

Vergaderjaar 1997–1998

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 289

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE, DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 november 1997

1. Inleiding

Voor u ligt **de tweede halfjaarlijkse rapportage asielketen 1997**. Deze rapportage beslaat de periode mei tot en met september van dit jaar. Om beter recht te doen aan de term halfjaarlijks zal de eerstvolgende rapportage verschijnen rond april van het volgende jaar.

De rapportage valt deze keer uiteen in twee delen. Het eerste deel zal in zijn geheel gewijd zijn aan de verhoogde instroom, de oorzaken en gevolgen binnen de asielketen alsmede getroffen maatregelen. Met het opnemen van deze passages wordt tevens tegemoet gekomen aan het tijdens de regeling van werkzaamheden van Uw Kamer van 7 oktober jl. gedane verzoek van het lid Rijpstra (VVD) om een brief waarin de Regering uiteenzet wat de gevolgen zijn van de toename van de instroom van asielzoekers, alsmede de verzoeken van 21 en 28 oktober van Uw Kamer. Tot slot zal op verzoek van het lid Sipkes (GroenLinks) aandacht besteed worden aan het door Frankrijk gevoerde beleid ten aanzien van Irakese asielzoekers¹.

In het tweede deel wordt zoals gebruikelijk aandacht besteed aan de voortgang binnen de asielketen aan de hand van de stand van zaken bij het ministerie van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

Tegelijkertijd met deze brief wordt u, conform hetgeen de Staatssecretaris van Justitie u meldde bij brief van 3 oktober 1997 geïnformeerd over de Regeringsreactie inzake de tijdens het plenair debat van 26 juni 1997 aangenomen moties over het Terugkeerbeleid².

¹ Zie de brief van de Staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer 1997–1998, 19 637, nr. 275.

² Brief van de Staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer 1997–1998, 25 386, nr. 24.

DEEL I: VERHOOGDE INSTROOM VAN ASIELZOEKERS

2. Instroomcijfers Nederland in vergelijking met andere landen

In het tweede en derde kwartaal van dit jaar zijn 17 200 asielverzoeken ingediend. Cumulatief zijn dit (afgerond) 23 600 verzoeken tot en met de maand september. In 1996 zijn over dezelfde periode circa 15 800 verzoeken ingediend. De instroom is dit jaar wekelijks toegenomen. In de eerste weken van dit jaar bedroeg de instroom circa 500 per week. In september waren er weken met een instroom van 900. De hoge instroom bestaat voor 27% uit asielzoekers uit Irak (circa 6400), voor 16% uit Afghanistan (circa 3800) en voor 6% uit Bosnië (circa 1400). Deze nationaliteiten vormen de top 3.

Tabel 1. top tien instroom 1996 en 1997 tot en met september

1996 land	aantallen	%	1997 t/m september land	aantallen	%
Irak	4 378	19,2	Irak	6 434	27,3
Afghanistan	3 019	13,2	Afghanistan	3 819	16,2
Iran	1 521	6,7	Bosnië-Herzegovina	1 380	5,9
Sri Lanka	1 483	6,5	Sri Lanka	1 208	5,1
Somalië	1 461	6,4	Joegoslavië	1 108	4,7
Bosnië-Herzegovina	984	4,3	China	905	3,8
Joegoslavië	797	3,5	Somalië	899	3,8
Turkije	692	3,0	Iran	851	3,6
Sudan	658	2,9	Turkije	729	3,1
Liberia	635	2,8	Zaire	480	2,0
overig	7 229	31,6	overig	5 790	24,5
totaal	22 857	100,0	totaal	23 603	100,0

Uit de grafiek die is opgenomen in bijlage 1 blijkt dat de instroom sinds juni van dit jaar enorm is toegenomen. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat de stijging waar Nederland thans mee geconfronteerd wordt slechts een eenmalige piek in het jaarpatroon is. De Regering is daarom van mening dat aanvullend beleid noodzakelijk is om deze instroom te reguleren. De noodzaak tot deze maatregelen wordt naar het oordeel van de Regering mede ingegeven door het disproportionele aandeel dat Nederland heeft in de instroom van Irakezen en Afghanen.

In bijlage 2. treft u een overzicht aan (in absolute aantallen) van de instroom van Irakezen en Afghanen in Duitsland, Nederland en overig Europa.¹ Uit nadere analyse van de cijfers blijkt voorts dat in de hierboven genoemde overige Europese landen in 1997 (tot en met augustus) geen stijgende trend in de totale maandelijks instroom waar te nemen valt. De instroom in bedoelde Europese landen bedroeg gemiddeld 19 500 asielzoekers per maand. Binnen de totale Europese instroom valt dus een duidelijke verschuiving richting Duitsland en Nederland waar te nemen.

In Nederland vindt dan ook zowel in absolute als relatieve zin een stijging van het aantal asielverzoeken plaats ten opzichte van genoemde landen. Nederland ontving in 1997 (eveneens tot en met augustus) gemiddeld 42% van de Afghanen (totaal 7200 inclusief Nederland) en 28% van de Irakezen (totaal 18 500 inclusief Nederland).

De onverwacht sterke instroom van asielzoekers uit deze twee landen heeft inmiddels genoopt tot een bijstelling van het in 1997 verwachte aantal asielzoekers tot een aantal van 35 000.

¹ Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Zweden, Denemarken, België, Frankrijk, Noorwegen en Spanje.

3. Mogelijke oorzaken verhoogde instroom

Wij hechten er aan – alvorens tot een beschouwing over te nemen maatregelen over te gaan – duidelijk te maken dat wij de situatie in veel landen van herkomst van asielzoekers zeer zorgelijk achten.

Dit geldt zeker voor landen van waaruit thans een verhoogde instroom van mensen waar te nemen is: Irak en met name ook Afghanistan. De wisselende en soms verslechterende mensenrechtensituatie in deze landen van herkomst zijn zonder twijfel oorzaken voor de vlucht van mensen uit die landen. Europa en dus ook Nederland zal er daarom borg voor moeten staan dat mensen die werkelijk bescherming nodig hebben, die bescherming ook wordt geboden. Aan dat principe willen wij absoluut geen afbreuk doen.

Niettemin rechtvaardigt de samenstelling van de instroom en de mate waarop deze zich richt op Nederland naar het oordeel van de Regering wel dat een aantal maatregelen wordt genomen ter regulering van die instroom. Bespreking van het vraagstuk in Europees verband blijft daarbij noodzakelijk.

Oorzaken voor de komst van asielzoekers juist naar Nederland kunnen onder meer gelegen zijn – en daarvoor zijn er sterke aanwijzingen – in de georganiseerde mensensmokkel.

De personen die gebruik maken van deze organisaties kunnen uiteraard gegronde vrees tot vervolging hebben of op andere gronden voor toelating in aanmerking komen. De aard van de organisaties en de personen die hiervan gebruik maken dienen nadrukkelijk onderscheiden te worden.

Het feit dat bekend mag worden verondersteld dat men weet dat onder andere Nederland en Duitsland geen uitgeprocedeerde asielzoekers terugsturen naar Irak en Afghanistan, lijkt zeker bij te dragen aan de aantrekkingskracht op asielzoekers die daaruit afkomstig zijn, alsmede de mensensmokkelorganisaties die hier opereren. Voor Nederland geldt in het bijzonder dat in het merendeel van de gevallen snel een vvtv wordt verstrekt. Zoals aan Uw Kamer is gemeld in antwoord op vragen van de heer Rijpstra (VVD) heeft de Staatssecretaris van Justitie op 19 september jl. verzocht een onderzoek in te stellen naar de situatie in Noord-Irak. Het Kabinet heeft besloten dat het ambtsbericht op de kortst mogelijke termijn opgesteld zal worden. Dit ambtsbericht zal uiteraard met de grootst mogelijke zorgvuldigheid dienen te worden uitgebracht. Aansluitend zal worden gezien of het Nederlandse beleid dient te worden heroverwogen en te worden geharmoniseerd met het Irak-beleid van Duitsland en andere West-Europese landen op dit punt. Dit laatste voornemen ligt uiteraard onder het beslag van de actuele ontwikkelingen rondom Irak.

Daarnaast geldt dat ondanks de hoge instroom over land niet in alle gevallen waarin wordt vermoed dat asielzoekers via een ander Dublinland zijn ingereisd Dublin-claims gelegd kunnen worden. Het slagen van een claim in het kader van de Overeenkomst van Dublin is namelijk sterk afhankelijk van de medewerking van de asielzoeker. Zonder reisdocumenten waaruit de reisroute blijkt of andere gegevens op basis waarvan de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek onder de Overeenkomst van Dublin kan worden vastgesteld is er meestal onvoldoende bewijs voor het leggen van een claim. Dit wordt versterkt door het feit dat het Europese vingerafdrukkensysteem Eurodac nog niet operationeel is. Zolang de landen die partij zijn bij de Overeenkomst van Dublin nog geen geharmoniseerd asielbeleid voeren, kunnen

asielzoekers er belang bij hebben om niet mee te werken aan de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin.

Beleid van Frankrijk ten aanzien van Irakese asielzoekers

Mede naar aanleiding van een vraag van mevrouw Sipkes tijdens de regeling van de werkzaamheden op 7 oktober jl. willen wij over het beleid van Frankrijk ten aanzien van Irakese asielzoekers graag het volgende over opmerken.

Van Franse zijde wordt verzekerd dat het zijn grenzen niet heeft gesloten voor Irakese asielzoekers noch voor asielzoekers uit enig ander land. In 1997 hebben Irakese asielzoekers asiel kunnen vragen in Frankrijk en ook daadwerkelijk gevraagd. Deze asielverzoeken zijn beoordeeld in het licht van de bestaande internationale verplichtingen van Frankrijk. Tegelijkertijd hebben de Franse autoriteiten in het kader van de Schengen buitengrenscontrole veel Irakese staatsburgers aan de Italiaans-Franse grens gecontroleerd en de toegang tot Frans grondgebied geweigerd, omdat zij geen verblijfsvergunning voor Frankrijk hadden en evenmin asiel vroegen. Bovendien zijn vele illegale Irakezen op Frans grondgebied aangehouden nabij de Italiaanse grens en teruggestuurd naar Italië. Deze personen hadden niet daaraan voorafgaand asiel gevraagd in Frankrijk. Voor het overige mogen wij hier de antwoorden in herinnering brengen die de Staatssecretarissen van Justitie en Buitenlandse Zaken op 1 oktober jl. gaven op schriftelijke Kamervragen van de heer Rijpstra over dit onderwerp.

Volgmigratie

Tijdens de regeling van werkzaamheden op 7 oktober jl. vroeg de heer Rijpstra tevens naar de gevolgen van de huidige instroom van asielzoekers voor de gezinshereniging. Op dit moment kan hiervan nog geen precieze inschatting worden gemaakt. De analogie met volgmigratie van eerdere immigranten, met name gastarbeiders, gaat naar alle waarschijnlijkheid niet volledig op, maar is wel de enig bruikbare.

De samenstelling van eerder bedoelde groep arbeidsmigranten bestond bijna volledig uit alleenkomende mannen, wier gezin in het land van herkomst verbleef. Van de volwassen asielzoekers die in de eerste helft van 1997 in Nederland zijn gekomen, is circa 34% een alleenkomende man.

In het geval van de arbeidsmigranten zijn er in de afgelopen dertig jaar gemiddeld 3,5 personen per arbeidsmigrant bijgekomen. Een voorzichtige schatting ten aanzien van de volgmigratie over de totale asielpopulatie luidt dat deze 1,5 bedraagt. De reden waarom de volgmigratie onder toegelaten asielzoekers waarschijnlijk lager uitvalt is ten eerste omdat het primaire doel van arbeidsmigratie bijna altijd was om een gezin in het land van herkomst te onderhouden terwijl toegelaten asielzoekers juist om heel andere motieven en onder geheel andere omstandigheden ter plaatse naar ons land zijn gekomen. Ten tweede vallen lang niet alle toegelaten asielzoekers onder het gezinsherenigingsbeleid (vvtv-ers) of is het relatief moeilijk om aan de gestelde criteria te voldoen (vvtv-ers). Hierbij moet echter wel worden aangetekend, dat op grond van de jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 EVRM het ontbreken van middelen van bestaan onder bepaalde omstandigheden niet kan worden tegengeworpen.

4. Maatregelen

Hoewel de IND zijn eerdere taakstellingen heeft gerealiseerd conform de toezegging gedaan tijdens het algemeen overleg van 12 mei jl., plaatst de onvoorziene stijging van de instroom de IND voor een aantal problemen waardoor de te behandelen asielaanvragen eerste aanleg en bezwaar iets aan het oplopen zijn. Zowel de IND als het COA is verzocht een noodscenario te ontwikkelen voor het geval de instroom onverhoopt een nog grotere stijging vertoont dan op dit moment het geval is.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal maatregelen waartoe het Kabinet recent besloten heeft. Deze maatregelen worden om twee redenen noodzakelijk geacht. In de eerste tweede plaats is accommoderend beleid alleen niet afdoende. De samenstelling van de instroom en de wijze waarop deze zich in vergelijking met andere landen in Europa onevenredig veel op Nederland richt, rechtvaardigt een aantal maatregelen ter regulering van de instroom. In de tweede eerste plaats dient er een aantal maatregelen getroffen te worden om te voorkomen dat de verhoogde instroom van asielzoekers tot dezelfde problematiek aanleiding geeft als in de jaren 1994–1996 het geval was.

4.1 Maatregelen met betrekking tot de oorzaken

– Versterking ambassades en pre boarding checks

De grote mate van georganiseerde instroom van asielzoekers leidt er toe dat de IND steeds vaker geconfronteerd wordt met asielverzoeken die moeilijker te doorgronden zijn. Eén van de belangrijkste bevindingen van een recente missie van Buitenlandse Zaken en de IND naar Turkije was dat onderzoek ter plaatse naar de aannemelijkheid van een asielverzoek tot een zorgvuldiger beoordeling kan leiden.

De Nederlandse ambassades in de belangrijkste landen waar asielzoekers vandaan komen (bron) en doorheen trekken (transit), zullen derhalve op korte termijn versterkt worden met een nog nader te bepalen aantal functionarissen. Daarnaast zullen de diplomatieke vertegenwoordigingen ook uitgebreid worden ten behoeve van de uitvoering van het gezinsherenigingsbeleid (zie hieronder). Met het oog op de grote instroom uit Irak e.o. komt Turkije als eerste land in aanmerking voor verzwaring van de diplomatieke vertegenwoordiging(en). Als bijkomend voordeel van de verzwaring van de posten geldt dat op deze wijze tevens een verdere verbetering van de snelheid en actualiteit van de rapportage over de landen van herkomst gerealiseerd kan worden. Recent is in dit verband reeds een immigratiemedewerker op het consulaat-generaal te Istanbul gestationeerd om onderzoek te doen naar activiteiten van organisaties die zich met mensensmokkel bezighouden.

In dit verband wil de Regering eveneens haar zorg uitspreken over het grote aantal ongedocumenteerde vreemdelingen dat Nederland inreist. Er zijn reeds maatregelen getroffen teneinde dit zoveel mogelijk tegen te gaan. In het buitenland vindt controle reeds plaats door het uitvoeren van pre boarding checks. Daarnaast is het Voorschrift Vreemdelingen onlangs aangescherpt op het punt van de plicht van de luchtvaartmaatschappijen om de passagiers te controleren op geldige reisdocumenten. Deze maatregelen zijn bedoeld om irreguliere inreis en onterecht beroep op procedures zoveel te voorkomen¹.

¹ Zie hiervoor tevens de eerder genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer 1997–1998, 25 386, nr. 24, waarin Uw Kamer hiervan op de hoogte is gesteld.

Bovendien zijn in verband met de hoge instroom uit Irak, speciale maatregelen getroffen voor de behandeling in Nederland van deze categorie van asielaanvragen. Deze maatregelen zijn reeds beschreven in

de schriftelijke beantwoording van 1 oktober 1997 van de vragen van de heer Rijpstra inzake de instroom van Irakese asielzoekers. Overigens wordt bezien of en op welke wijze deze maatregelen ook voor Afghaanse asielzoekers kunnen worden toegepast.

Hier kan tot slot het volgende aan toegevoegd worden. Nadat de Minister van Buitenlandse Zaken dat tijdens de Algemene Raad op 6 oktober jl. al had gedaan, heeft ook de Minister van Justitie tijdens de informele JBZ-Raad in Luxemburg op 9 en 10 oktober jl. bij de verantwoordelijke Ministers van de andere Lid-Staten van de Europese Unie aandacht gevraagd voor de sterk gestegen instroom van asielzoekers uit Irak, en ook uit Afghanistan. De Minister van Justitie heeft bij die gelegenheid voorgesteld op ambtelijk niveau een vorm van multidisciplinaire samenwerking tot stand te brengen in de strijd tegen illegale immigratie. De Raad van Ministers heeft dat voorstel overgenomen. De modaliteiten van dit besluit zullen op hoog ambtelijk niveau worden uitgewerkt in een plan van aanpak. Een multidisciplinaire ambtelijke werkgroep bestaande uit asiel- en migratie-experts, Europol-medewerkers en vertegenwoordigers van werkgroepen uit de Tweede Pijler, zal op zeer korte termijn een rapport uitbrengen dat, voorzien van concrete aanbevelingen, aan de Raad van Ministers zal worden voorgelegd. Ook in Schengenverband zal het onderwerp aan de orde worden gesteld. Met name zullen de operationele consequenties voor de toepassing van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in de daartoe aangewezen ambtelijke werkgroepen worden geanalyseerd, waarna het Uitvoerend Comité zich zo nodig zal buigen over voorstellen tot versterking van de samenwerking tussen de Schengenlanden op dit punt.

– Striktere toepassing van de regels voor gezinshereniging

De regels van gezinshereniging dienen strikter te worden toegepast. Naar is gebleken bestaan daartoe mogelijkheden binnen de bestaande beleidskaders. Dit spitst zich toe op het vaststellen van de echtheid van familieband en gezinssituatie. De beslissing om toestemming te verlenen gezinsleden naar Nederland over te laten komen zal worden afgegeven *onder het voorbehoud* dat op locatie tot genoegen van de consulaire functionaris de echtheid van de familieband dient te worden aangetoond. Aldus wordt vastgesteld of de in Nederland genomen voorwaardelijke beslissing tot toestemming om naar Nederland te komen in het kader van gezinshereniging kan worden bevestigd. Doel is misbruik tegen te gaan. Het zwaartepunt van verantwoordelijkheid voor het verlenen van toestemming om naar Nederland te komen in het kader van gezinshereniging wordt aldus verschoven richting ambassades en consulaten. De diplomatieke vertegenwoordiging fungeert in deze zinswijze veeleer als voorportaal voor toegang tot Nederland.

– Oprichten speciale *task force* mensensmokkel

Over de bestrijding van mensensmokkel is hiervoor reeds gesteld dat asielzoekers die zich van smokkelaarsorganisaties bedienen wel degelijk gegronde vluchtmotieven kunnen hebben. Tegelijkertijd dient onder ogen gezien worden dat mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit, gelet op de grote bedragen die hierbij gemoeid gaan, hand in hand gaan. Om dit fenomeen een halt toe te roepen dienen informatie uitwisseling en opsporingsacties nauwgezet op elkaar aan te sluiten.

Hiertoe wordt een speciale *task force* opgericht waarin de IND en het Openbaar Ministerie (OM) het voortouw nemen om de aanpak van mensensmokkel te coördineren en reguleren uit die landen waar veel vreemdelingen via mensensmokkel komen, te beginnen bij Irak en

Afghanistan. Op nationaal niveau hebben vertegenwoordigers van IND, OM, de Binnenlandse Veiligheidsdienst, de regionale politiekorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten en de Koninklijke Marechaussee zitting in deze *task force*.

– Samenwerking buitenlandse zusterdiensten

Samenwerking met de buitenlandse zusterdiensten is van groot belang. Zo wordt thans de samenwerking met Duitsland ten aanzien van de grensbewaking geïntensiveerd, waarbij bovendien aandacht besteed zal worden aan het uitwisselen van vingerafdrukken.

4.2 Maatregelen met betrekking tot de gevolgen van de verhoogde instroom

Voor de Regering staat voorop dat de verhoogde instroom niet mag leiden tot de situatie in de jaren 1994–1996 waarbij de hoge instroom van 1994 lang heeft doorgewerkt in de staande IND organisatie en die binnen de asielketen (met name de opvang) tot nadelige gevolgen leidde. De huidige IND organisatie zal bij een instroom van maximaal 35 000 asielzoekers haar maximum capaciteit bereikt hebben. Het zonder meer uitbreiden van de IND organisatie om aantallen boven de 35 000 asielzoekers op verantwoorde wijze te verwerken, is niet gewenst. Voorkomen dient te worden dat alle kwalitatieve verbeteringen die worden en reeds zijn doorgevoerd thans teniet gedaan worden. Het kabinet heeft daarom besloten tot het inrichten van een aparte *projectorganisatie bij de IND*. Deze organisatie zal in principe toegerust worden op het verwerken van ca. 10 000 asielaanvragen. De opbouw van deze organisatie vindt plaats volgens een ingroeimoedel dat aan de eisen van dat moment voldoet, totdat het aantal van 10 000 is bereikt. De kosten gemoeid met het inrichten van deze aparte organisatie worden generaal gecompenseerd.

De praktijk met name waar het betreft de *doorlooptijd* van de behandeling van Iraakse en Afghaanse asielverzoeken wordt aangepast. Om – alvorens een vtv toe te kennen – meer onderzoek te kunnen doen in individuele asielverzoeken zal als bijkomend gevolg geaccepteerd worden dat de doorlooptijd van Iraakse en Afghaanse asielverzoeken in de nieuwe projectorganisatie kan toenemen. Voorraadvorming en langere wachttijden voor deze zaken zijn daarvan de consequenties, hoewel de procedure uiteraard scherp bewaakt blijft worden. De belangen echter afwegend tussen een snelle asielprocedure enerzijds en een gedegen onderzoek anderzijds, rechtvaardigt naar het oordeel van de Regering dat deze consequenties acceptabel zijn.

4.3 Gevolgen van de hoge instroom voor het COA

De hoge instroom heeft uiteraard tevens belangrijke gevolgen voor het COA. De totale instroom in de centrale opvang tot en met september bedroeg 21 400. De instroom in dezelfde periode in 1996 bedroeg 13 800. De bezetting van de opvang steeg van 29 900 op 1 januari 1997 tot 33 700 personen op 1 oktober. De bezetting van de opvangcapaciteit nam in de afgelopen drie maanden toe met gemiddeld circa 275 personen per week. Teneinde te voorzien in voldoende centrale opvangplaatsen, heeft het COA nieuwe opvangcentra in gebruik genomen en het aantal aanvullende opvangplaatsen in pensions en hotels uitgebreid. In een brief aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heb ik een oproep tot extra medewerking gedaan. Ik wil daarbij niet onvermeld laten dat de VNG constructief in deze problematiek meedenkt.

Naar aanleiding van de vraag van het lid Sipkes (GroenLinks) gesteld tijdens de regeling van werkzaamheden van Uw Kamer op 21 oktober jl. inzake de opvangcapaciteit in relatie tot de medische opvang van asielzoekers het volgende¹. Bij de verwerving van opvanglocaties worden de gebruikelijke bestuurlijke procedures uiteraard met grote zorgvuldigheid gevolgd. Echter, door de grote behoefte aan opvangcapaciteit staan deze procedures onder tijdsdruk. Ook bij de verwerving van Aanvullende Opvang is de voorbereidingstijd en het bestuurlijk traject thans korter dan gebruikelijk. Doordat in de afgelopen weken in een aantal gevallen een locatie op zeer korte termijn betrokken kon worden, was er slechts korte tijd om die maatregelen te treffen die nodig zijn om een goede gang van zaken te verzekeren. Dit betekende overigens ook voor de huisartsenhulp dat procedures onder een zekere (tijds)druk stonden.

Onderkend wordt dat hierdoor problemen kunnen ontstaan en dat op sommige momenten bepaalde afspraken niet met die waarborgen omgeven zijn die op momenten waarop de tijdsdruk minder groot is wel gegarandeerd worden. Een alternatief is op dit moment echter niet voorhanden, omdat dit zou betekenen dat de beschikbaarheid van voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers in het gedrang zou komen. De zorgverzekeraar heeft overigens aangegeven dat indien op bepaalde momenten de lokale huisartsen nog niet kunnen voorzien in voldoende huisartsenzorg vanwege de hierboven geschetste voorbereidingstijd, deze zorg in overleg met het COA, op andere wijze gegarandeerd zal zijn.

Naast het verwerven van aanvullende opvangcapaciteit zijn de inspanningen van het COA gericht op een intensievere bemiddeling bij de uitplaatsing van statushouders naar reguliere huisvesting in gemeenten. In die gevallen waarbij uitplaatsing naar gemeenten nog niet mogelijk is, wordt gezocht naar een bepaalde vorm van tussenopvang onder verantwoordelijkheid van het COA. Op die wijze blijven de centrale opvangvoorzieningen bestemd voor asielzoekers die in procedure zijn en derhalve voor de IND beschikbaar moeten blijven.

De hoge druk waaronder opvangplaatsen moeten worden verworven en de zichtbaar wordende grenzen aan de mogelijkheden om binnen een kort tijdsbestek de opvangcapaciteit uit te breiden, benadrukken de noodzaak van een buffercapaciteit. In het afgelopen halfjaar is een scenario ontwikkeld voor de inrichting van een OC en een AZC buffercapaciteit. Het COA heeft inmiddels toestemming gekregen om conform dit scenario buffercapaciteit te realiseren. Op het moment dat de reguliere opvangcapaciteit in overeenstemming is met de toegenomen capaciteitsbehoefte kan tot de vorming van een buffercapaciteit worden overgegaan.

Overigens heb ik het COA inmiddels opdracht gegeven om – in verband met de problematische situatie in de opvang – vreemdelingen na een uitgebreide procedure (bezwaar of beroep) die een tweede of derde asielverzoek indienen niet opnieuw op basis van dat verzoek in de opvang op te nemen. Tevens heb ik het COA medegedeeld vreemdelingen die op basis van de Schengen en/of Dublinovereenkomst geclaimd worden bij een derde land niet in de opvang op te nemen, met uitzondering van gezinnen met kinderen.

DEEL II: RAPPORTAGES MET BETREKKING TOT DE VOORTGANG BINNEN DE ASIELKETEN

In dit tweede deel zal op de gebruikelijke wijze gerapporteerd worden over de voortgang binnen de asielketen aan de hand van rapportages van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

¹ Zie hiervoor tevens de brief van de Staatssecretaris van Justitie, d.d. 23 oktober 1997 (19 637, nr. 277).

5. Justitie

5.1 Voortgang bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst

Na een zekere terugval in het eerste kwartaal is de behandeling van asielaanvragen bij de IND in het tweede en derde kwartaal aangetrokken. De onverwacht hoge instroom is echter van invloed op de gang van zaken. Zo heeft de hoge instroom van Irakezen en Afghanen geresulteerd in een tekort aan tolken. Dit leidt tot een hogere doorlooptijd en het oplopen van de nog te behandelen asielaanvragen. Getracht wordt het tekort aan tolken aan te vullen door tolken uit het buitenland in te zetten.

Specifiek met betrekking tot Irak wordt gebruik gemaakt van taalanalyses en taalexperts. In twijfelgevallen wordt extra aandacht besteed aan nader onderzoek en gehoor. Dit kost extra tijd en zal kunnen leiden tot een achterstand in de behandeling bij de eerste aanleg beslissingen. Het belang van een goede vaststelling van de werkelijke nationaliteit van een asielzoeker rechtvaardigt naar mijn oordeel echter deze lichte vertraging.

Voor wat betreft de rechtshulpverlening kan worden gesteld dat als gevolg van de toename van het aantal asielzoekers de verwerkingscapaciteit van de rechtsbijstand dient te worden uitgebreid. Knelpunt daarbij is eveneens de voldoende beschikbaarheid van tolken. Gelet op de ervaring in het verleden worden er met betrekking tot het tijdig realiseren van de uitbreiding van rechtsbijstandscapaciteit geen problemen verwacht.

Wegwerken van begin 1997 ontstane achterstand

De in de vorige halfjaarlijkse rapportage¹ gemelde achterstand in bezwaarzaken die in het begin van dit jaar was opgelopen, is inmiddels weggewerkt. Naar aanleiding van de achterblijvende aanpak is in juni een project gestart om alle bezwaarzaken die vóór 1 juli 1996 waren ingediend, weg te werken. Dit project is succesvol verlopen. Alle bezwaarzaken die voor de IND beslisbaar waren, zijn afgehandeld. De overige zaken liggen voor advies bij de ACV, de Geneeskundig Inspecteur of er is een individueel onderzoek aangevraagd bij Buitenlandse Zaken.

Dit wil niet zeggen dat thans geen bezwaarzaken betreffende asielverzoeken uit voorgaande jaren meer openstaan. Het gaat hierbij om zaken waarbij recentelijk pas een bezwaarschrift is ingediend. Daarnaast blijkt dat er vaker wordt doorgeprocedeerd dan vooraf werd verondersteld. Als gevolg hiervan worden meer zaken aanhangig gemaakt bij de rechtbanken. In voorkomende gevallen komen bezwaarzaken die zijn vernietigd door de rechtbanken terug bij de IND. Over het algemeen betreft het hier zaken waarin de IND verzocht wordt alsnog te horen.

In onderstaande tabellen wordt inzicht gegeven in de opbouw van de voorraden. Daarbij is uitgegaan van een instroom in 1997 van 35 000 asielzoekers. Ter vergelijking zijn ook de gegevens over 1996 opgenomen.

Tabel 2 Ontwikkeling 1996

Te behandelen IND	01-01-'96	01-07-'96	01-10-'96	31-12-'96
asiel 1e aanleg	11 200	7 800	5 900	3 300
asiel bezwaar 94	30 700	19 950	11 700	4 500
asiel bezwaar 95/96/97	6 200	9 500	7 600	4 900
asiel bezwaar totaal	36 900	29 450	19 300	9 400

¹ Eerste halfjaarlijkse rapportage asielketen, Tweede Kamer 1996-1997, 19 637, nr. 254.

Tabel 3 Ontwikkeling 1997

Te behandelen IND	01-01-'97	01-05-'97	01-10-'97	planning 31-12-'97
asiel 1e aanleg	3 300	5 000	5 400	2 700
asiel bezwaar 94	4 500	3 350	1 750	0
asiel bezwaar 95/96/97	4 900	5 250	7 100	5 400
asiel bezwaar totaal	9 400	8 600	8 850	5 400

De bovengenoemde planning voor 31 december 1997 geeft weer wat idealiter het aantal nog te behandelen zaken zou moeten zijn, gebaseerd op de beoogde gemiddelde behandelingsduur en instroom per week. Voor asiel eerste aanleg, inclusief gehoor is de gemiddelde behandelingsduur zes weken en voor asiel bezwaar 12 weken. Gezien de hoge instroom en de knelpunten die zich als gevolg hiervan voordoen bij het behandelen van zaken, zal het aantal zaken in 1e aanleg op 31 december 1997 naar het zich laat aanzien hoger uitvallen dan thans voorzien wordt. Een aantal van 5500 asiel 1a is daarbij niet onwaarschijnlijk. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat in de praktijk de bovengenoemde planning onder druk staat omdat er altijd zaken zullen zijn die niet beslisbaar zijn, omdat ze bij de ACV liggen of bij de Geneeskundig Inspecteur, dan wel dat individueel advies bij Buitenlandse Zaken is aangevraagd. Bovendien kan sprake zijn van Schengen/Dublinzaken, die een gemiddeld langere behandelingsduur kennen. Door de IND is dit niet of nauwelijks te beïnvloeden. Tot slot kunnen er zaken zijn die om beleidsmatige redenen niet worden afgedaan. Dit betekent dat het aantal asiel bezwaarzaken per 31 december 1997 hoger zal uitvallen.

5.2 Voortgang bij de Vreemdelingenkamers van de rechtbanken

Eind 1996 was de prognose dat de instroom bij de Vreemdelingenkamers in het eerste kwartaal van 1997 hoog zou zijn in verband met de effecten van het inlopen van de achterstanden bij de IND. In de overige kwartalen van 1997 zou de instroom bij de Vreemdelingenkamers dalen. Dit beeld is niet juist gebleken. De instroom bij de Vreemdelingenkamers is niet gedaald. Dit houdt met name verband met de hoge instroom van asielzoekers en het feit dat de IND meer bezwaarschriften heeft afgedaan dan eind 1996 was geprognosticeerd.

De uitstroom ligt dankzij grote inspanningen bij de Vreemdelingenkamers nog steeds op het niveau van de managementafspraken voor 1997. Het is zeer waarschijnlijk dat deze managementafspraken gehaald wordt. Hierbij wordt opgemerkt dat er thans een aantal factoren spelen die ertoe leiden dat het behandelingsniveau van de Vreemdelingenkamers onder druk komt te staan. Zo speelt de invoering van de 36-urige werkweek, de grote mobiliteit bij met name de tijdelijke medewerkers en de toenemende complexiteit van zaken een rol. Binnenkort vindt hierover overleg met de Vreemdelingenkamers plaats.

De hoge instroom heeft ertoe geleid dat in de eerste drie kwartalen van 1997 in plaats van een daling een stijging van de werkvoorraad heeft plaatsgevonden. Ook de bijgestelde prognose voor 1997 laat dit beeld zien.

Tabel 4 Ontwikkeling Vreemdelingenkamers 1997

Te behandelen VK 1997	Prognose 1997	Realisatie t/m 31-09-'97	Nieuwe prognose 1997
Beginaantal	27 100	27 100	27 100
Instroom	30 700	28 300	37 700
Totaal	57 800	55 400	64 800
Uitstroom	37 500	28 200	37 500
Eindtotaal	20 300	27 200	27 300

Het feit dat thans van een hogere instroom asielzoekers wordt uitgegaan – 35 000 – heeft tevens gevolgen voor het meerjarenbeeld bij de Vreemdelingenkamers. Indien alle tijdelijk, tot eind 1998 toegewezen formatieplaatsen ook na 1998 kunnen worden ingezet ziet het beeld er als volgt uit:

Tabel 5 Meerjarige prognose Vreemdelingenkamers

Prognose VK	1997	1998	1999	2000
Beginaantal	27 100	27 300	24 800	17 200
Instroom	37 700	35 000	29 900	29 900
Totaal	64 800	62 300	54 700	47 100
Uitstroom	37 500	37 500	37 500	37 500
Eindtotaal	27 300	24 800	17 200	9 600

Eind 2000 zal – bij gelijk blijvende omstandigheden – een acceptabele aantal te behandelen zaken bij de Vreemdelingenkamers worden bereikt. De hoge structurele instroom heeft gevolgen voor de benodigde vaste formatie bij de Vreemdelingenkamers. Met de huidige vaste formatie kan de structurele instroom vanaf 1999 ter hoogte van 29 900 zaken niet worden afgedaan. Een verhoging van de vaste formatie is daarom nodig.

5.3 Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Zelfwerkzaamheid en koken

In de vorige halfjaarlijkse rapportage asielketen heb ik u bericht dat (op dat moment) in meer dan de helft van de centra door asielzoekers de diverse maaltijden zelf verzorgd kunnen worden. In de centra zijn de benodigde kookfaciliteiten hiervoor aanwezig en worden asielzoekers financieel in staat gesteld de gewenste voedingsmiddelen aan te schaffen. In de afgelopen maanden is het aantal centra waar asielzoekers zelf zorg en verantwoordelijkheid dragen voor de maaltijden verder toegenomen. Eind van dit jaar zullen in alle of nagenoeg alle AZC's door de bewoners zelf de maaltijden verzorgd kunnen worden. Wel is door de toegenomen druk op de opvangcapaciteit en de daarmee noodzakelijke snelle werving van locaties teneinde alle asielzoekers een opvangplaats te kunnen garanderen, een aantal opvanglocaties verworven waar gelet op de beschikbare faciliteiten het (vooralsnog) niet mogelijk is asielzoekers zelf alle maaltijden te laten verzorgen. In deze locaties worden uiteraard de maaltijden door het COA verstrekt.

Kleinschalige opvang

Al enige maanden zijn 8 aanvullende opvanglocaties beschikbaar ten behoeve van de opvang van asielzoekers met psychosociale problemen bij wie de opvang in meer grootschalige opvangvoorzieningen ongeschikt is gebleken. Ten behoeve van de plaatsing van asielzoekers in deze

opvanglocaties is een aanmeldings- en indicatiestelling ontwikkeld en is een voorlopige toetsingscommissie ingesteld. Thans wordt een opvangmethodiek ontwikkeld op basis waarvan aan de betrokken asielzoekers een op hun problematiek toegesneden wijze behandeling en benadering kan worden aangeboden. De methodiek zal begin volgend jaar operationeel zijn.

Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)

In de vorige halfjaarlijkse rapportage heb ik u bericht dat de opvangcentra financieel in staat zijn gesteld AMW in te kopen. Het COA heeft in juni 1997 met de Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector een modelovereenkomst ontwikkeld. Deze overeenkomst wordt door de directies van opvangcentra bij de inkoop van psychosociale hulp toegepast. Verwacht wordt dat aan het eind van dit jaar alle opvangcentra en aanvullende opvanglocaties een overeenkomst hebben gesloten met de instellingen voor het AMW. Vanaf dat moment is gewaarborgd dat alle asielzoekers uit de centrale opvang gebruik kunnen maken van de psychosociale hulpverlening door het AMW. In de periode dat een opvangcentrum nog geen overeenkomst heeft afgesloten kan aan asielzoekers in overleg met de plaatselijke AMW-instellingen via een tijdelijke constructie de benodigde hulp worden verleend, dan wel kunnen zij gebruik maken van maatschappelijke werkers die nog in de opvangcentra werkzaam zijn. Nader wordt gezien, samen met het COA, in hoeverre bewerkstelligd kan worden dat gemeenten de financiële middelen die zij op grond van het Faciliteitenbesluit ontvangen, aanwenden voor de bekostiging van door AMW-instellingen verleende hulp aan asielzoekers.

5.4 Vrouwelijke asielzoekers

In de eerste halfjaarlijkse rapportage werd melding gemaakt van het voornemen van de Staatssecretaris van Justitie om een werkinstructie op te stellen met betrekking tot het beleid ten aanzien van vrouwelijke asielzoekers. Deze werkinstructie – met als doel de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst handvatten en juridische informatie ter beschikking te stellen ten behoeve van de afhandeling van zaken van vrouwelijke asielzoekers – is inmiddels tot stand gekomen. Bij brief van 19 september 1997 heeft de Staatssecretaris van Justitie Uw Kamer onder meer hierover geïnformeerd¹.

6. Binnenlandse Zaken

6.1 Uitplaatsingstermijnen

De driemaandelijks voortschrijdende gemiddelden van de uitplaatsingstermijnen (de tijd tussen slaan beschikking en huisvesting in een gemeente) van A-statushouders en vtv-ers vertonen het afgelopen halfjaar een licht dalende tendens. De uitplaatsingstermijn van vtv-ers is redelijk stabiel gebleven. Het gevolg is dat de termijnen van beide categorieën statushouders naar elkaar zijn toegegroeid, maar beiden bevinden zich nog op een te hoog niveau.

Maatregelen

Het afgelopen halfjaar zijn wederom acties ondernomen om de uitplaatsingstermijnen te verkorten. Deze acties waren zowel bestuurlijk-beleidsmatig als operationeel van aard. De belangrijkste ontwikkelingen worden hieronder kort aangegeven. Naast deze ontwikkelingen is sprake

¹ Tweede Kamer 1997–1998, 19 637, nr. 272.

geweest van een voortgaande verbetering van de werkprocessen en afstemming en communicatie tussen betrokken actoren.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de uitplaatsing, de coördinerende taak voor de huisvesting van statushouders en zijn medeverantwoordelijkheid voor het tweedelijnstoezicht op het realiseren van de huisvestingstaakstellingen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de provincies verzocht hem na het afsluiten van elke halfjaarlijkse taakstelling een beknopte rapportage toe te zenden. Hierin komen onder andere aan de orde de knelpunten ten aanzien van de realisatie van de taakstellingen, de wijze waarop de provincie invulling geeft aan de toezichthoudende taken en de resultaten daarvan.

Woningweigering

De negatieve gevolgen van woningweigering door statushouders zijn duidelijk: afbrokkelend draagvlak bij gemeenten en burgers, leegstand van woonruimte en de daaruit voortvloeiende huurderving, oplopende uitplaatsingstermijnen, administratieve lasten etc. Het belang van de bestrijding van woningweigering wordt alom erkend. Via twee trajecten zal woningweigering worden teruggedrongen.

Allereerst wordt de voorlichting richting statushouders steviger aangezet en zal op heldere wijze de huisvestingssituatie, met name van statushouders, in Nederland worden duidelijk gemaakt en zullen de consequenties van weigering worden aangegeven. Tegelijkertijd wordt woonruimte, die wordt geweigerd, gedurende de woningweigeringsprocedure niet meer ten behoeve van de weigerende kandidaat aangehouden, doch direct aan een andere kandidaat aangeboden. Hiermee worden de belangrijkste negatieve effecten, te weten leegstand en huurderving, weggenomen.

Een statushouder kan een aanbod van woonruimte weigeren, maar zal de consequenties bij onterecht weigeren zelf moeten dragen. De statushouder verliest dan zijn aanspraak op voorzieningen in de centrale opvang en zal zelf in zijn huisvesting moeten voorzien. Door middel van een pilot worden thans de eerste ervaringen opgedaan met deze nieuwe beleidslijn.

Uitreiking beschikkingen

In vrijwel alle recent tussen de IND en de politiekorpsen afgesloten convenanten zijn afspraken opgenomen over een snelle uitreiking van beschikkingen en het hierover inlichten van het COA, zodat snel met de bemiddeling kan worden gestart.

Factoranalyse uitplaatsingstermijnen

De factoranalyse beoogt het inzicht te vergroten in de factoren die bepalend zijn voor de uitplaatsingstermijn. In juli is de tweede factoranalyse afgerond, die betrekking had op het tweede kwartaal van 1997. Hieruit is opnieuw gebleken dat factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn een relatief belangrijke negatieve invloed hebben op de duur van de uitplaatsingstermijnen. Daarbij moet gedacht worden aan onder andere leeftijd (jonger dan 23 jaar) en grootte van de plaatsings-eenheid (alleenstaanden en grote gezinnen).

Zowel de samenstelling van de Nederlandse woningmarkt (onder andere weinig betaalbare woningen voor grote gezinnen) als de samenstelling van de populatie statushouders (oververtegenwoordiging van alleenstaanden) zijn hierbij vrijwel niet te beïnvloeden factoren. Vraag en

aanbod zijn, nog afgezien van tempoverschillen, niet altijd op elkaar afgestemd. Door gericht en actiever gemeenten te benaderen voor bepaalde woonruimte speelt het COA hier op in. Uitkomsten van de factoranalyse die wel te beïnvloeden zijn, worden aangepakt in de vorm van bijvoorbeeld uitvoeringsmaatregelen en projecten.

6.2 Evaluatie taakstellingssystematiek

De Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van VROM hebben op 6 oktober 1997 een evaluatierapport over de huisvesting van statushouders toegezonden aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Hierin wordt nader ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten van de wettelijke huisvestingstaakstellingen, geregeld in de Huisvestingswet en de Zorgwet-vvtv over de periode 1 juli 1995 – 1 juli 1997.

Uitplaatsing en huisvestingstaakstellingen hangen nauw met elkaar samen. Immers, uitplaatsing van statushouders vanuit de opvang naar reguliere huisvesting in gemeenten is onderdeel van een proces, dat uiteindelijk resulteert in realisatie van huisvestingstaakstellingen door gemeenten. Algehele conclusie van de evaluatie is dat de wettelijke taakstellingssystematiek naar behoren functioneert en dat de prestaties van de gemeenten voor het vervullen van de huisvestingstaakstellingen goed zijn. Van de in de afgelopen twee jaar uitgevaardigde taakstellingen is 93% gerealiseerd.

Van het totaal van de wettelijke taakstellingen van de afgelopen twee jaar van 34 021 plaatsen is 93% gerealiseerd. Dit betekent dat er op 1 juli een achterstand was van 2300 plaatsen. Op 1 oktober jl. was deze achterstand teruggebracht tot 1200 plaatsen. Naast de inspanningen van gemeenten en provincies is dit tevens terug te leiden op de relatief lage taakstelling van 7700 plaatsen in de periode van 1 juli tot en met 31 december 1997. Over de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen in de komende taakstellingsperioden zult u door middel van de volgende rapportages asielketen op de hoogte worden gesteld

Vooruitblik

De afgelopen twee jaar heeft sterk de nadruk gelegen op het stroomlijnen van het bestaande uitplaatsingsproces. Ook de komende tijd zal de aandacht weer gericht zijn op het signaleren van knelpunten en het oplossen daarvan. In de werkbezoeken, die de Minister van Binnenlandse Zaken de komende maanden zal afleggen aan provincies, zal in het bijzonder de huisvesting van statushouders aan de orde komen. Daarbij zal hij aandacht vragen voor tijdige realisatie van de taakstellingen.

7. Buitenlandse Zaken

7.1 Onderzoek in individuele asielzaken

In de eerste helft van 1997 werden in individuele asielzaken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken 825 ambtsberichten uitgebracht (de jaarcijfers over 1995 en 1996 luiden respectievelijk 914 en 1414). Naar verwachting zal dit cijfer in de tweede helft van 1997 ongeveer gelijk luiden, zodat eind dit jaar in totaal op meer dan 1600 individuele ambtsberichten zal worden uitgekomen.

De toename van het aantal individuele onderzoeksverzoeken kon met de huidige bezetting van de verantwoordelijke afdeling bij Buitenlandse Zaken niet worden verwerkt. Door inzet van extra medewerkers is getracht toch zo veel mogelijk aan de verzoeken van de IND te voldoen. Bij de IND

zijn maatregelen genomen om het voorleggen van onderzoeksverzoeken te stroomlijnen. Zo is begin dit jaar afgesproken het aantal verzoeken om onderzoek waar mogelijk te beperken. De sterk gestegen instroom van Irakese en Afghaanse asielzoekers in samenhang met recent geïdentificeerde onderzoeksmogelijkheden zal uiteraard consequenties hebben voor de formatie van de betrokken afdeling en de posten.

Er wordt voor gewaakt ook bij het grotere aantal uitgebrachte ambtsberichten de kwaliteit niet uit het oog te verliezen. Een individueel ambtsbericht speelt immers een belangrijke rol in de asielprocedure. Ook de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, die zijn betrokken bij het (laten) uitvoeren van dergelijke onderzoeken in landen van herkomst van asielzoekers, zijn daarvan doordrongen. Zij dienen zich te houden aan de terzake geldende richtlijnen, die ook voor de ingeschakelde vertrouwenspersonen gelden. In geval van mogelijke discrepanties worden aan de Post nadere vragen gesteld. Indien de vreemdeling of diens advocaat na lezing van het ambtsbericht op grond van serieuze argumenten meent dat aan (een deel van) de inhoud van het ambtsbericht kan worden getwijfeld, wordt een nader onderzoek ingesteld.

De kritiek van vreemdelingen en hun advocaten op de individuele ambtsberichten treft vooral het feit dat in het algemeen niet bekend wordt gemaakt welke bronnen zijn geraadpleegd en dat in het algemeen niet wordt aangegeven op welke wijze en door wie het onderzoek heeft plaatsgevonden. Buitenlandse Zaken is van mening dat de identiteit van de gebruikte bronnen beschermd moet worden, mede met het oog op de persoonlijke veiligheid van betrokkenen, en dat bekendmaking van de gebruikte onderzoekstechnieken er toe zou kunnen leiden dat onderzoek in toekomstige zaken onmogelijk wordt gemaakt. Uit (recente) jurisprudentie blijkt dat niet alleen de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar ook lagere rechters (oordelend in beroep of in een voorlopige voorziening) de stelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderschrijven, dat het beroep op bronbescherming en bescherming van methoden en technieken terecht is. Ook door de Nationale Ombudsman werd deze stellingname in een rapport van 12 maart 1997 onderschreven (naar aanleiding van een klacht van een advocaat over het niet vermelden van bronnen en methoden en technieken van onderzoek). Door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt getracht zoveel mogelijk van de verkregen informatie in het ambtsbericht te vermelden, tenzij zwaarwegende redenen van bronbescherming of van bescherming van methoden en technieken zich daartegen verzetten.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht vragen rechters de laatste drie jaar regelmatig vertrouwelijke inzage in de rapportage die ten grondslag ligt aan een individueel ambtsbericht. Van januari tot en met september 1997 werd dit verzoek 105 maal gedaan. Voor het grootste deel betrof het ambtsberichten over Iraanse en Zairese asielzoekers. Daarbij kwam men (op een uitzondering na) tot de conclusie dat de beperkte kennisneming, waarop door het Ministerie bij het overleggen van de achterliggende vertrouwelijke documenten altijd een beroep wordt gedaan, gerechtvaardigd is. De ene uitzondering betrof een geval waarin de rechter het niet nodig achtte de instantie waarbij navraag werd gedaan geheim te houden. Daarop heeft Buitenlandse Zaken zich genoodzaakt gezien van toekomstige onderzoeken in vergelijkbare gevallen af te zien.

Over het algemeen komen de rechtbanken ook steeds tot de conclusie dat het onderzoek zorgvuldig is geschied en dat het gestelde in het ambtsbericht door de onderliggende stukken wordt gedragen.

Door de Nationale Ombudsman werd begin 1997 ambtshalve een onderzoek ingesteld naar de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Dit onderzoek zal naar verwachting eind van dit jaar worden afgerond.

7.2 Algemene Ambtsberichten

Tussen de Staatssecretarissen van Justitie en Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt inhoudende dat de ambtsberichten over de belangrijkste landen van herkomst in principe elk half jaar zullen worden geactualiseerd en dat de ambtsberichten zullen worden opgesteld volgens een vaste indeling in onderwerpen.

De na overleg met Amnesty International en Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland opgestelde standaardindeling wordt thans voor alle daarvoor in aanmerking komende algemene ambtsberichten aangehouden. Dit heeft in de meeste gevallen tot een forse uitbreiding van de ambtsberichten geleid. De nadruk die in de afgelopen periode op verdieping en verbreding van de algemene ambtsberichten diende te worden gelegd heeft een groot beslag op de capaciteit van de betrokken afdeling gelegd, komende bovenop de extra werkzaamheden als gevolg van de sterke stijging van het aantal individuele onderzoeksverzoeken. Deze nieuwe opzet draagt er bovendien toe bij dat de ambtsberichten, eenmaal opgesteld op grond van dit stramien, gemakkelijker geactualiseerd kunnen worden, zodat ook de beoogde halfjaarlijkse herziening tenminste voor de belangrijkste landen van herkomst gerealiseerd kan worden.

Een belangrijk punt van aandacht blijft de noodzaak de onderbouwing van het oordeel in ambtsberichten duidelijk te maken. Met name zal in dat kader aandacht worden besteed aan de wijze waarop van de geraadpleegde, openbare bronnen gebruik is gemaakt. Voorts zal worden bezien hoe de presentatie van de verschillende ambtsberichten, die thans op kleine onderdelen nog afwijkingen vertoont, eenvormiger kan worden gemaakt.

In de brief van 16 september jl. aan uw Kamer (1997–1998, 19 637, nr. 271) bent u reeds ingelicht over de recente evaluatie van de werkafspraken inzake de totstandkoming van algemene ambtsberichten.

De regering legt thans de laatste hand aan een voorstel voor de tenuitvoerlegging van de motie van de heer Dittrich (D66) welke is aangenomen tijdens het plenair debat van 26 juni jl. om een Commissie in te stellen die op korte termijn voorstellen doet omtrent alle criteria, waaraan algemene ambtsberichten dienen te voldoen. U zult hierover zo spoedig mogelijk nader worden geïnformeerd.

7.3 Bestrijding illegale immigratie en fraude

In het eerste deel van deze rapportage is in hoofdstuk 4 een aantal maatregelen ter regulering van de instroom van asielzoekers aangekondigd. In dit verband wordt er op gewezen dat gedurende de afgelopen jaren op het terrein van de bestrijding van illegale immigratie en fraude reeds extra aandacht besteed is aan de betrokkenheid van de Nederlandse ambassades en consulaten bij de bestrijding van illegale immigratie en documentfraude. Daartoe is extra mankracht, in het kader van de intensivering van de controle uit hoofde van Schengen, ingezet ten behoeve van een zorgvuldige visumafgifte op de posten in Islamabad, Ankara, Teheran, Rabat en St. Petersburg.

Binnenkort zullen ook Londen, Paramaribo, Accra, Lagos, Warschau, Kiev, Islamabad, Peking en Moskou versterkt worden.

In een vijftal zgn. «probleemlanden» (Nigeria, Ghana, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek) worden sinds 1995 alle ter legalisatie aangeboden documenten ook inhoudelijk geverifieerd. Het gaat hier om documenten ten behoeve van aanspraken op sociale zekerheid, de burgerlijke stand e.d. Uitbreiding naar enkele andere landen wordt overwogen.

Daarnaast is sinds twee jaar de zgn. pool van immigratiemedewerkers operationeel, deels afkomstig van Buitenlandse Zaken, deels van de IND. Zij worden voor kortere of langere periode op verschillende standplaatsen ingezet afhankelijk van wisselende prioriteiten.

In de afgelopen periode betroffen deze plaatsingen:

- Peking en Shanghai, ten behoeve van onderzoek naar documentfraude, het systeem van de burgerlijke stand respectievelijk de opvangmogelijkheden voor alleenstaande minderjarige asielzoekers;
- Beiroet (werkterrein Libanon, Syrië, Jordanië en voorzover mogelijk Irak), ten behoeve van onderzoek in de regio naar mensensmokkel, resp. het voorbereiden van verwijdering van illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers;
- Nairobi, in verband met de instroom van illegale vreemdelingen uit Oost-Afrika, resp. verwijderingen naar Somalië;
- Teheran, ten behoeve van onderzoek naar authenticiteit van documenten in het kader van asielverzoeken, het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van algemene ambtsberichten, resp. het monitoren van Iraniërs en uitgeprocedeerde asielzoekers;
- Accra, ten behoeve van verificatie van aan de ambassade ter legalisatie voorgelegde documenten;
- Istanboel, ten behoeve van onderzoek naar mensensmokkel, e.e.a. naar aanleiding van de recent sterk toegenomen instroom van asielzoekers uit Irak en Afghanistan;
- Sri Lanka, met het oog op de monitoring van de terugkeer van afgewezen asielzoekers die binnenkort zal worden hervat op basis van met Sri Lanka gemaakte terugname-afspraken.

Tenslotte is door Buitenlandse Zaken in september een conferentie «Personenverkeer, visumverlenging en documentfraude» belegd voor medewerkers van ca. 60 posten die direct met hier bedoelde fenomenen te maken hebben. Diverse op de praktijk gerichte cursussen zijn verzorgd door medewerkers van Buitenlandse Zaken, de IND, de CRI, de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingendienst.

Het is de bedoeling jaarlijks een dergelijke bijeenkomst te beleggen, ook om directe contacten met de diverse in Nederland werkzame diensten mogelijk te maken.

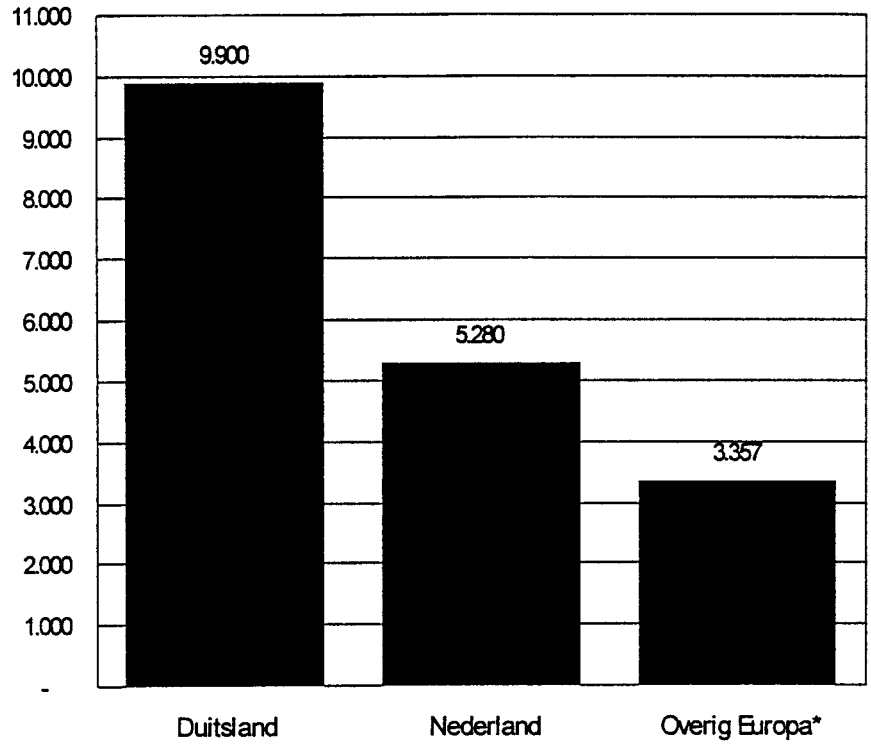
De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

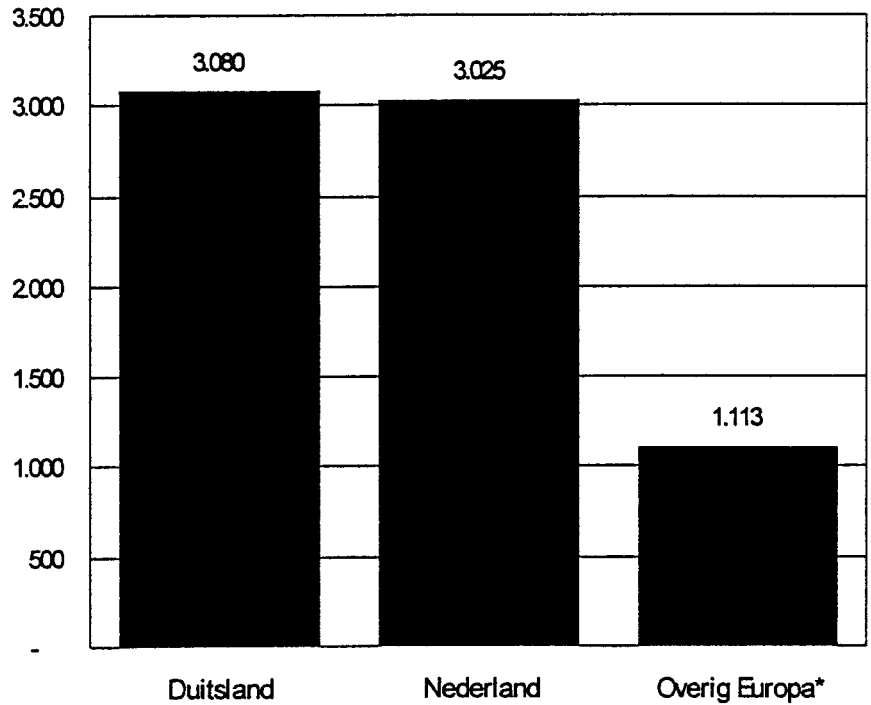
De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

BIJLAGE 1

Instroom Iraakse asielzoekers in Europa in 1997



Instroom Afghaanse asielzoekers in Europa in 1997



BIJLAGE 2

Asielinstroom in Nederland: 1996 t/m september 1997
Irak, Afghanistan en overige landen

