

Secuur en Snel

VOORSTEL VOOR EEN NIEUWE ASIELPROCEDURE

DEN HAAG, FEBRUARI 2007



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

Minister van Justitie
De heer mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon
doorkiesnummer
datum
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Mr. W.N. Mannens
070 – 370 4300
9 februari 2007
ACVZ/ADV/07/003

Aanbieding advies: 'Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure'

Zeer geachte heer Hirsch Ballin,

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) biedt u hierbij aan haar advies '*Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*'. De Commissie heeft dit op eigen initiatief uitgebrachte advies op 15 januari 2007 vastgesteld.

Bij brief van 13 februari 2006 (ACVZ/ADV/06/003) heeft de ACVZ aangekondigd dat zij een ongevraagd advies zou uitbrengen over de asielprocedure. Daarbij heeft de Commissie aansluiting gezocht bij het door haar in 2004 uitgebrachte advies '*Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*'.

Op 25 oktober 2006 heeft de ACVZ naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (CEV) in een brief aan de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ACVZ/ADV/06/021) enkele gedachten in overweging gegeven die bij het opstellen van een nieuwe asielprocedure naar haar inzicht een rol dienen te spelen. Langs deze weg heeft de ACVZ getracht te voorkomen dat het ongevraagde advies zou interfereren met de voorbereiding van een op korte termijn in te zetten verbetertraject naar aanleiding van het rapport van de CEV.

Sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in april 2001 is regelmatig kritiek geuit op de asielbesluitprocedure. Niet alleen NGO's zoals Vluchtelingenwerk Nederland en Amnesty International hebben dit gedaan, maar ook de ACVZ in haar eerdere advies '*Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*'. Recentelijk heeft de Evaluatiecommissie Vreemdelingenwet 2000 zich bij deze kritiek aangesloten. Kern daarvan is dat de zeer korte AC-procedure

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

zorgvuldigheidsrisico's bevat, terwijl de OC-procedure te lang duurt (vaak langer dan het jaar dat er voor staat).

In de AC-procedure krijgt de asielzoeker te weinig tijd geboden om zich zo goed en volledig mogelijk op de procedure voor te bereiden. Rechtshulpverlening en Vluchtelingenwerk kunnen de asielzoeker onvoldoende bijstaan. Hierdoor komt de zorgvuldigheid van de beoordeling van de asielaanvraag in het gedrang. De IND heeft niet altijd voldoende tijd voor analyse en het meermalen horen van de asielzoeker.

De lange duur van de OC-procedure werkt in de hand dat asielzoekers lange tijd in onzekerheid verblijven. De lange duur zorgt er ook voor dat de totale kosten voor de opvang hoog zijn. Tevens wordt het achterhalen van het asielrelaas na het verstrijken van een langere periode steeds moeilijker. Daarnaast kan de lange duur van de procedure de toestroom van oneigenlijke asielzoekers vergroten en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers bemoeilijken.

De ACVZ stelt voor een samenvoeging van de AC- en OC-procedure tot één asielprocedure met enerzijds tijd voor het zorgvuldig voorbereiden, het uitvoeren van de besluitvorming én anderzijds een strikte afbakening van de beslissingstermijn, waarvan de tijdsduur afhankelijk is van de in het individueel geval eventueel benodigde onderzoeken.

Volgens de ACVZ zijn er een drietal redenen om de AC- en de OC-procedure samen te voegen: Allereerst is duidelijk dat naarmate AC- en OC-procedure in tijdsbeslag minder van elkaar gaan afwijken, de verstrekkende verschillen in gevolg - wel of geen schorsende werking van het besluit gedurende de beroepsfase en wel of geen opvang tijdens beroep - moeilijker kunnen worden gerechtvaardigd, nu die twee procedures leiden tot gelijksoortige beslissingen op grond van gelijke maatstaven. Er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat dit verschil in gevolg onder die omstandigheden niet meer zal worden aanvaard door de rechter. Voorts is het grote aantal tweede en volgende asielaanvragen deels het gevolg van een (te) snelle AC-procedure. Het is van groot belang om de eerste beoordeling zo solide te doen zijn dat een aanzienlijk deel van die tweede en volgende aanvragen kan worden voorkomen. Daarnaast zal ook bij een soepele overgang van AC- naar OC-procedure overdracht van het dossier leiden tot verlies aan snelheid. Eén procedure met meer snelheden geeft de mogelijkheid om de zaak in beginsel door één 'beslisteam', dat wil zeggen één gehoordmedewerker met één beslisser, te laten afdoen. Daarbij komt dat één uniform tijdsbeheersingsmechanisme ten aanzien van alle asielbesluiten optimaal kan worden geborgd.

De door de ACVZ voorgestelde asielprocedure omvat de volgende kenmerken:

- In de beginfase van de procedure wordt meer tijd vrijgemaakt om alle relevante feiten en omstandigheden in kaart te brengen. Een gezondheidscheck wordt ingesteld en de rechtshulpverlening krijgt meer tijd om de asielzoeker tijdens de procedure bij te staan.
- Uitloop door noodzakelijke bijzondere onderzoeken wordt aan termijnen gebonden. Geborgd wordt dat de huidige maximale beslistermijn van één jaar niet meer kan worden overschreden. De uiterste beslistermijn wordt gesteld op één jaar. Bijkomend voordeel van de grotere zorgvuldigheid is dat minder vaak



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

tweede en volgende asielaanvragen zullen worden ingediend. De druk op het asielsysteem neemt daarmee af.

Het op snelheid houden van de procedure gebeurt als volgt. De onderdelen van het besluitvormingsproces worden opgeknipt in parten van enkele dagen. Een dwingend controle- en correctiemechanisme bij de uitvoeringsorganisatie voorkomt dat de totale doorlooptijd uit de hand loopt. Ook de wettelijke maximale beslistermijn, die nu dikwijls wordt overschreden, wordt geborgd. Bij overschrijding wordt 'automatisch' de rechter ingeschakeld die een fatale beslistermijn met dwangsom kan opleggen. De beroepsprocedure bij de rechtbanken dient volgens de ACVZ zo te worden georganiseerd dat hij - net als in hoger beroep - binnen 23 weken is afgerond.

Op elk moment van de procedure kan een asielverzoek worden afgedaan als 'klaarblijkelijk ongegrond'. Dit is uitsluitend mogelijk als uit objectieve gegevens blijkt dat de aanvrager geen recht heeft op bescherming. In een dergelijk geval wordt de aanvraag versneld afgedaan, in beginsel zonder opvang gedurende de beroepsfase.

De ACVZ is zich er van bewust dat het voorstel in zijn totaliteit niet direct kan worden gerealiseerd, maar dat een gefaseerde invoering noodzakelijk is. Deze invoering dient plaats te vinden in samenhang met de reeds door de IND ingezette trajecten tot verbetering van de AC- en de OC-procedure. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor ketenpartners om tussentijds de voortgang te evalueren en zo nodig het proces aan te passen. Dit advies gaat niet in op de details van de uitvoering. Het ministerie van Justitie en vooral de IND zijn daartoe de best uitgeruste direct betrokkenen, een en ander in overleg met andere belanghebbende actoren. De ACVZ schat in dat volledige invoering van de nieuwe asielprocedure binnen 24 maanden mogelijk is.

Tot nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,

De Secretaris,

Dr. J.J. van Miert

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
Schema Asielprocedure	17
Schema Klaarblijkelijk Ongegrond (KO) procedure	18
 HOOFDSTUK 1	
Inleiding	19
 HOOFDSTUK 2	
De huidige asielprocedure en de kritiek daarop	21
2.1 Huidige asielprocedure	21
2.2 ACVZ-advies (2004)	26
2.3 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	27
2.4 Overige bronnen	28
2.5 Reeds in gang gezette veranderingen	29
2.6 Actuele beoordeling ACVZ van de huidige stand van zaken	29
 HOOFDSTUK 3	
Kwaliteitseisen en verbeterpunten	30
3.1 Zorgvuldigheid en duidelijkheid	30
3.2 Flexibiliteit (regulering piekbelasting)	38
3.3 Snelheid	40
3.4 Organisatorische maatregelen	45
3.5 Beroepsprocedure	48
 HOOFDSTUK 4	
De nieuwe asielprocedure	50
4.1 Inleiding	50
4.2 De vijf fasen van de nieuwe asielprocedure	50
4.3 Versnelde beslissing: sterke bekorting van de maximumtermijnen bij klaarblijkelijke ongegrondheid	54
 HOOFDSTUK 5	
Implementatie en slotopmerkingen	56
 BIJLAGEN	
1. Samenstelling ACVZ per 1 januari 2007	58
2. Geraadpleegde organisaties	60
3. Geraadpleegde literatuur	61
4. Overzicht van uitgebrachte adviezen	66
5. Summary	67

Advies in kort bestek

Wat wordt geadviseerd?

De ACVZ adviseert de huidige in de praktijk bestaande twee asielprocedures, te weten de **aanmeldcentrum-procedure** (AC-procedure) en de **opvangcentrum-procedure** (OC-procedure), samen te voegen tot één, zorgvuldige en qua tijd sterk gelimiteerde asielprocedure met variabele snelheden.¹ Een ‘ijzeren’ regime (controle- en sturings-mechanisme) moet voorkomen dat beslistermijnen uit de hand lopen.

Waarom dit advies?

Het belang van een zorgvuldige besluitvorming in de asielprocedure is evident. Ten onrechte een aanvraag afwijzen, kan betekenen dat de asielzoeker wordt blootgesteld aan mensenrechtenschendingen die in het uiterste geval kunnen leiden tot marteling of de dood. Internationale verdragen verplichten Nederland om bescherming te bieden aan degenen die bij terugkeer voor dergelijke mensenrechtenschendingen hebben te vrezen.

Een adequate asielbesluitprocedure dient daarnaast zo snel als mogelijk tot een beslissing te leiden, omdat:

- lange onzekerheid voor asielzoekers (geestelijk) ondermijnend werkt en bij toelating de integratie daardoor blijkt te worden bemoeilijkt;
- de kosten van opvang niet onnodig mogen oplopen;
- door het verstrijken van de tijd feiten moeilijker te achterhalen zijn;
- lange procedures uitnodigend kunnen werken voor vreemdelingen die een oneigenlijk asielverzoek willen doen;
- door lange procedures de binding van de asielzoeker met de Nederlandse samenleving wordt versterkt, waardoor een afwijzing en gedwongen terugkeer in toenemende mate als onredelijk kan worden ervaren, zowel door de asielzoeker als door mensen uit zijn omgeving;
- naarmate het verblijf in Nederland langer duurt, zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer steeds moeilijker te realiseren is.

Huidige procedures

Op grond van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) wordt in Nederland bescherming verleend aan een vreemdeling die in het land van herkomst voor vervolging heeft te vrezen of die, kort gezegd, in het land van herkomst andere zeer ernstige risico's daartoe loopt. Een verzoek om verblijf op grond van het Vluchtelingenverdrag wordt aangeduid als een asielverzoek.

Voor het beoordelen van de gegrondheid van dit verzoek bestaan nu feitelijk twee procedures. De ene, de AC-procedure moet binnen 48 proces-uren (in de praktijk circa vijf

¹ Reeds in 2004 heeft de ACVZ in haar advies *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure* betoogd dat beide asielbesluitprocedures revisie behoeven. Het tot stand brengen van één asielprocedure met als motto ‘zo zorgvuldig als nodig en zo snel als mogelijk’ was daarbij uitgangspunt.

werkdagen) tot een beslissing leiden. De andere, de OC-procedure kent een (juridische) tijdslimiet van zes maanden, die in bepaalde gevallen kan worden verlengd met nog eens zes maanden.² Het overschrijden van deze tijdslimiet komt regelmatig voor. Daar staat geen sanctie op. De asielzoeker kan de rechter vragen een beslistijdstip op te leggen, maar dat gebeurt zelden.

Beide procedures kennen dezelfde toetsingsmaatstaf en leiden tot een gelijksoortige beslissing, namelijk een antwoord op de vraag of degene die zich als asielzoeker meldt, bescherming moet worden geboden.

Bij afwijzing van het asielverzoek hebben de twee procedures verschillende gevolgen. In een AC-procedure krijgt de afgewezen asielzoeker direct na de beslissing tot afwijzing in principe geen enkele opvang meer. Beroep tegen de beslissing mag in beginsel niet in Nederland worden afgewacht. In geval van beroep tegen een afwijzende beslissing in de OC-procedure is er wel recht op opvang en mag een rechterlijke beslissing in Nederland worden afgewacht.

Circa de helft van de asielverzoeken wordt via de AC-procedure afgedaan; de andere helft met toepassing van de OC-procedure.³

Wat schort er aan de huidige asielprocedures?

1. De AC-procedure

In de aanmeldcentra (Ter Apel en Schiphol)⁴ worden asielzoekers gehuisvest voor de duur van de AC-procedure. De AC-procedure biedt te weinig tijd om de asielzoeker na een reis tot rust te laten komen voordat de gehoren beginnen. Ook is er *structureel* te weinig ruimte voor het geven van adequate informatie over de gang van zaken rond het asielverzoek: de tijdspanne van 48 proces-uren biedt daartoe onvoldoende mogelijkheden. Zowel VluchtelingenWerk Nederland als rechtshulpverleners wijzen al jaren op die praktijkervaring. In het geval van een voorgenomen afwijzing van het asielverzoek hebben asielzoeker en rechtshulpverlener onvoldoende tijd voor overleg om zorgvuldig een zienswijze op te stellen en in te dienen.

Dit alles leidt tot zorgvuldigheidsrisico's, mede omdat het juridisch systeem eist dat alle gegevens in één keer juist worden gepresenteerd en er maar zeer beperkte mogelijkheden zijn tot herstel van fouten, dan wel het later inbrengen van gegevens.

Binnen de 48-uurs procedure zelf bestaan geen mogelijkheden om de instroom te reguleren. Die regulering is evenwel nodig om een optimaal werkproces te kunnen realiseren. Daarom wordt de asielaanvraag van de asielzoeker die zich bij het AC meldt niet direct in behandeling genomen. Bij aanmelding wordt de asielzoeker eerst naar een tijdelijke opvang verwezen totdat het aanmeldcentrum in staat is om het asielverzoek (binnen 48 proces-uren) te verwerken. Een en ander leidt tot de situatie dat asielzoekers eerst (*structureel*) worden doorverwezen naar opvang onder verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV). Voordat de asielaanvraag formeel in behandeling wordt genomen verblijven deze asielzoekers daar twee tot zes weken. De tijd doorgebracht in de TNV kan niet worden benut voor het

2 Behoudens de besluit- en vertrekmoratoria ex artikelen 43 en 45, lid 4 Vw 2000.

3 Rapportage Vreemdelingenketen (mei- augustus 2006), uitgave ministerie van Justitie, november 2006.

4 Planning van de IND is om in het voorjaar 2007 het AC Zevenaar te heropenen.

inwinnen van nadere informatie omdat op dat moment, volgens de huidige jurisprudentie, de 48-uurs termijn gaat lopen. Ook kan door de strikte omschrijving van de 48-uurs procedure tijdens de TNV niet of nauwelijks onderzoek worden gedaan. Een dergelijke 'loze' wachtperiode heeft naar de ervaring van VluchtelingenWerk Nederland een negatieve uitwerking op het welbevinden van de asielzoeker. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat het voor een asielzoeker niet eenvoudig is om, in een bijzonder kort tijdsbestek van 48 proces-uren, vertrouwen te moeten stellen in de Nederlandse overheidsinstanties terwijl hij mogelijk in zijn land van herkomst voor de overheid moest vrezen.

De huidige AC-procedure vraagt om een zodanig strak werkschema dat alleen beperkt onderzoek naar uitlatingen van de asielzoeker in die 48 proces-uren mogelijk is. Ook het opnieuw horen en het confronteren van de asielzoeker met gegevens vraagt meestal meer tijd dan beschikbaar is. Deze procedure levert risico's op voor de kwaliteit van de asielbeslissing. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat na een afwijzing een tweede of volgende asielverzoek wordt gedaan.⁵ In het tijdvak 2000-2005 is het gemiddelde aantal tweede of volgende asielaanvragen met een factor tien toegenomen.⁶

In de bestaande procedure wordt de medische situatie van de asielzoekers nauwelijks in beschouwing genomen, afgezien van een controle op acute aandoeningen. Er is op aanvraag van de asielzoeker wel curatieve zorg, maar van een systematische screening is geen sprake. Dat kan later in de asielprocedure voor verschillende soorten problemen zorgen.

Vrijwel alle bij de asielprocedure betrokken (belangen)organisaties hebben met verwijzing naar de hiervóór genoemde punten betoogd dat de AC-procedure weliswaar in heel korte termijn een beslissing oplevert, maar zorgvuldigheidsrisico's kent. Net als de ACVZ in 2004 kwam ook de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, in augustus 2006, tot deze conclusie.

2. De OC-procedure

In de OC-procedure wordt de asielaanvraag behandeld op één van de behandelkantoren van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). De OC's bevinden zich verspreid over Nederland. Meestal wordt overgeschakeld op de OC-procedure als bij het horen van de asielzoeker in de AC-procedure blijkt dat laatstgenoemde procedure onvoldoende tijd biedt voor het nemen van een beslissing. De asielzoeker wordt dan overgeplaatst van het AC naar een OC van het COA. Soms gaat het om extra horen waarbij de asielzoeker wordt geconfronteerd met een analyse van hetgeen hij bij het vorige gehoor heeft gezegd. Ook komt het dikwijls voor dat meer tijd nodig is vanwege uitgebreid (nader) onderzoek, dat weken of maanden kan duren, met name in geval van onderzoek in het buitenland, medisch onderzoek of taalanalyse.

De OC-procedure kent geen mechanisme dat dwingt tot zo snel mogelijk beslissen. De wettelijke beslistermijn van maximaal zes maanden kent geen directe sanctie en pleegt

5 Tweede of volgende aanvragen zijn op te splitsen in vervolgaanvragen en herhaalde aanvragen. Een veelvoorkomende reden om een vervolgaanvraag in te dienen is het ontstaan van nieuwe feiten en omstandigheden in de situatie van de asielzoeker (noviteiten). Als er geen noviteiten zijn, is formeel sprake van een herhaalde aanvraag.

6 Berekening op basis van door de IND aan de ACVZ verstrekte informatie d.d. 27 september 2006. In de eerste acht maanden van 2006 was 38% van het totaal van de AC aanvragen een tweede of volgende aanvraag. Zie: Rapportage Vreemdelingenketen (mei-augustus 2006), uitgave ministerie van Justitie, november 2006, p. 41.

vaak te worden verlengd met een zelfde periode, ook als de voorwaarden daarvoor strikt genomen niet zijn vervuld. Bij het bereiken van die maximale termijn wordt in een niet onbetekenend aantal gevallen geen beslissing genomen.⁷ Van de zijde van het COA is vernomen dat met betrekking tot de opvang het residu van niet tijdig afgedane zaken groeit, zoals ook, zij het op veel grotere schaal, het geval was onder de ‘oude’ vreemdelingenwet van vóór 1 april 2001. Op zich zijn er in de regel veelal wel verklaringen voor die extreem lange beslissingsduur (nader onderzoek, besluitmoratorium), maar het opnieuw ontstaan van een ‘restbestand’ is een ongewenste situatie.

Er treedt, kortom, bij de OC-procedure nogal eens onnodig tijdsverlies op. Bij de overgang van de AC- naar de OC-procedure gaat nu nogal wat tijd verloren met de overdracht en het inplannen van zaken. In tegenstelling tot de uiterst korte reactietermijnen in de AC-procedure kent de OC-procedure reactietermijnen die zo ruim zijn dat ze in het algemeen niet volledig behoeven te worden benut. Er bestaan thans geen maximumtermijnen voor de verschillende soorten onderzoek. Evenmin is er een algemeen systeem voor tijd- en termijnbewaking.

De door diverse instanties geuite kritiek, leidt tot de conclusie dat de OC-procedure niet de zorgvuldigheidsrisico's kent zoals die in de AC-procedure voorkomen, maar in veel gevallen te lang duurt, omdat er geen mechanisme voor het ‘op snelheid blijven’ is ingebouwd.

3. Toestroom en verwerkingscapaciteit

In de laatste decennia laat de omvang van de toestroom van asielzoekers naar Nederland forse schommelingen zien. Datzelfde verschijnsel doet zich in de meeste andere Europese landen voor en is afhankelijk van factoren waarop in de huidige mondiale verhoudingen niet of slechts marginaal invloed kan worden uitgeoefend. De aard van de toestroom maakt telkens wisselende maatregelen nodig. Voorbeelden daarvan zijn de bijzondere maatregelen bij een grote toestroom, zoals de ontheemden uit Kosovo en het groepsgebonden landenbeleid voor landen waar de algemene omstandigheden (tijdelijk) extreem gevaarlijk zijn.

Deze dikwijls onvoorspelbare wisselingen in de toestroom veroorzaken een onregelmatig werkaanbod en leiden soms tot ernstige stagnatie in de werkprocessen bij de IND. Naast de soms terechte kritiek op de werkwijzen en de resultaten van de IND, verdient deze organisatie volgens de ACVZ ook begrip, daar ze onder vaak zeer moeilijke omstandigheden haar werk dient uit te voeren. Genoemde invloeden op het werkaanbod stellen bijzondere eisen aan de flexibiliteit van de verwerkingscapaciteit van de IND en daarmee moet bepaald meer rekening worden gehouden dan tot op heden het geval is geweest. De verwerkingscapaciteit van de IND dient derhalve meer te worden bepaald door de werkvoorraden dan door de instroomcijfers.

Daarnaast vormt de beschikbaarheid van tolken dikwijls een bottleneck voor het op snelheid houden van het beslissingsproces. De beschikbaarheid van tolken dient om die reden te worden verbeterd. Er is maar van enkele sporadisch voorkomende talen een gebrek aan gekwalificeerde tolken. Daarom moet de oplossing worden gezocht in verbetering van de communicatie, de planningsprocedure en de betaling die nu, mede door het vele lange reizen, niet altijd kan concurreren met de vertaalwerkzaamheden voor de gerechten.

7 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 1*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 21 en 22.

Vorbereiding van verbeteringen

De toenmalige minister voor Vreemdelingenaken en Integratie heeft in oktober 2006 aan de Tweede Kamer gemeld dat de IND doende was om de AC- en OC-procedure aan te passen om daarmee tegemoet te komen aan een aantal hiervoor gesignaleerde tekortkomingen.⁸ Het betreft in hoofdzaak het creëren van wat meer tijd voor de voorbereiding in de AC-procedure en het realiseren van een betere aansluiting tussen de AC- en de OC-procedure. De brief ging uit van handhaving van het systeem van de in de praktijk bestaande twee procedures. De ACVZ veronderstelt, dat het willen handhaven van twee procedures is ingegeven door de vrees voor langdurige procedures indien de dwingende beslistermijn van de AC-procedure wordt losgelaten. In de OC-procedure worden wellicht geen dwingende tijdslimieten mogelijk geacht. Daarnaast speelt naar alle waarschijnlijkheid ook een rol dat in de AC-procedure na afwijzing geen verdere opvang wordt verleend.

De zienswijze van de ACVZ

Naar het inzicht van de ACVZ kan het aanpakken van een aantal problemen binnen de twee gescheiden procedures een goede opmaat vormen voor het doen samensmelten van beide procedures tot één asielbesluitprocedure. Dat moet dan een procedure zijn met variabele snelheid, afhankelijk van aard en inhoud van het asielverzoek, en met optimale zorgvuldigheid. Dat kan alleen als er een ‘ijzeren’ regime wordt ingebouwd om te voorkomen dat er tijd verloren gaat. Alle asielverzoeken moeten, met strikte inachtneming van de benodigde zorgvuldigheid, zo snel als mogelijk worden afgehandeld.

Dit door de ACVZ voorgestelde ‘ijzeren’ regime wordt gevormd door een strikte interne controle en sturing door de IND op maximumtermijnen. Die interne controle en sturing dient direct onder verantwoordelijkheid van de hoofddirectie te geschieden en te worden aangevuld door een directe ‘automatische’ rapportage aan minister en Tweede Kamer. Als onverhoopt dit interne IND-regime zou falen, is externe sturing onvermijdelijk. Het garanderen van een maximale beslistermijn van één jaar acht de ACVZ noodzakelijk als sluitstuk voor de gefaseerde asielbesluitprocedure zodat deze optimaal kan werken. Is op dat moment toch niet beslist dan dient de zaak onverwijld aan de rechter te worden voorgelegd, op een wijze vergelijkbaar met de rechterlijke toetsing van vreemdelingenbewaring. De rechter legt een fatale termijn voor beslissen op en dient de bevoegdheid te krijgen tot het tevens opleggen van een (hoge) dwangsom.

De ACVZ ziet drie redenen om de AC- en de OC-procedure samen te voegen:

- a. Het is duidelijk dat naarmate de AC- en OC-procedure in tijdsbeslag minder van elkaar gaan afwijken, de verstrekkende verschillen in gevolg - wel of geen schorsende werking van het besluit gedurende de beroepsfase en wel of geen opvang tijdens beroep - moeilijker kunnen worden gerechtvaardigd, nu die twee procedures leiden tot gelijksoortige beslissingen op grond van gelijke maatstaven. Er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat dit verschil in gevolg onder die omstandigheden niet meer zal worden aanvaard door de rechter;
- b. Het grote aantal tweede en volgende asielaanvragen is deels het gevolg van een (te) snelle AC-procedure. Het is van groot belang om de eerste beoordeling zo solide te doen zijn dat een aanzienlijk deel van die tweede en volgende aanvragen kan worden voorkomen;

8 *Kamerstukken II 2006/07, 30846, nr. 1.*

- c. Ook bij een soepele overgang van AC- naar OC-procedure zal overdracht van het dossier leiden tot verlies aan snelheid. Eén procedure met meer snelheden geeft de mogelijkheid om de zaak in beginsel door één ‘beslisteam’, dat wil zeggen één gehoormedewerker met één beslisser, te laten afdoen. Daarbij komt dat één uniform tijdsbeheersingsmechanisme ten aanzien van alle asielbesluiten optimaal door de uitvoeringsorganisatie kan worden geborgd.

Een nieuwe asielprocedure

A. Het werkproces

1. Identificatiefase (Intake)

(Duur: 1-3 werkdagen)

Direct bij binnenkomst worden gegevens verzameld. Documenten worden gecheckt, een bagageonderzoek vindt plaats, identiteitsgegevens en vingerafdrukken worden geregistreerd. Vervolgens wordt de asielzoeker gevraagd wat het land van herkomst is en wordt kort gevraagd naar de reden van de komst naar Nederland. De gegevens kunnen direct worden verwerkt voor verificatie- en controledoeleinden, waaronder de zogeheten ‘Dublin-check’. Hiervoor mogen maximaal drie werkdagen worden gebruikt.

Het gaat om relatief eenvoudige, te protocolleren werkzaamheden, die ook als de toestroom aanzwelt, door extra medewerkers toch binnen de gegeven tijdslimiet kunnen worden verwerkt. Dat is van belang omdat die gegevens snel moeten worden gecontroleerd ten einde te voorkomen dat mensen in de procedure blijven die daar niet thuis horen. Temporisering van de werkzaamheden in geval van een snelle toename moet worden ingebouwd in de volgende fase.

2. Startfase

(Duur: 6, maximaal 21 werkdagen)

De startfase van zes werkdagen, eventueel verlengd met maximaal vijftien werkdagen vanwege planning of capaciteitsredenen, dient een viervoudig doel:

- De asielzoeker heeft de mogelijkheid om op verhaal te komen (verplichte rustperiode) en kennis te nemen van algemene mondelinge en schriftelijke informatie van de IND;
- VluchtelingenWerk Nederland moet aan alle asielzoekers informatie kunnen geven over alle relevante omstandigheden en aan hen die dat behoeven steun bieden;
- De rechtshulpverlener licht de asielzoeker in over de asielprocedure en de noodzaak van volledige openheid en het direct vermelden van alle relevante gegevens. De in deze fase beschikbare tijd maakt voor rechtshulpverleners enige planning van werkzaamheden mogelijk. Dat zal helpen om het huidige verschijnsel van diverse opeenvolgende rechtshulpverleners vanwege tijdgebrek terug te dringen;
- Een gezondheidscheck vindt plaats. Een gespecialiseerde verpleegkundige neemt, naast de reeds bestaande controle op acute aandoeningen, met behulp van een geprotocolleerde vroegsignaleringslijst een test af om mogelijke medische risico's op te sporen. Is zo'n risico aanwezig, dan kan door middel van een nader geneeskundig onder-

zoek worden nagegaan of zich medische problemen voordoen. Deze simpele check heeft de volgende voordelen:

- onderkennen van de wenselijkheid van medische behandeling;
- rekening kunnen houden met eventuele medische beperkingen ten aanzien van het horen van de asielzoeker;
- opsporen van medische gegevens die in verband met het asielverzoek relevant kunnen zijn;
- voorkomen dat medische gegevens later in de procedure worden gepresenteerd, als niet meer kan worden vastgesteld of zij ten tijde van de asielaanvraag relevant waren.

De uitlooptermijn van vijftien dagen maakt het mogelijk om een regelmatige stroom van asielverzoeken te laten ontstaan die door de behandelcentra kan worden verwerkt. Kleine stijgingen in het aanbod kunnen op deze wijze worden opgevangen. Bij grote toename dienen andere middelen te worden ingezet. Door tijdelijk de behandeling van bepaalde groepen asielzoekers op te schorten, kan tijd worden ingelast om de behandelcapaciteit van de IND op te voeren. Voor een dergelijke uitzonderlijke overschrijding van de extra termijn van vijftien werkdagen, ook buiten de gevallen van massale toestroom uit één gebied, is een apart besluit van de minister nodig.

3. Gehoorfase

(Duur: maximaal 6 werkdagen)

De gehoorfase biedt de asielzoeker de mogelijkheid om nader in te gaan op de gegevens die hij heeft verstrekt bij het intakegesprek. Het gehoor wordt opgenomen op een digitale gegevensdrager (bijvoorbeeld een CD) zodat iedereen die erbij betrokken is, kan nagaan hoe het gehoor precies is verlopen. Samen met deze digitale opname wordt een schriftelijk verslag van het gehoor aan de asielzoeker en diens rechtshulpverlener verstuurd. Het verslag omvat alle punten die in redelijkheid van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Omdat alle betrokkenen een kopie van de gegevensdrager (kunnen) krijgen zal de discussie over de juistheid van het verslag zich niet meer hoeven voor te doen. Het spreekt voor zich dat de privacy aspecten en digitale gegevensbescherming in acht dienen te worden genomen ten aanzien van de verspreiding en het gebruik van de (digitale) verslagen. De gehoorfase van zes werkdagen biedt genoeg tijd om beperkt onderzoek of verificatie van een asielverzoek mogelijk te maken en zo nodig daarna de asielzoeker met de bevindingen daarvan te confronteren.

4. Besluitvormingsfase

(Duur: maximaal 11 werkdagen, behoudens nader onderzoek)

Als het asielverzoek niet wordt toegewezen, dient schriftelijk een voornemen tot afwijzing, dan wel een voornemen tot het doen van nader onderzoek te worden afgegeven. Het formuleren van een voornemen tot onderzoek, geeft de rechtshulpverlener de gelegenheid in een vroeg stadium namens de asielzoeker diens opvattingen en wensen ter zake kenbaar te maken. De asielzoeker en de rechtshulpverlener krijgen een termijn van zes werkdagen om op het voornemen te reageren. Dat geeft de mogelijkheid om tijdig met elkaar te spreken.

5. Nadere onderzoeksfase

(Duur: binnen de maximale beslistermijn)

Het besluit kan bestaan uit het toewijzen, dan wel het afwijzen van de aanvraag of tot het instellen van een nader onderzoek. Ten behoeve van dat laatste wordt een voornemen tot een nader onderzoek uitgereikt. In het geval van nadere onderzoeken worden deze per soort aan een maximumtermijn gebonden. Met de onderzoekers (zowel binnen als buiten de IND) dienen prestatieafspraken te worden gemaakt die naleving van deze termijnen verzekeren.

B. Overige maatregelen

- Een ‘ijzeren’ regime van termijnbewaking is noodzaak. Zowel de fases één tot en met vier als een eventuele fase vijf, zijn aan maximumtermijnen gebonden. Bij dreigende overschrijding van de termijnen wordt dit regime als volgt geactiveerd:
 - Een buiten de normale hiërarchische lijn van de IND gehouden beslisleenheid die rechtstreeks aan de hoofddirectie van de IND verantwoording aflegt, komt in actie. Het onderbrengen van deze unit binnen de directie uitvoeringsbeleid lijkt een reële optie, omdat daar kennis over de inhoudelijke toetsing en de beslisprocedure voorhanden is. Deze unit bepaalt, in geval van een overschrijding van de doorlooptermijn, het uiterste beslismoment en zorgt ervoor dat die beslissing - zo nodig op directieniveau - wordt genomen. Het vasthouden aan termijnen is essentieel. Er is alle reden om er voorshands van uit te gaan dat dit beslisregime effectief zal zijn. Mocht onverhoopt blijken dat dit systeem onvoldoende resultaat heeft dan is naar het oordeel van de ACVZ een soortgelijke oplossing met een beslisbevoegdheid buiten de IND, maar binnen het mandaat van de verantwoordelijke bewindspersoon, noodzakelijk.
 - Het ‘ijzeren’ regime omvat ook een in de wet op te nemen expliciete beslisplicht voor de bewindspersoon verantwoordelijk voor vreemdelingenzaken: binnen één jaar na de aanvraag moet, op basis van de dan voorhanden zijnde gegevens, een beslissing zijn genomen. Dit ‘ijzeren’ regime bevat tevens de bepaling, dat als die beslistermijn niet wordt nageleefd, ‘automatisch’ – zonder dat de asielzoeker zelf ‘beroep’ hoeft in te stellen - voorlegging aan de rechter volgt. Die heeft dan onder meer de mogelijkheid om onder oplegging van een (hoge) dwangsom een bevel te geven tot beslissen binnen een aangegeven termijn.
 - Alle in dit verband relevante statistische gegevens dienen op maandbasis aan de verantwoordelijke bewindspersoon en via deze aan de Tweede Kamer te worden aangeleverd.
- De ACVZ stelt voor dat op elk moment van de procedure een asielverzoek kan worden afgedaan als ‘klaarblijkelijk ongegrond’⁹ (*manifestly unfounded*). Onder ‘klaarblijkelijk ongegronde’ asielaanvragen verstaat de ACVZ aanvragen *waarbij uit objectieve gegevens blijkt dat de aanvrager geen recht heeft op bescherming ingevolge artikel 29 Vw 2000 of op grond van voor Nederland geldende internationale verdrags-*

9 Ter onderscheiding van de in het bestuursrecht gehanteerde term ‘kennelijk’ ongegrond ter zake van bezwaar en beroep, hanteert de ACVZ de term ‘klaarblijkelijk’ ongegrond als het gaat om evident kansloze asielaanvragen. Deze terminologie sluit aan bij het begrip ‘manifestly unfounded’ dat wordt gebruikt in de EG-Richtlijnen en UNHCR-documenten.

verplichtingen. Indien er sprake is van een klaarblijkelijk ongegronde asielaanvraag geldt grosso modo het regime zoals nu van toepassing op de AC-procedure. Daarbij valt te denken aan verkorte reactie- en beslistermijnen en een verkorte beroepstermijn, alsmede het onthouden van schorsende werking en opvang gedurende het beroep.

C. Begeleidende maatregelen

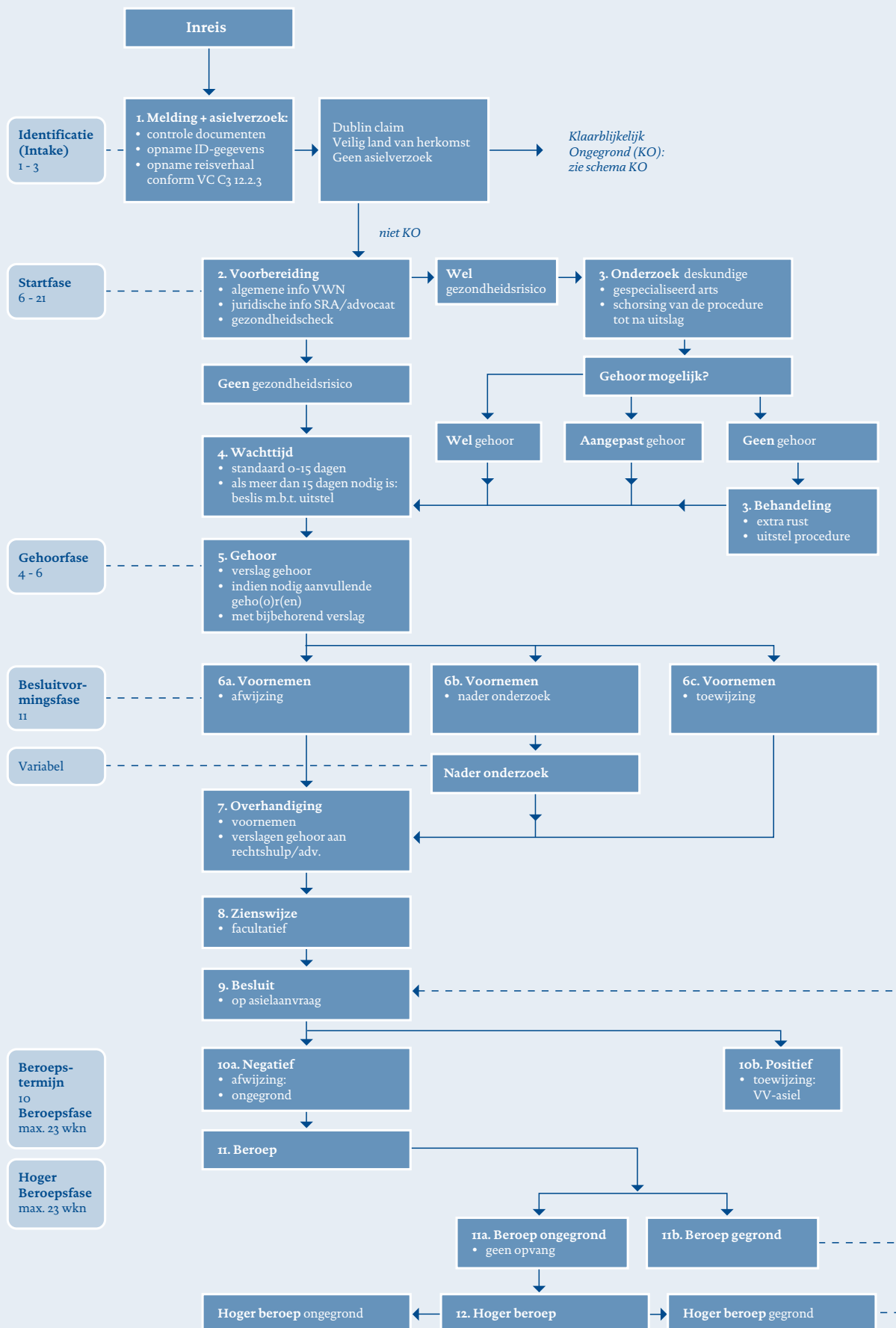
- De behandelingstijden van beroep op de rechtbank nemen weliswaar in het algemeen af maar dienen nog verder te worden verkort. De afdoening van ‘gewone’ beroepszaken die niet gekoppeld is aan een verzoek om een voorlopige voorziening, duurt vaak nog meer dan tien maanden. Met de rechterlijke macht dienen afspraken te worden gemaakt over een beroepsbehandelingstermijn van maximaal 23 weken, zoals nu reeds in artikel 89 van de Vw 2000 is vastgelegd voor het hoger beroep.
- Het verminderen van de personeelsomvang van de IND in een één op één relatie met de (gedaalde) instroomcijfers is niet verstandig. Planning van de benodigde behandelcapaciteit dient plaats te vinden op basis van te verwerken voorraden. Voorts dient een buffer, dan wel andere mogelijkheden om piekbelastingen op te vangen, te worden gerealiseerd. Mogelijkheden die, volgens de ACVZ, nadere studie verdienen zijn:
 - een systeem te realiseren waardoor externe arbeidskrachten tijdelijk IND-taken zoals het behandelen van reguliere aanvragen kunnen verrichten als gevolg waarvan de vrijgevallen ervaren IND-medewerkers bij asiel kunnen worden ingezet;
 - inzetten van tijdelijk oproepbare ex-IND-ers die in rijksdienst werken;
 - bevorderen van (rijks)traineemogelijkheden bij de IND met tijdelijke terugkomregeling in tijd van nood.
- Voor de situatie, waarin zich een substantiële verhoging van het werkaanbod voordoet, anders dan voor een korte periode, dient een noodplan klaar te liggen, bestaande uit drie elementen:
 - aanvangsplanung aanpassen door startfase langer te laten duren dan 21 werkdagen;
 - direct inzetten van bovengenoemde maatregelen om ‘reservisten’ te activeren;
 - een daartoe te vervaardigen, klaarliggend wervings- en scholingsplan, bijvoorbeeld voor HBO- of universitaire studenten in de eindfase van hun studie, in werking laten treden.

De te volgen werkwijze

De ACVZ adviseert de reeds door de IND ingezette trajecten tot verbetering van de AC- en de OC-procedure voort te zetten voor zover deze passen in het kader van de voorgestelde nieuwe asielprocedure. In een periode van circa tien maanden kan ervaring worden opgedaan met het termijnbewakingssysteem, zodat alle procesdeelnemers, alsook de politiek, vertrouwen kunnen krijgen in het vervangingsmechanisme voor de huidige 48-uurs procedure. Hetzelfde geldt voor een pilot-project met de gezondheidscheck en de toepassing van de voornemenprocedure bij nader onderzoek. Volledige invoering van de nieuwe asielbesluitprocedure binnen 24 maanden lijkt realistisch. Uiteraard is de in dit soort gevallen voorgeschreven ex ante uitvoeringstoets de noodzakelijke toetssteen om de uitvoerbaarheid van de onderhavige voorstellen te verzekeren.

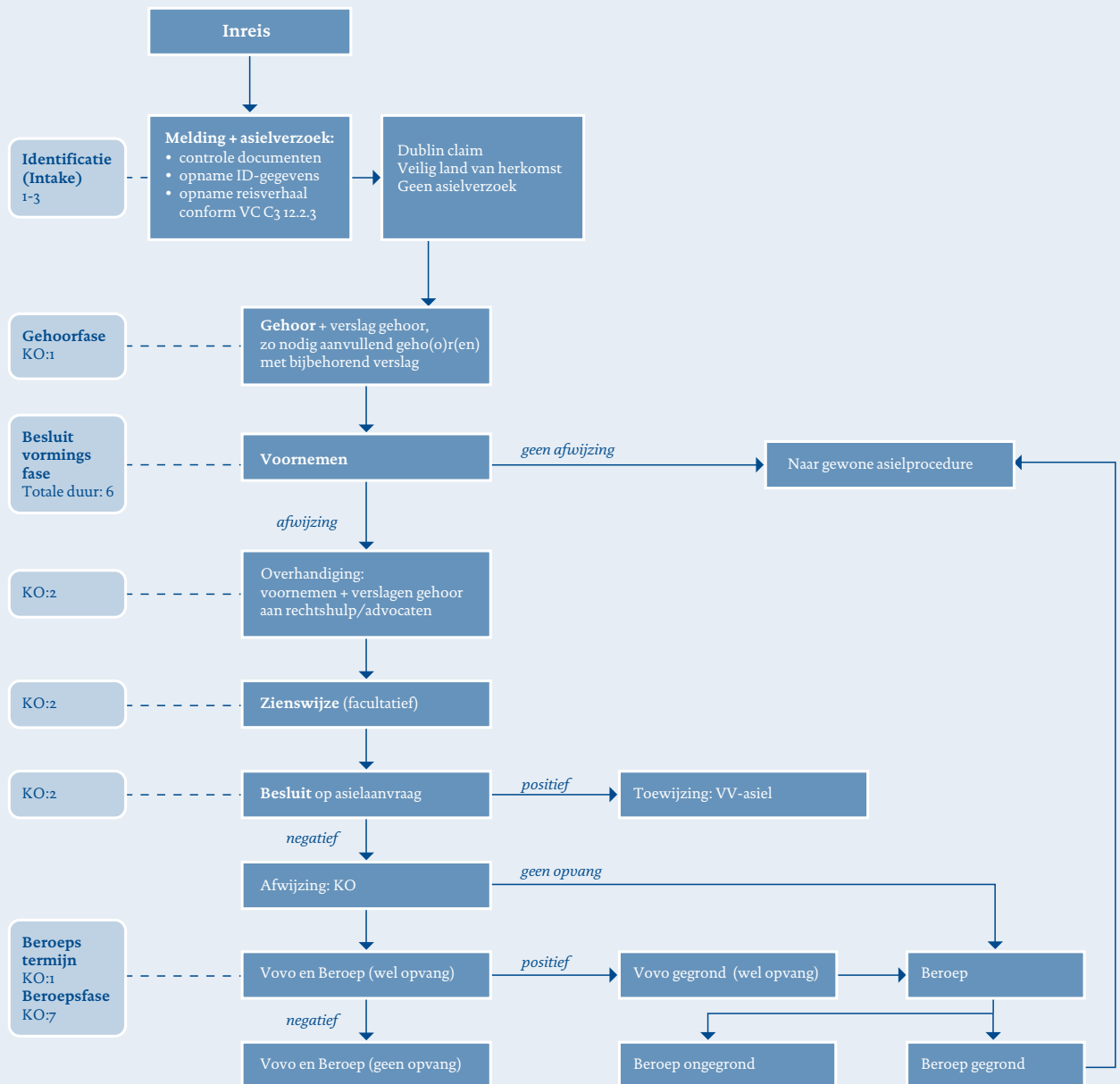
Asielprocedure

(Termijnen in de linkerkolom uitgedrukt in werkdagen tenzij anders aangegeven)



Klaarblijkelijk Ongegrond (KO) procedure

(Termijnen in de linkerkolom uitgedrukt in werkdagen tenzij anders aangegeven)



HOOFDSTUK I

Inleiding

In 2004 adviseerde de ACVZ het kabinet en het parlement om de asielprocedure te verbeteren.¹⁰ Daarbij werd gesteld, dat van de twee trajecten die de asielprocedure kent, de AC- of 48-uurs procedure weliswaar snel is, maar zorgvuldigheidsrisico's kent.¹¹ De 'gewone' OC-procedure is weliswaar zorgvuldig, maar duurt te lang. Op slechts een deel van de aanvragen wordt in de OC-procedure binnen zes maanden beslist, terwijl in een groot aantal gevallen de beslissing veel langer op zich laat wachten. De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 heeft in augustus 2006 na een onderzoek dezelfde conclusies getrokken.¹²

Dat een *zorgvuldige* procedure nodig is om te kunnen beslissen of een asielzoeker vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 of anderszins recht heeft op bescherming, behoeft geen betoog. Niemand mag het risico lopen om te worden teruggestuurd naar een land waar hij gegronde vrees heeft voor (verdere) vervolging. Beoordeling van het asielrelaas is niet eenvoudig aangezien het in de regel betrekking heeft op situaties en omstandigheden die vaak al geruime tijd geleden elders in de wereld bestonden.

De beslissing op het asielverzoek moet, om verschillende redenen, zo *snel* als mogelijk worden genomen. Asielzoekers raken door lange procedures ontregeld, gefrustreerd en in de war. Zij behoren zo snel mogelijk een beslissing op hun asielverzoek te krijgen, zodat zij bij toewijzing ervan kunnen participeren in de Nederlandse samenleving.

Ook wie ten onrechte een asielverzoek indient, omdat hij zijn moeilijke levensomstandigheden of die van zijn familie wil verbeteren, heeft er recht op snel duidelijkheid te krijgen. Het asielrecht is niet voor hen bedoeld. Het asielrecht biedt daarenboven geen adequate oplossing voor de ongelijke welvaartsverdeling in de wereld.

Hoe langer niet-vluchtelingen in procedure zitten, des te groter wordt de verwachting dat ze er op een of andere wijze toch in zullen slagen te blijven. Na lang verblijf wordt ook de mogelijkheid van terugzending en vrijwillige terugkeer moeilijker. Bovendien wekken vreemdelingen die ten onrechte gebruik maken van de asielprocedure, bij het lang wegblijven uit het land van herkomst, bij 'thuisblijvers' de indruk dat hun voorbeeld navolging verdient. Hoewel het bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) uitdrukkelijk de bedoeling was om te voorkomen dat aanvragen extreem lang in behandeling zouden blijven, is thans toch weer een situatie ontstaan dat sommige asielzoekers jarenlang moeten wachten op een beslissing. De omvang van die groep is veel kleiner dan onder de oude Vreemdelingenwet, maar dat neemt niet weg dat zich nu wéér een residu vormt. De asielprocedure brengt voorts aanmerkelijke kosten met zich mee, met name door de kosten van opvang. Het is daarom ook vanuit financieel oogpunt wenselijk om de asielprocedure zo snel als mogelijk te beëindigen of het nu in positieve of negatieve zin is. Met een snelle procedure wordt Nederland als bestemmingsland voor asielzoekers met een ongefundeerd asielverzoek onaantrekkelijk.

10 ACVZ advies *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, 20 februari 2004, Den Haag.

11 Beslissing wordt binnen 48 werkuren ofwel maximaal vijf werkdagen genomen.

12 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000*, Deel 1 en Deel 2, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Met het voorliggende advies, dat de ACVZ op eigen initiatief uitbrengt, komt zij haar eerdere toezegging na een beleidsadvies te geven over mogelijkheden tot verbetering van de asielprocedure.¹³ Het advies bevat géén gedetailleerd uitvoeringsplan. Het richt zich op het ‘ombouwen’ van de huidige asielprocedure met een AC- en OC-afdoening, naar een systeem van één asielprocedure met variabele snelheden. De concrete uitwerking is uiteraard aan de verantwoordelijk minister en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Naast de voorgestelde inhoudelijke aanpassingen van de asielprocedure wordt in dit advies deels ook aandacht besteed aan de benodigde voorbereidings-, overgangs- en implementatiefasen. De ACVZ acht het essentieel dat in een nieuwe asielprocedure de voortgang van de besluitvorming door een ‘ijzeren’ regime wordt bewaakt, zodat geen tijd onnodig verloren gaat en niet wéér onaanvaardbare achterstanden ontstaan.

Een zorgvuldige voorbereiding en implementatie van de voorgestelde procedure zijn noodzakelijk omdat de IND in de afgelopen jaren ingrijpend is gereorganiseerd en zich daarnaast steeds in omvang en werkwijze heeft moeten aanpassen aan wijzigende aantallen asielzoekers en veranderende opvattingen en beleidsuitgangspunten. Tegenover de soms terechte kritiek op de werkwijzen en de resultaten van de IND, verdient deze organisatie volgens de ACVZ ook begrip en een positieve benadering omdat ze onder vaak zeer moeilijke omstandigheden haar werk dient uit te voeren.

De ACVZ is van mening dat de voorgestane verbeteringen alleen dan werkelijk tot een verbetering zullen leiden als ze gepaard gaan met goede organisatorische maatregelen. Er moet daarom voor worden gewaakt dat deze (zoveelste) verandering binnen de IND niet tot demotivering leidt, maar brede steun krijgt door het besef dat daarmee een beter product tot stand wordt gebracht.

Volledigheidshalve zij hier vermeld dat ten behoeve van dit advies door de ACVZ mondelinge en schriftelijke consultatierondes zijn gehouden onder diverse actoren in het asielproces, waaronder ook de IND en de directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie. In verschillende stadia van ontwikkeling zijn concepten voorgelegd en vele waardevolle reacties ontvangen. Het eindresultaat heeft daarmee wezenlijk aan kwaliteit gewonnen en de ACVZ is alle betrokkenen dankbaar voor hun enthousiaste inzet. De resultaten van deze consultaties zijn voor de ACVZ aanleiding te veronderstellen dat er, in grote lijnen, bij de meeste actoren draagvlak bestaat voor de in dit advies opgenomen aanbevelingen.

Voor enkele specifieke groepen asielzoekers, zoals met name de alleenstaande minderjarige asielzoekers (Ama's) is een aangepaste asielprocedure nodig. Dit advies concentreert zich op de asielbesluitvorming ten aanzien van volwassenen en gezinnen.

13 Deze toezegging werd gedaan in het ACVZ advies *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, 20 februari 2004, Den Haag.

HOOFDSTUK 2

De huidige asielprocedure en de kritiek daarop

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de AC- en de OC-procedure. Voorts worden de belangrijkste door de ACVZ en door anderen gesignaleerde problemen in de huidige asielprocedure besproken. Om zicht te krijgen op de verschillende knelpunten heeft de ACVZ diverse bronnen geraadpleegd. Behalve het in 2004 door de ACVZ uitgebrachte advies ‘*Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*’,¹⁴ en de daarin beschreven (nog steeds actuele) knelpunten heeft de ACVZ ook de recent door de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 geconstateerde problemen betrokken in dit overzicht. Verder is gebruik gemaakt van rapporten van de Algemene Rekenkamer,¹⁵ de Nationale Ombudsman,¹⁶ de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR),¹⁷ VluchtelingenWerk Nederland,¹⁸ Amnesty International en van diverse andere organisaties,¹⁹ alsmede van de reacties van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op een aantal van deze opvattingen.²⁰ Ook de diverse vernieuwings- en veranderingsprojecten, zoals die door de IND vaak in samenwerking met andere ketenpartners zijn geïnitieerd of inmiddels gedeeltelijk geoperationaliseerd, heeft de ACVZ in beschouwing genomen.

-
- 14 Zie in dit verband onder andere ook de ACVZ adviezen 2002/02 en 2003/05 respectievelijk over het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid, en over Kinderen en de Asielpraktijk.
- 15 Zie het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de afhandeling van asielaanvragen door de IND, *Kamerstukken II* 1995/96, 24440, nrs. 1-2. In dit onderzoeksrapport werd ruim tien jaar geleden geconcludeerd dat de planning en controle van de IND – met betrekking tot de afhandeling van het destijds grote aantal asielaanvragen – ernstig tekortschoot. Van recentere datum is het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de afhandeling van de reguliere verblijfsaanvragen van 15 september 2005 *Kamerstukken II* 2004/05, 30240, nrs. 1-2. In dit rapport werd geconcludeerd dat aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning onzorgvuldig en te laat werden behandeld.
- 16 Nationale Ombudsman, *Rapport Reguliere verblijfsvergunning*, 21 juni 2005, 2005/176. Dit rapport betreft de termijnoverschrijdingen door de IND.
- 17 Zie o.a. *Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations*, July 2003.
- 18 VluchtelingenWerk Nederland (2004), *Voorstel van VluchtelingenWerk Nederland voor een nieuwe asielprocedure*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- 19 Zie bijvoorbeeld: Human Rights Watch, rapport *Fleeing Refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, April 2003. ECRE (European Council on Refugees and Exiles) dat een voorstel heeft gedaan voor een nieuwe asielprocedure die in eerste instantie traag gaat en daarna versnelt. www.ecre.org. ECRE is een pan-Europees netwerk van NGO's dat de bescherming en integratie van vluchtelingen voorstaat. Verder heeft het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) met zijn rapport *De AC-procedure, de achilleshiel van het asielbeleid* van november 2003 kritiek op de asielprocedure geleverd. Verder is nog van belang het Rapport Landelijke Commissie *Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid* (Commissie Smeets), maart 2004.
- 20 Zie o.a. Kabinetsreactie op rapport Algemene Rekenkamer inzake IND, *Kamerstukken II* 2005/06, 30240, nr. 4; en Kabinetsreactie op rapport Commissie Scheltema, *Kamerstukken II* 2006/07, 30846, nr. 1.

2.1 Huidige asielprocedure

In de huidige asielprocedure meldt een asielzoeker zich bij een aanmeldcentrum (AC) waar de aanvraag in behandeling wordt genomen.²¹ In het geval van het land-AC (Ter Apel) wordt de asielzoeker direct verwezen naar de zogenaamde Tijdelijke Noodvoorziening (TNV), die valt onder de verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Hoewel bij een asielaanvraag op Schiphol het Grenshospitium, waar gesloten opvang plaatsvindt, in een enkel geval als TNV kan worden gebruikt, gaan de meeste asielzoekers direct vanuit de luchthaven de asielprocedure in.²² De TNV bij het land-AC fungeert nu als een buffer voor de instroom in de aanmeldcentrum-procedure (AC-procedure). Pas als de verwerkingscapaciteit het in behandeling nemen van de asielaanvraag toelaat, wordt de asielzoeker uitgenodigd om op het AC zijn asielverzoek in te dienen. De structuur van de AC's en de daarin gehanteerde AC-procedure is opgezet om de instroom van asielzoekers te kunnen stroomlijnen en de asielaanvragen snel te kunnen filteren.²³ De AC-procedure mag maximaal 48 proces-uren beslaan. Op grond van de geldende jurisprudentie mag de AC-procedure niet alleen worden gebruikt voor 'flinterdunne' zaken maar kunnen daarin al die zaken worden afgedaan die 'met inachtneming van de eisen van zorgvuldigheid zonder tijdrovend onderzoek binnen 48 proces-uren kunnen worden afgewezen'.²⁴ In de praktijk betekent dit dat de procedure in circa vijf werkdagen moet zijn afgerond.

Ook toewijzing van het asielverzoek binnen de AC-procedure is mogelijk, maar dat gebeurt relatief weinig.²⁵ Op verschillende momenten in de AC-procedure kan worden besloten verdere afhandeling van het asielverzoek in het OC (opvangcentrum) te laten plaatsvinden. Indien blijkt dat het onderzoek naar de asielaanvraag niet binnen 48 proces-uren kan worden afgehandeld, moet verdere behandeling in een OC worden voortgezet. De afdoeningsgronden in het AC en het OC zijn gelijk. De minister voor Vreemdelingen-

-
- 21 Er bestaan verschillende soorten asielaanvragen. Een asielzoeker is iemand die om uiteenlopende redenen zijn land van herkomst heeft verlaten en asiel (bescherming) heeft aangevraagd. Er is nog niet vastgesteld of hij voldoet aan de vereisten voor een verblijfsvergunning asiel. Het is mogelijk dat iemand bij binnenkomst in Nederland direct asiel aanvraagt. Ook is het mogelijk dat iemand na enige tijd in Nederland te hebben verbleven alsnog asiel aanvraagt of dit bijvoorbeeld doet als hij is opgepakt wegens illegaal verblijf en in vreemdelingenbewaring is gesteld. Het komt voor dat reeds afgewezen asielzoekers op dezelfde gronden weer asiel aanvragen. Deze aanvragen worden herhaalde asielaanvragen genoemd (zogenaamde HASA). Tevens kunnen asielverzoeken 'ontstaan' door hier in Nederland geboren kinderen. Ten slotte kunnen vluchtelingen door de UNHCR worden voorgedragen voor hervestiging.
- 22 In de periode januari tot en met november 2006 was de verhouding tussen het aantal asielaanvragen AC Schiphol en AC Ter Apel ongeveer 1:4,3. Zie: *Asylum trends, Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe*, December 2006, Ministry of Justice, Immigration and Naturalization Service, INDIAC, uitgave January 8th 2007, p. 7.
- 23 Volledigheidshalve zij hier vermeld, dat vanaf 2007 onder 'asielinstroom' zal worden verstaan (en gerapporteerd vanuit de asielketen): alle eerste aanvragen (inclusief eerste aanvragen voortkomend uit in bewaringstelling), aangevuld met aanvragen gebaseerd op geboorte uit de opvang. Alle overige aanvragen (zoals tweede en volgende aanvragen) zullen voortaan worden opgenomen in de definitie aanbod asiel (evenals de asielinstroom). Deze verandering is tot stand gebracht om onder andere de instroomdefinitie op één lijn te brengen met de meeste landen binnen Europa. Tevens kan nu worden gesteld dat het hier om echte instroom gaat (in de oude definitie zijn bijvoorbeeld ook de aanvragen in het kader van de '14-1 regeling' opgevoerd als instroom). Bron: Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV).
- 24 Kabinetsreactie d.d. 18 juni 2004 op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 20 februari 2004, *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure. Kamerstukken II*, 2003-04, 19 637, nr. 826, p. 3. Zie ook Raad van State ABRvS 27-8-2001, nr. 200103491/1, JV 2001/259, RV 2001, nr. 19.
- 25 Al enige jaren schommelt het AC-afdoeningspercentage, behoudens enkele pieken en dalen, rond de 50%. Sinds begin 2005 is het ook mogelijk asielverzoeken in te willigen in de AC's, daarvoor kon dit niet. In 2005 werd 50% van de totaal 8.518 (eerste plus tweede en volgende) aanvragen in de AC's afgehandeld. 14% van de aanvragen werd ingewilligd, 36% werd afgewezen. In de eerste acht maanden van 2006 was het beeld vergelijkbaar: van de 6.660 aanvragen werd 44% in de AC's afgehandeld. 13% van de aanvragen werd ingewilligd, 31% werd afgewezen. Zie Rapportage Vreemdelingenketen (mei- augustus 2006), uitgave ministerie van Justitie, november 2006, p. 41. Deze rapportage is op 9 november 2006 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verstuurd. *Kamerstukken II*, 2006/07, 19 637, nr. 1102.

zaken en Integratie ziet de AC- en OC-procedure als eenzelfde procedure, met eenzelfde karakter, waarbij het verschil louter ligt in de snelheid van de AC-procedure.²⁶ De verschillen zitten niet in de te beantwoorden vraag of de asielzoeker recht heeft op bescherming, maar zitten wel in de *aard* en de *duur* van de twee procedures. Een groot verschil zit voorts in de gevolgen van een afwijzende beslissing. Bij een afwijzing van het asielverzoek in de AC-procedure mag het beroep niet in Nederland worden afgewacht en mag er door het COA of anderen geen opvang worden geboden, tenzij een voorlopige voorziening door de rechter is toegewezen. Na een afwijzende beslissing in de OC-procedure wordt de opvang gecontinueerd totdat de rechter in eerste aanleg op het beroep heeft beslist.

Na aanmelding kan de asielzoeker in het AC, het OC en de TNV in geval van gezondheidsproblemen te maken krijgen met verschillende medische instanties. In de TNV in Ter Apel is bijvoorbeeld de Medische Opvang Asielzoekers (MOA) aanwezig ter signalering van acute gezondheidsproblemen waarvoor directe behandeling nodig is. Voor de AC's heeft de IND eigen medische instanties gecontracteerd. In de OC's zijn de medische teams van de MOA aanwezig voor preventieve zorg, waaronder een eerste medische screening en eventuele doorgeleiding naar de reguliere zorg. Daarnaast verwijzen advocaten, gedurende de asielprocedure, asielzoekers in voorkomende gevallen naar de medische onderzoeksgroep van Amnesty International voor medische rapportage over eventuele lichamelijke en/of geestelijke problemen ten gevolge van doorgemaakte martelingen en andere vormen van inhumane behandeling. Deze medische rapportages worden gebruikt ter ondersteuning van het asielverzoek. Er bestaat tot op heden direct bij binnenkomst geen algemene medische screening van de asielzoeker. In het geval dat het asielverzoek is afgewezen maar er een uitzonderlijke medische situatie bestaat waardoor de afgewezen asielzoeker niet kan vertrekken (een tijdelijke vertrekbelemmering), kan de asielzoeker op basis van artikel 64 Vw 2000 rechtmatig verblijf krijgen waarbij tevens opvang wordt geboden.

Land AC-procedure

De huidige land AC-procedure verloopt als volgt: Bij aanmelding worden de personalia en de vingerafdrukken van de asielzoeker geregistreerd. Vervolgens wordt de asielzoeker geplaatst in de TNV. Zodra er capaciteit is voor de behandeling van het asielverzoek, gaat de asielzoeker over naar het AC. In het AC Ter Apel tellen op werkdagen de uren van 08.00 uur tot 18.00 uur als proces-uren.²⁷ Pas op het moment dat de asielzoeker vanuit de TNV overgaat naar het AC wordt het asielverzoek in behandeling genomen. Daarna vindt zo spoedig mogelijk een eerste gehoor plaats. Daarbij wordt de asielzoeker nogmaals naar zijn personalia gevraagd en wordt de reisroute geregistreerd. Op de motieven voor de asielaanvraag wordt dan nog niet ingegaan (artikel 3.110 Vreemdelingenbesluit 2000). Het eerste gehoor kan aanleiding geven tot het starten van een zogeheten Dublin-procedure als blijkt dat de asielzoeker reeds in een ander land asiel heeft aangevraagd of dat had moeten doen.²⁸ De Dublin-procedure is erop gericht om dat andere land de asielzoeker te laten 'overnemen' (C5/21.2 Vreemdelingencirculaire 2000).

²⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 19 637, nr. 826, p. 3.

²⁷ Artikel 1.1 onder f. Vb 2000 juncto C3/12.1.3 Vc 2000.

²⁸ Indien er aanwijzingen zijn dat een asielzoeker eigenlijk in een ander Europees land asiel had moeten aanvragen, of al heeft aangevraagd, start de IND een Dublin-procedure. Dat is een onderzoek om vast te stellen welk land de asielaanvraag (weer) in behandeling moet nemen. Zie EG Verordening Nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003.

Voorts wordt aan de hand van het eerste gehoor besloten of de behandeling van het asielverzoek in de AC-procedure zal worden vervolgd of dat de asielzoeker wordt doorgestuurd naar het OC voor verdere afhandeling van het asielverzoek.

Als wordt besloten om de AC-procedure voort te zetten, hebben de asielzoeker en zijn rechtshulpverlener twee uur de tijd om aanvullingen en correcties aan te leveren op het verslag van het eerste gehoor en de asielzoeker voor te bereiden op het nader gehoor. Vervolgens vindt een nader gehoor plaats waarbij wordt ingegaan op de motieven van de asielaanvraag. De IND kan op basis van het nader gehoor alsnog besluiten de aanvraag verder te behandelen in de OC-procedure. Indien de IND de aanvraag wenst af te wijzen in het AC, zal tezamen met het verslag van het nader gehoor een voornemen tot afwijzing worden uitgereikt. De asielzoeker en zijn rechtshulpverlener/advocaat hebben vervolgens drie uur de tijd om schriftelijk te reageren met eventuele correcties en aanvullingen op het nader gehoor en om een zienswijze op de voorgenomen afwijzing in te dienen. Als de tijd het toelaat wordt meer dan drie uur tijd gegeven, maar dat is lang niet altijd het geval. Een goed voorbeeld van een praktische tijdsplanning zoals die thans door de IND in het AC Ter Apel wordt gebruikt, is het zogenaamde blokkenmodel. Dit blokkenmodel is een schematische weergave van hoe het 48-uurs proces in de meest wenselijke situatie zou verlopen, waarbij wordt gestuurd op een aantal cruciale beslistmomenten.²⁹ Met behulp van dit blokkenmodel wordt getracht om betere logistieke afspraken te maken tussen IND en rechtshulpverlener, in dit geval de Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland (SRAN).

Indien een beslissing in de AC-procedure wordt genomen, is hiertegen beroep mogelijk bij de vreemdelingenrechter. Tevens kan door middel van een voorlopige voorziening worden verzocht om het beroep in Nederland te mogen afwachten. Een toewijzing van de voorlopige voorziening heeft tot gevolg dat de opvang wordt voortgezet, in beginsel tot het moment dat in de bodemprocedure uitspraak wordt gedaan.

Na de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening ter terechtzitting wordt in een aanzienlijk aantal gevallen in de uitspraak, met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), tevens beslist op het beroep in de hoofdzaak.

Procedure AC-Schiphol

De vreemdeling die bij aankomst op de luchthaven Schiphol niet aan de toegangseisen voldoet, wordt de toegang geweigerd ingevolge artikel 13 juncto artikel 5 Schengengrenscode.³⁰ De vreemdeling die daarbij te kennen geeft asiel te willen aanvragen, is op grond van artikel 5 lid 3 Vw 2000 vrijgesteld van de verplichting Nederland onmiddellijk te verlaten. In beginsel wordt de asielzoeker direct overgebracht naar het AC-Schiphol waar een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd ingevolge artikel 6 Vw 2000. Doordat de asielprocedure vrijwel direct van start gaat, bestaat er geen reële rusttermijn en is de voorlichting relatief beperkt. In uitzonderlijke gevallen zal de asielzoeker, bij

29 Te weten het 15^{de}, 25^{ste}, 38^{ste} en 46^{ste} uur. Op het 15^{de} uur dient een kopie van het eerste gehoor inclusief een beslissing bij de SRAN bekend te zijn. Vervolgens gaat SRAN de asielzoeker, in het geval van een AC beslissing, voorbereiden op een nader gehoor. De voorbereiding dient dan uiterlijk op het 25^{ste} uur afgemeld te zijn zodat op dat moment gestart kan worden met het nader gehoor. Vervolgens stelt de IND alles in het werk om op het nader gehoor te beslissen en een voornemen bij SRAN aan te leveren uiterlijk op het 38^{ste} uur. SRAN op zijn beurt zal het dossier nabespreken en tot aan het 46^{ste} uur de tijd krijgen om dit te doen. Om een dergelijk blokkenmodel te laten werken is echter een aanvangsplaning (zoals thans met de TNV geschiedt) noodzakelijk.

30 Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), Pb EU 2006, L 105.

gebrek aan capaciteit in het AC, in afwachting van zijn procedure, in het Grenshospitium worden geplaatst.³¹ Dit grenslogies fungeert in die gevallen als een Tijdelijke Noodvoorziening. De asielaanvraag van een vreemdeling, ten aanzien van wie de maatregel van artikel 6 Vw 2000 is opgelegd, wordt in de AC-procedure op Schiphol afgehandeld als de IND ervan uitgaat dat het benodigde onderzoek binnen 48 proces-uren kan worden afgedaan.

De 48-uurs termijn vangt aan op het moment dat wordt gestart met het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reisroute. De 48-uurs termijn start automatisch wanneer de maximale wachttijd van zes uur in verband met de grensbewakingstaken van de Koninklijke Marechaussee is verstreken. De proces-uren lopen net als in AC Ter Apel van 8.00 uur tot 18.00 uur. Op het AC-Schiphol wordt in het weekend en op de algemeen erkende feestdagen doorgewerkt.³²

Indien de IND de asielaanvraag gedaan op Schiphol niet binnen de gestelde 48 proces-uren kan afhandelen, bestaan er twee mogelijkheden. Enerzijds de gewone ‘open’ OC-procedure, anderzijds de ‘gesloten’ OC-procedure.³³

OC-procedure

Volgens artikel 42 Vw 2000 moet binnen zes maanden op een verzoek om verlening van een asielverblijfsvergunning worden beslist. In geval van benodigd extern onderzoek mag die termijn met maximaal zes maanden worden verlengd. In feite bestaat er geen sanctie op het overschrijding van die eindtijd. De asielzoeker heeft op grond van artikel 3.111 Vb 2000 voor een reactie op het nader gehoor in de OC-procedure minimaal twee dagen de tijd. In de praktijk bedraagt deze reactietermijn twee weken (C3/13.4.3 Vreemdelingen-circulaire). De asielzoeker heeft vier weken de tijd om door middel van het indienen van een zienswijze te reageren op een voornemen tot afwijzing.

De Commissie Scheltema heeft op basis van eigen onderzoek geconstateerd dat in bijna vijftig procent van de door haar onderzochte (meer recente) asielaanvragen, de wettelijke beslistermijn werd overschreden.³⁴ Eén van de belangrijkste oorzaken voor het overschrijden van deze termijn is het gegeven dat regelmatig door het opheffen van vertrek- en besluitmoratoria en door wijzigingen in categoriaal beschermingsbeleid grote aantallen asielaanvragen moeten worden verwerkt.

31 Onder Grenshospitium wordt verstaan een ruimte bestemd voor de opname van vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, teneinde hen terug te geleiden naar een plaats buiten Nederland. Het Grenshospitium is bestemd voor de opvang van mannen, vrouwen en kinderen. Voor plaatsing in het Grenshospitium is de juridische bewaringstitel veelal artikel 6 van de Vreemdelingenwet 2000 (betreffende de geweigerde vreemdelingen); ook plaatsingen ex artikel 59 Vw 2000 komen voor (bewaringstelling in belang van openbare orde/ nationale veiligheid van uit te zetten vreemdeling).

32 Artikel 1.1 onder f. Vb 2000 juncto C3/12.1.3 Vc 2000.

33 In het geval van de ‘open’ OC-procedure wordt de asielzoeker naar een regulier opvangcentrum overgebracht alwaar de OC-procedure met inbegrip van het gewone open regime wordt gevolgd. In het geval van de ‘gesloten’ OC-procedure blijft de asielzoeker in het Grenshospitium vastzitten. Uit de Vreemdelingencirculaire (C3 12.3.3.2) blijkt dat het mogelijk is dat een asielzoeker ook de afhandeling van zijn aanvraag in het Grenshospitium af wacht. Volgens de circulaire dient de afhandeling van de aanvraag, inclusief eventueel nader onderzoek, voortvarend te geschieden.

34 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 1*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 22.

2.2 ACVZ-advies (2004)

Een vergelijking tussen de AC- en OC-procedure maakt duidelijk dat er grote verschillen bestaan in de gehanteerde termijnen. In haar advies *‘Naar één snelle en zorgvuldige asiel-procedure’* heeft de ACVZ er op gewezen dat de korte termijnen van de AC-procedure duidelijke risico's ten aanzien van de zorgvuldigheid met zich meebrengen. De volgende knelpunten zijn ook nu nog relevant:³⁵

- a. De AC-procedure laat de asielzoeker onvoldoende tijd om op verhaal te komen en mentaal voorbereid te zijn op het gehoor over zijn vluchtmotieven. In een deel van de gevallen schept nu een langer verblijf in de TNV de ruimte om informatie van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en rechtshulpverlening in die periode te geven. De TNV-tijd valt echter nu buiten de AC-procedure en biedt daardoor geen waarborg voor de noodzakelijke rust en informatie.
- b. VWN, SRAN en de reguliere asieladvocatuur hebben in absolute en organisatorische zin onvoldoende gelegenheid om de algemene en juridische ondersteuning te bieden die in de gegeven situatie noodzakelijk is. De geografische ligging van enerzijds de AC's en anderzijds de kantoren van de toegevoegde advocaten veroorzaakt veel wisselingen in de rechtsbijstand en bemoeilijkt het verlenen van adequate rechtshulpverlening.
- c. De opvang in het AC voldoet, zelfs voor de betrekkelijk korte periode van de 48 proces-uren, niet geheel aan de te stellen minimumeisen.
- d. De snelheid van de AC-procedure legt in de praktijk op de asielzoeker een (deels psychologische) druk, waardoor het volledig en correct voor het voetlicht brengen van het asielrelaas wordt bemoeilijkt.
- e. Voor degene van wie de asielaanvraag in de AC-procedure wordt afgewezen, geldt als relevante rechterlijke toets alleen de behandeling van een voorlopige voorziening. Bij een afwijzende AC-beslissing worden asielzoekers weliswaar niet direct uitgewezen, maar de opvang eindigt onmiddellijk en zij worden feitelijk op straat gezet. Daardoor wordt in veel gevallen contact met hen bemoeilijkt en 'oneigenlijke' opvang door kerken, gemeenten e.d. wordt geprovoceerd.
- f. De toetsing van een afwijzende beslissing op een asielverzoek door de rechter is thans in hoge mate een 'spelregeltoetsing'. De beoordeling van de vraag of de asielzoeker vluchteling is, wordt vrijwel volledig aan de minister c.q. de IND overgelaten. Deze uitleg van de Vreemdelingenwet wekt bij vrijwel alle betrokken organisaties en instellingen grote ongerustheid. De huidige rechterlijke toetsing, volgens vaste, door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gehandhaafde jurisprudentie, wordt in brede kring als *te* terughoudend ervaren.³⁶
- g. De toepassing van het 'ne bis in idem' principe (zoals voortvloeiend uit artikel 4:6 Awb en de beroepstermijnbepalingen) is ten aanzien van het relaas van asielzoekers te strikt. Daardoor is niet of nauwelijks herstel mogelijk van (al dan niet door de snelle procedure) gemaakte vergissingen of onvolledigheden. Later boven water gekomen bewijsmateriaal mag in veel gevallen terzijde worden gelegd.

De conclusie van dit ACVZ advies uit 2004 was dat de 'normale' beslisprocedure via het OC zorgvuldig is maar dikwijls te traag verloopt en dat de AC-procedure qua snelheid

35 ACVZ advies 2004, 'Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure', p. 13.

36 Zie o.a. P. van den Blink, 'Vreemdelingenbeleid in Nederland' in *Vrij Nederland* 7 januari 2006, p. 25-37. Zie tevens W.J. van Bennekom, 'Ontaarde rechters?', NAV nr. 2 februari 2005 p. 64-67, en S. Essakkili en T. Spijkerboer, 'De marginale toetsing in asielzaken', *NJB*, nr. 33, 22 september 2006 p. 1882-1889, 'De Raad van State versus de vreemdeling', *NRC Handelsblad* 6 en 7 januari 2007 p. 33.

niets te wensen overlaat, doch in een aantal opzichten ernstige risico's ten aanzien van de zorgvuldigheid meebrengt. Daarom achtte de ACVZ het gewenst dat werd gestreefd naar één eenvormige snelle beslisprocedure die tevens voldeed aan alle te stellen maatstaven van zorgvuldigheid. Uit kringen van wetenschap, rechtshulpverlening en zelfs delen van de rechterlijke macht is deze analyse en de bijbehorende conclusie daarna herhaald en nader beargumenteerd.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft destijds bij brief van 18 juni 2004 gereageerd op de voorstellen van de ACVZ in samenhang met aanbevelingen van het NJCM en UNHCR.³⁷ In deze reactie heeft de minister de wens geuit om de AC-procedure te optimaliseren. Daartoe zou onderzoek naar een betere aansluiting van AC- en OC-procedure alsook het flexibeler inrichten van de AC-procedure kunnen bijdragen. Het nuttiger gebruik van de periode waarbinnen de asielzoekers in de TNV verblijven, behoorde volgens de minister eveneens tot de mogelijkheden. De overige aanbevelingen van de ACVZ en andere voorstellen van organisaties zijn toen door de minister niet overgenomen. Na juni 2004 zijn tot op heden slechts minieme aanpassingen in de AC- en/of OC-procedure gerealiseerd.

2.3 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (Commissie Scheltema) heeft in haar rapport van 29 augustus 2006 geschreven dat zij het belang van een voortvarende en zorgvuldige besluitvorming en rechtspleging over de hele linie voorstaat en dat zij van mening is dat beide procedures (meer) in elkaar moeten worden geschoven.³⁸ De AC-procedure dient zo te zijn ingericht dat verschillende modaliteiten van afdoening van aanvragen – met bijbehorende termijnen – naast elkaar bestaan. Meer specifiek beveelt de Commissie Scheltema aan 'te zoeken naar mogelijkheden om de voordelen van de huidige AC-procedure – snelle afhandeling van aanvragen – te behouden en de nadelen – de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op zorgvuldige beslissingen – te ondervangen. Daarnaast dient de lengte van de normale procedure sterk teruggedrongen te worden.'³⁹

Ten aanzien van de doorlooptijden en de kwaliteit van de beschikkingen in de beide procedures concludeert de Commissie Scheltema dat dé asielprocedure niet bestaat.⁴⁰ 'In feite zijn er twee procedures: aan de ene kant de zeer langdurige 'normale' procedure, waarbinnen 25% van de aanvragen een doorlooptijd (inclusief beroep) heeft van meer dan 800 dagen. En aan de andere kant de zeer korte AC-procedure met bijbehorende snelle rechterlijke toets die in 25% van de gevallen leidt tot een totale doorlooptijd van 23 dagen of korter. De Commissie Scheltema concludeert dat de AC-procedure en de 'normale' procedure te ver uit elkaar zijn gegroeid.'⁴¹

37 *Kamerstukken II 2003/04*, 19 637, nr. 826.

38 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Deel 1 en Deel 2*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

39 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 1*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 26.

40 Net als de Commissie Scheltema hanteert de ACVZ de volgende definities: De doorlooptijd van een asielprocedure is de optelsom van wachttijd en behandelingsduur. De wachttijd is de voorgeschreven wachttijd – voor bijvoorbeeld het indienen van een zienswijze of het instellen van beroep – en de overige tijd dat een dossier in afwachting op verdere behandeling op de plank ligt. De 'behandelingsduur' is de daadwerkelijke tijd die de afhandeling van een asielaanvraag vergt.

41 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 1*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 25.

Daarnaast heeft de Commissie Scheltema een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot het verbeteren van de registratie van proceduregegevens en management-informatiegegevens. Ook moet volgens de Commissie Scheltema het draagvlak voor het vreemdelingenbeleid worden vergroot bij de verschillende actoren in het asielproces zodat dit kan zorgen voor een verbetering van de doelgerichtheid van de uitvoering. Naast enkele aanbevelingen met betrekking tot het voorkomen van verstoringen van de uitvoeringspraktijk, focust de Commissie Scheltema daarbij op het instellen van een stelsel van kwaliteitszorg.

In de kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 liet minister Verdonk de Tweede Kamer op 13 oktober 2006 weten de scheiding AC- en OC-procedure te willen handhaven, maar deze procedures te willen verbeteren op een aantal door de Commissie Scheltema aangegeven punten.⁴²

2.4 Overige bronnen

De diverse opvattingen over de huidige asielprocedure, van organisaties als, onder andere, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) zijn kortheidshalve terug te voeren op een aantal hoofdpunten. De belangrijkste kritiek richt zich in hoofdzaak op de te lange gemiddelde duur van de OC-procedure, alsmede op de als te gehaast ervaren AC-procedure, die tot zorgvuldigheidsrisico's leidt. Daarnaast zijn voor de uitvoeringspraktijk voorstellen tot verbetering gedaan.

In 2004 heeft VWN een compleet alternatief gepresenteerd voor de huidige asielprocedure.⁴³ De kern van dit voorstel was om één zorgvuldige en snelle asielprocedure te realiseren. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft dit model destijds niet overgenomen met als argument dat dit voorstel er uiteindelijk toe zou leiden dat 'in veel meer tijd veel minder gevallen kunnen worden afgedaan'.⁴⁴

De ACVZ onderschrijft een aantal uitgangspunten van het VWN model, met name die welke zijn gericht op de waarborging van de zorgvuldigheid van de asielprocedure en het sneller verkrijgen van duidelijkheid over de asielbeslissing. Ook een aantal voorstellen met betrekking tot het uitbreiden van de rust-, informatie- en rechtsbijstandsmogelijkheden alsook het versneld afhandelen van de 'manifestly unfounded' (klaarblijkelijk ongegronde) asielaanvragen en het aanpassen van enkele opvangmodaliteiten wordt grotendeels door de ACVZ onderschreven. Naar het oordeel van de ACVZ kan de behandeling van de asielaanvraag echter korter duren dan VWN voorstelt, zonder daarmee aan de zorgvuldigheid af te doen.

Tenslotte kan worden vermeld dat VWN in oktober 2006 het rapport 'Vreemdelingenwet 2000 een ontspoorde asielwet' heeft uitgebracht. Dit rapport gaat in op de uitkomsten van de Commissie Scheltema, en geeft een eigen evaluatie van de Vw 2000, waarin VWN concludeert dat de Vw 2000 met name ten aanzien van de asielbesluitprocedure is ontspoord.⁴⁵

42 Kabinetsreactie op het rapport Commissie Scheltema, *Kamerstukken II 2006/07*, 30846, nr. 1.

43 Voorstel van VluchtelingenWerk Nederland voor een nieuwe asielprocedure, 18 juni 2004. Zie <http://www.vluchtelingenwerk.nl>

44 *Kamerstukken II 2003/04*, 19637 en 29344, nr. 848, p. 6.

45 Rapport Vreemdelingenwet 2000 een ontspoorde asielwet, Visie van VluchtelingenWerk Nederland op de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000, Amsterdam, oktober 2006.

2.5 Reeds in gang gezette veranderingen

Uit het onderzoek dat de ACVZ heeft uitgevoerd, alsmede uit het overleg met de diverse actoren in het asielproces, is gebleken dat verschillende voorstellen ter verbetering van de asielbesluitprocedure door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, maar ook door de ketenpartners zijn omgezet in concrete verandertrajecten. De vernieuwingsprojecten zoals die bijvoorbeeld door de IND zijn geïnitieerd of gedeeltelijk al geoperationaliseerd, zijn vooral gericht op het verkrijgen van een grotere mate van organisatorische flexibiliteit. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde Project AC-OC waarmee onder andere wordt gestuurd op inhoudelijke maar ook procedurele en logistieke aanpassingen. Doelstellingen van de IND zijn hierbij onder meer het samenbrengen van de AC- en OC-locaties; het beperken van het dossierverkeer; het genereren van een flexibele inzet van medewerkers; het sneller duidelijkheid creëren voor de asielzoeker door het verkorten van behandeltermijnen en het invoeren van casemanagement.

Ook andere actoren hebben in nauwe samenwerking met de IND concrete actie ondernomen om verbeteringen aan te brengen in de uitvoering van de asielprocedure. Met name wordt hier gewezen op het hierboven reeds genoemde blokkenmodel zoals dat door de SRAN in samenwerking met de IND is gerealiseerd. Een andere concrete aanzet tot verbetering van de procedure is het door het Amsterdams Solidariteits Comité Vluchtelingen (ASKV) opgestarte pilotproject Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP). Voor een nadere beschrijving van dit project wordt verwezen naar paragraaf 3.1. De reeds in gang gezette veranderingen geven aan dat er sprake is van een duidelijke vernieuwingsagenda voor het besluitvormingsproces inzake asiel.

2.6 Actuele beoordeling ACVZ van de huidige stand van zaken

In de eerste plaats is de ACVZ, op basis van al het hiervoor besproken materiaal van oordeel dat haar in 2004 gegeven advies nog steeds juist is. Dat hield en houdt in: de AC-procedure geeft zorgvuldigheidsrisico's en de OC-procedure ontbeert een mechanisme dat de voortgang er in houdt. Gestreefd moet worden naar één asielbesluitprocedure die voldoende tijd biedt voor een zorgvuldige beoordeling maar geen tijd verspild.

In de laatste jaren zijn reeds grote verbeteringen bereikt op het gebied van registratie, monitoring en rapportage van verschillende gegevens over de asielprocedure. Toch is de ACVZ, in navolging van de Commissie Scheltema van mening dat de registratie van gegevens, zowel ten aanzien van de capaciteitsinzet, alsook van de met de uitvoering gemoeide tijden, substantieel dient te worden verbeterd. In hoofdstuk 3 van dit advies worden enkele nadere suggesties ter verbetering van de registratie gedaan.

De ACVZ is van mening dat de verbetertrajecten, die door de IND worden voorbereid en deels al zijn ingezet, een eerste stap in de goede richting zijn.

Maar het mag daarbij niet blijven. Een aantal van de gesignaleerde knelpunten in de AC- en de OC-procedure wordt daarmee niet volledig opgelost. De samenvoeging van de twee beslisprocedures en volledige oplossing van de knelpunten blijven gewenst.

HOOFDSTUK 3

Kwaliteitseisen en verbeterpunten

Op basis van de geïnventariseerde knelpunten, tekortkomingen en mogelijkheden voor aanpassingen wordt in dit hoofdstuk een aantal kwaliteitseisen en verbeterpunten geformuleerd. Het voorstel voor een verbeterde asielprocedure, dat voortvloeit uit de hieronder geformuleerde uitgangspunten, volgt in hoofdstuk 4. In de ogen van de ACVZ wordt met een dergelijke aangepaste asielprocedure een groot deel van de gesignaleerde problemen opgelost. Ofschoon er in de onderhavige tekst is gestreefd naar een indeling waarbij per kwaliteitseis wordt beschreven welke verbeterpunten nodig worden geacht, kunnen sommige voorgestane verbeteringen onder meerdere kwaliteitseisen worden geschaard. De criteria zijn:

- Zorgvuldigheid en duidelijkheid
- Flexibiliteit (regulering piekbelasting)
- Snelheid
- Organisatorische maatregelen

De in dit advies genoemde verbeterpunten zijn vooral gericht op de asielbesluitprocedure. Naast het optimaliseren van de asielbesluitprocedure heeft ook de beroepsprocedure enkele aanpassingen. In paragraaf 3.5 wordt kort op een aantal mogelijke praktische verbeteringen van de asielberoepsprocedure ingegaan, waarbij geen uitspraken worden gedaan over de toetsing door de rechter in beroep en in hoger beroep. Dit valt buiten het kader van het advies.

Volledigheidshalve zij hier nog vermeld dat in het voorstel van de ACVZ mede acht is geslagen op de geldende internationale verplichtingen, zoals onder andere neergelegd in het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de relevante Europese richtlijnen (zoals de Procedurerichtlijn, de Definitierichtlijn en de Opvangrichtlijn).

3.1 Zorgvuldigheid en duidelijkheid

Om zorgvuldigheid en duidelijkheid te garanderen dient een evenwichtige procedure voldoende ruimte voor kwalitatief hoogwaardige asielbeslissingen te bieden.

Voor de IND houdt dit onder meer in dat de procedure voldoende mogelijkheden geeft voor het, zo nodig, houden van meerdere gehoren, het controleren van gegevens en het confronteren van de asielzoeker tijdens een gehoor met eventueel geconstateerde inconsistenties. Voor de asielzoeker betekent het dat hem van te voren goede en toegankelijke informatie moet worden gegeven. VWN en rechtshulpverlener/advocaat dienen voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om de asielzoeker te informeren over de asielprocedure in Nederland en hem voor te bereiden op de gesprekken met de IND. De asielzoeker moet op de hoogte worden gebracht van het belang van correcte en duidelijke antwoorden, van het overleggen van alle informatie en van het meewerken aan onderzoeken en identiteitsvaststelling. Het winnen van het vertrouwen van de asielzoeker is belangrijk en soms niet eenvoudig. Asielzoekers komen veelal uit landen waar de overheid niet altijd betrouwbaar is of zelfs voor hen levensgevaarlijk is. Zij moeten nu hun vertrouwen stellen in de hen onbekende Nederlandse overheid en dienen te beseffen dat ze volledige openheid van zaken moeten geven.

Om duidelijkheid te bewerkstelligen moet inzicht worden gegeven in de procedure en de afzonderlijke stappen daarbinnen. De IND heeft als taak voorlichting te geven over het verloop van de procedure. Er moet onder andere helderheid bestaan over de vormen en uitvoering van de opvang en waar en bij wie de asielzoeker voor vragen terecht kan.

Informatie

De procedure moet voor alle betrokkenen begrijpelijk en transparant zijn. De thans gehanteerde informatie die aan de asielzoeker door de IND wordt uitgereikt in de vorm van folders over de asielprocedure en de mondelinge toelichting daarbij, is naar de mening van de ACVZ nagenoeg compleet te noemen. Het spreekt voor zich dat als dit advies wordt uitgevoerd deze folders aangepast dienen te worden aan de wijzigingen van de asielprocedure. Daarnaast zou een nadere uitleg door de IND van enkele in de folders gebezigde begrippen kunnen bijdragen aan het vergroten van de duidelijkheid van de procedure. Tevens is duidelijke informatie over de asielprocedure door VWN en rechts-hulpverleners van groot belang omdat deze van de overheid onafhankelijke instanties verwarring, onwetendheid en ook wantrouwen jegens de Nederlandse overheid kunnen wegnemen.

Gezondheidscheck

De medische situatie van asielzoekers bij aanvang van de asielbesluitprocedure vraagt om een zorgvuldige aanpak.

In de huidige procedure wordt in het beginstadium slechts aandacht besteed aan acute aandoeningen. De asielzoeker wordt op tuberculose (tbc) gecontroleerd en noodzakelijke behandelingen worden uitgevoerd. Verder biedt de MOA in de OC's op vrijwillige basis een medisch onderzoek aan om preventieve maatregelen te nemen ten aanzien van andere (besmettelijke) ziekten en biedt zij zorg aan asielzoekers die dat nodig hebben.

De ACVZ is voorstander van een gezondheidscheck voor alle asielzoekers in het beginstadium van de asielprocedure. Het doel van deze gezondheidscheck is meerledig:

- Ten eerste kan daarmee worden achterhaald of het, naast de controle op tbc, wenselijk is om bij geconstateerde medische problemen een curatieve (genezende) behandeling te starten.
- Ten tweede kunnen via de gezondheidscheck eventuele medische problemen aan het licht komen die gevolgen hebben voor het horen van de asielzoeker. De uitkomsten van de gezondheidscheck en van eventueel nader medisch onderzoek kunnen ertoe leiden dat asielzoekers bijvoorbeeld vanwege hun medische toestand (nog) niet, dan wel op een aangepaste wijze gehoord worden.
- Ten derde kan door vroeg inzicht in de medische situatie van de asielzoeker in een aantal gevallen worden voorkomen dat in een later stadium een beroep wordt gedaan op een medische situatie die al eerder bestond. Daarmee kunnen onnodige tweede asielaanvragen omwille van medische problemen deels worden voorkomen.
- Ten vierde kan met de voorgestelde gezondheidscheck inzicht worden verkregen in medische problemen die mogelijk relevant zijn voor de beoordeling van het asielverhaal. Dit vloeit voort uit het zogenaamde Istanbul protocol dat een handleiding

bevat voor het onderzoek bij slachtoffers van martelingen.⁴⁶ Het Istanbul protocol biedt artsen en juristen handvatten om casussen van foltering van personen zo goed mogelijk te onderzoeken en vast te leggen. Hoewel dit protocol niet het bindende karakter van een internationaal verdrag heeft, wordt het onder andere door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens gezien als een instrument dat ‘handen en voeten’ geeft aan het folterverbod zoals dat is vastgelegd in het VN-Verdrag tegen foltering. In dat licht bezien heeft het invloed op de verplichtingen van staten ten opzichte van asielzoekers. Daarbij wordt tevens gedacht aan de verplichting van staten tot het doen van onderzoek naar martelpraktijken in het geval deze door de asielzoeker worden genoemd tijdens de asielprocedure.

De ACVZ staat ten aanzien van een nieuw op te zetten gezondheidscheck het volgende voor ogen. In aanvulling op de bestaande wettelijke verplichting met betrekking tot de preventieve controle van asielzoekers op tuberculose wordt direct een gezondheidscheck door een gespecialiseerde sociaal-verpleegkundige uitgevoerd.⁴⁷ Deze gezondheidscheck bestaat uit een geprotocolleerd onderzoek aan de hand van een zogeheten ‘vroegsignaleringslijst’. Leidt deze check tot de conclusie dat er sprake is van enig serieus medisch probleem of een risico, dan dient een medisch onderzoek plaats te vinden door een arts die daartoe een passende opleiding heeft gekregen.⁴⁸ Naar aanleiding van het nader onderzoek kan enerzijds de arts voor behandeling verwijzen naar de reguliere gezondheidszorg of zelf rapporteren over de medische toestand van de asielzoeker. In bijzondere gevallen kan worden doorverwezen naar medische (somatische of psychiatrische) specialisten voor verder onderzoek ten behoeve van advisering en/of rapportage over gezondheidsaspecten die een rol kunnen spelen in de asielprocedure.

Op deze manier kan bijvoorbeeld vroegtijdig inzicht ontstaan omtrent het al dan niet aanwezig zijn van lichamelijke of psychische ziekten of gebreken, waaronder ook vervolgingstrauma's. Van belang is dat de hiervoor genoemde artsen, al dan niet als specialist, deskundigen in de zin van de Awb zijn. Een en ander kan volgens de ACVZ worden uitgewerkt door het opstellen van een lijst van artsen-deskundigen die het vertrouwen genieten van zowel de betrokken NGO's, VWN, Amnesty International, Pharos (Landelijk kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid) alsook de IND en het Bureau Medische Advisering van de IND. Verder raadt de ACVZ aan de voorgestelde werkwijze voor te leggen aan de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) en relevante beroepsgroepen.

Het mes snijdt aan twee kanten. Niet alleen kunnen medische problemen tijdig in beschouwing worden genomen, maar ook kan onder omstandigheden de onjuistheid van het asielverzoek worden aangetoond indien er geen asielgerelateerde medische problemen worden geconstateerd, terwijl de asielzoeker dit wel heeft aangevoerd.

Als het onderzoek door de (gespecialiseerde) arts daartoe aanleiding geeft, wordt de asielprocedure opgeschort, dan wel wordt de wijze van het gehoor aangepast (door bijvoorbeeld minder lang te horen). In het geval er naar het oordeel van de (gespecialiseerde) arts behandeling nodig is vóórdat het gehoor kan worden gestart, dan geeft deze arts een inschatting van de behandeling en behandelingsduur en wordt het gehoor op basis daarvan opgeschort. Het moge hierbij duidelijk zijn dat de arts niet de beslisinstantie is; de

46 Zie VN document HR/P/PT/8 Rev.1.

47 Gedoeld wordt op professionelen die getraind zijn in het signaleren van lichamelijke en geestelijke gevolgen van geweld en andere acute lichamelijke en geestelijke aandoeningen.

48 Idem.

arts heeft slechts een rapporterende en adviserende taak.⁴⁹

Het is aannemelijk dat de eerste screening in het merendeel van de gevallen zal leren dat er geen bijzondere gezondheidsrisico's of problemen zijn. De asielprocedure kan dan 'gewoon' worden voortgezet.

Naast het gebruik van de vroegsignaleringslijst door de speciaal daartoe opgeleide verpleegkundigen, acht de ACVZ het noodzakelijk om ten aanzien van mogelijke medisch-psychische problemen van asielzoekers ook andere betrokken actoren (VWN, rechtshulpverleners, IND- en COA-medewerkers) te trainen in het herkennen van signalen van asielzoekers welke kunnen duiden op een mogelijk medisch-psychisch probleem, zodat op gepaste wijze verder wordt gehandeld. Dat geldt met name voor de gevolgen van (seksueel) geweld bij vrouwelijke asielzoekers die, bijvoorbeeld wegens schaamte of angst voor mogelijke repercussies van hun omgeving, hun ervaringen niet direct hebben gemeld tijdens de gezondheidscheck. In de asielbesluitprocedure moet het mogelijk zijn om op basis van signalen door rechtshulpverleners, vrijwilligers en/of medewerkers in de opvang, alsnog een verwijzing naar genoemde medisch specialisten tot stand te brengen.

In overeenstemming met deze door de ACVZ voorgestelde lijn van vroegsignalering zijn reeds initiatieven ontwikkeld. In 2006 is bijvoorbeeld het pilotproject Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) gestart.⁵⁰ Het MAPP organiseert, op indicatie van de rechtshulpverlening en VWN, psychologische onderzoeken.

Een gezondheidszorgpsycholoog (gz-psycholoog) of psychiater onderzoekt of er sprake is van psychische klachten die mogelijk interfereren met het vermogen om consistente en coherente verklaringen af te leggen tijdens de procedure in het aanmeldcentrum. In de eerste fase van het MAPP-project is al duidelijk geworden dat deskundig onderzoek naar de psychische toestand belangrijk is voor een zorgvuldige beoordeling van het asielverzoek. De ACVZ is voorstander van het aanpassen, uitbreiden en professionaliseren van het MAPP-project zodat het structureel op de hiervoor beschreven wijze in de procedure kan worden ingebed.

Langdurig zieken

Bij langdurig zieken in de asielprocedure, waarbij niet kan worden onderzocht of zij in aanmerking komen voor een vergunning op basis van een van de asielgronden zoals die in artikel 29 lid 1 Vw 2000 staan, zijn verschillende oplossingen denkbaar.

Eén mogelijkheid is, om conform de in de ministerraad geaccordeerde beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid', de inhoudelijke gronden zoals neergelegd in artikel 29 Vw 2000 zodanig uit te breiden dat medische aspecten zoveel mogelijk onder de asiel-

49 Volgens richtlijnen van de KNMG mogen behandelende artsen geen medische rapportages en adviezen over hun patiënten uitbrengen, doch slechts medische informatie verstrekken over diagnose en behandeling indien de betreffende patiënt daarmee instemt. Voor de medische rapportages en adviezen moet daarom een andere arts te worden ingeschakeld dan de behandelend arts.

50 Het MAPP is een project van het ASKV in samenwerking met SRAN, VWN, Amnesty International, Pharos, Stichting Medisch Advies Kollektief (SMAK) en twee geestelijke gezondheidszorginstellingen: De Bascule en De Geestgronden. Het project heeft een looptijd van drie jaar en wil bereiken dat er in de beoordeling van het asielverzoek structureel rekening wordt gehouden met de psychische toestand van pas aangekomen asielzoekers.

procedure worden gebracht.⁵¹ Dit zou in het geval van een langdurig zieke asielzoeker kunnen betekenen dat hem op grond van artikel 29 lid 1 onder c Vw 2000 een tijdelijke asielvergunning wordt toegekend. Hierbij is het van belang om te melden, dat de besliss-procedure bij intrekking van deze tijdelijke asielvergunning - omdat de grond hiervoor is komen te vervallen (artikel 32 lid 1 onder c Vw 2000) - heropend dient te worden. Daarna wordt het asielverzoek alsnog volledig getoetst aan de gronden van artikel 29 Vw 2000.

Een andere mogelijkheid is om een tijdelijke reguliere vergunning tot verblijf wegens medische redenen af te geven, totdat de asielbesluitprocedure kan worden hervat. Deze mogelijkheid is in de voornoemde kabinetsnotitie kennelijk niet voorzien en heeft als nadeel dat de asielprocedure en reguliere procedure voor een verblijfsvergunning door elkaar gaan lopen.⁵²

Medische complicaties bij afwijzing asielverzoek

Ook in het geval géén van de asielgronden van toepassing is en de betreffende asielzoeker dient terug te keren naar het land van herkomst, kan de medische situatie een rol spelen. De ernst van de specifieke medische situatie van de asielzoeker kan namelijk reden zijn om deze (tijdelijk) niet te laten terugkeren. Artikel 64 Vw 2000 bepaalt dat uitzetting achterwege blijft zolang het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden, niet verantwoord is om te reizen. De IND maakt in voorkomende gevallen gebruik van deze bepaling ten aanzien van zieke afgewezen asielzoekers waarbij een *tijdelijke* vertrekbelemmering bestaat. De vreemdeling heeft in dat geval rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder j Vw 2000, waarbij tevens opvang wordt geboden.

Horen

Voor de asielzoeker is het gehoor – in de huidige procedure aangeduid als ‘nader gehoor’ – het belangrijkste moment om de motivering voor zijn asielaanvraag kenbaar te maken. Juist bij dit gehoor en de waarborgen hieromtrent is grote zorgvuldigheid geboden.

Om het gehoor zo goed mogelijk te doen plaatsvinden is het in de eerste plaats van belang dat de asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om zich op dat gehoor adequaat voor te bereiden samen met zijn rechtshulpverlener/advocaat.

In de gehoorfase moet volgens de ACVZ, standaard, de mogelijkheid zijn opgenomen voor *meerdere* gehoren en confrontatie van de asielzoeker met het verslag van een eerder gehoor en onderzoeksresultaten. Tussen deze gehoren moet de mogelijkheid bestaan voor de asielzoeker om te overleggen met zijn rechtshulpverlener/advocaat. Daarmee kunnen zorgvuldigheidsrisico's zoals het gebruik van onjuiste of onvolledige informatie worden vermeden. In dit verband stelt de ACVZ voor om de gehoren digitaal op te nemen en een kopie van deze opnames tezamen met het schriftelijke verslag van het gehoor, aan

51 *Kamerstukken II* 2005/06, 30573, nr. 1. Hier zal het met name gaan om de nadere invulling van artikel 29 lid 1 onder c Vw 2000. In deze notitie wordt voorgesteld om een reguliere verblijfsvergunning voor medische behandeling in beginsel alleen nog te verlenen op grond van internationale afspraken en wanneer er sprake is van volledige financiering.

52 Ten aanzien van dit specifieke onderwerp wordt opgemerkt dat de ACVZ in 2007 hierover nog een advies zal uitbrengen. Zie werkprogramma ACVZ 2007.

de rechtshulpverlener/advocaat te versturen.⁵³

Gelet op de in de huidige procedure geconstateerde problemen voor de rechtshulpverlening/advocatuur om binnen de gestelde termijnen op het nader gehoor en het voornemen te reageren, stelt de ACVZ voor om voor het indienen van de zienswijze, waarin tevens eventuele aanvullingen en correcties op het verslag van het gehoor kunnen worden gegeven, een maximum termijn van zes werkdagen in te stellen. Daarmee wordt naar het oordeel van de ACVZ meer recht gedaan aan het beginsel van een evenwichtige procedure.

Tolken

Als waarborg voor een goed gehoor en voor het overleg tussen de asielzoeker en zijn rechtshulpverlener/advocaat, is de beschikbaarheid van tolken essentieel. De beschikbaarheid van tolken vormde in het verleden dikwijls een bottleneck voor het op snelheid houden van het beslissingsproces. Daarnaast bestaan er klachten over het feit dat bij meerdere gehoren dikwijls verschillende tolken werden gebruikt. De ACVZ acht het noodzakelijk dat de organisatie van de beschikbaarheid van tolken wordt herzien. Vervolgens dient in de procedure te worden opgenomen dat het gehoor en eventuele aanvullende gehoren via telefonische tolkenverbinding worden getolkt door dezelfde gekwalificeerde tolk die ook bij het eerdere gehoor aanwezig is geweest, tenzij de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener daartegen bezwaar maakt.

Behalve voor enkele niet veel voorkomende talen lijkt het aanbod van gekwalificeerde tolken in Nederland voldoende. Deze gekwalificeerde tolken worden zowel door de politie, het openbaar ministerie, de rechtbanken en door de IND gebruikt. Omdat voor het IND-werk vaak lang moet worden gereisd, wordt door tolken dikwijls de voorkeur gegeven aan werk als gerechts- of politietolk. Verbetering van deze situatie vraagt om een integrale aanpak door alle gebruikers en tolkenorganisaties.

Voor zover nodig moeten afspraken worden gemaakt voor voldoende capaciteit in het aanbod van tolken. Zowel de rechtbanken als de IND dienen met de tolkenorganisaties een inschatting te maken van het aantal benodigde tolken en van een gezamenlijke aanpak om de inzet te optimaliseren. Het vergoedingensysteem van tolken moet daarbij onder de loep worden genomen omdat nu veel werktijd door reizen verloren gaat. Ten slotte dient aandacht te worden besteed aan de beschikbaarheid van vrouwelijke tolken.

Voorkomen tweede en volgende aanvragen

Met een vervolgaanvraag wordt bedoeld een nieuwe aanvraag voor een vergunning tot verblijf door een asielzoeker aan wie eerder een asielvergunning is geweigerd.⁵⁴ Dit kan een nieuw asielverzoek betreffen op grond van andere, aangevulde of gewijzigde gegevens. Het kan ook een vervolgaanvraag voor een verblijfsvergunning op medische

53 In dit verband wordt ook verwezen naar de uitgebreide discussie die in de tweede helft van de jaren '90 is gevoerd over de Bandopname Nader Gehoor. Zie eindrapport U. Aron, F. Heide, *Bandopname van het nader gehoor*, WODC, Regio-plan Onderzoek, Den Haag, Onderzoeksnotities 1999/6. Begin 2007 is de IND voornemens met een project GONG (Geluidsoptname nader gehoor) te starten.

54 Een veelvoorkomende reden om een vervolgaanvraag in te dienen is het ontstaan van nieuwe feiten en omstandigheden in de situatie van de asielzoeker (noviteiten). Als er geen noviteiten zijn, is formeel sprake van een herhaalde aanvraag. Zie Rapport Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 2*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 325.

gronden zijn. Een herhaalde aanvraag is een asielaanvraag ingediend op dezelfde gronden als waarop de eerste asielaanvraag werd ingediend. Op een dergelijke herhaalde aanvraag hoeft, met toepassing van artikel 4:6 Awb, niet te worden ingegaan.

De ACVZ is van mening dat het indienen van herhaalde- en vervolgaanvragen nooit geheel kan worden voorkomen. De asielprocedure moet echter zo zorgvuldig en volledig zijn dat, behoudens in exceptionele gevallen, het indienen van een herhaalde dan wel een vervolgaanvraag wordt voorkomen.

De stijging van de afgelopen jaren in het aantal tweede en volgende aanvragen zorgt voor een ongewenste belasting van het asielproceduresysteem.⁵⁵ Daarom moeten in de asielbesluitprocedure maatregelen worden genomen die herhaalde en vervolgaanvragen zoveel mogelijk voorkomen.

De ACVZ heeft, naast de hiervoor opgesomde kwaliteitsverbeteringen zoals de verbeterde informatievoorziening, de gezondheidscheck voor alle asielzoekers, het zorgvuldiger horen en de termijn van zes werkdagen voor het indienen van de zienswijze, nog de volgende aanvullende voorstellen om de tweede aanvragen terug te dringen.

Registratie

Een meer gedetailleerde registratie van asielaanvragen is gewenst waardoor met name de specifieke redenen en aard van de vervolgaanvragen duidelijk worden. Navraag bij onder andere de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) en de IND toont aan dat pas vanaf midden 2006 een aanvang in de registratie is gemaakt met een uitsplitsing naar de soorten van aanvragen.

Nader onderzoek

In de voorgestelde asielbesluitprocedure volgt na de gehoorfase ofwel een toewijzing van het asielverzoek ofwel een schriftelijk voornemen tot hetzij afwijzing, hetzij nader onderzoek. Het voorgestelde schriftelijk gemotiveerde voornemen tot nader onderzoek schept voor de rechtshulpverlener/advocaat van de asielzoeker onder andere de mogelijkheid om in de zienswijze in te gaan op de punten die zijns inziens nader onderzoek vergen.⁵⁶ Het voordeel daarvan is dat de IND kan reageren op deze zienswijze en dat tevens niet ongelimiteerd in een laat stadium of zelfs in de beroepsfase stellingen omtrent de noodzakelijkheid van nader onderzoek kunnen worden geponeerd.

De meest voorkomende nadere onderzoeken zijn:

- het onderzoek uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken in het land van herkomst (individuele ambtsberichten);
- het gezondheidsonderzoek door het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND;

55 In het tijdvak 2000-2005 is het gemiddelde aantal tweede of volgende asielaanvragen met een factor tien toegenomen. Bron: Stafdirectie Middelen en Control van de IND. Zie tevens het Rapport van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 2*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 325, waarin wordt gesteld dat volledige registratie en voortdurende evaluatie van soorten vervolgaanvragen (de achterliggende redenen) gericht moeten zijn op het minimaliseren van het aantal vervolgaanvragen.

56 Hierbij wordt gewezen op de strekking van artikel 4 van de EG-Definitierichtlijn (PbEU. 2004, L 304/12) die uitgaat van samenwerking van de asielzoeker en de overheid bij de beoordeling van de relevante elementen van het asielrelaas.

- de taalanalyse;
- het documentenonderzoek door het documentenbureau van de IND dan wel een gespecialiseerde afdeling van de Koninklijke Marechaussee;
- het dactyloscopisch onderzoek (vergelijking van de vingerafdrukken van een asielzoeker met Nederlandse en Europese data)

Procedurele afspraken nader onderzoek

De ACVZ is zich terdege bewust van de (tijds)problemen die kunnen ontstaan wanneer voor het verkrijgen van informatie (nadere onderzoeken) derden moeten worden ingeschakeld. Afgezien van een enkel rappelsysteem blijken er momenteel geen verdere afspraken te bestaan voor het afronden van de verschillende soorten onderzoek binnen maximale termijnen.

Volgens de ACVZ dienen voor alle nadere onderzoeken strikte procedurele afspraken te worden gemaakt met daarin vaste maximum termijnen. Onder andere de afspraken tussen het Bureau Land en Taal van de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken verdienen hierbij extra aandacht.

De lange duur van een aantal van deze nadere onderzoeken zorgt ervoor dat de bestaande beslistermijnen worden overschreden (artikel 42 Vw 2000). Gelet op de door de ACVZ voorgestelde eindbeslistermijn (één jaar na indiening asielaanvraag) moet worden gekozen voor een onderzoeksopzet, voor met name de onderzoeken door het Bureau Medische Advisering en de onderzoeken door BLT/Buitenlandse Zaken, die het mogelijk maakt om binnen maximaal zes maanden de resultaten beschikbaar te doen zijn.

De ACVZ heeft onvoldoende zicht op de details van deze onderzoeken om ter zake exacte aanbevelingen te doen. Toch kan in zijn algemeenheid worden gezegd dat het waarschijnlijk is dat een ‘operations research’⁵⁷ de onderzoeken die nu zeer veel tijd in beslag nemen, zou kunnen bespoedigen. Dit zou wellicht onder andere kunnen geschieden doordat een prioritering in onderzoeksvragen wordt toegepast. Verder zou optimalisering van de onderzoeksprocedure of een intensivering van het onderzoek ervoor kunnen zorgen dat het totale onderzoek minder tijd kost. Voorwaarde hierbij blijft uiteraard dat de zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Nader onderzoek naar het verbeteren van de onderzoeksprocessen en op basis daarvan nadere afspraken met de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken zijn gewenst.

Schiphol-procedure

Ten aanzien van de Schiphol-procedure is de ACVZ van mening dat het gewenst is om op zijn minst, bij het begin van de procedure, een rustperiode aan de asielzoeker toe te kennen. Thans is het zo dat de asielprocedure uiterlijk zes uur na het onderzoek door de ambtenaar belast met grensbewaking begint. Voor de asielzoeker is het echter vaak niet duidelijk wat de grensautoriteiten doen en wanneer de feitelijke asielprocedure start. De rechtshulpverlening signaleert dat asielzoekers hierdoor dikwijls in verwarring raken. Volgens de ACVZ is het juist in de strikte setting van het AC-Schiphol van groot belang om zorgvuldig te werk te gaan.

Meer specifiek is de ACVZ van mening dat situaties, waarbij asielzoekers maanden en

57 Het optimaliseren van organisatie-technieken en organisatie-processen.

soms langer dan een jaar opgesloten zitten in het Grenshospitium ongewenst zijn.⁵⁸ De vrijheidsontneming mag op grond van Nederlandse en internationaalrechtelijke bepalingen als er een reëel uitzicht op uitzetting is, en als de overheid kan aantonen dat zij voortdurend bezig is om de uitzetting voor te bereiden of te realiseren. Van de criteria die door de IND worden gehanteerd met betrekking tot de vraag of een maatregel op grond van artikel 6 eerste lid, juncto tweede lid, Vw 2000, kan worden voortgezet, lijkt slechts het criterium dat ten aanzien van de asielzoeker een claim is gelegd bij de aanvoerende maatschappij, de specifieke vorm van vrijheidsontneming in het Grenshospitium te rechtvaardigen.⁵⁹ Indien de claim bij de luchtvaartmaatschappijen (carriers) kan worden gelegd, dan heeft de vrijheidsontneming volgens de ACVZ zin. In andere gevallen (een niet uitputtende lijst van criteria is opgenomen in de Vc 2000, C3/12.3.3.1) is het de ACVZ niet duidelijk wat het verschil in behandeling tussen asielzoekers, die zich bij het land-AC en asielzoekers die zich bij het AC-Schiphol melden, rechtvaardigt.

Het door de IND ingenomen standpunt van het zodanig strikt moeten toepassen van de procedure tot toegangsweigerings (inclusief de detentie) in combinatie met de asielprocedure, moet volgens de ACVZ te worden verlaten. De ACVZ realiseert zich terdege dat Nederland, op basis van de verplichtingen, die voortvloeien uit onder andere het Akkoord van Schengen, gebonden is aan regels met betrekking tot personencontroles aan de buitengrenzen en dat de toegang tot het grondgebied bij het niet voldoen aan bepaalde voorwaarden kan worden geweigerd. Niettemin acht de ACVZ de gesloten OC-procedure met de daaruit in de praktijk voortvloeiende (te) lange gemiddelde termijnen van vrijheidsontneming van de asielzoeker ongewenst. In dit verband is aan ernstige twijfel onderhevig of een dergelijk langdurig opsluiten in het Grenshospitium, gelet op de in de EG-Procedure richtlijn neergelegde fundamentele beginselen en waarborgen ten aanzien van het hanteren van redelijke beslistermijnen, alsmede de algemene strekking en inhoud van deze richtlijn, toelaatbaar is.⁶⁰

De ACVZ is van oordeel dat, gelet op het gehele voorstel voor een nieuwe asielprocedure, de huidige Schiphol-procedure nadrukkelijk tegen het licht dient te worden gehouden. Gelet op de te betrachten minimale zorgvuldigheid is het volgens de ACVZ wenselijk om, in ieder geval vooruitlopend op een verdere aanpassing van de asielprocedure, een standaard rusttermijn in de Schiphol-procedure in te bouwen, meer tijd in de procedure op te nemen voor de rechtsbijstand en het niveau van de voorzieningen te verhogen.⁶¹

3.2 Flexibiliteit (regulering piekbelasting)

Sinds enkele jaren is er sprake van een relatief sterke afname van het aantal asielaanvragen

⁵⁸ De verblijfsduur in het Grenshospitium voor ouders met minderjarigen varieert bijvoorbeeld van enkele dagen tot bijna één jaar en komt gemiddeld uit op zo'n drie maanden. Bron: Inspectierapport Themaonderzoek, *Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring*, Inspectie voor de Sanctietoepassing, augustus 2005, p. 14.

⁵⁹ Vc 2000, C3/12.3.3.1. onder g.

⁶⁰ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, *Pb EU*, L 326/13.

⁶¹ Met dit laatste doelt de ACVZ met name op het 'kindvriendelijker' laten zijn van de voorzieningen. Daarnaast dienen volgens de ACVZ de minimumnormen te worden betrokken zoals die in de Opvangrichtlijn 2003/9/EG (*Pb EU*, 2003, L 31/18) worden gesteld.

in Nederland.⁶² Het verleden heeft aangetoond dat de omvang van de toestroom sterk kan variëren. Een uitvoeringsorganisatie die daarop niet flexibel kan inspringen, komt in de problemen. Dat maakt het ontwikkelen van een mechanisme voor het opvangen van piekbelasting in de organisatie noodzakelijk, temeer omdat de instroom veelal afhankelijk is van niet of moeilijk te beïnvloeden factoren. De beslisinstantie, de IND, moet enige invloed kunnen uitoefenen op de feitelijke start van de procedure, waarbij een buffercapaciteit ontstaat. Het personeelsbestand van de organisatie moet flexibel inzetbaar zijn om adequaat te reageren op een plotselinge toename van het aantal aanvragen. Gelet op de verschillende instanties (actoren) die betrokken zijn bij de asielprocedure is het tevens van belang om bij groei of krimp van één van de actoren ook de mogelijke gevolgen voor de andere actoren nadrukkelijk voor ogen te hebben.

Om een regelmatige procesvoering te garanderen en om bij grote tijdelijke toestroom en daaruit voortvloeiende extra werkzaamheden voldoende werkcapaciteit te kunnen genereren, zijn bijzondere maatregelen nodig.

- I. Een flexibele aanvang van de procedure, door middel van het verlengen van de startfase;
- II. Reservecapaciteit, in casu door het snel kunnen inschakelen van extra menskracht bij (tijdelijke) verhoging van de werkomvang.

Ad. I Flexibele aanvang van de procedure

De huidige TNV fungeert thans als een soort buffer voor de instroom naar de land-AC-procedure. Pas als de verwerkingscapaciteit het in behandeling nemen van de asielaanvraag toelaat, wordt de asielzoeker uitgenodigd om op het AC zijn asielverzoek in te dienen. De huidige TNV zorgt ervoor dat de verwerking van asielaanvragen op de maximale capaciteit optimaal kan worden benut. De enige reden waarom de TNV in technisch-juridisch opzicht thans buiten de AC-procedure wordt gehouden, is het beperkte aantal van 48 proces-uren dat de AC-procedure maximaal mag bedragen.

In de asielprocedure met variabele snelheden, zoals de ACVZ die voorstelt, bestaat aan de kunstmatige scheiding tussen TNV en de asielprocedure geen behoefte.⁶³ De procedure start met de identificatie, hiervoor moet, afhankelijk van het aankomsttijdstip van de asielzoeker, een aantal dagen te worden gerekend. Mede door het inplannen van tolken kan dit niet altijd direct dezelfde dag plaatsvinden.

Hierna volgt een startperiode. In beginsel dienen hiervoor zes werkdagen te worden aangehouden. Deze periode kan alleen worden verlengd (met maximaal vijftien werkdagen) als de omvang van de toestroom dwingt tot het temporiseren van de behandeling. In die periode kunnen alle voorbereidende activiteiten (inclusief rusttijd) voor de asielzoeker worden verricht. Daarnaast biedt de flexibele duur van de informatieperiode de mogelijkheid tot planning en regulering van een piekbelasting. Als de stroom zodanig aanzwelt

62 Hoewel er in 2005 12.350 mensen asiel in Nederland aanvroegen (een stijging van ruim een kwart vergeleken met 2004), waren er in 2004 20 % minder asielaanvragen in de lidstaten van de Europese Unie dan in 2003, en 36 % minder dan in 2001. Jaarcijfers van de IND van april 2006 zoals vermeld in het Nederlands Dagblad van 28 april 2006, p. 6. Zie ook het artikel 'Steeds minder asielzoekers in Europa, Daling in Nederland ten einde?' Rob van der Erf, in DEMOS, april 2006, jaargang 22 p. 29-32. En het op 19 april 2006 gepubliceerde UNHCR rapport, *The state of the worlds refugees, human displacement in the new millenium*.

63 De TNV wordt feitelijk geïncorporeerd in de asielbesluitprocedure. Daarom zal opvang vanaf het eerste moment conform de minimumvereisten van Opvangrichtlijn 2003/9/EG moeten zijn. Thans geldt de Rva 2005 (Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005) alsmede de EG opvangrichtlijn niet voor de TNV en AC (Zie definitie asielaanvraag in artikel 2 (b) van de Richtlijn).

dat 21 werkdagen voorbereidingstijd voorafgaand aan het gehoor van de asielzoeker niet voldoende zijn om de verwerking te kunnen realiseren, is een beslissing nodig om een nadere uitstelperiode voor een exact omschreven groep asielzoekers vast te stellen.⁶⁴ In dit verband verdient het aanbeveling artikel 43 onder c Vw 2000 aan te passen, omdat het zeer wel mogelijk is dat een aanzwellen van de toestroom niet wordt veroorzaakt door één bepaald land of regio. Een ministerieel besluit is nodig om te voorkomen dat deze ‘uitstelbevoegdheid’ oneigenlijk kan worden gebruikt.

Ad. II Flexibiliteit in capaciteit bij de IND

Het organisatieonderdeel van de IND dat zich bezighoudt met de beoordeling van asielverzoeken - directie Asiel - is in het afgelopen decennium met regelmaat geconfronteerd met piekbelastingen en het snel oplopen van aantallen zaken in een zodanige mate dat het gehele besluitvormingsproces er enigszins door werd ontregeld. Dat is een lastig probleem, dat met een samenhangend pakket maatregelen moet worden aangepakt. Voorstellen voor reservecapaciteit zijn blijven steken in het debat over de financiële gevolgen. De ACVZ acht het van vitaal belang dat een flexibiliteitsplan wordt gerealiseerd. Het is niet haalbaar om permanent hulptroepen paraat te hebben, die buiten piektijden onvoldoende werk zouden hebben. Een meer geavanceerd systeem van inzet dient te worden opgesteld. Dat is niet eenvoudig omdat met name de grote groep van gehoor- en beslismedewerkers kennis en ervaring nodig heeft die niet in enkele weken kan worden verkregen en die ook niet direct op de arbeidsmarkt ‘te huur’ is. De ACVZ stelt voor, mede op basis van recent bij de IND ontwikkelde gedachten, om de volgende oplossingsrichtingen nader te exploreren:

1. Het bevorderen van deelstages bij de IND voor rijkstrainees en studenten (HBO/WO) in de laatste fase van hun studie.
2. Het inhuren van externe professionals die kunnen worden ingezet voor bepaalde reguliere taken waarvoor minder gespecialiseerde kennis en vooral minder ervaring nodig is. Veel medewerkers van de reguliere afdelingen van de IND hebben ook ervaring met het asielbesluitproces waar zij direct inzetbaar zijn. Voor een dergelijk tijdelijk opschuiven van taken dient vooraf een scenario te worden opgesteld.
3. Het creëren van een groep reservisten door via een rijksbrede regeling naar andere rijksfuncties doorstromende medewerkers van de IND gedurende enkele jaren kort te blijven bijscholen. Zij kunnen dan bijvoorbeeld over een periode van vier jaar in geval van nood een aantal weken per jaar voor de IND worden ingezet.

3.3 Snelheid

Omdat de duur van de procedure afhankelijk is van de complexiteit van het asielverzoek, moeten verschillende proceduretijden binnen één procedure mogelijk zijn. Zonder mechanisme als de 48-uurs tijdlimiet moet de voortgang van de procedure echter op een andere wijze worden gegarandeerd. Daartoe dient voor elke fase van de procedure een maximumtermijn te worden vastgesteld.

Het totaal van de maximumtermijnen van de fasen mag niet worden overschreden. Concreet voorstellen om dat te bewerkstelligen worden in de paragraaf over ‘tijdigheid’ gedaan. Allereerst is een controlemechanisme dat toeziet op snelheid en zorgvuldigheid onont-

64 Zie het onder het kopje ‘Tijdigheid’ (paragraaf 3.2) nader uitgewerkte voorstel om vertragingen van de asielprocedure te voorkomen.

beerlijk. Daarnaast wordt voorgesteld een systeem in te voeren van reserves in de verwerkingscapaciteit waardoor piekbelastingen zonder grote vertragingen kunnen worden verwerkt. Een dergelijk reservesysteem is bedoeld om grote vertragingen veroorzaakt door wisselingen in het aanbod van asielverzoeken of door bijzondere beslissingen voor groepen asielzoekers in de afhandeling van asielzaken te kunnen opvangen. Het gehele proces zal uiteindelijk moeten worden afgebakend door een maximering van de beslistermijn.

Versnelde afdoening bij klaarblijkelijk ongegronde aanvraag

Artikel 82, lid 2 onder a van de Vw 2000 bepaalt nu dat, in geval van afwijzing van de asielaanvraag binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal uren, de werking van dat afwijzingsbesluit niet wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of op het ingestelde beroep is beslist. In artikel 3.117 Vb 2000 is die termijn bepaald op 48 proces-uren en in dat artikel zijn ook de overige termijnen van de AC-procedure neergelegd.

De door de ACVZ thans voorgestelde asielbesluitprocedure maakt een criterium voor versnelde afdoening, uitsluitend gebaseerd op een aantal proces-uren overbodig. Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen situaties zijn, waarin een versnelling met uitsluiting van opvang tijdens beroep gerechtvaardigd zou zijn. De EG-Procedurerichtlijn gaat uit van een dergelijke versnelde afdoening in gevallen waarin de asielaanvraag ‘manifestly unfounded’ is. Ook de UNHCR noemt die categorie van aanvragen als mogelijkheid voor een vereenvoudigde afdoening.

De ACVZ is van mening dat artikel 82, lid 2 onder a Vw 2000 zo dient te worden gewijzigd dat daarin, in plaats van (verwijzing naar) een urencriterium, een inhoudelijke afbakening van het begrip ‘manifestly unfounded’ oftewel klaarblijkelijk ongegrond wordt neergelegd.⁶⁵ Die afbakening dient naar het inzicht van de ACVZ zo strikt te zijn dat wordt voorkomen dat opnieuw in beroepszaken een eindeloos debat ontstaat over het al dan niet geloofwaardig zijn van een asielverhaal. *Van een klaarblijkelijk ongegronde aanvraag is volgens de ACVZ sprake wanneer uit objectieve gegevens blijkt dat de aanvrager geen recht heeft op bescherming op grond van artikel 29 Vw 2000 of op grond van voor Nederland geldende internationale verdragsverplichtingen.* In deze situatie is een volle toetsing van het besluit door de rechter mogelijk, net als ten aanzien van vrijwel alle andere in artikel 82, lid 2 Vw 2000 genoemde bijzondere situaties.

Een en ander maakt ook aanpassing van het Vreemdelingenbesluit noodzakelijk. Met name artikel 3.117 Vb 2000 dient te worden aangepast. De ACVZ geeft daarbij in overweging om, ook al gaat het dan nu om afwijzing op grond van objectieve gegevens, in het geval er op geen enkele grond bescherming van node is, toch de termijn voor het naar voren brengen van een zienswijze te verlengen van drie uur naar twee werkdagen (valend binnen 8.00 en 18.00 op werkdagen). Ook in evidente gevallen dient de rechtshulpverlener contact met de asielzoeker te kunnen hebben en moet hij indien hij het genomen besluit onjuist acht, een redelijke termijn hebben voor het opstellen van een zienswijze. Omdat het om evidente gevallen gaat, kan die termijn kort worden gehouden, maar een termijn van slechts drie (proces-) uren is te kort.

65 Ter onderscheiding van de in het bestuursrecht gehanteerde term ‘kennelijk’ ongegrond ter zake van bezwaar en beroep, hanteert de ACVZ de term ‘klaarblijkelijk’ ongegrond als het gaat om evident kansloze asielaanvragen. Deze terminologie sluit aan bij het begrip ‘manifestly unfounded’ dat wordt gebruikt in de EG-Richtlijnen en UNHCR-documenten.

Over het algemeen zal in het beginstadium van de procedure duidelijk zijn of de asielzoeker een klaarblijkelijk ongegronde aanvraag heeft ingediend (bijvoorbeeld rugzak-asieltoeristen of personen waarvan komt vast te staan dat ze in strijd met hun verklaring de identiteit hebben van een land waar ze niet voor vervolging te vrezen hebben). Dit belet echter niet dat in een latere fase van de asielbesluitprocedure, de aanvraag alsnog als klaarblijkelijk ongegrond kan worden gekwalificeerd. Op welke plaats in de procedure ook genomen, dient een dergelijke beslissing er voor te zorgen dat de navolgende procedurestappen onder het versnelde regime vallen.

In het geval dat een aanvraag om bescherming versneld wordt behandeld, geldt de procedure die hierna in hoofdstuk 4 is weergegeven. In dat geval behoeft geen opvang te worden geboden tijdens een eventuele beroepsprocedure, behoudens als redenen van humanitaire aard tot een andere beslissing dienaangaande nopen of het verzoek tot voorlopige voorziening wordt toegewezen.

De hiervoor weergegeven procedure strookt volgens de ACVZ met hetgeen in de Europese asielprocedurerichtlijn is vastgesteld,⁶⁶ alsmede met hetgeen de UNHCR Executive Committee conclusie (EXCOM) No. 30 (1983) bepaalt ten aanzien van 'manifestly unfounded' asielaanvragen.⁶⁷ De Procedurerichtlijn gaat uit van een normale procedure en van een snelle procedure voor bijzondere gevallen die klaarblijkelijk ongegrond (manifestly unfounded) zijn. De door de ACVZ voorgestelde procedure verdraagt zich met tekst en strekking van de richtlijn.

Tijdigheid

Bij de totstandkoming van de Vw 2000 is zeker aandacht geweest voor de snelheid van de besluitvormingsprocedure. De AC-procedure leidt tot snelle beslissingen. Toch heeft de huidige Vreemdelingenwet niet kunnen voorkomen dat zich wederom gevallen voordoen waarin gedurende meerdere jaren niet wordt beslist op een asielaanvraag. Navraag bij het COA heeft geleerd dat zich, net als onder de oude Vreemdelingenwet, een stuwmeer aan het vormen is van zaken die om welke redenen dan ook niet tijdig tot een beslissing worden gebracht.⁶⁸ De IND deelde desgevraagd mee dat het hier heel bijzondere situaties betreft, zoals langdurige ziekte van de asielzoeker, of dat het ging om landen waaruit de benodigde inlichtingen niet zijn te verkrijgen. Hoewel veel beperkter van omvang dan onder de oude Vreemdelingenwet het geval is gebleken, laat dat stuwmeer zien dat ook onder de nieuwe wet, de regels en de gehanteerde werkwijzen geen garanties bieden voor een afdoening van asielzaken binnen redelijke termijnen. De verklaringen van de IND mogen dan een inzicht geven, ze rechtvaardigen naar het oordeel van de ACVZ niet dat - ook al is het voor een beperkte groep van personen - wederom jarenlang een beslisvacuüm ontstaat. Dat vacuüm zorgt uiteindelijk weer voor onzekerheid en frustratie aan de kant van de asielzoeker en bestuurlijke onduidelijkheid met maatschappelijke onrust.

66 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, *Pb EU*, L 326/13. Deze richtlijn dient op 1 december 2007 te zijn geïmplementeerd.

67 Daarin wordt met name gesteld dat kennelijk ongegronde en/of duidelijk abusieve asielaanvragen voorwerp kunnen zijn van een versnelde behandeling. UNHCR Executive Committee Conclusion No.30. *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, www.unhcr.ch.

68 Volledigheidshalve wordt vermeld dat het hier ook gaat om specifieke problemen met betrekking tot de opvang van personen die bijvoorbeeld onder besluitmoratoria of categoriaal beschermingsbeleid vallen. Deze personen blijven vaak in de opvang zitten omdat er nog geen definitieve beslissing kan worden genomen.

De hoofdvraag die zich derhalve ten aanzien van het besluitvormingsproces aandient, is de volgende. Hoe kan, anders dan door een fatale termijn die bij overschrijding leidt tot overheveling naar een ander beslisproces (dat wil zeggen van AC-procedure naar OC-procedure), worden verzekerd dat het verantwoord nemen van een beslissing niet langer duurt dan nodig?

De door de ACVZ voorgestelde asielbesluitprocedure wordt op snelheid gehouden door een systeem dat deels is gebaseerd op de huidige systematiek van de AC-procedure. De voorgestelde procedure wordt namelijk gekenmerkt door gecompartmenteerde activiteiten met een maximale tijdsduur. Behalve dat de primaire planning en controle van deze fasen dient plaats te vinden door middel van een elektronisch procesregistratiesysteem, acht de ACVZ het noodzakelijk dat er een 'ijzeren' controle en sturingsmechanisme bestaat dat toeziet op het naleven van de toegemeten snelheid en de toe te passen zorgvuldigheid binnen de verschillende onderdelen van de procedure. Met betrekking tot het procesregistratiesysteem wordt verwezen naar het kopje 'Registratie' in paragraaf 3.4.

Het navolgende 'ijzeren' regime van termijnbewaking, staat de ACVZ voor ogen:

Het systeem dient op maximumtermijnen te sturen. Hierbij kan worden gedacht aan afzonderlijke bewakingsfunctionarissen die automatisch worden gealarmeerd in geval van dreigende termijnoverschrijding. Die functionarissen staan voor wat betreft deze taak onder directe verantwoordelijkheid van de hoofddirectie IND en rapporteren daaraan. Organisatorisch gezien, dient deze groep van functionarissen te worden gepositioneerd buiten de IND directie Asiel. Wellicht meer voor de hand ligt de gedachte dat zij deel uitmaken van de Directie Uitvoeringsbeleid (IND) omdat daar veel kennis over de inhoud en het uitvoeringsproces aanwezig is. De groep zou deel kunnen uitmaken van een audit-groep die bij de interne Planning en Control systematiek aansluit.⁶⁹ Het systeem van controle en sturing zou als volgt kunnen worden uitgewerkt. Bij (dreigende) overschrijding van de maximale termijn komt er een elektronische melding en bij oncorrigeerbaarheid van de termijnoverschrijding, wordt door de IND-termijnbewakingsgroep een aanwijzing gegeven over de maximale beslistermijn en zonodig medebeslist. Een dergelijk ingebouwd stuwend mechanisme voorkomt dat zaken langer op een beslissing wachten dan nodig is. Bij een normaal verloop van de verschillende fasen van de procedure komt de termijnbewakingsgroep in het geheel niet in beeld.

Dit sturingssysteem kan al naar gelang de uitkomsten van de evaluatie op onderdelen worden geïntensiveerd of qua controlemodaliteiten worden aangepast of uitgebreid. Zo kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een meer fasenpecifieke begeleiding, dat wil zeggen, het intensiever sturen van die fase van de procedure die dit nodig blijkt te hebben. Daarnaast kan met betrekking tot de uitoefening van de controle worden gekozen voor een aanvulling van het systeem door bijvoorbeeld automatisch, bij gebleken oncorrigeerbaarheid van te behalen doorlooptijden, de verantwoordingsfrequentie richting hoofddirecteur IND te verhogen.

Mocht na een ervaringsperiode en evaluatie blijken dat dit interne systeem termijnoverschrijding niet voorkomt, dan is het denkbaar dat een oplossing wordt gezocht met een systematiek waarbij een 'gezagsbevoegdheid' buiten de IND wordt gerealiseerd. De expertise van de termijnbewakingsgroep kan in eerste instantie worden uitgebreid door

69 Zie over het voornemen van de IND om op korte termijn te starten met een gestructureerde aanpak van auditing Kabinetsreactie op rapport Commissie Scheltema, *Kamerstukken II*, 2006/07, 30846, nr. 1.

het consulteren of zelfs het structureel inschakelen van externe deskundigen. Bovendien zou deze groep kunnen worden gebruikt ten behoeve van de kwaliteitsborging. In dit verband sluit de ACVZ zich aan bij de door de Commissie Scheltema gedane suggesties inzake evaluatie en kwaliteitsborging. De Commissie Scheltema stelt onder andere voor om experts van buiten de organisatie in te schakelen die via een visitatiecollege oordelen over de desbetreffende uitvoeringsorganisatie. Daarnaast doet de Commissie Scheltema de suggestie om de Rijksbrede Benchmark Groep als een vorm van *peer review* erbij te betrekken. Zodoende kan worden geleerd van de goede voorbeelden van andere organisaties op het terrein van kwaliteitsborging/zorg. Dat een soortgelijke aanpak de IND niet vreemd is, blijkt wel uit de reeds door de IND uitgevoerde zogenaamde Twinning projecten met de Sociale Verzekerings Bank (SVB). Ten aanzien van deze projecten stelt de IND dat 'de uitwisseling van kennis en ervaring tussen medewerkers van IND en SVB op het terrein van de dienstverlening een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van het dienstverleningsconcept voor de IND'.⁷⁰

Een systeem van externe controle is uitsluitend een ultimatum remedium. De ACVZ gaat er voorshands van uit dat een snel te starten experiment zal laten zien dat een intern bewakingssysteem adequaat zal werken.

Het hiervoor geschetste 'ijzeren' correctiemechanisme is in de ogen van de ACVZ een onmisbare beveiliging. Het biedt een garantie die nodig is om de voortgang werkelijk zeker te stellen, omdat het bestand is tegen de autonome processen die zich in grote en gecompliceerde uitvoeringsorganisaties plegen af te spelen. Het maatschappelijke en politieke afbreukrisico bij de uitvoering van het asielbeleid rechtvaardigt deze (bijzondere) maatregelen.

Als sluitstuk van het bovenstaande systeem van de gefaseerde asielbesluitprocedure acht de ACVZ een *maximale beslistermijn* noodzakelijk. Deze uiteindelijke beslistermijn dient in de Vreemdelingenwet te worden vastgelegd. In het verleden heeft zo'n limiet, een vorm van begrenzing van de asielbesluitprocedure, bestaan. Als er drie jaar was verstreken na een asielverzoek, en voordat een voor beroep vatbare eerste beslissing op de aanvraag was genomen, dan bepaalde een beleidsregel dat een zogeheten 'drie jaren-vergunning' tot verblijf moest worden afgegeven. Die regel bood een oplossing voor het uit de hand lopen van besluitvormingsprocedures. Desalniettemin leidde die oplossing soms tot een zekere willekeur omdat het verstrijken van de tijd zowel door de IND alsook door de asielzoeker was te beïnvloeden. Het drie-jarenbeleid is afgeschaft mede omdat werd verwacht dat de Vw 2000 voldoende waarborgen voor een snelle afhandeling zou geven. Zoals hiervoor beschreven is dat niet ten volle bewaarheid.

In artikel 42 Vw 2000 staat dat op de asielaanvraag binnen zes maanden een beschikking wordt gegeven. Deze termijn kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien extern onderzoek noodzakelijk is. De ACVZ stelt voor om aan deze wetsbepaling toe te voegen een verplichting tot het nemen van een beslissing voor het einde van de beslistermijn. Die beslistermijn kan in het door de ACVZ voorgestane beleid een maximumtermijn van een jaar inhouden. Dat is in overeenstemming met de huidige praktijk waarbij ook zonder extern onderzoek de verlenging met zes maanden pleegt te worden gerealiseerd. De verantwoordelijk minister is verplicht, om binnen één jaar nadat de asielaanvraag is ingediend, te beslissen op basis van de gegevens die op dat moment voorhanden zijn. Een uitzondering op deze beslisplicht vormt het besluitmoratorium.⁷¹

70 Zie Rapportage vreemdelingenketen, mei - aug 2006, p. 35.

71 Zie voor nadere uitleg paragraaf 4.2 onder 'Startfase'.

De ACVZ stelt voor artikel 42 Vw 2000 zodanig te herformuleren dat binnen één jaar moet worden beslist over de verblijfsgeschiedenis van de aanvrager op basis van de op dat moment voorhanden zijnde gegevens. Is op dat moment niet beslist dan wordt ‘automatisch’ de rechter ingeschakeld die toetst of de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Die inschakeling dient op dezelfde wijze te geschieden als in geval van de vereiste rechterlijke toetsing van vreemdelingenbewaring (artikel 94 Vw 2000). Bij verschoonbaarheid legt de rechter een fatale beslistermijn op met direct daarbij een dwangsom in geval van overschrijding. Naast het hierboven voorgestelde systeem, lijkt ook de in wording zijnde Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen een mogelijkheid te gaan geven om tijdigheid bij de beslissingen te bewerkstelligen.⁷² Verwacht wordt dat de wet in 2009 in werking zal treden zodat de Vreemdelingenwet 2000 pas uiterlijk in 2012 onder de werking valt. Het is echter nog maar de vraag of de voorgestelde maximum bedragen effect zullen sorteren. Derhalve is enig effect van deze wet, als ijzeren regime om de tijdigheid van beslissingen te waarborgen, voorlopig niet te verwachten. In ieder geval zullen tot die tijd aanvullende maatregelen, zoals in dit hoofdstuk voorgesteld, moeten worden genomen.

Casemanager en casus-volgsysteem

Het komt de ACVZ aannemelijk voor dat, parallel aan het voorgestelde registratie- en sturingssysteem, met eenvoudige elektronische middelen aan het bestaande digitale zaakregistratiesysteem een annex kan worden gecreëerd, waarin de voortgang van elke asielzaak wordt geadministreerd. Het te bepleiten voortgangsbewakings- annex registratiesysteem bewijst niet alleen zijn diensten bij overdracht van dossiers maar het kan tevens, omdat er ook de maximumtermijnen voor de onderscheidene onderdelen van het besluitvormingsproces in zijn aangebracht, werken als waarschuwingssysteem bij (dreigende) overschrijding van die termijnen. Een medewerker van een gehoor- en beslissing kan optreden als casemanager die stagnaties signaleert en sturend optreedt.

3.4 Organisatorische maatregelen

Voor een vlot verloop van de asielprocedure moeten ook op organisatorisch niveau enkele maatregelen worden getroffen. Enerzijds hebben deze maatregelen te maken met het optimaliseren van logistieke processen, waarbij gedacht moet worden aan de opvang van de asielzoeker, het afhandelen van de aanvraag en de logistieke processen met betrekking tot de rechtsbijstand. Anderzijds hebben deze maatregelen te maken met het aanpassen van de interne (IND) registratie- en managementinformatievoorziening.

72 *Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 21.* Een amendement waarin de Vreemdelingenwet geheel zou moeten worden uitgezonderd van de Wet vanwege onder andere de aard van de beschikkingen en de omstandigheden waaronder deze worden genomen en vanwege de vrees voor aanzuigende werking, is verworpen (*Handelingen II 2005/06, nr. 95, p. 5844*). Een motie om juist een overheidsinstantie als de IND zo snel als mogelijk de wet op de eigen organisatie van toepassing te verklaren (*Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 23.* Gewijzigde motie van het lid Dittrich c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 18) en die daarmee haaks staat op het verworpen amendement, is eveneens verworpen (*Handelingen II 2005/06, nr. 95, p. 5845*). Ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt thans het ontwerp van een Wet dwangsom bij niet tijdig beschikken op aanvragen en bezwaarschriften. Deze regeling heeft tot doel met een financiële prikkel er voor zorg te dragen dat bestuursorganen binnen de geldende beslistermijn een besluit nemen. In artikel II B is echter opgenomen dat de Vreemdelingenwet 2000 pas maximaal drie jaren na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen onder de werking van die wet zal vallen.

Logistiek en Opvang

De ACVZ stelt voor dat de asielzoeker vanaf de eerste melding wordt opgevangen in eenvormige reguliere opvangcentra van het COA.⁷³ De TNV, zoals deze onder de huidige asielprocedure bestaat, komt in de voorgestelde nieuwe procedure te vervallen. Om de beschikbaarheid van de asielzoeker tijdens de behandeling van de asielaanvraag te kunnen garanderen, dient de asielzoeker te worden opgevangen in de directe omgeving van een asielbesluitcentrum van de IND. Het ligt dus voor de hand om opvang te realiseren in de nabijheid van de huidige IND-kantoren (bijvoorbeeld in de omgeving van Ter Apel, Zevenaar, Den Bosch, en Hoofddorp/Schiphol). De ACVZ realiseert zich dat de bestaande accommodatie van het AC Ter Apel als een gegeven moet worden beschouwd. Toch zal op de langere termijn moeten worden gestreefd naar een aantal asielbesluitcentra en opvangcentra die centraler in het land zijn gesitueerd. Een veelheid van logistieke voordelen zal daardoor worden bewerkstelligd (dichter bij asielbesluitcentra, bij advocaten, VluchtelingenWerk Nederland, uitzetcentra, rechtbanken en tolken). Bij het nader vormgeven van het al door de IND opgestarte project waarin de AC- en OC-procedure ineen worden geschoven, kan hiermee rekening worden gehouden.

Verder is het cruciaal dat de asielzoeker vanaf de start van de procedure tot aan de beslissing op de asielaanvraag in één en hetzelfde opvangcentrum verblijft. Tevens is het van belang dat de ingenomen persoonlijke documenten van de asielzoekers op één plaats worden beheerd, om te voorkomen dat deze later niet meer te traceren zijn.

Logistiek en Rechtsbijstand

De ACVZ acht het voor een effectieve rechtsbescherming van belang dat de advocaat van de asielzoeker in de omgeving van het behandelkantoor werkzaam is. De huidige organisatie leidt ertoe dat advocaten vaak wegens logistieke problemen verstek moeten laten gaan of dat per asielzoeker wisselende rechtshulpverleners worden ingeschakeld.

Uit gesprekken met de advocatuur is gebleken dat door advocaten grote waarde wordt gehecht aan de vrije keuze die een asielzoeker heeft voor een eigen advocaat. Daartegenover staat echter dat in de meeste gevallen een advocaat wordt toegewezen. Bovendien wordt de rechtsbijstand tot op heden in een groot aantal gevallen verleend door de SRAN, waarbij ook geen sprake is van een vrije keuze van een rechtshulpverlener. Blijkens een brief van 6 december 2006 heeft de minister van Justitie aan de Tweede Kamer medegedeeld dat de asielrechtsbijstand in de loop van 2007 wordt heringericht en dat uiteindelijk de SRAN wordt opgeheven.⁷⁴ De taak van de organisatie van de rechtsbijstand aan asielzoekers wordt ondergebracht bij de Raden voor de Rechtsbijstand. De verlening van de rechtsbijstand gaat terug naar het private domein van de advocatuur.

Bij de toewijzing van zaken aan advocaten dient volgens de ACVZ de feitelijke geografische afstand tussen het kantoor van de advocaat en het opvangcentrum waar de asielzoeker verblijft dan wel het asielbesluitcentrum, zodanig te zijn, dat daarin geen reden meer is gelegen voor de thans frequent optredende wisselingen van rechtshulpverleners en advocaten.

73 Daarmee zou ook de 'bed-, bad- en broodvoorziening' als huidige taak van de IND (in het kader de AC's) overgeheveld moeten worden naar het COA.

74 *Kamerstukken II 2006/07, 19637, nr. 1108.*

Het belang van continuïteit van de rechtshulpverlening is in de ogen van de ACVZ cruciaal. Er dienen daarom met de Raden voor Rechtsbijstand afspraken te worden gemaakt zodat bij de toewijzing van de advocaten aan de asielzoekers rekening wordt gehouden met een regionale indeling. Daarnaast moet de vestiging van het asielbesluitcentrum dan wel het opvangcentrum binnen redelijk bereisbare tijd (circa één uur) van de advocaat liggen. Dat levert wel een probleem op. De meeste asieladvocaten houden kantoor in het westen van het land. De huidige aanmeldcentra en behandelkantoren bevinden zich in de meeste gevallen nu juist niet in de Randstad. Om deze redenen kunnen vraagtekens worden gezet bij de locatie van het huidige (land) AC als vestigingsplaats van een asielbesluitcentrum.

De ACVZ is van mening dat er naar moet worden gestreefd dat een substantieel deel van de asielbesluitcentra en opvangcentra worden gesitueerd in het westen en midden van het land. Vooralsnog dient echter gebruik te worden gemaakt van de huidige opvangfaciliteiten in de buurt van de bestaande asielbesluitcentra. Bij de toewijzing van advocaten dient zo veel mogelijk rekening te worden gehouden met de standplaats van de advocaat in verhouding tot de verblijfplaats van de asielzoeker.

Registratie

De Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen heeft ten aanzien van de registratie en informatievoorziening reeds een positieve rol gespeeld. Diverse aanpassingen zijn gemaakt om de monitoring en rapportage te verbeteren. Deze manier van werken wordt door de ACVZ als een duidelijke verbetering gezien. In de ogen van de ACVZ kan het cijfermatig inzicht, als onderdeel van de asielinformatie, nog worden verbeterd door deze informatie voor alle asielketenpartners online toegankelijk te maken.

Hierbij moet worden vermeld dat het verschaffen van tijdige, volledige en juiste cijfermatige informatie door de IND een punt is dat bijzondere aandacht behoeft. Naar het inzicht van de ACVZ betreft dat met name de registratie(procedures). Een deel van de problemen wordt veroorzaakt door een verouderd registratie- en proces-volgsysteem.

De ACVZ is van opvatting dat een verbetering van de registratie binnen de IND essentieel is. Hoewel er reeds aanzetten zijn om een meer uniform registratiesysteem uit te werken, maakt de IND thans nog gebruik van ‘aparte’ registratiesystemen naast elkaar. Behalve dat hierdoor sprake is van het intern (gedeeltelijk) niet op elkaar aansluiten van registratiesystemen (bijvoorbeeld: ACLIS en INDIS)⁷⁵ belemmert een dergelijke systematiek bijvoorbeeld ook het optimale externe gebruik van de desbetreffende gegevens (benodigde capaciteitsplanning van andere asielketenpartners zoals COA en rechtshulpverlening). Deze zogenaamde ‘eilandregistratie’ wordt door de ACVZ als ontoereikend beschouwd. De ACVZ is net als de Commissie Scheltema van mening dat de registratie van gegevens over het verloop van individuele asielprocedures, van de organisatorische capaciteitsinzet alsook van de met de uitvoering gemoeide tijden substantieel dient te verbeteren. Een eerste aanzet hiertoe ziet de ACVZ in het benoemen van een gemeenschappelijk registratiedoel ten behoeve van de verschillende actoren in het asielproces.⁷⁶

75 ACLIS is het registratiesysteem van de IND bij de AC's, INDIS staat voor Immigratie- en Naturalisatie Dienst Informatie Systeem. Daarnaast bestaat er ook een informatiesysteem voor Dublin-claimanten genaamd DUCLIS.

76 Volledigheidshalve wordt hier tevens verwezen naar het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het opzetten van een communautair statistieken systeem over migratie en internationale bescherming. COM(2005) 375 definitief. 2005/0156 (COD). Brussel, 14.9.2005.

Zoals het kabinet in zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND heeft aangegeven, moet de complexiteit van wet- en regelgeving worden teruggedrongen, willen de verbeteringen binnen de IND effectief zijn.⁷⁷ Hoewel het hier met name de reguliere migratie betreft, dient dit uitgangspunt, volgens de ACVZ, tevens ten aanzien van het asielbeleid te worden gebruikt. Met name verdient het opschonen en verkorten van de huidige Vreemdelingencirculaire hierbij bijzondere aandacht.

3.5 Beroepsprocedure

De wens tot handhaving van een afzonderlijke AC-procedure die in de kabinetsreactie naar aanleiding van het Rapport van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 wordt geuit, lijkt niet alleen ingegeven door de snelheid van die procedure maar tevens doordat na een AC-afwijzing geen recht op opvang meer bestaat, ook al heeft de rechter nog niet op het beroep beslist.⁷⁸ Gelet op de huidige duur van de procedures bij de rechtbank is er in dit opzicht enige reden tot zorg. Tegelijkertijd is duidelijk dat een zo ingrijpend verschil tussen de AC- en de OC-procedure, namelijk wel of geen opvang in afwachting van de beslissing van de rechter, moeilijker te rechtvaardigen valt naarmate de duur van de twee procedures minder uiteenloopt.

De beroepsprocedure is in algemeen verbindende voorschriften (Vb 2000) neergelegd. Bij een voorstel tot versnelling van de beroepsprocedure past de nodige terughoudendheid omdat deels de zelfstandige bevoegdheid van de rechterlijke macht in het geding is. Dat betekent dat hiervoor nader overleg nodig is tussen de rechterlijke macht en de verantwoordelijke minister. Nochtans wil de ACVZ hiertoe enige suggesties ter verbetering doen.

Uit het onderzoek bij de vreemdelingenkamers is gebleken dat de beroepsprocedure voor zogenaamde bodemzaken, dat wil zeggen een normale beroepszaak tegen een afwijzende beslissing op een asielverzoek, eind 2006 circa tien maanden bedraagt. De bodemzaken die tegelijk met een verzoek om een voorlopige voorziening worden afgedaan zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Ten aanzien van het hoger beroep is een maximale beroepsbehandelingstermijn van 23 weken in de wet vastgelegd. Gestreefd moet worden naar een soortgelijke regeling, al dan niet vastgelegd in de Vw 2000, voor de beroepsprocedure in eerste aanleg. Er zijn voorshands geen redenen aangevoerd of anderszins gebleken waarom een maximale duur van 23 weken niet ook voor de behandeling van het beroep in eerste aanleg zou kunnen gelden. Dat is slechts anders indien sprake is van een rechterlijke beslissing tot nader (deskundigen) onderzoek. Voor een inkorting van de termijn van beroepsbehandeling zouden de termijnen van herstelverzuim en inzending van stukken drastisch kunnen worden bekort. Dit blijkt wel uit de verzendtermijnen die nu gelden voor de verzending van stukken voor de behandeling van de voorlopige voorzieningen. Die zeer korte termijn wordt vrijwel altijd 'gehaald'. Planning van de zaken op zitting, snel na indiening van het beroep, zal tevens bijdragen tot verkorting van de beroepsbehandeling. In dit opzicht is door de vermindering van de instroom al een verbetering van de totale afhandelingstermijn bij de rechtbank zichtbaar. Toch lijken extra maatregelen zinvol.

Bij de rechterlijke macht doen zich dezelfde soort piekbelastingsproblemen voor als bij

77 Kamerstukken II 2005-06, 30240, nr. 4. Zie verder ook de beleidsnotitie, *Naar een modern migratiebeleid*, mei 2006, p. 9.

78 Kabinetsreactie op rapport commissie Scheltema, *Kamerstukken II*, 2006/07, 30846, nr. 1.

de IND. Zeker als een snelle beroepsprocedure moet worden gewaarborgd, zijn ook bij de rechterlijke macht scenario's voor piekbelastingen noodzakelijk. Omdat de opleiding van gerechtssecretarissen minstens zes maanden en die van rechter in elk geval circa een jaar duurt, dienen soortgelijke reservemaatregelen te worden overwogen als ten aanzien van de IND. Voor overleg tussen Justitie en de rechtbanken heeft de ACVZ de navolgende suggestie. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid van een pool van rechter-plaatsvervangers die bij meervoudige kamers of politierechterzittingen in de strafsector kunnen worden ingezet, waardoor een aantal rechters in die sector kan worden vrijgemaakt om bij een onverhoopte toename van zaken tijdelijk de vreemdelingensector bij te staan. Een toenemende groei van asielverzoeken moet eerst via de IND worden verwerkt. Als de toestroom aanhoudt, is er tijd om gerechtssecretarissen in tijdelijke dienst aan te nemen en via een stoomcursus gereed te maken voor inzet in de vreemdelingensector van de rechtbanken.

HOOFDSTUK 4

De nieuwe asielprocedure

4.1 Inleiding

Met inachtneming van het voorgaande komt de ACVZ tot het voorstel om (uiteindelijk) één asielprocedure in te voeren met variabele, geborgde snelheden. Die procedure zal voor de gevallen waarin geen specifiek nader onderzoek nodig is circa twee maanden duren. Daarbij gaat het naar schatting om meer dan 70% van de gevallen.

In beginsel heeft dan iedere asielzoeker, na een negatieve beslissing op zijn aanvraag, recht op opvang totdat uitspraak is gedaan door de rechter in eerste instantie op een ingesteld beroep. Uitzondering hierop vormt de asielzoeker wiens aanvraag als 'klaarblijkelijk ongegrond' is afgedaan. Dat is gerechtvaardigd omdat het gaat om *evident* ongegronde asielaanvragen en de betrokkenen óf beter hadden moeten weten óf de asielprocedure bewust misbruiken.

Door de kortere termijn in eerste aanleg en door de beperking in tijd in de beroepsfase, zal een asielverzoek niet langer dan de minimaal benodigde tijd duren. Hierdoor zullen naar verwachting uiteindelijk de totale (opvang)kosten niet toenemen.

Naast een kostenreductie bespaart een dergelijke intensieve, zorgvuldige en vooral korte procedure ook veel menselijk leed en maatschappelijke onvrede.

In dit verband moet worden bedacht dat naar alle waarschijnlijkheid in de meerderheid van de zaken, namelijk die waarin geen bijzonder onderzoek nodig is, binnen enkele weken een beslissing wordt genomen. Die behandelingsduur verschilt maar in beperkte mate van de huidige termijn in de AC-procedure en de TNV-opvang tezamen. De totaliteit van de aanvragen zal naar het inzicht van de ACVZ sneller kunnen worden afgehandeld dan nu het geval is.

In de overige gevallen zal de duur van de procedure worden bepaald door de mate van complexiteit van de gegevens die bij de behandeling van de aanvraag boven water komen. Voor aanvragen die aanvullend gehoor en/of nader onderzoek vergen, behoeft niet meer te worden omgeschakeld van AC- naar OC-procedure.

4.2 De vijf fasen van de nieuwe asielprocedure

De voorgestelde asielprocedure behelst de navolgende vijf fasen:

I. Identificatiefase (Intake)

(Duur: maximaal 3 werkdagen)

Nadat de vreemdeling door de daartoe bevoegde instanties dezelfde dag nog is overgebracht naar de opvang, in de directe omgeving van het asielbesluitcentrum, start de eerste fase. Afhankelijk van het tijdstip van daadwerkelijke binnenkomst in het centrum neemt deze fase enkele dagen in beslag, mede doordat voor de onderdelen c en d een tolk nodig is en dit moet worden ingepland.

Deze fase bestaat uit:

- a. uitleg over de asielprocedure door de IND met behulp van onder andere een folder in de eigen taal;
- b. documenten- en bagagecheck;
- c. opname van identiteitsgegevens en land van herkomst;
- d. korte omschrijving van de asielaanvraag.
Een korte omschrijving van de asielaanvraag houdt in dat aan asielzoeker de vraag wordt gesteld: “Waarom komt u naar Nederland?”. Dit onder andere omdat blijkt dat mensen in de asielprocedure terecht komen terwijl zij aangeven hier te willen werken. Er wordt slechts gevraagd naar het doel van het verblijf in Nederland. Er wordt niet doorgevraagd naar de motivatie van het asielverzoek.

Het Dublin-onderzoek alsmede de controle op criminaliteitsgegevens kunnen direct worden uitgevoerd.⁷⁹

II. Startfase

(Duur: 6 werkdagen en in geval van verwerkingsproblemen maximaal 21 werkdagen)

Na de identificatie krijgt de asielzoeker verdere informatie, wordt een gezondheidscheck uitgevoerd en dienen enige rustdagen in deze periode te worden ingebouwd, tenzij een asielverzoek wordt afgedaan omdat uit de nu voorhanden zijnde gegevens al vaststaat dat het verzoek klaarblijkelijk ongegrond is (zie paragraaf 4.3).

De startfase duurt zes werkdagen en, indien een piekbelasting dat vereist, kan dit aantal dagen worden uitgebreid met vijftien werkdagen tot maximaal 21. Een dergelijke uitbreiding is alleen toegestaan als de verwerkingscapaciteit geen andere oplossing toelaat. Deze extra tijd dient er voor te zorgen dat een regelmatige stroom van asielverzoeken door de behandelcentra kan worden verwerkt. Kleine stijgingen in het aanbod kunnen op deze wijze worden opgevangen.

Indien de uitlooptermijn van vijftien dagen geen effect sorteert vanwege een enorme toestroom, dienen andere middelen te worden ingezet. Het behandelapparaat kan dan worden uitgebreid door tijdelijk de behandeling van bepaalde groepen asielzoekers op te schorten. Voor een dergelijke uitzonderlijke maatregel is een apart besluit van de minister nodig.

Dit besluit kan worden geschaard onder artikel 43 onder c Vw 2000 (besluitmoratorium op basis van massale instroom). De ACVZ is van mening dat moet worden gekozen voor zo kort mogelijke uitsteltermijnen. Gedurende deze periode moet de asielprocedure ook voor deze bijzondere groep onverminderd doorgang vinden zodat het geen uitstel van het capaciteitsprobleem betekent. Er mag dus niet worden gewacht tot het verstrijken van de termijn van deze maatregel alvorens de asielprocedure wordt gecontinueerd. De ACVZ wil op deze wijze voorkomen dat de maximale beslistermijn van één jaar wordt overschreden.

Het besluitmoratorium zoals dat onder artikel 43 onder a en b Vw 2000 is beschreven kan naar het oordeel van de ACVZ gehandhaafd blijven.

De asielzoeker wordt nader geïnformeerd door de IND aan de hand van de in de folder

79 Zie voetnoot 28.

uitgelegde procedure. Vervolgens krijgt de asielzoeker vanuit de IND een casemanager toegewezen. In de startfase is tijd voor het plannen en realiseren van afspraken met rechtshulpverlening/advocaat, VWN en met een verpleegkundige voor de gezondheidscheck. Vrijwilligers van VWN geven informatie over de Nederlandse asielprocedure, over wat de asielzoeker in de opvang mag verwachten en hoe hij hulp kan krijgen. In veel gevallen verzorgt VWN een contactpersoon of buddy/helper voor de asielzoeker. Daarnaast ondersteunt VWN ook de rechtshulpverlening door bijvoorbeeld het asielverhaal met de asielzoeker door te nemen, hiervan een analyse te maken en dit door te sturen naar de rechtshulpverlener/advocaat en adviseert zij mogelijk over het opvragen van documenten. De rechtshulpverlener/advocaat neemt de asielprocedure met de asielzoeker door en licht hem in over de juridische consequenties van de procedure.

Naar aanleiding van de in de eerste fase verkregen informatie bestaat (net zoals thans het geval is) de mogelijkheid voor de IND om reeds een feitenonderzoek (bijvoorbeeld leeftijdsonderzoek) te starten. Het starten van deze feitenonderzoeken wordt aan de rechtshulpverlener/advocaat gemeld waarna deze een termijn van maximaal twee werkdagen heeft om hierop te reageren.

Ama's

Een bijzondere groep die verder in dit advies niet specifiek wordt genoemd omdat de procedure voor hen mogelijk nog verder zal moeten worden aangepast, hetgeen dit advies te buiten gaat, zijn de alleenstaande minderjarige asielzoekers (Ama's). De ACVZ wenst hierover echter toch, naast de aanbevelingen uit haar eerder advies 'Kinderen en de asielpraktijk', het volgende op te merken.⁸⁰

Gezien de bijzondere kwetsbaarheid van deze asielzoekers is de ACVZ er voorstander van om de eerste fase, dus de informatiefase voor de Ama's liefst in een gesloten setting te laten plaatsvinden. Met dien verstande dat voor deze groep, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen, geen verlenging van deze termijn mogelijk is. Dit betekent dat Ama's gedurende de identificatie- en startfase gesloten opvang ontvangen. In deze periode is het van het grootste belang dat hulpverleningsorganisaties en voogdij-instellingen de Ama's kunnen informeren over de asielprocedure, maar ook dat aandacht wordt besteed aan de gevaren van mensensmokkel dan wel mensenhandel. Indien in deze fase het risico op mensenhandel wordt geconstateerd, kan voor de verdere opvang door de voogdij-instelling en het COA extra veiligheids- en beschermingsmaatregelen worden genomen. Dit ligt in de lijn van het eerdere advies van de ACVZ waarin werd voorgesteld om een specifieke veiligheidsanalyse uit te voeren.⁸¹

III. Gehoorfase

(Duur: 4-6 werkdagen)

De gehoorfase start op het moment dat het gehoor wordt afgenomen. In deze fase is het mogelijk voor de asielzoeker correcties aan te brengen of nadere informatie te geven in aanvulling op het intakegesprek tijdens de identificatiefase.

80 ACVZ advies, *Kinderen en de asielpraktijk*, 2003, Den Haag.

81 ACVZ advies, *Kinderen en de asielpraktijk*, 2003, Den Haag, pagina 108.

Het gehoor vindt plaats door een gehoormedewerker met behulp van een tolk. Naast de asielzoeker is, in beginsel, een rechtshulpverlener/advocaat aanwezig. Het gehoor wordt opgenomen op een digitale gegevensdrager (bijvoorbeeld een CD) zodat alle betrokkenen kunnen nagaan hoe het gehoor precies is verlopen. Naast de digitale opname, wordt van elk gehoor een schriftelijk verslag opgesteld. Het verslag omvat alle punten die in redelijkheid van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. De digitale opname wordt samen met het schriftelijk verslag van het gehoor aan de asielzoeker en diens rechtshulpverlener / advocaat verstuurd. Omdat alle betrokkenen een kopie van de gegevensdrager (kunnen) krijgen zal de discussie over de juistheid van het verslag zich niet meer hoeven voor te doen. Het spreekt voor zich dat privacy aspecten en digitale gegevensbescherming in acht dienen te worden genomen ten aanzien van de verspreiding en het gebruik van de (digitale) verslagen.

In de gehoorfase is structureel plaats voor aanvullend gehoor als daartoe aanleiding bestaat. Bij dit aanvullend gehoor kan een telefonische tolkservice worden ingeschakeld. Ook dit gehoor wordt digitaal opgenomen en de voornaamste informatie wordt in een schriftelijk verslag neergelegd. Vrouwelijke contactambtenaren en tolken dienen in deze fase beschikbaar te zijn en uit eigen beweging te worden aangeboden aan asielzoeksters. Het beginsel van gelijk geslacht tijdens de gehoren dient te allen tijde het uitgangspunt te zijn, behalve wanneer een asielzoeker (m/v) verzoekt om een gehoormedewerker en/of tolk van het andere geslacht. De gehoorfase biedt genoeg tijd om beperkt onderzoek of verificatie van een asielverzoek mogelijk te maken en zo nodig daarna de asielzoeker met de bevindingen daarvan te confronteren.

IV. Besluitvormingsfase

(Duur: 11 werkdagen - behoudens nader onderzoek -)

De huidige praktijk is dat een andere medewerker dan de gehoormedewerker, op basis van het verslag van het gehoor en het dossier, beslist op het asielverzoek. Die praktijk is, hoewel niet maximaal efficiënt, toch preferabel omdat daarmee emotionele barrières voor rationeel beslissen worden vermeden. Door mogelijk overleg tussen de gehoor- en de beslismedewerker ontstaat een maximaal overwogen beslissing.

De IND-beslismedewerker heeft na afloop van de gehoorfase twee werkdagen om een voornemen op stellen. Na het gehoor (of de gehoren) dient tezamen met het verslag van het gehoor ofwel een toewijzende beslissing ofwel een voornemen tot afwijzing (voor de afwijzing klaarblijkelijk ongegrond zie hieronder) ofwel een voornemen tot nader onderzoek aan de asielzoeker en diens rechtshulpverlener/advocaat te worden uitgereikt. Op het voornemen tot afwijzing of tot nader onderzoek heeft de asielzoeker een reactie-termijn van zes werkdagen. Binnen drie werkdagen na ontvangst van de zienswijze van de asielzoeker moet de IND een besluit nemen omtrent de asielaanvraag. Dit besluit kan bestaan uit het alsnog toewijzen van de aanvraag, dan wel een afwijzing ervan of tot het instellen van nader onderzoek.

Nader onderzoek

In het voornemen tot nader onderzoek wordt aangegeven welk nader onderzoek nodig is. Bij gelegenheid van de zienswijze kan de asielzoeker commentaar en een standpunt hierover naar voren brengen. Bij vaststelling van het nader onderzoek wordt meteen de

maximum uitsteltermijn bepaald. Er zijn diverse vormen van nader onderzoek.⁸²

Op het moment van het vaststellen van nader onderzoek wordt een termijn in het registratiesysteem ingevoerd waarop het onderzoek moet zijn afgerond. De meeste onderzoeken, inclusief het produceren van nadere gegevens door de asielzoeker, kunnen in een betrekkelijk korte tijd worden afgerond. In het geval waarin door het ministerie van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht moet worden uitgebracht waarvoor informatie uit het buitenland nodig is, kan een aanzienlijk groter tijdsbeslag onontkoombaar zijn. Toch moet ook in dit soort gevallen worden gestreefd naar afspraken over maximum termijnen en is het goed om nader te onderzoeken of de huidige termijnen niet door efficiëntiewinst kunnen worden bekort. Bij de ACVZ bestaat de indruk dat er reële mogelijkheden tot versnelling kunnen worden gerealiseerd.

Als voldoende gegevens zijn verkregen om een besluit te nemen en dat besluit behelst een afwijzing van het asielverzoek, dan dient het voornemen, de digitale kopieën van de gehoren alsmede de schriftelijke verslagen aan de asielzoeker en rechtshulpverlener/advocaat digitaal te worden aangeboden, zodat deze een zienswijze kan indienen.

V. De beroepsfase

(Duur: maximaal 23 weken)

Gedacht wordt aan een instructie waarbij als richtinggevend een termijn van 23 weken wordt aangehouden tussen instellen van beroep en verzending van de uitspraak. De termijnen kunnen binnen deze beroepsfase in het algemeen worden verkort door bijvoorbeeld het stellen van een beroepstermijn van tien werkdagen, het instellen van een hersteltermijn van vijf werkdagen, en door bijvoorbeeld het snel plannen van een zittingsdatum. De termijn van 23 weken kan, in het geval de rechter ambtshalve beslist tot aanhouden van een beslissing in verband met een opdracht tot nader onderzoek, worden verlengd.

4.3 Versnelde beslissing: sterke bekorting van de maximumtermijnen bij klaarblijkelijke ongegrondheid

Als de IND in de voorgestelde asielprocedure de aanvraag als klaarblijkelijk ongegrond kwalificeert, treedt onmiddellijk de versnelde procedure in werking. Dat betekent dat voor iedere volgende fase in de asielbesluitprocedure kortere termijnen gaan gelden.

Voor de goede orde moet het gaan om gevallen waarin uit objectieve gegevens blijkt dat de asielzoeker geen recht heeft op bescherming op grond van artikel 29 Vw 2000 of op grond van voor Nederland geldende internationale verdragsverplichtingen.

Wanneer al gedurende de identificatie zou worden vastgesteld dat de asielaanvraag versneld kan worden afgedaan, wordt geen rusttermijn in acht genomen en vindt slechts een beperkte gezondheidscheck plaats, voornamelijk met het doel om risico's bij uitzetting te voorkomen; de zogenaamde 'fit to fly' check, conform artikel 64 Vw 2000. Ook dient de asielzoeker direct in contact te worden gebracht met VWN en een advocaat.

De asielzoeker wordt, voordat een voornemen tot afwijzing op schrift wordt gesteld, in elk geval gehoord over de gronden die tot dat voornemen aanleiding geven.

82 Zoals bijvoorbeeld onderzoek naar documenten, dactyloscopisch onderzoek, taalanalyse, leeftijdsonderzoek, nationaliteitsonderzoek, of onderzoek door Buitenlandse Zaken.

Na het gehoor ontvangt de asielzoeker het schriftelijke verslag, de digitale kopie van het gehoor en het voornemen tot klaarblijkelijk ongegrondverklaring. De asielzoeker heeft vervolgens twee dagen de tijd om een zienswijze in te brengen. Binnen twee dagen na ontvangst van de zienswijze moet de IND een besluit nemen omtrent de asielaanvraag.

Na de klaarblijkelijk ongegrond verklaring van het verzoek om bescherming volgt desgewenst beroep conform de huidige AC-procedure. Daarbij vervalt de opvang, behoudens redenen van humanitaire aard. De opvang wordt uiteraard alsnog verleend indien daartoe op een verzoek om een voorlopige voorziening wordt beslist.

Mocht op enig moment in deze versnelde procedure blijken dat de asielaanvraag niet kan worden afgedaan als klaarblijkelijk ongegrond, dan wordt de aanvraag alsnog conform de gewone asielprocedure behandeld.

HOOFDSTUK 5

Implementatie en slotopmerkingen

De ACVZ realiseert zich dat het hier geformuleerde voorstel voor een nieuwe asiel-procedure veelomvattend en ambitieus is. Ook het totale rendement van de voorgestelde aanpassingen zal zich pas na enige tijd manifesteren. In dit afsluitende hoofdstuk doet de ACVZ enkele suggesties die kunnen bijdragen tot een geslaagde implementatie op juridisch en uitvoeringstechnisch gebied.

De IND is reeds begonnen met de voorbereiding van verschillende verbeteringen aan de AC- en de OC-procedure door middel van diverse projecten; mede daarom ligt het voor de hand dat de nieuwe asielprocedure in samenhang hiermee gefaseerd wordt ingevoerd. In een periode van acht à tien maanden kan zodoende ervaring worden opgedaan met een aantal voorgestelde aanpassingen van het systeem, zodat alle procesdeelnemers, alsook de politiek, vertrouwen kunnen krijgen in het vervangingsmechanisme voor de huidige 48-uurs procedure. De hier voorgestelde fasering betreft zowel de benodigde juridische aanpassingen alsook de meer praktische organisatorische aspecten.

Er kan worden aangevangen met wijzigingen in de Vreemdelingencirculaire, om te bewerkstelligen dat een aantal relatief eenvoudig uit te voeren elementen uit het ACVZ voorstel op korte termijn worden ingevoerd. Daarbij valt te denken aan het vaststellen van termijnen voor de verschillende soorten (nadere) onderzoeken voorzover deze termijnen nog niet bestaan en/of niet passen binnen de in dit advies gestelde finale beslistermijn. Ook moeten spelregels worden vastgelegd met betrekking tot het invoeren van het 'ijzeren' regime (controle- en sturingsmechanisme) bij de IND, het invoeren van de voornemenprocedure bij nader onderzoek, alsook het invoeren van de voorgestelde gezondheidscheck.

Vervolgens zal de 48-uurs termijn van de AC-procedure uit het Vb 2000 moeten worden geschrapt, en zal in plaats van de verwijzing daarnaar in artikel 82 lid 2a Vw 2000 en desgewenst ook in artikel 69 lid 2 Vw 2000 aldaar het klaarblijkelijk ongegrond criterium moeten worden ingevoerd.

In de laatste fase van de implementatie dient de Vw 2000 te worden aangepast door opnemng van de finale beslistermijn (één jaar na indiening van de aanvraag) en van de sanctie die volgt op niet naleving van die termijn.

Wil voldoende draagvlak ontstaan voor deze gehele operatie, dan is het naar het inzicht van de ACVZ essentieel om vóór de invoering te laten zien dat er geen grond is voor de vrees dat de nieuwe procedure leidt tot vertraging of tot een vergroting van de toestroom van asielzoekers. De overgangsfase dient ook te worden gebruikt om een aantal onderdelen van de nieuwe procedure door middel van pilot-projecten hun haalbaarheid, houdbaarheid, waarde en effectiviteit te laten bewijzen. Het spreekt voor zich dat behalve een ex ante uitvoeringstoets eveneens een voortgangsevaluatie noodzakelijk is bij een dergelijke aanpassing van delen van de asielprocedure. Daarmee kunnen onuitvoerbare maatregelen worden voorkomen.

Verder is de ACVZ de mening toegedaan dat bij de uitvoeringstaak die de IND verricht rekening moet worden gehouden met een aantal specifieke factoren betreffende de begrotingsgerelateerde bedrijfsvoering. Het aantal IND-medewerkers dient te worden afgestemd op basis van te verwerken voorraden, en niet op basis van de instroomcijfers. Een zekere buffer inbouwen lijkt wijs beleid. Naast een dergelijke benodigde structurele bezetting dient tevens een reservecapaciteit qua in te zetten personeel te worden

gecreëerd. Deze flexibele reserves moeten de steeds weer voorkomende piekbelastingen opvangen. Dat brengt naar het inzicht van de ACVZ mee dat de recent gepubliceerde plannen tot drastische reductie van de capaciteit van de IND moeten worden (her)bezien in het licht van het voorgaande.

De ACVZ verwacht met dit voorstel voor een nieuwe asielbesluitprocedure een bijdrage te hebben geleverd aan de optimalisering van de behandeling van asielverzoeken. Zij verwacht dat hierdoor de brede maatschappelijke onvrede met onderdelen van de huidige procedure tot het verleden zullen behoren. De ACVZ is uiteraard beschikbaar voor nader uitleg van en overleg over het voorliggende voorstel.

BIJLAGE I

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 januari 2007

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld,
Senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR),
tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. dr. G.D. Dales,
Burgemeester van Leeuwarden.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mw. dr. H. Ghorashi,
Bijzonder hoogleraar Management van diversiteit en integratie, in het bijzonder de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw,
Lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Dr. J.J. van Miert

Samenstelling subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht.
De samenstelling van deze subcommissie was als volgt:

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker
- Mr. P.A. Schaafsma
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen

BIJLAGE 2

Geraadpleegde organisaties

Lijst met in het kader van dit advies geraadpleegde instanties en organisaties

- Amnesty International
- Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen/Steunpunt Vluchtelingen
- Bureau Medische Advisering (Ministerie van Justitie)
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- De Nationale Ombudsman
- Directie Vreemdelingenbeleid (Ministerie van Justitie)
- Immigratie en Naturalisatie Dienst
- Internationale Organisatie voor Migratie
- Medische Opvang Asielzoekers (GGD)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
- Pharos (Landelijk kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid)
- Raad voor de Rechtsbijstand
- Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (Ministerie van Justitie)
- Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland
- Stichting voor Vluchteling- Studenten UAF
- United Nations High Commissioner for Refugees
- Vluchtelingen Organisaties Nederland
- VluchtelingenWerk Nederland

Diverse vertegenwoordigers vanuit: de advocatuur, de vreemdelingenkamers en wetenschappelijke (onderzoeks)instellingen.

BIJLAGE 3

Geraadpleegde literatuur

Aalsum, Sytske, Dominique van Huijstee & Judit Neurink (red.) (2003), *Nee heb je, ja kan je niet krijgen. De achterkant van het Nederlandse asielbeleid*, Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003), *Kinderen en de asielpraktijk*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ((2002), *het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Voorbij de horizon van 'Amsterdam', een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Algemene Rekenkamer (1995), *Asielbeleid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2005), *Rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst*, Den Haag: Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Amnesty International (1990), *Het nadeel van de twijfel. De rol van informatie in de Nederlandse asielprocedure*, Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International (2004), *Ieder voor zich. De asielzoeker, informatie en Europa*, Amsterdam: Amnesty International.

Aron, U. en F. Heide (1999), *Bandopname van het nader gehoor: onderzoek uitgevoerd door Regioplan Onderzoek*, Den Haag: WODC.

Asbeek Brusse, Wendy, Dennis Broeders & Richard Griffiths (eds.) (2004), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, Utrecht: Lemma.

Battjes, Hemme (2006), 'De Definitierichtlijn', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 324-328.

Battjes, Hemme (2006), *European asylum law and its relation to international law* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Bennekom, W.J. van (2005), 'Ontaarde rechters?', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 64-67.

Blink, P. van den (2006), 'Vreemdelingenbeleid in Nederland', *Vrij Nederland*, 7 januari 2006, p. 25-37.

Bloemen, Evert (2005), *Een briefje van de dokter. Medische zaken in de asielprocedure*, Utrecht: Stichting Pharos.

Boeles, P. (red.) (2000), *De Vreemdelingenwet 2000. Analyses en kritiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bogaers, P.B.Ph.M. (2005), *Wij onthoofden u met katoen. Over de methode van horen door de IND in asielzaken. Enige beschouwingen*, Bussum: Bogaers.

Bosch, Marianne van den, Geert Jan van Dijk & Karin Zwaan (2002), *Medische aspecten van vreemdelingenbeleid*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht KU Nijmegen.

Bruin, René & Ashley Terlouw (red.) (2001), *Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam: Amnesty International.

Bruin, René, Marcelle Reneman & Evert Bloemen (eds.) (2006), *Care Full. Medico-legal reports and the Istanbul Protocol in asylum procedures*, Utrecht/Amsterdam: Pharos/Amnesty International/Dutch Council for Refugees.

Bruin, René (2004), 'Aandacht voor traumata', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 288-295.

Byrne Rosemary, Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen (eds.) (2002), *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, The Hague: Kluwer Law International.

Carlier, Jean-Yves e.a. (ed.) (1997), *Who is a Refugee? A comparative Case Law Study*, The Hague: Kluwer Law International.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 1*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – Deel 2*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Dijk, Pieter van (red.) (2006), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia.

Doornbos, Nienke (2003), *De papieren asielzoeker. Institutionele communicatie in de asielprocedure*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht KU Nijmegen.

Doornbos, Nienke (2004), 'Gescheiden werelden. De beoordeling van geloofwaardigheid van vluchtverhalen', in: Peter Mascini & Nienke Doornbos (red.), *Onbekend terrein. Grenzen van het vreemdelingenbeleid*, Amsterdam: Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, p. 80-112.

Doornbos, Nienke, Frits Koers & Theo Wijngaard (2005), *Bij de hand in asielzaken. Leidraad voor de asieladvocaat*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Eck, Carina van (1999), *De-facto-Flüchtlinge in den Niederlanden und Deutschland im Lichte des Völkerrechts und einer europäischen Harmonisierung* (diss. Univ. Hamburg), Frankfurt am Main: Lang.

Erf, Rob van der (2006), 'Steeds minder asielzoekers in Europa. Daling in Nederland ten einde?', *DEMOS*, april, p. 29-32.

Essakali, S. & T.P. Spijkerboer (2006), 'De marginale toetsing in asielzaken', *Nederlands Juristenblad*, p. 1882-1889.

Feller, Erika, Volker Türk & Frances Nicholson (eds.) (2003), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge: Cambridge University Press (www.unhcr.ch).

Geerdink, Frédérique (2006), 'Te snel of te langzaam. Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde wet', in: *Contouren*, 4, p. 10-13.

Geuijen, Karin (2005), *De asielcontroverse. Argumenteren over mensenrechten en nationale belangen* (diss. Universiteit van Tilburg), Amsterdam: Dutch University Press.

Groeneweg, H.W. & J.H. van der Winden (red.) (2006), *Commentaar Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Grütters, Carolus (2003), *Asielyndynamiek. Een systeemodynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Hathaway, James C. (1993), *Rebuilding Trust. Report of the Review of Fundamental Justice in Information Gathering and Dissemination at the Immigration and Refugee Board of Canada*, North York: University of York.

Heringa, A.W., J.G.C. Schokkenbroek & J. van der Velde, *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag: Sdu Uitgevers (losbl.).

Human Rights Watch (2003), *Fleeting refuge. The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, New York: Human Rights Watch.

IND Informatie- en Analysecentrum (2005), *Cohortanalyse Asielprocedure 1994 – 2003*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Inspectie voor de Sanctietoepassing (2005), *Inspectierapport Themaonderzoek 'Ouders met kinderen in vreemdelingenbewaring'*, Den Haag: Inspectie voor de Sanctietoepassing.

Koers, Frits (2001), 'Asieladvocatuur gekneveld', in: *Advocatenblad*, p. 92-95.

Kok, Stefan (2006), 'Europees asielbeleid', in: *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 278-284.

Kok, Stefan (2000), 'Haastige spoed. Internationale bepalingen wijzen de weg naar betere AC-procedure', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 396-405.

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (2004), *Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid. Rapport Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Lodder, G.G. (2003), *De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure*, Leiden: Instituut voor Immigratierecht.

Lodder, Gerrie (2004), 'Hoger beroep en de AC-procedure', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 4-12.

Loeb, R.W.L. e.a. (2006), *Grievens in het bestuursprocesrecht. Het grievensstelsel in het licht van 5 jaar Vreemdelingenwet 2000 en het algemeen bestuursrecht*, Den Haag: Raad van State.

Nash, Chris & Stefan Kok (2005), *The Way Forward. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe*, London: European Council on Refugees and Exiles, ECRE (www.ecre.org)

Nationale Ombudsman (2005), Rapport reguliere verblijfsvergunning (2005/176), Den Haag: Nationale Ombudsman (www.ombudsman.nl).

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (2003), *De AC-procedure: de Achilleshiel van het Asielbeleid. Een commentaar van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten op het gebruik van de versnelde asielpcedure in de aanmeldcentra*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.

Reneman, Marcelle (2005), 'Een tweede kans? Overzicht van juridische kwesties die spelen bij tweede asielaanvragen', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 376-403.

Reneman, Marcelle (2006), 'Tot op de bodem. Een overzicht van afgeronde en nog lopende procedures tegen Nederland bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 64-77.

Reneman, Marcelle (2006), 'Vrijheidsontneming. De gesloten OC-procedure', in: *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 97-100.

Reneman, Marcelle & René Bruin (2006), 'Vluchtelingenrecht', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 22-27.

Roos, Joukje van (2004), *Asylum Procedure versus Human Rights*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (www.rechten.vu.nl/documenten).

Slingenberg, Lieneke (2006), *Dutch Accelerated Asylum Procedure in Light of the European Convention on Human Rights*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (www.rechten.vu.nl/documenten).

Snoeijs, Hjordis (2004), *Klemmende redenen van humanitaire aard. Duidelijk omliggende asiel- en reguliere verleningsgronden of restcategorie?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Spijkerboer, T.P. (2002), *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Spijkerboer, T.P. & B.P. Vermeulen (2005), *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Terlouw, A.B. (red.) (2003), *Binnen 48 uur. Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Tiemersma, Heleen (2006), 'De rol van medische informatie', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 4-16.

UNHCR (1979), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva: UNHCR (www.unhcr.ch).

UNHCR (2003), *Implementation of the Aliens Act 2000. UNHCR's Observations and Recommendations*, Geneva: UNHCR.

UNHCR (2006), *The State of the World's Refugees. Human Displacement in the New Millennium*, Geneva: UNHCR.

Verbaas, Frans-Willem (2005), *Er is thans geen grond. . . Het Nederlandse asielbeleid van binnenuit*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers.

Vermeulen, B.P., H. Battjes & T.P. Spijkerboer (red.) (2002), *Naar een Europees asielrecht. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristenvereniging op 24 mei 2002*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

VluchtelingenWerk Nederland (2004), *Voorstel van VluchtelingenWerk Nederland voor een nieuwe asielprocedure*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk Nederland (2006), *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet. Visie van VluchtelingenWerk Nederland op de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Vreemdelingencirculaire 2000, Den Haag: Sdu Uitgevers (losbl.).

Zwaan, Karin (2003), *Veilig derde land, de exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, Nijmegen: GNI.

BIJLAGE 4

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en Toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid (Advies 2006/20)

BIJLAGE 5

Summary

What does the Committee recommend?

The Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) recommends merging the two current asylum procedures, the **application centre procedure** (*aanmeldcentrum-procedure*; AC procedure) and the **reception centre procedure** (*opvangcentrum-procedure*; OC procedure) into a single, thorough procedure with strict time limits and variable speeds.¹ This will involve establishing an ironclad supervision and control mechanism, so that decision periods will not become excessively long.

Why this report?

The importance of very thorough decision-making in the asylum procedure is obvious. If an application is wrongfully rejected, the applicant could be subjected to persecution, which in the most extreme cases could lead to torture or death. International treaties require the Netherlands to offer protection to victims of persecution and others who have reason to fear for their lives.

The procedure for decisions on asylum applications should lead to results as rapidly as possible, for a number of reasons.

- Long periods of uncertainty undermine the morale of asylum seekers and have proved to hamper their integration if they are admitted.
- Reception services must not become unnecessarily costly.
- It becomes more difficult to check facts over time.
- Lengthy procedures can attract unfounded applications for asylum.
- Lengthy procedures strengthen the bond between asylum seekers and Dutch society, so that rejection and forced return are more likely to be seen as unreasonable.
- The longer the period of residence in the Netherlands, the harder it is to bring about either voluntary or forced return.

Current procedures

Section 29 of the Aliens Act 2000 states that the Netherlands shall offer protection to an alien who qualifies as a refugee under the terms of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees or, to put it briefly, would run very grave risks in his or her country of origin. An application for a residence permit on such grounds is called an asylum application.

There are currently two procedures for evaluating whether such an application is well founded. One of them, the AC procedure, must lead to a decision within 48 working hours (in practice, about five working days). The other, the OC procedure, has a legal time

¹ As early as 2004, in its advisory report '*Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*' (Towards a quick and careful procedure for asylum applications), the ACVZ argued that the two asylum procedures were in need of reform and recommended a single procedure, which was to be as thorough as necessary and as rapid as possible.

limit of six months but can, due to special circumstances, be extended for an additional six months.² This time limit is often exceeded, and there are no penalties that can be imposed in response. An asylum seeker can apply to the courts to impose a deadline for the decision, but this rarely occurs. The two procedures apply the same criteria and lead to the same type of decision, namely an answer to the question of whether the applicant for asylum must be offered protection.

If the application for protection is rejected, the two procedures diverge completely. In the AC procedure, in principle, the failed asylum seeker does not receive any further reception services from that moment on and is not allowed to remain in the Netherlands pending the outcome of judicial review of the decision. In the OC procedure, if the asylum seeker applies for judicial review of a negative decision, he or she is entitled to continued reception services and may remain in the country pending the court's judgment.

About half of all asylum applications are handled through the AC procedure,³ and the other half through the OC procedure.

What is wrong with the current asylum procedures?

1. The application centre (AC) procedure

At the ACs (in Ter Apel and at Schiphol Airport),⁴ asylum seekers receive accommodation for the duration of the AC procedure. This procedure (not taking into account the time spent at the Temporary Emergency Accommodation (Tijdelijke Noodvoorziening; TNV) as this does not form part of the AC procedure) progresses too swiftly for the asylum seeker to rest after travelling to the Netherlands and before the interviews begin. In addition, the design of the procedure (with a time limit of 48 working hours) makes it difficult to keep the asylum seeker reasonably well informed about the progress of the application. Both the Dutch Council for Refugees (*Vluchtelingenwerk Nederland*, a non-governmental organisation) and state-appointed legal advisers have been making this point for years, on the basis of their practical experience. If the intention is to reject the asylum application, the asylum seeker and legal adviser have insufficient time to consult, thoroughly prepare a written response and submit it.

This situation poses risks that the case will not be handled thoroughly. That is partly because the current legal framework requires that all the relevant information be presented at once. The scope for correcting mistakes or introducing more information at a later stage is extremely limited. Within the 48-hour procedure itself, it is not possible to regulate the influx of applicants, even though this form of regulation is necessary to ensure an optimal workflow. For this reason, applications from asylum seekers who report to an AC are not handled immediately. After asylum seekers report to the AC, they are taken to reception centres for temporary accommodation until the AC is prepared to process the asylum application (and to complete this process within 48 working hours). As a result of this situation, asylum seekers are first systematically sent on to centres managed by the Central Reception Organisation for Asylum Seekers (*Centraal Orgaan opvang Asylum*

2 Subject to moratoriums on decision-making and departure pursuant to sections 43 and 45(4) of the Aliens Act 2000.

3 See: *Rapportage Vreemdelingenketen (mei-augustus 2006)*, a publication of the Ministry of Justice, November 2006.

4 The IND plans to reopen an additional AC in Zevenaar in the spring of 2007.

seekers; COA), which are known as Temporary Emergency Accommodation (*Tijdelijke Noodvoorziening*; TNV). Before the formal handling of the asylum application begins, the asylum seeker remains there for two to six weeks (at present). Time spent in the Temporary Emergency Accommodation can not be used for gaining information as in such a case, according to jurisprudence, the AC procedure formally starts. It is therefore not possible for asylum seekers to provide more information during their stay in the TNV, and because of the strict definition of the 48-hour AC procedure, little or no investigation can be done during this time. This unproductive waiting period tends to frustrate asylum seekers.

The current AC procedure requires such a tight programme of work that it is not possible to do more within 48 hours than a limited research into the asylum seeker's claims. Likewise, re-interviewing the asylum seeker and confronting him or her with facts usually takes more time than is available. This procedure poses risks for the quality of the decision on the asylum application. In some cases, after the initial application is rejected, this leads to the submission of one or more subsequent applications.⁵ Between 2000 and 2005, the average number of subsequent applications increased by a factor of ten.⁶

In the current procedure, the medical status of the asylum seekers is barely taken into account, apart from an examination in the event of an acute condition. Although curative care upon request of the asylum seeker is available no further systematic screening is carried out. This can lead to many kinds of problems later in the asylum procedure.

Almost all the interest groups and other organisations involved in asylum procedures have stressed that while the AC procedure does produce a decision in a very short time, it poses the risk that the decision-making will not be thorough. The ACVZ and the evaluation committee for the Aliens Act 2000 have also arrived at this conclusion.

2. The reception centre (OC) procedure

In the OC procedure, the asylum application is dealt with at one of the processing centres of the Immigration and Naturalisation Service (*Immigratie- en Naturalisatie Dienst*; IND). The reception centres are located throughout the country. Usually, the OC procedure is set in motion if it becomes clear, when interviewing an asylum seeker in the course of the AC procedure, that it would not be possible to arrive at a decision within the time limit imposed by the AC procedure. The asylum seeker is then transferred from the AC to an OC managed by the COA. Sometimes further investigation is required by way of an extra interview to confront the asylum seeker with an analysis of his or her statements during the first interview. In several cases extra time is needed for a more comprehensive investigative work, such as investigation outside the Netherlands, medical examination or language analysis, which could take weeks or months to produce results.

The OC procedure does not include a mechanism to ensure that a decision is taken as quickly as possible. The statutory time limit for deciding is six months, without any direct sanction if it is not met. Furthermore, this time limit tends to be extended for an ad-

5 Subsequent applications can be divided into two categories: follow-up applications and repeat applications. One common reason to submit a subsequent application is the emergence of new facts and circumstances relevant to the asylum seeker's case. If there are no new facts and circumstances, the term 'repeat application' is used.

6 Calculated on the basis of information provided to the ACVZ by the IND on 27 September 2006. In the first eight months of 2006, 38% of all AC applications were subsequent applications. See: *Rapportage Vreemdelingenketen (mei-augustus 2006)*, a publication of the Ministry of Justice, November 2006, p. 41.

ditional six months, even if the conditions for extension have not strictly speaking been met. The ACVZ believes that even this extended, twelve-month time limit is exceeded in a significant number of cases. This conclusion is based in part on the findings of the evaluation committee for the Aliens Act 2000.⁷ With regard to reception services, the COA has reported that the backlog of cases not resolved within the time limit is growing, as it did (though on a much larger scale) under the ‘old’ Aliens Act that applied before 1 April 2001. Though in most cases, there is an explanation for the extremely long decision period (such as the need for further research, or a moratorium on decisions in certain types of cases), this situation is nevertheless problematic.

When a case is transferred from the AC to the OC procedure, a good deal of time is lost to administration and scheduling. In contrast to the extremely short time periods for responding in the AC procedure, the response periods in the OC procedure are so generous that it is not usually necessary to take all the time allowed. While there are no maximum response periods for the various investigations, also a general system for monitoring time limits is lacking.

The unavoidable conclusion is that the OC procedure, unlike the AC procedure, does not pose the risk that the work will not be done thoroughly. The OC procedure is often too lengthy, however, because there is no built-in mechanism to keep it progressing rapidly.

3. Influx and processing capacity

Over the past decades, the influx of asylum seekers into the Netherlands has varied greatly. Similar fluctuations have been observed in most European countries; they arise from factors which the Netherlands can influence only marginally or not at all, given the realities of world politics today. New measures are constantly needed to deal with this ever-changing influx. Examples include measures in response to large waves of refugees, such as those who came from Kosovo during the conflict there, as well as policies for specific groups from countries where overall conditions are extremely dangerous. The fluctuations in the number of asylum seekers, which are generally unpredictable, lead to an irregular supply of work and sometimes to severe stagnation in the IND’s work processes. Though some of the criticism of the IND’s methods and results is well founded, the ACVZ believes that it is important to recognise the often very difficult circumstances in which the IND works. The unpredictable supply of work just mentioned places a heavy burden on the IND’s flexibility and processing capacity, a fact that should be taken far more seriously than it has been until now. In principle, the processing capacity of the IND should be based primarily on the total amount of work to be done, including backlogs instead of being based on influx figures.

Furthermore the non-availability of translators has been a significant bottleneck for maintaining the required speed in the decision-making process. A re-organisation of the translation services is therefore required. Only in the case of some rare languages a shortage of qualified translators exists. Solutions should therefore be sought in improving communications, procedures and payment. Due to the long time spent on travelling the work of the translators in asylum cases is not competitive with translators working for the courts.

7 Report of the Aliens Act 2000 Evaluation Commission, vol. 1, WODC, Significant, 2006, pp. 21 and 22.

Preparing for reform

In October 2006, the then Minister for Immigration and Integration informed the lower house of Dutch parliament that the IND was in the process of adapting the AC and OC procedures to address some of the flaws that had been pointed out. Above all, this initiative involves creating more time for preparatory work during the AC procedure and ensuring a smoother transition between the two procedures. The minister's letter assumed that the current two-procedure system would be maintained. The ACVZ can imagine two reasons to take this position. The first is the fear of lengthy AC procedures if the compulsory time limit for decisions is eliminated; there may be an assumption that compulsory time limits would not be feasible within the OC procedure. In all probability the second reason is that, in the current AC procedure, reception services for asylum seekers are cut off when an application is rejected; this reduces the high costs of such services.

The ACVZ's view

As the ACVZ sees it, dealing with a number of problems in the current, two-procedure system is a useful first step towards merging those two procedures into one. That new, unified procedure should have variable speeds, depending on the nature and content of the asylum application, and ensure the most thorough decision-making possible. The only way to achieve this is through an ironclad mechanism to prevent delays. All processing of asylum applications must be completed as soon as possible, while meeting strict standards of thoroughness. That requires a compulsory mechanism, so that no time is wasted.

First and foremost, the ironclad regime that the ACVZ proposes consists of a strict internal supervision and control that are aimed at meeting time limits. This internal supervision and control is carried out under the responsibility of the directorate of the IND, and is to be supplemented with direct, automatic reporting to the competent minister and the lower house of parliament. The ACVZ hopes that an internal IND regime of this kind would prove adequate, but if it did not, external control would be an unavoidable step. A time limit of one year, as a keystone, is necessary to make this multi-stage asylum procedure work optimally. If a decision is not made within a year, the court will assess the situation comparable to the system of legal protection in cases of aliens detention with a view to extradition or deportation.

The ACVZ sees three reasons that the AC and OC procedures should ultimately be merged.

- a. The choice between these two procedures currently has major consequences. Depending on which one is used, judicial review does or does not suspend the effect of a negative decision, and reception services are or are not available during the judicial review stage. It is clear that as the length of the AC and OC procedures converges, these very different consequences will become harder to justify, given that the two procedures lead to exactly the same type of decision based on the same fundamental criteria. Serious consideration should be given to the possibility that, under those circumstances, the courts will no longer accept such discrepancies.
- b. A negative decision on a first asylum application is often followed by one or more subsequent applications. This is in part because the AC procedure proceeds rapidly – too rapidly, in fact. It is crucial to make the initial assessment so reliable that the number of subsequent applications can be considerably reduced.
- c. Even if the transition from the AC to the OC procedure becomes smoother, the transfer of the case will continue to put a brake on the procedure. A single procedure with multiple speeds will make it possible for a 'decision team' of one interviewer and one

decision-maker to handle most cases in their entirety. Furthermore, it is very likely that one specific time-management system with regard to all decisions in the asylum procedure can be guaranteed.

A new asylum procedure

A. The work process

1. Intake / identification

(Duration: 1-3 working days)

Information is collected as soon as the asylum seeker arrives. Documents are checked, baggage is inspected, and personal details (including fingerprints) are registered. Then the asylum seeker is briefly questioned about his or her country of origin and the reasons for coming to the Netherlands. This information can be processed immediately for purposes of verification and checking, including a check pursuant to the Dublin Convention. At most three working days are available for these purposes.

These are fairly straightforward activities for which clear protocols can be devised, and even if the influx of asylum seekers grows, they can be completed within the allotted time by additional workers. This is important because such information has to be checked quickly, to ensure that people who should not be in the procedure in the first place will not remain in it long. Rescheduling of activities when the influx increases rapidly should be built into the next stage.

2. Initial stage

(Duration: at least 6 and at most 21 working days)

The initial stage takes at least six working days, possibly followed by a waiting period of at most fifteen working days for scheduling reasons or due to limited capacity. This stage serves four purposes.

- The asylum seeker has the opportunity to recover from the journey (a compulsory rest period) and consider the general oral and written information provided by the IND.
- The Dutch Council for Refugees has a chance to provide all asylum seekers with information about all relevant circumstances and offer support to those who need it;
- The legal adviser informs the asylum seeker about the asylum procedure and the need for complete openness and immediate disclosure of all relevant information. The time available at this stage will make it somewhat easier for legal advisers to schedule their activities. Currently, many asylum seekers have a series of different legal advisers because of time constraints. That should not happen as often in the new system.
- A medical examination takes place: a specialised nurse performs both the existing check for acute medical problems and a test for potential medical risks with the help of a standard list of early warning signs. If this test reveals a risk, then further medical examination can take place to determine whether there are medical problems. This simple test has the following advantages.

- It serves as an acknowledgement that medical treatment may be advisable.
- It makes it possible to take account of any medical constraints when interviewing the asylum seeker.
- It yields medical data that could be relevant to the asylum application.
- It ensures that medical issues will not be raised for the first time at a later stage, when it is no longer possible to ascertain whether they were relevant at the time of the asylum application.

The optional waiting period makes it possible to ensure a steady flow of asylum applications through the processing centres and deal with minor peaks in the supply of work. Other methods will be necessary to deal with larger peaks. Postponing the processing of certain groups provides time to increase the processing capacity of the IND. The minister will have to issue a special order for each peak period exceeding the maximum term of 15 days.

3. Interview stage

(Duration: at most 6 working days)

In the interview stage the asylum seeker has the possibility to focus more closely on the information he or she provided earlier during the intake. The interview is recorded on a digital medium such as a CD, so that everyone involved can review exactly how it proceeded. Along with this digital recording, a written report on the interview is sent to the asylum seeker and/or his lawyer. This report includes all the elements that could reasonably be considered relevant to decide on the asylum application. Because the parties involved all have (or can obtain) a copy of the recording, it will no longer be necessary to dispute the accuracy of the report. Obviously, issues of privacy and digital data protection will have to be taken into account in relation to the distribution and use of the digital recording and written report. The interview stage will be long enough (six working days) to allow limited investigation or verification of the asylum seeker's statements and, if necessary, to confront the asylum seeker with the findings.

4. Decision-making stage

(Duration: at most 9 working days, unless further investigation is required)

If asylum is not granted, a notification of intent to reject the application, or to conduct further investigation, should be issued. Issuing a notification of intent to conduct further investigation gives the legal adviser the opportunity to state the asylum seeker's views and wishes on that subject at an early stage. If those views are pertinent, they can be taken into consideration. The asylum seeker and the legal adviser receive six working days to respond to the notice; this gives them enough time to consult.

5. Further research stage

(Duration: must be completed within the overall one-year time limit)

The decision reached in the previous stage may have been to grant asylum, reject the application or conduct further investigation. If further investigation is necessary, a notice of intent to conduct it is issued. The applicable deadline then depends on the type of inves-

tigation required. Performance targets should be agreed with both IND investigators and private investigators to guarantee that these deadlines will be met.

B. Other measures

- An ironclad regime for enforcing the time limits is essential. Stages 1 to 4, as well as stage 5 (if applicable), are all subject to such limits. If it seems likely that those limits will be exceeded, the following enforcement regime will come into effect.
 - A decision unit that is independent of the regular IND hierarchy and linked to an audit unit will come into action. This unit will report directly to the directorate of the IND. Positioning this unit under the executive directorate of the IND seems a realistic option as this directorate has the relevant knowledge on content as well as on procedures in this field. If a time limit is exceeded, it will set a hard deadline for the decision and see to it that the decision is made, at management level if necessary. Meeting time limits is essential. There is every reason to expect that this decision-making regime will be effective. If, contrary to expectations, this system does not achieve adequate results, then the ACVZ believes it would be possible to devise a similar system with decision-making authority vested *outside the IND*, but (by necessity) within the mandate of the Minister.
 - The ironclad regime would also include a new, explicit statutory duty for the member of government responsible for immigration and integration to make a decision immediately following the one-year processing period. As a last resort, provision would also be made to automatically submit the case to the courts if that duty is not fulfilled. The courts must then be empowered to order that a decision be made and impose a penalty payment (if necessary, a large one) for non-compliance.
 - It follows from the foregoing that a decision must be taken within a year at most, on the basis of the information available.
 - All the relevant information should be supplied to the Minister on a weekly basis. The lower house of parliament should be informed on a monthly basis.
- The ACVZ proposes that it should be possible to declare an asylum application manifestly unfounded at any point in the procedure. In its view, the term ‘manifestly unfounded’ should be used for applications for which it can be shown on the basis of objective evidence that the applicant is not entitled to protection under section 29 of that Act.⁸ If an application is manifestly unfounded, more or less the equivalent of the current AC procedure would apply. This would involve shorter periods for taking decisions, responding and applying for judicial review. No reception services would be provided during the judicial review period, except by court order as part of a decision on a request for an interim injunction.

C. Accompanying measures

8 The General Administrative Law Act (*Algemene Wet Bestuursrecht*) uses the term ‘kennelijk ongegrond’ (‘manifestly unfounded’) in relation to objections to administrative decisions and judicial review of such decisions. To prevent misunderstandings, it should be noted the ACVZ, in contrast, is using the term ‘klaarblijkelijk ongegrond’ (‘manifestly unfounded’) in relation to asylum applications here. This use of the phrase is consistent with the practice of the UN-HCR, as well as EC directives.

- The processing times for an application for judicial review are growing shorter in general but should be reduced further. An 'ordinary' judicial review case (not in combination with a request for an interim injunction) often takes longer than ten months. Agreements should be made with the judiciary to limit the processing period for judicial review in such cases to 23 weeks, as is already the case in the the Aliens Act 2000 for appeals of a lower-court judgment.
- It seems unwise to reduce the staff of the IND to reflect the reduced influx of asylum applicants. The required processing capacity should be determined on the basis of the supply of work, including backlogs. A buffer, or some other method of dealing with periods of peak activity, should also be developed. The ACVZ believes that the following suggestions merit additional study:
 - establishing a network of external workers who can take over other IND activities (such as the handling of regular applications) from IND officials assigned to asylum cases;
 - temporarily calling on former IND officials who are still in the civil service;
 - encouraging public officials and others to undertake traineeships at the IND, with arrangements for them to return temporarily at a later stage if necessary.
- There should be an emergency plan for major medium- or long-term increases in the supply of work, with three elements:
 - adapting the regular procedure by allowing the initial stage to go on longer than 21 working days;
 - immediately calling on measures to set in position the 'reservists' as mentioned above;
 - setting in motion a carefully prepared ready to use recruitment and training scheme for higher vocational training or university level students.

The working method to be used

The ACVZ recommends the continuation of the initiatives already being taken by the IND to improve the AC and OC procedures, to the extent that these are compatible with its new proposal. Over the course of about 10 months, experience can be accumulated with the enforcement system for time limits, so that politicians and other participants in the process can gain confidence in the mechanism intended to replace the current 48-hour procedure. Likewise, the IND should start a pilot project with the new health check and the notification procedure in cases where further research is called for. Implementing the new decision-making procedure for asylum applications within 24 months appears to be a realistic target. Of course, the *ex ante* implementation test mandated in cases such as this is an essential touchstone of the feasibility of the proposals at issue.