 De korpschef

Onder de nieuwe Politiewet, die op 1 april 1994 in werking is getreden, is Nederland onderverdeeld in 25 Politieregio's.

Binnen de wettelijke bepalingen bij gelegenheid van de Invoeringswet Politiewet komt het begrip "hoofd van plaatselijke politie" (HPP) te vervallen. De taken van het HPP, zoals die binnen de oude situatie bestonden, worden met de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet neergelegd bij de regionaal korpschef. De neemt daarmee wat dit betreft de taken over van de korpschefs van de GP-gemeenten, respectievelijk de burgemeesters van de RP-gemeenten.

De rol van de regionaal korpsbeheerder bestaat eruit dat algemene aanwijzingen inzake de uitvoering van taken in het kader van de Vreemdelingenwet (door de Minister van Justitie) aan de regionaal korpschef worden verstrekt door tussenkomst van de regionaal Korpsbeheerder.

De korpschefs van de politie-regio's waaronder een aantal gemeenten ressorteert waar een onderzoeks- en opvangcentrum (OC) is gevestigd, zijn door de Minister van Justitie aangewezen als de korpschefs waar een asielaanvraag kan worden ingediend.

In het geval dat een asielzoeker zich spontaan aanmeldt bij een al dan niet daartoe aangewezen korpschef wordt deze, na tussenkomst van het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers (LAMP), doorverwezen naar een bepaald OC. Duidelijkheidshalve, het is ook mogelijk om aan de grens - met name bij aankomst op Schiphol - of bij een Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging een asielaanvraag in te dienen (zie paragraaf 1.2.3.1b). De daartoe aangewezen korpschef stelt de asielzoeker in staat een formele aanvraag om toelating als vluchteling in te dienen. Hij draagt verder zorg voor de overige aan die aanvraag verbonden formaliteiten, zoals het maken van een dactyloscopisch signalement, de vervaardiging van identificatiefoto's e.d.

De regionale korpschef waaronder de OC-gemeente valt waar de asielzoeker verblijft, neemt daarna de eerste gegevens van de asielzoeker op tijdens de zgn. intake. Deze gegevens hebben betrekking op de personalia van de asielzoeker, alsmede diens nationaliteit, burgerlijke staat, godsdienst e.d.. In dit stadium wordt nog geen onderzoek gedaan naar de inhoudelijke gronden die de asielzoeker ter ondersteuning van zijn beroep op vluchtelingenschap aanvoert. De asielzoeker krijgt verder een wekelijkse meldingsplicht opgelegd en de verplichting zich beschikbaar te houden voor het onderzoek naar de aanvraag om toelating. De korpschef ziet toe op de naleving van deze verplichtingen.

De korpschef treedt ook in het vervolg van de asielprocedure op als het verlengstuk van de IND. Hij houdt de IND bijvoorbeeld op de hoogte van eventuele wijzigingen in de situatie van de asielzoeker, zoals diens vertrek uit Nederland of het zich niet houden aan de meldingsplicht. De korpschef verzamelt eventueel nadere gegevens met het oog op de besluitvorming, reikt beschikkingen en eventueel een verblijfsdocument aan de vreemdeling uit en ziet, waar nodig, toe op het sluitstuk van de procedure in het geval dat de vreemdeling niet voor verblijf in Nederland in aanmerking komt: verwijdering uit Nederland.

1.2.2.3 De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) is een onafhankelijk

adviesorgaan, dat kan - en in bepaalde gevallen zelfs moet - worden ingeschakeld bij de behandeling van een bezwaarschrift dat is gericht tegen de niet-inwilliging van een asielaanvraag in eerste aanleg. De ACV, die ook onder de (oude) Vreemdelingenwet een adviserende taak vervulde, is aangewezen als adviescommissie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, dat wil zeggen als permanent adviesorgaan omtrent de toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet.

Voor de asielprocedure is van belang dat de ACV de asielzoeker, zoals gezegd, kan horen in de bezwaarfase. Na het gehoor brengt zij advies uit aan de IND, waarna die op het bezwaarschrift beslist. De ACV kan verder op verzoek van de IND advies uitbrengen in individuele zaken. Zij kan ook ongevraagd adviezen van meer algemene strekking uitbrengen.

1.2.2.4 De rechterlijke macht

De Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag is in de gewijzigde Vreemdelingenwet bevoegd verklaard voor de behandeling van beroepszaken tegen beschikkingen op basis van deze wet. De instelling van de Vreemdelingenkamer hangt overigens nauw samen met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1994.

De plaats van het huidige kort geding in de procedure zal worden ingenomen door de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen bij de President van de Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag. De Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag kan overigens buiten het eigen arrondissement terechtzittingen houden in de nevenzittingsplaatsen Amsterdam, Haarlem, Zwolle en Den Bosch. De Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag (en haar vier nevenzittingsplaatsen) is vanaf 1 maart 1994 gaan opereren. Uit contact met de betrokken rechtbanken bleek 1 januari 1994 organisatorisch gezien geen haalbare kaart als aanvangsdatum, zodat de betrokken Vreemdelingenkamers enig respijt hebben gekregen om zich op hun nieuwe taak te kunnen voorbereiden.

Inmiddels zijn logistieke en personele voorzieningen getroffen om de Vreemdelingenkamer in staat te stellen haar unificerende taak op het gebied van de rechtspraak te bewaken. Zo is er overeenstemming bereikt over de opzet van een stafbureau bij de rechtbank te Den Haag, met het oog op het bewaken van de rechtseenheid. Er zal extra personeel worden aangetrokken voor de opbouw van dit bureau. Bovendien heeft het kabinet, in verband met het stijgende aantal asielzoekers, extra geld beschikbaar gesteld ten behoeve van de rechtbanken.

Tot 1 maart 1994 is de President van de Rechtbank Den Haag daarom als vanouds blijven optreden als rechter in kort gedingen die tegen de Staat werden gevoerd. De Raadkamers van de verschillende rechtbanken waren tot 1 maart 1994 bevoegd voor de behandeling van verzoeken om opheffing van vreemdelingenbewaring. Daarnaast hebben zij zich tot 1 maart 1994 tevens gebogen over beroepschriften, die waren gericht tegen andere vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregelen die een vreemdeling op basis van de gewijzigde Vreemdelingenwet waren opgelegd.

In aanvulling op het voorgaande wordt nog gewezen op het feit dat voorts nog enige tijd een belangrijke rol zal blijven weggelegd voor de Raad van State, c.q. de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze zal beroepschriften die zijn ingediend bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (na 1 januari 1994 dus de Afdeling Bestuursrechtspraak), naar oud (proces-)recht gaan afdoen. Beroepschriften op basis van de gewijzigde Vreemdelingenwet die zijn ingediend vóór 1 maart 1994, zullen eveneens door de Afdeling bestuursrechtspraak worden behandeld.

1.2.2.5 De rechtshulpverlening

Veelal worden medewerkers van de Bureaus voor Rechtshulp - en soms ook advocaten - reeds in een vroeg stadium betrokken bij de asielprocedure. Zij kunnen de asielzoeker desgewenst assisteren bij diens voorbereiding op het nader gehoor door de contactambtenaar. De asielzoeker kan zich tijdens het

nader gehoor bovendien laten bijstaan door een rechtshulpverlener. Na ontvangst van het door de contactambtenaar opgestelde verslag van dat nader gehoor kan de rechtshulpverlener in overleg met de betrokken asielzoeker een reactie op dat verslag geven. Deze reactie wordt betrokken bij de besluitvorming ten aanzien van de aanvraag om toelating.

Wanneer de beslissing op de aanvraag om toelating negatief uitvalt, zal mogelijk een rol zijn weggelegd voor de rechtshulpverleners in het vervolg van de asielprocedure. De asielzoeker kan door een rechtshulpverlener worden bijgestaan, wanneer de negatieve beslissing in een later stadium van de procedure aan een volledige herbeoordeling wordt onderworpen. De rechtshulpverlener kan bijvoorbeeld namens de asielzoeker een bezwaar- of beroepsschrift tegen een negatieve beslissing indienen of de asielzoeker terzijde staan bij een gehoor door een ambtelijke hoorcommissie dan wel de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

1.2.2.6 De Landsadvocaat

Onder de (oude) Vreemdelingenwet was de Landsadvocaat reeds belast met de vertegenwoordiging in rechte van de Staat. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het optreden namens de Staat als gedaagde in kort geding. Vanaf 1 maart 1994 is de Landsadvocaat ook belast met de vertegenwoordiging van de Staat bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag in voorlopige voorzieningszaken en beroepszaken waarin een bodemprocedure aanhangig is.

Het is wel de bedoeling dat op termijn de procesvertegenwoordiging vanuit de IND wordt verricht. Het streven is erop gericht om in het voorjaar van 1994 een aanvang te maken met een trainingsprogramma voor medewerkers van de IND door de Landsadvocaat. Eind 1994 zal naar verwachting nader worden bezien wat voor mogelijke rol er voor de medewerkers van de IND in dit opzicht is weggelegd.

1.2.2.7 Het gevangeniswezen

In bepaalde gevallen kan de maatregel van vreemdelingenbewaring worden toegepast op vreemdelingen die op het punt staan om te worden uitgezet. De toepassing van vreemdelingenbewaring in cellen op een politiebureau is slechts gedurende een beperkt aantal dagen mogelijk. Dit hangt samen met het feit dat politiecellen niet geschikt zijn om mensen langdurig in vast te houden. Na deze korte periode moet de vreemdelingenbewaring dan ook worden voortgezet in een daarvoor beter geëigende inrichting. Daartoe zijn momenteel cellen beschikbaar in het Militair Penitentiair Centrum in Nieuwersluis (158), de Huizen van Bewaring in Zwolle (35) en Leeuwarden (15) en - incidenteel - het Grenshospitium. In de loop van 1994 zullen daar nog plaatsen bijkomen, onder meer in Tilburg. Afspraken over de selectie van vreemdelingen, het in de genoemde inrichtingen te voeren regime e.d. worden gemaakt in overleg tussen de directie Gevangeniswezen van het ministerie van Justitie en de IND.

1.2.2.8 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Bureau Asielzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het vergaren, het analyseren en het beschikbaar stellen van informatie die van belang is voor een zorgvuldige beoordeling van asielaanvragen. De informatie wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken beschikbaar gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie, de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, de Vreemdelingenkamers van de rechtbanken en aan de Landsadvocaat. De informatie wordt zowel schriftelijk als mondeling verstrekt.

De schriftelijke rapportage die bij brief aan de Staatssecretaris van Justitie wordt verstrekt, wordt een "ambtsbericht" genoemd. Het betreft een algemeen ambtsbericht indien sprake is van algemene, voor de asielprocedure relevante informatie over het land van herkomst/verblijf. Wanneer het ambtsbericht slechts een individuele asielzoeker betreft, spreken we van een "individueel ambtsbericht".

Ambtsberichten worden door het Bureau Asielzaken opgesteld aan de hand van op het Departement beschikbare informatie, waaronder als belangrijkste bron van informatie rapportages van de posten. Veelal wordt een post gevraagd speciaal te rapporteren ten behoeve van een algemeen of individueel ambtsbericht.

Mondeling wordt niet alleen rechtstreeks informatie aan Justitie gegeven, maar ook aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, de Landsadvocaat en de Vreemdelingenkamers. Contacten met de medewerkers van het bureau van de Landsadvocaat verlopen meestal telefonisch. De medewerkers van het Bureau Asielzaken zijn aanwezig bij het horen van een asielzoeker door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken en de behandeling van een beroepschrift door de Vreemdelingenkamer. Zij kunnen dan desgewenst een toelichting geven op de situatie in het land van herkomst, alsmede een oordeel over de merites van de asielaanvraag.

De mondelinge informatieverlening bij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken kan een vertrouwelijk karakter hebben. De mondelinge informatievoorziening bij de Vreemdelingenkamer zal op een openbare zitting plaats vinden. De Vreemdelingenkamer kan inzage vragen in de stukken die ten grondslag liggen aan een individueel ambtsbericht. Dit verzoek wordt altijd ingewilligd, maar Buitenlandse Zaken kan vragen om geheimhouding. Justitie, de raadsman of diens cliënt krijgen dan geen inzage.

De algemene ambtsberichten hebben vrijwel altijd een openbaar karakter. Van de algemene ambtsberichten wordt altijd een afschrift aan de Tweede Kamer gezonden, alsmede aan verscheidene belangenorganisaties, zoals Amnesty International en de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Van individuele ambtsberichten worden geen afschriften aan derden verstrekt. Via de raadsman van de betrokken asielzoeker, Justitie en de Landsadvocaat vinden individuele ambtsberichten vaak toch ruimere verspreiding. Een tussenvorm is het gedepersonifieerde individuele ambtsbericht. Het betreft dan een individueel ambtsbericht, dat grotendeels algemene informatie bevat. In dit geval wordt wel een ruimere verspreiding verzorgd, maar worden alle persoonlijke gegevens verwijderd.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland leveren met hun rapportage een belangrijke bijdrage aan de informatie die door het Bureau Asielzaken aan belanghebbenden wordt verstrekt.

Deels betreft het de reguliere en spontane rapportage over ontwikkelingen op het terrein van de binnenlandse politiek, de mensenrechten of de sociaal-economische verhoudingen waarvan gebruik wordt gemaakt bij de redigering van algemene ambtsberichten. In 1993 werden 22 algemene ambtsberichten uitgebracht. Algemene ambtsberichten hebben een belangrijke jurisprudentiële waarde.

Deels betreft het controle op de authenticiteit van een individueel vluchtverhaal of van de door de asielzoeker overgelegde documenten, waarvoor onderzoek in het land van herkomst dient te worden gepleegd. Deze onderzoeken geschieden steeds op verzoek van het ministerie van justitie. Het aantal individuele onderzoeken, die in bijna alle gevallen leiden tot individuele ambtsberichten, is in verhouding tot het totale aantal asielverzoeken in Nederland bescheiden. In 1993 bedroeg het aantal individuele ambtsberichten 602. De hiermee gemoeide investeringen in tijd en geld dienen te worden afgezet tegen het belang dat de rechterlijke beslissing in deze zaken kan hebben voor de afdoening van toekomstige gevallen.

De mogelijkheden die de posten ter beschikking staan voor de uitvoering van een individueel onderzoek variëren sterk van land tot land. In sommige belangrijke landen van herkomst is geen Nederlandse vertegenwoordiging gevestigd, terwijl in andere landen de mogelijkheid tot onderzoek aan grote belemmeringen onderhevig is. Bij dit laatste kan worden gedacht aan te beperkte bezetting van de post, de soms grote afstanden in een land met gebrekkige infrastructuur, een slechte veiligheidssituatie, de onmogelijkheid een vertrouwensadvocaat in te schakelen of de praktische onmogelijkheid om bij instelling van een onderzoek de identiteit van de asielzoeker voor de autoriteiten van het land van herkomst geheim te houden.

1.2.3 Beschrijving van de asielprocedure

1.2.3.1 De indiening van een asielaanvraag

Zoals in de inleiding is aangegeven, zal een asielaanvraag doorgaans worden ingediend bij één der daartoe aangewezen korpschefs. Op dit moment zijn de korpschefs van de politie-regio's waaronder de zgn. OC-gemeenten ressorteren, door de Minister van Justitie aangewezen als korpschefs bij wie met uitsluiting van alle andere korpschefs een asielaanvraag kan worden ingediend.

Het instituut OC bestaat sedert 1 januari 1992. Met ingang van die datum vindt namelijk een geconcentreerde behandeling van asielaanvragen en besluitvorming in eerste aanleg plaats in dergelijke centra, en wel op grond van het nieuwe toelatings- en opvangmodel, het zgn. NTOM. De gedachte achter het NTOM was dat asielzoekers de beslissing op hun asielaanvraag in eerste aanleg in een OC zouden afwachten. Als gevolg van de enorme instroom van asielzoekers is deze werkwijze echter onder grote druk komen te staan.

Wanneer een asielzoeker zich spontaan meldt bij een - al dan niet daartoe aangewezen - korpschef wordt deze, na tussenkomst van het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers (LAMP), in een OC geplaatst. Aldaar wordt de asielzoeker door de betrokken korpschef in staat gesteld een formele asielaanvraag in te dienen, waarna hij hetzij in het OC wordt geplaatst, hetzij wordt doorverwezen naar een andere vorm van opvang.

Wanneer de asielzoeker in het OC wordt geplaatst, krijgt hij een kamer toegewezen, ontvangt een toegangspasje voor het OC, maakt kennis met de huisregels en ondergaat een tuberculose-keuring. De specifieke rol van de korpschef bij de intake en het vervolg van de asielprocedure is reeds ter sprake gekomen in paragraaf 1.2.2.2. De procedure na de indiening van een asielaanvraag bij een aangewezen korpschef wordt verder behandeld in paragraaf 1.2.3.2.

De asielaanvraag zelf draagt een tweeledig karakter: enerzijds vraagt de asielzoeker om toelating als vluchteling, anderzijds vraagt hij om verlening van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Voor de goede orde, de eerstgenoemde aanvraag houdt in dat de vreemdeling zich erop beroept vluchteling te zijn in de zin van art. 1 (A) van het Vluchtelingenverdrag, in die zin dat hij stelt dat hij gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging wegens zijn godsdienstige of politieke overtuiging of zijn nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of een bepaalde sociale groep.

Ter completering van het hierboven geschetste beeld worden hierna nog 3 andere situaties beschreven waarin een asielaanvraag kan worden ingediend, te weten: de indiening van een asielaanvraag bij één van de doorlaatposten, de indiening van een asielaanvraag bij een diplomatieke Vertegenwoordiging van Nederland of de indiening van een asielaanvraag in geval de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen. De procedure na de indiening van een asielaanvraag in één van deze situaties is grosso modo gelijk aan die beschreven in paragraaf 1.2.3.2.

1.2.3.1a De indiening van een asielaanvraag bij een van de doorlaatposten

Zodra een vreemdeling aan de grens, bij binnenkomst in Nederland, te kennen geeft dat hij asiel wil vragen, neemt het hoofd van de doorlaatpost contact op met de IND. In dit soort gevallen wordt de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht, in die zin dat steeds wordt gezien of een verzoek om toelating in feite moet worden opgevat als een aanvraag om toelating als vluchteling, ook al vraagt de vreemdeling daar niet met zoveel woorden om. Deze zorgvuldigheid vloeit voort uit het verbod op refolement, het verbod om asielzoekers terug te sturen naar een land waar zij voor vervolging te vrezen hebben. Het non-refoulement beginsel is neergelegd in het Vluchtelingenverdrag.

Wanneer de vreemdeling op de luchthaven Schiphol aankomt, geldt een enigszins afwijkende procedure ter beoordeling van zijn asielaanvraag. Het bijzondere karakter van deze procedure, die hierna kort wordt beschreven, hangt onder meer samen met de omstandigheid dat het ministerie van Justitie sinds enige tijd een vooruitgeschoven post op Schiphol heeft. De vooruitgeschoven post is in principe de gehele week, dus ook in de weekends, open. De procedure in het geval dat de asielzoeker zich bij een andere doorlaatpost meldt, bijvoorbeeld bij de Rivierpolitie in de haven van Rotterdam, wordt afzonderlijk weergegeven.

De asielprocedure bij aanmelding op Schiphol

Na een voorlopige intake van de vreemdeling door een grensbewakingsambtenaar, draagt de korpschef van Kennemerland zorg voor een uitgebreide intake. Hij stelt de vreemdeling vervolgens in staat een formele asielaanvraag in te dienen en verzorgt de overige formaliteiten met betrekking tot die aanvraag, zoals de opmaak van een dactyloscopisch signalement, vervaardiging van identificatiefoto's e.d. Alle aldus verzamelde gegevens worden overgedragen aan de vooruitgeschoven post van het ministerie van Justitie.

De grondgedachte van de Schipholprocedure is dat, op basis van onmiddellijk kenbare gegevens, een plaatsingsbeslissing wordt genomen direct na de aanmelding van een vreemdeling die toelating als vluchteling beoogt; het onderzoek naar de asielmotieven (het gehoor) vindt later plaats.

Twee plaatsingsbeslissingen zijn mogelijk:

1. aanwijzing van het Grenshospitium als tegen ongeoorloofd vertrek beveiligde ruimte, en
2. aanwijzing, door tussenkomst van het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers, van een OC als plaats waar de vreemdeling zich dient op te houden in afwachting van de beslissing op zijn asielaanvraag.

De plaatsing wordt bepaald door onmiddellijk kenbare gegevens zoals de nationaliteit van betrokkene, de aanwezigheid van (reis)documenten, het land waar betrokkene vandaan komt, het land waarnaar betrokkene, in het geval zijn verzoek om toelating niet zou worden ingewilligd, verwijderd dient te worden, alsmede de claim op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij.

De plaatsingsbeslissing wordt bepaald door een complex aan eerste gegevens in combinatie met ervaringsgegevens. Het is geen simpele of-of-keuze. De ambtenaren die aanwezig zijn op de vooruitgeschoven post zijn door uitgebreide kennis en ervaring bij uitstek geschikt om de plaatsingsbeslissing te nemen. Na het nader gehoor van de vreemdeling, waarin diens asielmotieven worden onderzocht, wordt door een medewerker van de vooruitgeschoven post bezien of de plaatsingsbeslissing dient te worden gehandhaafd.

Overigens is ook de beschikbaarheid van voldoende capaciteit in het Grenshospitium - op dit moment 120 plaatsen - van belang. Immers, bij gebrek aan capaciteit aldaar kan men niet anders dan de asielzoeker doorzenden naar een OC.

Van belang is hier nog dat het kabinet in november 1993 besloten heeft dat Justitie in overleg met WVC de mogelijkheden dient te onderzoeken om centra in te richten, waarvandaan zowel verwijdering zal plaatsvinden van asielzoekers wier aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard, als van asielzoekers wier aanvraag kennelijk ongegrond is bevonden.

De procedure bij aanmelding bij een andere doorlaatpost

De hier beschreven procedure heeft betrekking op de asielzoeker die in Nederland arriveert aan boord van een schip of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, voor zover hij niet via de luchthaven Schiphol, maar via een andere doorlaatpost Nederland binnenreist, bijvoorbeeld een andere luchthaven of een zeehaven. De vreemdeling krijgt een aanwijzing om zich in een bepaalde, daartoe door een grensbewakingsambtenaar aangewezen plaats of ruimte op te houden, in afwachting van de beslissing op zijn aanvraag om toelating.

Ten behoeve van het overleg met de IND neemt het hoofd van de doorlaatpost bij de intake alle relevante gegevens omtrent de asielzoeker op. In daarvoor in aanmerking komende gevallen laat het hoofd van de doorlaatpost de vreemdeling tevens een formele asielaanvraag indienen en draagt hij zorg voor de daarmee verbonden formaliteiten. De IND zal zo snel mogelijk na de melding van het hoofd van de doorlaatpost een contactambtenaar sturen naar de plaats waar de asielzoeker bevindt.

Op grond van de bevindingen van de contactambtenaar neemt een beslissingsambtenaar van de IND een zgn. plaatsingsbeslissing. Zoals ook geldt voor de vreemdeling die op Schiphol aankomt, houdt deze beslissing in dat de vreemdeling - bij voldoende capaciteit - in het Grenshospitium wordt geplaatst dan wel in een OC, dat laatste wederom na tussenkomst van het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers. Plaatsing is mede afhankelijk van de capaciteit in het Grenshospitium.

1.2.3.1b De indiening van een asielaanvraag bij een diplomatieke Vertegenwoordiging van Nederland

Ook na de inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet bestaat de mogelijkheid om bij een Nederlandse diplomatieke Vertegenwoordiging om asiel te vragen. Daarbij maakt het evenwel verschil of de vreemdeling onderdaan is van het land van waar hij naar Nederland wil reizen of niet. Ingevolge een afspraak met de Tweede Kamer dienen Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland asielaanvragen van burgers in hun eigen land in behandeling te nemen. Dit houdt in dat de post aan de hand van een vragenformulier een gehoor afneemt, aan Den Haag rapporteert en, na de beslissing door Justitie, de desbetreffende beschikking uitreikt aan de betrokkene. Bij inwilliging krijgt de vreemdeling toestemming zich naar Nederland te begeven; na aankomst wordt hem dan een vluchtelingenstatus verleend. Bij niet-inwilliging wordt hem de strekking daarvan uiteengezet en wordt hij gewezen op eventuele rechtsmiddelen tegen de afwijzing. In de praktijk wordt in incidentele gevallen van deze procedure gebruik gemaakt (in 1991: 17 maal, in 1992: 15 maal, in 1993: 23 maal).

Als de vreemdeling die asiel vraagt, onderdaan is van een andere staat dan van waar hij naar Nederland wenst te reizen, wordt hij verwezen naar de lokale vertegenwoordiging van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (hierna: UNHCR). Via het UNHCR-hoofdkantoor te Genève zal het ministerie van Buitenlandse Zaken een eventueel verzoek om hervestiging van betrokkene bereiken. Bij een positieve beslissing wordt betrokkene als vluchteling tot Nederland toegelaten, naar analogie van de quotumregeling. In enkele landen, waar UNHCR niet gevestigd is, bestaat een werkafspraken met het United Nations Development Programme (UNDP), op grond waarvan de lokale vertegenwoordiger bovengenoemde functie van UNHCR waarneemt.

1.2.3.1c De indiening van een asielaanvraag in het geval dat de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen

Vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld of aan wie de vrijheid anderszins rechtens is ontnomen, kunnen - in uitzondering op de onder paragraaf 1.2.3.1a vermelde hoofdregel - een asielaanvraag indienen bij de korpschef van de politieregio waaronder de gemeente ressorteert waar dat is gebeurd. De IND kan na de indiening van de asielaanvraag toestemming verlenen om de vreemdeling opnieuw, maar nu op een gewijzigde grond, in vreemdelingenbewaring te nemen.

Na het nader gehoor van de asielzoeker door een contactambtenaar wordt bezien of de vreemdelingenbewaring dient te worden gehandhaafd. Indien de uitkomst van het nader gehoor aanleiding vormt om de vreemdelingenbewaring op te heffen, wordt de asielzoeker, door tussenkomst van het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers, doorgestuurd naar de daartoe aangewezen korpschef.

1.2.3.2 De besluitvorming op de asielaanvraag

De belangrijkste gedachte achter de gewijzigde Vreemdelingenwet is dat de

beschikbare onderzoeksfaciliteiten voor aanvragen om toelating als vluchteling zo efficiënt mogelijk moeten worden benut. Dat komt dan ten gunste van degenen die aanspraak kunnen maken op verblijf in Nederland. De weerslag van deze gedachte is uiteraard ook terug te vinden in de hierna beschreven asielprocedure.

De asielprocedure is inzichtelijk gemaakt in de schema's die als bijlagen zijn gevoegd bij dit Hoofdstuk. Bijlage 2 schetst de stappen in de asielprocedure zoals deze hieronder is beschreven en bijlage 3 bevat een schatting van de tijd die met de procedure is gemoeid.

1.2.3.2a Totstandkoming van de beslissing

Zodra het verslag van gehoor is opgesteld, wordt het met de asielaanvraag en eventuele verdere bescheiden naar het kantoor van het betrokken IND-district gezonden. Aldaar wordt een dossier ten name van de vreemdeling aangelegd, dat wordt ingedeeld op een IND-medewerker. Deze bestudeert de zaak en komt al dan niet na raadpleging van documentatie, jurisprudentie of andere gegevens tot een concept-beslissing op de aanvraag. Een hogere ambtenaar beoordeelt de voorgestelde beslissing en zet doorgaans zijn eindparaaf namens de Staatssecretaris van Justitie. De beslissing wordt vervolgens na ondertekening ter uitreiking aan de betrokken korpschef gezonden.

De beslissing dat de aanvraag wordt ingewilligd kan inhouden dat de vreemdeling wordt toegelaten als vluchteling of dat hem om klemmende redenen van humanitaire aard een vergunning tot verblijf zonder beperking wordt verleend. Verder biedt de gewijzigde Vreemdelingenwet de mogelijkheid om aan bepaalde categorieën vreemdelingen, de zgn. ontheemden en gedoogden, een voorwaardelijke vergunning tot verblijf te verlenen, omdat hun terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is in verband met de algehele situatie aldaar. Deze verblijfstitel wordt in beginsel na 3 jaar omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperking. In geval van een inwilliging reikt de korpschef de vreemdeling een verblijfsdocument uit, waarvan de geldigheidsduur jaarlijks door de korpschef dient te worden verlengd. De vreemdeling kan zich dan verder richten op verblijf in Nederland.

Betreft het een niet-inwilliging van de aanvraag, dan reikt de korpschef de afwijzende beschikking aan de vreemdeling uit, vergezeld van een toelichting op de aan de beschikking gehechte tekst omtrent de beschikbare rechtsmiddelen tegen de beslissing. De korpschef plaatst op de beschikking een aantekening omtrent de datum en de wijze van kennisgeving van de beschikking (in persoon of toezending) en stuurt een kopie ervan terug naar het IND-kantoor.

1.2.3.2b Bezwaarschriftprocedure

Ten aanzien van de niet op voorhand kansloze asielaanvragen verloopt de rechtsmiddelen-procedure als volgt: de vreemdeling kan na een niet-inwilliging van zijn aanvraag om toelating een bezwaarschrift indienen bij de IND. De termijn voor de indiening van een bezwaarschrift bedraagt vier weken. Uitzetting blijft in dat geval achterwege, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat geen gevaar voor vervolging bestaat.

Indien de vreemdeling de beslissing op zijn bezwaarschrift in Nederland mag afwachten, wordt hij in beginsel gehoord. Dat kan gebeuren door een ambtelijke hoorcommissie, die is samengesteld uit 2 of 3 medewerkers van de IND. De vreemdeling verschijnt veelal vergezeld van een raadsman en een tolk. Op basis van het verslag van het gehoor neemt de IND vervolgens namens de Staatssecretaris van Justitie een beslissing op het bezwaarschrift op de wijze als beschreven inzake de eerste aanleg beslissing. Op het bezwaarschrift dient in beginsel binnen zes weken te worden beslist. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd.

1.2.3.2c De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV)

In bepaalde gevallen is advisering door de ACV verplicht. Dat laatste is het geval wanneer de vreemdeling tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat hij tengevolge van uitzetting gegronde redenen voor vervolging te vrezen heeft. Daarnaast is het soms gewenst dat de ACV advies uitbrengt. De zaak zal dan door de IND ter advisering worden voorgelegd. Hierbij moet

worden gedacht aan de situatie dat het de vreemdeling is toegestaan de beslissing op zijn bezwaarschrift in Nederland af te wachten. Naar verwachting zal het advies van de ACV worden ingewonnen in meer gecompliceerde of principiële zaken, die tot de vorming van jurisprudentie kunnen leiden. De ACV is onderverdeeld in een aantal subcommissies. Ter zitting van de subcommissie van de ACV verschijnen de vreemdeling, zijn raadsman, een tolk, een medewerker van de IND als vertegenwoordiger van de Staatssecretaris van Justitie en een medewerker van het Bureau Asielzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De subcommissie is doorgaans samengesteld uit een voorzitter, twee bijzitters en een secretaris. Wanneer de ACV wordt ingeschakeld, dient in beginsel binnen tien weken op het bezwaarschrift te worden beslist. Ook deze termijn kan met vier weken worden verlengd.

1.2.3.2d Beroep op de Vreemdelingenkamer

Wanneer ook in deze fase de aanvraag om toelating niet wordt ingewilligd, kan de vreemdeling bij de Vreemdelingenkamer van de Haagse rechtbank in beroep gaan. Ook hier geldt dat de vreemdeling het beroep op de Vreemdelingenkamer niet in Nederland mag afwachten. Zoals ook is aangegeven ten aanzien van kansloze asielaanvragen, zal de vreemdeling dan een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen bij de President van de Vreemdelingenkamer, teneinde verwijdering te voorkomen.

1.2.3.2e Versnelde procedures bij niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid

De procedures worden, parallel aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, gestroomlijnd tot één administratiefrechtelijke beroep/bezwaarschriften procedure en een mogelijkheid in beroep te gaan bij de rechtbank te Den Haag (de Vreemdelingenkamer). Een stroomlijning van de procedure vindt tevens plaats, doordat de wet voorziet in een procedure waarmee snel een eerste onderscheid wordt gemaakt tussen kansloze en de overige asielaanvragen.

De eerste groep ('kansloze') asielaanvragen kan verder worden uitgesplitst in niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen. Een asielaanvraag wordt niet-ontvankelijk verklaard wanneer een ander land verantwoordelijk is voor de aanvraag, de aanvraag eerder op dezelfde gronden onherroepelijk is afgewezen, de vreemdeling geen reisdocumenten heeft (tenzij hij zich bij aankomst in Nederland onmiddellijk als asielzoeker meldt), de vreemdeling reeds eerder onder een andere naam een aanvraag om toelating in Nederland heeft ingediend, de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan de verplichting zich beschikbaar te houden in verband met het onderzoek naar zijn aanvraag om toelating of wanneer de vreemdeling al op andere gronden toelating in Nederland geniet.

Kennelijk ongegrond is een asielaanvraag indien: er in redelijkheid geen enkel vermoeden is van een rechtsgrond voor toelating, de vreemdeling de nationaliteit van een ander land bezit, terwijl is gebleken dat hij aldaar voldoende bescherming kan krijgen, er gebleken is dat een land waarin de vreemdeling eerder heeft verbleven, betrokkene zal toelaten tot hij elders duurzaam bescherming heeft gevonden, de vreemdeling valse of vervalste documenten gebruikt en de echtheid daarvan tegen beter weten in blijft volhouden of de vreemdeling reis- of identiteitspapieren of documenten overlegt die niet op hem betrekking hebben.

De gronden voor kennelijke ongegrondheid zullen mogelijk uitgebreid worden met de invoering van het veilig land van herkomst concept. De Raad van State heeft daaromtrent onlangs een positief advies uitgebracht. Een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet in die zin is op 20 januari 1994 bij de Tweede Kamer ingediend.

Het concept voorziet er in dat de asielaanvraag van een vreemdeling die uit een veilig land van herkomst afkomstig is, kennelijk ongegrond wordt verklaard. Wanneer echter de vreemdeling bijzondere omstandigheden aanmerkelijk maakt, die het ernstig vermoeden wekken dat hij voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag te vrezen heeft, wordt zijn asielaan-

vraag inhoudelijk in behandeling genomen.

In dit verband is verder van belang dat een voorstel voor de invoering van een veilige derde land concept, inhoudende dat asielzoekers afkomstig uit een dergelijk land iedere rechtsingang wordt geweigerd, momenteel ter advisering bij de Raad van State ligt. Speculatie over de gevolgen van de invoering van dit concept is daarom op dit moment niet opportuun.

Wanneer een asielaanvraag als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt aangemerkt, kan de vreemdeling in sommige gevallen alleen direct in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank te Den Haag. De mogelijkheid tot indiening van een bezwaarschrift vervalt dan. Deze situatie doet zich voor in het geval dat:

- de beschikking waarbij de asielaanvraag niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard, binnen 4 weken wordt uitgereikt aan de vreemdeling, terwijl
- hem bij de uitreiking een vertrektermijn van 0 dagen is verleend en
- hem bovendien een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd.

De termijn voor de indiening van een beroepschrift bedraagt vier weken. De President van de Haagse rechtbank heeft de bevoegdheid het beroep te verwijzen naar één van de vier nevenzittingsplaatsen, te weten de Vreemdelingenkamers van de rechtbanken te Amsterdam, Den Bosch, Haarlem en Zwolle. Deze categorie vreemdelingen heeft dus in elk geval de mogelijkheid van beroep op de rechter. De bezwaarprocedure staat niet voor hen open, hetgeen een versnellend effect heeft op de gehele toelatingsprocedure.

De vreemdeling mag het beroep bij de Vreemdelingenkamer niet in Nederland afwachten. Wil hij nu voorkomen dat hij voor die tijd wordt verwijderd, dan moet hij naast zijn beroepschrift een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de President van de Vreemdelingenkamer. De President van de Vreemdelingenkamer kan dan tegelijkertijd voorzien in de hoofdzaak, te weten het beroep tegen de niet-inwilliging van de aanvraag om toelating. Ook op deze wijze kan de besluitvorming in de asielprocedure aanmerkelijk worden bespoedigd.

1.2.3.2f Cassatie in het belang der wet

Op verzoek van de Tweede Kamer is aan het hierboven beschreven stelsel van rechtsbescherming de mogelijkheid toegevoegd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in belangrijke rechtsvragen dit hoogste rechtscollege om een uitspraak kan vragen: cassatie in het belang der wet. Een uitspraak van de Hoge Raad heeft in deze geen gevolgen voor de betrokken vreemdeling. Wel kan het leiden tot aanpassingen van de wet- en regelgeving.

1.2.3.2g Vrijheidsontneming/vrijheidsbeperking

Tot slot, ook wanneer de vreemdeling in de loop van de asielprocedure wordt onderworpen aan één van de vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregelen die de Vreemdelingenwet kent, staat voor hem uitsluitend rechtstreeks beroep op de Vreemdelingenkamer van de Haagse rechtbank open. In dit opzicht moet in de eerste plaats worden gedacht aan de verplichting voor de vreemdeling zich op te houden in een bepaalde daartoe aangewezen, tegen vertrek beveiligde ruimte of plaats, zoals het Grenshospitium, en aan vreemdelingenbewaring.

In deze gevallen wordt de bezwaarschriftenfase overgeslagen, omdat het grondwettelijke *habeas corpus*-beginsel vereist dat de vreemdeling wiens fysieke bewegingsvrijheid wordt beperkt, zich zo spoedig mogelijk tot de rechter moet kunnen wenden ter beoordeling van de rechtmatigheid van de bewuste vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking. De instelling van beroep tegen een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel schort de verwijdering van de vreemdeling niet op. Ook in dat geval zal hij derhalve tevens een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen bij de President van de Vreemdelingenkamer.

1.3 Asielbeleid in andere landen

Het hierna volgende overzicht bevat een beknopte weergave van de relevante bepalingen uit de wetgeving van een aantal Europese landen en Canada voor wat de behandeling van asielverzoekers betreft. Het overzicht betreffende de wetgeving in Europese landen is beperkt tot die Europese landen die ruime ervaring met de behandeling van asielverzoekers hebben. De selectie van deze landen is primair gebaseerd op de cijfers betreffende de instroom van asielzoekers in 1993. Daarnaast is informatie opgenomen over de asielprocedure in Canada.

Per land is tevens zoveel mogelijk aangegeven hoeveel asielzoekers vanaat 1990 zijn toegelaten als vluchteling, hoeveel asielzoekers een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden hebben gekregen en hoeveel asielzoekers zijn "gedoogd".

1.3.1 België

- Instroom 1990: 12.874; 1991: 15.351; 1992: 17.647; 1993: 26.883

- Vluchtelingen-erkenningpercentages
* van het totale aantal beslissingen 1990: 32,5% ; 1991: 24,3% ; 1992: 25,2% ; 1993: 26,9%
* uitzonderlijke verblijfsvergunning (ex-Joegoslaven) 1991: 7,2% ; 1992: 18,1% ; 1993: 8,6%

- Bevoegdheid
- beslissing niet-ontvankelijkheid berust bij het ministerie van Biza;
- autonoom beslissingsorgaan inhoud asielverzoek : Commissariaat-Generaal (CG);

- Procedure (incl. rechtsmiddelen)
- beroep tegen afwijzing tweede asielverzoek alleen bij Raad van State (RVS) en geen schorsende werking;
- niet-ontvankelijk bij frauduleus verzoek (NL: kennelijk ongegrond);
- niet-ontvankelijk bij niet nakomen gestelde termijnen voor indienen asielverzoek (direct bij aankomst; binnen 8 dagen na illegale binnenkomst; na verloop visum bij legale binnenkomst);
- na niet-ontvankelijkverklaring niet in normale eerste aanleg procedure, echter urgent beroep bij CG mogelijk; na negatief besluit CG, beroep bij RVS mogelijk, maar dit heeft geen schorsende werking als CG besluit dat negatief besluit kan worden uitgevoerd;
- beroep bij onafhankelijk administratief orgaan (Permanente Beroepscommissie) binnen 15 dagen (volledige herziening); dit heeft schorsende werking; verder beroep bij RVS heeft geen schorsende werking (alleen wetsinterpretatie);

NB: laatste wetwijziging per 1/6/93

1.3.2 Denemarken

- Instroom 1990: 5.292; 1991: 4.609; 1992: 13.816; 1993: 14.347;

- Vluchtelingen-erkenningpercentages
* van het totale aantal positieve beslissingen
* vluchtelingen-erkenningpercentages: 1990: 33% ; 1991: 33% ; 1992: 27% ; 1993: geen percentages bekend;
* de facto status erkenningsporc.: 1990: 59% ; 1991: 50% ; 1992: 68% ; 1993: geen percentages bekend;
* humanitaire status erkenningsporc.: 1990: 8% ; 1991: 17% ; 1992: 5% ; 1993: geen percentages bekend;

- **Bevoegdheid**

Commissie Vluchtelingen - Directoraat immigratie (eerste aanleg)
Minister van BiZa (verblijfsvergunning op humanitaire gronden)

- **Procedure (incl. rechtsmiddelen)**

- indien asielverzoek bij de grenspolitie bij plaats van binnenkomst;
- indien afkomstig uit een veilig derde land kan toegang geweigerd worden indien de asielzoeker daar beschermd wordt tegen terugkeer naar het land waar hij vervolging te vrezen heeft;
- indien teruggestuurd naar veilig land kan asielverzoek via Deense missie worden ingediend;
- besluiten worden genomen op basis van interview door grenspolitie;
- beroep tegen niet-ontvankelijkheid bij BiZa, echter zonder schorsende werking;
- rechtshulp in eerste aanleg is niet gratis;
- indien asielverzoek kennelijk ongegrond, geen recht op beroep en volgt verwijdering direct;
- na negatieve beslissing in eerste aanleg, beroep bij Vluchtelingen Beroepsraad (semi-juridische instantie o.l.v. rechter; deze raad benoemt advocaat; recht op persoonlijk gehoor; beroep heeft schorsende werking; geen verder beroep, maar raad mag eigen beslissing herzien;

1.3.3 **Frankrijk**

- **Instroom**

1990: 54.813; 1991: 47.380; 1992: 28.872; 1993: 26.507

- **Vluchtelingen-erkenningspercentage**

* van het totale aantal beslissingen
1990: 15%; 1991: 19.5%; 1992: 28%; 1993: 27%

* Frankrijk kent geen andere (humanitaire) status;

- **Bevoegdheid**

- onafhankelijk beslissingsorgaan: Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA);

- **Procedure (incl. rechtsmiddelen)**

- onderscheid wordt gemaakt tussen verzoek om territoriaal asiel (toegang tot het land) en verzoek om vluchtelingenstatus; het eerste verzoek wordt onderzocht in de pre-screening procedure om kennelijk ongegronde asielverzoeken er uit te filteren; ophouden aan de grens in "zones d'attente" is mogelijk; indien afwijzing binnen 4 dagen mag verwijderd worden naar land van herkomst of land van eerste ontvangst; indien verblijf in zone d'attente de 4 dagen overschrijdt, wordt de zaak overgedragen aan een hoger tribunaal; deze kan besluiten tot kennelijk ongegrondheid of toelating tot de normale procedure; OFPRA dient binnen 8 dagen te beslissen; beroep binnen 48 uur, geen schorsende werking;
- na toelating tot de normale procedure krijgt asielzoeker een hernieuwbare verblijfsvergunning voor drie maanden; asielverzoek bij OFPRA binnen 1 maand;
- beroep binnen 1 maand bij Commission de Recours (rechterlijke instantie), heeft in de praktijk schorsende werking; vervolg beroep bij RvS voor rechtsvragen heeft geen schorsende werking;

1.3.4 **Duitsland**

- **Instroom**

1990: 193.063; 1991: 256.112; 1992: 438.191; 1993: 322.599

- **Vluchtelingen-erkenningspercentage**

* van het totale aantal beslissingen
1990: 4%; 1991: 6.9%; 1992: 4.3%; 1993: 3,2%

* anders afgehandeld (in verband met dubbele aanvraag, asielzoeker met onbekende bestemming vertrokken, intrekking of behandeling asielaanvraag uitgesteld bij oorlogsvluchtelingen):
1990: 17,5%; 1991: 16,4%; 1992: 19,7%; 1993: 29%

n.b.: in Duitsland verblijven thans ca. 370.000 vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië. Zo'n 35.000 van hen hebben een asielaanvraag ingediend, de resterende 335.000 zijn niet meegenomen in het bovenstaande overzicht.

- **Bevoegdheid**

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

- **Procedure (incl. rechtsmiddelen)**

- bij aankomst aan de grens zal de toegang worden geweigerd door de grenspolitie als de asielzoeker uit een veilig derde land komt (in de wet genoemd: EG-landen, Oostenrijk, Tsjechische Republiek, Finland, Noorwegen, Polen, Zweden en Zwitserland); daarnaast zal de toegang ook worden geweigerd als het duidelijk is dat betrokkene bescherming tegen vervolging heeft gevonden in een ander land en daarnaartoe verwijderd kan worden;
- speciale procedure op luchthaven indien asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst (in de wet genoemd: Tsjechische Republiek, Bulgarije, Gambia, Ghana, Hongarije, Polen, Roemenië, Senegal, Slowaakse Republiek) of geen geldig paspoort heeft; de asielzoeker dient op de luchthaven te blijven indien daar voldoende opvangcapaciteit is en de beslissing binnen twee dagen genomen kan worden; indien verzoek kennelijk ongegrond dan geen toegang tot Duitsland; beroep bij Administratieve Rechtbank binnen drie dagen, heeft schorsende werking; indien geen beslissing binnen 14 dagen, dan in normale asielprocedure;
- asielverzoek is duidelijk ongegrond, indien asielzoeker beweringen niet staakt, zijn verklaringen tegenstrijdig zijn of gebaseerd op valse of vervalste bewijsmiddelen, asielzoeker misleidende informatie verstrekt over identiteit of nationaliteit, asielzoeker verplichtingen tijdens asielprocedure verzaakt;
- een beslissing tot erkenning als vluchteling gebeurt door het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, wordt altijd gevolgd door positieve beslissing tegen refoulement; weigering erkenning als vluchteling, maar toepassing van het artikel tegen refoulement en geen ander land dient of wil asielzoeker toelaten, wordt gevolgd door humanitaire status;
- Bundesamt moet weigeren als asielaanvraag is kennelijk ongegrond bij komst uit veilig land van herkomst, tenzij de asielzoeker feiten of bewijzen levert die de wettelijke aanname weerleggen;
- beroep mogelijk bij Administratieve Rechtbank (Verwaltungsgericht) binnen 1 week indien niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond, dan geen schorsende werking, tenzij schorsende werking wordt verleend door Adm. Rechtbank in speciale procedure; andere zaken hebben wel schorsende werking bij beroep binnen twee weken;
- beslissing Adm. Rechtbank is definitief indien afwijzing beroep vanwege kennelijke ongegrondheid; anders beroep bij Hoger Adm. Hof en zelfs Federaal Adm. Hof. Er bestaat verder de mogelijkheid van individueel klachtrecht bij het Federale Constitutionele Hof ('Verfassungsbeschwerde');

NB: laatste wetswijziging Asylverfahrensgesetz dateert van 1/7/93

1.3.5 **Zwitserland**

- **Instroom**

1990: 35.836; 1991: 41.629; 1992: 17.960; 1993: 24.739

- **Vluchtelingen-erkenningspercentage**

* van het totale aantal beslissingen

1990: 5,4%; 1991: 3,1%; 1992: 4,8%; 1993: 13,4%

* vergunning tot verblijf op humanitaire gronden:
1990: 33,3%; 1991: 39,5%; 1992: 8,1%; 1993: 7,2%

* 'exceptional leave to remain'
1990: 0,8%; 1991: 0,4%; 1992: 14,8%; 1993: 26%

- **Procedure (incl. rechtsmiddelen)**

- mogelijkheid tot directe terugkeer naar derde land, indien:
 - * ander land bevoegd is om asielverzoek te behandelen op grond van internationale overeenkomst;
 - * asielzoeker asiel geniet in een ander land;
 - * eerste bestemming van de asielzoeker niet Zwitserland is en hij in het bezit is van een visum of elders kan verblijven zonder direct gevaar van refoulement of vervolging; asielverzoeken vanuit dat land bij Zwitserse missie zijn mogelijk;
 - * asielzoeker verbleef in ander land (exclusief transit minder dan 20 dagen) of daar nauwe banden mee heeft;
- mogelijkheid van besluit inzake 'non-entrée en matière'; asielverzoek afgewezen zonder inhoudelijke beslissing, in de volgende gevallen:
 - * asielverzoek valt niet onder de criteria van Genève;
 - * valse identiteit asielzoeker;
 - * eerdere afwijzing of intrekking verzoek, tenzij nieuwe feiten;
 - * ernstige inbreuk op plicht tot samenwerking;
 - * asielzoeker is onderdaan van land dat veilig is verklaard door de Zwitserse regering (Bulgarije, Hongarije, India, Polen, Roemenië), tenzij de asielzoeker feiten of bewijzen levert die de gestelde aanname weerleggen;
 - * beroep tegen deze mogelijkheid is mogelijk, heeft in beginsel geen schorsende werking; beroep tegen het niet verlenen van schorsende werking is mogelijk;

1.3.6 **Verenigd Koninkrijk**

- **Instroom**

1990: 26.205; 1991: 44.840; 1992: 24.605; 1993: 22.730

- **Vluchtelingen-erkenningpercentage**

* van het totale aantal beslissingen
1990: 22,8%; 1991: 8,3%; 1992: 3,2% ; 1993: 6,8%

* 'exceptional leave to remain'
1990: 59,6% ; 1991: 36%; 1992: 44% ; 1993: 47,5%

- **Bevoegdheid**

minister BiZa (de 'Home Office')

- **Procedure (incl. rechtsmiddelen):**

- Op 26 juli 1993 is de Asylum and Immigration Appeals Act in werking getreden. De wet en de bijbehorende regelgeving (Asylum Appeals Procedure Rules 1993) bevatten gezamenlijk onder meer:
- een nieuw recht van beroep voor alle afgewezen asielzoekers (met inbegrip van het recht door een onafhankelijke scheidsrechterlijke instantie te worden gehoord), voordat zij worden verwijderd;
- bindende termijnen in alle fasen van de procedure ter voorkoming van onnodige vertragingen;
- een "versnelde" procedure voor duidelijk ongegronde verzoeken;
- de bevoegdheid het verblijf van een afgewezen asielzoeker te bekorten wanneer deze zich ten tijde van de indiening van het asielverzoek in een andere hoedanigheid in het V.K. bevond;
- het opleggen van een visumplicht aan onderdanen van bepaalde landen die, op weg naar een andere bestemming, op doorreis zijn door het V.K. zonder de immigratiecontrole te passeren (alleen bij luchthavens);
- de bepaling dat de weigering om volledig mee te werken aan het onderzoek naar de feiten, maar bijv. ook niet-verschijning bij een gehoor, kan leiden tot afwijzing van het asielverzoek;
- een opsomming van de factoren die de geloofwaardigheid van het asielre-

- laas kunnen aantasten, zoals het niet meteen na binnenkomst asiel vragen, onjuiste verklaringen afleggen, vernietiging van relevante documenten;
- de mogelijkheid van een vestigingsalternatief binnen het land van herkomst;
- het concept van een veilig (derde) land: leidt tot afwijzing verzoek zonder inhoudelijke beoordeling;
- eerder asielverzoek afgewezen, geen nieuwe feiten of omstandigheden: afwijzing tweede asielverzoek;
- als asielverzoek in ander land, partij bij Vluchtelingenverdrag, is afgewezen, wordt asielverzoek in V.K. afgewezen zonder inhoudelijke beoordeling;
- bij afwijzing asielverzoek mogelijkheid van beroep op Special Adjudicator: binnen 10 dagen. In geval van ongegronde verzoeken: 2 dagen.
- in sommige gevallen bestaat mogelijkheid hoger beroep op Immigration Appeals Tribunal (binnen 5 dagen na 'leave to appeal')
- met betrekking tot rechtsvragen kan beroep worden ingesteld op het High Court of Appeal (wederom na 'leave to appeal')

1.3.7 Canada

- **instroom**
1990: 36.180; 1991: 30.515; 1992: 37.720; 1993: 20.473
- **Vluchtelingen-erkenningspercentage**
* van het totale aantal beslissingen
1990: 70.3 %; 1991: 64.5 %; 1992: 56.8 %; 1993: 48.1 % (schatting)
- **Bevoegdheid**
asielaanvragen worden beoordeeld door de Immigration and Refugee Board (IRB), een onafhankelijk, quasi-rechterlijk tribunaal, dat bestaat uit drie divisies: de Appeal Division, de Convention Refugee Determination Division en de Adjudication Division;
- **Procedure (inclusief rechtsmiddelen)**
- Senior Immigration Officer (SIO) beslist omtrent toegang tot procedure; SIO kan toegang tot asielprocedure weigeren wanneer iemand duidelijk niet de bescherming van Canada nodig heeft: vluchtelingenstatus is elders toegekend en terugkeer naar dat land mogelijk; afkomstig uit "veilig" derde land waar asielverzoek had kunnen worden beoordeeld (nog niet vastgesteld) en waarmee Canada overeenkomst heeft (overeenkomst met de V.S. is in onderhandelingsfase); reeds vluchtelingenstatus in Canada, toegang tot asielprocedure of asielverzoek recent in Canada afgewezen; risico uit oogpunt openbare orde of veiligheid, verzoek ongegrond onder oude wet (Bill C-55);
- bij weigering toegang tot asielprocedure volgt 'removal order' met vertrektermijn van 7 dagen, binnen welke termijn herziening kan worden gevraagd, dan wel [volgt] onmiddellijke verwijdering in geval van derde land waar asielverzoek kan worden beoordeeld;
- bij toegang tot asielprocedure volgt voorwaardelijke 'removal order' die pas in werking treedt bij negatieve beslissing; in afwachting van overeenkomst met de V.S. krijgt 99.5 % van de asielverzoeken toegang tot procedure;
- merites asielverzoek worden beoordeeld bij zitting *in camera* door 2 leden IRB: de Minister mag interveniëren en uitsluiting of beëindiging van de procedure bepleiten;
- i.h.a. geldt dat positieve beslissing van 1 IRB-lid voldoende is voor toelating als vluchteling;
- unanimiteit (2 leden) is vereist wanneer documenten zonder geldige reden zijn vernietigd, de asielzoeker is teruggekeerd naar land van vervolging of asielverzoek "veilig" land betreft (nog niet vastgesteld)
- beslissing kan worden onderworpen aan beroep ('judicial review') door rechter van Federaal Gerechtshof, geen automatisch recht op beroep, eerst 'leave for judicial review' nodig; gronden voor beroep: onjuiste toepassing wetgeving of beslissing in strijd met fundamentele rechtsbeginselen, niet inhoudelijke asielgronden;
- meestal schorsende werking hangende beslissing Federaal Gerechtshof;

- alle afgewezen aanvragen worden automatisch door immigratie-ambtenaren beoordeeld op mogelijke risico's voor de asielzoeker bij terugkeer en op humanitaire gronden (in 1993 zo alsnog 13 mensen toegelaten);
- van tijd tot tijd wordt verwijdering naar bepaalde landen opgeschort, dergelijke "gedoogden" mogen zonder verblijfsstatus in Canada blijven tot verbetering situatie land van herkomst;

NB: laatste wetswijziging dateert van 1 februari 1993 (Bill C-86)

1.3.8 Globale beoordeling

Uit een eerste bestudering van het bovenstaande overzicht blijkt dat de meeste landen wel een verkorte procedure voor de behandeling van kennelijk ongegronde of niet-ontvankelijke asielverzoeken kennen. Veelal komt de beslissende instantie in dat soort gevallen zelfs niet aan een inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek toe, maar wordt het asielverzoek zonder veel omhaal afgedaan op deze enkele grond. Wat verder opvalt is dat de termijn om in die situatie een rechtsmiddel aan te wenden tegen de beslissing soms zeer kort is, in het snelste traject variërend van enkele dagen tot een week.

Een aantal landen heeft al het concept van een veilig land van herkomst of veilig derde land in zijn wetgeving opgenomen. Bij toepasselijkheid van deze notie op een asielverzoek volgt onmiddellijke niet-ontvankelijkverklaring of afwijzing zonder inhoudelijke beoordeling. Duitsland is het verst met de toepassing van deze gedachte: dat land heeft al een tweetal lijsten met landen die als "veilig land van herkomst" of "veilig derde land" worden aangemerkt. Zwitserland kent eveneens een lijst met veilige landen van herkomst.

Denemarken en Zwitserland kennen de mogelijkheid om een asielzoeker direct terug te sturen naar een veilig derde land, waarna hij bij de diplomatieke missie van die landen asiel kan vragen.

Opmerkelijk is de Deense praktijk om rechtshulpverlening in de eerste fase van de asielprocedure niet te vergoeden.

1.4 Kosten van de behandeling van asielaanvragen

1.4.1 Inleiding

In het kader van de discussies over de verhoogde instroom van asielzoekers heeft een werkgroep bestaande uit financiële deskundigen van de verschillende betrokken sectoren van Justitie onlangs in kaart gebracht wat de met de asielzoekersproblematiek samenhangende kosten voor dit departement met ingang van 1994 zullen zijn. De werkgroep heeft op basis van bestaande informatie en rekening houdend met de op verscheidene terreinen sterk gewijzigde omgevingsvariabelen een zo goed mogelijke opbouw van de asielzoekerskosten voor Justitie opgesteld. Die kosten zijn uitgedrukt per instromende asielzoeker, omdat de instroom verreweg de belangrijkste ramingsvariabele voor Justitie is.

De kosten bedragen per instromende asielzoeker afgerond fl 7000,-.

Dat bedrag is als volgt samengesteld:

- Immigratie- en Naturalisatiedienst	3700,-
- Rechtshulp	1434,-
- Rechtspleging	428,-
- Politie/CRI	50,-
- Cellenbeslag	1000,-

	6612,-
- overhead (5 %)	330,60

totaal	6942,60

De kosten verbonden aan de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. De kosten voor deze laatste categorie asielzoekers worden berekend vanaf het moment dat deze jongeren zijn toegelaten en er voor Justitie een opvangplicht is ontstaan. De gemiddelde kosten bedragen thans op jaarbasis circa fl 30.000,-.

In paragraaf 1.4.3 zullen de kosten voor de desbetreffende sectoren van Justitie nader worden uitgewerkt. In paragraaf 1.4.4 zal het totale bedrag op de Begroting van Justitie voor 1994 worden besproken.

1.4.2 Omgevingsfactoren

In de berekening van de kosten van de behandeling van asielaanvragen voor Justitie is uitgegaan van de verwachte instroom aan asielzoekers in 1994 ter hoogte van 35.000. Terzijde, in de begroting voor 1994 is uitgegaan van een instroom asielzoekers ter hoogte van 25.000. Verder is rekening gehouden met een anders samengestelde instroom, meer kansrijke asielzoekers en een relatief groot aandeel alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Bij de bepaling van de kosten voor de IND is rekening gehouden met de verzelfstandiging van de IND tot een agentschap. Dat betekent dat in de kosten ook rekening is gehouden met een huisvestingscomponent. De reorganisatie van de politie met ingang van 1994 betekent dat de kosten verbonden aan de opvangcentra niet meer wordt verantwoord op de Justitie-begroting maar nu drukken op de begroting van Binnenlandse Zaken (regionale politie). Voor de sector Politie bij Justitie resteren de kosten van de Centrale Recherche Informatiedienst inzake registratie en controle in het kader van het vingerafdrukstelsel.

Voorts is voor de kostenbepaling uiteraard uitgegaan van de inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet op 1 januari 1994. De verkorte rechtsprocedure leidt vooral tot besparingen op het terrein van de Raad van State. Deze zijn reeds verwerkt in het kader van de reorganisatie van de rechterlijke macht. Rekening houdend met de qua volume en kwaliteit gewijzigde instroom is uitgerekend wat de kosten van rechtspleging en,

daaraan gekoppeld, die van rechtshulp naar verwachting zullen zijn. Los van de normale onzekerheden bij zulke ramingen is er de onzekerheid gekoppeld aan de gewijzigde Wet (startproblemen, geen ervaringsgegevens e.d.).

Tot slot is bij de beoordeling van de cijfers van belang de veronderstelling dat de beoogde activiteiten plaats kunnen vinden binnen de huidige fysieke infrastructuur. Bij een hogere instroom zullen investeringen in onder meer huisvesting en automatisering onvermijdelijk zijn. Dit heeft vanzelfsprekend invloed op de gemiddelde prijs.

1.4.3 Kosten behandeling asielaanvragen per sector Justitie

1.4.3.1 De Immigratie- en Naturalisatiedienst

	realisatie 1993	taakstelling 1994
Proceskengetallen		
1. instroom asiel, incl. onth.	35.399	
2. produktie, inclusief onth.		
eerste aanleg	30.263	
herziening/bezwaar	11.810	
beroep RvState/beroep Vk	7.913	
3. verwijderingen	7.186	

Financiële kengetallen ontwerp-begroting 1994

1. gem. prijs asiel (x fl 1,-)	*	3.136
2. behandelcapaciteit asiel	*	25.000
3. begrotingsbedrag asiel (x fl 1.000,-)	*	78.394

Uitsplitsing IND ontwerp-begrotingsbedrag 1994 (bedragen x fl 1.000,-)

	Totaal	waarvan asiel
Aantal formatieplaatsen	847,0	562,5
Personeelsuitgaven	58.508	38.856
Procesvertegenwoordiging		
	12.150	8.141
Verwijderingen	15.960	10.411
Tolken	7.720	7.720
Totaal aanschaffing en exploitatie	25.940	13.266

Totaal	120.278	78.394

Het ontwerp-begrotingsbedrag 1994 is gebaseerd op een capaciteit afgestemd op een instroom van 25.000 asielzoekers.

In de gemiddelde prijs van 3136,- is niet opgenomen de ontvlechttingsaandeel van de IND in de centrale apparaatskosten van het ministerie en de ontvlechttingsaandeel van de huisvestingskosten voor de IND van de RGD.

Bijstelling ontwerp-begroting 1994

Gemiddelde prijs asiel

(x fl 1,-), inclusief

ontvlechttingskosten	*	3.700
----------------------	---	-------

In verband met de stijging naar 35.000 asielaanvragen is de gemiddelde prijs asiel opnieuw berekend. In deze opnieuw berekende gemiddelde prijs is rekening gehouden met bovengenoemde ontvlechttingskosten.

Voor de stijging naar 35.000 asielaanvragen is een claim gehonoreerd in de Ministerraad van 28 januari jl. van fl 37 mln. (fl 3.700 x 10.000)

1.4.3.2

Rechtshulp

Tot de kosten voor deze sector, de directie Rechtshulp van het Directoraat-Generaal Rechtspleging, behoren de kosten van rechtsbijstand in eerste aanleg, dat wil zeggen de kosten voor rechtsbijstand verleend tot en met het nader gehoor. Rechtsbijstand in deze fase van de procedure kan worden verleend door medewerkers van Bureaus voor Rechtshulp, van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland en door zgn. spreekuuradvocaten. De verlening van rechtsbijstand in het vervolg van de asielprocedure vindt plaats op basis van een zgn. toevoeging. Ook de kosten van tolken in vervolgprocedures vallen onder de kosten voor deze sector. De kosten van tolken worden doorberekend door WVC, dat subsidie verleent aan de tolkencentra.

In 1994 is voor rechtsbijstand aan asielzoekers een bedrag van 36,5 miljoen gulden beschikbaar (art. 06.03). De kosten bij een instroom van 35.000 asielzoekers in 1994 zijn als volgt verdeeld (in miljoenen gulden):

- rechtsbijstand eerste aanleg	29,0
- vervolghulp (toevoegingen)	21,2

- structurele kosten	50,2
- afhandeling stuwmeer IND	8,3

kosten 1994	58,5

Het tekort bij een stroom van 35.000 asielzoekers wordt op basis van deze gegevens

- structureel	13,7
- afhandeling stuwmeer IND	8,3

kosten 1994	22,0

De gemiddelde kosten per asielzoeker (x fl 1,-) bij een instroom van 35.000 worden voor

- rechtsbijstand eerste aanleg	829
- vervolghulp (toevoegingen)	605

totaal	1434

1.4.3.3

Rechtspleging

Op basis van de gewijzigde Vreemdelingenwet zijn de kosten voor de directie rechterlijke organisatie van het Directoraat-Generaal Rechtspleging in kaart gebracht. Op basis van veronderstellingen ten aanzien van de aantallen proceszaken en de werklastnormen en de aard van de procedures is uitgekomen op een bedrag van 428,-- per instromende asielzoeker. Bij een instroom van 35.000 komen de kosten aldus uit op een benodigd budget van afgerond 15 miljoen. In verband met een stuwmeer-problematiek en incidentele uitgaven in verband met de invoering van de gewijzigde Vreemdelingenwet is door middel van een ophoging van de ontwerpbegroting thans een beschikbaar budget aanwezig van 18,1 mln.

1.4.3.4.

Politie/CRI

Volgens de directie Politie van het Directoraat-Generaal Politie en Criminaliteitsbestrijding heeft de CRI voor de verwerking van 120 asiel-slips (vingerafdrukken) per dag, dat is 24.000 per jaar (op basis van 200 werkdagen), de beschikking over 8 f.t.e. De capaciteit per f.t.e. is derhalve 3000 vingerslips per jaar.

De CRI maakt voor haar werkzaamheden in dit verband gebruik van het Dacty-systeem (HAVANK), dat enkele jaren geleden in gebruik is genomen. Het systeem kent een beperkte capaciteit. Voor de uitbreiding van 60 naar 120 slips per dag (op jaarbasis een uitbreiding van 12.000 naar 24.000) diende er fl 2,4 mln. te worden geïnvesteerd (derhalve ongeveer fl 0,2 mln. per

1.000 asielzoekers) en bedroegen de structurele meerkosten voor exploitatie fl 0,3 mln. per jaar (13 % van het investeringsbedrag).

Op basis van deze gegevens is berekend wat de gemiddelde kosten per instromende asielzoeker zijn. Dit bedrag is, afgerond, berekend op fl 50,-- per asielzoeker. Voor de uitbreiding tot 35.000 asielzoekers is derhalve 0,5 mln aan de begroting toegevoegd.

1.4.3.5 Cellenbeslag

De kosten voor deze sector vallen onder de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen van het Directoraat-Generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg. In het licht van de verwachte instroom van 35.000 is er op basis van ervaringsgegevens vanuit gegaan dat er in 1994 een capaciteitsbehoefte is van 375 cellen. De dagprijs van een cel bedraagt fl 234,--. Het voorgaande leidt tot de volgende kosten (bedragen x fl 1 mln.)

Kostprijs cellen (op jaarbasis)	32,0
Salarismaatregelen 1992/1993	
over pers. comp.	0,5
bijkomende kosten	3,3
Rijksgebouwendienst/VROM	PM

Totaal kosten	35,8

De kosten per ingestroomde asielzoeker bedragen zodoende fl 1022,80. Dat bedrag wordt afgerond op fl 1000,-, waarbij de kosten voor de RGD en VROM buiten beschouwing zijn gelaten.

1.4.4 Totale kosten asielprocedure Justitie

In de ontwerp-begroting 1994 is voor de verschillende Justitie-sectoren voor het jaar 1994 geen rekening gehouden met de in 1994 sterk gewijzigde omgevingsvariabelen (agentschap IND, gewijzigde Vreemdelingenwet, reorganisatie politie). Door bovengenoemde Justitie-werkgroep is onderzocht hoe op basis van al deze nieuwe omgevingsvariabelen de kosten per asielzoeker liggen ('nieuwe prijs'). In de onderstaande tabel wordt een aansluiting gemaakt tussen het benodigde budget ten behoeve van een jaarlijkse verwerking van 35.000 instroom asielzoekers en de in de Miljoenennota 1994 opgenomen budgetten terzake.

	Kosten opgenomen in Miljoenennota 1994 bij volume 25.000 x oude prijs	Kosten bij 35.000 x nieuwe prijs
IND	78,4	129,5
Rechtshulp	36,5	50,2
Rechtspleging	7,7	15,0
Politie	0,9	1,75
Cellen	(25,0)*	35,0
Overhead	(8,9)*	12,5
	-----	-----
Subtotaal	157,4	243,95

Van het verschil (243,95 - 157,4 = 86,55) wordt 14,1 binnen Justitie opgelost, resteert als probleem: 72,45 miljoen.

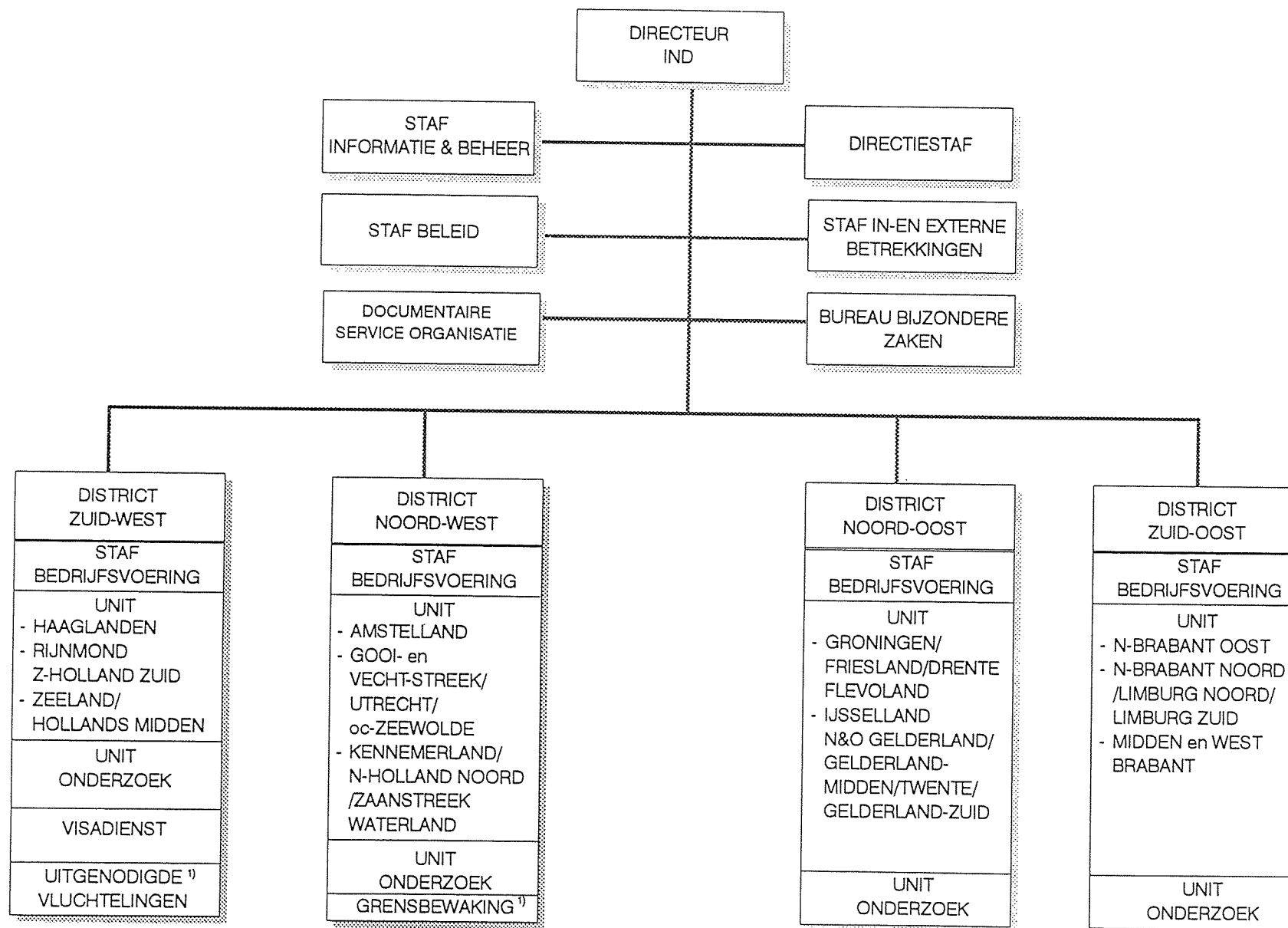
Onlangs (Ministerraad van 28 januari jl.) zijn de Justitie-budgetten verhoogd met 66,4 miljoen. In deze 66,4 miljoen is 8,5 miljoen opgenomen ten behoeve van incidentele factoren die niet in bovenstaand overzicht zijn opgenomen.

Over het resterende tekort van 28,65 (72,45 - 66,4 + 8,5) zijn op onderdelen afspraken gemaakt waardoor er thans nog een te behandelen claim ligt van 15 miljoen.

* = niet als expliciet post in Justitie-Begroting opgenomen. Verondersteld wordt dat impliciet het niveau van 25.000 is verwerkt.

ORGANISATIESCHEMA

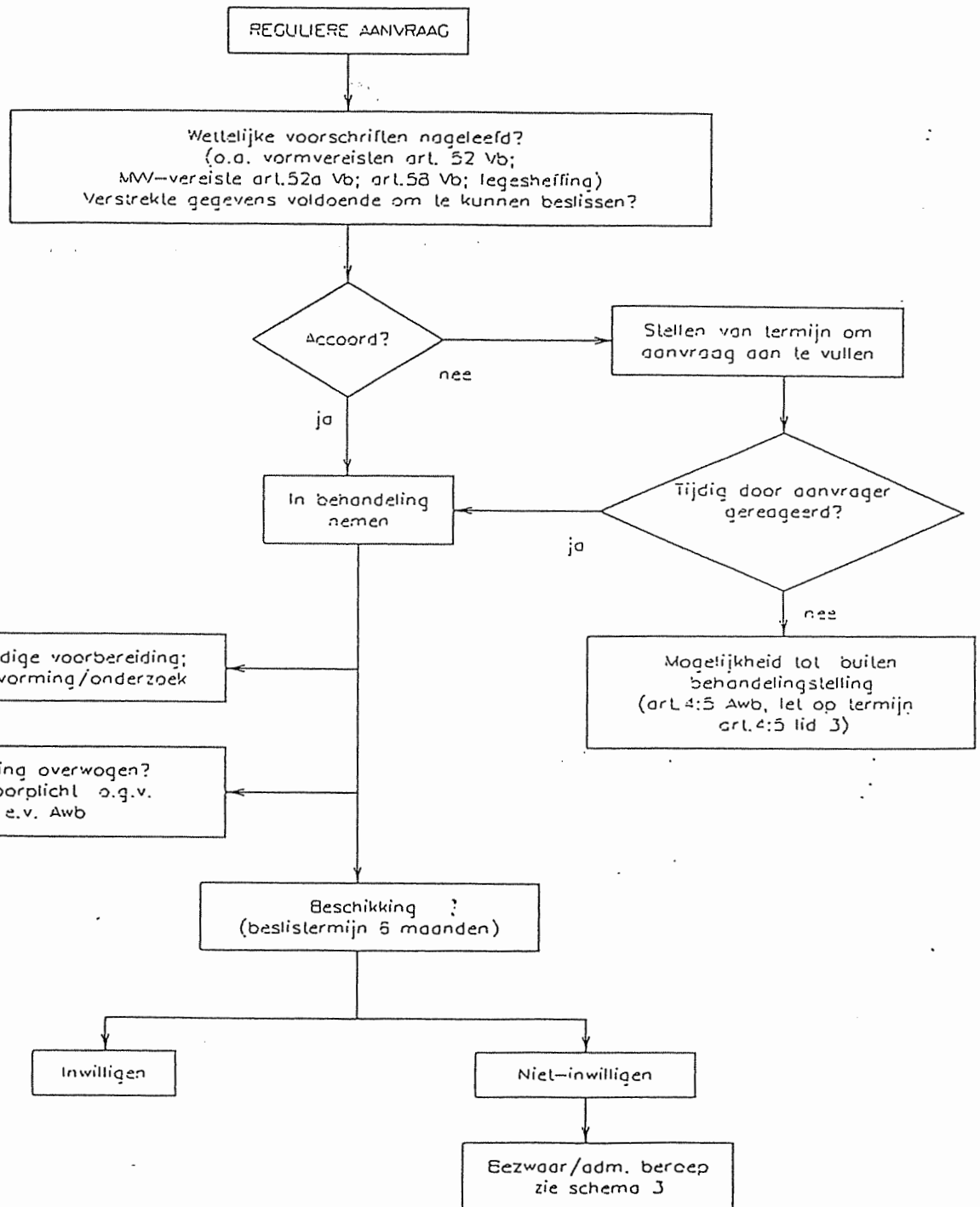
*Immigratie
Naturalisatie* **Dienst**

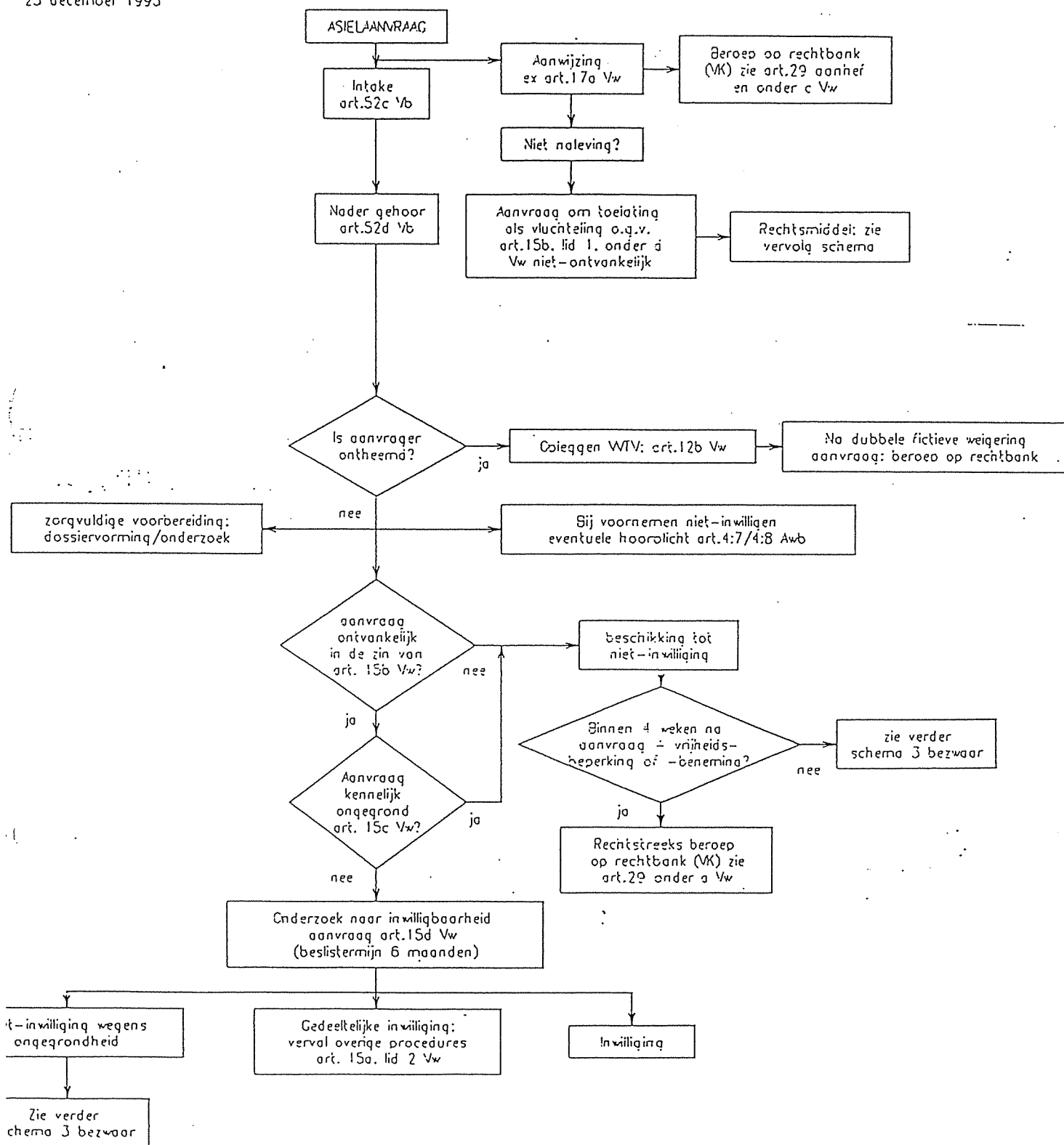


¹⁾ betreft taken die als apart cluster binnen een bepaalde eenheid worden uitgevoerd

subijace 1

Schema 1
3 december 1993

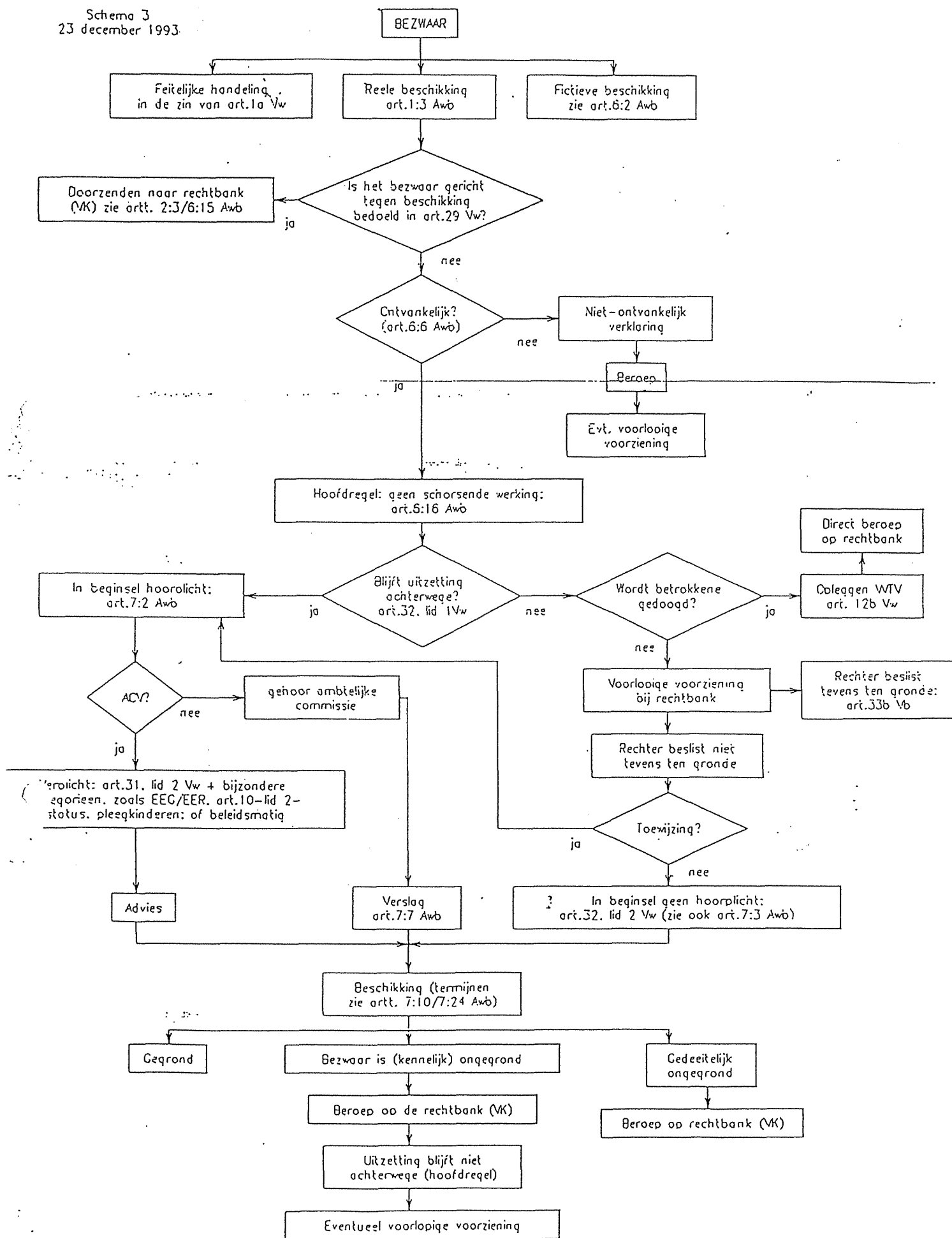




NB. 1) Mogelijkheid om o.g.v. art. 4:5 Awb buitenbehandeling te stellen is niet in het schema opgenomen, omdat het in asielzaken slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast.

NB. 2) De artt. 15b/c Vw kunnen alleen toegepast worden op de aanvraag om toelating als vluchteling; de WTV-aanvraag volgt evenwel de procedure van de aanvraag om toelating als vluchteling - ook als rechtsmiddel - , maar moet inhoudelijk worden afgedaan.

Schema 3
23 december 1993



De Asielprocedure onder de gewijzigde Vreemdelingenwet

Dag	<u>Beschrijving stap in procedure eerste aanleg</u>
0	Aanmelding bij willekeurige Korpschef Contact met Landelijk aanmeldingspunt Asielzoekers (LAMP) Verwijzing naar Onderzoek- en Opvangcentrum (OC)
1-3	Toewijzing bed in OC, medische keuring e.d. (WVC) Registratie en intake door vreemdelingendienst, indiening asielaanvraag, planning gehoor (Justitie)
2	Algemene voorlichting Vluchtelingenwerk
3-6	Vorbereiding op nader gehoor door contactambtenaar
7-14	Nader gehoor, uitwerking nader gehoor in verslag
15	Bepaling reactietermijn verslag nader gehoor (3, 5 of 7 dagen)
21-22	Beschikking, resumptie
24	Afhandelen beschikking

Termijn voor indiening bezwaarschrift: 4 weken

Dag	<u>Beschrijving stap in bezwaarfase</u>
0	Indiening bezwaarschrift
7-14	Eerste beoordeling bezwaarschrift
14-21	Planning gehoor
21-49	Uitvoering gehoor
56-70	Beschikking/resumptie
70	Afhandelen beschikking

Dag	<u>Beschrijving stap bij Adviescommissie voor vreemdelingenzaken</u>
0	Ontvangst dossier
25-32	Planning zitting
32-63	Advies, verslag
63	Afhandelen verslag

Termijn voor indiening beroepschrift: 4 weken

Dag	<u>Beschrijving stap bij beroep op Vreemdelingenkamer</u>
-	volgens planning Vreemdelingenkamer: uitspraak in week 13/14 na indiening beroepschrift, uitgezonderd uitspraken in beroepsza- ken gericht tegen opleg conservatoire maatregelen

Dag	<u>Beschrijving stap bij voorlopige voorziening Vreemdelingenkamer</u>
-	volgens planning Vreemdelingenkamer: uitspraak in week 4/5 na indiening beroepschrift

n.b. 1: de bovenstaande behandelingstermijnen zijn gebaseerd op een "best case" scenario, maar kunnen onder druk komen te staan door diverse externe factoren. Men denke aan het geval dat een asielaanvraag aanleiding vormt om de Minister van Buitenlandse Zaken te vragen een onderzoek in het land van herkomst in te stellen, aan het geval dat een asielzoeker opnieuw moet worden gehoord, teneinde te worden geconfronteerd met de uitkomst van zo'n onderzoek of aan het geval dat de medische situatie van de asielzoeker een onderzoek door de Geneeskundig Inspecteur bij het ministerie van Justitie noodzakelijk maakt.

n.b. 2: indien een fase van de asielprocedure eventueel wordt afgesloten vóór het einde van de hierboven vermelde behandelingstermijn en een daaropvolgende fase van de procedure aanvangt, dient men voor de berekening van de totale behandelingsduur uiteraard uit te gaan van de feitelijke behandelingsduur.

Hoofdstuk 2	Knelpunten in het beleid met betrekking tot de behandeling van asielaanvragen
1.	Inleiding
2.	Bestuurlijke knelpunten
2.1	Bestuurlijke knelpunten bij toelating en opvang
2.1.1	Inleiding
2.1.2	Aard van de voorzieningen in opvangcentra
2.1.3	(Versnelde) behandeling van asielaanvragen
2.1.4	Technisch niet-verwijderbare vreemdelingen
2.1.5	Registratie
2.1.6	Conclusie
2.2	Bestuurlijke knelpunten bij inzet politie
2.2.1	Mogelijkheden tot honorering contingent ten behoeve van opvangcentra asielzoekers
2.2.2	Terughoudend beleid in de tweede helft van 1993
2.2.3	Verschillen in politiezorg ten behoeve van het opvangcentrum
2.2.4	Andere dan HPP-taken voor de politie
3.	Knelpunten in de uitvoeringspraktijk
3.1	Inleiding
3.2	Instroom
3.3	Opvang en intake asielzoekers
3.3.1	Opvang en intake onder het NTOM
3.3.2	De korpschefs
3.4	Nader gehoor
3.5	Behandeling asielaanvragen
3.5.1	Behandelingscapaciteit IND
3.5.2	Procedure
3.5.2.1	Niet-ontvankelijke asielaanvragen
3.5.2.2	Kennelijk ongegronde asielaanvragen
3.5.3	Informatievoorziening door het ministerie van Buitenlandse Zaken
3.5.4	De voorwaardelijke vergunning tot verblijf
3.6	Rechtsmiddelen
3.6.1	Bezwaar en beroep
3.6.2	De Vreemdelingenkamer
3.6.3	Rechtshulpverlening
3.7	Verwijdering
4.	Knelpunten bij een instroom van 70.000 asielzoekers
4.1	Knelpunten voor Justitie
4.1.1	Scenario 1 (gestage stijging naar 70.000)
4.1.2	Scenario 2 (explosieve stijging naar 70.000)
4.2	Knelpunten voor Binnenlandse Zaken
4.2.1	Scenario 1 (gestage stijging naar 70.000)
4.2.2	Scenario 2 (explosieve stijging naar 70.000)

Hoofdstuk 2 Knelpunten in het beleid met betrekking tot de behandeling van asielaanvragen.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de knelpunten in het huidige beleid met betrekking tot de afdoening van asielaanvragen besproken. Bij de beschrijving van deze knelpunten kan een tweeledig onderscheid worden aangebracht.

Ten eerste is er sprake van bestuurlijke knelpunten, zoals de knelpunten die voortvloeien uit de gescheiden ministeriële verantwoordelijkheid voor het toelatings- en opvangbeleid en de verschillende belangen die daardoor voor de betrokken departementen de boventoon voeren. De afstemmingsproblemen die daardoor tussen de betrokken departementen ontstaan, worden besproken in paragraaf 2.

Ten tweede is er sprake van een reeks knelpunten die zich voordoet in de alledaagse uitvoeringspraktijk. Deze knelpunten worden bijvoorbeeld veroorzaakt door lastig te beïnvloeden factoren als de hoogte en samenstelling van de instroom van asielzoekers en de mogelijkheid om asielzoekers na niet-inwilliging van hun asielaanvraag te verwijderen. Ook factoren als het wettelijke instrumentarium en de beschikbare capaciteit voor de afdoening van asielaanvragen spelen in dit verband een rol. Deze tweede categorie knelpunten komt aan bod in paragraaf 3.

2. Bestuurlijke knelpunten

2.1 Bestuurlijke knelpunten bij toelating en opvang

2.1.1 Inleiding

De gescheiden ministeriële verantwoordelijkheid voor het toelatings-, resp. opvangbeleid en de daaruit voortvloeiende verschillende doelstellingen en belangen leiden in de praktijk van de uitvoering nogal eens tot afstemmingsproblemen tussen de betrokken departementen en daardoor indirect tot vertraging in de asielprocedure. Deze problemen doen zich op verschillende terreinen voor. Voorbeelden hiervan zijn:

1. aard van de voorzieningen, met name op het terrein van arbeid en scholing;
2. (versnelde) behandeling van niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen en geen prioriteit voor overige asielaanvragen;
3. technisch niet-verwijderbare asielzoekers wier asielaanvraag niet is ingewilligd;
4. inhaaloperaties bij achterstanden.
5. registratie;

In al deze voorbeelden hebben de verschillende bij de toelating en opvang betrokken partijen (Justitie, WVC, VROM, SoZaWe, O&W en BiZa, alsmede de uitvoeringsorganisaties (COA en korpschef) verschillende doelstellingen en belangen.

2.1.2 Aard van de voorzieningen in opvangcentra

Voor WVC/COA is het in het kader van de sociale beheersbaarheid in de centra, alsmede ten behoeve van het (eventuele) vervolgtraject van belang dat asielzoekers na een aantal maanden voorbereid worden op een zelfstandig leven in Nederland, dat wil zeggen Nederlands leren, beroepsopleidingen volgen dan wel werkervaring opdoen. Dat laatste is echter niet in het belang van het restrictieve toelatingsbeleid, aangezien het een aanzuigende werking heeft op het aantal asielzoekers en integratie van asielzoekers in de Nederlandse samenleving bovendien het uitzettingstraject bemoeilijkt.

2.1.3 (Versnelde) behandeling van asielaanvragen

Een snelle afhandeling van niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde

asielaanvragen is voor Justitie belangrijk, maar voor WVC/COA niet, aangezien de langere asielprocedure bij de kansrijke asielzoekers in de centra tot onrust en agressie leidt.

Het ministerie van Justitie heeft vanuit zijn specifieke doelstelling het meeste belang bij afdoening van asielaanvragen op zo kort mogelijk termijn. Dat kan dus ook betekenen dat kort na aanvang van de asielprocedure wordt besloten de asielzoeker toe te laten. Daarmee is voor Justitie de procedure afgesloten, terwijl bijvoorbeeld voor VROM een acute noodzaak ontstaat om zorg te dragen voor reguliere huisvesting van de verblijfsgerechtigde. Dat laatste departement en andere betrokken departementen hebben er belang bij om een zoveel mogelijk gefaseerde aanwas van verblijfsgerechtigden te verwerken en willen het liefst zo ver mogelijk van tevoren weten met hoeveel verblijfsgerechtigden zij rekening moeten houden. Justitie probeert zoveel mogelijk in die behoefte te voorzien door prognoses te verstrekken omtrent de verwachte aantallen verblijfsgerechtigden.

Problemen zouden verder rijzen wanneer Justitie in korte tijd in zoveel gevallen tot toelating zou besluiten dat WVC en VROM de stroom verblijfsge-rechtigden niet meer aankunnen. In 1992 heeft zich dat verschijnsel al eens voorgedaan bij een grote achterstandsoperatie.

2.1.4 Technisch niet-verwijderbare vreemdelingen

Een ander probleem wordt veroorzaakt door asielzoekers die Nederland moeten verlaten, omdat hun asielaanvraag niet is ingewilligd, maar die op technische gronden niet verwijderd kunnen worden. In dit verband denke men aan de situatie dat de betrokken asielzoeker niet beschikt over de juiste reisdocumenten, terwijl de Ambassade van het land van herkomst niet meewerkt aan de afgifte van een reisdocument. Deze asielzoekers zijn met name voor WVC een groot probleem, omdat zij daardoor onnodig dure plaatsen in de centra blijven bezetten. Justitie is soms gedwongen de verwijdering op de langere baan te schuiven, hetgeen zonder meer een hoop ergernis met zich meebrengt, maar WVC ondervindt elke dag dat de vreemdeling langer blijft zitten, aan den lijve dat de doorstroming stagneert.

2.1.5 Registratie

In het recente verleden hebben zich erg veel problemen voorgedaan bij de registratie van asielzoekers door WVC en Justitie. Omdat asielzoekers veelal in noodopvang moesten worden opgevangen, waren ze wel bekend bij WVC maar niet bij Justitie. Op 1 april 1994 zijn alle asielzoekers door Justitie ingetaked. Met ingang van diezelfde datum worden asielzoekers alleen nog maar opgevangen door WVC na een intake in een OC, zodat de registratie van WVC en Justitie sedertdien overeen moet stemmen. Bij een forse stijging van de instroom zou deze afspraak evenwel onder dermate grote druk te komen staan dat de registratie toch weer uiteen dreigt te lopen.

Het probleem is met name dat de centrale registratiesystemen van WVC en Justitie verschillende doelen dienen. Het AIS van WVC is bedoeld voor de capaciteitsplanning en financiering van de opvangcapaciteit. Het INDIS van Justitie is bedoeld voor het verkrijgen van een overzicht van de aantallen en termijnen van asielaanvragen in de verschillende fases van de procedure.

Het ontbreken van een (gedeeltelijke) koppeling betekent dat de gegevens uit het INDIS "handmatig" door de COA moeten ingevoerd in het AIS. Dit leidt met name bij grote aantallen (inhaaloperaties/fluctuaties in de instroom) tot achterstanden en tot het niet snel kunnen uitvoeren van de consequenties die aan de beslissingen van Justitie moeten worden verbonden in het kader van het opvangbeleid. In de Ministerraad is besloten dat tussen het AIS en INDIS voor wat bepaalde informatie-uitwisseling betreft een automatische koppeling tot stand moet worden gebracht. Het is echter nog niet bekend op welke termijn die koppeling tot stand zal zijn gebracht.

2.1.6 Conclusie

Uit bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat de organisatie van het opvangbeleid een belangrijke factor is voor een snelle en efficiënte uitvoering van het toelatingsbeleid. Aan de andere kant moet rekening gehouden worden met het feit dat de opvang geen geïsoleerd verschijnsel is. Het gaat immers om grote groepen mensen die gedurende enkele maanden een menswaardig verblijf moet worden aangeboden. Zowel het draagvlak in de Nederlandse samenleving voor het opvangbeleid als de integratiemogelijkheden voor de asielzoekers spelen daarbij een cruciale rol.

2.2 Bestuurlijke knelpunten bij inzet politie

Voor de politie bestaan er diverse bestuurlijke knelpunten ten aanzien van de opvang van asielzoekers. Hieronder wordt een aantal van deze knelpunten kort besproken.

2.2.1 Mogelijkheden tot honorering contingent ten behoeve van opvangcentra asielzoekers

Indien sprake is van de aanwezigheid van een OC of AZC binnen een politie-regio, zal hiervoor binnen de onlangs met de korpsbeheerders overeengekomen normering een extra regionaal contingent worden toegekend.

Indien sprake is van de mogelijke vestiging van een nieuw OC of AZC vindt overleg plaats tussen de regionaal korpsbeheerder enerzijds en Binnenlandse Zaken anderzijds. Bij een akkoord van de zijde van Binnenlandse Zaken wordt - eveneens conform de overeengekomen normering - een regionaal contingent toegevoegd.

In een aantal gemeenten sluit het ministerie van WVC overeenkomsten af omtrent de vestiging van tijdelijke centra. In deze centra is geen sprake van politie-taken in de zin van taken van het hoofd van plaatselijke politie (HPP). Indien deze centra worden omgezet - en daarvan is ten aanzien van een aantal tijdelijke centra sprake - in opvangcentra voor asielzoekers met een langere looptijd (minimaal 3 jaar) en daar sprake is van HPP-taken, zal ook daar in overleg tussen de regionaal korpsbeheerder en Binnenlandse Zaken worden gezien of toekenning van een contingent, conform de overeengekomen normering, zal plaatsvinden.

Binnen de thans gehanteerde ramingen over aantallen asielzoekers en bij realisering van de verblijfsduur van asielzoekers in de centra die thans worden gehanteerd zal bij honorering van de daartoe door Binnenlandse Zaken ingediende claim een toereikend budget aanwezig zijn om in de politiezorg bij de opvangcentra te voorzien.

Indien de ramingen die aan bovengenoemde claim ten grondslag hebben gelegen echter niet worden gerealiseerd zal financiering van de politiezorg vanuit Binnenlandse Zaken op problemen kunnen stuiten. Binnen de totale keten rond de asielzoekersproblematiek zou de politiezorg geen knelpunt mogen vormen, zeker niet indien andere departementen wel de mogelijkheden hebben om in de opvang van en de zorg voor meer asielzoekers te blijven voorzien.

2.2.2 Terughoudend beleid in de tweede helft van 1993

In de tweede helft van 1993 zijn de betrokken politie-departementen (Binnenlandse Zaken en Justitie) zeer terughoudend omgegaan met de toekenning van een extra contingent voor de politie bij vestiging van een opvangcentrum voor asielzoekers. Bij een eventueel besluit om over te gaan tot vestiging van een opvangcentrum voor asielzoekers werd in deze periode dan ook in principe geen extra contingent volgens de tot dan toe gehanteerde normering in het vooruitzicht gesteld.

2.2.3 Verschillen in politiezorg ten behoeve van het opvangcentrum

De wijze waarop binnen de regionale politiekorpsen invulling wordt gegeven

aan de politiezorg in dezen verschilt per soort centrum en per politieregio. De politiezorg bij een OC vraagt zowel kwalitatief als kwantitatief meer aandacht van de politie dan bij een AZC. Daarnaast vormt de regionale situatie de kaders waarbinnen deze politiezorg wordt uitgevoerd. Deze situatie kan ertoe leiden dat, bij overigens gelijke procedures, een verschillend capaciteitsbeslag voor de politie ontstaat. Ten slotte kunnen regionale beleidskeuzes leiden tot meer of minder politiebemoeienis. Verschillende werkwijzen en accenten mogen overigens niet leiden tot een kwalitatief dan wel kwantitatief onvolwaardig politieprodukt.

2.2.4 Andere dan HPP-taken voor de politie

De toedeling van het regionaal contingent ten behoeve van de aanwezigheid van de opvangcentra voorziet in de uitvoering van de HPP-activiteiten aldaar. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat eventuele overige activiteiten voor de politie die direct verband houden met de aanwezigheid van het centrum binnen de reguliere politiezorg kunnen worden verricht. Mocht overigens de uitvoering van de totale politiezorg die verband houdt met de aanwezigheid van het centrum daartoe aanleiding geven, dan is nader overleg tussen de regionaal korpsbeheerder enerzijds en het ministerie van Binnenlandse Zaken anderzijds mogelijk.

3. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beknopt weergegeven welke knelpunten er zich in de praktijk bij de afdoening van asielaanvragen (kunnen) voordoen. Het onderstaande overzicht is onderverdeeld in een aantal paragrafen, die grosso modo corresponderen met de verschillende fasen waarin de asielprocedure uiteenvalt. Hierbij realiseren men zich evenwel dat die aaneensluitende fasen talloze raakvlakken hebben en dat er ipso facto een nauwe samenhang bestaat tussen de verschillende problemen die hieronder worden beschreven.

Overlappingsen met de werkzaamheden van andere subwerkgroepen, zoals de subwerkgroepen instroom en verwijdering, zijn zoveel mogelijk vermeden. Het moge desalniettemin duidelijk zijn dat dergelijke facetten van de asielzoekersproblematiek invloed uitoefenen op het ontstaan van knelpunten bij de afdoening van asielaanvragen.

3.2 Instroom

De hoogte van de instroom in 1994 is bij de aanvang van dit jaar geraamd op 35.000. De behandelingscapaciteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is inmiddels dan ook afgestemd op de behandeling van 35.000 asielaanvragen.

Een kanttekening daarbij is dat zowel de hoogte van de instroom als de samenstelling daarvan moeilijk is te beïnvloeden. Een steeds groter deel van de asielzoekers is afkomstig uit de notoire "trouble spots" van de wereld, zoals Bosnië-Herzegovina, het voormalige Joegoslavië, Somalië, Irak en Iran. Dat leidt ertoe dat veel asielaanvragen inwilligbaar zijn, althans niet prima facie voor afwijzing in aanmerking komen.

De afgelopen jaren was de tendens dat het percentage kansloze asielaanvragen fors daalde. Deze tendens heeft zich vorig jaar voortgezet. In de loop van 1993 is het percentage asielzoekers dat een op het eerste gezicht kansloze asielaanvraag indient, gedaald tot tussen de 5 en 10 % van de totale instroom aan asielzoekers. Het aandeel van asielzoekers wier asielaanvraag, gezien hetgeen bekend is over hun land van herkomst, in de regel niet is aan te merken als op voorhand kansloos, is aanzienlijk hoger dan voorheen. Bij de overige asielzoekers betreft het ca. 25 % ontheemde ex-Joegoslaven (inclusief Bosniërs).

Het aantal gevallen waarin tot toelating als vluchteling of verlening van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden wordt besloten, zal in 1994 stijgen als gevolg van deze ontwikkeling. Daarmee wordt de trend van de laatste jaren voortgezet. Ter illustratie, in 1993 werden 10.338 asielzoekers, waaronder 8.418 ex-Joegoslaven, als vluchteling toegelaten en werd aan 4.674 asielzoekers een vergunning tot verblijf verleend. In 1990 bedroegen deze aantallen respectievelijk: 894 en 857, in 1991: 775 en 1.920 en in 1992: 4.923 en 6.891.

Een tweede categorie asielzoekers, die in toenemende mate in het oog springt, is die van de alleenstaande minderjarige asielzoekers. In de loop van 1993 is er een relatief grote stijging van het aantal asielzoekers van deze categorie geweest. In 1992 waren er een kleine 800 alleenstaande minderjarige asielzoekers, in 1993 waren dat er al zo'n 1450. Het vermoeden bestaat dat veel van de vreemdelingen die minderjarig beweren te zijn, dit in werkelijkheid niet zijn.

Bij gebrek aan opvangmogelijkheden in het land van herkomst moet hun op grond van het huidige beleid dan toch vaak verblijf in Nederland worden toegestaan. Tot dusverre is dergelijke asielzoekers vaak het spreekwoordelijke voordeel van de twijfel gegund, omdat niet kon worden aangetoond dat zij niet minderjarig zijn of dat er voor hen adequate opvang in het land van herkomst is.

Vooraf het laatste aspect (opvang), dat in wezen bepalend is voor de beslissing of aan dergelijke asielzoekers verblijf in Nederland wordt toegestaan, levert grote problemen op. Het is voor het ministerie van Buitenlandse Zaken vrijwel ondoenlijk om vast te stellen of er een mogelijkheid tot opvang in het land van herkomst is. Dat geldt te meer vanwege de eis dat zo'n onderzoek uiterlijk 6 maanden na indiening van de asielaanvraag moet hebben uitgewezen dat die mogelijkheid er is. Als dat niet binnen die termijn lukt, wordt de minderjarige asielzoeker voorwaardelijk verblijf toegestaan.

De opvang van deze groep asielzoekers is een kostbare aangelegenheid. De kosten van deze opvang komen de eerste 6 maanden, althans tot aan het moment dat Justitie de minderjarige asielzoeker toestemming tot verblijf verleent, voor rekening van WVC. De kosten voor Justitie ontstaan op het moment dat zij zijn toegelaten en er voor dat departement een opvangplicht bestaat. De gemiddelde kosten bedragen op jaarbasis ca fl 30.000,-. Deze gemiddelde kosten zullen nog verder gaan stijgen.

De toelating van deze groep asielzoekers brengt verder een zeker risico met zich mee. Het is geenszins uit te sluiten dat zij op termijn (toch) zullen verzoeken om de overkomst van gezinsleden. Het ligt het meest voor de hand dat zij dat zullen doen, zodra zij beschikken over een zelfstandige verblijfstitel. In dat opzicht heeft de beslissing tot toelating nu op termijn mogelijk een 'spill over'-effect.

3.3 Opvang en intake asielzoekers

3.3.1 Opvang en intake onder het NTOM

Het Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel voor de behandeling van asielaanvragen (NTOM), waarmee Justitie en WVC op 1 januari 1992 van start zijn gegaan, is onder grote druk komen te staan. Het model is ingesteld op de verwerking van 20.000 asielaanvragen. De belangrijkste oorzaak voor het feit dat het NTOM niet maar naar behoren functioneert is de sterk verhoogde instroom aan asielzoekers in 1993 (cf. 1992: 20.346; 1993: 35.399, exclusief de ruim 5.000 asielzoekers die in 1993 niet in de procedure konden worden opgenomen).

Het onvermogen van het NTOM om flexibel in te spelen op deze ontwikkeling is in de praktijk reeds blootgelegd. De dringende behoefte aan uitbreiding van de opvangcapaciteit is namelijk niet van de ene op de andere dag te realiseren. De vestiging van een nieuw OC met alle bijbehorende voorzieningen is een zeer gecompliceerde en tijdrovende aangelegenheid. Een dergelijk

proces neemt minimaal 6 maanden in beslag. Bij een plotseling sterk verhoogde instroom is de oprichting van een nieuw OC dus geen bruikbaar instrument.

De onmogelijkheid de OC-capaciteit snel uit te breiden leidt tot een verstoring van de 'routing' van het NTOM. Asielzoekers worden verspreid over Nederland in noodvoorzieningen opgevangen, zodat Justitie niet met de behandeling van asielaanvragen kan beginnen, met alle gevolgen van dien (achterstanden bij Justitie, spanningen bij aspirant-asielzoekers in de noodopvang e.d.).

In het NTOM is verder vastgelegd dat asielzoekers de beslissing in eerste aanleg in het OC afwachten. De gemiddelde wachttijd daarvoor bedraagt 30 dagen. Asielzoekers wier aanvraag niet is ingewilligd en die zich voor uitzetting beschikbaar dienen te houden, blijven in het OC, hangende de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening. Maar ook asielzoekers wier asielaanvraag voor inwilliging vatbaar lijkt, moeten soms de hele periode van 30 dagen in het OC wachten, voordat ze door WVC worden uitgeplaatst. Hierdoor dreigt een 'bottle-neck', die eveneens tot verstopping in de OC's kan leiden en zodoende tot vertraging in de behandeling van nieuwe asielaanvragen.

Het nadeel van een (snelle) doorverwijzing vanuit een OC naar een AZC is dat de capaciteit van de VD daar niet is afgestemd op de extra werkzaamheden die de overdracht van het dossier met zich meebrengt. Het uitgangspunt van het NTOM, te weten een efficiënte en doelmatige inzet van Justitie en politie, zou daardoor dan ook worden aangetast en tot vertraging van de toelatingsprocedure leiden.

Een andere oorzaak voor de druk op de opvangcapaciteit is de stagnatie van de uitstroom van verblijfsgerechtigden naar reguliere huisvesting. Bij de realisatie van de opvang- en huisvestingstaakstellingen voor gemeenten bestaan stelselmatig achterstanden. Deze achterstanden vertalen zich direct in een beslag op de centrale opvangcapaciteit. Plaatsen die bij reguliere doorstroming zouden vrijkomen voor nieuwe asielzoekers, blijven zodoende bezet.

Wanneer Justitie in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen snel tot toelating van de asielzoeker besluit, stijgt de behoefte aan reguliere huisvesting (VROM) en aan andere voorzieningen, die onder de verantwoordelijkheid van departementen als SoZaWe en O&W vallen.

Concluderend, het NTOM is om verschillende redenen niet in staat om de huidige, hoge instroom van asielzoekers op te vangen. Bij een mogelijk verdere stijging van het aantal asielzoekers in 1994 dreigen de bovengeschetste problemen onbeheersbaar te worden.

Naast de OC-capaciteit heeft ook de behandelcapaciteit van de directie Vreemdelingenzaken (per 1 januari 1994: de IND) geen gelijke tred kunnen houden met de instroom. In de tweede helft van 1993 heeft Justitie al toestemming gekregen voor de uitbreiding van de behandelcapaciteit tot 25.000 asielaanvragen. Tijdens de Ministerraad van 28 januari jl. is een claim van fl 37 miljoen gehonoreerd, met behulp waarvan de behandelcapaciteit van de IND tot 35.000 asielaanvragen kan worden uitgebreid.

3.3.2 De korpschefs

De vraag is opgeworpen of de korpschefs over voldoende capaciteit beschikken om de taken die voor hen bij de huidige instroom van asielzoekers zijn weggelegd, naar behoren te kunnen vervullen. In dit verband zij benadrukt dat hier wordt bedoeld op de politietaken die samenhangen met de aanwezigheid van een AZC of een OC.

In het licht van de regionalisering van de Nederlandse politie heeft een heroverweging plaatsgehad van de toe te kennen contingenten in verband met het extra beslag op de politie dat verband houdt met de aanwezigheid van een opvangcentrum (OC of AZC) voor asielzoekers. In de beschouwing is

betrokken dat niet altijd en overal sprake is van een efficiënte bedrijfsvoering op dit punt. Begin februari 1994 is met de regionale korpsbeheerders overeenstemming bereikt over een neerwaarts bijgestelde normering. Deze nieuwe normering voorziet in de taakverzwaring voor de politie, zoals de uitvoering van de zgn. HPP-taken deze voor de korpschef met zich meebrengt.

Bij de vaststelling van de nieuwe normering zijn 2 factoren bepalend geweest: enerzijds is er een wezenlijk verschil tussen OC's en AZC's, waarbij de aanwezigheid van een OC meer politiecapaciteit vraagt dan een AZC. Anderzijds is de opvangcapaciteit van het centrum van belang. De nieuwe normering heeft, landelijk gezien, geresulteerd in een toekenning van in totaal 303 f.t.e.'s/b.v.e.'s. Ter vergelijking, eind 1993 waren dat nog 403 b.v.e.'s.

Naar het oordeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken moet dit aantal b.v.e.'s afdoende zijn om de bedoelde politie-taken te vervullen. Voor alle duidelijkheid, de korpsbeheerder is uiteindelijk verantwoordelijk voor de allocatie van de beschikbaar gestelde capaciteit.

Geheel anders ligt de situatie voor de tijdelijke opvangcentra. In toenemende mate wordt vanuit deze centra een beroep gedaan op de betrokken vreemdelingendiensten om de in deze centra verblijvende aspirant-asielzoekers in te nemen.

3.4 Nader gehoor

De verhoogde instroom aan asielzoekers in 1993 leidde er onder meer toe dat het aantal contactambtenaren niet meer toereikend was om het sterk gestegen aantal asielaanvragen bij te benen. Dat had tot gevolg dat er bepaalde prioriteiten moesten worden gesteld bij de inzet van contactambtenaren bij het afnemen van nadere gehoren. Zo werden asielzoekers die afkomstig waren uit landen waarheen de verwijdering geen problemen opleverde met voorrang gehoord. Eind 1993 is toen een aanvang gemaakt met het werven van nieuwe contactambtenaren.

Op dit moment wordt binnen de Districten van de IND de laatste hand gelegd aan het versterken van de eenheden Onderzoek, waarvanuit de contactambtenaren opereren. De nog openstaande vacatures voor contactambtenaren zijn geleidelijk aan opgevuld en het gros van de nieuwe contactambtenaren is inmiddels begonnen aan een introductieperiode. Contactambtenaren worden overigens geacht na een maand zelfstandig te kunnen functioneren.

De eenheden Onderzoek zullen op 1 mei 1994 op de geplande sterkte van ruim 100 contactambtenaren zijn. De hoorcapaciteit is daardoor - maar ook door de inzet van KMar-personeel en een andere wijze van horen - van 25.000 naar 30.000 asielzoekers gebracht. Voor de goede orde, het aantal van 30.000 betreft dus de capaciteit voor het aantal gehoren bij de geraamde instroom van 35.000. Het verschil met dat laatste aantal is bijvoorbeeld te verklaren uit de omstandigheid dat het niet nodig is om hele jonge kinderen die met hun ouders zijn meegereisd afzonderlijk te horen.

In dit verband is verder vermeldenswaard dat in één OC-gemeente (Gilze en Rijen) plannen bestaan voor een experiment met de inschakeling van contactambtenaren op uitzendbasis. De mogelijke effecten daarvan zijn op dit moment nog niet te overzien.

Het gevolg van de bovenbeschreven situatie is dat veel asielzoekers nog niet door een contactambtenaar zijn gehoord. Op 1 april 1994 waren dat 20.558 asielzoekers.

3.5 **Behandeling asielaanvragen**

3.5.1 **Behandelingscapaciteit IND**

De IND is op 1 januari 1994 als zelfstandig agentschap gaan opereren. Het spreekt voor zich dat de nieuwe organisatie niet van de één op de andere dag optimaal functioneerde. Bij de start hebben zich bepaalde kinderziekten (installering computers, aansluiting telefoonlijnen e.d.) voorgedaan, die gaandeweg zijn verholpen. De medewerkers van de IND zijn door middel van interne cursussen vertrouwd gemaakt met de nieuwe vorm van automatisering (WP onder Windows), die consequenties heeft voor de oude werkwijze, bijvoorbeeld voor de manier waarop beschikkingen worden gemaakt (met behulp van zgn. bouwstenen). Dat vergde uiteraard enige gewenning van de zijde van de medewerkers.

Verder moesten de medewerkers van de IND thuis raken in de Algemene wet bestuursrecht en de ingrijpend gewijzigde Vreemdelingenwet, alsmede de op deze laatste wet gebaseerde regelgeving. In de loop van november 1993 is op de unit-conferenties van de directie Vreemdelingenzaken al een begin gemaakt met het onderricht over de hoofdlijnen van deze wetgeving. Daarna zijn interne opleidingen gestart ter verdieping van de kennis met betrekking tot die wetgeving. Deze interne opleidingen liepen tot 1 maart 1994. De IND is met ingang van 1 maart 1994 dan ook volledig operationeel.

3.5.2 **Procedure**

Onder de (oude) Vreemdelingenwet waren de mogelijkheden om asielaanvragen op (overwegend) formele gronden af te wijzen vrij beperkt. Voorbeelden daarvan waren de mogelijkheid tot afwijzing in geval van een dubbele asielaanvraag en afwijzing op grond van het feit dat een derde land als land van eerste ontvangst kon worden aangemerkt.

De gewijzigde Vreemdelingenwet biedt daartoe ruimere mogelijkheden, waarbij de doelstelling dat de (volledige) asielprocedure slechts open moet staan voor de niet-kansloze asielaanvragen centraal staat. De Vreemdelingenwet voorziet, zoals bekend, in een gestroomlijnde procedure, waarbij snel een eerste onderscheid wordt gemaakt tussen kansloze en overige asielaanvragen. Deze eerste categorie kan verder worden onderverdeeld in niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen.

De procedurele tijdwinst van de toepasselijkheid van één van de gronden voor niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid is als volgt: wanneer een asielaanvraag op één van deze gronden niet wordt ingewilligd en de asielzoeker bovendien een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel krijgt opgelegd, vervalt de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de negatieve beslissing in eerste aanleg. Op grond van de desbetreffende wettelijke bepaling kan een dergelijke maatregel echter alleen worden opgelegd wanneer de beslissing tot niet-inwilliging van de asielaanvraag uiterlijk 4 weken na indiening daarvan is uitgereikt en de vreemdeling bij uitreiking van een beschikking een vertrektermijn van 0-dagen heeft gekregen (zie verder paragraaf 3.6.1).

De vreemdeling kan in dergelijke gevallen alleen nog in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer. Teneinde te bereiken dat hij toestemming krijgt om de uitspraak van de Vreemdelingenkamer in Nederland af te wachten, zal hij, naast een beroepschrift, een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen.

De verschillende criteria voor niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid zullen hierna worden toegelicht. Op dit moment wordt verwacht dat circa 10% van het totale aantal asielaanvragen niet zal worden ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid (0-dagen zaken). Het is vooralsnog niet mogelijk om een verdere onderverdeling te maken naar de afzonderlijke criteria.

3.5.2.1 Niet-ontvankelijke asielaanvragen

Een asielaanvraag wordt niet-ontvankelijk verklaard wanneer:

a. een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag;

De vaststelling dat een ander land, tevens Partij bij het Vluchtelingenverdrag, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag moet zijn gebaseerd op een Verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. In concreto moet hierbij worden gedacht aan de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen en aan het Verdrag van Dublin.

Het tijdstip waarop de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen in werking wordt gesteld staat, zoals bekend, niet exact vast, zij het dat het Duitse voorzitterschap er momenteel naar streeft om de Uitvoeringsovereenkomst uiterlijk 1 juni 1994 in werking te stellen. De inwerkingstelling geldt dan overigens alleen voor Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg, Nederland, Spanje en waarschijnlijk Portugal. Het tijdstip van de inwerkingtreding van het Verdrag van Dublin is op dit moment onzeker, maar zal op zijn vroegst in de tweede helft van dit jaar liggen.

De inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst te zijner tijd wil overigens nog niet zeggen dat alle problemen de wereld uit zijn. Een Staat die Partij is bij de Uitvoeringsovereenkomst en meent dat een andere Staat, eveneens Partij, verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, moet uiterlijk 6 maanden na de indiening van de asielaanvraag een verzoek om overname doen aan de Staat die verantwoordelijk wordt geacht. Die laatste Staat moet zijn verantwoordelijkheid namelijk uitdrukkelijk erkennen.

De Staat waaraan het verzoek om overname wordt gericht, moet uiterlijk 3 maanden na dat verzoek berichten of de behandeling van de asielaanvraag al dan niet wordt overgenomen. Indien de Staat waaraan het verzoek is gericht niet binnen 3 maanden reageert, wordt die Staat verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag. De duur van deze termijnen kan de behandeling van de asielaanvraag dus aanzienlijk vertragen.

Een tweede complicatie is het bewijsvereiste dat voor de overdracht van asielzoekers geldt. De verzoekende Staat zal aannemelijk moeten kunnen maken dat een andere Staat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. De Twaalf (binnen de EU) hebben in het kader van het Verdrag van Dublin afspraken gemaakt over de bewijsmiddelen die in dit soort gevallen mogen worden gehanteerd. Deze lijst met bewijsmiddelen is overgenomen door de Staten die partij zijn bij het Akkoord van Schengen. De realiteit leert dat het bewijsmateriaal veelal niet meer aanwezig zal zijn op het moment dat de vreemdeling zijn asielaanvraag indient.

Een sluitende regeling voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid zal evenwel pas mogelijk zijn na de invoering van een Europees vergelijkingssysteem voor vingerafdrukken (Eurodac). De noodzaak daartoe klemt des te meer, omdat de ervaring leert dat het grootste deel van de asielzoekers Nederland binnenreist via de binnengrenzen met Duitsland en België. Een schatting van het aantal asielzoekers dat Nederland op die manier binnenreist, komt uit op om en nabij de 80%.

b. de aanvraag eerder op dezelfde gronden onherroepelijk is afgewezen;

De toepassing van deze grond is aan bepaalde beperkingen onderhevig. Risico's zitten met name in de formulering "op gelijke gronden" en "onherroepelijk". Immers, zodra de asielzoeker nieuwe feiten of omstandigheden aanvoert, zal de asielaanvraag inhoudelijk moet worden beoordeeld. De wetstekst beperkt de toepassing van deze grond verder tot die gevallen waarin een eerdere asielaanvraag "onherroepelijk", dat wil zeggen tot in laatste aanleg (de Vreemdelingenkamer), niet is ingewilligd. Een andere mogelijkheid is dat de asielzoeker zelf in enig stadium van een eerdere procedure heeft afgezien van de aanwending van rechtsmiddelen.

c. de vreemdeling reeds eerder onder een andere naam een aanvraag om toelating heeft ingediend;

De toepassing van deze grond is sterk afhankelijk van de mogelijkheid om aan te tonen dat de vreemdeling al eerder een aanvraag om toelating heeft ingediend onder een andere naam. De bestaande methode voor de vergelijking van vingerafdrukken door de Centrale Recherche Informatiedienst biedt daarvoor voldoende waarborg.

De wetstekst rept echter alleen van "een andere naam", waardoor deze grond, strikt genomen, niet toepasselijk lijkt wanneer de vreemdeling een andere nationaliteit heeft opgegeven bij de eerdere aanvraag om toelating.

d. de vreemdeling zich zonder geldige reden niet heeft gehouden aan de verplichting zich beschikbaar te houden in verband met het onderzoek naar zijn aanvraag om toelating;

Deze grond biedt meer soelaas, aangezien de vreemdeling in dit geval alleen verschoond blijft van een beslissing tot niet-ontvankelijkheid, indien hij een "geldige reden" had voor het feit dat hij de verplichting zich beschikbaar te houden, niet is nagekomen.

e. de vreemdeling al op andere gronden toelating in Nederland geniet, of

Deze grond voor niet-ontvankelijkheid kan worden ingeroepen als de vreemdeling al verblijf in Nederland is toegestaan, bijvoorbeeld wanneer hem een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden is verleend of hem verblijf voor een ander doel is toegestaan.

f. de vreemdeling geen reisdocumenten heeft, tenzij hij zich bij aankomst in Nederland onverwijld als asielzoeker meldt.

Het begrip "onverwijld" houdt in dat de asielzoeker zich zo spoedig mogelijk heeft gemeld als redelijkerwijs van hem kon worden verlangd. Dat betekent uiterlijk binnen 24 uur na aankomst.

Bij de toepasselijkheid van één van bovenstaande gronden wordt de asielaanvraag op formele gronden niet ingewilligd, zonder een inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. Het is natuurlijk mogelijk dat al bij de intake blijkt dat sprake is van een grond voor niet-ontvankelijkheid. Op grond van de desbetreffende bepalingen in de gewijzigde Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit dient de asielzoeker desondanks een nader gehoor te worden afgenomen, alvorens de bewuste grond ook daadwerkelijk kan worden ingeroepen.

Resumerend kan worden gesteld dat de onder a genoemde grond voor niet-ontvankelijkheid tot aan het moment van inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst in wezen zonder betekenis is. Zodra de Uitvoeringsovereenkomst eenmaal in werking is gesteld, zullen zich bovendien problemen bij de uitvoering voordoen (bewijslast, overdracht aan de verantwoordelijke Staat), waardoor het versnellende effect van deze niet-ontvankelijkheidsgrond op de duur van de asielprocedure voorlopig zeer beperkt blijft. De conclusie is dan ook dat deze niet-ontvankelijkheidsgrond alleen effect sorteert ten opzichte van die asielzoekers ten aanzien van wie de verantwoordelijkheid van een andere Staat kan worden bewezen.

Voor de overige gronden voor niet-ontvankelijkheid geldt dat hun betekenis voorlopig evenmin moet worden overschat. Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de niet-ontvankelijkheidsgronden interpretatievragen oproepen. Sommige van deze gronden (met name b, c en f) dragen door hun formulering een soort ontsnappingsclausule in zich, waardoor zij geen garantie vormen dat de asielaanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard.

3.5.2.2 Kennelijk ongegronde asielaanvragen

Kennelijk ongegrond is een asielaanvraag indien:

- a. er in redelijkheid geen enkel vermoeden van een rechtsgrond voor toelating is;
- b. de vreemdeling de nationaliteit van een ander land bezit, terwijl is gebleken dat hij aldaar voldoende bescherming kan krijgen;
- c. er is gebleken dat een land waar de vreemdeling eerder heeft verbleven betrokkene zal toelaten tot hij elders duurzaam bescherming heeft gevonden;
- d. de vreemdeling valse of vervalste documenten gebruikt en de echtheid daarvan, tegen beter weten in, blijft volhouden; of
- e. de vreemdeling reis- of identiteitspapieren of documenten overlegt die niet op hem betrekking hebben.

De bovenbeschreven gronden roepen zo op het oog minder interpretatievragen op dan de eerdervermelde gronden voor niet-ontvankelijkheid. Om die reden zal dan ook niet op de afzonderlijke gronden worden ingegaan. Wel kan deze gronden het gemeenschappelijk kenmerk worden toegedicht dat veelal (enig) nader onderzoek noodzakelijk zal zijn, alvorens niet-inwilliging wegens kennelijke ongegrondheid van de asielaanvraag mogelijk is. De tijd die het nadere onderzoek in beslag neemt, zal van geval tot geval verschillen, al naar gelang de moeilijkheidsgraad van de bewijsvoering.

Ook in het geval dat al bij de intake sprake lijkt te zijn van kennelijke ongegrondheid vanwege één van de bovenvermelde redenen, geldt dat de asielzoeker eerst een nader gehoor moet worden afgenomen. Indien het vermoeden van kennelijke ongegrondheid tijdens het nader gehoor bevestigd

wordt, waarbij veel zal afhangen van de medewerking van de asielzoeker, kan de aanvraag voortvarend worden afgedaan. Omgekeerd zal bijvoorbeeld een onderzoek naar de echtheid van documenten die de asielzoeker overlegt, sterk vertragend werken. Hetzelfde geldt wanneer het vermoeden bestaat dat de asielzoeker elders bescherming kan krijgen.

Op grond van het voorgaande bestaan gematigd optimistische verwachtingen omtrent het positieve effect van de invoering van deze gronden voor niet-inwilliging.

De gronden voor kennelijke ongegrondheid zullen zo mogelijk nog worden uitgebreid met het veilige land van herkomst concept, waaromtrent de Raad van State inmiddels een positief advies heeft uitgebracht. Het wetsvoorstel daartoe is op 20 januari 1994 ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd. Een voorstel voor de invoering van een veilige derde land concept, inhoudende dat aan asielzoekers afkomstig uit een dergelijk land iedere rechtsgang wordt geweigerd, ligt momenteel ter advisering bij de Raad van State. Nu de Raad van State zich buigt over deze open adviesaanvraag is het niet opportuun om te speculeren over de gevolgen van de invoering van dit concept.

Het effect van de invoering van het veilige land van herkomst concept moet overigens niet overdreven worden. Als men ter gedachtenbepaling de lijst met landen die in Duitsland als veilige landen van herkomst worden beschouwd (te weten de Tsjechische Republiek, Bulgarije, Gambia, Ghana, Hongarije, Polen, Roemenië, Senegal, Slowaakse Republiek) zou toepassen op de Nederlandse situatie, dan blijkt daaruit dat in 1993 in totaal 1.984 onderdanen van deze landen een asielaanvraag in Nederland hebben ingediend.

3.5.3 Informatievoorziening door het ministerie van Buitenlandse Zaken

Het is van het grootste belang dat er tijdig actuele informatie omtrent de toestand in de landen van herkomst van asielzoekers beschikbaar is. Met name aan informatie die ertoe kan leiden dat het verschijnsel "gedogen" kan worden teruggedrongen bestaat bij Justitie sterk behoefte. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij deze informatievergaring, zoals in Hoofdstuk 1 al is beschreven, een belangrijke taak. De informatie die door het ministerie van Buitenlandse Zaken in ambtsberichten of anderszins beschikbaar wordt gesteld, weegt zwaar mee in het besluitvormingsproces.

De beschikbaarheid van adequate informatie werkt direct door op de beoordeling van een asielaanvraag. Natuurlijk kan deze informatie ertoe bijdragen dat vrees voor vervolging bij de asielzoeker gegrond wordt geacht en dat hij uit dien hoofde in aanmerking komt voor toelating als vluchteling. Bedoelde informatie is evenwel met name ook van groot belang in het omgekeerde geval: de asielzoeker komt niet voor toelating in aanmerking en moet Nederland verlaten. Onzekerheid over de vraag of verwijdering van een uitgeprocedeerde asielzoeker naar het land van herkomst verantwoord is, kan er in het uiterste geval toe leiden dat, al dan niet tijdelijk, in het verblijf van deze asielzoeker in Nederland moet worden berust.

De informatie waaraan de IND behoefte heeft, laat soms lang op zich wachten. Oorzaken daarvoor kunnen zijn gelegen in allerlei praktische belemmeringen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorbeelden daarvan zijn het ontbreken van een diplomatieke post in een bepaald land, de beperkte bezetting van een post of de slechte veiligheidssituatie. In concreto bedroeg de behandelingsduur van individuele ambtsberichten in de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers in 1993:

Bosnië	geen onderzoeken verricht
Voormalig Joegoslavië	2 maanden
Irak	geen onderzoeken verricht
Afghanistan	23 weken
Iran	13 weken
Somalië	geen onderzoeken verricht
Roemenië	9 weken

Zaire	12 weken
Sri Lanka	20 weken
China	6 weken
Turkije	8 weken

Ter vergelijking, voor algemene ambtsberichten inzake deze landen golden de volgende termijnen:

Somalië	8 weken
Zaire	12 weken
Roemenië	1 week
Sri Lanka	5 maanden
Afghanistan	uitgebracht zonder formeel verzoek
Iran	verzoek in behandeling sinds 19 november 1993
Afghanistan	verzoek in behandeling sinds 9 november 1993

Over het algemeen leert de ervaring dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zeer omzichtig te werk gaat bij het vergaren van informatie in individuele ambtsberichten. De vraag kan worden opgeworpen of de informatie die daardoor beschikbaar komt, opweegt tegen de gepleegde investeringen. In bepaalde gevallen is het instellen van een onderzoek wel zinvol. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wijst er in dit verband op dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de daling van het aantal asielzoekers uit onder meer Nigeria en Turkije en de vele individuele ambtsberichten die ten aanzien van asielzoekers uit deze landen zijn uitgebracht.

Het feit dat het ministerie van Buitenlandse Zaken grote terughoudendheid betracht bij het verbinden van conclusies aan de verzamelde informatie in algemene ambtsberichten, klemmt met name voor wat de mogelijkheid tot verwijdering betreft. De strekking van algemene ambtsberichten is namelijk beperkt, in die zin dat daarin enkel de feiten worden weergegeven en dat eventuele conclusies, waar mogelijk, van algemene aard zijn.

Uit het voorgaande volgt de noodzaak tot het uitbrengen van specifieke verwijderingsambtsberichten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De strekking van art. 3, Europees Verdrag voor de rechten van de Mens dient daarbij als uitgangspunt te worden gehanteerd. Deze bepaling bevat een verbod op verwijdering naar een land waar een individu gevaar loopt te worden onderworpen aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling en is zo bepalend voor de vraag of Nederland een asielzoeker wiens aanvraag niet is ingewilligd, direct of indirect kan verwijderen.

De behoefte aan ambtsberichten met het oog op verwijdering is sterk in ontwikkeling. Er zijn dan ook thans (nog) geen absolute criteria aan te geven waaraan dergelijke ambtsberichten dienen te voldoen. Dat leidt ertoe dat er ook geen standaardvorm is voor ambtsberichten die specifiek betrekking hebben op de verwijderingsmogelijkheden naar een bepaald land.

In de praktijk wordt tussen Justitie en Buitenlandse Zaken ten aanzien van een uit te brengen algemeen ambtsbericht dan wel verwijderingsambtsbericht ten behoeve van een bepaald land nauw overleg gevoerd over de aspecten van de situatie in dat land die moeten worden meegewogen bij de opstelling daarvan. Dergelijk overleg heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden met betrekking tot de situatie in Somalië en die op Sri Lanka. Een expertgroep binnen Justitie heeft bij het verzoek om zo'n ambtsbericht gerichte vragenlijsten voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3.5.4 De voorwaardelijke vergunning tot verblijf

De gewijzigde Vreemdelingenwet voorziet in de mogelijkheid om aan asielzoekers een voorwaardelijke vergunning tot verblijf op te leggen, wanneer zij niet in aanmerking komen voor toelating als vluchteling of een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden. De voorwaardelijke vergunning tot verblijf is een verblijfstitel die de mogelijkheid van tijdelijke bescherming en opvang in Nederland biedt.

De geldigheidsduur van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf bedraagt

maximaal 3 jaar (geldig voor 1 jaar, met mogelijkheid tot twee maal verlenging). De voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan echter binnen die periode worden ingetrokken, namelijk zodra de verbetering van de situatie in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker daartoe aanleiding vormt. Tot dat moment heeft de opleg van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf als rechtsgevolg dat de asielprocedure wordt "bevroren".

Na 3 jaar hoofdverblijf in Nederland op basis van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf komt de vreemdeling in beginsel, zij het op uitdrukkelijke aanvraag, in aanmerking voor een vergunning tot verblijf zonder beperking. Daarmee vervalt zijn oorspronkelijke aanvraag om toelating.

Op dit moment is het beleid dat aan 2 categorieën beleidsmatig niet-verwijderbaren een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan worden opgelegd: de "gedoogde" asielzoekers en de zgn. ontheemden. De opleg van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf vindt voor deze categorieën overigens niet in dezelfde fase van de procedure plaats, maar respectievelijk vrijwel meteen na aanmelding en in de bezwaarfase.

De IND verwacht in 1994 ongeveer 18.000 voorwaardelijke vergunningen tot verblijf op te leggen. Die verwachting is gebaseerd op de samenstelling van de voorraad nog af te handelen asielaanvragen uit 1993 en de instroom in 1994.

De voorwaardelijke vergunning tot verblijf is in de visie van de Staatssecretaris van Justitie vooral bedoeld voor "ontheemden". Het streven is er op gericht het voorwaardelijk verblijf op grond van een gedoogsituatie zoveel mogelijk te beperken. Of dit zal lukken hangt mede af van het succes van de maatregelen waarover in november 1993 binnen het kabinet afspraken zijn gemaakt. Het gaat daarbij met name om snelle en adequate ambtsberichten met het oog op de verwijderingsmogelijkheden, samenwerking met andere landen, het aanspreken van de landen van herkomst in verband met terugname van eigen onderdanen en het versterken van de opvang in de regio.

Uit het voorgaande volgt impliciet dat er een zeker risico is dat de toepassing van deze maatregel niet beperkt blijft tot de categorie "ontheemden". De situatie in de landen van herkomst van "gedoogde" asielzoekers kan immers dusdanig slecht blijven dat verwijdering daarheen niet verantwoord is. Wanneer zich, niettegenstaande alle ingezette maatregelen, geen alternatieve verwijderingsmogelijkheden aandienen, is het haast onontkoombaar dat ook "gedoogden" in aanmerking komen voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. De constatering dat asielzoekers die uit een bepaald land afkomstig zijn, "gedoogd" worden en uit dien hoofde een voorwaardelijke vergunning tot verblijf opgelegd krijgen, zal mogelijk een aanzuigende werking hebben.

Voor 1994 geldt dat het overgangsrecht met betrekking tot de Vreemdelingenwet invloed heeft op de cijfers. Het overgangsrecht gaat in hoge mate uit van het zgn. eerbiedigingsbeginsel. Dit betekent dat in veel "oude" gevallen geen voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan worden opgelegd, omdat het oude recht van toepassing is. Dit laatste zal naar verwachting met name het geval zijn ten aanzien van de zaken van het "stuwmeer" van potentiële gedoogden (ongeveer 5900 zaken), dat in 1993 is ontstaan. Bij de afhandeling van dit stuwmeer worden deze zaken opnieuw bezien op de mogelijkheid tot verwijdering, maar als dit niet lukt zal een vergunning tot verblijf moeten worden verstrekt.

Dat er toch nog een groot aantal voorwaardelijke vergunningen tot verblijf zal worden verleend is met name het gevolg van het feit dat het wel mogelijk lijkt aan veel ontheemden die na 13 april 1993 zijn ingestroomd een voorwaardelijke vergunning tot verblijf te verlenen (zij hebben in veel gevallen geen asielaanvraag ingediend, waardoor nieuw recht kan worden toegepast). Verder is de verwachting dat ook in 1994 ontheemde Bosniërs naar Nederland zullen komen. Aan hen kan zonder meer een voorwaardelijke vergunning tot verblijf worden verstrekt.

Gelet op het vorenstaande is de verwachting van Justitie dat in de jaren ná 1994 - uitgaande van gelijkblijvende instroom - in verhouding minder voorwaardelijke vergunningen tot verblijf zullen worden verstrekt.

Het bange vermoeden bestaat wel dat betrekkelijk weinig asielzoekers zich zullen neerleggen bij het besluit tot de opleg van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. De verwachting is dat zij in zo'n geval veelal beroep zullen instellen op de Vreemdelingenkamer, teneinde langs deze weg te bewerkstelligen dat zij alsnog anderszins voor toelating in aanmerking komen. De Algemene wet bestuursrecht biedt daartoe namelijk de mogelijkheid.

Er moet worden afgewacht hoe de Vreemdelingenkamer, die kan toetsen of de Minister van Justitie in een bepaald geval in redelijkheid heeft kunnen besluiten een voorwaardelijke vergunning tot verblijf op te leggen, zich in dergelijke gevallen gaat opstellen. De Vreemdelingenkamer kan namelijk ook besluiten tot niet-ontvankelijk verklaring van het beroep wegens het ontbreken van een belang aan de zijde van de asielzoeker. Er is immers geen gevaar meer voor 'refoulement' van de vreemdeling, nu deze een verblijfstitel heeft.

Het risico bestaat dat de Vreemdelingenkamer zich kritisch zal opstellen ten aanzien van de motivering van beslissingen waarbij een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is opgelegd en waarbij dus tevens - impliciet - de toelating als vluchteling en een vergunning tot verblijf zijn geweigerd. Als de Vreemdelingenkamer het beroep gegrond acht, kunnen zich 2 situaties voordoen: de eerste - en meest waarschijnlijke - is dat de zaak wordt terugverwezen naar de IND, die opnieuw moet beslissen op het bezwaarschrift. Dat betekent extra werklast voor de IND. De tweede is dat de Vreemdelingenkamer zelf voorziet in de zaak en een beslissing neemt die in plaats treedt van de bestreden beschikking.

3.6 Rechtsmiddelen

3.6.1 Bezwaar en beroep

De gewijzigde Vreemdelingenwet kent als rechtsmiddel tegen een negatieve beslissing in eerste aanleg de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen bij de Staatssecretaris van Justitie. Wanneer die het bezwaarschrift niet gegrond acht, bestaat de mogelijkheid van beroep op de Vreemdelingenkamer. In sommige gevallen ontbreekt de mogelijkheid van bezwaar evenwel.

Wanneer een asielaanvraag namelijk wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid niet wordt ingewilligd, terwijl de asielzoeker bovendien een vertrektermijn van 0-dagen plus een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel krijgt opgelegd, kan hij deze beslissing slechts aanvechten door rechtstreeks in beroep te gaan bij de Vreemdelingenkamer. De mogelijkheid om daaraan voorafgaand in bezwaar te gaan, staat in dat geval niet open.

De asielzoeker wiens aanvraag om één van deze redenen niet is ingewilligd en die een vertrektermijn van 0 dagen heeft gekregen, zal feitelijk een zeer korte beroepstermijn hebben. De reden daarvoor is dat hij na de uitreiking van de afwijzende beschikking 24 uur de tijd heeft om in beroep te gaan en, in samenhang daarmee, een voorlopige voorziening te vragen tegen het besluit het hem niet toe te staan de uitspraak van de Vreemdelingenkamer in Nederland af te wachten.

De wettelijke bepaling op grond waarvan de bezwaarfase in bovenstaande gevallen wordt overgeslagen, heeft derhalve een aanmerkelijk versnellend effect op de toelatingsprocedure. Op deze wijze wordt immers voorkomen dat de indiening van een bezwaarschrift de procedure voor niet-ontvankelijke of kennelijke ongegronde asielzaken nodeloos vertraagt.

Er zit echter een addertje onder het gras. Er bestaat namelijk een zeker risico dat de mogelijkheid van bezwaar toch open komt te staan. Dat risico schuilt bijvoorbeeld in het feit dat de beschikking waarbij de asielaan-

vraag niet wordt ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid binnen 4 weken na indiening van de aanvraag moet zijn uitgereikt. De termijn van 4 weken vloeit voort uit de wettelijke bepalingen betreffende de opleg van vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregelen.

Wanneer de beslissing tot niet-inwilliging niet binnen die periode kan worden genomen, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht, is het niet mogelijk om zo'n maatregel op te leggen. In dat geval staat tegen een negatieve beslissing dus gewoon de mogelijkheid van bezwaar open.

In dit verband is verder van belang dat voor de zgn. gedoogden het opleggen van een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel, laat staan een vertrektermijn van 0 dagen, überhaupt niet mogelijk is, omdat hun verwijdering op beleidsmatige bezwaren stuit. Dat impliceert dat voor hen in elk geval de mogelijkheid bestaat om bezwaar aan te tekenen tegen een negatieve beslissing in eerste aanleg. Zoals eerder is opgemerkt, wordt aan hen in beginsel een voorwaardelijke vergunning tot verblijf opgelegd, wanneer het bezwaarschrift geen nieuwe feiten of omstandigheden bevat die tot verblijfsaanvaarding nopen.

In het algemeen brengt de indiening van een bezwaarschrift overigens niet automatisch met zich mee dat de uitzetting van de asielzoeker achterwege blijft. In het stelsel van de Vreemdelingenwet is de regeling dat uitzetting van een asielzoeker hangende de bezwaarfase achterwege blijft, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat geen gevaar voor vervolging bestaat. Echter, dat laatste geldt in wezen slechts voor de volstrekt kansloze asielaanvragen.

Eerder (zie paragraaf 3.5.2) werd al opgemerkt dat het percentage asielaanvragen dat wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid niet wordt ingewilligd (met daaraan gekoppeld een 0-dagen termijn) circa 10% zal bedragen. De conclusie luidt dan ook dat de mogelijkheid van bezwaar slechts komt te vervallen voor een betrekkelijk gering aantal van het totale aantal asielaanvragen.

3.6.2 De Vreemdelingenkamer

Zoals gesteld, oordeelt de Vreemdelingenkamer van de Haagse rechtbank over beroepen op basis van de Vreemdelingenwet en verzoeken om een voorlopige voorziening in vreemdelingenzaken. De uitspraak kan strekken tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, ongegrondverklaring van het beroep of gegrondverklaring van het beroep.

Bij een gegrondverklaring van het beroep wordt het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk vernietigd, hetgeen vernietiging van de rechtsgevolgen inhoudt. De Vreemdelingenkamer kan overigens bepalen dat de rechtsgevolgen toch in stand blijven. Als de rechtsgevolgen worden vernietigd, kan de Vreemdelingenkamer de IND opdragen een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van de uitspraak. Zij kan ook zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. De Vreemdelingenkamer kan ook volstaan met een vernietiging. Op dit moment is het nog niet mogelijk om voorspellingen te doen over het aantal gevallen waarin de Vreemdelingenkamer het beroep gegrond zal verklaren, zodat evenmin valt te voorzien hoeveel extra werklast dit voor de IND zal meebrengen.

Op dit moment valt evenmin goed te voorspellen hoeveel tijd de procedures bij de Vreemdelingenkamer in beslag zullen gaan nemen. Uit een oogpunt van stroomlijning van de asielprocedure zou het in elk geval bijzonder effectief zijn als ook de Vreemdelingenkamer bij de verwerking van beroepszaken kansloze zaken versneld beoordeelt.

De Vreemdelingenkamer heeft haar capaciteit afgestemd op de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst verstrekte prognoses betreffende het zaaksaanbod. Daarbij is uitgegaan van een gefaseerd aanbod van zaken met

ingang van 1 maart 1994, de datum waarop de Vreemdelingenkamer gaat opereren. Het zaaksaanbod wordt onderscheiden in 0-dagen zaken, niet 0-dagen zaken, "moeilijke" nationaliteiten, een stuwmeer aan voorwaardelijke vergunning tot verblijf-zaken, kort gedingen (alleen nog in maart en april 1994) en bewaringszaken.

3.6.3 Rechtshulpverlening

Tot slot volgen nog enige opmerkingen met betrekking tot de rol van rechtshulpverleners in de asielprocedure. Zoals gezegd, in bepaalde gevallen ontbreekt de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen afwijzende beslissingen in eerste aanleg, waardoor oneigenlijk gebruik van dat rechtsmiddel al op voorhand door de Vreemdelingenwet wordt uitgesloten. Onder de werking van de (oude) Vreemdelingenwet kwam het voor dat advocaten namens hun cliënt een herzieningsverzoek indienden, zonder dat zo'n verzoek redelijkerwijs gesproken ook maar enige kans van slagen maakte.

Wanneer vervolgens schorsende werking aan het herzieningsverzoek werd onthouden, hetgeen inhield dat de vreemdeling de beslissing daarop niet in Nederland mocht afwachten, kon hij uitzetting alleen voorkomen door een kort geding tegen de Staat aan te spannen. Aangezien het de vreemdeling doorgaans werd toegestaan de uitspraak in kort geding in Nederland af te wachten, betekende dit voor hem de nodige tijdwinst, met alle financiële consequenties voor de overheid vandien. De appointeringstermijnen bij de 5 rechtbanken die dergelijke kort gedingen tegen de Staat behandelden, waren namelijk erg lang.

Desondanks kwam het dan nog regelmatig voor dat een kort geding te elfder ure door de raadsman van de vreemdeling werd ingetrokken. Ter illustratie, in 1993 werden in totaal 5.967 kort gedingen aangespannen in asielzaken. Het aantal door de eiser ingetrokken kort gedingen bedroeg in datzelfde jaar 2.381. Door een zo efficiënt mogelijke werkwijze van alle betrokken instanties moet worden voorkomen dat dit scenario zich onder de gewijzigde Vreemdelingenwet kan herhalen.

In het verleden zijn regelmatig vraagtekens gesteld bij de gevolgen van het bestaan van een gesubsidieerd systeem voor de verlening van rechtsbijstand. In dit verband is als bezwaar geuit dat de procedures daardoor maximaal werden opgerekt. Naar verwachting zullen rechtshulpverleners ook onder de gewijzigde Vreemdelingenwet op grote schaal gaan aftasten waar mogelijkheden liggen om door middel van een beroep op de Vreemdelingenkamer hun onwelgevallige beslissingen aan te vechten en het verblijf van de asielzoeker te verlengen. De effecten van deze verwachte tactiek zijn niet goed in te schatten, omdat veel zal afhangen van de juridische grenzen die de Vreemdelingenkamer trekt.

Eén voorbeeld ter illustratie van het voorgaande kwam reeds ter sprake: de beslissing tot opleg van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan indirect worden aangevochten bij de Vreemdelingenkamer en dat zal naar alle waarschijnlijkheid ook regelmatig gebeuren. Een ander voorbeeld is dat rechtshulpverleners de grenzen zullen aftasten van de hoorplicht die in bepaalde gevallen uit de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit. De aanwending van deze rechtsmiddelen leidt nog niet per se tot verblijfsaanvaarding, maar kan wel voor veel extra werk zorgen, waarvan de consequenties nog niet goed zijn te overzien.

3.7 Verwijdering

Het aspect van de verwijdering als factor die van invloed is op de besluitvorming, kwam in het voorgaande al enig malen ter sprake. In dit verband wordt onder meer verwezen naar de paragrafen over de sterk gewijzigde samenstelling van de instroom (3.2), de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de informatievoorziening in de procedure (3.5.3) en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (3.5.4).

4 Knelpunten bij een instroom van 70.000 asielzoekers

4.1 Knelpunten voor Justitie

4.1.1 Scenario 1 (gestage stijging naar 70.000)

- wanneer de trend van de laatste jaren zich voortzet, zal de samenstelling van de instroom in nog meer gevallen leiden tot enigerlei vorm van verblijfsaanvaarding, met een 'spill-over' effect in de vorm van verzoeken om gezinshereniging nadien. Tweede gevolg van deze ontwikkeling is het mogelijke gevaar van aanzuigende werking, anders gezegd een 'pull'-factor om naar Nederland te reizen;
- het aantal beschikbare contactambtenaren is afgestemd op 30.000 gehoren, zodat veel asielzoekers bij de instroom van 70.000 niet kort na de intake gehoord kunnen worden en de behandelingsduur vertraging oploopt;
- zolang het nader gehoor niet wordt afgenomen, wordt de beslissing in eerste aanleg uitgesteld. Dat kan betekenen dat de beslissingstermijn van 4 weken die geldt als voorwaarde om asielaanvragen niet-ontvanke-lijk of kennelijk ongegrond te verklaren, onder oplegging van een vertrektermijn van 0-dagen en een conservatoire maatregel, onder druk komt te staan, waardoor geen conservatoire maatregel meer kan worden opgelegd. Als gevolg daarvan zou de mogelijkheid tot bezwaar voor deze groep alsnog openvallen, hetgeen extra werk voor de IND met zich meebrengt;
- een hogere instroom leidt uiteraard ook tot een groter beslag op de CRI (vanwege het nemen van 'vingerslips'), het tolkenbestand, de rechtshulpverlening en het cellenbeslag, met alle kosten voor Justitie vandien;
- de behandelcapaciteit van de IND is afgestemd op de afdoening van 35.000 asielaanvragen, dus de werkvoorraden van de IND stijgen bij een instroom van 70.000 gestaag met als gevolg een gemiddeld langere procedureduur en mogelijk (ongewenste) neveneffecten die terugkeer bemoeilijken, zoals geleidelijke integratie in de Nederlandse samenleving;
- de verhoogde instroom leidt ook tot een groter werkaanbod voor de Vreemdelingenkamers. Zonder uitbreiding van de personeelssterkte bij de Vreemdelingenkamers ligt verdere vertraging van de asielprocedure voor de hand.

4.1.2 Scenario 2 (explosieve stijging naar 70.000)

- in dit scenario, dat met name opgeld zal doen bij een massale instroom van "ontheemden", heeft de IND de mogelijkheid meteen na de intake al een voorwaardelijke vergunning tot verblijf op te leggen, wat haar werklast in eerste instantie niet sterk verder zal vergroten. Problemen zullen zich wel in een later stadium kunnen voordoen, namelijk zodra de IND alsnog in elk geval gaat beoordelen of er een andere rechtsgrond voor toelating is, dan wel wanneer er op grote schaal beroep wordt ingesteld bij de Vreemdelingenkamer tegen de (fictieve) besluiten om niet tot erkenning als vluchteling of verle-ning van een vergunning tot verblijf over te gaan.

4.2 Knelpunten voor Binnenlandse Zaken

4.2.1 Scenario 1 (gestage stijging naar 70.000)

- voor Binnenlandse Zaken zal de uitvoering van extra HPP-taken bij een gestage stijging van de instroom naar 70.000 met name budgettaire problemen opleveren.

4.2.2 Scenario 2 (explosieve stijging naar 70.000)

- bij een explosieve groei van het aantal asielzoekers naar 70.000, zal er een navenante behoefte zijn aan extra executieve ambtenaren. Daartoe moeten gelden uit de algemene middelen worden vrijgemaakt, hetgeen mogelijk ten koste zal gaan van andere politietaken.

BIJLAGE II 3 OPVANG

1.	ACHTERGROND VAN HET BELEID	2
2.	DE ROA VAN 1987	2
3.	HET NIEUW TOELATINGS- EN OPVANGMODEL (NTOM)	3
3.1	Uitgangspunten	3
3.2	Veronderstellingen	4
3.3	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	4
4.	OPVANG	5
4.1	Algemeen	5
4.2	De juridische procedure	6
4.2.1	De indiening van de asielaanvraag	6
4.2.2	Beslissing op de asielaanvraag	6
4.2.3	Verwijdering uit de ROA-voorzieningen	8
4.3	Centrale opvang	9
4.3.1	Het Onderzoek- en opvangcentrum (OC)	9
4.3.2	Het asielzoekerscentrum (AZC)	10
4.3.3	Opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)	10
4.3.4	Het Grenshospitium	11
4.3.5	Geboden voorzieningen in de opvang	12
4.3.6	De inzet van vrijwilligers	14
4.4	Decentrale opvang	15
4.5	Vreemdelingenbewaring	16
4.5.1	Wettelijk kader	16
4.5.2	Plaats in de asielpcedure	16
4.5.3	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden t.a.v. vreemdelingenbewaring	17
4.5.4	Cijfers	17
4.6	Opvang uitgenodigde vluchtelingen	18
4.7	Vergelijking met het buitenland	19
4.7.1	Centrale opvang en decentrale opvang	19
4.7.2	Ontvankelijkheids- en versnelde procedures	20
4.7.3	Asielopvang in relatie tot illegaliteit	20
4.7.4	Opvang van statushouders	20
4.7.5	Verantwoordelijke bestuurslaag	21
4.7.6	De opvang van Joegoslaven	22
4.7.7	Arbeid gedurende de asielpcedure	22
4.7.8	Zelfwerkzaamheid van asielzoekers in de centra	22

1. **ACHTERGROND VAN HET BELEID**

Tot midden jaren tachtig kwamen er zeer geringe aantallen asielzoekers naar Nederland. Gemiddeld zo'n 1.000 per jaar, waarvan een relatief groot aantal de vluchtelingenstatus ook daadwerkelijk verkreeg. Er bestond geen specifiek opvangbeleid voor asielzoekers. De asielzoekers konden een beroep doen op de Algemene Bijstandswet (ABW) en voorzagen zelf in hun huisvesting.

Dat veranderde met de komst vanaf 1984 van grote aantallen Tamils. Aangezien de asielzoekers sneller de weg vonden naar Amsterdam, Utrecht of Rotterdam dan naar de kleine(re) gemeenten leverde dit voor de grote steden zowel financieel als sociaal-bestuurlijk problemen op. Dit leidde tot een motie van het Tweede Kamerlid Evenhuis-van Essen, waarin de zogenaamde "bed, bad en broodregeling" voor de opvang van de Tamils werd voorgesteld. Het kabinet nam het voorstel over en vervolgens werden onder verantwoordelijkheid van WVC opvangcentra ingericht voor de opvang van de Tamils. Ze hadden niet langer recht op ABW maar kregen zakgeld en verzorging in natura. Protesten van de Tamils, gesteund door organisaties als VluchtelingenWerk en de buro's voor Rechtshulp, tegen hun ongelijke behandeling ten opzichte van andere asielzoekers leidden tot de invoering in 1987 van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), die van toepassing werd op alle asielzoekers.

2. **DE ROA VAN 1987**

De ROA is een voorliggende voorziening op de ABW, hetgeen inhoudt dat betrokkenen geen recht op ABW hebben, maar op een speciale voorziening die toegang tot de ABW onmogelijk maakt.

De ROA moest voldoen aan een aantal voorwaarden.

- De opvang moest sober, doch humaan zijn. Die soberheid moest onder meer tot uitdrukking komen in het feit dat de kosten van de opvang per asielzoeker niet hoger mochten zijn dan de kosten van een ABW-uitkering.
- De opvang mocht niet positief of negatief afsteken bij het opvangbeleid van ons omringende landen.
- De opvang mocht niet gericht zijn op integratie in de Nederlandse samenleving.
- De "last" van de opvang van asielzoekers mocht niet langer geconcentreerd terecht komen bij de grote steden.
- Tenslotte moest de opvang zo veel mogelijk plaatsvinden tussen de "burgers", in gewone huizen in gemeenten, die de gemeenten vrijwillig be-

schikbaar zouden stellen¹.

Deze voorwaarden zijn nog steeds het uitgangspunt van het Nederlandse opvangbeleid.

De ROA van 1987 voorzag daarom in opvang in huizen in gemeenten, waar 3 à 4 asielzoekers tezamen woonden. De gemeenten ontvingen een bijdrage in kosten van opvang, coördinatie en sociaal culturele activiteiten, bijzondere kosten en dergelijke. Voor het geval er te weinig huizen in de gemeenten beschikbaar zouden zijn, had WVC vier opvangcentra als buffer achter de hand. Hier zouden de asielzoekers maximaal 9 weken opgevangen kunnen worden.

3. HET NIEUW TOELATINGS- EN OPVANGMODEL (NTOM)

3.1 Uitgangspunten

De ROA '87 bleek echter niet bestand te zijn tegen de steeds groter wordende instroom (1987 13.460 en in 1990 21.208). De opvang raakte verstopt. Begin 1991 brachten de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (de commissie-Zeevalking) en de Commissie Analyse Asielprocedure en Opvang Asielzoeker (de commissie-Mulder) advies uit aan de regering. Op grond van de regeringsreactie op deze rapporten is per 1 januari 1992 het Nieuw Toelatings- en Opvang Model (NTOM) ingevoerd. Het NTOM beoogt de instroom van asielzoekers maximaal beheersbaar te maken onder een zo efficiënt mogelijke organisatie. Het NTOM beoogt:

1. een zorgvuldige en efficiënte procedure;
(het NTOM tracht dit te realiseren door de bereikbaarheid van de asielzoeker voor Justitie in de eerste fase van de asielprocedure zo groot mogelijk te laten zijn.)
2. de opvang(programma's) af te stemmen op de positie die de asielzoeker binnen de procedure inneemt².

De opvang bestaat uit centrale opvang in Onderzoeks- en opvang Centra (OC's) en AsielzoekersCentra (AZC's) en uit decentrale opvang in ROA-woningen waar de gemeenten op basis van een contract met het rijk, de opvang uitvoeren. De ervaring leert dat vrijwel alle asielzoekers een beroep doen op de verstrekkingen krachtens de ROA. Asielzoekers die zich niet voor de opvang melden, omdat ze bijvoorbeeld bij familie verblijven, krijgen geen enkele vergoeding. De ROA financiert dus drie soorten van opvang: opvang in OC's, in AZC's en decentrale opvang in zgn. ROA-huizen. In alle drie gevallen geldt dat de ROA een voorliggende voorziening op de ABW is.

-
1. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 september 1986, 18.940, nr 25.
 2. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 november 1991, 22.146, nr 22.

3.2 Veronderstellingen

De veronderstellingen bij het NTOM waren:

1. Instroom in de ROA gelijk aan instroom Justitie d.w.z. 24.000 per jaar = 2.000 per maand.
2. Spontaan vertrek uit de opvang:
 - 20% van instroom in centrale opvang.
 - 10% van instroom in decentrale opvang.Dit betreft asielzoekers die hoewel hun procedure niet is beëindigd de opvang op eigen initiatief verlaten.
3. 50% van de instroom behoort tot categorie kennelijk ongegronden.
4. 5% van de asielzoekers die tijdens hun verblijf in het OC een kort geding aanspannen wint dit en wordt overgeplaatst naar een AZC
5. Beschikbaar aantal decentrale opvangplaatsen per maand gelijk aan behoefte, dat wil zeggen 840 mutatieplaatsen per maand.
6.
 - Gemiddeld verblijf in OC 8 weken
 - Gemiddeld verblijf in AZC 6 maanden
 - Gemiddeld verblijf in decentrale opvang 12 maanden. Dit betekent dat het gemiddeld verblijf in de ROA van de gedoogden en de niet-kennelijk ongegronden samen, 1½ jaar bedraagt.
7. Gemiddelde capaciteit OC = 450 plaatsen
Gemiddelde capaciteit AZC = 275 plaatsen
8. Verwachte uitstroom van centrale opvang + decentrale opvang naar reguliere huisvesting 11.028 plaatsen.

Het niet uitkomen van deze veronderstellingen én de stagnerende uitstroom naar reguliere huisvesting in de gemeenten, is één van de oorzaken van het vastlopen van de opvang. In het hoofdstuk 'knelpunten' wordt hier nader op ingegaan.

3.3 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De Minister van WVC is verantwoordelijk voor de *opvang* van asielzoekers. Onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie wordt de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) uitgevoerd en ressorteren de centrale opvang accommodaties (m.u.v. het Grenshospitium). De uitvoering van de opvang wordt gedaan door twee stichtingen, de Stichting Projecten Opvang Asielzoekers (POA) en de Interimstichting Opvang Asielzoekers (ISOA). Deze twee stichtingen zijn een samenwerkingsverband aangegaan in de Centrale Opvang Asielzoekers (COA). Deze samenwerking loopt vooruit op het uiteindelijk op te richten Zelfstandig BestuursOrgaan (ZBO). De taken en functies van het ZBO-opvang asielzoekers zijn: a] verzorging van de centrale opvang. Dat betreft het feitelijk verzorgen van de materiële en immateriële opvang in de centrale voorzieningen. b] spreiding en plaatsing van asielzoekers. c] het uitvoeren van de algemene maatregel van bestuur³ inzake de toegekende rijksbijdragen aan gemeenten in verband met de decentrale opvang. d] de verwerving en inrichting van nieuwe opvanglokaties en de

3. In de wet wordt geregeld dat de decentrale ROA niet langer gebaseerd is op een ministeriële regeling, maar een AMvB.

sluiting van af te stoten lokaties⁴.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de *toelating* van asielzoekers. De uitvoering van de Vreemdelingenwet valt onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie. De zorg voor de adequate afhandeling van asielaanvragen in de verschillende stadia van de procedure berust bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND is een agentschap dat per 1 januari 1994 is ingesteld en de opvolger van de Directie Vreemdelingenzaken (DVZ). Voor alle vormen van gesloten opvang is de minister van Justitie verantwoordelijk, evenals voor de vreemdelingenbewaring.

Behalve de rijksoverheid zijn ook de gemeenten betrokken bij de opvang van asielzoekers. Allereerst verblijven er asielzoekers in de zgn. decentrale opvang (zie hiervoor hoofdstuk 4.4). Ten tweede stellen de gemeenten woonruimte ter beschikking voor de huisvesting van statushouder (zie hiervoor de rapportage van de sub-werkgroep uitstroom). Ten derde spelen de gemeenten een belangrijke rol bij de vestiging van de centrale opvangcentra binnen de gemeentegrenzen. Alvorens de minister van WVC over gaat tot de vestiging van een OC of AZC sluit zij met de betreffende gemeenten een bestuursovereenkomst af, waarin afspraken gemaakt worden omtrent de grootte van het centrum, de financiële compensatie voor de gemeente, de duur van vestiging van het centrum enz.

4. OPVANG

4.1 Algemeen

Het per 1 januari 1992 ingevoerde opvangmodel voorziet in een centrale opvang in een onderzoek- en opvangcentrum (OC), momenteel 9 lokaties⁵, waar de asielzoeker informatie wordt verstrekt over de asielprocedure en het nader gehoor plaats vindt.

Vervolgens worden asielzoekers die voor langere tijd in Nederland zullen blijven, opgevangen in een asielzoekerscentrum (AZC)⁶, momenteel c.a. 40 lokaties, totdat uitplaatsing naar decentrale opvang in gemeenten mogelijk is.

4. Zie Memorie van Toelichting bij de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23.540, nr 3.

5. Binnenkort uit te breiden met Haarlem en Diepenveen en m.i.v. december Dronten.

6. Momenteel zijn er 37 AZC's, 21 centra van een 'bijzondere categorie' en 64 noodopvang centra kleiner dan 100 plaatsen.

4.2 De juridische procedure

4.2.1 De indiening van de asielaanvraag

Een aanvraag om toelating als vluchteling kan alleen worden ingediend bij de hoofden plaatselijke politie (HPP⁷), daartoe in art. 52 Vreemdelingenbesluit (VB) aangewezen, van gemeenten waar een OC gevestigd is.

Indien een vreemdeling zich meldt bij een HPP, al dan niet aangewezen krachtens art. 52 VB, en een aanvraag om toelating als vluchteling wil indienen, dan dient het HPP als volgt te handelen.

Met de gegevens van de asielzoeker moet het Landelijk Aanmeldingspunt Asielzoekers (LAMP) telefonisch geïnformeerd worden dat zich een asielzoeker heeft gemeld. Het HPP verneemt dan van het LAMP bij welk HPP de asielzoeker de aanvraag kan indienen en in welk OC hij zal worden gehuisvest.

Zoals uit hoofdstuk B 7 van de Vreemdelingencirculaire (VC) blijkt is het overgrote deel van de in het kader van de asielprocedure, handhaving Vreemdelingenwet (VW) en uitvoering Vreemdelingenbesluit (VB), te verrichten handelingen en activiteiten opgedragen aan het HPP/de Vreemdelingendienst (VD) van de gemeente waarin het opvangcentrum gevestigd is. Het komt voor dat een VD in een regio voor meerdere gemeenten werkzaamheden uitvoert.

In het kader van de daartoe vastgestelde procedure dient het HPP zorg te dragen voor het aanmaken van een dossier, welk in afschrift beschikbaar gesteld dient te worden aan de contactambtenaar (Immigratie- en Naturalisatie Dienst van het Ministerie van Justitie (IND) en eventueel aan de raadsman van de asielzoeker.

4.2.2 Beslissing op de asielaanvraag

De uitreiking van de beslissing aan de asielzoeker dient door het HPP/de VD te geschieden. Hierbij dient de asielzoeker uitgelegd te worden wat de beslissing inhoudt en welke rechtsmiddelen (beroepsmogelijkheid) hij heeft. Van deze uitreiking dient een p.v. te worden opgemaakt.

De volgende beslissingen zijn mogelijk:

a. Inwilliging aanvraag

1. A-status
2. Niet-inwilliging aanvraagt tot toelating als vluchteling en verlening vergunning tot verblijf (VTV)

De asielzoeker kan uit het OC/ROA vertrekken; het is een open voorziening. De opvang in het centrum (OC of AZC) eindigt voor deze asielzoekers in ieder geval op de dag waarop huisvesting buiten een centrum kan worden gerealiseerd.

b. Verlening van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV)

7. Na inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet (1 maart 1994) wordt "hoofd van plaatselijke politie" (hpp) veranderd in "korpchef van de politieregio waarin de gemeente ressorteert.

Vanwege de situatie van een massale instroom in het geval van ontheemden, is het niet mogelijk op het moment van binnenkomst iedere asielaanvraag zorgvuldig te onderzoeken. Aan een ontheemde wordt daarom bij binnenkomst in Nederland een vvtv verleend. Dit gebeurt na een beknopt onderzoek naar de vraag of de vreemdeling daadwerkelijk de nationaliteit bezit van het betreffende land en of de betrokkene direct voorafgaande aan zijn aanmelding niet langdurig elders heeft verbleven. De bevoegdheid voor verlening van de vvtv ligt bij de Minister van Justitie. Bij een ontheemde vindt de toetsing van de asielaanvraag enige tijd na uitreiking van de vvtv plaats, bij een gedoopte vindt de toetsing ervoor plaats. Op grond van de afspraken die zijn gemaakt tussen het kabinet, het IPO en de VNG komen vvtv-ers, evenals houders van een A-status en een vtv-humanitair, in aanmerking voor reguliere huisvesting bij gemeenten. Tot 1 mei blijven vvtv-ers echter in de ROA. Na 1 mei zal ook voor deze groep geleidelijk reguliere huisvesting beschikbaar komen en zal er tevens een voorliggende voorziening op de ABW komen.

c. Niet inwilliging wegens:

1. niet-ontvankelijkheid van de asielaanvraag (art. 15b Vw)
2. kennelijk ongegrondheid van de asielaanvraag (art. 15c Vw)

Indien een asielaanvraag niet is ingewilligd omdat zij niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, wordt de asielzoeker bij de uitreiking van de beschikking medegedeeld

a] dat hij het land onmiddellijk dient te verlaten, tenzij hij binnen 24 uur een kort geding aanspant tegen de verwijdering of tegen de beslissing dat de uitzetting niet achterwege zal blijven (situatie tot 1 maart 1994), of

b] beroep tegen de beschikking instelt bij de rechtbank Den Haag en daarbij een voorlopige voorziening aanvraagt, ingeval hem een maatregel ex art. 18a Vw is opgelegd, of

c] bezwaar tegen de beschikking indient en daarbij een voorlopige voorziening aanvraagt bij de rechtbank Den Haag, in de overige gevallen (b] en c] situatie na 1 maart 1994).

De maatregel ex art. 18a Vw houdt in, dat de asielzoeker zich op het terrein van de OC beschikbaar moet houden voor uitzetting.

Indien geen bevel tot bewaring is gegeven, geeft het HPP bij de uitreiking van de beschikking de vreemdeling een schriftelijke aanwijzing ex art. 17a Vw om zich uiterlijk na 24 uur, of zoveel eerder als er ten aanzien van de voorlopige voorziening een beslissing is genomen, te melden in het aangewezen onderzoeks- en opvangcentrum.

Zodra de IND bericht van de rechtbank heeft ontvangen dat een kort geding is aangespannen (voor 1 maart 1994) of dat een voorlopige voorziening is gevraagd (na 1 maart 1994), blijft de uitzetting in beginsel achterwege, totdat de rechtbank uitspraak heeft gedaan.

Als de vreemdeling binnen 24 uur geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid

een kort geding aan te spannen of een voorlopige voorziening aan te vragen, zal het HPP tot verwijdering dienen over te gaan.

In bijna alle gevallen van vertrek dient het HPP/de VD het vertrek te regelen ("reisbureau"functie).

In gevallen van het niet hebben van reisdocumenten dient de VD, voorafgaande aan het vertrek, de asielzoeker voor te geleiden bij de betrokken diplomatieke vestiging voor het verkrijgen van een laissez-passer ("toon"plicht).

d. De aanvraag is anderszins niet-ingewilligd

Indien de asielaanvraag ten gronde is onderzocht en niet is ingewilligd, wordt aan de vreemdeling in het algemeen een vertrektermijn van ten hoogste vier weken gegend om Nederland vrijwillig te verlaten (art. 15d, tweede lid, Vw).

Heeft de vreemdeling Nederland niet binnen de hem gegunde termijn verlaten dan dient tot uitzetting te worden overgegaan. Uitzetting kan alleen geschieden indien er schriftelijk een last tot uitzetting is gegeven door de Minister van Justitie.

Indien de vreemdeling bezwaar heeft ingediend tegen de niet-inwilligende beschikking op zijn asielaanvraag blijft uitzetting achterwege, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat geen gevaar bestaat voor vervolging in de zin van art. 15 Vw.

Uitzetting blijft eveneens achterwege indien een aanvraag om een vergunning tot verblijf een redelijke kans van slagen heeft.

De beslissing om van de bevoegdheid gebruik te maken de uitzetting achterwege te laten wordt door de Staatssecretaris bekend gemaakt in de brief waarin de ontvangst van het bezwaarschrift wordt gemeld.

Indien de uitzetting achterwege blijft vertrekt de asielzoeker naar een AZC (of blijft daar). Het volgen en afhandelen van de procedure valt dan onder de verantwoordelijkheid van het HPP in de gemeente waar dit AZC gevestigd is.

- e. Door de opstopping die in OC kan voorkomen, worden bovenvermelde werkzaamheden in voorkomende gevallen verricht in AZC's.

4.2.3 Verwijdering uit de ROA-voorzieningen

De ministerraad heeft op 12 november 1993 besloten dat de Minister van WVC documentloze asielzoekers, die hun verwijdering frustreren door niet mee te werken aan het verkrijgen van vervangende reis- en identiteitsdocumenten, uit de ROA-voorzieningen kan weren. In het rapport van de sub-werkgroep Uitstroom wordt op dit punt nader ingegaan.

4.3 Centrale opvang

De centrale opvang kent behalve de reeds genoemde Onderzoek- en opvangcentra (OC'S) en AZC's tevens een aparte voorziening voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) en een aparte voorziening voor asielzoekers die via Schiphol zijn binnengekomen en wie de toegang tot Nederland is geweigerd (Grenshospitium).

De algemene kenmerken van de opvang ("sober, doch humaan"), komen tot uitdrukking in:

- voorzieningen voor voeding, persoonlijke verzorging en slapen
- begeleiding
- aandacht voor de persoonlijke en collectieve veiligheid
- de aanwezigheid van diensten voor de asielzoeker op het gebied van voorlichting, medische verzorging en rechtshulpverlening.

De kosten van de centrale opvang van asielzoekers (OC + AZC) bedroegen in 1993 Mf 402 bij een gemiddelde bezetting van 12.378.

De kosten van de centrale opvang van ontheemden bedroegen in 1993 Mf 110 bij een gemiddelde bezetting van 5.972

4.3.1 *Het Onderzoek- en opvangcentrum (OC)*

In het NTOM is het Onderzoek- en opvangcentrum de plaats waar in principe alle asielzoekers gedurende de behandeling van de aanvraag in eerste aanleg zullen worden opgevangen. De streeftermijn voor de eerste opvang is één maand.

Tevens zal in het OC de "vervolgopvang" plaatsvinden van asielzoekers wier asielaanvraag in eerste aanleg is afgewezen, en die geen schorsende werking hebben gekregen, maar een voorlopige voorziening tegen de uitzetting hebben aangespannen. (Dit zullen asielzoekers zijn, die in principe wel uitzetbaar zijn.)

Ook is er op beleidsmatige gronden voor gekozen om in het OC tevens die asielzoekers op te vangen die weliswaar geen kort geding hebben aangespannen maar om technische redenen nog niet kunnen worden uitgezet.

Het HPP/de VD draagt er zorg voor dat betrokken asielzoeker aanwezig is voor gehoor. Dit brengt de volgende werkzaamheden met zich mee:

- * Indien niet aanwezig opsporen en brengen.
- * Indien niet te vinden dient de VD een p.v. op te maken inzake vertrek met onbekende bestemming (m.o.b).

Tijdens het gehoor dient VD beschikbaar te zijn om in te grijpen indien het gedrag van de asielzoeker daartoe aanleiding geeft of om, indien het verhaal van de asielzoeker ongeloofwaardig/ onbetrouwbaar blijkt te zijn, de asielzoeker, op verzoek van de contactambtenaar, in verzekerde bewaring te stellen.

Als gevolg van het gehoor kan de VD het verzoek krijgen om nadere informatie in te winnen bij buitenlandse vreemdelingendiensten c.q. deze te verzoeken om de asielzoeker (terug) te nemen.

Het terzake van het gehoor gemaakte verslag door de contactambtenaar dient door

de VD:

- * te worden uitgereikt aan de asielzoeker (p.v. opmaken);
- * aan het dossier te worden toegevoegd;
- * beschikbaar te worden gesteld aan rechtshulp.

4.3.2 *Het asielzoekerscentrum (AZC)*

In het asielzoekerscentrum worden de asielzoekers opgevangen:

- die schorsende werking of "schorsing open" hebben gekregen, of
- wier zaak is aangehouden, of
- die om beleidsmatige redenen niet kunnen worden verwijderd (gedoogden/ontheemden⁸/vvtv-ers), of
- die een VTV of een A-status hebben en die nog geen reguliere huisvesting hebben.

De praktijk wijst uit dat veel van deze asielzoekers langdurig, dan wel voorgoed in Nederland (mogen) blijven. Een deel krijgt in de loop van de procedure alsnog een negatieve beslissing. Met name de asielzoekers die afgewezen zijn en geen VTV-status hebben gekregen vergen extra bemoeienis van het HPP/de VD van de gemeente waar dit AZC gevestigd is (uitreiken beslissingen, vertrek, "toon"plicht enz.).

4.3.3 *Opvang alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)*

Voor minderjarigen tot en met 17 jaar die zonder begeleiding van een ouder of andere volwassene in Nederland asiel zoeken, geldt een speciale opvangregeling. De twee verantwoordelijke departementen WVC (asielzoekers) en Justitie (voogdij), hebben hierover afspraken gemaakt. WVC richt zich op de eerste opvang gedurende zes maanden. Voor de minderjarigen die in Nederland mogen blijven zorgt Justitie, c.q. voogdijvereniging Stichting de Opbouw, daarna voor vervolghuisvesting en verdere begeleiding.

De jongere minderjarigen tot en met 15 jaar worden in opvangcentrum Valentijn in Nunspeet opgevangen. Per 1 maart 1994 is voor deze doelgroep een tweede opvangcentrum te Lochem geopend. De 16- en 17-jarigen komen terecht in opvangcentra van de Centrale Opvang Asielzoekers, die voor hen extra begeleiding inzet.

Zodra voor de kinderen in de voogdij is voorzien, kunnen de minderjarigen via hun voogd, meestal De Opbouw, een asielaanvraag bij de vreemdelingendienst indienen. De afname van het gehoor vindt, met speciale contactambtenaren voor

8. Ontheemden werden tot voor kort in zgn. TOC's (Tijdelijk Opvang Centrum) opgevangen. Nadat zomer 1993 bekend werd dat de ontheemdenstatus per 1 januari 1994 afgeschaft zou worden zijn de TOC in het najaar van 1993 omgezet in ofwel OC's ofwel AZC's. Alle inwoners van deze ex-TROO centra vallen per 1 januari 1994 de ROA. Voor decentraal gehuisveste ontheemden blijft de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO) echter nog van kracht totdat de laatste ontheemde een A-status, vtv of vvtv gekregen heeft dan wel is afgewezen. (zie §4.4).

deze minderjarigen, in opvangcentrum Valentijn, OC- Eindhoven, OC-Oisterwijk en inmiddels ook OC-Lochem plaats.

De vervolgovang die voogdijvereniging De Opbouw voor de minderjarigen die in Nederland mogen blijven regelt, bestaat uit: een pleeggezin (voor de jongsten tot 12 jaar, zo spoedig mogelijk na binnenkomst in Nederland), een ROA-gezin, een begeleid-wonen-plaats of een vorm van zelfstandige huisvesting in een gemeente.

De kosten van de eerste opvang van ama's in opvangcentrum Valentijn bedroegen in 1993 bij een gemiddelde bezetting van 80, Mf 3,=. De kosten van de eerste opvang in 1993 van ama's in COA-centra zijn niet aan te geven, aangezien deze zijn meegenomen in de totale kostenberekening voor de opvang van alle asielzoekers (volwassenen inclusief kinderen en ama's) in de centra (zie § 4.3)

Op 3 november 1993 verbleven 865 ama's in COA-centra.

De vervolgovang wordt geregeld door de voogdijvereniging Stichting De Opbouw. Afhankelijk van de leeftijd wordt de minderjarige geplaatst in een pleeggezin of een ROA-gezin, op zelfstandige kamerbewoning of sluit de Stichting contracten met instellingen voor jeugdhulpverlening voor het leveren van vervolgcapaciteit in de vorm van de zogenaamde 'Opbouwhuizen'.

Gelet op het grote aantal ama's, de verblijfsduur in de vervolgovang - De Opbouw, c.q. het ministerie van Justitie blijven, ongeacht de status van de ama, verantwoordelijk tot deze meerderjarig wordt - en de problematiek rond het verkrijgen van huisvesting, verblijven de jongeren langer in de eerste opvang van WVC dan wenselijk is. Voor deze kosten van huisvesting en verzorging dient WVC volledig te worden gecompenseerd door Justitie.

De kosten van de eerste opvang van AMA's in opvangcentrum Valentijn bedroegen in 1993 Mf 3 bij een gemiddelde bezetting van 80.

Op 1 januari 1994 ging het binnen het totaal aan voogdijpupillen van De Opbouw, om ca. 1500 ama's. De geschatte kosten van de vervolgovang van ama's vormen een totaalbedrag van Mf 43,=.

4.3.4 Het Grenshospitium

Plaats in het Nieuwe Toelatings- en Opvang Model

Binnen het Nieuwe Toelatings- en Opvang Model neemt het Grenshospitium een aparte plaats in. Het is een speciaal opvangcentrum voor asielzoekers aan wie aan de grens (op Schiphol of één van de andere lucht- of zeehavens) de toegang tot Nederland is geweigerd. Het centrum valt niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van WVC, maar onder die van de Minister van Justitie.

De beslissing om een asielzoeker vooralsnog de toegang tot Nederland te weigeren en te plaatsen in het Grenshospitium wordt genomen door de ambtenaren belast met de grensbewaking. In de verschillende fasen van de asielprocedure aan de grens handelen de grensbewakingsambtenaren uitsluitend overeenkomstig de door de minister van Justitie (IND) gegeven aanwijzingen. De plaatsingsbeslissing wordt

direct genomen na de aanmelding van een vreemdeling die toelating als vluchteling beoogt.

De plaatsing wordt bepaald door onmiddellijk kenbare gegevens zoals de nationaliteit van betrokkene, de aanwezigheid van (reis)documenten, het land waar betrokkene vandaan komt, het land waarnaar betrokkene, in het geval zijn aanvraag om toelating niet zou worden ingewilligd, verwijderd dient te worden, alsmede de claim op de aanvoerende vervoersmaatschappij. Ook de beschikbaarheid van voldoende capaciteit in het Grenshospitium speelt een rol.

Het Grenshospitium is tegen ongeoorloofd vertrek beveiligd. Dat wil niet zeggen dat de asielzoeker er niet uit kan. Hij mag vertrekken, maar dan slechts in één richting: Nederland uit.

Cijfers

In het Grenshospitium zijn 120 plaatsen voor asielzoekers beschikbaar. Het centrum wordt beheerd door personeel dat valt onder de Directie Delinquenten en Jeugdinrichtingen.

Het aantal fte's is per 31 december 1993: 86,1.

De kosten zijn de volgende:

reguliere personeelskosten	5.428.000,--
reiskosten	93.784,--
honoraria	13.109,--
uitzendkrachten	60.634,--

totaal	5.595.527,--

de materiële kosten zijn de volgende:

exploitatie 1992 (*)	1.800.000,--
exploitatie 1993 (*)	1.600.000,--

(*) Inclusief aanschaffingen, uitgaven die door de Rijksgebouwendienst zijn gedaan, zijn hier niet opgenomen.

4.3.5 Geboden voorzieningen in de opvang

OC

Het OC is in de eerste plaats het daadwerkelijke opvangcentrum. De in het OC aanwezige asielzoekers moeten zich voor de indiening van het asielaanvraag en alle activiteiten samenhangend met de justitiële procedure wenden tot de plaatselijke vreemdelingendienst voor de intake. In het centrum is hiervoor een voorziening getroffen in de vorm van een kantoor van de VD. De gehoren van de asielzoekers, die door contactambtenaren van het ministerie van Justitie worden gevoerd, vinden plaats in het OC.

In het OC is de medische opvang geconcentreerd aanwezig voor onder meer de

TBC-controle en de controle op andere besmettelijke ziekten. Het OC bevat verder voorzieningen voor de rechtshulpverlening: een aantal kantoorruimten, wachtkamers en voorlichtingsbalies.

De sociaal-culturele activiteiten zijn beperkt tot activiteiten als sport, bibliotheekvoorziening en dergelijke.

Via het In-huis registratiesysteem, waardoor de asielzoeker zich één keer per 24 uur moet melden, kan in voorkomende gevallen snel worden vastgesteld dat een asielzoeker geen gebruik maakt van de hem geboden opvangplaats zodat deze plaats opnieuw kan worden uitgegeven.

AZC

De activiteiten in de asielzoekerscentra zijn gericht op voorbereiding op educatie en integratie. Het langere verblijf in de AZC's maakt het noodzakelijk dat er voorzieningen worden getroffen voor onderwijs aan kinderen. In de meeste AZC's is inmiddels in nauwe samenwerking tussen gemeenten, het ministerie van O&W en het Ministerie van WVC een goedwerkende onderwijsvoorziening voor het basisonderwijs tot stand gekomen. In veel gevallen nemen kinderen ook deel aan het voortgezet onderwijs indien dit binnen een redelijke afstand bereikt kan worden.

Binnen het AZC wordt de organisatie sinds kort zo opgezet, dat asielzoekers zelf taken vervullen. Via een corveesysteem worden zo veel mogelijk taken binnen het centrum zelf uitgevoerd. Dit geldt eveneens, maar dan in mindere mate, voor het OC.

Onderwijsvoorzieningen

Alle leerplichtige asielzoekers komen voor onderwijs in aanmerking overeenkomstig de Leerplichtwet. Wel wordt onderscheid gemaakt in het onderwijsaanbod voor leerplichtige leerlingen die in OC's en voor leerplichtigen die in AZC's verblijven. Dit overeenkomstig een MR-besluit in maart 1992. Leerplichtige leerlingen die in OC's verblijven krijgen slechts een deel van het onderwijsaanbod aangeboden, namelijk die onderdelen die gericht zijn op een zinvolle tijdsbesteding maar niet op integratie in de Nederlandse samenleving.

Leerplichtige leerlingen die in AZC's verblijven krijgen het volledige onderwijsaanbod aangeboden. Reden : naar verwachting zal het merendeel van deze populatie zich permanent in ons land vestigen. Derhalve is een onderwijsaanbod, gericht op integratie in de Nederlandse samenleving, hier op zijn plaats.

Voor kinderen in OC's en AZC's is uitsluitend sprake van onderwijsvoorzieningen; er zijn geen scholen voor asielzoekerskinderen. De onderwijsvoorzieningen zijn gekoppeld aan bestaande scholen (dit kunnen zowel openbare als bijzondere scholen zijn) voor basisonderwijs en/of voortgezet onderwijs in de gemeente waar het centrum is gevestigd. In de praktijk is deze koppeling veelal slechts een administratief/organisatorische. Het gebouw van de desbetreffende bestaande school

biedt meestal onvoldoende ruimte voor huisvesting van de onderwijsvoorziening. In die gevallen wordt de onderwijsvoorziening in het centrum of elders daarbuiten ondergebracht. Bij de onderwijsvoorzieningen voor ontheemden is - vanwege het oorspronkelijke karakter van de opvang - direct gekozen voor huisvesting van de voorziening in het centrum. In de bestuursovereenkomst tussen rijk en gemeente die wordt gesloten bij het inrichten van een OC of AZC is een onderwijsparagraaf opgenomen. Het ministerie van O&W heeft ten behoeve van de gemeenten een zgn. onderwijsprotocol opgezet dat als bijlage van de bestuursovereenkomst wordt gevoegd.

Lesgeld

Vanaf 16 jaar zijn leerlingen lesgeld verschuldigd. De informatiseringsbank ziet af van invordering, onder voorwaarde dat WVC de betaling van de boeken voor haar rekening neemt. Er is echter geen sprake van kwijtschelding.

Niet-leerplichtigen

In de centrale opvang worden geen voorzieningen getroffen voor onderwijs aan niet-leerplichtigen. Zij kunnen eerst gebruikt maken van reguliere onderwijsvoorzieningen nadat hen een status is verleend.

De formele weg is dat de statushouder na het verkrijgen van de status decentraal wordt gehuisvest. Gemeenten ontvangen naast de f 5.000,-⁹ inburgeringspremie per statushouder van WVC, van O&W op basis van nader vast te stellen criteria middelen voor basiseducatie. Het aantal anderstaligen in een gemeente is een factor die relevant is voor de omvang van de te verkrijgen middelen. De gemeente bepaalt zelf de prioritering van de doelgroepen, die in aanmerking komen voor basiseducatie. Het aanleren van Nederlands kan ook via het vavo plaatsvinden. Bekostiging van de vavo geschiedt eveneens via de gemeente op basis van een beschikking.

Zo mogelijk, onderwerpen gemeenten, in samenwerking met het CBA, nieuwkomers aan een assesment, waarbij kan worden vastgesteld welke kwalificaties de betreffende persoon bezit en welk aanvullend opleidingstraject noodzakelijk is om betrokkene zo snel mogelijk in het arbeidsproces te laten participeren. Voor vvtv'ers zal een gefaseerd traject moeten worden opgezet. Statushouders kunnen naast taalvoorzieningen direct met aanvullende beroepsscholing starten. Op basis van internationale verdragen hebben niet-leerplichtigen in tegenstelling tot leerplichtigen geen afdwingbaar recht. O&W beschikt op dit moment over onvoldoende gegevens om algemene uitspraken over de effecten te kunnen doen.

Voorlopige ervaringen wijzen uit dat asielzoekers over het algemeen hoger opgeleid zijn. Het tempo van de basiseducatie wordt veelal te traag gevonden, steeds meer blijken asielzoekers voor het verwerven van Nederlands de voorkeur te geven aan vavo.

9. N.a.v. de afspraken tussen de regering, het bestuur van de VNG en het bestuur van het IPO, van januari 1994, ~~is~~ dit bedrag voor de periode tussen 1 mei en 31 december 1994 verhoogd met f3.000,--

Over de deelname in het mbo, hbo en wo zijn bij O&W slechts indicaties voorhanden dat asielzoekers in het hoger onderwijs over het algemeen goed presteren.

Kosten

De directe kosten op de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor onderwijsvoorzieningen bedroegen in 1993 (uitgaande van een instroom van ± 38.000) ruim 26 Mf.

Gebaseerd op de laatste gegevens van Justitie (zoals aan de orde in het traject voor het bestuurlijk overleg Kabinet-VNG-IPO) rondom statushouders en instroom 1994 e.v. (35.000 - 40.000) en het prijspeil 1994 zullen de kosten voor onderwijs $\pm 27,7$ Mf op jaarbasis bedragen.

4.3.6 De inzet van vrijwilligers

Bij de opvang van asielzoekers spelen vrijwilligers een niet weg te denken rol, zowel in de centrale- als in de decentrale opvang.

Vrijwilligers in de centrale opvang.

In de opvangcentra worden vrijwilligers bijvoorbeeld ingezet op het gebied van rechtskundige hulpverlening (via Vluchtelingen Werk), bibliotheekvoorzieningen, sportactiviteiten, Nederlandse taallessen en kledingwinkeltjes en dergelijke. Gemiddeld zijn ongeveer 15 vrijwilligers per centrum actief. In totaal zijn meer dan duizend mensen als vrijwilliger bij de centrale opvang betrokken. De COA ontving voor de begeleiding en onkosten van de vrijwilligers hier in 1993 f380.000,-- voor. Daarnaast worden door de buurt vaak spontaan acties opgezet ten behoeve van de asielzoekers (fietsen- en kleding-inzamelingsacties bijvoorbeeld).

Verder wordt gewezen op de vrijwillige inzet van asielzoekers zelf. Het beleid is er op gericht om zelfwerkzaamheid van asielzoekers te stimuleren. Asielzoekers zullen meer dan voorheen worden ingeschakeld bij voorkomende werkzaamheden in de centra, bijvoorbeeld op het terrein van schoonmaak, assistentie in de keuken, bepaalde onderhoudswerkzaamheden etc.

Dit beleid zal door het nieuw te vormen zelfstandig bestuursorgaan verder worden geoperationaliseerd en zal leiden tot een aanzienlijke financiële besparing.

Vrijwilligers in de decentrale opvang.

Bijna alle gemeenten die betrokken zijn bij de decentrale opvang van asielzoekers doen een beroep op vrijwilligers voor de uitvoering van de immateriële begeleiding: het verzorgen van introductieprogramma's en sociaal-culturele activiteiten.

De vrijwilligers maar ook de gemeenten zelf worden hierbij ondersteund door de Vereniging Vluchtelingen Werk (VW). De Vereniging Vluchtelingen Werk ontving van het ministerie van WVC in 1993 een subsidie van 6 Mf.

Naast de (ongeveer 7000) vrijwilligers van Vluchtelingen Werk zijn in veel gemeenten ook vrijwilligers vanuit kerken en andere plaatselijke organisaties actief bij de hulpverlening/begeleiding van asielzoekers. In sommige gemeenten, met name de grotere zijn reeds bestaande vrijwilligersorganisaties hierbij betrokken.

Zonder de belangeloze inzet van deze vrijwilligers zou het huidige niveau van de opvang niet voor het huidige budget gerealiseerd kunnen worden.

4.4 Decentrale opvang

De 20/00-taakstelling

In het in 1987 ingevoerde model van ROA-opvang is uitgegaan van zo veel mogelijk decentrale opvang van asielzoekers door gemeenten. De centrale opvang was slechts bedoeld om de druk op de decentrale opvang niet al te groot te laten worden. Daar de decentrale opvang in gemeenten vanaf het begin een probleem is geweest, is de decentrale opvang steeds meer de buffer geworden, die de centrale opvang had moeten zijn.

De aanvankelijke 10/00-taakstelling (d.w.z. gemeenten worden geacht ter grootte van 10/00 van hun bevolkingsomvang decentrale ROA-plaatsen te leveren) is begin 1992 geïntensiveerd. Op landelijke schaal komt de 20/00 taakstelling neer op 30.000 decentrale ROA plaatsen.

Voor de levering van deze plaatsen sluit het ministerie van WVC contracten af met de gemeenten, waarin het aantal te leveren plaatsen is vastgelegd. Deze contracten worden op basis van vrijwilligheid met de gemeenten afgesloten. Per 1-1-'94 zijn van de beoogde 30.000 plaatsen 27.000 (90%) toegezegd. Van de toegezegde plaatsen zijn er 23.000 daadwerkelijk geleverd.

Met de VNG is in het bestuurlijk overleg van 24 november 1993 overeengekomen de termijn waarbinnen de buffervoorraad decentrale ROA-plaatsen bereikt zou moeten zijn, uit te stellen tot 1 mei 1994, en loopt daarmee synchroon met de levering van de taakstelling van 30.000 reguliere huisvestingsplaatsen voor statushouders.

De decentrale opvang kan in twee categorieën worden onderverdeeld: decentrale ROA en decentrale TROO (Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden).

De decentrale ROA bestaat uit opvang in (doorgangs)huizen in gemeenten, waar 3 à 4 asielzoekers met elkaar in één huis wonen; indien het niet om een gezin gaat, kennen deze asielzoekers elkaar dikwijls vóór dat zij in de gemeenten worden opgevangen. De gemeenten ontvangen een bijdrage in kosten van opvang, apparaatskosten, bijzondere kosten, en sociaal culturele activiteiten en dergelijke, ter grootte van f720,- per asielzoeker. In de decentrale ROA worden die asielzoekers opgevangen die voor langere tijd, of zelfs uiteindelijk voorgoed, in Nederland zullen blijven. De groep asielzoekers die in de decentrale ROA wordt gehuisvest komt in aanmerking voor integratieve en educatieve activiteiten. Deze activiteiten sluiten aan op het programma waaraan de asielzoekers gedurende de opvang in de AZC's al hebben deelgenomen.

De decentrale TROO bestaat uit opvang door gastgezinnen of familieleden. Deze plaatsen tellen niet mee bij de 20/00 taakstelling. De ontheemden krijgen een toelage voor persoonlijke uitgaven, worden verzekerd tegen ziektekosten en de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid en komen in aanmerking voor vergoeding van buitengewone kosten. Hier krijgen de gemeenten geen vergoeding zoals bij de ROA wel het geval is.

De kosten van de decentrale opvang van asielzoekers bedroegen in 1993 Mf 256 bij een gemiddelde bezetting 19.170

De kosten van de decentrale opvang van ontheemden bedroegen in 1993 Mf 12 bij een gemiddelde bezetting van 3.437

4.5 Vreemdelingenbewaring

4.5.1 Wettelijk kader

Vreemdelingenbewaring is een maatregel die tot doel heeft de uitzetting van een vreemdeling te effectueren. In artikel 26 Vw is geregeld in welke gevallen deze maatregel kan worden toegepast, namelijk wanneer het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert. Bovendien moet het dan gaan om vreemdelingen wier uitzetting is gelast (d.w.z.: er moet al een afwijzende beslissing zijn genomen en een last tot uitzetting zijn gegeven), of om vreemdelingen van wie te verwachten is dat hun uitzetting zal worden gelast. In de Vreemdelingencirculaire (hoofdstuk A7) is een nadere uitwerking gegeven aan art. 26 Vw.

4.5.2 Plaats in de asielpprocedure

Omdat vreemdelingenbewaring een maatregel ter fine van uitzetting is, kan deze in de asielpprocedure alleen aan het eind van het traject een rol spelen. Om een afgewezen asielzoeker in bewaring te kunnen stellen moet er sprake zijn van een "gevaar voor de openbare orde", wat er in de praktijk op neerkomt dat er concrete aanwijzingen moeten zijn dat betrokkene zich door onder te duiken aan toezicht zal onttrekken. Ook criminele antecedenten kunnen een grond voor inbewaringstelling vormen. Vreemdelingen die illegaal worden aangetroffen en eerst bij hun aanhouding asiel aanvragen, kunnen - na toestemming van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) - eveneens in bewaring worden gesteld. In dergelijke gevallen wordt het asielaanvraag versneld afgehandeld.

In alle gevallen geldt dat er binnen een redelijke termijn uitzicht moet zijn dat de uitzetting kan worden geëffectueerd, anders zal de maatregel door de rechtbank worden opgeheven. Asielzoekers waarvan op voorhand duidelijk is dat zij niet uitzetbaar zijn, dienen dus niet in bewaring te worden gesteld, omdat de bewaring dan niet dient ter fine van uitzetting.

4.5.3 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden t.a.v. vreemdelingenbewaring

De bevoegdheid tot het opleggen van vreemdelingenbewaring berust in beginsel bij het hoofd van plaatselijke politie (art. 82 Vb.). Slechts voor de inbewaringstelling van asielzoekers die nog in afwachting zijn van hun eerste beslissing, is toestemming van de minister van Justitie nodig.

De tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring zal meestal een aanvang nemen op een politiebureau. Zodra dit redelijkerwijs mogelijk is, dient de bewaring echter te worden voortgezet in een Huis van Bewaring (art. 84 Vb.).

De directeur van een HvB is op grond van de Beginselenwet Gevangeniswezen verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de bewaring, voorzover het gaat

om de gang van zaken binnen de inrichting. Het hoofd van plaatselijke politie blijft verantwoordelijk voor het opleggen, verlengen of opheffen van de maatregel. Om een doelmatig gebruik van het instrument vreemdelingenbewaring te waarborgen is door Justitie een rapportageformulier ontwikkeld, dat door de vreemdelingendiensten moet worden ingevuld bij elke aanvraag om opheffing van de bewaring.

4.5.4 Cijfers

a. inrichtingen en beschikbare capaciteit

Op dit moment is de beschikbare celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring, zowel ten behoeve van asielzoekers als andere categorieën vreemdelingen als volgt:

Huis van Bewaring Nieuwersluis	158 plaatsen
Huis van Bewaring Zwolle	39 plaatsen
Huis van Bewaring Leeuwarden	15 plaatsen (tot 1-2-1994)

totaal	212 plaatsen

Per 1-2-1994 komen er in het HvB Nieuwersluis 48 plaatsen bij en vervallen tegelijkertijd de 15 tijdelijke plaatsen in het HvB Leeuwarden. Per 1-4-1994 komen er nog 370 plaatsen bij, in het HvB Tilburg, dat speciaal voor vreemdelingen wordt bestemd.

Daarnaast is er nog celcapaciteit in de politiebureaus, maar zoals reeds opgemerkt dient vreemdelingenbewaring zo veel mogelijk ten uitvoer te worden gelegd in een HvB. Een te lang verblijf in een politiecel kan onder omstandigheden leiden tot opheffing van de bewaring.

b. aantal inbewaringstellingen

In 1992 zijn in totaal 8.300 vreemdelingen in bewaring gesteld. Hierbij gaat het zowel om inbewaringstellingen op politiebureaus als in HvB's. De cijfers over 1993 komen in de loop van januari 1994 beschikbaar. De gemiddelde duur van de bewaring bedroeg in beide jaren 30 dagen.

c. kosten vreemdelingenbewaring

De kosten van tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring bedragen per dag per vreemdeling:

- f 200,-- à f 225,-- in een Huis van Bewaring
- f 176,-- in een politiebureau

Een totaaloverzicht van de kosten van vreemdelingenbewaring is niet beschikbaar, aangezien deze deels worden gedragen door D&J (kosten infrastructuur, zoals gebouwen) en deels door de IND (vervoer, exploitatie en medische voorzieningen). Bovendien zijn geen gegevens voorhanden van de kosten van tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in politiecellen.

Een raming van de kosten waar het Huizen van Bewaring betreft is wel te maken. Uitgaande van een bedrag van f 200,-- per dag, een volledige dagelijkse bezet-

tingsgraad van de 'vreemdelingencellen' in de HvB's en de beschikbare celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring (334 plaatsen in 1992, 212 in 1993 en 615 in 1994) levert dit het volgende beeld op:

1992: $334 \times 365 \times f\ 200,- = \text{plm. } f\ 25 \text{ miljoen}$

1993: $221 \times 365 \times f\ 200,- = \text{plm. } f\ 16 \text{ miljoen}$

1994: $615 \times 365 \times f\ 200,- = \text{plm. } f\ 45 \text{ miljoen}$

4.6 Opvang uitgenodigde vluchtelingen

Een aparte groep vormen de uitgenodigde vluchtelingen. In het kader van de Verenigde Naties is overeen gekomen dat een aantal rijke, Westerse landen ieder jaar een afgesproken aantal vluchtelingen op te nemen. Het betreft hier vluchtelingen voor wie repatriëring naar het land van herkomst of hervestiging in de regio niet (meer) tot de mogelijkheden behoort. Deze vluchtelingen worden door de UNHCR geselecteerd uit de grote vluchtelingenkampen in landen als India en de Filipijnen. Het quotum van door Nederland uit te nodigen vluchtelingen is vastgesteld op 500 personen. Daarnaast worden nog 300 personen uitgenodigd in het kader van gezinshereniging met vluchtelingen die al in ons land verblijven. Tenslotte wordt jaarlijks een aantal gehandicapte vluchtelingen met hun gezinsleden uitgenodigd (alles bij elkaar circa 60 personen) en wordt rekening gehouden met bijzondere noodgevallen. Onder de laatste categorie vallen mensen die vanwege direct levensgevaar, op stel en sprong hun verblijfplaats moeten verlaten en naar Nederland worden uitgenodigd.

De uitgenodigde vluchtelingen worden eerst opgevangen in het Vluchtelingenopvangcentrum in Apeldoorn, een in 1993 (vanuit WVC) verzelfstandigde organisatie. Daar verblijven ze ongeveer 3 maanden. In die tijd krijgen ze Nederlandse taallessen en maatschappelijke oriëntatie. Ze worden wegwijsgemaakt in de Nederlandse samenleving. Na afloop van de drie maanden worden de vluchtelingen uitgeplaatst naar gewone huizen in een gemeente. Dit gaat bij voorkeur in groepen van circa 40 mensen. Dus, meerdere gezinnen of sociale eenheden, en alleenstaanden tegelijk naar één gemeente (ieder in een eigen huis). De gemeente ontvangt van WVC eenmalig $f5.000$ per vluchteling¹⁰ om een verder, intensief opvangprogramma te kunnen verzorgen. De opvang bestaat uit taallessen (bijvoorbeeld via basiseducatie) en/of ander onderwijs en het begeleiden bij het zoeken naar een baan. Dit deel van de opvang valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De kosten van de centrale opvang van uitgenodigde vluchtelingen bedroegen in 1993 8 Mf bij een gemiddelde bezetting van 190.

4.7 Vergelijking met het buitenland

10. Dit bedrag krijgen de gemeenten ook wanneer niet-uitgenodigde vluchtelingen (met A-status of VTV) worden gehuisvest, op grond van de Bijdrageregeling Opvangprogramma's Vluchtelingen (BOV). Voor gedoogden en VTV-ers krijgen de gemeenten eveneens een uitkering van $f5000,-$.

Deze vergelijking is gebaseerd op een onderzoek gedaan tijdens een studiereis van ambtenaren van de ministeries van WVC, Financiën, VROM, Justitie, Binnenlandse Zaken, en Algemene Zaken. De bezochte landen waren: België, Oostenrijk, Denemarken en Nordrhein-Westfalen.

4.7.1 Centrale opvang en decentrale opvang

Alle bezochte landen kennen vormen van door de centrale overheid beheerde opvangcentra. Veelal betreft dit centra waar de asielzoekers voor een eerste periode, ten behoeve van in elk geval registratie verblijven. Vervolgopvang vindt plaats in centra die beheerd worden door particuliere organisaties (België: Rode Kruis en al dan niet kerkelijke hulpverleningsorganisaties, Denemarken: Rode Kruis en gemeenten, Duitsland: kerkelijke of sociaal-democratische hulpverleningsorganisaties). Alleen in Oostenrijk vindt de vervolgopvang plaats in daarvoor afgehuurde Gasthöfe, vergelijkbaar met de noodopvang in Nederland. Georganiseerde opvang in gewone woonhuizen vindt in de bezochte landen niet plaats. In België is in het verleden een actie gestart waarbij de gemeenten ter grootte van 1-promille van hun inwoneraantal woonruimte moesten leveren voor de opvang van asielzoekers. Deze actie is echter geheel mislukt. Men overweegt niet om de 1-promilleactie nieuw leven in te blazen. Wel kunnen asielzoekers in België zelf woonruimte zoeken en dan een beroep doen op een soort aangepaste bijstandsuitkering. In Duitsland zijn de gemeenten op basis van de opvangwetgeving van de Länder belast met de vervolgopvang van asielzoekers. In enkele gevallen gebruiken gemeenten hiervoor gewone woonhuizen. Om de druk op de gemeenten enigszins weg te nemen, is echter een tussenfase in de opvang ingevoegd, waarin asielzoekers in opvangcentra van de Länder opgevangen worden. In Oostenrijk zijn sommige groepen asielzoekers uitgesloten van opvangvoorzieningen. In hoeverre zij in gewone woonhuizen verblijven is onbekend.

4.7.2 Ontvankelijkheids- en versnelde procedures

Behalve Denemarken, kennen alle bezochte landen een zeer korte ontvankelijkheidsprocedure die vooraf gaat aan de eigenlijke asielprocedure. In Denemarken vindt wel een onderzoek naar een mogelijk veilig land van eerste opvang (vergelijkbaar met onze Schipholprocedure) waarbij terugzenden zonder beroepsmogelijkheid tot de uitkomsten kan behoren. Bovendien kent Denemarken een zeer snelle kennelijk ongegrondprocedure. Hierbij onderzoeken tegelijkertijd zowel de Deense directie vreemdelingenzaken als de Danish Refugee Council de asielaanvraag. Als beide tot de conclusie komen dat de aanvraag afgewezen moet worden, wordt de asielzoeker zonder beroepsmogelijkheden afgewezen. De ontvankelijkheidsprocedures duren 1 à 2 dagen en hebben tot gevolg dat een aanzienlijk aantal asielzoekers de toegang tot het land kan worden geweigerd en/of buiten het opvangtraject blijft.

4.7.3 Asielopvang in relatie tot illegaliteit

Anders dan in Nederland, streven het Belgische en het Oostenrijkse opvangmodel niet naar opname van alle asielzoekers. In België is opvang een optie, waarvan slechts 40% van de instroom gebruik maakt. In Oostenrijk wordt 50% van de instroom niet tot de opvangvoorzieningen toegela-

ten. In verband hiermee is het aantal uitzettingen dat in Oostenrijk plaatsvindt opvallend laag te noemen.

In die modellen, waarin niet de gehele instroom in de opvangvoorzieningen wordt opgenomen, wordt de traceerbaarheid van de asielzoekers in verband met bijvoorbeeld procedure en/of uitzetting, sterk bemoeilijkt.

4.7.4 *Opvang van statushouders*

Opvallend was dat in Oostenrijk het ontvangende ministerie ervoor gekozen heeft om de delegatie niet - zoals was gevraagd - rond te leiden in een asielzoekersopvangcentrum, maar in een centrum voor de opvang van statushouders (toegelaten asielzoekers). Dit is een pilotproject waarmee beoogd wordt om ex-asielzoekers met een status beter toe te rusten voor hun deelname aan de Oostenrijkse samenleving. Tot nu toe waren er voor de statushouders geen voorzieningen om hen op weg te helpen bij hun integratie in de Oostenrijkse samenleving. Men ging ervan uit dat de statushouder, die na statusverlening immers dezelfde rechten heeft als de autochtone Oostenrijkers, zichzelf wel zou redden. De Oostenrijkse regering heeft kennelijk toch moeten concluderen dat integratie niet vanzelf gaat.

Ook Denemarken heeft speciale "integratiehuizen" voor statushouders. Hier verblijven de toegelaten asielzoekers voor een periode van 18 maanden en volgen zij een integratieprogramma, taalles etc.

In Nordrhein-Westfalen en België is niet gebleken van door de overheid gefinancierd integratie-activiteiten voor statushouders.

4.7.5 *Verantwoordelijke bestuurslaag*

In alle bezochte landen heeft de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers.

In Duitsland is de Bondsregering verantwoordelijk voor de verdeling van de asielzoekers over de Länder, conform een vastgestelde sleutel. De Länder verdelen op hun beurt op basis van een in de opvangwetgeving vastgelegde sleutel, de asielzoekers die als niet-kennelijk ongegrond zijn aangemerkt over de gemeenten. De sleutel wordt voor 90% bepaald door het inwoneraantal en voor 10% door de oppervlakte van de gemeente. Deze verdeling verloopt niet zonder problemen: meerdere gemeenten tekenen bezwaar aan tegen de beslissing van het Bundesland om asielzoekers te plaatsen. De justitiële procedures die hieruit voortvloeien kosten uiteraard erg veel tijd, en hebben een negatieve impact op de beeldvorming van de opvang van asielzoekers.

Het Duitse opvangmodel heeft als belangrijk voordeel dat het geen verstopping van de keten aan het einde lijkt te kennen. Immers, de asielzoekers worden altijd doorgeplaatst naar de gemeenten. De gemeenten zijn wettelijk verplicht de asielzoekers die in procedure zijn op te vangen in grote opvanghuizen (een enkele keer in gewone huizen) waarvoor zij meer dan volledig gecompenseerd worden. In werkelijkheid is er natuurlijk wel een grens aan wat gemeenten kunnen opvangen. In de huidige bestuurlijke verhoudingen in Nederland is het doorsturen van asielzoekers, zonder rekening te houden met de opvangmogelijkheden in de gemeenten, niet wel denkbaar.

In België verzorgen de zogenaamde Openbare Centra voor Maatschappelijk Werk

(OCMW, vergelijkbaar met onze sociale dienst, maar geen deel uitmakend van de gemeentelijke organisatie) die een door de inwoners van een gemeente gekozen bestuur hebben, de aangepaste bijstandsuitkering. Hoewel de wet geen interpretatievrijheid toelaat, weigeren 159 OCMW's de uitkering aan asielzoekers te verstrekken.

In Oostenrijk behoort de opvang van asielzoekers tot de verantwoordelijkheid van de federale overheid. De opvang van ex-Joegoslaven is voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de Länder. Voorzover de opvang plaatsvindt in kazernes neemt Defensie de totale kosten van huisvesting voor haar rekening en worden de bewassing en de materiële verzorging uitgevoerd door het defensiepersoneel. Op de begroting van het Oostenrijkse Ministerie van Binnenlandse Zaken worden hiervoor geen kosten gemaakt.

In Denemarken behoort de opvang tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Gemeenten kunnen zich eventueel aanbieden om als uitvoerder van een contract, op dezelfde basis als het Deense Rode Kruis, een opvangcentrum te beheren.

4.7.6 *De opvang van Joegoslaven*

Behalve in België bestaan in alle bezochte landen aparte voorzieningen voor de opvang van ex-Joegoslaven. Uitgangspunt is terugkeer op termijn, en daarmee samenhangende non-integratie. De aantallen op te vangen ex-Joegoslaven zijn hoger dan de aantallen op te vangen asielzoekers (alleen van België zijn geen cijfers bekend). De verantwoordelijkheid voor de opvang van ex-Joegoslaven is in Oostenrijk gedecentraliseerd naar de Länder. Het overgrote deel van de ex-Joegoslaven (32.000 personen) is opgevangen bij particuliere, daarnaast zijn 16.000 ex-Joegoslaven door de Länder gehuisveste in kazernes en Gasthöfe.

4.7.7 *Arbeid gedurende de asielprocedure*

Alleen in België is het asielzoekers zonder meer toegestaan om gedurende de asielprocedure te werken. In de overige bezochte landen mogen asielzoekers slechts werken als zij een werkvergunning hebben (vergelijkbaar met onze vereisten van de WABW). In Oostenrijk lijken theorie en praktijk op dit punt echter uiteen te lopen. Immers vreemdelingen die werk en een woonruimte vinden mogen in Oostenrijk verblijven ongeacht de vraag of zij (uitgeprocedeerde) asielzoeker zijn. Het aantal vreemdelingen dat op deze basis in Oostenrijk verblijft is aanzienlijk. In Denemarken mogen asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure niet werken.

In Duitsland is het asielzoekers toegestaan om in de derde fase van de opvang, dat wil zeggen als zij in de gemeenten verblijven, te werken. Een werkvergunning is wel vereist.

4.7.8 *Zelfwerkzaamheid van asielzoekers in de centra*

In alle landen probeert men asielzoekers die in de centra verblijven taken te geven bij bijvoorbeeld de schoonmaakwerkzaamheden. In België zijn asielzoekers verplicht twee dagdelen per week schoonmaakwerkzaamheden te verrichten. Zij krijgen daarvoor geen vergoeding. Asielzoekers die onderhoudsklussen verrichten krijgen wel een vergoeding.

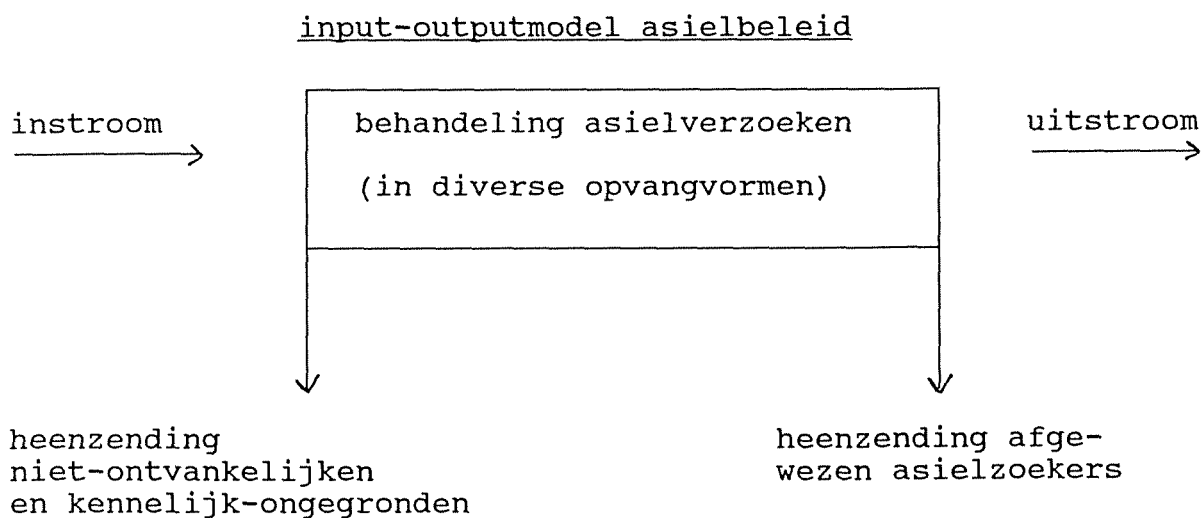
In Denemarken wees men er op dat het vaak problemen geeft om met name mannelijke asielzoekers schoonmaakwerkzaamheden te laten verrichten. Om al te grote spanningen hierover te voorkomen wordt soms dan ook noodgedwongen soepel omgesprongen met de plicht om schoon te maken. In het overgrote deel van de opvangcentra bereiden de asielzoekers echter wel zelf hun voeding. In de opvangcentra voor ex-Joegoslaven, die bijna gezien kunnen worden als een kleine samenleving op zich, is verloopt het schoonmaken door de bewoners vrijwel zonder problemen. In het bezochte centrum werd ook het onderwijs aan kinderen en een medische hulpvoorziening door de bewoners zelf verzorgd.

In Nordrhein-Westfalen is het uitvoeren van schoonmaakwerkzaamheden niet verplicht. De asielzoekers krijgen betaald voor deze taken.

Knelpunten opvang modelmatig gezien met doorkijk naar oplossingsrichtingen

1 Inleiding

Het asielzoekersproces kan modelmatig worden weergegeven als een input/outputmodel, gericht op het verwerken van asielverzoeken met als eindproduct statusverlening of niet-toelating/afwijzing. Deze "producten" verlaten het model in de vorm van heenzending (van niet-toegelaten of afgewezen asielzoekers) en uitstroom van statushouders (naar reguliere huisvesting in gemeenten).



De "throughput" van het model bestaat uit de behandeling van asielverzoeken. De diverse opvangvormen hebben daarbij de functie de beschikbaarheid van de asielzoeker te garanderen (alsook de beschikbaarheid voor een adequate uitstroom en voor actieve verwijdering). Knelpunten in de opvang vloeien dan ook voort uit knelpunten bij de instroom bij de verzoekbehandeling of bij de uitstroom.

Naast de afgeleide beschikbaarheidsfunctie in bovengenoemd model voor de verzoekbehandeling vindt tijdens de opvang ook een "bewerking" plaats in de vorm van het

aanbieden van een opvangprogramma dat is aangepast aan de fase waarin de asielzoeker zich bevindt. Hierdoor wordt het draagvlak voor de opvang en huisvesting van asielzoekers verstevigd - betrokkene is daardoor immers meer aangepast aan de gebruiken in onze samenleving - en wordt uitval van de asielzoeker op een later moment (met alle consequenties voor de sociale voorzieningen van dien) beperkt.

De expliciete overweging in 1987 om de regeling Opvang Asielzoekers in te voeren was de vergroting van de sociale beheersbaarheid van de toenemende stroom asielzoekers. Door de opvang van asielzoekers tot rijksverantwoordelijkheid te rekenen is voorkomen dat asielzoekers zich in de grote steden concentreren of doelloos over straat zwerven. Dit betekent een betere garantie voor rust in de samenleving.

Samenvattend kan geconstateerd worden dat de opvang van asielzoekers drie functies kent. Ten eerste beschikbaarheid t.b.v. de Justitie-procedure, ten tweede een het aanbieden van een - aan de fase waarin de asielzoeker zich bevindt - aangepast opvangprogramma teneinde integratie op een later tijdstip te bevorderen en ten derde vergroting van de sociale beheersbaarheid van het asielzoekersvraagstuk¹.

2 Knelpunten

De huidige knelpunten bij de opvang in de vorm van (kortweg) te geringe opvangcapaciteit en het moeten uitwijken naar dure noodvoorzieningen komen voort uit:

- a. knelpunten die gelegen zijn bij de instroom. Het betreft hier met name het achterhaald zijn van de veronderstellingen terzake van de instroom die gehanteerd zijn bij het op 1 januari 1992 ingevoerde NTOM. De opvangcapaciteit van dat model is gebaseerd op een instroom van 20.000 op jaarbasis (later bijgesteld tot 24.000) en een te hoog gebleken percentage kennelijk-ongegronden (50% in plaats van werkelijk zo'n 10%). Hoewel enige flexibiliteit in het model was ingebouwd, bleek de opvangcapaciteit ontoereikend om de stijgende lijn in de instroom én de daarbij incidenteel optredende hoge instroompieken (december 1993!) op kwalitatief verantwoorde wijze (sober maar humaan) op te vangen.
- b. knelpunten bij de verzoekbehandeling in de vorm van langere termijnen voor de

1. Zie voor de hierbovengenoemde uitgangspunten en functies van de opvang o.a. de brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 september 1986, 18.940, nr 25, de brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 november 1991, 22.146, nr 22 en de Memorie van Toelichting bij de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23.540, nr 3.

afhandeling van asielverzoeken dan voorzien, dit als gevolg van te geringe behandelingscapaciteit en aanzienlijk tijdsbeslag van rechterlijke procedures;

- c. knelpunten bij de uitstroom, met name doordat bij de uitstroom naar reguliere huisvesting de medewerking van gemeenten niet adequaat was en te weinig huisvesting beschikbaar is;
- d. knelpunten bij de heenzending: een groter aantal, in enige opvangvorm verblijvende technisch onverwijderbaren en beleidsmatig onverwijderbaren terzake waarvoor het uitgangspunt van het NTOM was dat de helft van het aantal gedoogden op enig moment tijdens hun gedoogperiode wordt uitgezet. Daarnaast is er ook de juridische onmogelijkheid afgewezen asielzoekers tegen hun wil uit de opvang te verwijderen.

2.1 Knelpunt in de bestuurlijke constellatie: afhankelijkheid

De omvang van de centrale opvang wordt bepaald door de instroom van asielzoekers en de duur van de asielprocedure enerzijds, en de uitstroom naar de gemeenten van asielzoekers (decentrale opvang) en statushouders (reguliere huisvesting) anderzijds. Tot nu toe heeft de druk altijd een uitweg gezocht naar de plek met de minste weerstand in het systeem: de centrale opvang. De combinatie van de hoge instroom en de stagnerende uitstroom maken het echter in de huidige bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten bijna onmogelijk voldoende centrale opvang beschikbaar te krijgen. Dit probleem is juist zo groot geworden doordat de bestuurlijke, maar ook de praktische mogelijkheden, onvoldoende zijn om meer centra in gemeenten te realiseren. Het instrument van de Nimby-wetgeving wordt algemeen gezien als een uiterste middel om de gemeenten te verplichten om in te stemmen met de vestiging van een opvangcentrum, maar wordt dus niet ingezet als dat niet absoluut noodzakelijk is. Daarbij kan de minister van WVC niet alléén een centrum vestigen, daarvoor is medewerking van Binnenlandse Zaken (politie) O&W (onderwijs) Justitie (m.n. als het een OC betreft) en Financiën (geld) noodzakelijk.

De decentrale huisvesting voor asielzoekers wordt slechts op vrijwillige wijze beschikbaar gesteld. En voor de reguliere huisvesting voor statushouders is thans een wettelijk afdwingbare regeling in voorbereiding. Tot op heden is slechts het tamelijk vergaande middel van een aanwijzing door de stas. VROM, als uiterste sanctie, voorhanden. Ondanks allerlei afspraken met de gemeenten, die thans op basis van vrijwilligheid zijn gemaakt, loopt het rijk, in casu de minister van WVC, tegen door anderen opgeworpen barrières en problemen aan, maar bevindt zich niet in de bestuurlijke positie die te slechten en op te lossen. Oplossingen hangen namelijk af van de mogelijkheid en de bereidheid van andere ministers of bestuurslagen om daar iets aan te doen. Hierdoor ontstaat een bestuurlijk onwerkbare en onhoudbare situatie. In het systeem worden steeds

meer verfijningen (OC, AZC, DOC, Pré-OC, noodopvang, decentrale opvang, omgeklapte decentrale opvang, onttrokken decentrale opvang) aangebracht, wat weinig oplost en de bestuurbaarheid alleen maar bemoeilijkt.

2.2 Intrinsieke knelpunten; kwantiteit en kwaliteit

Bij de intrinsieke knelpunten is het centrale thema: het niet structureel kunnen plannen van centrale opvanglokaties. Omdat de opvang van asielzoekers nog steeds in onvoldoende mate als een structurele aangelegenheid wordt beschouwd, moet er steeds van dag tot dag gereageerd worden op toenames in de instroom. Onder hoge druk moet dan naar accommodaties gezocht worden, en bedrijfs-economisch onverantwoorde investeringen gepleegd worden. Op dit moment wordt geld gestoken in lokaties die al jaren dicht staan en voor veel geld weer bedrijfsklaar moeten worden gemaakt (bejaardenhuizen, revalidatiecentra enz.) Wellicht kan met langere termijn planning voor minder geld hetzelfde kwaliteitsniveau bereikt worden. Hier heeft het kwantiteitsaspect invloed op de kwaliteit.

Door de huidige situatie in de opvang staat tevens een van de uitgangspunten van het opvangbeleid onder druk, nl. dat de fase in de opvang niet meer overeenkomt met de fase van de juridische procedure waarin de asielzoeker verkeert. M.a.w. de problemen die zich in de Justitie-keten voordoen, interfereren hier met de opvang-keten.

Een ander knelpunt bij de kwaliteit van de opvang is het volgende: door asielzoekers te lang passief te houden wordt het een probleem dat men zich dicht op elkaar bevindt (gemm. 4 m² in Nederland t.o. gemm. 5 m² in Duitsland). In varianten waarbij asielzoekers zeer geconcentreerd gehuisvest worden (Veluwe-variant) zal rekening gehouden moeten dat kwaliteit in sterke mate afhankelijk is van kwantiteit en andersom.

Tenslotte speelt het probleem dat de rekening voor lange tijd niet integreren, bij de definitieve huisvesting in de gemeenten betaald wordt.

Uitstroom: beschrijving van het huidig model

1 Uitgangspunten, doel, doelgroepen en instrumenten van het huidig beleid

Van uitstroom uit de centrale en decentrale opvang kan sprake zijn vanaf het moment dat aan een asielzoeker een status is verleend. De gemeenten krijgen te maken met ex-asielzoekers van tweeërlei herkomst: de statushouders die vanuit een AZC (centrale opvang) komen en zich voor het eerst vestigen in een gemeente, en statushouders die zich als asielzoeker in de gemeente hebben gevestigd in een ROA-woning en pas daarna een status hebben verkregen. De uitplaatsing van asielzoekers in procedure naar ROA-woningen in de gemeenten komt in deze bijlage niet de orde (zie bijlage over de opvang). In dit hoofdstuk komt allereerst de huisvesting van statushouders aan de orde en daarna het integratietraject voor statushouders in de gemeenten.

1.1 Huisvesting

De eerste noodzaak voor een statushouder is om komend vanuit de opvang te kunnen beschikken over een (reguliere) woning of woonruimte. In het huidige model is er tot maart 1993 van uitgegaan dat de gemeenten vanuit hun reguliere volkshuisvestingstaak bereid en in staat zijn om alle statushouders aan passende huisvesting te helpen. In maart 1993 zijn tussen het kabinet en de VNG voor het eerst afspraken gemaakt over een taakstelling voor de gemeenten voor de reguliere huisvesting van 30.000 statushouders in de periode tot 1 mei 1994 (zie verder onder 2.1).

De wettelijke basis voor de huisvesting van statushouders is gelegen in de Huisvestingswet. Statushouders behoren tot de zgn. doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Dat betekent dat gemeenten bij het toewijzen van goedkope woonruimte zoveel mogelijk aan woningzoekenden behorend tot de doelgroep voorrang dienen te geven. In de Huisvestingswet is - met het oog op de relatief zwakke positie van statushouders op de woningmarkt (technisch daklozen) - in artikel 68 een bepaling opgenomen dat de minister aan gemeenten een aanwijzing kan geven.

Om de gemeenten in staat te stellen reguliere woonruimte beschikbaar te stellen aan statushouders is meerdere malen besloten om het woningbouwprogramma te verhogen. In 1992 is het programma met 1.400 woningen structureel verhoogd ten opzichte van de ramingen. In 1993 is in het accord met de VNG een nieuwe, eenmalige verhoging met 7.500 woningen overeengekomen. Per circulaire van juni 1993 is daarvoor een bedrag van f 30 mln. voor de kopkosten beschikbaar gesteld.

Voor 1994 is met de VNG opnieuw een afspraak gemaakt om het bouwprogramma eenmalig met 7.500 woningen te verhogen. Ook voor deze verhoging is per circulaire een bedrag van f 30 mln. voor de kopkosten beschikbaar gesteld.

Algemeen wordt in de ramingen voor de woningbouwprogramma's rekening gehouden met de immigratie op basis prognoses van het CBS. Bij hogere prognoses wordt het woningbouwprogramma in de volgende begroting naar boven bijgesteld.

1.2 Integratie

Vanaf het moment van uitplaatsing van statushouders naar de gemeente begint het eigenlijke integratietraject. In de AZC's is weliswaar reeds een start gemaakt met op integratie gerichte activiteiten, maar deze activiteiten zijn alleen bedoeld om voor te bereiden op het integratietraject in de gemeenten (zie de bijlage over de opvang).

Het huidige beleid gaat er van uit dat statushouders - hier worden bedoeld houders van een A-status of een vergunning tot verblijf - worden beschouwd als ingezetenen van ons land en daarom recht hebben op alle voorzieningen die openstaan voor alle ingezetenen. Dat betekent dat A-statushouders en VTV-ers een beroep kunnen doen op de verschillende wetten (Onderwijswet, Welzijnswet, Huisvestingswet, etc.) waar het gaat om de verschillende voorzieningen. In bijlage 1 bij deze beschrijving wordt een overzicht gegeven van de voorzieningen waarop de statushouders een beroep kunnen doen. Met uitzondering van de studiefinanciering voor VTV-ers, die pas na 3 jaar verblijf beschikbaar komt, kunnen A-statushouders en VTV-ers gebruik maken van alle voorzieningen.

De gedoogden - een categorie die per 1 januari 1992 in de ROA is opgenomen - zijn asielzoekers die een voorlopige status krijgen aangeboden op voorwaarde dat zij hun asielverzoek vooralsnog intrekken. Voor deze gedoogden heeft het kabinet besloten tot een gefaseerd traject van integratie. Deze categorie heeft daardoor gedurende de periode met de gedoogdenstatus minder mogelijkheden om een beroep te doen op bestaande voorzieningen (zie bijlage 2).

Per 1 januari 1994 is de voorlopige vergunning tot verblijf (VVTV) ingevoerd. Deze status is bedoeld voor gedoogden en ontheemden. Deze laatste groep valt daarmee niet meer onder de centrale of decentrale asielzoekersopvang (TROO), maar komt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, zoals met de VNG is overeengekomen in het bestuurlijk overleg van 20 januari 1994. Voor de VVTV-ers heeft het kabinet besloten tot het hanteren van het model van gefaseerde integratie, dat sinds 1992 geldt voor gedoogden (zie verder onder 4.1).

De integratie van statushouders in de Nederlandse samenleving is een taak voor de gemeenten. Deze verantwoordelijkheid - met uitzondering van die voor de VVTV-ers - is bij de gemeenten niet omstreden.

De basis voor deze verantwoordelijkheidsverdeling is te vinden in het "In-huis-model" voor vluchtelingen dat sinds 1981 wordt gehanteerd. Uitgangspunt van dit model is een zo kort mogelijke centrale opvang van uitgenodigde vluchtelingen onder rijksverantwoordelijkheid en vervolgens decentrale opvang onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Uiteindelijk doel van het model is het bevorderen van een zo snel mogelijke zelfstandigheid van de A-statushouders in de Nederlandse samenleving. Om dit proces te bevorderen heeft de toenmalige minister van CRM per 1 januari 1982 een faciliteitenregeling alleen voor A-statushouders aan gemeenten beschikbaar gesteld. De reden is: "omdat de rijksoverheid beseft dat gemeenten binnen hun eigen (financiële) mogelijkheden weinig of geen kans zien om de benodigde extra inspanningen te verrichten voor de opvang, introductie en maatschappelijke oriëntatie van vluchtelingen". Deze regeling viel vanaf 1983 onder de Rijksregeling Welzijn Minderheden. Na het tot stand

komen van de Welzijnswet is deze regeling gebracht onder een AMvB ex artikel 13 en 14 van deze wet.

Per 1 januari 1992 is ook een stimuleringsuitkering voor houders van een VTV op humanitaire gronden zonder beperking van kracht geworden. Het is een analoge regeling met enkele verschillen in de uitwerking (zie bijlage 3 voor een overzicht van de stimuleringsuitkeringen tot 1 september 1993).

Per 1 januari 1993 is ook een stimuleringsuitkering op een lager niveau van kracht geworden voor gedoogden (zie bijlage 3).

Per 1 september 1993 zijn alle regelingen geharmoniseerd tot de Bijdrageregeling opvangprogramma's verblijfsgerechtigden (BOV): "Onder verblijfsgerechtigden moeten worden verstaan die vluchtelingen en ex-asielzoekers, die een relevante verblijfstitel op grond van de Vreemdelingenwet hebben, die recht geeft op toegang tot de reguliere voorzieningen" (Staatsblad 1993, 457). Door een wijziging van de ROA (Rijksregeling Opvang Asielzoekers) wordt voor gedoogden het aan de gemeenten toe te kennen bedrag voor het door dezen te entameren opvangprogramma gelijkgesteld met de uitkering voor A-statushouders en VTV-ers.

De stimuleringsuitkering heeft tot doel de zelfredzaamheid van statushouders in de Nederlandse samenleving te bevorderen. De uitkering komt beschikbaar voor gemeenten die statushouders regulier vestigen en vormt een aanvullende bijdrage in de kosten die een gemeente maakt voor het realiseren van het opvangprogramma.

De stimuleringsuitkering bedraagt éénmalig f 5.000 per verblijfsgerechtigde - inclusief gedoogden - van 18 jaar en ouder op het moment van statusverlening. In het bestuurlijk overleg van 20 januari 1994 is met de VNG overeengekomen deze uitkering in 1994 eenmalig te verhogen tot f 8.000 voor de statushouders die door de gemeenten in het kader van de taakstelling 1994 (van 1 mei t/m 31 december) worden gehuisvest.

Er is nog een tweede uitkering op basis van de BOV mogelijk. Deze bedraagt f 300 per persoon ongeacht de leeftijd voor gemeenten die tegelijkertijd 30 personen of meer vanuit een centrale opvangvoorziening regulier huisvesten. Deze uitkering is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die een gemeente hierbij maakt.

De stimuleringsuitkering van f 5.000 is met name bedoeld voor het opzetten van een opvangprogramma door de gemeenten. Bij het formuleren van de voorwaarden voor het opvangprogramma is volgens de bijdrageregeling de individuele trajectbenadering het uitgangspunt. Deze impliceert een op maat gesneden traject per individu dat gericht is op sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid. Bij gedoogden moet rekening worden gehouden met het gefaseerde integratiemodel waartoe in 1992 is besloten (zie onder 4.1).

Gemeenten hebben niet alleen te maken met statushouders. Jaarlijks komt een groot aantal nieuwkomers in het kader van de gezinshereniging en -vorming naar Nederland, die zich bij (aanstaande) familie vestigen. Van deze groep behoeven ook velen een eerste opvang om een start in de Nederlandse samenleving te kunnen maken. Tot 1994 heeft het ministerie van WVC geëxperimenteerd met opvangprojecten voor nieuwkomers boven 18 jaar in een 18-tal gemeenten. Vanaf 1994 kunnen gemeenten met meer dan 50

nieuwkomers uit de vier grootste doelgroepen van het minderhedenbeleid (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen) gebruik maken van de middelen die daarvoor structureel zijn vrijgemaakt (f 32 mln. in 1994 oplopend tot f 36 mln. vanaf 1995). Deze additionele middelen, beschikbaar gesteld op basis van de Welzijnswet, zijn bedoeld voor het opzetten van een integratieprogramma voor daarvoor in aanmerking komende nieuwkomers. Het is de bedoeling deze opvang in 1996 sluitend te krijgen, dat wil zeggen dat alle daarvoor in aanmerking komende nieuwkomers een opvangprogramma kan worden geboden. In de circulaire waarin deze regeling aan de gemeenten bekend is gemaakt (93-091, 2 december 1993) worden de gemeenten opgeroepen "op lokaal dan wel regionaal niveau te komen tot bundeling dan wel afstemming met de integratie van verblijfsgerechtigden". Immers, de behoeften op het terrein van Nederlandse taal en maatschappelijke oriëntatie zijn voor nieuwkomers en statushouders vergelijkbaar.

Zoals gezegd starten de integratieve activiteiten van statushouders pas na uitplaatsing naar de gemeenten. Een uitzondering daarop vormt het onderwijs: vanaf het moment van statusverlening kunnen niet-leerplichtige statushouders gebruik maken van onderwijsvoorzieningen voor volwassenen, ook wanneer zij zich nog in de centrale opvang bevinden. Dat is ook de reden geweest waarom het ministerie van O&W en het CBA in 1993 eenmalig een bedrag van f 12 mln. beschikbaar hebben gesteld voor het organiseren van 3.500 cursussen Nederlands als tweede taal voor statushouders die zich nog in de AZC's bevonden.

Voor leerplichtige kinderen is de deelname aan het regulier onderwijs al toegestaan vanaf het moment van de aanvraag van het asielverzoek. Daarvoor zijn speciale voorzieningen getroffen in de AZC's (zie bijlage over de opvang). Na uitplaatsing naar gemeenten gaan de kinderen deelnemen aan het reguliere onderwijs. In een aantal grotere plaatsen zijn aparte opvangklassen voor zij-instromers, waar deze kinderen dan naar toe kunnen.

De statushouders - met uitzondering van de gedoogden en vanaf 1 januari 1994 de VVTV-ers, die een gefaseerde integratie kennen - kunnen verder net als alle andere ingezetenen gebruik maken van (collectieve) voorzieningen en mogen dus ook gewoon werken.

Hieronder wordt een opsomming gegeven van de voorzieningen waar het om gaat. Het is niet mogelijk aan te geven op welke schaal en in welke mate statushouders gebruik maken van de bestaande voorzieningen. Er bestaat bij de voorzieningen geen registratie waar dit gebruik wordt bijgehouden.

Het betreft de volgende voorzieningen:

1. uitkeringen

A-statushouders en VTV-ers hebben het recht om in een situatie waarin zij niet kunnen beschikken over eigen inkomsten uit werk of vermogen, een beroep te doen op een uitkering in het kader van de ABW. De gemeenten zijn er aan gehouden deze uitkering te verstrekken, als de betreffende aanvrager voldoet aan de regels die ABW stelt. De verstrekte uitkering wordt op dit moment voor 90% vergoed door het rijk, de overige 10% komt voor rekening van de gemeenten.

Per 1 januari 1992 is een bedrag toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op de extra kosten die geraamd werden voor de gemeenten in verband met de invoering van de categorie gedoogden. Dit bedrag zou in de ramingen oplopen van f 3,0 mln. in 1993 tot f 22,3 mln. in 1997. In 1992 en 1993 zijn de geraamde bedragen uitgekeerd (1992: f 3,0

mln. en 1993: f 8,8 mln.). Inmiddels is de geraamde toevoeging met ingang van 1994 vervallen, omdat is gebleken dat de gedoogden-status niet van de grond is gekomen. Voor de ontheemden in de TROO-regeling, die uiteindelijk een status krijgen, is een vergelijkbare regeling getroffen. Daarvoor is met ingang van 1993 een toevoeging aan het Gemeentefonds geraamd (1993: f 6,2 mln.; 1994: f 21,7 mln.; 1995: f 24,3 mln.; 1996: f 23,3 mln.; 1997: f 22,3 mln.; 1998: f 21,1 mln.). Deze toevoeging loopt nog steeds door.

Voor bijzondere kosten als inrichtingskosten, vervangingsinvesteringen, brillen, etc. kunnen A-statushouders en VTV-ers een beroep op de Bijzondere Bijstand. Deze voorziening is per 1 augustus 1991 gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daarvoor is een bedrag van f 200 mln. toegevoegd aan het Gemeentefonds, aangevuld met f 100 mln. voor intensivering van het beleid. Tijdens het bestuurlijk overleg tussen het kabinet en de VNG van 5 maart 1993 is daarnaast een eenmalige toevoeging voor 1993 van f 40 mln. overeengekomen in verband met de versnelde huisvesting van statushouders in de gemeenten.

2. arbeidsmarktinstrumentarium

GSD en RBA hebben de taak om (langdurig) werklozen zodanig te scholen en begeleiden dat bemiddeling naar de arbeidsmarkt mogelijk is. Statushouders komen in aanmerking voor het algemene arbeidsmarktinstrumentarium bestaande uit scholing en bemiddeling. Voor doelgroepen (langdurig werklozen, minderheden, jongeren) is inmiddels het instrument van individuele trajectbegeleiding ontwikkeld. Als sluitstuk van de arbeidsvoorziening is het instrument banenpools beschikbaar. Voor plaatsing in de JWG komen statushouders alleen in aanmerking voor zover ze een opleiding in Nederland hebben gevolgd.

De Arbeidsvoorziening heeft een apart programma voor uitgenodigde vluchtelingen. Dit houdt in dat in de eerste zes weken van de opvang in Apeldoorn voor iedere daarvoor in aanmerking komende vluchteling aan de hand van een aantal intake-gesprekken een voorlopig bemiddelingsplan wordt opgesteld door consultants personeelsvoorziening vluchtelingen. Zo kan gewerkt worden aan het arbeidsmarktrijs maken van de statushouder. Voor statushouders in de centrale opvang asielzoekers zijn in 1993 in een aantal regio's de zogenoemde 'Aan-het-werk-projecten' gestart.

3. regulier onderwijs

Scholen hebben de taak om kinderen van statushouders in de leerplichtige leeftijd in het regulier onderwijs op te nemen. Dit gebeurt vaak in de vorm van aparte zij-instroomklassen of -projecten.

Via de basiseducatie en het VAVO staan in beginsel cursussen Nederlands en maatschappelijke oriëntatie voor mensen van niet-Nederlandse herkomst ter beschikking. Voor beide vormen van volwassenenonderwijs stelt het ministerie van O&W jaarlijks vaste budgetten aan de gemeenten beschikbaar. De gemeenten hebben de bevoegdheid de inzet van deze middelen te plannen. Daarmee kunnen de gemeenten in principe zelf bepalen of prioriteit wordt gelegd bij de cursussen voor statushouders en nieuwkomers, of bij cursussen voor reeds in Nederland aanwezige doelgroepen van volwassenen met onderwijsachterstanden (allochtonen met taalachterstand, analfabeten, verstandelijk gehandicapten). Gemeenten voegen naast de toegewezen rijksmiddelen jaarlijks uit eigen

budget en uit de middelen van de bijdrageregeling opvang verblijfsgerechtigden in de regel nog enige extra middelen toe aan de basiseducatie en het VAVO.

Tenslotte maakt een deel van niet-leerplichtige statushouders, al dan niet na een voortraject in de basiseducatie en het VAVO, gebruik van onderwijsvoorzieningen in het MBO, HBO en WO. Voor een deel van deze groep geldt daarbij dat zij aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de studiekosten, resp. op studiefinanciering (zie bijlage 2).

Door de grote instroom van statushouders en nieuwkomers is de druk op de reguliere onderwijsvoorzieningen sterk toegenomen. Bij de basiseducatie en het VAVO is daardoor de omvang van de wachtlijsten gegroeid. Door het ministerie van O&W is voor de jaren 1993 t/m 1995 een bedrag van f 106 mln in totaal extra beschikbaar gesteld om de eind 1992 bestaande wachtlijsten te kunnen wegwerken. Inmiddels zijn er met name uit de grote steden signalen gekomen dat ook met deze extra middelen de wachtlijstproblematiek niet kan worden opgelost. Ook een eerste evaluatie van de inzet van de extra middelen laat zien dat ondanks verhoogde inzet van cursussen en een toegenomen bereik onder met name allochtonen, de omvang van de wachtlijsten in stand blijft c.q. in de grote steden groeiend is.

Dat is aanleiding geweest voor de minister van Onderwijs om een commissie onder leiding van mevrouw E. ter Veld opdracht te geven na te gaan op welke wijze de beschikbare middelen voor onderwijs in Nederlands als tweede taal worden ingezet en deze inzet te beoordelen vanuit een oogpunt van efficiency en effectiviteit. Het advies van de commissie Ter Veld valt medio april 1994 te verwachten.

4. sociaal-cultureel werk

Het welzijnsbeleid is sinds enkele jaren gedecentraliseerd naar de gemeenten. Niet bekend is in welke mate statushouders gebruik maken van deze voorzieningen.

Bij de landelijke en regionale steunfunctie-instellingen voor minderheden vindt op dit moment een decentralisatie-operatie plaats. Het is de bedoeling dat op landelijk niveau een grote organisatie tot stand komt van alle categoriale instellingen. De regionale steunfunctie-instellingen worden in eerste instantie gedecentraliseerd naar de provincies.

5. maatschappelijke opvang

Hiervoor geldt hetzelfde als voor het sociaal-cultureel werk.

2 Besluitvorming en organisatie

2.1 Huisvesting: situatie tot 1 mei 1994

Belangrijk voor het functioneren van het huidige uitstroombelastingmodel is het akkoord tussen kabinet en VNG van 5 maart 1993. Toen is een bijzondere (eenmalige!) inspanning van rijk en gemeenten overeengekomen om 30.000 ex-asielzoekers en ontheemden binnen één jaar te huisvesten. Daarmee heeft de huisvesting van statushouders en asielzoekers een meer verplichtend karakter gekregen voor de gemeenten.

Het getal van 30.000 was als volgt opgebouwd:

- ca. 12.000 ontheemden aan wie naar verwachting na 13 april 1993 een verblijfsstatus zou worden verleend;
- ca. 7.000 asielzoekers die in 1993 een status zouden krijgen;
- ca. 11.000 aan wie door het versneld wegwerken van achterstanden in het laatste half jaar van 1992 een status is verleend; daarvan zaten op 1 januari 1993 ca. 6.000 statushouders op decentrale ROA-plaatsen en verbleven ca. 4.000 statushouders in de centrale opvang.

De uitwerking van de met de VNG gemaakte afspraken zijn neergelegd in de circulaire van 29 april 1993, ondertekend door de Minister van WVC en de Staatssecretaris van VROM. De Colleges van GS en de besturen van de volkshuisvestingsregio's zijn verzocht aan de uitvoering van de taakstelling hun medewerking te verlenen, onder meer door mogelijke beletselen weg te nemen.

De circulaire behelst een verzoek aan de gemeenten om in nauw overleg met zowel de sociale als de particuliere verhuurders een zodanig sterke voorrang te verlenen aan statushouders bij de toewijzing van woonruimte, dat in 1993 de toegelaten en nog toe te laten asielzoekers en ontheemde ex-Joegoslaven (de statushouders) regulier worden gehuisvest.

Het verzoek aan de gemeenten is uitgewerkt in een taakstelling per gemeente. De verdeling van de 30.000 statushouders over de gemeenten is geschied op basis van een verdeelsleutel, gebaseerd op het jaarlijks vrijkomend aantal woningen in de betaalbare huurwoningvoorraad (huurprijs f 710,=, prijspeil 1993) in de regio (60 BWS-regio's). Bij de verdeling van de taakstelling binnen de regio zijn gemeenten met meer dan 30.000 woningen enigszins ontzien. Daarmee is zoveel mogelijk rekening gehouden met de situatie op de lokale woningmarkt.

De werkwijze

De gemeenten is verzocht om uiterlijk binnen een maand na verzenddatum circulaire op een bijgevoegd formulier aan te geven hoe zij de taakstelling denken te realiseren. Er is rekening gehouden met een aanlooperperiode van 3 maanden, onder meer voor het maken van nadere afspraken op lokaal niveau of in regionaal verband.

Gemeenten mogen in regionaal verband een andere taakverdeling overeenkomen, mits dit de totale taakstelling voor de regio niet aantast. De rest van de taakstelling dient over de resterende 9 maanden proportioneel gerealiseerd te worden. Verzocht is om waar mogelijk de taak nog in 1993 te realiseren.

De door de gemeenten gedane toezeggingen op de teruggezonden formulieren worden geregistreerd. Feitelijke levering geschiedt door melding van beschikbare woonruimte op speciale formulieren aan de COA. De COA wijst de statushouders aan, die hierop kunnen worden gehuisvest, volgens het "first-in, first-out-principe". Voor het vastleggen van de toezeggingen en feitelijke leveringen is inmiddels een computerprogramma ontwikkeld en ingevoerd. Daarmee is het mogelijk dagelijks een stand van zaken op te maken.

Om te voorkomen dat gemeenten vooral reeds decentraal opgevangen (ROA) asielzoekers na statusverlening regulier huisvesten en daardoor statushouders te lang in de centrale

opvang moeten verblijven, is gemeenten verzocht om de plaatsen "om en om" voor statushouders uit de centrale opvang en uit de gemeentelijke ROA te bestemmen.

Voor een succesvolle realisatie van de taakstellingen zijn in maart 1993 met de VNG de volgende flankerende maatregelen overeengekomen:

- compenserende nieuwbouw van 7.500 woningen (is mogelijk binnen de bestaande BWS-budgetten);
- tegemoetkoming in inrichtingskosten en het gebruiksklaar maken van woningen.

Handhaving

Op basis van de Huisvestingswet en het Besluit beheer sociale-huursector kunnen de gemeenten indringend worden bewogen (aanwijzingsinstrument) om de taakstelling te volbrengen. De basis daarvoor ligt in artikel 68 van de Huisvestingswet (zie bijlage 1): "Voor zover zulks noodzakelijk is met het oog op de huisvesting van één of meer personen die ingevolge de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) als vluchteling zijn toegelaten, en die in verband met die omstandigheid hulp behoeven bij het vinden van een voor hen passende woonruimte, kan Onze Minister aan burgemeester en wethouders van een gemeente schriftelijk een aanwijzing geven met betrekking tot de voorziening in de huisvesting van die persoon of personen."

Van deze aanwijzingsbevoegdheid is door de minister van VROM tot heden nog geen gebruik gemaakt.

Indien een gemeente geen gevolg geeft aan het verzoek om aan de taakstelling te voldoen en ook een aanwijzing niet het gewenste resultaat heeft, dan kan de Minister (bij inschatting, dat een dergelijke maatregel de ontstane impasse zou kunnen doorbreken) de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK) voor die specifieke gemeente weer van toepassing verklaren. Hierdoor kan het Rijk de RVK-woningen in de desbetreffende gemeente waarop nog een claim ligt, opeisen.

Resultaten

Van de in 1993 afgesproken 30.000 plaatsen zijn er door de gemeenten ca. 28.000 toegezegd tot 1 mei 1994. Daarvan zijn er per eind maart 1994 feitelijk 22.279 door de gemeenten geleverd, waarvan 3.570 nog moeten worden gecontroleerd. Dat zijn gevallen waarbij de formulieren onvolledig zijn ingevuld dan wel moet worden nagegaan bij Justitie of het daadwerkelijk om een echte statushouder gaat.

Daarnaast hebben de gemeenten nog de taak om het aantal decentrale ROA-plaatsen op te voeren van 23.789 (per 1 maart 1994) naar de beoogde 30.000 van de 2%-taakstelling. Gedeeltelijk kan dat worden gerealiseerd door het inzetten van wisselwoningen (zie 4.2).

3 Kosten van de uitplaatsing uit de (de)centrale opvang

Bij de Centrale Opvang Asielzoekers is een aparte afdeling voor de uitplaatsing van statushouders naar de gemeenten. De kosten van deze afdeling bedragen op jaarbasis f 1 miljoen.

Voor de overige kosten wordt verwezen naar het overzicht dat elders in dit rapport wordt gegeven.

4 Ingezette en voorgenomen wijziging van het beleid

4.1 Gevolgen van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet

Met ingang van 1 januari 1994 is de nieuwe Vreemdelingenwet van kracht geworden. Met deze wet is een nieuwe categorie statushouders ontstaan van een grote omvang: de VVTV-ers, de personen die een voorwaardelijk vergunning tot verblijf krijgen. Het gaat hierbij om de gedoogden en ontheemden, aan wie Justitie een voorwaardelijke vergunning verstrekt. De verwachting is dat het jaarlijks zal gaan om 50% van alle statusverleningen.

Deze specifieke categorie mag niet direct integreren, maar kent een integratie in drie fasen, vergelijkbaar met de integratie van gedoogden, waartoe in 1992 is besloten:

- in het eerste jaar mag basiseducatie worden gevolgd;
- in het tweede jaar mag beroepsgerichte educatie worden gevolgd ter voorbereiding op de toetreding tot de arbeidsmarkt. Ook mag er kortdurende seizoenarbeid worden verricht;
- in het derde jaar mag gestart worden met werken.

Na drie jaar kunnen VVTV-ers, wanneer ze niet zijn uitgezet, een VTV (vergunning tot verblijf) krijgen.

Gedurende deze drie jaar zullen de VVTV-ers voor hun inkomen geen recht kunnen doen gelden op de bijstand. Het kabinet heeft in november 1993 besloten tot het invoeren van een voorliggende voorziening voor deze categorie. In het bestuurlijk overleg tussen rijk, VNG en IPO van 20 januari 1994 is besloten dat deze voorliggende voorziening zal voortbouwen op de huidige ROA-regeling. Het streven is deze regeling in te laten gaan met ingang van 1 mei 1994. De wettelijke regeling voor de voorliggende voorziening wordt voorbereid door het ministerie van SZW in samenwerking met de meest betrokken departementen en zal per 1 januari 1995 ingaan.

De eerste raming van de kosten die met de voorliggende voorziening zijn gemoeid komt neer op een jaarlijks bedrag van f 309 mln. in 1995 oplopend tot f 618 mln. vanaf 1997.

Mede door deze verandering en de afspraken met de gemeenten over de huisvesting zal het aantal statushouders dat naar de gemeenten zal worden uitgeplaatst, in 1994 sterk groeien. Daarmee zal de druk op de reguliere voorzieningen toenemen. Voor de gemeenten met grote concentraties statushouders zal dit naar verwachting extra problemen opleveren. Bij de meerjarenbegrotingen voor de meeste voorzieningen wordt op dit moment rekening gehouden met de immigratie. De indruk bestaat echter dat de gehanteerde prognoses niet meer adequaat zijn.

4.2 Huisvesting

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de korte en lange termijn. Op de korte termijn zal verder gewerkt worden met het instrument van de bestuurlijk overeengekomen taakstellingen voor de gemeenten. Voor de lange termijn - na 1 januari

1995 - wordt uitgegaan van een wettelijke regeling van de verdeling over en opname van statushouders door de gemeenten.

Korte termijn (1994)

In het bestuurlijk overleg van 24 november 1993 hebben alle partijen (VNG, IPO en Rijk) hun verantwoordelijkheid voor de realisering van beide taakstellingen herbevestigd. Het gaat daarbij om de taakstelling voor de gemeenten tot 1 mei 1994 30.000 reguliere plaatsen voor statushouders te realiseren en tevens te voldoen aan de afspraak om de 2%-taakstelling (30.000) aan decentrale ROA-opvangplaatsen.

Gemeenten worden op beide taakstellingen afgerekend. Dit betekent, dat de nieuwe taakstelling voor reguliere huisvesting statushouders 1994 voor een gemeente zal worden opgehoogd met het door die gemeente opgelopen tekort aan geleverde plaatsen voor de beide eerdere taakstellingen.

Reguliere huisvesting van statushouders - vooral om het stuwmeer van statushouders in de centrale opvang weg te werken - heeft de hoogste prioriteit. Om een versnelling van de doorstroming van statushouders uit de centrale opvang naar de reguliere woningmarkt te effectueren, kan de gemeente ook gebruik maken van de vrijkomende decentrale opvangplaatsen. Daarmee zal de gemeente de facto de ROA-opvangplaats 'omklappen'. Daarmee wordt het volgende bedoeld. Als een in een ROA-woning verblijvende statushouder drie maanden na de uitreiking van de status nog niet regulier is gehuisvest, worden de ROA-bijdragen door WVC stopgezet. De ROA-plaats zal daarmee administratief worden beschouwd als reguliere huisvesting en worden geregistreerd als een 'tijdelijk onttrokken ROA-plaats'.

Binnen uiterlijk zes maanden na deze tijdelijke onttrekking zal door de gemeente een vervangende ROA-plaats moeten worden geleverd, dan wel in reguliere huisvesting moeten worden voorzien, zodat de oorspronkelijke ROA-plaats weer vrijkomt. Gebeurt dat laatste niet dan wordt de onttrokken plaats als 'omgeklapt' beschouwd en telt daarmee mee bij de taakstelling voor de reguliere huisvesting.

Gemeenten kunnen wanneer zij andere tijdelijke woonruimte aanbieden ten behoeve van de decentrale opvang, gebruik maken van vele woonvormen van tijdelijke aard. Daarbij kan ook gedacht worden aan de inzet van wisselwoningen. Op deze wijze kan bereikt worden dat beide huisvestingstaakstellingen tegelijkertijd gerealiseerd worden.

Gemeenten zullen pro-actief worden benaderd. Het Rijk zal de gemeenten 'aanjagen' om de taakstelling te realiseren, zodat ook voldoende plaatsen ten behoeve van de statushouders uit de centrale opvang beschikbaar komen. De COA zal in het kader van de door het Rijk gemaakte afspraken bij de plaatsing (model Tilburg/Helmond) actief kandidaten voor reguliere huisvesting aanbieden. Dit om bij het vrijkomen van woningen de periode van (frictie-)leegstand tot een minimum te beperken.

De stand van zaken rond de realisatie van beide taakstellingen wordt per gemeente en per BWS-regio bijgehouden. IPO en VNG hebben toegezegd actief in voorlichtende en overtuigende zin ondersteuning te geven aan dit proces. Provincies zullen een faciliterende rol spelen. Daarbij kan gedacht worden aan bemiddeling tussen gemeenten binnen een regio en tussen regio's onderling; aan versnelling van de toegestane bouwinspanningen

(ophoging richtgetallen); en het waar mogelijk wegnemen van planologische belemmeringen.

Voor de **overgangstermijn van 1 mei 1994 tot 31 december 1994** is in het bestuurlijk overleg - gelet op het feit, dat er voor 1 mei 1994 geen wettelijk regeling zal zijn - een nieuwe taakstelling van 37.000 huisvestingsplaatsen voor statushouders (A-status, VTV én nu ook VVTV) geformuleerd. In de circulaire MG 94-08 "Taakstelling huisvesting statushouders en opvang asielzoekers 1994", d.d. 3 maart 1994, worden de taakstelling 1994 en de flankerende maatregelen uiteengezet.

Om onnodige bureaucratie te voorkomen c.q. snelheid te garanderen, zal afgezien worden van de "toezeggingen-fase". Gemeenten zullen gehouden zijn deze taakstelling uit te voeren. De verdeelsleutel wordt in dit geval - gelet op het feit, dat de 2‰-taakstelling en de taakstelling reguliere huisvesting statushouders samengevoegd - gebaseerd op 50% gewicht aan het criterium mutaties in de betaalbare huurwoningvoorraad en 50% gewicht aan het criterium bevolkingsomvang.

Gemeenten die vanaf 1 mei 1994 de huidige taakstelling van 2‰ van het inwonertal voor de decentrale ROA hebben gehaald, kunnen in de periode tot 1 januari 1995 de ROA-taakstelling afbouwen tot 1‰.

De nieuwe taakstelling wordt geflankeerd met maatregelen op het terrein van huisvesting door de mogelijkheid te openen voor gemeenten om wisselwoningen in te zetten en om 7.500 extra sociale huurwoningen te realiseren. Voor dit laatste is opnieuw een regeling gemaakt waarmee de gemeenten tot een bedrag van in totaal f 30 mln. tegemoetkoming kunnen krijgen voor de kopkosten (zie de circulaire MG 94-09 "Extra impuls woningbouw", d.d. 3 maart 1994). Hiervoor zal worden gebruik gemaakt van terugvloeiende spaarmiddelen uit het BWS.

Inzet van wisselwoningen

Voor het Rijk is een belangrijke overweging om de tijdelijke inzet van wisselwoningen (van een bescheiden kwaliteitsniveau) te accepteren, de noodzaak om de doorstroming van statushouders uit de centrale opvang te versnellen. De VNG heeft de noodzaak tot versnelling erkend, maar acht de noodzaak tot de inzet van wisselwoningen eveneens gelegen in het oplopende woningtekort.

Dat wil echter niet zeggen, dat andere vormen van onderdak voor asielzoekers en statushouders niet mogelijk zijn. Aanpassing van gebouwen is mogelijk met gebruikmaking van BWS-budgetten. Hierin hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid.

Kamergewijze verhuur kan eveneens bijdragen in het creëren van voldoende ruimte in de voorraad om statushouders te huisvesten.

Wisselwoningen moeten voor asielzoekers, VVTV-ers en andere statushouders afkomstig uit de centrale opvang ingezet kunnen worden. Door geen enkele van deze categorieën uit te sluiten, wordt voldoende perspectief geboden voor een langere exploitatie (5 jaar). De exploitatie moet zoveel mogelijk uit de bestaande kanalen (bijstand, ROA-bijdrage, voorliggende voorziening voor VVTV-ers) gefinancierd worden. Dit stelt beperkingen aan de maximale hoogte van de huurprijs. Louter financiering uit bovengenoemde kanalen blijkt echter niet geheel mogelijk. Een extra financiële injectie is derhalve noodzakelijk, zelfs als wisselwoningen voor 3 à 4 alleenstaande statushouders worden ingericht.

Met de VNG en het IPO is overeengekomen om een zo eenvoudig mogelijke financieringsregeling te treffen: een forfaitaire eenmalige bijdrage per wisselwoning om de ontsluitingskosten (zoveel mogelijk) te dekken. Een reële inschatting van deze kosten beloopt f 12.500 per wisselwoning. Het Rijk heeft zich verplicht deze ontsluitingskosten in 1994 voor maximaal 2.500 wisselwoningen te financieren (f 31,25 mln.). Per 3 maart 1994 is de circulaire MG 94-07 "Stimuleringsregeling wisselwoningen voor asielzoekers en statushouders" door het ministerie van VROM uitgebracht. De regeling is opgehangen aan art. 52 Besluit Woninggebonden Subsidies. De regeling is maximaal één jaar geldig en is alleen van toepassing op wisselwoningen, die aangeboden worden aan asielzoekers, VVTV-ers en statushouders uit de centrale opvang.

Verdeelmechanisme taakstelling na 1 januari 1995

Naar aanleiding van het akkoord dat op 20 januari is gesloten met de VNG en het IPO over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de huisvesting van asielzoekers en statushouders is een wetsvoorstel (wijziging Huisvestingswet) in procedure gebracht, waarin de gemeentelijke zorgplicht voor huisvesting van statushouders, als complement van de zorgplicht van het Rijk voor de opvang van asielzoekers die in procedure verblijven, en de afbakening van die zorgplicht voor afzonderlijke gemeenten door middel van een verdeelsleutel zijn vastgelegd.

In feite wordt hiermee gevolg gegeven aan de afspraak, dat in het vervolg een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse overheidslagen dient te bestaan om slagvaardig in de huisvesting van deze categorieën te kunnen voorzien. Deze verwachting stoelt op het besef dat gemeenten en andere lokale actoren beter in staat zijn met de hen ter beschikking staande instrumenten adequaat en tijdig voldoende woonruimte te creëren voor de opvang van statushouders, dan het Rijk ooit zou kunnen.

Het wetsvoorstel voorziet naast de zorgplicht voor gemeenten om per kwartaal in de huisvesting van een volgens de in de wet neergelegde formule aantal statushouders, waaronder VVTV-ers, te voorzien ook in de positie van de provincie. Tot voor kort speelde de provincie alleen in uitzonderingsgevallen een rol bij de uitvoering van gemeentelijke taakstellingen. Vanaf 1 januari 1995 zal de provincie de volgende taken uitvoeren:

- de uit de wet voortvloeiende verdeling van de kwartaaltaakstelling over de gemeenten kan worden aangepast aan de woningmarktsituatie waarin de (regio's) van gemeenten zich bevinden. De provincie kan hiertoe een besluit nemen na overleg tussen en met de betrokken gemeenten. Het initiatiefrecht om te komen tot een 'herverdeling' van gemeentelijke taakstellingen ligt zowel bij de provincie als bij de afzonderlijke gemeenten;
- de provincie zal eveneens toezien op de realisatie van de kwartaaltaakstelling door de gemeenten. Hiertoe is specifiek in de wet een 'taakverwaarlozingsregeling' opgenomen, waardoor de provincie indien nodig kan ingrijpen. Deze toezichthoudende taak past binnen de algemene ordening van verantwoordelijkheden in de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening;
- de provincie zal tenslotte bevoegd zijn om bij gemeentelijke herindeling voor één jaar de bevolkingsomvang van de nieuwe gemeente(n) vast te stellen, voor zover er geen CBS-bevolkingscijfer voor die gemeente(n) beschikbaar zijn.

De minister van Justitie maakt tenslotte een kwartaal voor het begin van de kwartaaltaakstelling na overleg met de minister van WVC, zoals nu ook gebruikelijk is, een prognose bekend van het te verwachten aantal te huisvesten statushouders in de betrokken periode. De minister baseert zich daarbij op de op dat moment bekende cijfers met betrekking tot de hoogte en samenstelling van de instroom van asielzoekers en de ervaring van voorgaande jaren met betrekking tot seizoensinvloeden op de hoogte van de instroom.

Op 22 maart 1994 is - na goedkeuring in het kabinet - een adviesaanvraag naar de Raad voor de Volkshuisvesting uitgegaan. Op 24 maart 1994 is de Tweede Kamer zoals gebruikelijk een afschrift van deze adviesaanvraag toegezonden.

5 Beleid in het buitenland

5.1 Duitsland

De korte eerste opvang van asielzoekers vindt plaats in centra onder verantwoordelijkheid van het Bundesamt für Ausländer. Kansrijke asielzoekers worden over de Länder verdeeld, die de asielzoekers weer over de gemeenten verdelen. In een land als Nordrhein-Westfalen is deze verdeling wettelijk geregeld. De gemeenten vangen de asielzoekers over het algemeen op in oude scholen, grote gebouwen en schepen.

Na statusverlening - in Duitsland gaat het om een gering percentage van ongeveer 20 - vervalt in principe de verplichting voor de gemeenten om asielopvang te bieden. Feitelijk is het dan zo dat de statushouders totdat ze reguliere huisvesting vinden, blijven wonen in de tijdelijke - vaak collectieve - huisvesting die door de gemeenten in stand wordt gehouden voor asielzoekers.

Statushouders kunnen gaan en staan waar ze willen en kunnen voor inkomen en reguliere huisvesting een beroep doen op het Sozialamt van de gemeente waar zij zich willen vestigen. Gemeenten zijn niet verplicht de statushouders bij voorrang aan huisvesting te helpen. Wel biedt het Sozialamt steun bij het zoeken van onderdak.

5.2 België

In België bestaat geen centrale opvang van asielzoekers. Wel zijn er op twee plaatsen voorzieningen getroffen om asielzoekers die hun weg niet kunnen vinden, kortdurend (enkele weken) onderdak te bieden en verder te helpen.

Asielzoekers kunnen zich direct in een gemeente vestigen. Wanneer zij zich bij een gemeente hebben ingeschreven - er waren in januari 1993 159 gemeenten in België die weigerden om asielzoekers in te schrijven -, kunnen de asielzoekers een bijstandsuitkering bij een OCMW aanvragen. Deze uitkering komt geheel voor rekening van de centrale regering.

Beleidslijn is dat asielzoekers, zolang de aanvraag nog niet is afgehandeld, niet mogen integreren. Wel hebben asielzoekers vanaf het begin de mogelijkheid om te werken. Een groot deel van de asielzoekers (10.000 op 17.000 in 1992) kan dan ook voorzien in zijn eigen onderhoud.

Na statusverlening verandert er niets aan de situatie: de statushouders zijn geheel op zich zelf aangewezen bij het vinden van huisvesting en het integreren in de Belgische samenleving. Er bestaan geen wettelijke plichten voor gemeenten om statushouders te ondersteunen. Wat betreft de huisvesting hebben de gemeenten ook weinig mogelijkheden voor het bieden van hulp, aangezien het grootste gedeelte van de woningvoorraad in private handen is.

5.3 Oostenrijk

In Oostenrijk komen de asielzoekers allereerst in een centrum, waar de gegrondheid van het verzoek wordt getoetst. De kennelijk ongegronden worden zo snel mogelijk het land uitgezet. De kennelijk gegronden komen in de Bundesbetreuung, die gedecentraliseerd is naar de Länder. Via Aufnahmestellen krijgen zij onderdak aangeboden, vooral in hotels en pensions, waarmee standaard-contracten zijn afgesloten. Hier moeten zij wachten op de beslissing op hun asielaanvraag.

Na statusverlening zijn de statushouders op zichzelf aangewezen. Er zijn geen voorzieningen om hen op weg te helpen bij hun integratie in de Oostenrijkse samenleving: de statushouders worden immers beschouwd als Oostenrijkers en die moeten zich ook zelf redden! Voor huisvesting zijn zij aangewezen op de reguliere woningmarkt, waar zij niet kunnen rekenen op voorrang.

Tijdens het bezoek van een ambtelijke delegatie aan Wenen in juli 1993 bleek tijdens een bezoek aan een integratiecentrum echter dat men toch inziet dat statushouders steun bij de integratie nodig hebben. In hoeverre dit op grote schaal gebeurt, is niet geheel duidelijk geworden.

5.4 Denemarken

In Denemarken is de opvang van asielzoekers geheel centraal georganiseerd. Het rijk is verantwoordelijk voor de financiering, het Rode Kruis voor de uitvoering. Vanaf het midden van 1993 hebben de gemeenten de wettelijke mogelijkheid gekregen om zich bezig te houden met de opvang van asielzoekers. Beoogd wordt daarmee een grotere spreiding van asielzoekers over het land te bereiken.

Na statusverlening doorlopen de statushouders een integratietraject van 18 maanden. In deze periode verblijven zij in door de staat bekostigde "integratiehuizen" (normale woningen) en volgen taallessen en beroepsscholing. Na deze periode worden de statushouders gelijkgesteld aan Deense burgers. Dat betekent dat zij een beroep kunnen doen op de gemeenten voor hun huisvesting en bijstand.

6 Knelpunten

6.1 Inleiding

In het voorgaande is aangegeven dat de toegelaten asielzoekers na statusverlening uitstromen naar de gemeenten. Deze dragen dan zorg voor huisvesting en integratie van de statushouders. De uitstroom naar de gemeenten staat voortdurend onder druk. Steeds

dienen nieuwe taakstellingen voor huisvesting van statushouders tussen rijk en gemeenten te worden overeengekomen. Vanaf 1995 zal er een wettelijke regeling komen van de verdeling van de statushouders over de gemeenten en van de daadwerkelijke opname van statushouders door gemeenten. Hieronder wordt nagegaan welke knelpunten zich bij de uitstroom voordoen en zich naar verwachting zullen gaan voordoen na introductie van de opnameplicht voor gemeenten.

In eerste instantie is het van belang te analyseren op welke wijze de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten zich heeft ontwikkeld en zich gaat ontwikkelen. Daarbij is van belang te onderkennen of de (voorgenomen) maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

6.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten

De huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten wat betreft het asielzoekersbeleid is het resultaat van een ontwikkeling van meer dan 15 jaar met fluctuaties, waardoor deze verantwoordelijkheidsverdeling steeds diffuser is geworden.

Het "In huis-model" in 1981 was een reactie op het enigszins vastgelopen opvangmodel voor **vluchtelingen** van voor die tijd. Het ging toen om de opvang van Vietnamese vluchtelingen - enkele duizenden per jaar eind jaren zeventig -, die in pensions werden opgevangen door VluchtelingenWerk. Toenmalig CRM subsidieerde deze opvang. Van integratie van de toegelatenen was nog geen sprake: velen bleven enkele jaren in de pensions hangen.

In overleg met de VNG werd in 1981 besloten meer nadruk te leggen op de verantwoordelijkheid van de gemeenten. In het "In huis-model" werd de verdeling zo vastgelegd dat het rijk verantwoordelijk was voor een korte centrale opvang van maximaal drie maanden, terwijl de gemeenten verder de decentrale opvang en integratie voor hun rekening namen. Zij ontvingen daarvoor een financiële ondersteuning van het rijk middels een eenmalige uitkering, aanvullend op reguliere voorzieningen (stimuleringsuitkering). Het ging toen om een bedrag van ongeveer f 7.000,= per persoon ongeacht de leeftijd. Aan dit model wordt voor uitgenodigde vluchtelingen nog onverkort de hand gehouden. Voor asielzoekers is een korte centrale opvang van maximaal drie maanden onhaalbaar gebleken.

Tot 1984 was de opvang van **asielzoekers** volledig overgelaten aan de gemeenten en Vluchtelingenwerk. Asielzoekers konden een beroep doen op de ABW en voorzagen zelf in hun huisvesting. Met de komst van grotere aantallen asielzoekers (toentertijd veel Tamils) is een nieuwe organisatie van de opvang van asielzoekers tot stand gekomen. Dit gebeurde vooral op verzoek van de grote gemeenten. Vanuit de verwachting dat het om een tijdelijk verschijnsel zou zijn, werd dat een centrale opvangvoorziening: de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT). Toen bleek dat een aanzienlijk aantal Tamils mochten blijven, moesten zij via een aparte regeling weer decentraal worden gehuisvest: de Interim Bijdrageregeling Opvang Tamils (IBOT).

In 1987 is de ROA tot stand gekomen. Daarbij werd er van uitgegaan dat de opvang het meest efficiënt in gemeenten kon plaatsvinden. De nadruk lag dus op decentrale opvang.

Uitgangspunten waren:

- een evenredige spreiding over Nederland op basis van een tot 2% oplopend aandeel per gemeente;
- vrijwillige medewerking van gemeenten op basis van contracten;
- een genormeerde, 100% financiële vergoeding van de kosten die gemeenten maken voor de opvang van asielzoekers door het rijk.

De gemeenten werden dus vooral ingeschakeld bij het beschikbaar houden - op vrijwillige basis - van een voorraad van oplopend tot 30.000 huisvestingsplaatsen voor de decentrale opvang van asielzoekers. De centrale opvang van asielzoekers van het rijk was slechts bedoeld als buffer om de pieken in de instroom te kunnen opvangen.

De centrale opvang is echter in de loop van de tijd van buffer meer en meer een structurele voorziening geworden. Dat kwam, omdat de instroom steeds verder groeide. In die situatie is besloten om een nieuw opvangmodel (NTOM) in te voeren, waarbij de centrale opvang ook een functie kreeg ten behoeve van de afhandeling van de asielverzoeken door Justitie.

Wat betreft de **statushouders**, die beschikken over een andere dan de A-status, ligt de zaak anders. Hier is een ontwikkeling te zien waarbij het rijk bereid is geweest steeds meer financiële verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het is steeds zo geweest dat deze statushouders vrij zijn geweest om zich na statusverlening in Nederland te vestigen waar zij willen. Zij kunnen een beroep doen op de gemeenten waar het huisvesting en integratieve activiteiten betreft. Daarvoor hebben de gemeenten tot 1992 alleen een beroep kunnen doen op de hen regulier beschikbare instrumenten en voorzieningen.

Pas toen de druk op de centrale en decentrale opvang steeds groter werd, heeft het rijk vanaf 1992 gehoor gegeven aan een langgekoesterde wens van de gemeenten om ook voor houders van een VTV-humanitair een stimuleringsuitkering ter beschikking te stellen. Dit gebeurde vanuit de visie dat alle statushouders, die regulier in de gemeenten worden gehuisvest, zo snel en intensief mogelijk een inburgeringsprogramma moeten volgen.

Aanvankelijk was er sprake van een aparte regeling voor houders van een VTV-humanitair. Per 1 september 1993 zijn de regelingen voor A-statushouders, houders van een VTV-humanitair en gedoogden geharmoniseerd middels de Bijdrageregeling Opvang Verblijfsgerechtigden (BOV) tot een eenmalige stimuleringsuitkering van f 5.000,= voor alle verblijfsgerechtigden ouder dan 18 jaar. Deze uitkering is als resultaat van de onderhandelingen tussen het kabinet en de VNG voor de periode van 1 mei 1994 tot 1 januari 1995 verhoogd tot f 8.000,=.

De conclusie kan zijn dat de scheidslijnen die in de laatste 15 jaar hebben bestaan tussen rijk en gemeenten wat betreft de bestuurlijke, uitvoerende en financiële verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers en statushouders onderhevig zijn geweest aan fluctuaties. Het rijk heeft weliswaar niet nadrukkelijk zelf meer verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken, maar heeft vooral op verzoek van de gemeenten wel steeds meer verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. Waar in deze ontwikkeling verantwoordelijkheid naar de gemeenten is verlegd ("In huis-model", decentrale ROA) is daarvoor steeds een financiële vergoeding van het rijk aan de gemeenten afgesproken.

Een belangrijke bijkomende factor is dat het rijk zich in de afgelopen jaren te vaak heeft verkeken op (de groei in) de aantallen asielzoekers. Steeds weer is uitgegaan van de veronderstelling dat de groei een tijdelijke zou zijn, steeds weer is jaar na jaar in de ramingen bewust - vaak tegen beter weten in - uitgegaan van te lage aantallen.

De gemeenten hebben deze ontwikkeling op een andere manier ervaren. Zij zijn steeds weer geconfronteerd met uitbreiding van bestaande taken door groeiende aantallen asielzoekers en statushouders en in mindere mate met toevoeging van nieuwe taken. Telkens hebben zij van het rijk te horen gekregen dat in afwijking van eerdere prognoses meer asielzoekers en statushouders moeten worden opgevangen. In die situatie is het begrijpelijk dat de gemeenten de mogelijkheid hebben benut - bij het ontbreken van een wettelijke regeling en sancties - om steeds weer opnieuw te gaan onderhandelen met het rijk over de taken, die zij door het rijk geacht werden uit te voeren. De gemeenten hebben daarbij alle mogelijke argumenten kunnen gebruiken:

- een te gering aantal mutaties in de betaalbare woningvoorraad;
- verdringing van het grote aantal andere mensen in de gemeenten met een hoge urgentie;
- afnemend draagvlak;
- gering aantal geschikte woningen voor alleenstaanden;
- een te groot beroep op de bestaande voorzieningen door de statushouders;
- gebrek aan vrijwilligers voor de opvang;
- hoge bijkomende kosten voor de opvang (bijv. ontsluitingskosten wisselwoningen, bijzondere bijstand, etc.);
- enzovoorts.

Daar komt nog bij dat gemeenten ook te maken hebben met de opvang van nieuwkomers op basis van gezinshereniging en -vorming. Voor het leren van de Nederlandse taal en maatschappelijke oriëntatie zijn de behoeften van deze groep niet verschillend van die van statushouders. Gemeenten dringen er daarom op aan in het aanbod op deze terreinen geen onderscheid te hoeven maken tussen de verschillende doelgroepen.

Het rijk werkt in het asielzoekersdossier met een breed spectrum van beleidsmaatregelen met verschillende vormen van taakverdeling tussen rijk en gemeenten. Zo is er sprake van voorzieningen die recent zijn gedecentraliseerd, zoals huisvesting, voorzieningen die in medebewind worden uitgevoerd zoals de bijstand, en gebudgetteerde voorzieningen als de basiseducatie waarvoor de gemeenten de beleidsverantwoordelijkheid dragen, maar waarbij zij gebonden zijn aan een (te) beperkt rijksbudget en kwaliteitseisen.

Deze verschillende ordening van taken tussen rijk en gemeenten maakt de onderhandelingsruimte voor de gemeenten groot en voor het rijk gering. Gemeenten geven steeds aan alleen met meer middelen de problemen waar zij zich voor gesteld zien, op te kunnen lossen. Het gevolg van de niet op alle punten heldere ordening is dat het voor de gemeenten mogelijk is om tijdens het onderhandelingsproces met het rijk op onderdelen concessies van het rijk los te krijgen.

Daar komt nog bij dat het rijk alleen onderhandelt met de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten. De VNG heeft echter geen zeggenschap over de gemeenten en in het standpunt van de VNG klinkt vaak de stem van enkele grote gemeenten harder door dan die van de kleine gemeenten.

De ervaringen met het realiseren van de met de VNG overeengekomen taakstellingen voor de huisvesting van asielzoekers en statushouders laten zien dat steeds vaker gemeenten aangeven zich niet gebonden te voelen aan de afspraken die met de VNG zijn gemaakt. De VNG draagt zelf ook geen enkele formele verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taakstellingen en doet er ook in de praktijk weinig aan de gemeenten ertoe te brengen aan hun taakstellingen te voldoen.

Het gevolg is dat de - nog nauwelijks te sanctioneren - afspraken met de VNG voortdurend te weinig resultaten opleveren. Bij nieuwe onderhandelingen worden van de kant van het rijk keer op keer toezeggingen gedaan waardoor de betrokkenheid van het rijk bij wat in feite gemeentelijke taken zouden moeten zijn, behouden blijft of zelfs wordt uitgebreid.

Op uitvoeringsniveau doet zich nog een bijkomend probleem voor bij de uitwerking van de afspraken. Individuele gemeenten waarmee rijksvertegenwoordigers (inspecteurs VROM, consultants WVC) te maken hebben, hebben vaak argumenten waarom ze moeite hebben met de uitvoering van de taken die ze door het rijk geacht worden uit te voeren, die geenszins irreëel, althans begrijpelijk zijn. Dit leidt meestal tot toezeggingen van gemeenten zich te zullen inspannen, maar daarmee worden vaak de taakstellingen niet (geheel) nagekomen. De onderhandelingspositie van het rijk is daarbij niet sterk, omdat de medewerking van de gemeenten absoluut noodzakelijk is om de uitstroom van statushouders uit de centrale en decentrale ROA-opvang op gang te krijgen.

Conclusie kan zijn dat het gevolg van de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de gemeenten naar het rijk in de laatste jaren is dat de mogelijkheden voor het rijk om de gemeenten in de nabije toekomst een grotere verantwoordelijkheid te laten dragen binnen de huidige kaders en bestuurspraktijken niet groot zijn. Heldere herdefiniëring van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten is noodzakelijk.

Voor de toekomst zijn de afspraken voor de wettelijke regeling van de verdeling van statushouders naar en de daadwerkelijke opname van hen door de gemeenten van belang. Met de VNG is overeengekomen dat met ingang van 1995 de taken van de gemeenten zich slechts zullen gaan beperken tot de huisvesting en integratie van statushouders. De gemeenten hebben in ruil voor het afschaffen van de decentrale ROA-opvang ingestemd met deze wettelijke regeling. Een knelpunt kan worden dat ondanks deze wettelijke regeling de doorstroom van statushouders niet of in te geringe mate op gang zal komen, doordat gemeenten zich niet in staat achten dan wel daadwerkelijk niet in staat zijn onderdak te bieden aan de statushouders die zij geacht worden op te vangen. Het rijk zal voor die situatie moeten kunnen beschikken over adequate sanctiemogelijkheden.

Op dit moment wordt alleen gekeken naar wettelijke regeling van de huisvesting van de statushouders. Dat betekent dat op het terrein van de integratieve activiteiten de huidige situatie niet noemenswaardig verandert. De geharmoniseerde regeling op grond waarvan gemeenten een uitkering krijgen van f 5.000,= voor een integratieprogramma voor elke regulier gehuisveste statushouder van 18 jaar en ouder, legt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van dergelijke programma's bij de gemeenten. De regeling heeft als positief effect dat gemeenten inderdaad snel een inburgeringsprogramma met nederlandse taal een maatschappelijke oriëntatie aanbieden. Dit sluit aan bij de politiek breed gedragen opvatting, dat nieuwkomers in de nederlandse samenleving een snel en intensief

programma met taal en maatschappelijke oriëntatie moeten volgen. Neveneffect van de stimuleringsuitkering kan zijn dat het een versoepelend effect heeft op de reguliere huisvesting van statushouders.

Met de tijdelijke verhoging van de stimuleringsuitkering met f 3.000,= tot het eind van 1994 is dit neveneffect tot hoofdzaak geworden. De aanvullende bijdrage kunnen de gemeenten niet alleen aan een inburgeringsprogramma, maar ook aan andere zaken als aanvulling op de bijzondere bijstand, gebruiksklaar maken van woningen en dergelijke besteden. Knelpunt kan worden dat hiermee een precedent wordt geschapen, waardoor het rijk steeds weer opnieuw met de gemeenten in de slag zal moeten bij oplopende aantallen asielzoekers. In dat verband kan de vraag worden gesteld of daadwerkelijke decentralisatie van de integratie van de statushouders naar de gemeenten een optie kan zijn.

6.3 Absorptiecapaciteit volkshuisvesting

Bij de taakstelling 1993 is VROM altijd van het standpunt uitgegaan, dat deze taakstelling voor gemeenten zonder meer gerealiseerd kan worden door gebruikmaking van de bestaande (betaalbare huur)woningvoorraad. Enerzijds is dit standpunt gestoeld op het feit, dat de 30.000 te huisvesten statushouders slechts een beslag leggen van ca. 7% op de jaarlijks mutaties in de betaalbare huurwoningvoorraad, en anderzijds op het feit dat de betaalbare huurwoningvoorraad groot genoeg wordt geacht om alle huishoudens met een laag inkomen (de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid) te huisvesten. Het woningtekort doet zich dan ook met name voor in de duurdere huur- en koopsector. Door meer woningen te bouwen in die sectoren zal een doorstroming tot stand (moeten) komen van huishoudens met een hoger inkomen, die dan een goedkopere (huur)woning achterlaten.

Wel is toen geconstateerd dat de taakstelling eenmalig zo hoog zou zijn en dat derhalve gemeenten en verhuurders gerust 'in konden breken' in de verhuisketens. Als echter de taakstelling de komende jaren structureel op een hoogte van circa 25.000 te huisvesten statushouders zal liggen en als er geen additionele nieuwbouw zal plaatsvinden, zal de doorstroming stagneren. Het gevolg daarvan zal zijn verlenging van de wachtlijsten van woningzoekenden en dientengevolge vermindering van het draagvlak onder het lokale beleid voor de huisvesting van statushouders.

In de brief van 1 februari 1994 van de VROM-bewindslieden aan de Kamer is gewezen op het tekort aan bouwgrondcapaciteit in de komende jaren, vooral in de Randstad. Het terugdringen van het landelijk woningtekort tot 2% in het jaar 2000 lijkt nog wel mogelijk, ook met de recente CBS-migratiecijfers, voor de grootstedelijke stadsgewesten zal dit punt echter na 2000 liggen. Het probleem van de huisvesting van statushouders in de Randstad zal door de in de genoemde brief beschreven problematiek nog manifester worden. Dat onderstreept het belang van de met de taakstelling beoogde spreiding over het land.

Naast dit algemene knelpunt van tekorten op de woningmarkt, is er ook het probleem dat beleid en planning van nieuwbouw een langdurig proces is. Tussen het signaleren van een demografische ontwikkeling en de toevoeging van nieuwbouw aan de woningvoorraad verloopt ongeveer 4 à 5 jaar. Bij een sterke stijging van de aantallen statushouders is op korte termijn geen adequate beleidsmatige reactie mogelijk.

Door de decentralisatie zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid. Tot heden blijkt dat gemeenten daar veel moeite mee hebben en steeds terugvallen op het rijk, wanneer zich problemen voordoen.

Knelpunt kan worden dat ondanks de wettelijke verdeling van de statushouders over het land de druk op de huisvesting in de Randstad, waar de meeste tekorten worden verwacht, niet kan worden weggenomen. Statushouders behoren net als ouderen, minderheden en de laagstbetaalden tot de doelgroep van het Volkshuisvestingsbeleid. De doelgroep heeft voorrang. De goedkope voorraad woningen in de grote steden is minstens anderhalf keer zo groot als de doelgroep. Toch is er een tekort, als gevolg van te weinig woningen in de duurdere sectoren. Daarmee ontstaat er concurrentie tussen de verschillende doelgroepen op de woningmarkt in de grote steden. Het geven van voorrang aan statushouders kan daardoor onder druk komen te staan.

Een oplossing die voor de korte termijn is gekozen is het toelaten van tijdelijke huisvesting voor statushouders. Hoewel aan de ene kant deze vorm van huisvesting (wisselwoningen, pensions, kamerverhuur) minder negatieve invloed heeft op het draagvlak onder de lokale bevolking voor het asielbeleid, bestaat aan de andere kant de mogelijkheid dat deze tijdelijkheid permanent wordt.

Voor de toekomst is de wettelijke regeling van de opname van statushouders door de gemeenten belangrijk. Daarin zal moeten worden opgenomen binnen welke termijn na statusverlening de gemeente aan de statushouder onderdak zal moeten verlenen. Zolang de statushouders zich in de centrale opvang bevinden, worden zij technisch niet als dakloze beschouwd. Gemeenten zijn er dan niet aan gebonden de statushouders onderdak te verschaffen.

6.4 Toegang tot voorzieningen en integratievermogen

Het rijk heeft er alle belang bij dat de statushouders snel worden geïntegreerd. Snellere integratie kan ertoe bijdragen dat sneller werk wordt gevonden, minder bijstandskosten moeten worden gemaakt, en minder marginalisatie en alle negatieve gevolgen daarvan plaatsvinden. Dat is de reden dat het rijk heeft besloten tot het verstrekken van een stimuleringsuitkering. Deze dient om de opvang daadwerkelijk snel en intensief te kunnen laten plaatsvinden. Voor de opvang worden reguliere voorzieningen en geldstromen ingezet.

De capaciteit van de reguliere voorzieningen wordt via de ramingen in de begroting steeds aangepast. Dat levert een knelpunt op voor zover in de meerjarenplanning niet voldoende rekening is gehouden met de toegenomen instroom, zoals bij de huisvesting.

Knelpunten doen zich ook voor bij gebudgetteerde voorzieningen als de basiseducatie en het VAVO. Een toename van het aantal deelnemers, al dan niet voorzien, kan niet automatisch worden vertaald in een aanvullend budget dan wel bijstelling van het voorzieningenniveau. Indicatoren voor de verdeling van het reguliere budget zijn het aantal allochtonen, maar ook het aantal langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden. Alleen bij het verdelen van de aanvullende middelen voor de basiseducatie (f 106 mln., "Weg met de wachtlijsten") is het aandeel allochtonen als maatgevend genomen. Het ontbreekt dus aan dynamiek in de factoren die een rol spelen bij de bekostiging door het rijk en de planning van deze voorzieningen door de gemeenten. Bijstelling van de taken dan wel van de

middelen voor onderwijsvoorzieningen volgen daardoor de oplopende aantallen statushouders met een grote vertraging. Voor een snelle en sluitende aanpak vormt dit een groot knelpunt. Gevolg is dat de gemeenten een uitweg proberen te zoeken naar die voorzieningen die niet gebonden zijn aan een vast budget, maar een open einde karakter hebben. Zo wordt in toenemende mate een beroep gedaan op voorzieningen van het reguliere beroepsonderwijs. Dat kan leiden tot verdringingseffecten, waar andere groepen dan statushouders onder hebben te leiden. Voor de gemeenten is dit aanleiding in de onderhandelingen met het rijk over de huisvesting van statushouders steeds aan te dringen op additionele middelen voor reguliere voorzieningen.

Verder kan de vraag gesteld in hoeverre de voorzieningen voldoen in een behoefte en daadwerkelijk bijdragen aan de integratie van de statushouders. Aan de ene kant moet nagegaan worden of het voorzieningenniveau wel aansluit bij de behoeften van de statushouders, en aan de andere kant moet er zicht komen op de effecten van de integratieve activiteiten. Met name op dit laatste bestaat wat betreft de integratieve activiteiten op dit moment nog weinig zicht.

Wel is er in 1992 evaluatie-onderzoek gedaan naar het rendement van het opvangmodel. Het bleek dat het opvangmodel in ieder geval het beoogde rendement levert waar het gaat om het tot stand komen van opvangprogramma's in de gemeenten. Gemeenten blijken in staat snel na statusverlening een opvangprogramma te kunnen aanbieden. Dat programma wordt aangepast aan de plaatselijke omstandigheden en aan de behoeften van de statushouders in kwestie.

De stimuleringsuitkering wordt besteed aan de kosten van een inburgeringsprogramma van statushouders. Een deel is bestemd voor lessen Nederlands als tweede taal, zodat deze snel en intensief plaatsvinden. Daarnaast wordt de uitkering besteed aan de kosten van maatschappelijke oriëntatie, organisatie en begeleiding. De uitkering is niet bedoeld om alle kosten van de opvang te dekken. Het is immers een aanvullende financiering. Bepaalde kosten betaalt de gemeente dan ook uit eigen budget, voornamelijk overheadkosten.

Een andere zaak is het rendement van de stimuleringsuitkering waar het gaat om het effect van de opvangprogramma's voor de deelnemers. Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat het effect van de programma's redelijk is. De meeste statushouders hebben na twee jaar een beheersing van het Nederlands op het niveau van CITO-toets 2-3. Er doen zich in het leertraject echter ook een aantal problemen voor.

Op dit moment wordt in opdracht van verschillende ministeries onderzoek gedaan naar de aansluiting tussen het educatieve aanbod voor en de educatieve behoefte van nieuwkomers en statushouders. De resultaten van het onderzoek zijn in juli 1994 te verwachten. In het onderzoek komt ook de rendementsvraag aan de orde.

Duidelijk is al wel dat de effectiviteit van leertrajecten onder druk staat vanwege:

- de nog altijd niet opgeloste wachtlijstenproblematiek;
- het ontbreken van de verplichting om Nederlands te leren;
- een gebrek aan afstemming tussen gestarte leertrajecten in de centrale opvang en de gemeenten;
- een gebrek aan flexibiliteit in de voorzieningen, waardoor afstemming achterwege blijft;

- een tekort aan in het geven van Nederlands als tweede taal gespecialiseerde leerkrachten.

Het verkrijgen van werk leidt er nog al eens toe dat het volgen van onderwijs wordt gestopt. Verder zijn de instroommogelijkheden vaak zo beperkt dat de voorziening voor de statushouders vaak niet alleen niet op de juiste plaats, maar ook niet op het juiste moment beschikbaar is.

Over het specifieke gebruik van onderwijsvoorzieningen door statushouders en het effect daarvan in termen van afronding van de opleiding en extern (integratie) rendement is geen kwantitatief, landelijk beeld beschikbaar. Wel zijn enige landelijke gegevens beschikbaar die betrekking hebben op de deelname van allochtonen aan de basiseducatie en het VAVO, over de stand van de wachtlijsten Nederlands als tweede taal en over de ontwikkeling in de kwaliteit van het aanbod en in de deelname aan de examens Nederlands als tweede taal .

Over de effecten van andere voorzieningen als de bijstand, het arbeidsmarkt-instrumentarium en dergelijke zijn geen gegevens voorhanden.

6.5 VVTV-ers

Een knelpunt is de gelijke behandeling van de VTV-ers en VVTV-ers in de stimuleringsregeling voor de gemeenten. Dit maakt het voor gemeenten moeilijk om een onderscheid te maken tussen diegenen die zonder voorwaarden mogen integreren en diegenen die dat alleen onder strikte voorwaarden mogen. Daarnaast is er de duur en de vormgeving van het gefaseerde integratietraject voor VVTV-ers. Aan de ene kant is dit traject demotiverend voor de betrokken VVTV-ers, aan de andere kant leidt het tot uitvoerings- en handhavingsproblemen (wie controleert of een VVTV-er niet al in zijn tweede jaar volledig werkt?). Het niet mogen werken, d.w.z. het niet volwaardig kunnen deelnemen aan de lokale samenleving kan leiden tot marginalisering alsook mogelijk tot vermindering van het draagvlak in de gemeenten.

Tenslotte kan het gefaseerde integratietraject voor VVTV-ers negatieve gevolgen hebben voor houders van een A-status of VTV-humanitair. De reguliere voorzieningen zullen de neiging hebben de organisatie van het integratieprogramma in te richten op basis van de beperkende voorwaarden voor de naar verwachting grootste groep, d.w.z. de VVTV-ers. door het ontbreken van daadwerkelijke decentralisatie van de integratie van de statushouders naar de gemeenten

Bijlage 1: Huisvestingswet en aanwijzingsprocedure

De Huisvestingswet bepaalt het volgende:

"Artikel 68

1. Voor zover zulks noodzakelijk is met het oog op de huisvesting van één of meer personen die ingevolge de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) als vluchteling zijn toegelaten, en die in verband met die omstandigheid hulp behoeven bij het vinden van een voor hen passende woonruimte, kan Onze Minister aan burgemeester en wethouders van een gemeente schriftelijk een aanwijzing geven met betrekking tot de voorziening in de huisvesting van die persoon of personen.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van woningzoekenden, behorend tot een bij ministeriële regeling daartoe aangewezen categorie.
3. Onze Minister stelt een regeling als bedoeld in het tweede lid, slechts vast, indien omstandigheden van bijzondere aard daartoe naar zijn oordeel aanleiding geven. De regeling geldt voor een daarbij aangegeven periode van ten hoogste twee jaar.

Artikel 69

Alvorens een aanwijzing te geven pleegt Onze Minister overleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. (...)

Artikel 70

Het gemeentebestuur is verplicht aan een aanwijzing gevolg te geven."

De **aanwijzingsprocedure** op basis van artikel 68 van de Huisvestingswet dient in de praktijk als volgt te worden uitgevoerd:

1. Ambtelijk overleg (Inspecteur met verantwoordelijke wethouder).
2. Brief met dreiging aanwijzing.
3. De Commissaris van de Koningin of GS kan gevraagd worden nog een laatste poging te ondernemen om de gemeente te overtuigen c.q. een aanwijzing te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de Staatssecretaris van BiZa die de desbetreffende burgemeester een "blauwe brief" kan sturen.
4. Bestuurlijk overleg is verplicht o.g.v. art. 69 HvW (dreigen met aanwijzing en aangeven wat de inhoud daarvan zal zijn). Dit overleg wordt gevoerd door de Staatssecretaris zelf of namens hem door de Inspecteur.
5. Aanwijzing (schriftelijk) krachtens art. 68 HvW.
6. Gemeente is gehouden om aan een aanwijzing gevolg te geven (art. 70 HvW); tegen het besluit om een aanwijzing te geven kan de gemeente echter nog wel bezwaar en beroep aantekenen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het beroep heeft geen schorsende werking waardoor dit beroep niet verdragend kan werken.
7. Bij niet opvolging **kan** GS de gemeente aanspreken o.g.v. art. 156 Gemeentewet (taakverwaarlozingsregeling).
8. Indien de gemeente aanwijzing nog steeds naast zich neerlegt **kan** GS - op kosten van de gemeente - voorzien in de uitvoering van de aanwijzing.

Bijlage 2: Voorzieningen voor statushouders

	Huisvesting/ IHS	Arbeidsmarkt	Inkomen	Onderwijs/ WSF	Beroeps- scholing	Stimulerings- uitkering	Reisdocu- menten
A-status	regulier & IHS	toegang tot arbeidsmarkt zonder tewerkstellings vergunning	uit arbeid of toegang tot ABW/RWW	volledige toegang & direct WSF	volledig	f 5.000 aan gemeente (m.i.v. 1-5-94 f 8.000)	Nederlandse reisdocu-menten voor vluchtelingen
VTV-hum	regulier & IHS	toegang tot arbeidsmarkt zonder tewerkstellings vergunning	uit arbeid of toegang tot ABW/RWW	volledige toegang & na 3 jaar WSF	volledig	f 5.000 aan gemeente (m.i.v. 1-5-94 f 8.000)	in uitzonde-ringsgevallen een Neder-lands reis-document voor vreem-delingen
Gedoogde	ROA	na 2 jaar	ROA of uit arbeid	volledige toegang & geen WSF	na 1 jaar	f 5.000 aan gemeente (m.i.v. 1-5-94 f 8.000)	geen
VVTV	regulier & IHS	na 2 jaar	voorliggende voorziening of uit arbeid	volledige toegang & geen WSF	na 1 jaar	f 5.000 aan gemeente (m.i.v. 1-5-94 f 8.000)	geen

Bijlage 3: Overzicht Stimuleringsuitkeringen diverse doelgroepen tot 1 september 1993

Doelgroep	Doelstellingen	Stimuleringsuitkering voor immateriële opvang	Stimuleringsuitkering voor materiële opvang	Beperkende voorwaarden
Uitgenodigde vluchtelingen (A-status)	Snelle integratie	f 7.040, verdeeld over drie uitkeringen: 5120/1030/890, resp. voor taalles en maatsch. oriëntatie (m.o.), voor voortgezette m.o., en voor sociaal culturele activiteiten.	- inrichtingskosten: afhankelijk van gezinssamenstelling; - gebruiksklaarmaken woning: f 1.000 of f 2.000; - huurderiving, max 2 mnd.	
Ex-asielzoekers (A-status)	Snelle integratie	f 7.040, verdeeld over drie uitkeringen: 5120/1030/890, resp. voor taalles en maatsch. oriëntatie (m.o.), voor voortgezette m.o., en voor sociaal culturele activiteiten.		
Ex-asielzoekers VTV-humanitair zonder beperking	Snelle integratie	f 5.000 voor taalles en maatschappelijke oriëntatie op basis van trajectbenadering		- houder VTV moet minimaal 18 jaar zijn; - de periode tussen indiening van het asielverzoek en de verlening van de VTV mag niet meer dan 2 jaar bedragen; - de VTV moet na 31-12-91 zijn verleend
Gedooogden	Gefaseerde integratie: 1e jaar: educatie 2e jaar: beroepsoriëntatie en -scholing 3e jaar: toegang arbeidsmarkt	f 2.260 voor beroepsoriëntatie en -scholing in het 2e jaar		gedooogde moet minstens 18 jaar zijn

BIJLAGE II.5 VERWIJDERING

Inhoudsopgave

A.	BESCHRIJVING VERWIJDERINGSBELEID	pagina
1.	uitgangspunten van het verwijderingsbeleid	1
2.	verantwoordelijkheden	1
3.	relatie met de asielprocedure	2
3.1	afgewezen asielzoeker	2
3.2	houders van een vvtv (ontheemden en gedoogden)	3
4.	beschikbare instrumenten van het verwijderingsbeleid	3
4.1	vrijwillig vertrek	3
4.2	vertrek onder toezicht	3
4.3	uitzetting	4
4.4	overnameovereenkomsten	4
4.5	druk op staten om eigen onderdanen terug te nemen	5
4.6	vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen	5
4.7	uitsluiting van collectieve voorzieningen	6
4.7.1	algemeen	6
4.7.2	maatregelen door WVC	6
5.	dubbele asielverzoeken	7
6.	beschikbaarheid cijfermatige onderbouwing	7
7.	kosten verwijderingsbeleid	9
B.	KNELPUNTEN	
8.	knelpunten van het verwijderingsbeleid	10
8.1	inleiding	10
8.2	de vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen	11
8.2.1	algemeen	11
8.2.2	capaciteit inrichtingen	11
8.2.3	voldoende intake-personeel	12
8.2.4	technische onverwijderbaarheid	12
8.3	de wijze van verwijdering	12
8.3.1	algemeen	12
8.3.2	adrescontrole	12
8.3.3	beschikbaarheid politie voor verwijderingen	13
8.3.4	technische onverwijderbaarheid	13
8.4	uitsluiting van collectieve voorzieningen	13
C.	SLOTBESCHOUWING	
9.	slotbeschouwing	14
9.1	algemeen	14
9.2	bestuurlijke verantwoordelijkheid t.a.v. toezicht en verwijdering	14
9.3	uitgangspunt van vrijwillig vertrek creëert een toezichtsprobleem	14
9.4	vertrek onder toezicht of uitzetting in plaats van vrijwillig vertrek?	15
9.5	ten slotte	15

1. uitgangspunten van het verwijderingsbeleid

Het verwijderingsbeleid is het sluitstuk van het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Het doel van het verwijderingsbeleid is vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen verblijven ons land te doen verlaten. Het kan daarbij gaan om verschillende categorieën vreemdelingen: illegale vreemdelingen die nooit enige verblijfstitel hebben gehad, vreemdelingen die een afwijzende beschikking op een verzoek om toelating (als vluchteling of anderszins, bijv. gezinshereniging) hebben gekregen of vreemdelingen van wie de verblijfstitel niet is verlengd of is ingetrokken.

Daarnaast is er een duidelijk verband aan te wijzen met het toelatingsbeleid en wel met de weigering van toegang. Het is immers mogelijk een asielzoeker aan de Nederlandse buitengrens formeel de toegang te weigeren op grond van artikel 7a Vw, waarna hij in het grenshospitium kan worden geplaatst totdat op zijn verzoek om toelating is beslist. *Dit zal meestal gebeuren bij asielzoekers die niet beschikken over een geldig paspoort en waarvan aan de hand van het nader gehoor door een contactambtenaar -dat in dergelijke gevallen op zeer korte termijn plaatsvindt- wordt vastgesteld dat het gaat om een kennelijk ongegrond of kennelijke niet-ontvankelijk asielverzoek. Hierna volgt een snelle beslissing, gevolgd door uitzetting, zodra dit technisch mogelijk is. De toepassing van deze vrijheidsontnemende maatregel in het voortraject bij de categorie kansloze asielzoekers is van groot belang als preventieve maatregel, in verband met de afschrikwekkende werking die ervan uitgaat.*

Huidig uitgangspunt van het verwijderingsbeleid is dat de vreemdeling op eigen gelegenheid ons land verlaat. Daartoe krijgen de betrokken vreemdelingen een aanzegging van de vreemdelingendienst (VD), waarbij hun een redelijke termijn (meestal 30 dagen) wordt gegund om het vertrek te regelen, bijvoorbeeld verkoop bezittingen, regelen terugreis en terugkomst in het land waarvan zij onderdaan zijn (artikel 24 Vw, in bijlage 1 zijn de wetteksten genoemd in dit kader van belang). Het gunnen van een redelijke termijn blijft achterwege indien het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid zich daartegen verzet (artikel 24 Vw). Wanneer een vreemdeling niet binnen de redelijke termijn uit Nederland is vertrokken, kan met de sterke arm verwijderd worden (zie ook paragraaf 4 en de eerste notitie van Justitie). Ook in de herziene Vw wordt dit uitgangspunt gerespecteerd.

2. verantwoordelijkheden

De politieke verantwoordelijkheid voor het verwijderingsbeleid berust bij de Staatssecretaris van Justitie. In de systematiek van de Vreemdelingenwet is de verwijdering een maatregel van toezicht. Artikel 4 noemt de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op vreemdelingen. Dit zijn:

1. de hoofden van plaatselijke politie;
 2. de tot opsporing van strafbare feiten bevoegde ambtenaren van rijks- en gemeentepolitie;
 3. andere ambtenaren die door de Minister van Justitie worden aangewezen.
- De ambtenaren onder 2. en 3. oefenen toezicht uit onder leiding van de hoofden van plaatselijke politie.

Deze ambtenaren dienen de door de Minister van Justitie in het belang van het toezicht op vreemdelingen gegeven algemene en bijzondere aanwijzingen in acht te nemen.

Het zijn de procureurs-generaal als fungerend directeuren van politie die toe moeten zien op de naleving van de bij en krachtens de Vw vastgestelde voorschriften en van de door de Minister van Justitie gegeven aanwijzingen betreffende het toezicht. Voorts geldt voor alle met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren dat zij de procureurs-generaal alle door hen gevraagde inlichtingen betreffende het toezicht op vreemdelingen verschaffen. Ook de nieuwe politiewet is overeenkomstig deze verdeling opgesteld.

Ten aanzien van asielzoekers bepaalt artikel 22, tweede lid, Vw dat de uitzetting alleen plaats vindt ingevolge een bijzondere aanwijzing van de Minister van Justitie. Dit is de last tot uitzetting die wordt gegeven op het moment dat een asielzoeker verwijderbaar is. Overigens laat dit onverlet dat de afgewezen asielzoeker ook in dat geval de redelijke termijn wordt gegund het land te verlaten (zie onder 1.).

3. relatie met de asielprocedures

3.1. afgewezen asielzoekers

Drie categorieën zijn relevant: de afgewezen asielzoekers (waarbij het onderscheid naar asielprocedure irrelevant is), de houders van een vvtv (oftewel ontheemden en gedoogden) en asielzoekers in procedure die echter niet in Nederland, maar in de regio van het herkomstland worden opgevangen (hierbij is geen sprake van verwijdering in de gebruikelijke betekenis, doch van een "heenzendend").

Deze notitie behandelt slechts de eerste en de tweede categorie, omdat deze zien op een bestaande wettelijke basis, terwijl de derde categorie het recente initiatief van de Staatssectaris van Justitie betreft, dat nader moet worden uitgewerkt.

In 1992 hebben 20.304 asielzoekers een afwijzende beschikking gehad, in 1993 (tot en met november) 14.499 asielzoekers. Slechts een gedeelte van deze afgewezen asielzoekers kan daadwerkelijk worden verwijderd. De volgende beletselen ten aanzien van de verwijdering zijn hier debet aan en zullen in paragraaf 5 nader aan bod komen:

- een ingediend herzieningsverzoek waarbij de beslissing in Nederland mag worden afgewacht (schorsende werking, de herziening van de Vw brengt dit stelsel in overeenstemming met de Awb);
- de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van een van zijn gezinsleden laat verwijdering (tijdelijk) niet toe (art. 25 Vw.);
- de algemene situatie in de landen van herkomst laat verwijdering niet toe (beleidsmatig onverwijderbaar);
- het ontbreken van reisdocumenten, een verwijderingsroute of tegenwerking van de immigratie-autoriteiten van het land van herkomst laat verwijdering niet toe (technisch onverwijderbaar).

Ter verduidelijking: van beleidsmatige onverwijderbaarheid is sprake als verwijdering naar het herkomstland schending kan opleveren van artikel 3 EVRM (verbod van blootstelling aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing). Er is sprake van toetsing aan deze verdragsverplichting en niet aan het refoulementverbod van het Verdrag van Genève, omdat het hier gaat om asielzoekers die geen vluchtelingenstatus hebben gekregen. De (mensenrechten)situatie in het herkomstland vormt daarbij een belangrijke indicatie. De ambtsberichten van Buitenlandse Zaken

vormen voor Justitie een zeer belangrijk instrument bij de beoordeling van asielverzoeken in het algemeen en het vaststellen van beleidsmatige (on)verwijderbaarheid in het bijzonder. Landen waar de meeste beleidsmatig onverwijderbare asielzoekers vandaan komen zijn: Afghanistan, Angola, Irak, Liberia, Somalië en Sudan.

Op basis van de herziene Vw zullen vreemdelingen uit deze landen, die in Nederland een verzoek om toelating als vluchteling doen, in het bezit worden gesteld van een vvtv (zie onder 3.2.).

Bij technische onverwijderbaarheid gaat het in de meeste gevallen om asielzoekers, wier identiteit en nationaliteit niet aangetoond kan worden omdat ze niet (meer) in het bezit zijn van reisdocumenten. De autoriteiten van een groot aantal landen verlenen niet of nauwelijks medewerking bij het verstrekken van vervangende reisdocumenten (laissez-passers) aan afgewezen asielzoekers die niet vrijwillig terug willen keren of volgen daarbij een tijdrovende procedure met een onzekere uitkomst. Bijgevoegd (bijlage 2) is een overzicht van landen die in dit kader relevant zijn.

De afgewezen asielzoeker die technisch onverwijderbaar blijkt, krijgt hierdoor in beginsel geen verblijfstitel. De Vw voorziet hier niet in. Uitgangspunt blijft immers dat de betrokken vreemdeling ons land verlaat en dit hoeft niet naar zijn land van herkomst te zijn.

Zoals al eerder is geconstateerd maakt het voor de rechtspositie van de afgewezen asielzoeker niets uit welke asielprocedure hij heeft doorlopen (de "gewone", kennelijk ongegrond, of niet-ontvankelijk). Dit onderscheid heeft wel invloed op het instrumentarium dat voor de verwijdering beschikbaar is, met name in relatie tot de opvang en de controle op het verblijf van de asielzoeker in asielcentra (OC's en AZC's). In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan. Wel is van belang dat de herziening van de Vw ertoe leidt dat de asielprocedure aanzienlijk wordt bekort, met name door de samenvoeging van de mogelijkheden de rechter in te schakelen.

3.2. houders van een vvtv (ontheemden en gedoogden)

De houders van een vvtv hebben een speciale relatie tot de asielprocedure. In het geval van ontheemden worden zij in beginsel niet tot de asielprocedure toegelaten. Bij ontheemden wordt uitgegaan van een bescherming tegen verwijdering naar het land van herkomst (het UNHCR-concept van "temporary protection") en niet van toelating tot Nederland. Zijn zij gedoogden, dan hebben zij in de meeste gevallen reeds een asielprocedure doorlopen. Derhalve komen ontheemden en gedoogden niet in aanmerking voor een vtv, doch krijgen zij een vvtv vanwege het feit dat zij beleidsmatig onverwijderbaar zijn.

Indien de toestand in hun land van herkomst het toelaat, worden zij verwijderbaar (met de mogelijkheid voor de ontheemde om alsnog asiel aan te vragen). Uiteraard laat dit de mogelijkheid onverlet van een opvang in de regio. Rapportage van met name Buitenlandse Zaken over de situatie in de landen van herkomst is mede bepalend voor de vaststelling van de verwijderbaarheid.

De reden om ten aanzien van de houders van een vvtv te spreken van een specifieke categorie ligt in de verwijderbaarheid. Dit betekent dat op het moment dat zij verwijderbaar zijn de reguliere instrumenten van het

overschreden. In de tweede plaats ontstaat volgens deze overeenkomsten pas een terugnameverplichting indien kan worden aangetoond dat de Benelux-grens buiten de doorlaatposten is overschreden. Dit is in de praktijk heel moeilijk gebleken.

Voor de toepassing van deze overnameovereenkomsten is de link met de asielprocedure van groot belang. Tijdens de intake wordt namelijk al duidelijk of de overnameovereenkomst van toepassing kan zijn. Is dit zo, dan wordt bij de Duitse autoriteiten een claim gelegd. Na afloop van de asielprocedure vindt een overdracht aan Duitsland plaats.

Op dit moment worden er veel dactyloscopische gegevens van asielzoekers aan de Duitse autoriteiten ter beschikking gesteld teneinde te vernemen of de asielzoeker in Duitsland bekend is. Deze aanvraag voor informatie staat los van de toepassing van de overnameovereenkomst, zo is met de Duitse autoriteiten afgesproken. Reden hiervoor is dat een claim volgens de specifieke criteria van de overnameovereenkomst in veruit de meeste gevallen niet gelegd kan worden. Op die voorwaarde levert Duitsland beschikbare informatie over de asielzoeker hetgeen in veel gevallen leidt tot intrekking van het asielverzoek, vrijwillig vertrek uit Nederland of reisdocumenten waarmee verwijdering wordt mogelijk gemaakt.

De asielparagraaf in de Uitvoeringsovereenkomst Schengen en de Overeenkomst van Dublin geven regelingen over de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek. Het betreft hier de overname van asielzoekers wier asielverzoek in Nederland niet-ontvankelijk is verklaard, omdat een andere verdragspartij bij Schengen of Dublin verantwoordelijk is. Hiermee wordt gelijk het verschil met de overnameovereenkomsten duidelijk, omdat op basis van aanvaarding van de verantwoordelijkheid door een ander Europees land de Nederlandse asielprocedure kan worden afgesloten met een niet-ontvankelijkheidsbeslissing en de daadwerkelijke overdracht van de asielzoeker aansluitend kan plaatsvinden. Deze regelingen kennen echter als belangrijkste bezwaar dat zij administratief omslachtig zijn, aangezien beide betrokken landen akkoord moeten gaan met de bepaling van de verantwoordelijkheid. Krachtens de Overeenkomst van Dublin moet een besluit over een verzoek tot overname binnen drie maanden worden gegeven. Voor de feitelijke overdracht van de asielzoeker moet vervolgens een uiterste termijn van een maand worden genomen. Het is derhalve niet mogelijk om unilateraal toegang te weigeren of te verwijderen indien kan worden aangenomen dat een ander land verantwoordelijk is.

De toepassing van deze internationale instrumenten geeft al aan dat ook voor deze categorie asielzoekers opvangfaciliteiten nodig blijven, waardoor deze problematiek zich ook richt tot vragen van opvang en instroom.

4.5. druk op staten om eigen onderdanen terug te nemen

Veel landen stellen zich weinig coöperatief op bij het terugnemen van eigen onderdanen (technische onverwijderbaarheid, zie paragraaf 3.1.). Door middel van het gebruik van het diplomatiek instrumentarium in bilaterale betrekkingen en in multilateraal kader en (waar mogelijk) door het leggen van een verband met Nederlandse ontwikkelingshulp kunnen deze landen bewogen worden tot een soepele houding terzake. Waar het de beleidsmatige onverwijderbaarheid betreft, is het van belang dat een actieve bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de situatie in landen van herkomst. In het algemeen zal dit verlopen volgens een proces waarbij eerst stabilisatie van politieke en veiligheidssituatie wordt nagestreefd, vervolgens

wederopbouw- en reïntegratie-activiteiten kunnen plaatsvinden, en uiteindelijk meer structurele ontwikkeling aan bod komt.

4.6. vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen

Bij de uitzetting is bepalend voor het succes of de vreemdeling zich beschikbaar houdt voor zijn verwijdering. Teneinde dit te garanderen kent de herziene Vw verschillende vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen om uitzettingen te vergemakkelijken.

In de eerste plaats betreft dit artikel 26 Vw dat de zogenaamde vreemdelingenbewaring regelt. Op dit moment is de beschikbare celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring als volgt verdeeld:

Huis van bewaring Nieuwersluis	158 plaatsen
Huis van bewaring Zwolle	39 plaatsen
Huis van bewaring Leeuwarden	15 plaatsen (tot 1-2-1994)
Totaal	212 plaatsen

Per 1 februari a.s. komen er in het huis van bewaring Nieuwersluis 48 plaatsen bij, waardoor de beschikbare plaatsen in Leeuwarden komen te vervallen. Per 1 april a.s. komen er bovendien nog 370 plaatsen bij in het huis van bewaring te Tilburg.

In de tweede plaats kent de Vw twee artikelen die specifiek zien op vrijheidsbeperking of -ontneming ten aanzien van asielzoekers wier verzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard. Het betreft hier de artikelen 18a en 18b. Artikel 18a ziet op aanwijzingen zich op een bepaalde plaats op te houden en artikel 18b ziet op verblijf in een afgesloten plaats of inrichting. Voor 18a komen de OC's in aanmerking. Deze maatregel houdt in dat de asielzoeker zich tot het tijdstip van zijn daadwerkelijke verwijdering op het OC-terrein dient op te houden, waar hij zich twee maal per dag moet melden. Dit melden gebeurt op elektronische wijze middels het Electronisch W-Document (een "smartcard" waarop de vingerafdruk elektronisch is opgeslagen). Het aantal opgelegde 18a-maatregelen is afgenomen: waren dat er in 1992 nog 2816, in 1993 was dit aantal teruggelopen tot 2623. De reden is dat de capaciteit voor het toezicht in de OC's is teruggelopen. In de 18a-gevallen vindt de verwijdering plaats in de vorm van vertrek onder toezicht.

Bij niet naleven van de verplichtingen ex artikel 18a kan de vrijheidsontnemende maatregel van artikel 18b worden toegepast: verwijzing naar een plaats of ruimte die tegen ongeoorloofd vertrek is beveiligd. Deze plaatsen zijn dezelfde als die voor artikel 7a. lid 3, Vw, dat ziet op het verblijf van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, doch die desalniettemin een verzoek om toelating (meestal als vluchteling) hebben ingediend. Het grenshospitium is de meest bekende van deze 7a-inrichtingen. Deze plaatsen dienen derhalve in de eerste plaats om de instroom te beperken en niet ten behoeve van het verwijderingsbeleid. De capaciteit van de 7a-inrichtingen is nu reeds ontoereikend voor het doel van artikel 7a Vw, zodat terbeschikkingstelling voor 18b-aanwijzingen niet mogelijk is. Dit heeft geresulteerd in het in bewaring stellen van die afgewezen asielzoekers die anders een 18b-aanwijzing zouden hebben gekregen.

Al bij paragraaf 1. inzake de uitgangspunten is de opgenomen dat ook de toegangsweigering een rol speelt om te zorgen dat de terugkeer van

verwijderingsbeleid ter beschikking staan om vertrek uit Nederland te effectueren.

4. beschikbare instrumenten van het verwijderingsbeleid

4.1. vrijwillig vertrek

Om het vrijwillig vertrek van zowel afgewezen asielzoekers als ook andere vreemdelingen zonder verblijfstitel (en asielzoekers in procedure) te bevorderen is in januari 1992 het Terugkeerbureau gestart (onderdeel van de IOM-vestiging in Den Haag), waartoe vreemdelingen, die de kosten voor terugkeer van het herkomstland niet kunnen betalen, zich kunnen wenden. In 1992 zijn 823 vreemdelingen met een bijdrage van het Terugkeerbureau uit Nederland vertrokken, in 1993 (tot en met november) 719 vreemdelingen.

Bij de niet kennelijk ongegronde asielverzoeken wordt de afgewezen asielzoeker aangezegd om het land te verlaten. Ook hier geldt het uitgangspunt dat hem daarvoor een redelijke termijn wordt gegund. In het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid kan worden afgezien van het gunnen van een redelijke termijn. Na het verstrijken van de redelijke termijn wordt in beginsel een adrescontrole uitgevoerd door de VD. Wordt de vreemdeling daarbij nog aangetroffen, dan volgt in principe inbewaringstelling, gevolgd door uitzetting. Wordt de vreemdeling niet meer aangetroffen op het laatstbekende adres, dan wordt de vreemdeling geregistreerd als "vertrokken met onbekende bestemming" en volgt een schriftelijk melding hiervan door de VD aan Justitie.

4.2. vertrek onder toezicht

Als wordt betwijfeld of de vreemdeling op eigen gelegenheid zal vertrekken, kan vertrek onder toezicht plaatsvinden. In dat geval verlaat de vreemdeling Nederland op een voor de autoriteiten controleerbare wijze, meestal doordat de reisdocumenten worden ingenomen en pas bij vertrek kunnen worden afgehaald bij de doorlaatpost waarlangs betrokkene Nederland moet verlaten.

4.3. uitzetting

Indien gevaar bestaat voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid kan de vreemdeling een redelijke termijn voor vrijwillig vertrek worden ontzegd en wordt de vreemdeling zo snel mogelijk uitgezet. Uitzetting betekent verwijdering met behulp van de sterke arm. Indien de vreemdeling zich recalcitrant opstelt, vindt tevens escortering plaats door de Koninklijke Marechaussee. Ook indien een vreemdeling na het verstrijken van de redelijke termijn nog in Nederland wordt aangetroffen, wordt hij zo snel mogelijk uitgezet.

4.4. overnameovereenkomsten

Verwijdering kan uitgevoerd worden met toepassing van een overnameovereenkomst, dat wil zeggen dat een ander land de verantwoordelijkheid op zich neemt om de verwijdering van onder andere door Nederland afgewezen asielzoekers naar het land van herkomst te effectueren. Nederland heeft in Benelux- en Schengenverband overnameovereenkomsten afgesloten met Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Slovenië en Polen. De toepassing van deze overeenkomsten is echter voor het vreemdelingenbeleid niet van groot belang. Dit wordt door twee redenen veroorzaakt. In de eerste plaats is het praktischer gebleken derdelanders direct uit te zetten naar het land van herkomst in plaats van bijvoorbeeld na te gaan of zij direct komende uit Oostenrijk illegaal de Duits-Nederlandse grens hebben

asielzoekers naar hun land van herkomst of een derde land wordt vergemakkelijkt. Door de plaatsing in een 7a-inrichting wordt immers een vlucht in het illegale circuit voorkomen.

4.7. uitsluiting van collectieve voorzieningen

4.7.1. algemeen

Op dit moment wordt onderzocht of voorkomen kan worden dat afgewezen asielzoekers, die zich onttrokken hebben aan hun verwijdering en zich in Nederland desalniettemin staande kunnen houden, de toegang tot collectieve voorzieningen kan worden ontzegd. Hieronder wordt verstaan: onderwijs, huisvesting, sociale zekerheid en dergelijke. In dit zelfde kader past ook het beleid om afgewezen asielzoekers niet meer te huisvesten in OC's en AZC's en ROA-woningen. Eind vorig jaar werden naar schatting 1000 à 1500 afgewezen asielzoekers nog gehuisvest in opvangruimten voor asielzoekers (zie verder onder 4.7.2.).

Koppeling van gegevensbestanden van de relevante overheidsdiensten maakt het administratief mogelijk de verblijfsstatus te controleren van vreemdelingen die een beroep doen op deze collectieve voorzieningen. Dit zal op korte termijn worden gerealiseerd middels het VAS, het Vreemdelingen Administratie Systeem, waarbij het in te voeren CRV, het Centraal Register Vreemdelingen, de kern zal vormen. Door een druk op de knop is voor de toegang tot collectieve voorzieningen duidelijk te maken wat de verblijfstatus van een vreemdeling is.

4.7.2. maatregelen door WVC

besluitvorming MR

In de Ministerraad van 12 november 1993 is het besluit genomen dat de Minister van WVC documentloze asielzoekers, die hun verwijdering frustreren door niet mee te werken aan het verkrijgen van vervangende reis- en identiteitsdocumenten, uit de ROA-voorzieningen zal weren. Door WVC is reeds tentatief geïnventariseerd welke maatregelen ter uitvoering van dit besluit nodig zijn:

1. Het beleid ten aanzien van deze categorie uitgeprocedeerde asielzoekers moet helder en eenduidig worden verwoord en uitgedragen, zowel in de decentrale als de centrale opvang en zowel naar de COA als naar asielzoekers en de gemeenten. (VMA-magazine, circulaire, informatiemateriaal voor asielzoekers.)
2. Bestaande regelgeving moet hierop worden bezien.
3. De COA moet, voor wat betreft de centrale opvang, worden gemandateerd om beslissingen te nemen ten aanzien van het stopzetten van verstrekkingen aan deze categorie asielzoekers.
4. Hiertoe moet een draaiboek worden opgesteld waarin vast ligt hoe de COA, danwel de gemeente moet handelen indien de ROA moet worden gestopt in verband met het einde van de asielprocedure. In het draaiboek dient het volgende te worden opgenomen:
 - a. De VD geeft schriftelijk aan gemeente dan wel AZC/OC-directie door welke asielzoeker per wanneer definitief het land dient te verlaten.
 - b. Gemeente dan wel OC/AZC-directie overhandigt de betreffende asielzoeker zo spoedig mogelijk een standaardbrief waarin de beëindiging van de opvang in het kader van de ROA wordt aangekondigd (inclusief een mededeling omtrent rechtsmiddelen). Datum van beëindiging zal zijn 5 werkdagen na dagtekening van de brief.
 - c. De VD geeft zo snel mogelijk aan welke asielzoeker meewerkt aan het

verkrijgen van de benodigde reispapieren, en welke niet. De meewerkende asielzoeker tekent als bewijs een verklaring van meewerking.

- d. De meewerkende asielzoeker ontvangt zo spoedig mogelijk een brief van de gemeente danwel OC/AZC-directie waarin staat vermeld dat de ROA-verstrekingen nog twee maanden na de datum die in de brief onder b genoemd is, zullen worden gecontinueerd.
 - e. Een week voor de onder d. bedoelde datum ontvangt de asielzoekers nog eens een herinneringsbrief dat hij de opvang dient te verlaten.
5. Indien een uitgeprocedeerde asielzoeker niet vrijwillig de opvang verlaat, dan moet de COA dan wel de gemeente de sterke arm inschakelen, waarvoor een rechterlijk bevel nodig zal zijn, hetgeen vereist dat de COA een dergelijke procedure bij de rechter aanhangig maakt.

huidige regelgeving

- a. Artikel 6, tweede lid onder C van de ROA (versie 1-1-1992) luidt als volgt:
De opvang in een centrum eindigt in ieder geval, indien het een asielzoeker betreft voor wie een last tot uitzetting is gegeven en die ingevolge een daartoe strekkende mededeling van de plaatselijke politie Nederland moet verlaten: op de dag waarop hij Nederland ingevolge die mededeling dient te verlaten.
- b. De toelichting op dit artikel (versie 22-12-1989 is nog steeds van toepassing) luidt als volgt: ... Ook kan zich het geval voordoen dat de uitzetting van een asielzoeker op de in de mededeling van het hoofd van de plaatselijke politie aangegeven dag niet kan worden gerealiseerd om redenen dat de benodigde reisdocument nog niet gereed zijn. Als de betrokken asielzoeker meewerkt aan de verkrijging van die documenten kan hij in Nederland verblijven totdat de documenten gereed zijn. In de praktijk blijkt dat de documenten binnen een periode van twee maanden kunnen worden verkregen. Zodra de documenten gereed zijn zal de asielzoeker een nieuwe mededeling worden gegeven omtrent de dag waarop hij Nederland dient te verlaten. De ROA-verstrekingen dienen in een dergelijk geval op laatstbedoelde dag te worden beëindigd (de laatste mededeling is immers de mededeling ingevolge welke betrokkene Nederland dient te verlaten).
- c. In het TBV (Tussentijds Bericht Vreemdelingenwet) d.d. 15-11-1989, dat inmiddels verlengd zou moeten worden, wordt onder meer met betrekking tot de beëindiging van de ROA gesteld dat: "Indien de vreemdeling niet beschikt over een geldig grensoverschrijdingsdocument zal die datum vaak worden verschoven naar een later tijdstip. Het Kabinet heeft besloten de verstrekingen krachtens de ROA voor een tijdvak van maximaal 2 maanden te continueren in die gevallen dat de vreemdeling meewerkt aan de procedure ter verkrijging van een reisdocument. In die gevallen dat van de zijde van de vreemdeling geen medewerking wordt verkregen, wordt betrokkene aangezegd Nederland op de kortst mogelijke termijn te verlaten.

5. dubbele asielverzoeken

Hier wordt ook nog gewezen op het probleem van de dubbele asielverzoeken. Hieronder wordt verstaan dat afgewezen asielzoekers opnieuw (maar dan onder

een andere naam) een asielverzoek indienen. De invoering van het OC-model (concentratie van de intake en dus het nemen van vingerafdrukken bij de 10 OC-VD's) en de sterk verbeterde werkafspraken met de CRI (dagelijkse aanlevering van vingerslips door IND bij CRI met het resultaat van het CRI-onderzoek binnen 5 dagen retour) hebben geleid tot een aanzienlijke daling van het aantal dubbele asielverzoeken. Werd in 1991 nog een percentage van 5,9 % dubbel ingediende asielverzoeken geregistreerd, in 1993 was dat percentage gezakt tot 1,5 %.

6. beschikbaarheid cijfermatige onderbouwing

De directie Vreemdelingenzaken (DVZ) van Justitie is reeds enige jaren bezig met het ter beschikking stellen van kerngetallen voor de beleidsmatige beoordeling van in- en uitstroom van asielzoekers. Verschillende bedrijfsprocessen spelen hierbij een rol. Enkele daarvan zijn de reorganisaties binnen DVZ, welke nu uitmonden in een agentschapsmodel (met geheel eigen organisatie wensen zoals elektronische dossiers, geautomatiseerde landendocumentatie, eigen werksystemen e.d.), het VAS (de koppeling met andere gegevensbestanden), de koppeling met de VD's die zelfstandig een belangrijk deel van de Vw uitvoeren.

Dit betekent enerzijds dat er organisatorisch belangrijke stappen voor automatisering zijn gedaan en anderzijds dat nog niet alle informatie geautomatiseerd kan worden aangeleverd. De behoeften van de beleidsmakers zijn reeds geïnventariseerd en het wachten is op het gereedkomen van de benodigde computermodules.

Op dit moment kunnen de verwijderingscijfers worden gegeven over een bepaalde periode (maand, kwartaal, jaar), uitgesplitst naar asiel en regulier, naar nationaliteit en naar wijze van verwijdering. Het is niet mogelijk om het gehele traject van asielzoekers (dus inclusief de verwijdering) op individuele basis met de huidige geautomatiseerde gegevensverwerking in kaart te brengen. Aantal asielverzoeken en aantal afgewezen asielverzoeken zijn derhalve niet correct aan elkaar gelieerd. Daarnaast is er nog geen directe link te maken tussen de afwijzingen over een bepaalde periode en de verwijderingcijfers. Wel is aan te geven hoeveel afgewezen asielzoekers onverwijderbaar zijn wegens een ingediend asielverzoek waaraan schorsende werking is verleend en hoeveel asielzoekers, volgens opgave van de met de verwijdering belaste diensten, zijn verwijderd. Derhalve is cijfermatig niet in beeld te brengen hoeveel afgewezen asielzoekers om beleidsmatige of technische redenen onverwijderbaar zijn, of hoeveel afgewezen asielzoekers ten aanzien van wie een last tot uitzetting is gegeven, door de VD's niet zijn verwijderd.

Dit levert de volgende cijfers op, waarbij het cijfer voor 1993 betrekking heeft op de periode tot en met november.

<u>asiel plus regulier</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
uitzetting	9.982 (47%)	8.486 (44%)
vertrek onder toezicht	4.443 (21%)	3.365 (18%)
controle adres	6.764 (32%)	7.321 (38%)

totaal	21.189 (100%)	19.168 (100%)

<u>asiel</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
uitzetting	2.253 (30%)	1.593 (23%)
vertrek onder toezicht	1.123 (15%)	751 (11%)
controle adres	4.158 (55%)	4.506 (66%)

totaal	7.534 (100%)	6.850 (100%)

Zoals in paragraaf 3.1. al is aangegeven, kunnen lang niet alle afgewezen asielzoekers daadwerkelijk worden verwijderd. Ter vergelijking met de hierboven vermelde verwijderingscijfers volgen hieronder de afwijzingscijfers.

	aantal afgewezen asielzoekers (totaal)	<u>1992</u> 20.304	<u>1993</u> 14.499
minus	herzieningsverzoek met schorsende werking	1.505	844
minus	verwijderde afgewezen asielzoekers	7.534	6.850
=	afgewezen asielzoekers welke om technische of beleidsmatige redenen onverwijderbaar zijn, of die nog niet verwijderd zijn	11.265	6.805

Zowel voor de reguliere verwijdering als voor de verwijdering van afgewezen asielzoekers is, zoals gesteld, een uitsplitsing naar nationaliteit mogelijk. Dit levert de volgende "top 10" op.

<u>asiel</u>	1992		1993
Roemenië	1.252	Roemenië	935
Joegoslavië	1.023	Joegoslavië	558
Polen	511	Sri Lanka	522
Turkije	374	Liberia	359
Bulgarije	348	Turkije	293
Tsjechoslowakije	347	Somalië	270
Sovjet Unie	336	Bulgarije	263
Nigeria	313	Nigeria	234
Iran	225	Staatloos	225
Ghana	224	Iran	205

regulier

Marokko	3.131	Marokko	2.195
Turkije	2.331	Turkije	2.057
Polen	731	Suriname	770

West-Duitsland	645	Polen	757
Frankrijk	504	Duitsland	566
Suriname	477	Ver. Koninkr.	416
Egypte	369	Frankrijk	414
Joegoslavië	335	Egypte	375
Algerije	323	Ghana	330
Ghana	322	Algerije	295

7. kosten verwijderingsbeleid

De verwijderingskosten voor Justitie bestaan uit de kosten van uitzetting per vliegtuig, de verblijfskosten van escortes en de kosten van het vervoer naar Schiphol. Voor de ramingen wordt het kengetal gehanteerd dat circa 1/3 van het aantal uitzettingen tot kosten leidt. De gemiddelde prijs van een uitzetting is hierbij fl. 1900,=.

In 1992 bedroegen de totale verwijderingskosten fl. 13,8 miljoen, in 1993 (tot en met november) fl. 11,6 miljoen. Deze kosten kunnen als volgt uitgesplitst worden:

	1992	1993
- aanschaf vliegtuigbiljetten voor vreemdelingen	60%	68%
- aanschaf vliegtuigbiljetten voor begeleidend personeel	32%	26%
- verblijfskosten voor begeleidend personeel	3%	3%
- vervoer naar Schiphol	5%	3%

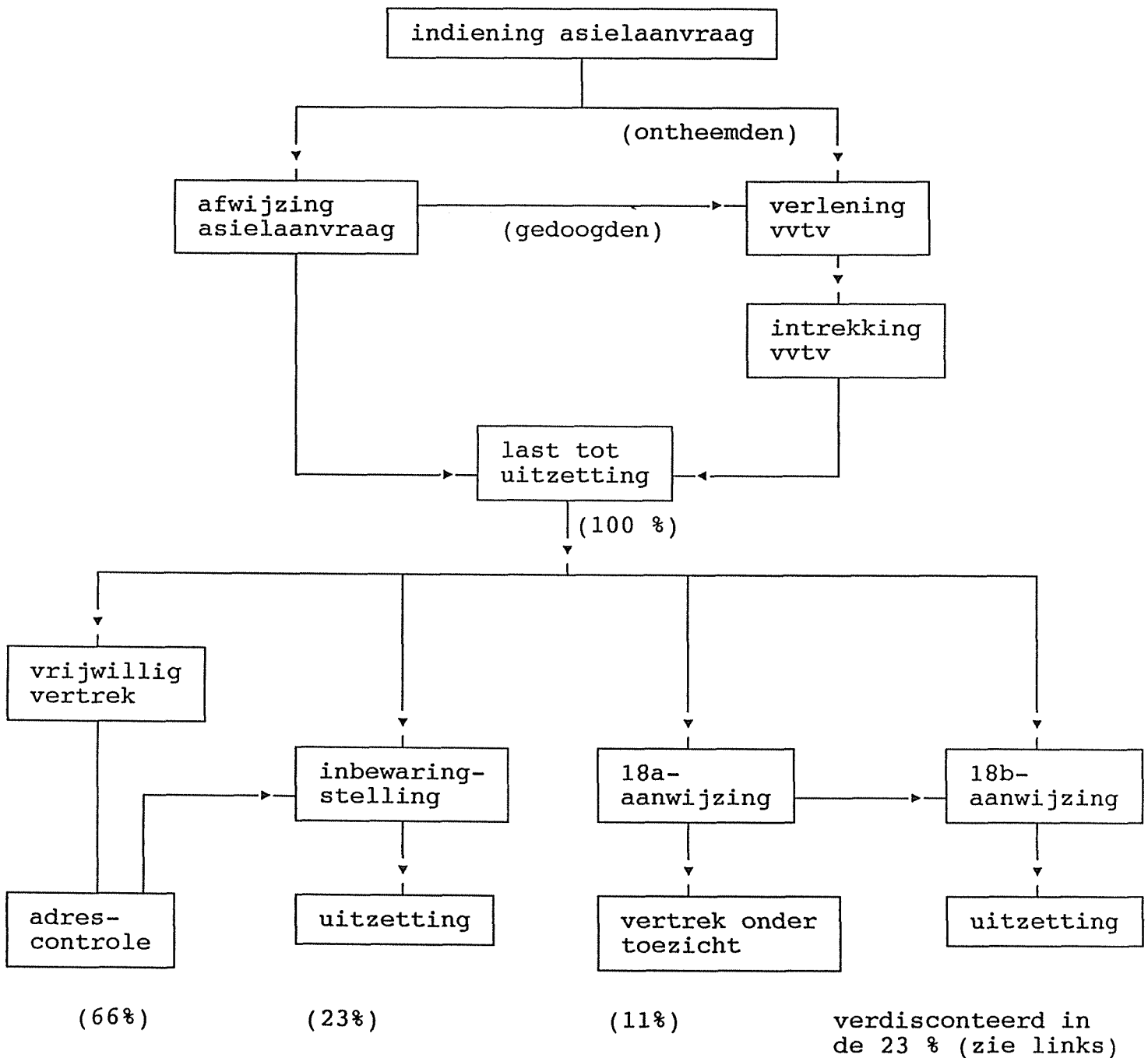
Deze kosten moeten worden afgezet tegen de kosten voor de Nederlandse overheid indien de afgewezen asielzoeker langer in Nederland verblijft en aanspraak kan maken op huisvesting, scholing, financiële bijstand, gezondheidszorg etc.

In beginsel geldt voorts dat de kosten voor terugkeer verhaald kunnen worden op te verwijderen vreemdelingen. Dit gebeurt inderdaad voor reguliere vreemdelingen, doch voor asielzoekers is dit praktisch niet mogelijk gebleken.

8. knelpunten van het verwijderingsbeleid

8.1. inleiding

Teneinde de knelpunten in het verwijderingsbeleid te kunnen identificeren en met elkaar in verband te kunnen brengen, wordt hier schematisch een overzicht gegeven van het verwijderingstraject. De in het schema vermelde percentages hebben betrekking op 1993 en zijn eerder genoemd op blz. 8.



Ter verduidelijking van dit schema kan het volgende worden aangetekend. Aan het ontkoppelen van de afwijzing op een asielverzoek en de last tot uitzetting ligt ten grondslag dat in bepaalde - in de Vreemdelingenwet omschreven - gevallen een last tot uitzetting niet onmiddellijk op de afwijzing van het asielverzoek hoeft te volgen. Dit heeft te maken met de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van één van zijn gezinsleden.

De vijfde horizontale rij is gereserveerd voor het vrijwillig vertrek om aan te geven dat hier geen overheidsoptreden mee gemoeid is. De zesde horizontale rij (inbewaringstelling, 18a, 18b) betreft de toepassing van vrijheidsontnemende maatregelen teneinde vertrek van de afgewezen asielzoeker uit Nederland veilig te stellen. Nauw hieraan gerelateerd is de zevende horizontale rij (adrescontrole, vertrek onder toezicht, uitzetting) die de wijze van verwijdering betreft.

De pijl van "adrescontrole" naar "inbewaringstelling" ziet op de mogelijkheid een vreemdeling die niet vrijwillig is vertrokken in bewaring te stellen met het oog op uitzetting teneinde vertrek uit Nederland te verzekeren. Voor de pijl van "18a-aanwijzing" naar "18b-aanwijzing" geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Al deze rijen en kolommen hebben te maken met eigensoortige knelpunten, terwijl binnen deze rijen en kolommen de verschillende instrumenten eveneens eigen knelpunten kennen. In deze notitie zullen de knelpunten overeenkomstig dit onderscheid worden behandeld.

8.2. rij 6: de vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen

8.2.1. algemeen

Deze rij kent drie belangrijke knelpunten:

1. de beschikking over capaciteit in justitiële inrichtingen om maatregelen ex artikel 18b en 26 Vw ten uitvoer te leggen;
2. de beschikking over voldoende personeel om de intake snel te doen plaatsvinden om een asielverzoek binnen 30 dagen als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond af te doen teneinde een maatregel ex artikel 18a Vw op te kunnen leggen;
3. het ontbreken van uitzicht op spoedige verwijdering wegens redenen van technische onverwijderbaarheid, hetgeen leidt tot een opheffing van maatregelen ex artikel 18b en 26 Vw.

Op deze knelpunten wordt hieronder afzonderlijk ingegaan.

8.2.2. capaciteit inrichtingen

Het aantal plaatsen voor een verblijf ex artikel 18b Vw is beperkt. Deze plaatsen zijn dezelfde als die voor artikel 7a, lid 3, Vw, die bestemd zijn voor het verblijf van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, doch die desalniettemin een verzoek om toelating (meestal als vluchteling) hebben ingediend. Het grenshospitium is de meest bekende van deze 7a-inrichtingen. Deze plaatsen dienen derhalve in de eerste plaats om de instroom te beperken en niet ten behoeve van het verwijderingsbeleid. De capaciteit van de 7a-inrichtingen is nu reeds ontoereikend voor het doel van artikel 7a Vw, zodat de beschikbaarheid voor 18b-aanwijzingen nihil is. Dit heeft geresulteerd in het in bewaring stellen van die afgewezen asielzoekers die anders een 18b-aanwijzing zouden hebben gekregen.

Het opleggen van vreemdelingenbewaring is direct verbonden aan de problematiek van het cellentekort, omdat deze vrijheidsbeperkende maatregel zo veel mogelijk in Huizen van Bewaring ten uitvoer dient te worden gebracht. Bij de benodigde capaciteit ex artikel 26 Vw komt ook nog het "oneigenlijke" gebruik van de vreemdelingenbewaring in plaats van het opleggen van 18b-aanwijzingen. Dit verhoogt uiteraard de druk op de beschikbare capaciteit. Op dit moment is de beschikbare celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring als volgt verdeeld:

Huis van bewaring Nieuwersluis	158 plaatsen
Huis van bewaring Zwolle	39 plaatsen
Huis van bewaring Leeuwarden	15 plaatsen (tot 1-2-1994)
Totaal	212 plaatsen

Per 1 februari a.s. komen er in het huis van bewaring Nieuwersluis 48 plaatsen bij, waardoor de beschikbare plaatsen in Leeuwarden komen te vervallen. Per 1 april a.s. komen er bovendien nog 370 plaatsen bij in het huis van bewaring te Tilburg.

8.2.3. voldoende intake-personeel

Het OC-model is er op gericht de intake van asielzoekers meteen en centraal te doen plaatsvinden. Deze intake wordt verzorgd door ambtenaren van de VD. Op basis van deze intake is het voor Justitie mogelijk asielzoekers te onderscheiden wier asielverzoek kan worden afgedaan als niet-ontvankelijk of als kennelijk ongegrond, waarbij een afwijzende beslissing op deze gronden binnen 30 dagen kan plaatsvinden.

Deze 30 dagen-termijn wordt vaak niet gehaald, hetgeen met zich brengt dat het niet mogelijk is een aanwijzing ex artikel 18a Vw te geven. Het overschrijden van de termijn kent hoofdzakelijk twee oorzaken: de capaciteit van de VD's is onvoldoende om snel de intake van elke asielzoeker te bewerkstelligen en daarnaast stagneert de doorstroming vanuit de OC's, zodat ook uit het oogpunt van opvang de asielzoeker niet voldoende snel kan worden gepresenteerd aan de VD. Dit knelpunt blijkt ook uit de cijfers. Het aantal opgelegde 18a-maatregelen is afgenomen: waren dat er in 1992 nog 2816, in 1993 was dit aantal teruggelopen tot 2623.

8.2.4. technische onverwijderbaarheid

Vrijheidsbenemende maatregelen zijn alleen geoorloofd indien het doel van deze maatregelen, uitzetting naar het land van herkomst, op korte termijn mogelijk is. Indien er geen uitzicht op verwezenlijking van de verwijdering is, zal door de rechter de vrijheidsbenemende maatregel worden opgeheven. Het ontbreken van uitzicht op verwijdering is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het ontbreken van geldige reisdocumenten, één van de oorzaken van technische onverwijderbaarheid.

8.3. rij 6: de wijze van verwijdering

8.3.1. algemeen

De belangrijkste knelpunten betreffen hier:

1. de uitvoering van de adrescontrole met daaraan gekoppeld het verkrijgen van inzicht of de afgewezen asielzoeker daadwerkelijk het land heeft verlaten;

2. de beschikbaarheid van de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen voor de tenuitvoerlegging van verwijderingen;
3. de onmogelijkheid om redenen van technische onverwijderbaarheid een afgewezen asielzoeker te verwijderen naar zijn land van herkomst.

Op deze knelpunten zal hieronder afzonderlijk worden ingegaan.

8.3.2. adrescontrole

De adrescontrole is het gevolg van de mogelijkheid die elke vreemdeling, aan wie (voortgezet) verblijf wordt onthouden, wordt geboden om vrijwillig uit Nederland te vertrekken. Deze mogelijkheid is wettelijk vastgelegd en kent slechts uitzonderingen met het oog op de bescherming van de openbare orde, de openbare rust en de nationale veiligheid. Aan deze wijze van verwijdering kleven twee bezwaren vanuit het oogpunt van een effectief en controleerbaar verwijderingsbeleid.

In de eerste plaats betreft dit de onduidelijkheid over het vertrek. Weliswaar is iedere vreemdeling verplicht om aan de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen melding te maken van zijn vertrek uit Nederland, doch aan deze plicht wordt in de praktijk veelal geen gehoor gegeven.

In de tweede plaats ontbreken er regelingen voor de plaatselijke politie over de wijze en het tijdstip waarop de adrescontrole moet worden uitgevoerd. Derhalve geeft een melding door de VD's dat de afgewezen asielzoeker met onbekende bestemming is vertrokken weinig houvast omtrent de vraag of betrokkene ook daadwerkelijk het land heeft verlaten.

8.3.3. beschikbaarheid politie voor verwijderingen

De VD's van met name de grote steden hebben al gesteld niet in staat te zijn meer menskracht ter beschikking te kunnen stellen voor de uitvoering van de Vw, inclusief het verwijderingsbeleid. *Hierbij is de aanvullende opmerking op zijn plaats dat het niet alleen om een capaciteitsprobleem gaat, maar ook om de vraag welke prioriteiten de politie stelt. De regionale korpschefs zijn verantwoordelijk voor de prioriteitstelling in hun politieregio. Geconstateerd moet worden dat aan de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving door de politie in het algemeen een bijzonder lage prioriteit wordt toegekend.*

8.3.4. technische onverwijderbaarheid

Verwijdering naar het land van herkomst blijkt in veel gevallen onmogelijk wegens technische onverwijderbaarheid van de afgewezen asielzoeker. Dit wordt deels bepaald door de asielzoeker zelf, maar ook door het land waarvan hij onderdaan is.

8.4. uitsluiting van collectieve voorzieningen

De knelpunten in deze fase zijn van een andere aard. Immers, verwijdering is niet mogelijk gebleken om redenen van technische onverwijderbaarheid, terwijl geen redenen aanwezig zijn om het verblijf alsnog te legaliseren.

In de eerste plaats moet dan worden vastgesteld dat op dit moment alleen getracht wordt afgewezen asielzoekers die niet meewerken aan hun verwijdering uit te sluiten van de specifieke ROA-voorzieningen. Een dubbele beperking derhalve.

In de tweede plaats is er een parallel aan te wijzen met het knelpunt (zie

hierboven onder 2.4.) dat voor de rechter redenen van technische onverwijderbaarheid het opleggen van vrijheidsbenemende maatregelen onrechtmatig maken. Hetzelfde geldt namelijk bijvoorbeeld voor het doen ontruimen door de politie van een ROA-woning. Hiervoor is een gerechtelijk bevel nodig.

9. slotbeschouwing

9.1. algemeen

Ondanks de bestaande knelpunten in het verwijderingsbeleid dient het streven van de Nederlandse overheid erop gericht te blijven dat vreemdelingen die hier niet (meer) mogen blijven, ook daadwerkelijk uit Nederland vertrekken. De drie vormen van verwijdering (controle adres, vertrek onder toezicht en uitzetting) zijn hiertoe slechts één instrument, dat -zoals al meerdere malen is aangegeven- duidelijk voor verbetering vatbaar is. Een ander, zeker zo belangrijk instrument is het zo onaantrekkelijk mogelijk maken van illegaal verblijf door de toegang tot collectieve voorzieningen onmogelijk te maken voor illegalen en door de illegale tewerkstelling stevig aan te pakken. Het wegnemen van dergelijke pull-factoren voor illegaal verblijf zal vermoedelijk vele malen effectiever zijn dat bijvoorbeeld het intensiveren van de adrescontroles in de grote steden. In dit verband dient consequent een tweesporenbeleid gevoerd te worden: naast het onaantrekkelijk maken van illegaal verblijf moet óók getracht worden zoveel mogelijk vreemdelingen te verwijderen. Daarbij dient uiteraard gezocht te worden naar manieren om de effectiviteit van de bestaande verwijderingsmogelijkheden te vergroten. Een bijzonder groot struikelblok blijft daarbij echter de problematiek van de technische onverwijderbaarheid. Hieronder wordt nog nader op deze punten ingegaan.

9.2. bestuurlijke verantwoordelijkheid t.a.v. toezicht en verwijdering

Eerder is al opgemerkt dat de regionale korpschefs verantwoordelijk zijn voor de prioriteitsstelling in hun politieregio. Geconstateerd moet worden dat aan de uitvoering van de vreemdelingen-wetgeving in politieland een bijzonder lage prioriteit wordt toegekend. Hoewel art. 4 Vw bepaalt dat de korpschef verantwoordelijk is voor het toezicht op vreemdelingen, bepaalt ditzelfde artikel dat de korpschef daarbij de algemene en bijzondere aanwijzingen van de SvJ dient op te volgen. Voorts is de PG belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften en aanwijzingen betreffende het toezicht op vreemdelingen. In de praktijk wordt er door de PG's echter niet of nauwelijks enige sturing uitgeoefend op vreemdelingengebied.

Dit betekent echter niet dat de politie niet wordt aangesproken op haar verantwoordelijkheid. Indien wordt geconstateerd dat een vreemdelingendienst herhaaldelijk verzuimt de IND middels een D39-formulier te informeren over de tenuitvoerlegging van een last tot uitzetting, zal dit aanleiding geven voor een gesprek tussen de IND en de desbetreffende vreemdelingendienst. Het is dus niet juist -zoals in de notitie van BiZa wordt gesteld- dat er geen sturingsmogelijkheden zijn indien de korpschef ook na een rappel door Justitie niet reageert.

Wel is het juist dat een veel systematischer vorm van monitoring zou moeten plaatsvinden, waarbij de politieregio's ook consequent worden aangesproken op hun "verwijderingsscore". Aangezien we per 1 april 1994 niet meer te maken hebben met ruim 600 hoofden van plaatselijke politie, maar slechts met 25 regionale korpschefs en bovendien de IND door de inrichting van districtskantoren veel dichterbij de politieregio's zit, zal een dergelijke vorm van monitoring veel eenvoudiger te effectueren zijn.

9.3. uitgangspunt van vrijwillig vertrek creëert een toezichtsprobleem

Aan het huidige uitgangspunt van het verwijderingsbeleid dat vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen blijven in beginsel in staat worden gesteld op eigen gelegenheid te vertrekken binnen een redelijke termijn (meestal 30 dagen), zitten twee kanten. Enerzijds creëert dit uitgangspunt een toezichtsprobleem. Het geeft de vreemdeling immers de kans om zich aan het toezicht te onttrekken door onder te duiken. De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op het vrijwillige vertrek van een vreemdeling (de adrescontrole) blijkt in de praktijk een erg arbeidsintensieve en -vooral in de grote steden- weinig effectieve maatregel.

Ondanks het toezichtsprobleem blijft vertrek op vrijwillige basis, al dan niet gestimuleerd door een bijdrage van het Terugkeerbureau, voor alle partijen natuurlijk wel de meest wenselijke oplossing. Immers, hoe minder extra maatregelen (inclusief inzet van personeel, escortering door de marechaussee of zelfs de toepassing van fysieke dwang) nodig zijn ter verwijdering van een vreemdeling, hoe beter. Het feit dat op deze wijze van vertrek minder toezicht kan worden uitgeoefend, betekent nog niet dat de methode niet deugt. De gedachte die wel eens geopperd wordt, namelijk dat de meeste vreemdelingen die de gelegenheid krijgen vrijwillig te vertrekken, het illegale circuit in duiken wordt immers absoluut niet ondersteund door ervaringsgegevens van de vreemdelingendiensten in het land: indien dat wel het geval was, zou de politie in de dagelijkse praktijk namelijk veel meer illegalen moeten aantreffen dan thans het geval is (bij controles of in het strafrechtelijke circuit). Met andere woorden, het is in veel gevallen weliswaar niet aantoonbaar in hoeverre vreemdelingen daadwerkelijk vrijwillig uit Nederland zijn vertrokken, maar er zijn evenmin concrete aanwijzingen dat dergelijke vreemdelingen zich massaal aan het toezicht onttrekken door de illegaliteit in te gaan. Er is eerder grond voor de veronderstelling dat de grote meerderheid van het illegalenbestand in Nederland bestaat uit personen die vanaf binnenkomst de bedoeling hebben gehad hier illegaal te verblijven. Voorzover deze groep niet te beïnvloeden is door een consequent ontmoedigingsbeleid van de overheid (koppeling van bestanden etc.), is dit verschijnsel slechts door uiterst intensief toezicht te bestrijden. De politieke wil hiertoe lijkt thans niet aanwezig te zijn.

9.4. vertrek onder toezicht of uitzetting in plaats van vrijwillig vertrek?

Het in alle gevallen toepassen van vertrek onder toezicht (d.w.z. dat de vreemdeling zijn reisbescheiden kan afhalen op Schiphol, waarna er wordt toegezien op zijn werkelijke vertrek) zou uiteraard meer zekerheid geven over het werkelijke vertrek uit Nederland. Een volledige garantie biedt deze methode echter ook niet, want vreemdelingen kunnen er altijd van afzien om zich op het opgegeven tijdstip naar Schiphol te begeven en kunnen voor die tijd onderduiken. Bovendien biedt deze methode geen soelaas bij documentloze vreemdelingen die niet meewerken aan de vaststelling van hun identiteit: die kunnen immers niet verwijderd worden zolang er geen (vervangend) reisdocument is.

De hoogste verwijderingscijfers zouden uiteraard gehaald worden indien alle te verwijderen vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting in vreemdelingenbewaring genomen zouden worden. Dan zal voor die categorie een 100% uitzettings-score bereikt kunnen worden. Dit is echter om twee redenen niet mogelijk. In de eerste plaats kan vreemdelingenbewaring wettelijk slechts in een beperkt aantal gevallen worden opgelegd en bovendien is de beschikbare celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring absoluut onvoldoende

voor een dergelijke aanpak. Ook valt niet te voorzien dat deze oplossing politiek haalbaar is.

9.5 tenslotte

Het is juist dat de cijfers met betrekking tot vertrek onder toezicht en uitzetting de meest harde cijfers zijn. Bij de controle adres-methode bestaat er geen zekerheid dat betrokkene Nederland werkelijk heeft verlaten. Onder 3 is echter al aangegeven dat het te simpel is om te stellen dat aan dit cijfer geen betekenis kan worden toegekend.

Juist door het onaantrekkelijk maken van illegaal verblijf (zie onder 1) zal het aantal vreemdelingen dat op eigen gelegenheid vertrekt, vermoedelijk toenemen. Wellicht zal dit leiden tot een geleidelijke stijging van het aantal vreemdelingen dat een beroep doet op het Terugkeerbureau. Een harde cijfermatige onderbouwing is echter niet te geven, omdat de methode van de adrescontrole geenszins waterdicht is.

Het is echter een illusie om te veronderstellen dat een 100% verwijderings-score tot de mogelijkheden behoort. Een tweesporenbeleid, zoals beschreven in de inleiding, gecombineerd met een blijvende inspanning om de bestaande knelpunten in het verwijderingsbeleid zo goed mogelijk aan te pakken, is het maximaal haalbare in dit verband. Ondanks alle tekortkomingen van het huidige verwijderings-instrumentarium is het voor de geloofwaardigheid van het vreemdelingenbeleid essentieel om ernaar te blijven streven dat zoveel mogelijk vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen blijven, ons land ook daadwerkelijk verlaten.

Daarnaast kan gesteld worden dat voor dit vraagstuk pas echt oplossingen geboden kunnen worden indien een hechte Europese samenwerking tot stand is gekomen. Verwijdering moet dan betekenen: gedwongen vertrek uit het grondgebied van de Europese Unie. Gekoppeld aan een effectieve bewaking van de EU-buitengrenzen en een breed werkend Eurodac kan dan pas gesproken worden van een maatregel die werkelijk garanties biedt.