

Vergaderjaar 1997–1998

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 330

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 april 1998

Inleiding

In de Tweede halfjaarlijkse rapportage asielketen 1997 is aangekondigd dat de eerstvolgende rapportage rond april 1998 zou verschijnen. Door middel van deze **rapportage asielketen over de periode oktober 1997 tot en met februari 1998** wordt deze toezegging gestand gedaan. In de vorige rapportage was aangegeven dat de rapportage de periode van oktober 1997 tot en met maart 1998 zou beslaan. De benodigde informatie van alle ketenpartners over de periode tot en met maart zal echter pas medio april beschikbaar zijn. Aangezien het Kabinet er aan hecht Uw Kamer nog voor het reces van de vele ontwikkelingen in het asielbeleid uitvoerig op de hoogte te stellen, is er voor gekozen te rapporteren tot en met februari 1998.

Daarnaast is – conform het gestelde in de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 30 mei 1997 aan Uw Kamer – de jaarlijkse rapportage vluchtelingenbeleid geïntegreerd in deze rapportage en wordt u derhalve niet meer afzonderlijk toegezonden.

De rapportage valt daardoor dit keer uiteen in vier delen. Het eerste deel is gewijd aan de internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van het vluchtelingenbeleid in 1997. Het tweede deel is gewijd aan de instroomcijfers tot en met februari 1998, de instroomraming voor 1998 en de stand van zaken omtrent de reeds getroffen maatregelen, zowel nationaal als internationaal. Tevens zullen in dit deel aanvullende beleidsmaatregelen gepresenteerd worden. In het derde deel wordt zoals gebruikelijk aandacht besteed aan de voortgang binnen de asielketen aan de hand van de stand van zaken bij de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken. Tot slot zal in het vierde deel aandacht worden besteed aan de stand van zaken met betrekking tot de terugkeer.

I BELEIDSRAPPORTAGE OVER 1997

1.1 Internationaal

1.1.1. Algemene ontwikkelingen

De jaarcijfers van UNHCR inzake vluchtelingenstromen in 1997 zullen eerst eind mei 1998 verschijnen. Derhalve worden goeddeels de cijfers over het jaar 1996 gebruikt. Het aantal personen waaraan UNHCR hulp en bescherming verleende, nam in 1996 af tot 22,7 miljoen personen (1995: 27 miljoen). In 1997 leek het aantal vluchtelingen verder te dalen. Van de personen onder de hoede van UNHCR waren in 1996 er 13,2 miljoen aan te merken als vluchteling (1995: 14,7 miljoen), 4,8 miljoen als binnenlands ontheemd (1995: 5,4 miljoen), 3,3 miljoen als terugkeerders (1995: 4 miljoen) en 1,4 miljoen overigen (1995: 3,5 miljoen). Van de personen aan wie UNHCR hulp en bescherming verleent bevonden zich ultimo 1996 7,8 miljoen in Afrika ten zuiden van de Sahara, 5,3 miljoen in Zuidwest-Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten, 2,2 miljoen in voormalig Joegoslavië, 5 miljoen in de rest van Europa, 1,6 miljoen in Azië en 0,9 miljoen op het Westelijk Halfrond.

Hoewel ook 1997 nieuwe vluchtelingenstromen heeft opgeleverd (Democratische Republiek Congo, Albanië, Noord-Irak), zijn de groot-schalige uittochten van voorgaande jaren uitgebleven. In verschillende delen van de wereld heeft de situatie zich verder gestabiliseerd (Liberia). In andere gebieden is in 1997 een oplossing naderbij gekomen voor de conflicten die veelal de oorzaak zijn van de vluchtelingenstromen (Somalië). Wereldwijd vormen vluchtelingen en ontheemden nog geen kwart van het totaal aantal migranten. In de ontwikkelingslanden vormen migranten 1,6% van de bevolking; in de ontwikkelde landen 4,5% (cijfers 1993).

1.1.2. Europese Unie

Tijdens het Nederlandse Voorzitterschap (eerste helft 1997) vormde asiel en immigratie één van de prioriteiten in het programma voor de Derde Pijler van de Europese Unie (EU). De nadruk lag op verbetering van de praktische samenwerking. Het daaropvolgende Luxemburgse Voorzitterschap heeft deze aanpak voortgezet.

Aangenomen is een resolutie betreffende niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen. In deze resolutie zijn de minimumrechten voor minderjarige vreemdelingen opgenomen, maar Lid-Staten kunnen in gunstige zin afwijken.

Verder is een Raadsbesluit inzake de uitwisseling van informatie over hulp bij vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen totstandgekomen. Door middel van regelmatige informatie-uitwisseling over terugkeerprogramma's en de analyse daarvan, wordt beoogd deze programma's nader op elkaar af te stemmen.

Verder is besloten om de tenuitvoerlegging in de Lid-Staten van alle aangenomen besluiten op het terrein van asiel te evalueren.

In CIREA (CIBGA: Centrum voor informatie, beraad en gegevens-uitwisseling inzake asielaangelegenheden) en CIREFI (CIBGGI: Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie) is gewerkt aan de verbetering en uitvoering van praktische informatie-uitwisseling.

De besprekingen over een Europees systeem waarbij de Lid-staten vingerafdrukken van asielzoekers moeten gaan uitwisselen (EURODAC), konden ook in 1997 nog niet worden afgerond. Doel van een dergelijk systeem is de vaststelling van de voor behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke Lid-staat te vergemakkelijken. Tevens zou hiermee het verschijnsel van dubbele asielverzoeken («asylum-shopping») beter kunnen worden tegengegaan.

Diverse voorbereidende werkzaamheden met het oog op het van kracht worden van het Verdrag van Dublin per 1 september 1997 zijn onder Nederlands Voorzitterschap ter hand genomen.

Zowel onder Nederlands als Luxemburgs Voorzitterschap is met de landen van Midden- en Oost-Europa, in het kader van de gestructureerde dialoog, van gedachten gewisseld over asiel en immigratie aan de hand van een daartoe gemaakte inventarisatie van het EU «acquis».

De Europese Commissie heeft een voorstel ingediend voor een gemeenschappelijk optreden inzake de tijdelijke bescherming van ontheemden. De opvattingen tussen de Lid-Staten over dit voorstel bleken sterk uiteen te lopen en vooruitgang in de besprekingen kon dan ook niet worden bereikt. Nederland heeft er met de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en Oostenrijk voor gepleit dat een duidelijke koppeling wordt gelegd tussen tijdelijke bescherming en een regeling voor lastenverdeling.

Op initiatief van Nederland is een begin gemaakt van het voorbereiden van maatregelen gericht op de beheersing van de instroom van migranten uit Irak/Turkije. Een Plan van Aanpak is voorbereid door een werkgroep uit de diverse pijlers van de EU. Onder het Voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk (1e helft 1998) zal dit nader worden uitgewerkt. Daarin wordt mede het functioneren van de Dublin-overeenkomst betrokken.

Ook het Verdrag van Amsterdam bevat een belangrijke vernieuwing op het gebied van asiel en immigratie. Bepaald is dat in het EG-verdrag een nieuwe Titel wordt gecreëerd inzake «vrij verkeer van personen, asiel en immigratie». Deze nieuwe titel (III A) inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen wordt ondergebracht in de communautaire (EG) pijler. In deze titel wordt een duidelijk tijdspad neergelegd om de nodige maatregelen te nemen om te komen tot een communautaire aanpak op dit terrein. Tenslotte wordt de Schengen-samenwerking geïncorporeerd in de structuur van de EU.

1.1.2. UNHCR

De 48e zitting van de beheersraad van UNHCR (Executive Committee) stond in het teken van het thema repatriëring. Erkend werd dat UNHCR een rol kan spelen bij terugkeer, zoals in het geval van Bosnië. Begrip werd getoond voor het feit dat UNHCR gedwongen was geweest haar activiteiten in Oost-Congo op te schorten. In diverse interventies, waaronder die van Nederland werd uitvoerig ingegaan op de vluchtelingenproblematiek in het Grote Meren gebied.

In het algemeen werd de noodzaak van een grotere coherentie tussen politieke en humanitaire actie onderstreept. In de reconstructiefase diende, volgens veel delegaties, UNHCR geen grote rol te spelen en reconstructiehulp over te laten aan ontwikkelingsorganisaties. Met die organisaties zou UNHCR wel nauwgezet dienen samen te werken. Door een aantal (Westerse) delegaties werd UNHCR verzocht ook een rol te

spelen bij terugkeer van personen die niet (langer) in aanmerking komen voor internationale protectie.

1.1.3. Raad van Europa

De Raad heeft zich in 1997 op het gebied van migratie met name gericht op de uitwerking van het slotdocument van de Conferentie over migratie van de voor dit onderwerp verantwoordelijke ministers in de Raad van Europa, gehouden te Warschau (1996). Vermeldenswaard is de ontwikkeling van voorstellen voor een verbetering van «Managing migration in the wider Europe». In 1997 was dit alles nog in een voorbereidende fase. Naar verwachting zal nog dit jaar aan de hand van voorlopige resultaten een seminar over dit onderwerp worden gehouden.

1.1.4. Boedapest Groep

Van 14 tot en met 15 oktober 1997 vond te Praag in het kader van het Boedapest-proces een ministeriële conferentie plaats inzake de preventie van illegale immigratie. Het Boedapest-proces is het enige forum dat alle Europese staten verenigd, inclusief die Midden- en Oost-Europese landen die nog niet op de nominatie staan voor toetreding tot de EU. De conferentie heeft een aantal aanbevelingen aangenomen die in overeenstemming zijn met het huidige Nederlandse beleid. Deze aanbevelingen zijn dan ook primair bedoeld voor de beleidsontwikkeling op het gebied van illegale immigratie in de landen van Midden- en Oost-Europa. De belangrijkste aanbevelingen betreffen:

- de harmonisatie van de wetgeving in de strijd tegen mensensmokkel (definitie en strafbaarstelling);
- terugkeer naar land van herkomst en terug- en overnameovereenkomsten (samenwerking bij ongedocumenteerden en richting probleelanden, snelle verlening van laissez-passers, terugkeerprogramma's, toepassing EU-standaards);
- informatie-uitwisseling inzake illegale immigratie;
- technische en financiële steun aan landen in Middenen Oost-Europa;
- verdere samenwerking tussen deelnemende landen (follow-up implementatie van de aanbevelingen door middel van jaarlijkse rapportage).

1.1.5. IGC

Ook tijdens de jaarlijkse bijeenkomst («Full Round») van de Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), in 1997 te Washington, is van gedachten gewisseld over het thema terugkeer. Aandachtspunten in de discussie waren: de relatie met landen van herkomst, het sluiten van terugname-akkoorden en het treffen van praktische maatregelen.

In het najaar is een zgn. mini Full Round gehouden te Genève over actuele asielkwesties. De deelnemende landen onderstreepten de noodzaak van grotere samenwerking en van goede publieksvoorlichting. Erkend werd dat er sprake is van een blijvend migratieprobleem en dat de integriteit van het asielsysteem onder druk staat, met name door misbruik van de procedures.

1.1.6. IOM

Op 24 juni 1997 werd het verdrag tussen IOM en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de uitvoerende werkzaamheden van de organisatie in Nederland ondertekend. Dit verdrag vervangt de eerdere overeenkomst van 1 mei 1990, op basis waarvan door het Ministerie van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid (in het kader van de remigratie) en dat van Justitie (in verband met de vrijwillige terugkeer van afgewezen asielzoekers) met IOM werd samengewerkt. De samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in onderling overleg met IOM stopgezet. De voornaamste reden was dat de remigratieregelingen thans door de Sociale Verzekeringsbank worden uitgevoerd. Het nieuwe verdrag stelt het ministerie van Justitie in staat bovengenoemde samenwerking voort te zetten en biedt de mogelijkheid tot samenwerking op andere terreinen met IOM.

In het kader van de noodhulp heeft Nederland – uit middelen van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) – bijdragen aan IOM ter beschikking gesteld voor de uitvoering van hulpprogramma's in ondermeer Bosnië en Rwanda.

1.1.7. Implementatie van beleid op het vlak van migratie en ontwikkeling

Projecten

In de nota migratie en ontwikkeling van november 1996 is aangegeven dat het complexe karakter van de migratie- en vluchtelingenproblematiek een geïntegreerde benadering vereist op het terrein van 1) preventie, 2) toelating, opvang en bescherming en 3) terugkeer. OS levert aan activiteiten op genoemd vlak in de diverse landen en regio's van herkomst van migranten een belangrijke bijdrage. Daarnaast wordt met OS-middelen bijgedragen aan een aantal activiteiten die steun geven aan ontwikkelingsrelevante activiteiten van migranten die in Nederland verblijven/verbleven hebben. De belangrijkste drie projecten op dit vlak waaraan door OS steun wordt verleend zijn: kadervorming Suriname; allochtoon ondernemerschap en gefaciliteerde terugkeer van afgewezen asielzoekers (GTAA). De twee laatste projecten verkeren nog in de opstartfase. De uitvoering van de projecten ligt in belangrijke mate bij non-gouvernemental organisations en/of projectbureaus.

Binnen het departement van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking wordt bezien of er aanleiding bestaat om een bijdrage te leveren uit middelen voor ontwikkelingssamenwerking aan de terugkeer en herintegratie van legaal verblijvende migranten uit ontwikkelingslanden. Hierover vindt ook overleg met het ministerie van Binnenlandse zaken plaats (zie hierna onder remigratiebeleid).

EU voorzitterschap

In het kader van het voorzitterschap van de OS-Raad heeft Nederland als onderdeel van het thema coherentie (art. 130 V Verdrag van Maastricht geeft aan dat de Gemeenschap rekening houdt bij de uitvoering van beleid met de gevolgen die dit kan hebben voor de doelstellingen van het EU-OS-beleid) aandacht gevraagd voor het thema migratie en ontwikkeling. Een en ander leidde in juni 1997 tot een Raadsconclusie, waarbij met betrekking tot migratie en ontwikkeling werd geconcludeerd dat meer informatie hierover nodig is. De Raad heeft de Europese Commissie opgeroepen een expertbijeenkomst over het onderhavige thema te organiseren. De Raad benadrukt het belang van informatie-uitwisseling over zowel Zuid-Zuid als Zuid-Noord migratie en de gevolgen hiervan voor ontwikkelingslanden. Inmiddels heeft een eerste expertbijeenkomst plaatsgevonden. Tevens zijn er gezamenlijke bijeenkomsten geweest van de werkgroep migratie en die voor Afrika en Azië.

VN

Namens de EU heeft Nederland bij de februari jl. in New York gehouden VN-bijeenkomst over migratie en ontwikkeling, als follow-up van de International Conference on Population and Development (Cairo) onder andere het belang onderstreept van data-verzameling op het terrein van migratie en ontwikkeling en steun gegeven aan het voorstel om een technisch VN-symposium voor experts over migratie en ontwikkeling te houden. Dit symposium vindt eind juni 1998 plaats in Den Haag.

IOM

Tijdens het IOM-seminar over migratie, met als thema *managing international migration in developing countries*, werden de resultaten van *the IOM/UNFPA research project on emigration dynamics in developing countries* besproken. Binnen het beleidsgerichte IOM-project *a new international regime for orderly movements of people* is steun toegezegd voor het houden van een seminar tussen landen van herkomst en ontvangst over het terugkeervraagstuk; het hoofddoel is overeenstemming te bereiken over uitgangspunten over de terugkeer van verschillende categorieën migranten, in het bijzonder de vrijwillige terugkeer. Dit seminar zal in de loop van 1998 door IOM worden georganiseerd.

1.2. Nationaal

1.2.1. Belangrijkste landen van herkomst van de in Nederland verblijvende asielzoekers

De hierboven geschetste ontwikkeling van de wereldwijde vluchtelingensituatie heeft ook voor Nederland gevolgen: de instroom van asielzoekers uit sommige landen nam af, terwijl die uit andere landen toenam. In 1997 nam voor Nederland per saldo evenwel de totale asielinstroom met 50,7% toe tot 34 443 personen, dit in tegenstelling tot de algemene trend in de EU.

De belangrijkste landen van herkomst van in Nederland verblijvende asielzoekers waren in 1997 de volgende: Irak, Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, de FR Joegoslavië, Sri Lanka, Somalië, Iran, China, Turkije en Soedan. De meest actuele cijfers vindt u in tabel 2 in deel II van deze rapportage. In deze tabel wordt de top 10 van instroom in de verslagperiode (oktober 1997 tot en met februari 1998) weergegeven.

1.2.2. Hervestiging/uitgenodigde vluchtelingen

In 1997 werden 187 van de beschikbare 500 hervestigingsplaatsen benut. Voor een uitgewerkt overzicht verwijs ik u naar bijlage I bij deze brief. Het is in het afgelopen jaar niet mogelijk gebleken om in overleg met UNHCR voldoende aantallen voor hervestiging in aanmerking komende vluchtelingen te identificeren.

UNHCR kampt in toenemende mate met problemen bij het opstellen van voordrachten aan de tien landen die over een jaarlijks hervestigingsquotum beschikken. Daarom heeft UNHCR in het afgelopen jaar ook geen «Assessment for Global Resettlement Needs for Refugees» kunnen opstellen. Voorzover UNHCR zich nog in staat acht een betrouwbare schatting te maken van de jaarlijkse hervestigingsbehoefte (en officiële gegevens waren daar als gezegd in 1997 niet meer voor beschikbaar) kan niettemin worden gesteld dat het aantal vluchtelingen dat op basis van met hen gehouden interviews voor hervestiging in aanmerking komt, de

afgelopen jaren sterk is afgenomen, van 75 600 in 1991 naar 31 900 in 1995 en naar 20 000 in 1996.

Dat ook andere hervestigingslanden problemen ondervinden bij de uitvoering van het quotumbeleid, moge blijken uit het gegeven dat de VS en Canada er inmiddels toe zijn overgegaan Bosnische vluchtelingen die in Duitsland en Zwitserland verblijven, in hun quotum op te nemen.

Op basis van overleg met UNHCR is in 1997 besloten Soedanese vluchtelingen, verblijvend in Egypte en Ethiopië, te hervestigen. Daartoe werden naar beide landen selectiemissies ondernomen. Nederland was het eerste land dat op deze wijze is overgegaan tot de groepsgewijze hervestiging van Soedanezen. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat het hier relatief bescheiden aantallen betrof, aangezien de UNHCR-vertegenwoordigingen in beide landen niet volledig berekend waren op de extra werkzaamheden in de vorm van voorbereiding van individuele dossiers die de komst van de missies met zich meebracht.

Begin 1997 werd een selectiemissie naar Jordanië ondernomen voor de opname van daar verblijvende Irakese vluchtelingen.

Aan de drie missies werd deelgenomen door vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1.2.3. Wetsvoorstellen

Voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Leemtetwet, TK 1996–1997, nr. 25 172)

Het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 1994 (Vw.), waarin overwegend technische aanpassingen van de Vw. zijn opgenomen die mede voortvloeien uit de zogeheten statusnotitie¹, is op 18 december 1997 door Uw Kamer aanvaard en is thans aanhangig bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Hoger Beroep

Het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken² is op 22 december 1997 bij Uw Kamer ingediend. De nota naar aanleiding van het verslag is op 24 maart 1998 aangeboden. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt voorgesteld een beperkte vorm van hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in te voeren. Ingevolge dit wetsvoorstel staat hoger beroep alleen open in de bodemprocedure, waarin het gaat om de al dan niet toelating tot Nederland en wordt een aantal categorieën uitgesloten van hoger beroep. Hoger beroep wordt onder andere uitgesloten voor vreemdelingen die reeds toelating genieten op enige wettelijke grond en indien uitspraak is gedaan door een alleenrechtsprekende rechter in beroep nadat het bezwaar tegen een KONO-beschikking ongegrond is verklaard. Verder is geen hoger beroep mogelijk tegen conservatoire maatregelen en tegen uitspraken van een rechter in voorlopige voorziening waarin de rechter tevens uitspraak heeft gedaan in de hoofdzaak. Aan het instellen van hoger beroep wordt geen schorsende werking toegekend.

Koppelingswet

De wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunning te

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 19 637, nr. 178.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 829.

koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland is op 24 maart 1998 door de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanvaard en zal op 1 juli 1998 inwerkingtreden.

1.2.4. Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO)

Titel II, Hoofdstuk 7 van de SUO (de zgn. asielparagraaf) is in elk geval toegepast tot 1 september 1997, de datum waarop de Overeenkomst van Dublin voor de meeste EU-landen in werking trad. Dankzij het Protocol van Bonn van 26 april 1994 is de asielparagraaf met ingang van die datum buiten werking gesteld. In dit verband is het nog van belang te memoreren dat het Uitvoerend Comité in 1997 een aantal besluiten heeft genomen ten aanzien van de werking van de asielparagraaf. In de eerste plaats betrof het een besluit inzake een regeling voor de gedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot echtelieden of gezinsleden, dat het mogelijk maakt asielverzoeken van verschillende leden van eenzelfde gezin onder bepaalde omstandigheden door dezelfde Schengenstaat te laten behandelen. In de tweede plaats betreft een besluit tot verkorting van de termijn voor uitwisseling van informatie tussen de Schengenlanden tot één maand. In de derde plaats gaat het om een verklaring die inhoudt dat asielverzoeken die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin zullen worden afgehandeld conform de bepalingen van de SUO, ook als zij nog niet zijn afgehandeld op dat moment van inwerkingtreding van Dublin.

Over de eerste 3 kwartalen van 1997 zijn de volgende statistische gegevens over de toepassing van de asielparagraaf van de SUO voor Nederland beschikbaar. Daarbij zij overigens aangetekend dat het niet mogelijk is om deze gegevens uit te splitsen naar de nationaliteit van de betrokken asielzoeker. Cijfermateriaal over het vierde kwartaal 1997 en de eerste twee maanden van 1998 is nog niet beschikbaar.

Tabel 1 Overdrachtsverzoeken van Nederland aan andere Schengenlanden in de periode 1 januari–30 september 1997

Overdrachtsverzoeken	Totaal
Gelegd	2 657
Akkoord	1 944
Geweigerd	283
Openstaand	875
Overdracht	1 102

Tabel 2 Overdrachtsverzoeken van andere Schengenlanden aan Nederland in de periode 1 januari–30 september 1997

Overdrachtsverzoeken	Totaal
Gelegd	456
Akkoord	321
Geweigerd	104
Openstaand	21
Overdracht	270

1.2.5. Overeenkomst van Dublin

Op 1 september 1997 is de Overeenkomst van Dublin in werking getreden voor 12 van de 15 Lid-Staten van de EU. De Overeenkomst is op 1 oktober 1997 bovendien in werking getreden voor Zweden en Oostenrijk en op 1 januari 1998 ten slotte ook voor Finland. Over de eerste praktische ervaringen met de Overeenkomst van Dublin is Uw Kamer ingelicht bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 20 november 1997¹. Het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 291.

Britse Voorzitterschap bijvert zich inmiddels sinds 1 januari 1998 om de praktische toepassing van de Overeenkomst van Dublin te verbeteren en het heeft daartoe een uitgebreid actieprogramma opgesteld, dat onder meer voorstellen bevat tot het tegengaan van het verschijnsel van ongedocumenteerde asielzoekers, voor een versoepeling van de bewijslast voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor asielverzoeken en voor de uitwisseling van verbindingsambtenaren. Ook het Actieplan naar aanleiding van de toevloed van migranten uit Irak en het omliggende gebied dat de Algemene Raad op 26 januari 1998 heeft aangenomen bevat enige punten die betrekking hebben op een verhoging van de effectiviteit van de Overeenkomst van Dublin.

Hieronder volgt een overzicht van de statistische gegevens over de toepassing van de Overeenkomst van Dublin door en jegens Nederland in de laatste 4 maanden van 1997. Het is niet mogelijk een uitsplitsing te maken naar de nationaliteit van de betrokkenen. Tevens wordt erop gewezen dat het aantal overdrachtsverzoeken aanvankelijk langzaam op gang is gekomen, omdat er nog veel oude Schengenzaken moesten worden afgehandeld en omdat de uitvoeringsbepalingen voor Dublin pas vanaf medio september konden worden toegepast. Cijfermateriaal over de eerste twee maanden van 1998 is nog niet beschikbaar.

Tabel 3 Overdrachtsverzoeken van Nederland aan andere Dublinpartners in de periode 1 september 1997-1 januari 1998

Overdrachtsverzoeken	Totaal
Gelegd	940
Akkoord	657
Geweigerd	46
openstaand	178
overdracht	82

Tabel 4 Overdrachtsverzoeken van andere Dublinpartners aan Nederland in de periode 1 september 1997-1 januari 1998

Overdrachtsverzoeken	Totaal
Gelegd	112
Akkoord	59
Geweigerd	11
openstaand	18
overdracht	14

1.2.6. Vvtv-beleid

Bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 18 december 1997¹ wordt uiteengezet hoe beoordeeld wordt of de algehele situatie in een bepaald (deel van een) land aanleiding geeft tot het invoeren dan wel beëindigen van een vvtv-beleid. In het algemeen spelen altijd drie indicatoren een rol bij het voeren van een vvtv-beleid. De indicatoren zijn achtereenvolgens (1) de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld; (2) de activiteiten en standpunten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst indien en voorzover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst en (3) het beleid in de ons omringende landen alsmede andere internationale ontwikkelingen, waaronder in het bijzonder die in Europees verband. In het Algemeen overleg van 12 februari 1998 is over deze brief met Uw Kamer van gedachten gewisseld.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 19 637, nr. 308.

Per 1 januari 1997 waren er 8 landen waarin de algemene situatie in het gehele land of in delen daarvan dusdanig was dat voorwaardelijke vergunningen tot verblijf zijn verleend. Het ging om Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Burundi (per 23 maart 1996), Irak, Liberia (per 27 september 1996), Rwanda, Soedan en Somalië. Per 28 januari 1997 is bovendien een vvtv-beleid ingevoerd voor een tweetal categorieën Zairese asielzoekers.

In de loop van 1997 hebben zich vervolgens ten aanzien van Bosnië-Herzegovina, Liberia, Soedan en Somalië beleidswijzigingen voorgedaan.

Bij brief van 27 januari 1997¹ is het vvtv-beleid voor bepaalde categorieën Somalische asielzoekers beëindigd. Hierover is op 12 maart 1997 met Uw Kamer een Algemeen overleg gevoerd.

Bij brief van 24 maart 1997² is aangegeven dat het beleid dat (Zuid) Soedanese asielzoekers die opvang in Noord-Soedan hebben genoten of kunnen genieten niet in aanmerking komen voor een vvtv niet langer meer toepasselijk is. Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechts-eenheidskamer over Soedan van 29 mei 1997 is op 1 september 1997 besloten om Noordsoedanezen wederom in aanmerking te laten komen voor een vvtv.

Eind mei 1997 is het vvtv-beleid voor Bosnische asielzoekers met een asielaanvraag per of na 1 juni 1997 beëindigd. Bovendien is het vvtv-beleid voor Bosnische asielzoekers met een asielverzoek van voor 1 juni 1997 bij brief van 24 maart 1998 (kenmerk 666 741/98/DVB) deels gewijzigd.

Bij brief van 19 september 1997³ is het vvtv-beleid beëindigd voor de categorie Tutsi's afkomstig uit de Democratische Republiek Congo, maar is het vvtv-beleid voortgezet voor personen behorend tot in de provincies Noord- en Zuid-Kivu voorkomende bevolkingsgroepen, die onmiddellijk voorafgaand aan hun vertrek woonachtig waren in één van deze provincies en aangrenzende gebieden.

Bij brief van 27 maart 1998 is het vvtv-beleid voor Liberiaanse asielzoekers beëindigd.

Per 1 april 1998 komen derhalve asielzoekers afkomstig uit Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Burundi (per 23 maart 1996), een deel van Congo, Irak, Liberia (sinds 27 september 1996), Rwanda, Soedan en delen van Somalië in aanmerking voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

1.2.7. Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag voorziet in de uitsluiting van vluchtelingen van bepaalde categorieën personen. Bij brief van 28 november 1997⁴ heeft de Staatssecretaris van Justitie aangegeven in welke gevallen artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing wordt geacht, hoe de toepassing van artikel 1F zich verhoudt tot artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en artikel 15 van de Vreemdelingenwet, alsmede welke procedurele waarborgen de toepassing van artikel 1F met zich brengt. In de brief wordt nader ingegaan op de definitie van de categorieën personen, op de bewijslast en op de verhouding tot artikel 3 EVRM. Tevens wordt aangegeven dat gezinsleden van een persoon op wie artikel 1F van toepassing is, op grond van deze omstandigheid niet in aanmerking kunnen komen voor een afgeleide verblijfstitel. Op 28 januari 1998 is met Uw Kamer over deze brief gesproken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 19 637, nr. 235.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 19 637, nr. 251.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 272.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 295.

Overigens zal de Staatssecretaris van Justitie Uw Kamer in ieder geval zo spoedig mogelijk informeren over het nadere standpunt van UNHCR inzake de verhouding tussen artikel 1A en artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en haar reactie daarop.

1.2.8. Alleenstaande minderjarige asielzoekers

In overleg met Uw Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie een onderzoek naar de AMA-populatie in Nederland toegezegd. Bij brief van 24 maart 1998, kenmerk 685 721/98/DVB, is dit rapport aan Uw Kamer aangeboden. Dit rapport van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Leiden geeft nuttige informatie over de samenstelling van de AMA-populatie, vluchtmotieven, redenen voor de komst naar Nederland en het verloop van de asielprocedure. In het onderzoek is verder de mening gevraagd van een aantal voogden over het voorstel om de verblijfsstatus van AMA's te gaan herbeoordelen bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. In dezelfde brief gaat de Staatssecretaris van Justitie in op een aantal belangrijke ontwikkelingen op het AMA-beleidsterrein die nopen tot een evaluatie van het beleid. De ontwikkelingen betreffen een aantal zaken die in eerdere rapportages aan de orde zijn gesteld, zoals het leeftijdonderzoek. De uitvoering van dit onderzoek is na de uitspraak van de meervoudige kamer van de Rechtbank Den Haag op 2 april 1997 weer ter hand genomen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het leeftijdonderzoek dat met voldoende waarborgen is omkleed, kan dienen ter bepaling van de leeftijd en geen disproportionele belasting voor de vreemdeling vormt. Inmiddels is de uitvoering van het onderzoek gestagneerd omdat de arts die de leeftijdonderzoeken heeft verricht om verschillende redenen zijn werkzaamheden heeft stopgezet. Op dit moment wordt voortzetting van het onderzoek voorbereid.

Verder is door de IND in 1997 een interne audit verricht naar de kwaliteit van beslissingen in AMA-zaken. Uit deze audit is gebleken dat het huidige beleid ruimhartig wordt toegepast maar dat dit beleid onvoldoende instrumenten biedt om het oneigenlijk gebruik door asielzoekers van de AMA-procedure tegen te gaan.

In algemene zin heeft de Staatssecretaris van Justitie geconcludeerd dat er in toenemende mate een verschil van inzicht over het AMA-beleid tussen de betrokken disciplines bestaat en de uitvoering geconfronteerd wordt met belangrijke knelpunten. Om besluitvorming hierover zorgvuldig te laten plaatsvinden zal het AMA-beleid worden geëvalueerd.

1.2.9. Onderwijs

Alle in Nederland verblijvende kinderen in de leerplichtige leeftijd zijn naar Nederlands recht leerplichtig. In dit kader dienen kinderen van asielzoekers op basis van de Leerplichtwet van 1969 en haar territoriale werking ook onderwijs te volgen.

Asielzoekerskinderen in de decentrale opvang bezoeken een lokale basisschool in de gemeente. Asielzoekerskinderen in de centrale opvang worden ondergebracht in opvangcentra (OC) en asielzoekerscentra (AZC). Aangezien het in een opvangcentrum meestal gaat om een relatief groot aantal leerplichtige kinderen die niet zonder meer in de lokale scholen kunnen worden ondergebracht, zijn er voor kinderen in de centrale opvang specifieke (basis)onderwijsvoorzieningen getroffen. Deze zijn juridisch verbonden aan één van de scholen in de gemeente waar een AZC of OC is gevestigd. Het voortgezet onderwijs wordt over het algemeen verzorgd via de dichtstbijzijnde school voor voortgezet onderwijs.

1.3. Recente beleidsontwikkelingen

1.3.1. Afghanistan

Op 4 maart 1998 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Afghanistan. Het vorige algemene bericht van de Minister van Buitenlandse Zaken over Afghanistan dateert van oktober 1994. In het nieuwe ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken wordt ingegaan op de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. Het ambtsbericht is bijgesloten (Bijlage II)¹.

De veiligheidssituatie

In 1994 begonnen de Taliban aan hun opmars in Afghanistan. Het zuiden werd veroverd en in september 1996 werd de hoofdstad Kabul ingenomen. Thans zijn de Taliban in het bezit van driekwart van het Afghaanse grondgebied, inclusief Kabul. De Taliban hebben de plaats ingenomen van de strijdende mudjahedin-groeperingen. De rest van Afghanistan is in handen van de overige islamitische groeperingen en de uit Kabul verdreven regering van president Rabbani, die zich sinds mei 1997 verenigd hebben in de noordelijke coalitie, het United Islamic Front for the salvation of Afghanistan. Daarmee heeft de huidige strijd in Afghanistan zich thans ontwikkeld tot een strijd tussen enerzijds de Pashtun (Taliban) en anderzijds een gelegenheidscoalitie van Hazara's, Tadzjiken en Oezbeken.

Het jonge bewind van de Taliban heeft voor een zekere stabilisatie gezorgd. In de Talibangebieden zijn het willekeurige geweld en de chaos van de burgeroorlog beduidend afgenomen. Afpersing, overvallen en mishandelingen door lokale commandanten zijn afgenomen en soms zelfs tot te verwaarlozen proporties teruggebracht. Dit gaat echter ten koste van individuele vrijheden. Het oorlogsgeweld is teruggebracht tot relatief kleine delen van het land.

De mensenrechtensituatie

Zowel de Taliban als de partijen verenigd in de noordelijke coalitie maken zich schuldig aan het schenden van mensenrechten. Bij de Taliban gaat het met name om schendingen van het recht op een eerlijke procesgang, het recht op onderwijs, het recht op arbeid (van vrouwen) en gelijkheid tussen man en vrouw. Voor het noordelijk deel van Afghanistan geldt dat verschillende manschappen van noordelijke commandanten zich nog altijd schuldig maken aan indiscriminair geweld, berovingen en verkrachtingen. Het is dit type geweld dat in Taliban-gebied aanzienlijk is afgenomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken concludeert dat de mensenrechtensituatie nog immer slecht is. Met name de positie van de vrouw en de kwaliteit van de rechtspraak baren in dit verband zorgen. Met betrekking tot kwetsbare groepen dient naar het oordeel van de Minister van Buitenlandse Zaken vooral gedacht te worden aan personen die zich niet onderwerpen aan de in hun woonplaats vigerende autoriteit.

Standpunt inzake ontbreken overheidsgezag

Gelet op de informatie in het ambtsbericht over het gezag van de Taliban over het door hun beheerste gebied, is het Kabinet van oordeel dat er thans sprake is van feitelijk gezag in Afghanistan.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voortzetting huidig beleid

Gelet op de informatie in het ambtsbericht over de mensenrechtensituatie in Afghanistan en op het feit dat ons omringende landen niet, althans behoudens uitzonderlijke gevallen, afgewezen asielzoekers terugsturen, zal het Kabinet het vvtv-beleid voor Afghaanse asielzoekers vooralsnog voortzetten. Dit betekent dat uitgeprocedeerde Afghaanse asielzoekers nog immer in aanmerking komen voor een vvtv, behoudens contra-indicaties.

De Staatssecretaris van Justitie heeft de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om binnen drie maanden een nieuw ambtsbericht uit te brengen waarin onder meer zal worden ingegaan op het standpunt van UNHCR en nadere informatie zal worden verstrekt over het beleid van de Europese partners ten aanzien van de toelating en terugkeer van Afghaanse asielzoekers.

1.3.2. Iran

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 5 maart 1998 een ambtsbericht over de algemene situatie in Iran uitgebracht. Het ambtsbericht is bijgesloten (Bijlage III). Het ambtsbericht maakt melding van recente ontwikkelingen en gaat in op de reacties, geuit op de hoorzitting van 20 oktober 1997.

Conclusies nieuw ambtsbericht

De Minister van Buitenlandse Zaken concludeert dat hoewel het politieke klimaat in Iran in positieve zin aan verandering onderhevig is, die verandering zich nog onvoldoende heeft doorgezet om te komen tot wezenlijk andere conclusies dan geformuleerd in het ambtsbericht van 5 juni 1997. Enerzijds is nog steeds sprake van personen die vervolging of onmenselijke behandeling hebben te vrezen. Anderzijds is de terugkeer van hen, van wie een zorgvuldige procedure heeft uitgewezen dat zij niet tot genoemde categorieën behoren, niet op voorhand onverantwoord. De met Nederland vergelijkbare landen die met eenzelfde probleem worden geconfronteerd, gaan er alle van uit dat asielzoekers die na een zorgvuldige procedure worden afgewezen zonder bijzondere risico's te lopen naar Iran kunnen terugkeren.

UNHCR

De UNHCR heeft de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 24 februari 1998 (Bijlage IV) gemeld dat: «The Office has no grounds to object to the return to the Islamic Republic of Iran of Iranian nationals who, after due consideration of their applications in full and fair asylum procedures, have been found neither to qualify for refugee status nor to be in need of international protection».

Conclusies

Het nieuwe ambtsbericht bevestigt de conclusie van het eerdere ambtsbericht van 5 juni 1997. Gedwongen terugkeer naar Iran dient echter naar het oordeel van Uw Kamer – motie Van Oven *cs.* van 26 juni 1997 (TK 1996–1997, 25 386 en 19 637, nr. 22) – met extra waarborgen te worden omkleed. Gelet op de opstelling van de Iraanse autoriteiten ten aanzien van de monitoringsactiviteiten van de Nederlandse ambassade te Teheran bestaat thans geen zekerheid over de uitvoerbaarheid van de motie Van Oven *cs.*

Het Kabinet wenst de consequenties hiervan nader met het parlement te bespreken. Waarborgen kunnen ook een rol spelen bij enkele andere landen, waarbij extra zorgvuldigheid bij de terugkeer is geboden. Daarom heeft het Kabinet besloten een algemene notitie over de mogelijkheden en onmogelijkheden van waarborgen voor veilige terugkeer voor te bereiden. Deze zal u binnenkort worden toegezonden.

Daadwerkelijke terugkeer is overigens ook nog niet mogelijk omdat daarvoor nadere bespreking met de Iraanse autoriteiten nodig is, ter verkrijging van medewerking bij gedwongen terugkeer.

De conclusie is thans dat én een nadere standpuntbepaling over monitoring én de uitkomst van het overleg met de Iraanse autoriteiten moet worden afgewacht. Tot die tijd wordt het beleid van de afgelopen maanden voortgezet.

II. INSTROOM ASIELZOEKERS EN MAATREGELEN TER BEPERKING

2.1. Instroomcijfers tot en met februari 1998 en instroomraming 1998

Uit de instroomcijfers over de eerste twee maanden van 1998 blijkt dat de instroom ten opzichte van eind 1997 enigszins gedaald is. Hoewel het nog te vroeg in het jaar is om hieruit definitieve conclusies te trekken, lijkt het er op dat de eerste resultaten van de in 1997 aangekondigde en gedeeltelijk reeds in gang gezette maatregelen zichtbaar worden.

De verwachting is dat de getroffen beleidsmaatregelen een feitelijke vermindering van de instroom in 1998 teweeg zal brengen. Zoals bekend, was de instroom in 1997 bijna 34 500, voor 1998 wordt rekening gehouden met een instroom van 32 500. De sterke groei in de instroom die zich in de laatste maanden van 1997 voordeed is in ieder geval tot staan gebracht. Niettemin blijft de instroom van asielzoekers in vergelijking met begin 1997 alsmede in vergelijking met andere Europese landen hoog en is het Kabinet van oordeel dat er een aantal beleidskeuzes voor de korte en (middel)lange termijn gemaakt dienen te worden. In paragraaf 2.5 wordt daar nader op ingegaan.

Aangetekend dient te worden dat de instroom van asielzoekers steeds weer grilliger blijkt dan ten behoeve van het optimaal functioneren van de asielketen gewenst zou zijn. Daarom is besloten om ten behoeve van de behandelorganisaties (IND, rechtshulp, Vreemdelingenkamers en tolkencentra) aanvullende middelen ter beschikking te stellen. Mocht in de komende periode blijken dat de instroomraming van 32 500 te laag is, dan zal de raming in de loop van het jaar worden aangepast.

Tabel 5 Instroom asielzoekers periode oktober 1997–februari 1998

Maand	Aantal
Oktober 1997	3 956
November 1997	3 104
December 1997	3 780
Januari 1998	3 080
Februari 1998	2 543
Totaal	16 463

Tabel 6 Top 10 instroom oktober 1997–februari 1998

Land	Aantal
Irak	4 395
Afghanistan	3 215
Bosnië	943
Joegoslavië	915
Iran	732
Somalië	670
Turkije	572
Soedan	426
China	316
Sri Lanka	224

2.2. Toestroom Bosniërs uit Duitsland

Op 11 maart 1998 heeft Uw Kamer de Staatssecretaris van Justitie verzocht om nadere informatie over de toestroom van Bosniërs uit Duitsland.

In 1997 hebben 1968 Bosniërs in Nederland asiel aangevraagd. In datzelfde jaar zijn op basis van het Verdrag van Dublin 739 claims voor terugname gelegd bij de BRD. Van dit aantal is in 525 gevallen door de BRD positief gereageerd op het verzoek tot overname.

Uit het cijfermateriaal van de IND blijkt verder dat in 1997 1086 Bosniërs Nederland hebben verlaten.

Met de BRD zijn in juni 1997 afspraken gemaakt voor versnelde behandeling van claims met betrekking tot personen, afkomstig uit Bosnië. Deze afspraken behelzen dat binnen 8 uur na het indienen van de claim de Duitse autoriteiten uitsluitsel geven over het al dan niet honoreren van de claim. Overigens worden alleen evidente zaken bij de Duitse autoriteiten voor versnelde behandeling aangemeld. Dit zijn zaken waarin de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek duidelijk bij Duitsland ligt en waarin voor Nederland geen aanleiding bestaat om deze verantwoordelijkheid over te nemen wegens humanitaire overwegingen of de «tenzij-clausule» van artikel 15b, lid 1, sub a. van de Vreemdelingenwet toe te passen. Het aantal Bosniërs dat via deze versnelde procedure kan worden overgedragen is inmiddels sterk afgenomen. Op dit moment betreft dit nog enkele gevallen per maand.

De toestroom van Bosniërs blijft ook in 1998 hoog. In januari en februari 1998 hebben 355 Bosniërs in Nederland asiel aangevraagd.

2.3 Voortgang van ingezette maatregelen nationaal

Naar aanleiding van de hoge instroom van Iraakse Koerden is de Tweede Kamer op 20 november 1997¹ geïnformeerd over een aantal te treffen maatregelen ter beperking van de instroom. Teneinde deze maatregelen te implementeren is bij de IND een projectorganisatie ingericht.

Deze projectmatige aanpak, waar ook Buitenlandse Zaken bij betrokken is, richt zich op de volgende speerpunten:

- een strakkere uitvoering van reeds bestaande beleidsregels (met name op het terrein van de gezinshereniging en MVV-verlening);
- de aanpak van mensensmokkel;
- het stationeren van immigratiemedewerkers op buitenlandse posten;
- intensivering MTV en grensbewaking;
- intensivering van de internationale informatie-uitwisseling;
- een projectmatige wijze van behandeling van asielaanvragen van personen met de Iraakse en Afghaanse nationaliteit;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 289.

- onderzoek naar de mogelijkheid toerekenbare documentloosheid van asielzoekers tegen te gaan;
- analyse reisroutes, alsmede vergroten inzicht in en rondom Irak.

In de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 12 januari 1998¹ is Uw Kamer een eerste keer geïnformeerd over de voortgang bij de implementatie van de maatregelen. In aanvulling op deze brief kan nog het volgende gemeld worden.

Striktere uitvoering gezinsherenigingsbeleid Inmiddels zijn instructies uitgegaan met betrekking tot de strakkere uitvoering van het gezinsherenigingsbeleid en de MVV-verlening. Het gaat hier om instructies aan de IND en aan de posten in het buitenland. In de praktijk zal dit betekenen dat – voor dat tot afgifte van een MVV wordt overgegaan – met name de beweerde gezinsband tussen de reeds toegelaten vreemdeling en degene die om toelating verzoeken nauwgezet onderzocht zal worden.

Landendesk Irak

De inmiddels zowel bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken als bij de IND opgezette landendesk Irak draagt er toe bij dat alle Iraakse asielaanvragen nauwgezet onderzocht worden.

Taskforce mensensmokkel

In december 1997 heeft de Ministerraad besloten tot de instelling van een taskforce mensensmokkel. Deze taskforce richt zich niet alleen op de strafrechtelijke kant, maar evenzeer op het tot stand brengen van een adequate informatie-uitwisseling tussen diverse uitvoerende diensten. Dit laatste in verband met de ondermijning van het Nederlandse toelatingsbeleid als gevolg van mensensmokkel. Aan de wijze waarop de operationele aanpak van mensensmokkel gestalte dient te krijgen is inmiddels in overleg tussen de betrokken diensten (Openbaar Ministerie, Politie, Koninklijke marechaussee en IND) uitvoering gegeven. Naast een afzonderlijke OM-unit, belast met mensensmokkel zal het kernteam Noordoost Nederland worden uitgebreid, teneinde in concrete opsporingscapaciteit voor dit specifieke doel te kunnen voorzien.

Verder zal de Unit mensensmokkel, een samenwerkingsverband van de diverse uitvoerende diensten en ondergebracht bij de divisie Centrale Recherche Informatiedienst van het Korps Landelijke Politie Diensten, versterkt worden. Deze Unit heeft als hoofdtaak het bijeenbrengen, optimaliseren en weer ter beschikking stellen van informatie op het onderhavige terrein. Mede gelet op de recente besluitvorming in de Overlegvergadering tussen de minister van Justitie en het college van Procureurs-generaal zal Uw Kamer hierover binnen afzienbare termijn middels een separate brief uitgebreid worden geïnformeerd.

Wetsvoorstel ongedocumenteerden

Het wetsvoorstel met betrekking tot ongedocumenteerde asielzoekers is op 25 maart jl. voor spoedadvies aan de Raad van State gezonden.

Intrekken A-statussen

Met de procedures die uiteindelijk dienen te leiden tot het intrekken van A-statussen bij de zogeheten «vakantiegangers» is een aanvang gemaakt. Gezien de complexiteit en gevoeligheid van de materie dient een en ander zorgvuldig plaats te vinden. Op korte termijn zijn de eerste resultaten te verwachten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 309.

Intensivering MTV en grensbewaking

Zoals in hogergenoemde brief van 12 januari jl. aan Uw Kamer is aangegeven, heeft het Kabinet besloten om additionele financiële middelen vrij te maken van in totaal 75 mln. gulden ten behoeve van een Schengen-conforme grensbewaking en een verdere intensivering van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Tevens werd besloten tot de instelling van een regiegroep op hoog ambtelijk niveau, onder voorzitterschap van Justitie. De regiegroep is belast met de algehele coördinatie en aansturing op hoofdlijnen van het MTV en de grensbewaking. Inmiddels is met de uitwerking van het plan van aanpak intensivering MTV een aanvang gemaakt, met inbegrip van de werving van benodigd personeel.

Projectmatige wijze van behandeling van asielaanvragen van personen met de Iraakse en Afghaanse nationaliteit

De uitbreiding van de behandelcapaciteit van de IND is inmiddels in gang gezet. De uitbreiding van het AC-Zevenaar wordt voor 1 juli van dit jaar afgerond. De verbouwingsplannen voor het AC-Rijsbergen zijn thans in voorbereiding. De aparte projectorganisatie ten behoeve van 10 000 aanvragen op jaarbasis wordt volgens plan eveneens op 1 juli a.s. gerealiseerd. Daarbij wordt aangetekend dat een volledige operationele situatie pas eind 1998 bereikt zal worden. Extra voorraadvorming gedurende 1998 is dan ook onvermijdelijk.

2.4. Voortgang ingezette maatregelen internationaal

Europese Unie

Bij brief van 12 januari 1998¹ is Uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken in EU- en Schengenverband met betrekking tot de problematiek van de instroom van Iraakse asielzoekers. In aanvulling hierop is nog het volgende te melden.

De Algemene Raad heeft tijdens zijn vergadering van 26 en 27 januari jl., een actieplan aangenomen inzake de toevloed van migranten uit Irak en het omliggende gebied (Doc. 5573/98 ASIM 13 EUROPOL 12). Dit actieplan – u toegezonden als bijlage bij brief van 5 februari jl². – bevat 43 afzonderlijke punten. Het bevat de volgende onderdelen:

- een analyse van de oorzaken en origines van de instroom;
- de ontwikkeling van een actie-georiënteerde dialoog met Turkije en met de UNHCR;
- ervoor zorgdragen dat humanitaire hulp een effectieve bijdrage levert;
- een effectieve toepassing van asielprocedures;
- het voorkomen van misbruik van asielprocedures;
- de aanpak van de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit;
- bestrijding van illegale immigratie;
- zorgdragen voor een coherente en gecoördineerde toepassing, monitoring en evaluatie.

Over de voortgang van de besprekingen in de Algemene Raad heeft de Minister van Buitenlandse Zaken u geïnformeerd in zijn brieven van 9 december 1997 en 30 januari 1998. Over de resultaten van de Algemene Raad van 30 maart jl. waar het EU actieplan wederom op de agenda staat, wordt Uw Kamer een dezer dagen ingelicht.

De uitvoering van het EU Actieplan wordt momenteel in de verschillende ambtelijke werkgroepen onder de Tweede en Derde Pijler voortvarend ter hand genomen. Over de voortgang en de besprekingen in de JBZ-Raad is Uw Kamer geïnformeerd bij brieven van 5 februari 1998 en 1 april 1998.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 309.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 23 490, nr. 89.

Voor Nederland hebben vooral de spoedige afronding van de onderhandelingen over de Eurodac-Overeenkomst, het onderzoek naar bilaterale uitwisseling van vingerafdrukken voordat Eurodac in werking is én de verbetering van de effectiviteit van de Overeenkomst van Dublin hoge prioriteit.

Schengen

Tijdens zijn vergadering van 15 december 1997 heeft het Uitvoerend Comité van Schengen een speciale Schengen Task Force in het leven geroepen. Over dit besluit is Uw Kamer nader geïnformeerd door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bij brief van 4 februari 1998. De Task Force werkt concrete ondersteunende maatregelen uit met betrekking tot de versterking van de buitengrenscontrole.

Het gaat daarbij onder meer om de volgende maatregelen:

- versterking van de inreiscontroles aan de buitengrenzen, door de inzet van additionele personele en moderne technische hulpmiddelen;
- beveiliging van de niet-openbare zones op de luchthavens met betrekking tot extra-Schengenvluchten en transferpassagiers; parallelle maatregelen in de havens met internationaal verkeer;
- wederzijdse steun bij de opleiding en bijscholing van het met de controle op de luchthavens en in de haven belaste personeel en van het personeel der luchtvaartmaatschappijen;
- intensivering van de praktische samenwerking tussen politiediensten en grensbewakingsautoriteiten;
- uitvoering van voorafgaande controles op risico-opslagplaatsen.

De Task Force komt thans eens per twee weken bijeen en heeft daarbij nadere invulling gegeven aan de afgesproken prioriteiten:

- Het organiseren van informatie-uitwisseling en praktische samenwerking tussen politie-autoriteiten en grensbewakingsautoriteiten en tussen liaison officers in derde landen;
- Specificeren van pre-boarding checks op vertrekpunten met verhoogd risico;
- Wederzijdse bijstand in de training/opleiding van personeel door bilaterale uitwisselingsprogramma's.

Bijeenkomst politiefunctionarissen in Rome

Op 3 februari jl. vond een bijeenkomst van politiefunctionarissen in Rome plaats. Deze bijeenkomst in aanwezigheid van Turkse politiefunctiefunctionarissen was gericht op de praktische uitwerking van de op 8 januari jl. vastgestelde «Declaration of intent». Als voornaamste conclusies kunnen genoemd worden:

- vaststelling lijst van nationale contactpunten;
- initiatieven van deelnemers met betrekking tot intensivering grenscontroles;
- bereidheid van Turkse zijde om bilateraal tot uitwisselingsprogramma's te komen;
- belang van accurate en snelle gegevensuitwisseling ook voor wat betreft vingerafdrukken.

De praktische uitwerking van voornoemde conclusies zal ook door de Schengen Task Force geschieden.

2.5. Beleidskeuzes

Uit de hierboven gepresenteerde cijfers blijkt dat de instroom zich gestabiliseerd heeft, waardoor er vooralsnog vanuit gegaan wordt dat de instroom in 1998 zich zal bewegen rond het verhoogde niveau van 1997.

Dit betekent evenwel dat de druk in 1998 op de uitvoeringsorganisaties en de Vreemdelingenkamers onverminderd hoog zal blijven. De voorraden bij zowel IND als Vreemdelingenkamers lopen op en het kost moeite om de instroom bij te houden.

Bij het COA wordt sedert medio 1997 met man en macht gewerkt aan het verwerven van extra opvangcapaciteit. De Staatssecretaris van Justitie heeft Uw Kamer bij brief van 10 februari jl.¹ op de hoogte gebracht over de zorgelijke situatie bij de opvang van asielzoekers. In hoofdstuk 3.1.2 wordt u geïnformeerd over een aantal maatregelen die getroffen zijn om het opvangsysteem beheersbaar te houden.

Naar het oordeel van het Kabinet dient er daarom een aantal beleidskeuzes gemaakt te worden die binnen de asielketen tot meer structurele aanpassingen leiden. Het moge duidelijk zij dat naarmate de beleidskeuzes fundamenteler van aard zijn, het langer duurt vooraleer concrete resultaten verwacht mogen worden. Hieronder worden de beleidskeuzes gepresenteerd in oplopende volgorde qua tijdsbeslag en complexiteit.

Operationele buffer uitvoeringsorganisaties

In de huidige kaders voor 1998 en volgende jaren is een structureel bedrag opgenomen voor een «stand-by buffer» bij de IND en de opvang. Het gaat hier om de kosten die gemaakt worden om in staat te zijn in betrekkelijk korte tijd capaciteit operationeel te kunnen maken. Op het moment dat een beroep moet worden gedaan op deze buffer zijn aanvullende middelen noodzakelijk om de buffer feitelijk operationeel te maken. Bij de IND moet men denken aan personeel dat beschikbaar en opgeleid is en periodiek wordt bijgeschoold. Op het moment dat het personeel daadwerkelijk ingezet wordt, dienen aanvullende middelen beschikbaar gesteld te worden. Over de buffer ten behoeve van de opvang is Uw Kamer reeds eerder geïnformeerd².

In de afgelopen jaren heeft de bedrijfsvoering van met name de IND (maar ook die van de Vreemdelingenkamers) te maken gehad met groei en krimp: aanvullend personeel kon slechts voor korte tijd ingehuurd worden en omdat geen zekerheid gegeven kon worden aan dat personeel, was het verloop groot. Dit leidde ertoe dat een relatief grote inspanning geleverd moest worden op het gebied van opleiding en begeleiding door de staande organisatie. Dit probleem kan ondervangen worden door de behandelorganisaties gedurende langere tijd (3 jaar) zekerheid te geven over voldoende middelen ten behoeve van een efficiëntere bedrijfsvoering: het personeel kan meer zekerheid worden geboden en investeringen (in opleidingen en dergelijke) leveren meer rendement op. Voor de komende jaren is uitgegaan van een vaste formatie voor de verwerking van de instroom van 40 000 asielaanvragen. Voor de extra capaciteit die nodig is voor het bijhouden van de hogere instroom worden tijdelijke krachten ingezet.

Thans zijn bij Voorjaarsnota 1998 middelen uitgetrokken voor de behandelorganisaties (IND, Vreemdelingenkamers, rechtshulp en tolkencentra) ten behoeve van een operationele buffer gedurende een periode van 3 jaar.

Verhoging rendement aanmeldcentra

In 1994 is het AC-model geïntroduceerd teneinde evident kansloze asielaanvragen binnen 24 uur als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te kunnen afdoen. Deze asielzoekers hebben geen recht op opvang.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 313.

² Zie de Tweede halfjaarlijkse rapportage asielketen 1997 alsmede de brief van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 27 mei 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 19 637, nr. 256.

Sinds de inwerkingtreding van het AC-model neemt het aantal asiel-aanvragen dat als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk wordt afgedaan gestaag af (was 14%, is thans 9%). Asielaanvragen zijn complex van aard en doorgaans is veel onderzoek vereist. Het Kabinet is dan ook voornemens de verlenging van de AC-procedure (van 24 naar 48 uur) zo spoedig mogelijk, doch niet eerder dan 1 mei a.s. door te voeren. Thans worden de voorwaarden en gevolgen uitgewerkt van deze verlenging. Het langere onderzoek dient er in ieder geval toe te leiden dat in het merendeel van de gevallen de nationaliteit en identiteit kan worden vastgesteld, dat wordt beoordeeld of een Dublinclaim kan worden gelegd, dat vingerafdrukken worden uitgewisseld en dat het departement van Buitenlandse Zaken direct voor eventueel nader onderzoek en het uitbrengen van individuele ambtsberichten wordt ingeschakeld.

Het AC-model heeft mede zijn effectiviteit te danken aan constructieve samenwerking tussen alle betrokken actoren, van IND tot rechtshulp. Verdere aanpassingen van het model zullen in nauw overleg met alle betrokkenen doorgevoerd worden.

Opvangmodel

De opvangproblematiek zoals die zich thans manifesteert, is ontstaan als gevolg van een tweetal omstandigheden die slechts ten dele of niet in voldoende mate te beïnvloeden zijn. In de eerste plaats betreft dit de duur van de asielprocedure. In de tweede plaats is het huidige model kwetsbaar bij een onverwachte piek in de instroom, zoals die zich in de tweede helft van 1997 manifesteerde. Door het wegvallen van de decentrale opvang – overigens met alle voordelen van dien voor de uitplaatsing van statushouders – dient een piek in de instroom geheel en al door middel van centrale opvang verwerkt te worden.

Het Kabinet is derhalve voornemens om een interdepartementale werkgroep te belasten met het uitwerken van een aantal modaliteiten die tegemoet komen aan de hierboven geconstateerde problematiek, zonder de voordelen daarvan te verliezen. Gezien de nauwe inhoudelijke relatie tussen beide activiteiten zal de werkgroep tevens de evaluatie van het zgn. «Nieuw Toelatings- en OpvangModel» (NTOM) ter hand nemen. De werkgroep zal zich tevens buigen over de voor- en nadelen om bepaalde categorieën asielzoekers – gedacht kan worden aan asielzoekers die een 2e, 3e of volgend asielverzoek indienen, of asielzoekers ten aanzien van wie een Dublinclaim gelegd wordt – opvang te onthouden dan wel in aangepaste, sobere opvangregimes onder te brengen.

Ter uitwerking van het voornemen zoals is verwoord in de Rijksbegroting 1997 inzake structurele opvangcapaciteit¹ zal de werkgroep met een voorstel komen. De werkgroep zal vóór 1 juli a.s. rapporteren.

III. STAND VAN ZAKEN

3.1 Justitie

3.1.1. Immigratie- en Naturalisatiedienst

In de begroting voor 1997 werd ervan uitgegaan dat de instroom op 30 000 zou uitkomen. De instroom is in 1997 bijna 5 000 hoger uitgevallen. Omdat de hogere instroom zich pas in de laatste maanden voordeed en het niet mogelijk was de organisatie in hetzelfde tempo te laten meegroeien, zijn in 1997 niet alle asielaanvragen behandeld. Ten aanzien van met name de aanvragen uit Irak is sprake van de noodzaak tot

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 33.

uitgebreid onderzoek, waardoor doorlooptijden langer worden en het aantal beslissingen tijdelijk achter blijft.

Ook het aantal bezwaarzaken is door de hogere instroom toegenomen. De zaken waarbij het eerste asielverzoek in 1994 is ingediend, betreffen voor het merendeel zaken waarbij inmiddels de procedure is doorlopen en heropend zijn omdat de bezwaarzaken in beroep nietig zijn verklaard.

Tabel 7 Stand van zaken IND

Nog te behandelen IND	1 januari 1997	1 mei 1997	1 oktober 1997	1 maart 1997
asiel eerste aanleg	3 300	5 000	5 400	9 300
asiel bezwaar 1994	4 500	3 350	1 750	900
asiel bezwaar 1995, 1996, 1997, 1998	4 900	5 250	7 100	8 300
asiel bezwaar totaal	9 400	8 600	8 850	9 200

Reorganisatie IND

Het jaar 1997 heeft ook in het teken gestaan van het kwaliteitstraject IND '98. De daarin verwoorde toekomstvisie en de bevindingen uit diverse onderzoeken naar het functioneren van de IND hebben richting gegeven aan een structuur- en cultuurverandering van de IND. Het hoofddoel van IND '98 is het realiseren van een open, vakkundige en betrouwbare organisatie. Subdoelen zijn:

1. verbeterde regulering van migratiestromen door een vergroot inzicht in relevante ontwikkelingen en de realisatie van een verbeterde regie in de vreemdelingenketen;
2. kwaliteitsverbetering op het terrein van personeel, management, besluitvorming, bedrijfsprocessen en infrastructuur;
3. versterking van besliskundig vermogen van medewerkers.

In januari 1998 is de formalisering van de hoofddirectiestructuur tot stand gekomen evenals de vorming van product- en resultaatverantwoordelijke eenheden. Er zijn units gevormd die het dossier tijdens het totale proces (met uitzondering van procesvertegenwoordiging) in behandeling houden. Hiermee wordt nagestreefd dat voor betrokkenen duidelijk is welke eenheid kan worden benaderd voor informatie of overleg in individuele zaken. Daarnaast staat 1998 in het teken (zoals dat ook in 1997 het geval was) van opleiding en ontwikkeling van leidinggevenden en medewerkers.

3.1.2. Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Algemene situatie in de opvang

Tijdens verschillende gelegenheden is Uw Kamer in de afgelopen periode geïnformeerd over de situatie ten aanzien van de centrale opvang capaciteit. De laatste keer dat dit uitgebreid gebeurde was in eerder genoemde brief van 10 februari jl.¹. In die brief meldde de Staatssecretaris van Justitie onder andere dat het COA sinds juli 1997 een bijzonder grote krachtsinspanning moest leveren om aan de toegenomen capaciteitsbehoefte te voldoen. De conclusie die in deze brief werd getrokken was dat het COA voor de korte termijn slechts in staat is aan haar opdracht te voldoen indien gemeentebesturen in hoog tempo meewerken aan het inrichten van voldoende opvangplaatsen, alsmede aan de zgn. «tussenhuisvesting» van nog niet bemiddelde statushouders die in afwachting zijn van definitieve huisvesting. Verder werd medegedeeld dat

¹ Tweede Kamer, 1997–1998, 19 637, nr. 313.

voor de iets langere termijn de situatie penibel is en de grenzen in zicht komen om binnen de huidige condities nog voldoende opvangcapaciteit te kunnen realiseren.

Cijfermatige gegevens

De centrale opvangcapaciteit is sinds juli 1997 gegroeid met 7000 plaatsen tot 38 000 op 1 januari van dit jaar. Vanaf 1 januari wordt het steeds moeilijker om de benodigde extra plaatsen te verwerven. In de periode 1 januari 1998 tot 1 april 1998 heeft COA 5200 opvangplaatsen verworven en verliepen er 4100 opvangplaatsen. Per saldo leverden deze 9300 mutaties 1100 plaatsen op. Op 1 maart van dit jaar bedroeg dat saldo nog 1500 plaatsen. Op dit moment stagneert de capaciteitsgroei ondanks het feit dat de behoefte aan extra opvangplaatsen onverminderd groot blijft. De bezetting neemt hierdoor toe tot bijna 100% van de opvangcapaciteit. Het blijkt steeds moeilijker te worden om de benodigde plaatsen op tijd te realiseren.

Tabel 8 Bezetting centrale opvang asielzoekers naar nationaliteit

Nationaliteit	Totaal
Irak	8 987
Afghanistan	5 529
Iran	4 210
Somalië	2 881
Joegoslavië	1 888
Bosnië-Herzegovina	1 493
Sri Lanka	1 399
Soedan	1 219
Turkije	1 109
Zaire	966
Overige	9 207
Totaal	38 888

Getroffen maatregelen

Het bestuur van het COA heeft de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 27 maart 1998 gemeld dat de druk op de bestaande opvangvoorzieningen zodanig is toegenomen dat een capacitaire noodsituatie als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 1997) is ontstaan. Naar aanleiding van deze brief heeft het Kabinet besloten tot een aantal maatregelen. Deze maatregelen hebben ten doel om het opvangsysteem maximaal intact te houden voor asielzoekers die daadwerkelijk recht op opvang hebben en tegelijkertijd het COA in staat te stellen het systeem beheersbaar te houden.

1. Uitplaatsing statushouders

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van VROM zal in samenwerking met het bestuur van de VNG en het IPO aan alle gemeenten verzocht worden om medewerking te verlenen aan het versneld uitplaatsen van statushouders uit de centrale opvang. Het gaat hierbij niet alleen om statushouders die reeds bemiddeld zijn en via de gebruikelijke weg in de reguliere huisvesting geplaatst worden, maar tevens om het onderbrengen van statushouders die nog niet bemiddeld zijn in door het COA te huren woningen. Over deze laatste modaliteit is Uw Kamer eveneens in eerdergenoemde brief van 10 februari jl. geïnformeerd.

2. Algemene oproep aan maatschappelijke organisaties

Aanvullend aan de hierboven genoemde maatregel wordt door middel van deze brief een oproep gedaan aan maatschappelijke organisaties om ondersteuning te bieden bij het tijdelijk huisvesten van statushouders, die in afwachting zijn van reguliere huisvesting, zoveel als mogelijk in de beoogde woonplaats voor de periode dat het duurt deze huisvesting daadwerkelijk te realiseren.

3. Asielzoekers die een 2e of volgende asielaanvraag indienen

Overeenkomstig artikel 4, tweede lid van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva), doet een 2e of volgende asielaanvraag slechts dan een nieuw recht op opvang ontstaan indien deze aanvraag niet wegens de niet-ontvankelijkheid dan wel kennelijke ongegrondheid er van, is afgewezen. Gelet op de capaciteits-tekorten is het Kabinet van oordeel dat de plaatsen die nog beschikbaar zijn, in eerste plaats ten behoeve van nieuw instromende asielzoekers die nog niet eerder een asielaanvraag ingediend hebben, ter beschikking dienen te komen. Deze bepaling zal in de uitvoering daarom nauwlettend ter hand genomen worden.

4. Machtiging tot toepassing van artikel 4, eerste lid Rva 1997 op vrijwillige basis

De hierboven genoemde maatregelen dienen gezien te worden tegen de achtergrond van de vele maatregelen die het Kabinet getroffen heeft ter regulering van de instroom, alsmede de uitgebreide inspanningen die het COA doet om reguliere opvangcapaciteit te verwerven.

Gelet op de door het bestuur van het COA geconstateerde capacitaire noodsituatie sorteren deze maatregelen – naar het oordeel van het bestuur – voor de zeer korte termijn onvoldoende effect om het thans vigerende opvangsysteem in stand te houden. Na ampel beraad heeft het Kabinet op 3 april jl. dan ook besloten het bestuur van het COA met onmiddellijke ingang, vooralsnog tot 1 juni 1998, de bevoegdheid toe te kennen bepaalde categorieën asielzoekers uit te sluiten van verstrekkingen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Rva 1997, waaronder onderdak in een opvangcentrum.

5. Machtiging tot toepassing van artikel 4, eerste lid Rva 1997

De capacitaire situatie in de opvang blijft evenwel zeer zorgelijk, mede gelet op het feit dat er thans, volgens opgave van het COA, 1 000 asielzoekers boven de reguliere bezettingsgraad in de centra verblijven. Het verder doen toenemen van de bezetting van de opvang door middel van het plaatsen van bedden in recreatie- en sportzalen van de centra wordt niet langer verantwoord geacht. Voorkomen moet immers worden dat de situatie in de centra onbeheersbaar wordt.

Naar de mate waarin tijdens de komende periode de hierboven genoemde sporen succesvol blijken te zijn, zal het capacitaire probleem bij de opvang afnemen. Vooralsnog dient voorkomen te worden dat het systeem in afwachting van de resultaten van de eerder in gang gezette acties nog verder onder druk komt te staan. Bovendien staat in het belang van de toelatingsprocedure voorop dat de AC's de nieuwe instroom van asielzoekers kunnen blijven verwerken. Het is dan ook niet uitgesloten dat de hierboven genoemde maatregelen voor de zeer korte termijn onvoldoende garanties bieden. Daarom heeft de Staatssecretaris van Justitie overleg gevoerd met het bestuur van het COA, omdat in het uiterste geval

artikel 4, eerste lid, van de Rva moet kunnen worden toegepast. Van de machtiging aan het bestuur van het COA tot toepassing van dit artikel zal alleen in uiterste nood gebruik mogen worden gemaakt onder wekelijkse rapportage aan de Staatssecretaris van Justitie en onder een aantal voorwaarden, die hieronder uiteen gezet worden.

Op het moment dat het bestuur van het COA de maatregel toepast, zal aan asielzoekers, die op basis van het staande beleid naar een OC worden doorgeplaatst, de mededeling gedaan worden dat zij zelf in hun woonruimte dienen te voorzien, of bij reeds in Nederland verblijvende familie of vrienden kunnen verblijven.

Betrokkenen dienen zich in dit geval in het kader van de reguliere meldplicht te melden in een aangewezen OC, dan wel een door dat OC aan te wijzen lokatie, en hen wordt een toelage voor de komende week (en daarna wekelijks) verstrekt. De Rva 1997 wordt hiertoe aangepast. Tegelijkertijd kunnen in een centrum verblijvende asielzoekers, ten aanzien van wier asielverzoek een beslissing in eerste aanleg is genomen, op basis van vrijwilligheid en onder dezelfde condities zelf in hun woonruimte voorzien of bij familie of vrienden intrekken.

Voor een aantal asielzoekers kan deze maatregel tot problemen leiden. De Staatssecretaris van Justitie heeft het COA daarom verzocht om ten aanzien van asielzoekers van wie blijkt dat zij om gegronde redenen niet in staat zijn om zelfstandig in hun opvang te voorzien, bij wijze van humanitair vangnet speciale opvang in te richten waar slaap- en eetgelegenheden is en tevens medisch-sociale teams aanwezig zullen zijn die de eventueel benodigde ondersteuning kunnen bieden.

Flankerende maatregelen

Bij deze besluitvorming heeft het Kabinet ten principale twee belangen tegen elkaar afgewogen die in deze bijzondere situatie leidend zijn. Van belang is dat de toelatingsprocedure – met name de noodzaak om de AC-procedure en het vervolg van de asielprocedure – kan doorlopen. Evenzeer is van belang is het welzijn van de asielzoeker zelf. Daarom is ter uitwerking van deze maatregel een aantal flankerende maatregelen getroffen.

- Het is ten behoeve van de toelatingsprocedure, alsmede ter voorkoming van fraude en aanzuigende werking, van het grootste belang dat iedere asielzoeker conform de AC-procedure behandeld blijft worden. Indien het asielverzoek in het AC niet binnen de daarvoor geldende tijd als kennelijk-ongegrond of niet ontvankelijk wordt afgedaan, krijgt de asielzoeker conform de huidige praktijk naar een OC vervoer, alwaar betrokkene een meldplicht voor het desbetreffende OC opgelegd krijgt en administratief geplaatst wordt. Dit houdt in dat de bestaande reguliere administratieve processen gehandhaafd blijven. Asielzoekers zullen in het OC op TBC gecontroleerd blijven worden. Hiertoe zijn met de GGD afspraken gemaakt.
- Betrokkene krijgt bij de wekelijkse melding de toelage uitgekeerd. Deze toelage bestaat uit het reeds bestaande zak-, kleding- en voedingsgeld op basis van de Rva (artt. 11 en 12) alsmede uit een component ten behoeve van het vinden van woonruimte. Voorts blijven alle overige bestaande verstrekkingen zoals dekking medische kosten, verzekering tegen de financiële kosten van wettelijke aansprakelijkheid alsmede betaling van bijzondere kosten gehandhaafd.
- Vervolgens zal iedere asielzoeker op volgorde van binnenkomst in het AC op termijn worden geplaatst in de reguliere opvang.

Perspectief opvangcapaciteit voor de komende periode

De hierboven genoemde bijzonder maatregelen laten onverlet dat de verwerving van voldoende opvangcapaciteit blijvend de grootste prioriteit heeft. Uitgaande van een verwachte instroom van 32 500 asielzoekers in 1998 zullen er naar verwachting per ultimo 1998 circa 43 500 opvangplaatsen nodig zijn, exclusief de buffervoorziening van circa 5 000 plaatsen. Op basis van de huidige vooruitzichten van het COA zullen er eind 1998 circa 28 000 opvangplaatsen gegarandeerd beschikbaar zijn. Daarnaast bestaan er op dit moment goede vooruitzichten voor de verwerving van 11 000 plaatsen, maar daarvoor dienen nog de nodige inspanningen te worden verricht. Om de uiteindelijk benodigde 43 500 plaatsen te bereiken, dienen er nog eens 4500 additioneel verworven te worden. Teneinde toch te kunnen voorzien in voldoende opvangplaatsen is de volgende driesporenaanpak opgesteld:

1. Het voortvarend voortzetten van de «normale» verwervingsactiviteiten van het COA gericht op het realiseren van voldoende opvangplaatsen.
2. Het op korte termijn treffen van voorbereidingen ten behoeve van een aantal grootschalige opvangvoorzieningen (voor in totaal 2000 opvangplaatsen) die snel kunnen worden ingezet om eventuele tegenvallers in de instroom of uitstroom – kortdurend – op te kunnen vangen.
3. Het direct benaderen van een aantal door het COA aangegeven gemeenten door de heer Terlouw, die door de Staatssecretaris van Justitie als zaakgelastigde is aangesteld teneinde in goed overleg met de lokale overheden tot uitbreiding van de opvangcapaciteit over te kunnen gaan. De bedoeling hiervan is extra bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen. Het betreft enerzijds gemeenten waar het COA mee in onderhandeling is voor de vestiging van een opvangcentrum maar waar bestuurlijke aspecten een snelle realisering in de weg staan. Anderzijds zullen gemeenten worden benaderd waar – in het verleden – nog geen beroep op is gedaan maar waar mogelijkheden bestaan om een opvangcentrum te vestigen.

Bij de uitvoering van deze driesporenaanpak zullen de uitgangspunten van behoorlijk bestuur gehandhaafd blijven. Het is echter evident dat door de inspanning die momenteel geleverd moet worden en reeds geleverd is, deze uitgangspunten onder druk kunnen komen te staan. Voor de afspraken die hierover tussen Rijk en IPO en VNG zijn gemaakt, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.

Zoals in paragraaf 2.5. is aangegeven, zal de interdepartementale werkgroep die zich zal buigen over het nieuwe opvangmodel zich tevens buigen over het voornemen te komen tot structurele capaciteit voor het COA. Het is daarbij de bedoeling dat een aanzienlijk deel van de opvangcapaciteit voor onbepaalde tijd beschikbaar zal zijn, waardoor het continue – en bestuurlijk en maatschappelijk onrustige – proces van afsluiting, verlenging en beëindiging van bestuursovereenkomsten zal verminderen.

Project duidelijkheid

Er heeft een pilot plaatsgevonden in enkele AZC's waarbij projectteams, bestaande uit medewerkers van COA, IND en Vreemdelingendiensten, alle dossiers van personen doornemen die langer dan 1 jaar in de centrale opvang verblijven. Dit project is opgezet om een versnelling te bewerkstelligen van de afhandeling van asioldossiers, resulterend in statusverlening of verwijdering. Naar aanleiding van de pilot wordt overgegaan tot landelijke implementatie (zie ook paragraaf 4.3.1.).

Het aantal verwijderbaren in de decentrale opvang bedraagt thans circa 2000. Mede gelet op de hoog oplopende verblijfsduur, dreigt de populatie in de decentrale opvang een vergeten groep te worden. Hierdoor wordt het proces van terugkeer steeds ingewikkelder en zal ook de driejaren-termijn in een groot aantal gevallen een rol gaan spelen. Derhalve is besloten tot – naar analogie van de aanpak in de centrale opvang – een project waarin IND, VD, gemeenten en COA gezamenlijk alle dossiers doornemen, resulterend in statusverlening, reguliere huisvesting of verwijdering.

Tijdelijke opvang van statushouders in gemeentelijke woningen

In de centrale opvang bevinden zich thans 5200 statushouders, waarvan er 1000 bemiddeld zijn voor een reguliere woning. Zoals reeds gemeld in de eerdergenoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie van 10 februari jl. is het COA is gestart met een project om de statushouders die nog niet bemiddeld zijn voor een woning, onder te brengen in leegstaande woningen. Het verschil met de normale uitplaatsing, is dat deze vorm van tussenhuisvesting plaatsvindt onder volledige verantwoordelijkheid van het Rijk, i.c. het COA.

Tot slot is het COA ter ontlasting van de centrale opvang bovendien toestemming verleend reeds bemiddelde statushouders versneld onderdak te brengen bij gemeenten waar betrokkenen ook daadwerkelijk gehuisvest zullen worden.

3.1.3 Vreemdelingenkamers van de rechtbanken

In onderstaande tabel wordt voor de vreemdelingenkamers de realisatie over 1997 weergegeven. Eind 1996 werd een instroom van 30 700 zaken geprognoseerd, terwijl er wat de uitstroom betreft een management afspraak van 37 500 zaken werd gemaakt. Op basis hiervan zou de achterstand bij de vreemdelingenkamers (ontstaan door het wegwerken van de achterstanden bij de IND) in 1997 met 6800 zaken verminderen.

Met een uitstroom in 1997 van 37 700 zaken is de managementafpraak gerealiseerd. De prognose van de instroom bleek echter te laag. Dit laatste houdt verband met de verhoogde instroom van asielzoekers in 1997 en het feit dat de IND meer bezwaarschriften heeft afgedaan dan eind 1996 was voorzien.

In verband hiermee is de prognose voor 1997 bijgesteld, hetgeen vermeld is in de vorige rapportage asielketen. Het gevolg hiervan is dat de instroom kon worden bijgehouden maar dat het niet mogelijk bleek de achterstanden te verminderen. Het totale aantal nog te behandelen zaken door de vreemdelingenkamers per 1 januari 1998 bedraagt 26 900.

Tabel 9 Ontwikkelingen vreemdelingenkamers

	Realisatie 1997	1998 januari–februari
Beginaantal	27 100	26 900
Instroom	37 500	5 200
Totaal	64 600	32 100
Uitstroom	37 700	5 900
Eindtotaal	26 900	26 200

Prognose 1998

De instroom Vreemdelingenkamers over 1998 wordt thans – uitgaande van de huidige situatie – geprognoseerd op 34 700 zaken. Deze prognose is gebaseerd op een instroom van 32 500 asielzoekers in 1998.

Zoals in de vorige halfjaarlijkse rapportage reeds is gemeld, staat het behandelcapaciteit van de vreemdelingenkamers onder druk. Met de vreemdelingenkamers is inmiddels overeengekomen dat zij zich zullen inspannen om in 1998 hetzelfde aantal zaken af te doen als in 1997 (37 500). Echter, er zijn factoren die leiden tot verzwaring van de werkdruk, zoals de invoering van de 36-urige werkweek, de grote mobiliteit van het tijdelijk personeel, de toenemende complexiteit van zaken en de vermindering van het aantal intrekkingen. Dit kan er toe leiden dat de productie onder druk komt te staan. Begin 1998 is een werkgroep gestart die zich toelegt op verbetering van het instrumentarium voor de vreemdelingenkamers om de werklust te meten. Aan de hand van de resultaten van de werkzaamheden van deze werkgroep worden nieuwe afspraken met de vreemdelingenkamers gemaakt.

Tabel 10 Prognose 1998

Prognose 1998	
Beginaantal	26 900
Instroom	34 700
Totaal	61 600
Uitstroom	37 500
Eindtotaal	24 100

Meerjarige prognose

Bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota 1998/Kaderbrief 1999 heeft het Kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor de vreemdelingenkamers. Met de vreemdelingenkamers zullen binnenkort afspraken worden gemaakt over de aanwending van deze middelen. Ook zullen daarbij meerjarige managementafspraken worden gemaakt. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat deze afspraken pas in definitieve afspraken kunnen worden omgezet, wanneer de werkgroep verbetering instrumentarium vreemdelingenkamers gerapporteerd heeft.

Thans kan al wel worden opgemerkt dat de extra middelen die voor 1998 zijn toegekend, een beperkt effect zullen hebben op de verwachte afhandeling van zaken in 1998. Dit heeft te maken met het feit dat het geruime tijd kost voordat nieuw personeel daadwerkelijk inzetbaar is (werving en selectie, opleidingen).

In dit kader wil het Kabinet nog ingaan op de motie van het lid Van Oven (PVDA), ingediend tijdens het debat van 18 december 1997¹. In deze motie wordt het Kabinet verzocht voor 1 februari 1998 een notitie aan de Kamer te zenden over de inzet die nodig zou zijn om een acceptabele werkvoorraad bij de vreemdelingenkamers per 1 januari 1999 te bereiken. Deze motie is aanvaard door Uw Kamer.

Bij brief van 30 januari 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie, gelet op het interdepartementaal overleg dat op dat moment over de asielketen plaatsvond, uitstel verzocht van de termijn waarop de notitie was toegezegd. Op basis van het voorgaande en uitgaande van een normale werkvoorraad bij de vreemdelingenkamers van 6300 zaken kan vastgesteld worden dat dit voor 1998 zou betekenen dat 55 300 zaken afgedaan zouden moeten worden. Dit betekent – op basis van de huidige inzichten – een inzet van 527 fte's. Alhoewel het Kabinet het uitgangspunt van een acceptabele werkvoorraad bij de vreemdelingenkamers onderschrijft, kan zij op dit moment niet anders dan constateren dat – gelet op de huidige personele capaciteit bij de vreemdelingenkamers (320,5 fte, waarvan 75 tijdelijk) en ondanks de extra ter beschikking gestelde financiële middelen – het, in verband met onvoldoende beschikbaarheid van rechters, niet

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 301.

mogelijk zal zijn om per 1 januari 1999 een dergelijke werkvoorraad te bereiken.

3.2. Binnenlandse Zaken

3.2.1. Huisvesting van statushouders

Op 6 oktober 1997 hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van VROM een evaluatierapport over de huisvesting van statushouders aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode van 1 juli 1995 tot 1 juli 1997. Algehele conclusie van de evaluatie is dat het systeem van wettelijke taakstellingen naar behoren functioneert en dat de prestaties van de gemeenten voor het vervullen van de taakstellingen goed zijn.

Ook het beeld over de periode 1 juli 1997 tot 1 januari 1998 is positief te noemen. Landelijk gezien waren per 1 januari 1998 de taakstellingen voor 98% gerealiseerd. Hierbij moet aangetekend worden dat dit hoge percentage bereikt kon worden dankzij de extra inzet boven de taakstelling van sommige gemeenten; er zijn echter ook meen aantal gemeenten die niet aan hun taakstelling voldoen. Van het totaal aantal te leveren plaatsen van 37 000 zijn er tussen 1 juli 1995 en 1 januari 1998 36 400 gerealiseerd.

Voor het eerste halfjaar van 1998 is er sprake van een forse taakstelling (12 400 te huisvesten statushouders). Deze zal naar verwachting niet gerealiseerd worden, omdat deze gebaseerd is op een prognose voor de statusverleningen die te hoog is ingeschat. Thans wordt voor het eerste halfjaar van 1998 verwacht dat circa 8500 statushouders gehuisvest zullen moeten worden, hetgeen neerkomt op een maandgemiddelde van ca. 1500. Dit gemiddelde komt overeen met het gemiddelde tempo van afgelopen jaar.

Hoewel landelijk gezien de realisatie van de taakstellingen volgens schema verloopt, doen zich op provinciaal en gemeentelijk niveau in positieve en negatieve zin afwijkingen voor ten opzichte van de realisatie van de taakstellingen. Met name de provincies en gemeenten die achterlopen vormen een punt van aandacht. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft een aantal acties ondernomen, die tot doel hebben de prestaties van gemeenten en provincies/Regionale Openbare Lichamen (ROL) te verhogen.

De provincies en ROL-besturen hebben een toezichthoudende en sanctionerende taak (eerstelijns toezicht) ten aanzien van de gemeenten. Het Rijk kan hen aanspreken op de mate waarin zij dit toezicht uitoefenen (tweedelijns toezicht). Gedurende deze verslagperiode heeft de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens werkbezoeken de provincie gevraagd, waar nodig, het toezicht op de gemeenten te intensiveren. Begin maart 1998 heeft de Minister de Commissarissen der Koningin een brief gezonden, waarin aandacht is gevraagd voor de respectievelijke provinciale gegevens. Ook via de halfjaarlijkse taakstellingscirculaire zijn de gemeenten aangespoord een eventuele ontstane achterstand weg te werken. Gezamenlijk met de Staatssecretaris van Justitie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een oproep doen uitgaan naar gemeenten, provincies en ROL-besturen, waarin hen gevraagd wordt constructief medewerking te blijven verlenen bij het verwerven en instandhouden van opvangvoorzieningen en het leveren van huisvestingsplaatsen ten behoeve van de realisatie van de taakstellingen. Hierover is Uw Kamer in de eerder genoemde brief van 10 februari 1998 geïnformeerd.

3.2.2 Bestuurlijk overleg Rijk-IPO-VNG d.d. 20 november 1997 en 23 maart 1998

De Staatssecretaris van Justitie heeft tijdens het mondeling vragenuur van 10 maart jl. Uw Kamer toegezegd in de Eerste halfjaarlijkse rapportage asielketen 1998 terug te zullen komen op het bestuurlijk overleg met IPO en VNG.

Allereerst is tijdens het op 20 november 1997 gehouden bestuurlijk overleg besloten dat een werkgroep, waarin tevens de VNG, het IPO en het COA vertegenwoordigd zijn, de voortgang in de realisatie van de taakstellingen zal bewaken en bewindspersonen van Justitie, VROM en Binnenlandse Zaken maandelijks van de ontwikkelingen op de hoogte zal houden.

Op 23 maart jl. heeft eveneens een bestuurlijk overleg plaatsgehad, dat voornamelijk gewijd was aan de capaciteitsproblemen van de centrale opvangvoorzieningen. Tijdens dit overleg zijn de bestuurlijke randvoorwaarden zoals die ook op 20 november waren besproken, herbevestigd. Deze komen op het volgende neer:

- bij reguliere OC en AZC-capaciteit wordt na onderhandelingen met gemeenten een bestuursovereenkomst wordt afgesloten;
- bij locaties met minder dan 100 opvangplaatsen worden gemeenten vooraf geïnformeerd over het voornemen van het COA. Een bestuurs-overeenkomst wordt niet afgesloten, wel worden aan de gemeente de gebruikelijke faciliteiten toegekend;
- in de huidige situatie van capaciteitstekorten komt het – met name in de weekeinden – voor dat onmiddellijk een hotel of pension wordt gehuurd. Ook hierover wordt een gemeente geïnformeerd, een enkele keer kan het gebeuren dat dit achteraf gebeurt, maar dit mag slechts hoge uitzondering zijn.

Tevens is gesproken over de mededeling van de Staatssecretaris van Justitie aan een aantal gemeenten dat de opvangcapaciteit in hun gemeente zou worden opgehoogd. De VNG heeft begrip voor de penibele situatie in de opvang en stelt zich in deze constructief op, maar toonde minder begrip voor de genoemde mededelingen aan de gemeenten. Van Rijkszijde werd aangegeven dat dergelijke mededelingen uiteraard tot een minimum beperkt dienen te worden, maar dat dit gegeven de problematiek niet volledig uitgesloten kan worden. Mocht er zich wederom een kritieke situatie aandienen, dan zal de voorzitter van de VNG daar vooraf over worden geïnformeerd.

Met betrekking tot de huisvestingstaakstellingen is door de VNG en het IPO geconstateerd dat het proces naar tevredenheid verloopt, maar dat ten aanzien van de achterlopende gemeenten concrete gezamenlijke actie dient te worden ondernomen. Opnieuw is door het Rijk de oproep gedaan de taakstellingen tijdig en zo volledig mogelijk te realiseren.

3.2.3 Woningweigering

Het is evident dat woningweigering door statushouders negatieve effecten heeft. Het schaadt het draagvlak bij de gemeenten en burgers, leegstand van woonruimte leidt tot huurderwing, het vertraagt de uitplaatsing en brengt administratieve lasten met zich mee. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft besloten dat de procedure wordt aangepast, zodanig dat leegstand van de woonruimte wordt teruggedrongen en het op onredelijke gronden weigeren van een woning wordt geminimaliseerd. Het COA heeft de nieuwe maatregelen per 15 februari jl. geïmplementeerd. Er zijn nog geen beroepszaken aanhangig bij de

rechter. Afgewacht moet worden of de nieuwe werkwijze in laatste instantie juridisch haalbaar zal blijken te zijn. Aan de resultaten van deze nieuwe procedure zal in een volgende rapportage nadere aandacht worden besteed.

3.2.4 Uitplaatsingstermijn

De termijn die nodig is om statushouders uit te plaatsen dient zo kort mogelijk te zijn. Thans ligt volgens het COA de gemiddelde termijn tussen de vier en vijf maanden, terwijl het Rijk zich een ambitieniveau gesteld heeft van drie maanden.

Het bemiddelen van statushouders met de door de gemeenten aangeboden woonruimten is een proces, waarbij het COA met vele factoren rekening dient te houden. Niet alleen de passendheid van aangeboden woonruimte in relatie tot de samenstelling van de diverse categorieën uit te plaatsen statushouders speelt een rol, ook wordt rekening gehouden met uitplaatsingscriteria, te weten medische indicatie, eventuele nabijheid van familie en het al hebben van werk. Dit kan ertoe leiden dat de bemiddeling meer tijd vergt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretarissen van Justitie en VROM hebben in overleg met het COA besloten een extern bureau te vragen advies uit te brengen over de mogelijkheden om de gemiddelde uitplaatsingstermijn substantieel terug te brengen. Doel van het onderzoek is een optimalisatie van het uitplaatsingsproces te bewerkstelligen. Het onderzoek is inmiddels gestart. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting begin mei 1998 beschikbaar komen.

3.3. Buitenlandse Zaken

3.3.1. Algemene ambtsberichten

De zwaardere rol die algemene ambtsberichten de afgelopen jaren zijn gaan spelen in het asielbeleid heeft tot toenemende aandacht geleid voor de kwaliteitsvereisten. Deze hebben niet alleen betrekking op de omvang van de verstrekte informatie (verbreding en verdieping) maar betreffen ook de uniformiteit qua indeling en presentatie, hantering en aanduiding van de beschikbare bronnen en de frequentie waarmee algemene ambtsberichten dienen te worden uitgebracht.

Tussen de Staatssecretarissen van Justitie en Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt inhoudende dat de ambtsberichten over de belangrijkste landen van afkomst in beginsel elk half jaar zullen worden geactualiseerd en dat zij 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 in aanmerking komende ambtsberichten aangehouden. De opzet draagt er bovendien toe bij dat ambtsberichten, eenmaal aldus opgesteld, gemakkelijker geactualiseerd kunnen worden, waarmee de beoogde halfjaarlijkse herziening beter mogelijk wordt gemaakt. Over 1997 werden in totaal 22 ambtsberichten uitgebracht, in de eerste drie maanden van 1998 bedroeg dit aantal 15.

In de brief van 16 september 1997¹ aan is Uw Kamer reeds ingelicht over de evaluatie van de bovengenoemde werkafspraken inzake de totstandkoming van algemene ambtsberichten.

Het voldoen aan de steeds zwaardere kwaliteitseisen heeft het laatste jaar een groot beslag gelegd op de capaciteit van de betreffende afdeling van

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 271.

het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die zich reeds in 1996 zag geconfronteerd met een blijvend hoge stijging van het aantal individuele onderzoeksverzoeken. Deze tendens heeft zich ook in de afgelopen maanden voortgezet. In de brief aan Uw Kamer van 25 november 1997¹ is reeds uiteengezet dat de bezetting van de betreffende afdeling (Asiel- en Migratiezaken) maar ten dele voldoende toegerust is gebleken om deze taken goed te kunnen uitvoeren. In het licht daarvan is besloten, nadat extra middelen hiervoor beschikbaar waren gekomen, tot een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de formatie van deze afdeling. Naar het zich laat aanzien zal deze medio 1998 zijn beslag hebben gekregen. Volledigheidshalve wordt daarbij aangetekend dat parallel hieraan eveneens maatregelen zijn en worden genomen om een aantal posten te versterken. Deze leveren immers een belangrijke bijdrage aan zowel de algemene als aan de individuele ambtsberichten.

In de voorgaande rapportage asielketen is reeds aangegeven dat gewerkt werd aan de tenuitvoerlegging van de motie van de heer Dittrich (D66), aangenomen tijdens het plenair debat van 26 juni 1997², om een Commissie in te stellen die met voorstellen zou komen omtrent alle criteria waaraan algemene ambtsberichten dienen te voldoen. De werkzaamheden verband houdende met de samenstelling en de precieze taakopdracht van deze commissie zijn inmiddels afgerond. De commissie, die onder voorzitterschap zal staan van Mr. M.R. Wijnholt – oud-president van de Arrondissementsrechtbank te Den Haag en thans Staatsraad i.b.d., zal in april a.s. een aanvang maken met haar werkzaamheden en zal rapporteren aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

3.3.2. Onderzoek in individuele asielzaken

In 1997 werden in individuele asielzaken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1259 ambtsberichten uitgebracht (de jaarcijfers over 1995 en 1996 luiden respectievelijk 914 en 1414). In januari en februari 1998 waren er dit respectievelijk 88 en 49.

Door inzet van extra medewerkers is getracht zo veel mogelijk aan de verzoeken van de IND te voldoen, terwijl bij de IND maatregelen zijn genomen om het voorleggen van onderzoeksverzoeken te stroomlijnen. De sterk gestegen instroom van Irakese en Afghaanse asielzoekers in samenhang met de geïdentificeerde onderzoeksmogelijkheden zal uiteraard consequenties hebben voor de formatie van de betrokken afdeling en de posten.

Er wordt voor gewaakt om bij de 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. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is van mening dat

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 292.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 386 en 19 637, nr. 16.

de identiteit van de gebruikte bronnen beschermd moet worden, mede met het oog op de persoonlijke veiligheid van de 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 Bestuursrecht-spraak 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 de 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 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. In 1997 werd dit verzoek 175 maal gedaan. Voor het grootste deel betrof het ambtsberichten over Iranese en Zairese (Congolesse) asielzoekers. Daarbij kwam men (op een enkele 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. 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 medio 1998 worden afgerond.

3.3.3. Bestrijding illegale immigratie en fraude

In een voorgaand deel van de onderhavige rapportage is reeds uitgebreid ingegaan op de tenuitvoerlegging van een aantal maatregelen die ter regulering van de sterk toegenomen instroom van vooral Irakese asielzoekers eind 1997 door het kabinet zijn getroffen, maatregelen waarover Uw Kamer reeds eerder, laatstelijk per brief van 12 januari jl.¹, werd geïnformeerd.

In dat verband zij hier nog vermeld dat voornoemde problematiek ook aanleiding is geweest extra middelen toe te wijzen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en wel ter hoogte van 7,4 miljoen structureel. Deze middelen zijn deels bestemd voor capaciteitsuitbreiding op het departement – ten behoeve van de totstandkoming van ambtsberichten; zie ook het gestelde onder 3.4.1 en 3.4.2 – maar vooral ook op een aantal daarvoor in aanmerking komende posten. Voor wat deze laatste betreft gaat het hierbij om circa 15 formatieplaatsen. Behalve ten behoeve van de behandeling van individuele asielonderzoeken, die immers een steeds groter beslag legt op een aantal posten, zal deze extra personele capaciteit vooral ook worden ingezet voor de bestrijding van illegale immigratie. Een en ander heeft reeds gedeeltelijk zijn beslag gekregen.

In dat verband zij er nog eens aan herinnerd dat in de afgelopen jaren extra aandacht is besteed aan de betrokkenheid van Nederlandse ambassades en consulaten bij de bestrijding van illegale immigratie en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 309.

documentfraude. Daartoe is extra mankracht ingezet ten behoeve van een zorgvuldig visumafgifte op de posten in Islamabad, Ankara, Teheran, rabat en St. Petersburg, zulks in het kader van de intensivering van de controle uit hoofde van Schengen. Ook op de posten in Warschau, Kiev, Moskou, Londen, Lagos, Peking en Istanboel heeft versterking plaatsgevonden.

Met betrekking tot zgn. «probleemlanden» (Dominicaanse Republiek, Ghana, India, Nigeria en Pakistan) blijft het sedert 1995 gehanteerde beleid, inhoudende dat alle ter legalisatie aangeboden documenten inhoudelijk worden geverifieerd, gehandhaafd.

Daarnaast is sedert meer dan twee jaar de zgn. pool van immigratiemedewerkers operationeel, deels afkomstig van Buitenlandse Zaken, deels van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Zij worden voor een korte of langere periode op verschillende posten ingezet, afhankelijk van de steeds wisselende prioriteiten.

In de afgelopen periode betroffen deze plaatsingen:

Accra: ten behoeve van verificatie van aan de ambassade ter legalisatie aangeboden documenten.

Beiroet: (werkterrein Libanon, Jordanië, Syrië en indien mogelijk Irak), ten behoeve van onderzoek in de regio naar illegale immigratie en mensensmokkel en ten behoeve van (individuele) ambtsberichten.

Colombo: deels ten behoeve van het gadeslaan op de luchthaven van de terugkeer van uitgeprocedeerde Srilankaanse asielzoekers;

Istanboel: vooral ten behoeve van onderzoek naar mensensmokkel, met name naar aanleiding van de sterk toegenomen instroom van asielzoekers uit Irak en Afghanistan.

Kiev: in verband met het analyseren van de specifieke problemen van transitlanden.

Teheran: ten behoeve van onderzoek naar authenticiteit van documenten in het kader van asielverzoeken en het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van algemene ambtsberichten.

In navolging van de in september 1997 door Buitenlandse Zaken gehouden conferentie «Personen, verkeer, visumverlening en documentfraude» heeft eind maart jl. een tweede bijeenkomst plaatsgehad. In concreto gaat het hier om een aantal voorlichtingsbijeenkomsten en praktijkcursussen op de genoemde gebieden, en wordt ook aandacht besteed aan asielaangelegenheden. Een en ander wordt verzorgd door medewerkers van BZ, de IND, de divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politie Diensten, de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingendienst. Aan de conferentie hebben medewerkers van naar schatting 60 posten deelgenomen. Gebleken is dat deze bijeenkomsten in een grote behoefte voorzien, en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de op de posten aanwezige expertise op het onderhavige terrein.

IV. TERUGKEER

4.1. Terugkeerbeleid in 1997

Bij brief van 3 juni 1997¹ zond de Staatssecretaris van Justitie namens het Kabinet de «notitie terugkeerbeleid» aan Uw Kamer. Deze notitie bevat de uitgangspunten van het terugkeerbeleid zoals het Kabinet dat voorstaat, beschrijft de bestaande knelpunten en geeft tevens aan in welke richting de oplossingen worden gezocht om die knelpunten aan te pakken. Daarbij wordt benadrukt dat korte termijn oplossingen niet voorhanden zijn, niet in Nederland maar ook niet in ons omringende landen. Dat laat onverlet dat er wel degelijk concrete maatregelen worden ontwikkeld die erop gericht zijn om de problematiek te verkleinen. Kernbegrippen zijn daarbij het volgen van een twee-sporenbeleid. Terugkeer op eigen gelegenheid wordt – door het bieden van faciliteiten aan terugkeerders – gestimuleerd. Tegelijkertijd wordt gedwongen terugkeer geëffectueerd voor diegenen die niet (willen) meewerken aan hun terugkeer. Daarnaast wordt in toenemende mate aandacht besteed aan preventieve maatregelen, gericht op de aanpak van mensensmokkelorganisaties en het voorkómen van de binnenkomst van vreemdelingen zonder (geldige) reisdocumenten.

4.2. Ontwikkelingen naar aanleiding van internationaal overleg

Zowel op bilateraal als op internationaal terrein is het onderwerp terugkeer in 1997 aan de orde geweest, zoals in de EU, in het Barcelona-proces, in diverse terugkeerprojecten en op het vlak van terug- en overname.

EU

In EU-kader is de terugkeerproblematiek die Lid-staten van de EU met een aantal derde landen hebben nader aan de orde gekomen, op basis van een inventarisatie van specifieke problemen. Mede op initiatief van Nederland is de terugkeerproblematiek ook besproken in de relevante werkgroepen uit de Tweede Pijler. Dit heeft geleid tot besprekingen op politiek niveau tussen de EU en India. Het is de bedoeling dergelijke besprekingen ook met andere derde landen te voeren. Daarnaast is afgesproken te komen tot uitwisseling van informatie met betrekking tot de ervaringen die Lid-staten hebben met vrijwillige terugkeerprogramma's.

Barcelona

Van de Euro-mediterrane ministersconferentie (bekend als Barcelona I), in de slotverklaring waarvan migratie, illegaal verblijf en terugkeerproblematiek een plaats hebben gekregen, gaat een duidelijke signaalwerking uit. Een land als Algerije heeft in 1996 terug- en overname onderhandelingen geopend met een reeks EU-Lidstaten, waaronder Nederland. De tweede Euro-mediterrane ministersconferentie vond plaats in april 1997 op Malta. Nederland heeft in oktober 1997 voorstellen ingediend voor het houden van een Euro-mediterrane expert-meeting inzake migratie in het najaar van 1998, waar naast de terug- en overname problematiek ook vrij personenverkeer en migratie anders dan asiel aan de orde zullen komen.

Euro-mediterrane verdragen

Sedert eind 1995 kan het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor de totstandbrenging van gemengde en communautaire akkoorden ook voorzien in een voorwaarde dat het op te stellen akkoord

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 386, nr. 1.

een terug- en overname clausule bevat. Bij onderhandelingen met Marokko, die waren afgerond voordat deze regeling van kracht was is een en ander in een protocol bij het verdrag geregeld. Met een reeks andere landen (onder andere Egypte, Syrië, Libanon) zijn onderhandelingen over de opneming van een dergelijke clausule thans gaande. In een in oktober 1997 met Jordanië uitonderhandeld verdrag zijn de standaardclausules met betrekking tot terugen overname bij wijze van compromis opgenomen in een verklaring bij het verdrag die een integrerend onderdeel van het verdrag zelf vormt. Deze ontwikkeling en het «Barcelona-proces» hebben duidelijk gemaakt dat migratie een onderwerp is dat in samenhang dient te worden gezien met de politieke, veiligheids-, economische en handelsrelaties die de EU met de Mediterrane landen onderhoudt.

Terugname-overeenkomsten

In 1997 zijn geen nieuwe terug- en overname overeenkomsten met derde landen afgesloten. Wel zijn onderhandelingen gaande in Benelux-kader met Kroatië, Bulgarije en Slowakije. Voorts zijn bilaterale besprekingen gaande met Algerije om te komen tot betere afspraken met betrekking tot de identiteitsvaststelling van Algerijnse onderdanen en het verkrijgen van laissez passers voor diegenen die niet (meer) in het bezit zijn van geldige reisdocumenten. De FRJ heeft in februari 1998 laten weten bereid te zijn besprekingen inzake een bilaterale overeenkomst te starten.

4.3. Stand van zaken in Nederland

4.3.1. Uitvoering terugkeerbeleid in de praktijk

Bij brieven van 3 juni 1997 (terugkeernotitie)¹ en 20 november 1997 (regeringsreactie op moties terugkeerbeleid)² is Uw Kamer uitvoerig geïnformeerd over de hoofdlijnen van het terugkeerbeleid zoals het kabinet dat wil voeren en over een groot aantal vraagstukken van zowel principieel als praktische aard.

Sindsdien is de uitvoering van de in voornoemde brieven neergelegde beleidslijnen actief ter hand genomen. Zoals reeds meerdere malen is aangegeven, moeten er evenwel geen korte termijn successen verwacht worden: daarvoor is de problematiek te veelkantig en te complex. Toch zijn er diverse concrete acties ingezet, die naar verwachting een bijdrage zullen leveren aan het wegnemen van een aantal knelpunten en daarmee aan een gestage verbetering van de uitvoering van het terugkeerbeleid.

Landsgewijze aanpak

Bij de aanpak van terugkeerproblemen wordt een landsgewijze aanpak gevolgd. In bijlage V bij deze brief wordt een overzicht gegeven van de situatie in de landen van herkomst, waarbij tevens wordt aangegeven wat de ingezette acties zijn met betrekking tot de terugkeer van staatsburgers van (een deel van) deze landen. Uit dit overzicht blijkt tevens dat de landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft in beginsel hun eigen onderdanen terugnemen, zij het dat er in de praktijk met sommige van die landen praktische problemen bestaan rond de afgifte van reisdocumenten.

Verbetering samenwerking in de keten

Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid zijn diverse actoren betrokken, zoals IND, COA, vreemdelingendiensten en gemeenten. De IND vervult een regierol binnen de «terugkeerketen». Op decentraal niveau ligt die

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 386, nr. 1.

² Tweede Kamer, 1997–1998, 19 637, nr. 290.

regierol bij de teams toezicht en terugkeer in de IND-districten. Daarnaast is sprake van nauwe samenwerking tussen Justitie en Buitenlandse Zaken, in het bijzonder bij de implementatie van de pilotprojecten voor gefaciliteerde terugkeer (Angola en Ethiopië).

Om te komen tot een betere samenwerking en afstemming in het veld, is gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur. Ieder IND-district omvat een aantal politieregio's; in iedere politieregio liggen een aantal gemeenten en in een groot aantal gemeenten liggen opvangcentra van het COA. Iedere politieregio kent zowel voor de vreemdelingendienst, de gemeenten als het COA één aanspreekpunt bij de IND. In de praktijk betekent dit dat bijvoorbeeld de ondersteuning van gemeenten bij het beëindigen van opvangvoorzieningen kan plaatsvinden in de «driehoek» IND, VD en gemeente. Terugkeer van afgewezen asielzoekers vanuit de centrale opvang wordt opgepakt in de «driehoek» IND, VD en opvangcentrum. Door deze geografische benadering zijn duidelijke en korte lijnen gecreëerd voor het veld, wat moet leiden tot een betere samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties. Initiatieven voor actie kunnen zowel vanuit de IND als vanuit de andere partners in de keten komen.

Inmiddels zijn ook goede ervaringen opgedaan met bestands- en dossiervergelijking (COA, VD, IND), in die zin dat daardoor een beter inzicht is verkregen in de persoons- en proceduregegevens van de in de diverse centra verblijvende asielzoekers. Thans wordt gewerkt aan een meer structurele werkwijze op dat punt. Beoogd wordt om door het opzetten van lokale teams (COA, VD, IND) periodiek (afhankelijk van de grootte van het centrum 1 of 2 maal per maand) afstemming te laten plaatsvinden, gericht op onder meer gegevensvergelijking, het plannen van eventuele vervolgacties en het doorspreken van problemen.

Voorts wordt in de toelatingsprocedure van meet af aan meer aandacht besteed aan een mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. IND en COA werken hierbij nauw samen. Het COA zal zich daartoe in de komende tijd moeten ontwikkelen tot een informerende, faciliterende en signalerende organisatie voor hen die dienen terug te keren en die zich in de centrale opvang bevinden. Voorkomen moet worden dat een vreemdeling zich volledig en uitsluitend blijft richten op verblijf in Nederland en pas aan het einde van de procedure wordt geconfronteerd met de noodzaak van terugkeer. De verschillende mogelijke uitkomsten van de toelatingsprocedure en de mogelijkheden voor facilitering bij terugkeer moeten van het begin af aan duidelijk zijn voor de vreemdeling.

Terugkeerprogramma's

Uw Kamer is reeds bij meerdere gelegenheden geïnformeerd over de voortgang over de terugkeerprogramma's die Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking samen met Justitie ontwikkelen voor – op dit moment – Angola en Ethiopië. Op dit moment zijn de voorbereidingen zowel ter plaatse als in Nederland nagenoeg afgerond. Er zijn reeds informatiefolders verspreid in Nederland ten behoeve van de doelgroep en IOM en NMI (Nederlands Migratie Instituut) zijn gereed om aanmeldingen van potentiële terugkeerders in ontvangst te nemen en te behandelen. Tevens zijn door het COA in samenwerking met het RBO opleidingsmodules ontwikkeld, voor diegenen die ter voorbereiding op hun terugkeer in aanmerking komen voor een korte, praktisch gerichte training in Nederland.

4.3.2 Ter Apel

In de hierboven genoemde brief aan de Tweede Kamer van 20 november 1997 is als bijlage opgenomen een vervolgrapportage over het vertrekcentrum Ter Apel. Geconstateerd wordt dat het centrum, dat sinds 1 mei 1996 operationeel is, geleidelijk aan een duidelijker en belangrijker rol gaat spelen in het terugkeertraject. Weliswaar blijven de cijfermatige resultaten nog achter bij de verwachtingen, maar dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat er nog tijd nodig is om het centrum verder te laten uitgroeien tot het sluitstuk in de terugkerketen waarvoor het in aanvang is bedoeld.

4.3.3 Commissie Van Dijk: meewerkcriterium

Tijdens een overleg met de Tweede Kamer op 7 oktober 1997 over de beëindiging van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meewerken aan hun terugkeer, zegde de Staatssecretaris van Justitie toe een onafhankelijke commissie in te zullen stellen, die zich zou moeten buigen over de vraag of de daarbij gehanteerde criteria nader geobjectiverd konden worden. Deze commissie werd op 25 november 1997 ingesteld, onder voorzitterschap van de heer van Dijk (president van de rechtbank Arnhem). De commissie heeft op 15 januari 1998 advies uitgebracht, dat op 23 maart 1998 vergezeld van de regeringsreactie daarop door de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer is gezonden.

Een en ander noopt tot een aantal organisatorische maatregelen alsmede tot een aanpassing van het «stappenplan beëindiging ROA-verstrekkingen». Implementatie van de in de brief aan Uw Kamer aangekondigde maatregelen is inmiddels ter hand genomen.

4.3.4 Remigratie

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft onder andere in de nota migratie en ontwikkeling aangegeven bereid te zijn een bijdrage aan het ondersteunen van de vrijwillige terugkeer van legaal in Nederland verblijvende migranten en afgewezen asielzoekers.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel remigratie dat begin november jl. naar de Kamer ging, wordt aangegeven onder welke voorwaarden de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage wil geven ter ondersteuning van de vrijwillige terugkeer van legaal in Nederland verblijvende migranten, waaronder vluchtelingen en asielgerechtigden, en op welke wijze de samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de invulling van deze bijdrage vorm zou kunnen krijgen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal hiertoe voorstellen doen. Overwogen wordt om deze samenwerking in de vorm van enige pilotprojecten, analoog aan het project gefaciliteerde terugkeer afgewezen Ethiopische en Angolese asielzoekers vorm te geven. Concreet heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken vooralsnog alleen voor Bosnië samenwerking gezocht.

De Staatssecretaris van Justitie,
mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
en de Minister van Binnenlandse Zaken,
E. M. A. Schmitz

bij de brief inzake de rapportage asielketen over de periode oktober 1997 tot en met februari 1998/Jaarlijkse Vluchtelingenrapportage 1997

Hervestigingsbeleid uitgenodigde vluchtelingen

1. Quatum-verdeling over 1997

Contingent:

Irakezen	107
Soedanezen	48
Azeri	3
Burundezen	3
Iraniërs	3

Totaal	164
---------------	------------

Twenty or More (TOM):

Irakezen	9
Soedanezen	7

Totaal	16 (6 gehandicapten en 10 familieleden)
---------------	------------------------------------------------

Emergency cases:

Chinezen	2
Azeri	1
Irakezen	2
Burundezen	2

Totaal	7
---------------	----------

Totaal quotum 1997	187
---------------------------	------------

* Orderly Departure Programma (OPD) (gezinshereniging ex Vietnam)	17
* Overige gezinshereniging met in Nederland verblijvende uitgenodigde vluchtelingen	40

Kerngetallen bezetting Centrale Opvang Vluchtelingen (COV)

Bezetting per 1 januari 1997	244 (a)
Aankomsten in 1997	276 (b)
Defenitieve huisvesting/vertrokken	430 (c)
Bezetting per 31 december 1997 (a + b – c)	90

Verblijfsduur

– Gemiddelde verblijfsduur (op basis van aantal verblijfsdagen van alle in 1997 uit- geplaatste personen)	133, 53 dagen
– Gemiddelde verblijfsduur (exclusief gezins- hereniging) (op basis van het aantal verblijfsdagen van in 1997 uitgeplaatste personen, niet behorend tot gezins- of familiehereniging)	147, 24 dagen

2. Groepsgewijze huisvesting

In 1997 vond groepsgewijze huisvesting plaats in de volgende gemeenten: Almere, Amstelveen, Ede, Steenbergen, Veghel en Zaanstad.

In 1997 verbleven in totaal 520 vluchtelingen in het centrale opvangcentrum van de Stichting Centrale Opvang Vluchtelingen (COV) in Apeldoorn. In 1996 waren dit er 731. Het verblijf van deze vluchtelingen bedroeg gemiddeld 4,7 maanden. In 1996 was dit 3,8 maanden.

De Stichting Centrale Opvang Vluchtelingen heeft na de opvang en tijdelijke huisvesting van de uitgenodigde vluchtelingen in 1997 tevens via de COA voor een deel bijgedragen aan opvang en tijdelijk huisvesting ten behoeve van statushouders.