

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 daartoe in te voeren ‘ijzeren’ regime (controle- en sturingsmechanisme) dient te voorkomen dat beslistermijnen uit de hand lopen.

Waarom dit advies?

Het belang van een heel zorgvuldige besluitvorming in de asielprocedure is evident. Ten onrechte een aanvraag afwijzen, kan betekenen dat de betrokkene 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 leiden, omdat:

- lange onzekerheid voor asielzoekers 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) 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 loopt. Een verzoek om verblijf op grond van dat verdrag 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.

In geval van afwijzing van het verzoek om bescherming 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 afgedaan³; de andere helft met toepassing van de OC-procedure.

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 (thans) twee tot zes weken. De tijd doorgebracht in de TNV kan niet worden benut voor het inwinnen van nadere informatie omdat op dat moment, volgens de huidige juris-

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.

prudentie, 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 een asielzoeker vertrouwen moet stellen in de Nederlandse overheidsinstanties terwijl hij mogelijk in zijn land van herkomst voor de overheid moest vrezem.

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. Ook de ACVZ en de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 kwamen 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 vaak te worden verlengd met een zelfde periode, ook als de voorwaarden daarvoor strikt genomen niet zijn vervuld. Ook bij het bereiken van die maximale termijn wordt, zo kan worden geconstateerd, in een niet onbetekenend aantal gevallen geen beslissing

-
- 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 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.

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 natuurlijk 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 instroom 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 instroom 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 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 planprocedure 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 Vreemdelingenzaken 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 AC-procedures indien de dwingende beslistermijn van de AC-procedure wordt losgelaten. In de OC-procedure worden wellicht geen dwingende tijdslijmieten 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 zijn een procedure 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 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 (uiteindelijk) samen te voegen:

- a) Het 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;
- 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 gehoordmedewerker met één beslisser, te laten afdoen. Daarbij komt dat één uniform tijdbeheersingsmechanisme ten aanzien van alle asielbesluiten optimaal 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 controledoelinden, waaronder de ‘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 helemaal 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 onderzoek 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/advocaat 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 maximaal 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 besliseenheid 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 doorloop-

termijn, 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 behandelingstermijn 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 verdragsverplichtingen. 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 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:

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.

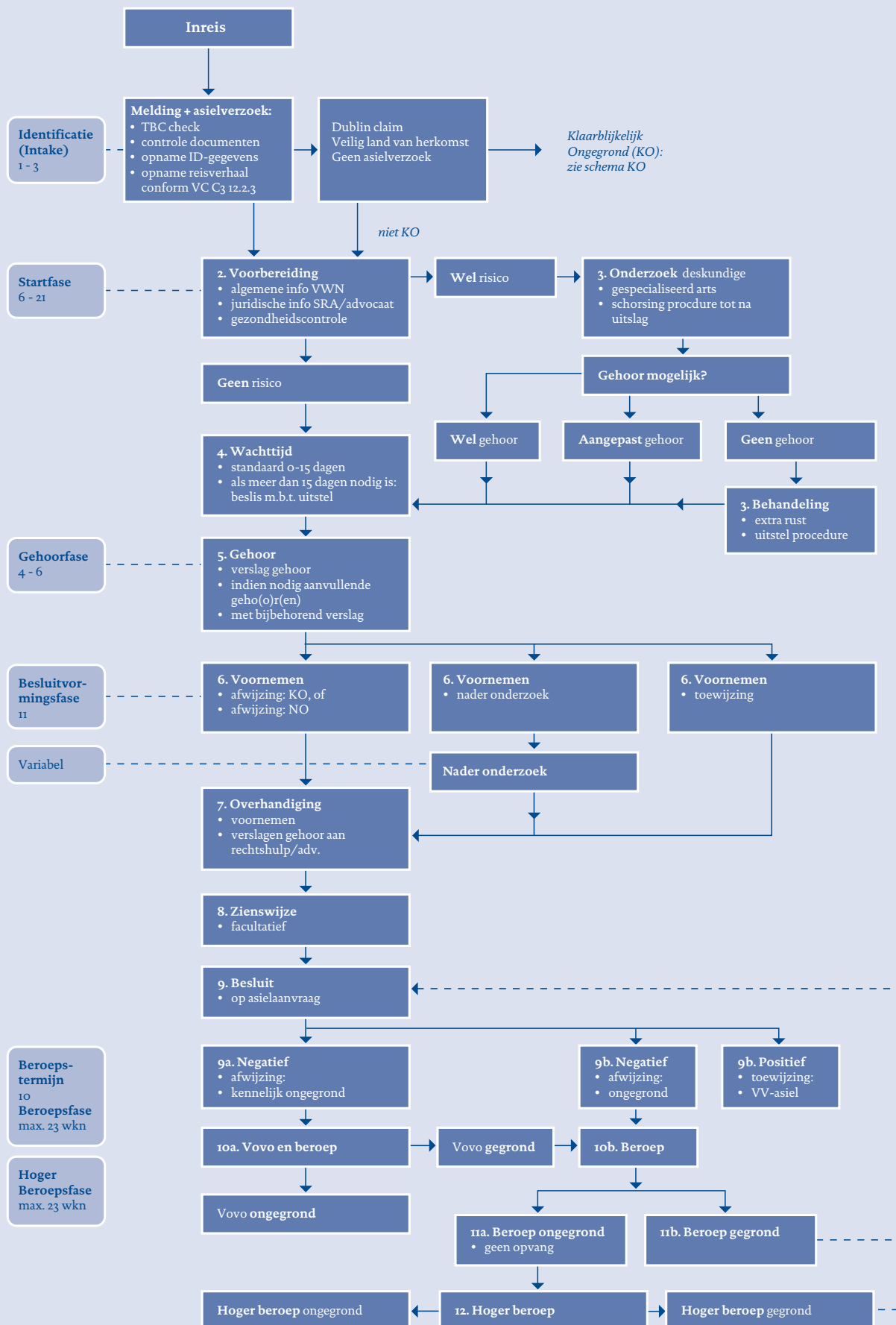
- een systeem te realiseren waardoor externe krachten tijdelijk IND taken zoals het behandelen van reguliere aanvragen kunnen verrichten als gevolg waarvan de vrijgevallen ervaren IND medewerkers bij asiel kunnen worden ingezet;
 - inzetten van tijdelijk oproepbare ex-IND'ers die in rijksdienst werken;
 - 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:
 - aanvangsplanning 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 acht à tien maanden kan ervaring worden opgedaan met het termijnbewakingssysteem, zodat alle procesdeelnemers, als ook 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 Uitvoerings Toets' de noodzakelijke toetssteen om de uitvoerbaarheid van de onderhavige voorstellen te verzekeren.

Asielbesluitprocedure

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



Klaarblijkelijk Ongegrond (KO)

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

