

Vergaderjaar 2011–2012

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2011

Conform de toezeggingen gedaan door de toenmalige minister van Justitie tijdens het wetgevingsoverleg met de Eerste Kamer op 18 mei 2010¹ als ook in de brief aan de Tweede Kamer van 11 juni 2010², treft u bijgaand een verslag aan van de voornaamste bevindingen met betrekking tot de maatregelen die op 1 juli 2010 zijn ingevoerd ter verbetering van de asielprocedure.

Ik benadruk dat ik in deze brief enkel verslag doe van de eerste bevindingen. Ten behoeve van deze brief zijn de belangrijkste betrokken partijen – de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor de Rechtsbijstand en natuurlijk de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – gevraagd naar hun oordeel. Tevens is de brief voor commentaar gedeeld met VluchtelingenWerk Nederland. De Nederlandse orde van advocaten (Nova) heeft mij laten weten dat er momenteel door een aantal instanties (waaronder de Raad voor Rechtsbijstand) onderzoeken worden uitgevoerd onder asieladvocaten naar de effecten van de gewijzigde asielprocedure op de (werkzaamheden in het kader van) rechtsbijstand aan asielzoekers. Uiteraard zal uw kamer te zijner tijd over de resultaten van deze onderzoeken worden geïnformeerd. Het voorgaande brengt met zich mee dat op dit moment nog geen informatie kan worden verstrekt over de standpunten van de zijde van de asieladvocatuur omtrent de nieuwe asielprocedure.

De brief is gebaseerd op de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens die op dit moment voorhanden zijn. Daar waar er kwantitatieve resultaten worden gegeven is er veelal voor gekozen de cijfers over het eerste half jaar van 2011 te gebruiken en deze indien van toepassing af te zetten tegen het eerste half jaar van 2010. Dit om te voorkomen dat de resultaten te veel beïnvloed worden door implementatiefase die in de tweede helft van 2010 plaatshad.

¹ Overleg over de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (handelingen 2009–2010, nr. 29, pag. 1208–1220 en pag. 1229–1245).

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 19 637, nr. 1351.

Een meer uitgebreide evaluatie zullen uw Kamers, conform toezegging, ontvangen drie jaar na invoering van de asielprocedure. Daarnaast zal ik u via de reguliere Rapportage Vreemdelingenketen op de hoogte houden van de ontwikkelingen.

In deze brief wordt op hoofdlijnen aangegeven in hoeverre de verbeterde asielprocedure heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen die in de brief van 24 juni 2008 zijn genoemd¹.

Met de invoering van de verbeterde asielprocedure is beoogd een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen te bewerkstelligen evenals een afname van het aantal herhaalde aanvragen. Ook zijn maatregelen ingevoerd om te bewerkstelligen dat zo min mogelijk (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen en om een effectief terugkeerbeleid verder te ondersteunen.

Belangrijkste wijzigingen in de asielprocedure

De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd in de verbeterde asielprocedure zijn:

- het verplaatsen van de rust- en voorbereidingstermijn naar de voorkant van de asielprocedure in plaats van na de AC-fase. In deze fase wordt naast het bieden van rust, de vreemdeling ook voorgelicht en voorbereid op de asielprocedure. Tevens wordt in deze fase het document- en identiteitsonderzoek opgestart;
- het gedurende de rust- en voorbereidingstermijn bieden van een medisch advies, waarbij wordt bezien of er medische omstandigheden zijn waarmee rekening moet worden gehouden ten aanzien van het verloop van de asielprocedure en de beoordeling van de consistentie en coherentie van het asielrelaas;
- het verruimen van de zogeheten 48-uursprocedure (circa vijf à zes werkdagen) tot 8 dagen in de algemene asielprocedure, waarbij met name de advocatuur en de vreemdeling meer tijd hebben gekregen. In de verbeterde asielprocedure hebben de asielzoeker en de rechtsbijstandverlener nu drie dagen in plaats van vijf procesuren. Het aantal uren gesubsidieerde rechtsbijstand blijft wel genormeerd. Tevens wordt zoveel mogelijk gestreefd naar continuïteit van de rechtsbijstand, waarin de oude situatie de vreemdelingen te maken kreeg met veel verschillende rechtsbijstandverleners. Aangezien de acht dagen volgens een vast stramien verlopen, waarbij er één dag beschikbaar is voor iedere processtap, komt dit de planbaarheid ten goede;
- het in principe in alle gevallen afnemen van het nader gehoor in de algemene asielprocedure in plaats van in de toenmalige OC-fase. In de «oude» asielprocedure kon het nader gehoor veelal pas worden afgenomen na de 48-uursprocedure, waardoor er met name om logistieke redenen veel tijd verloren ging en de asielzoeker lang moest wachten op een beslissing op het asielverzoek;
- het, gedurende de vertrektermijn, bieden van opvang aan asielzoekers die na afwijzing van hun asielverzoek in de algemene asielprocedure tegen deze beslissing in beroep gaan. In de oude situatie ontstond pas recht op opvang wanneer er in de 48-uursprocedure geen beslissing kon worden genomen op het asielverzoek. Beroep na afwijzing in de 48-uursprocedure gaf echter geen recht op opvang;
- het zoveel mogelijk meenemen van bijzondere aspecten in de asielprocedure – waarbij valt te denken aan minderjarigheid, medische omstandigheden (al dan niet naar voren gekomen in het medisch advies) of slachtoffers mensenhandel – dan wel het zoveel mogelijk parallel laten lopen van aparte procedures met de asielprocedure. Hierdoor zou het aantal vervolgaanvragen zoveel mogelijk moeten worden beperkt;

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 29 344, nr. 67.

- het verruimen van de toepassing van artikel 83 Vreemdelingenwet (Vw) (ex nunc-toets in beroep), waardoor rechters bij toetsing nieuwe feiten en omstandigheden mogen meewegen in hun oordeel. In de oude situatie werd in beginsel ex tunc getoetst;
- het begeleiden bij terugkeer van ex-asielzoekers na afloop van de vertrektermijn gedurende een periode van in principe twaalf weken, vanuit een vrijheidsbeperkende locatie. Voorheen belanden deze ex-asielzoekers na ommekomst van de vertrektermijn in principe op straat.

Asielbarometer VluchtelingenWerk Nederland

Op 28 juni 2011 heeft VluchtelingenWerk Nederland in het kader van de asielbarometer de publicatie «Herziene asielprocedure, een verbetering?» uitgebracht en aangeboden aan zowel de commissie Immigratie en Asiel van de Tweede Kamer als aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan mij.

De publicatie gaat in op de bevindingen met de nieuwe asielprocedure die op 1 juli 2010 is ingevoerd. Over het algemeen is VluchtelingenWerk Nederland van mening dat de asielprocedure is verbeterd en wordt door VluchtelingenWerk Nederland een voldoende gegeven. Belangrijke verbeteringen vindt VluchtelingenWerk Nederland de verbeterde voorlichting tijdens de rust- en voorbereidingstermijn, het hoge aantal positieve beslissingen in de algemene asielprocedure en de achtentwintig dagen opvang na negatieve beslissing in de algemene asielprocedure. VluchtelingenWerk Nederland benoemt als knelpunten de kwaliteit van het medisch advies. Hier stelt VluchtelingenWerk Nederland dat het advies erg beperkt is en slechts lijkt in te gaan op de vraag of de asielzoeker in staat is te worden gehoord door de IND.

Voorts stelt VluchtelingenWerk Nederland de vraag of de snelle beslissing in de algemene asielprocedure de zorgvuldigheid van de beslissing niet in de wegstaat.

Tevens geeft VluchtelingenWerk Nederland aan dat een deel van de asielzoekers moeite heeft met het moment en de toon van de vertrekgesprek dat door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt gevoerd na afwijzing in de algemene asielprocedure. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat vroege gesprekken van de DT&V contraproductief werken en dat hierdoor een erg negatief beeld ontstaat van de DT&V.

VluchtelingenWerk Nederland beveelt aan om in de algemene asielprocedure enkel te beslissen op zaken die kennelijk ongegrond of overduidelijk gegrond zijn en de overige zaken te behandelen in de verlengde asielprocedure en daarnaast de kwaliteit van het medisch advies te verbeteren.

In deze brief zal ik derhalve tevens aandacht besteden aan de bevindingen van VluchtelingenWerk Nederland.

Algemeen oordeel

In zijn algemeenheid kan ik aangeven dat de invoering van de nieuwe asielprocedure goed is gelopen. Inmiddels zijn alle betrokken organisaties en medewerkers goed op elkaar ingespeeld. Ook vindt er regelmatig overleg plaats met en tussen de verschillende partijen waarin wordt gesproken over waar en hoe het proces verder kan worden geoptimaliseerd.

Het belangrijkste resultaat van de nieuwe asielprocedure is dat het aantal asielaanvragen dat wordt afgedaan in de algemene asielprocedure aanzienlijk is toegenomen. Over het eerste half jaar van 2011 bedroeg het afdoeningspercentage gemiddeld vierenvijftig procent. Het betreft hier zowel inwillingen als afwijzingen. Voor die zaken waarin beroep wordt aangetekend (tegen een afwijzing in de algemene asielprocedure) geldt vervolgens dat de rechter over het algemeen binnen de vertrektermijn van achtentwintig dagen uitspraak doet in de bodemzaak dan wel aanleiding ziet om een voorlopige voorziening te treffen, zodat opvang wordt gecontinueerd tot het moment van uitspraak. De sterke toename van het aantal zaken dat in de algemene asielprocedure wordt afgedaan, betekent dat een veel groter deel van de asielzoekers snel (ongeveer twee maanden na de eerste aanmelding) duidelijkheid heeft over hun perspectief op verblijf in Nederland. Daarbij is het stelsel tevens sluitend in zoverre dat dat de rechter over het algemeen binnen de vertrektermijn van achtentwintig dagen ofwel uitspraak doet in de bodemzaak, dan wel aanleiding ziet om een voorlopige voorziening te treffen, zodat opvang wordt gecontinueerd tot het moment van bodemuitspraak. Ik deel hierbij de mening van VluchtelingenWerk Nederland niet dat de algemene asielprocedure alleen zou moeten worden gebruikt voor kennelijk gegronde en kennelijke ongegronde zaken. Daar waar geen (aanvullend) onderzoek noodzakelijk is leidt een behandeling van een asielverzoek in de verlengde asielprocedure eigenlijk enkel tot een ongewenste vertraging in de besluitvorming. Uitgangspunt is het zorgvuldig behandelen van een asielaanvraag: als dit in acht dagen kan is dat in ieders belang.

Een ander belangrijk resultaat is dat het in de nieuwe asielprocedure is gelukt om in principe in alle gevallen continuïteit van de rechtsbijstand te realiseren. Hierdoor wordt de asielzoeker gedurende de asielprocedure bijgestaan door één en dezelfde advocaat. Gezien alle investeringen in een zorgvuldige asielprocedure, ga ik er van uit dat één asielprocedure in principe moet volstaan. Bij vervolgprocedures staan opnieuw zorgvuldigheid en snelheid voorop, maar mag, gezien het belang van het aanpakken van doorprocederen gericht op langdurig verblijf, de continuïteit van de rechtsbijstand geen vertragende factor vormen.

Verder wordt in de rust- en voorbereidingstermijn door VluchtelingenWerk Nederland aan vrijwel iedere asielzoeker voorlichting gegeven over de asielprocedure en vindt er een eerste gesprek plaats met de advocaat. De asielzoeker gaat hierdoor beter voorbereid de asielprocedure in. Tevens wordt aan iedere vreemdeling een medisch advies aangeboden, zodat reeds in een vroeg stadium duidelijk is of er medische aspecten zijn waar in de procedure rekening mee moet worden gehouden. Vrijwel elke asielzoeker meldt zich ook aan voor dit advies. Het oordeel van VluchtelingenWerk Nederland dat het medisch advies voor de IND onvoldoende bruikbaar zou zijn deel ik overigens niet.

Navraag bij de medewerkers van de IND leert dat deze medewerkers over het algemeen genomen voldoende uit de voeten kunnen met het huidige medisch advies. Ook de kritiek op het moment van het vertrekgesprek deel ik niet.

Asielzoekers die zijn afgewezen in de algemene asielprocedure dienen Nederland binnen achtentwintig dagen te verlaten. Het ligt dan ook voor de hand dat de DT&V reeds in dit stadium de asielzoeker voorbereidt op dat vertrek en wijst op de mogelijkheden voor zelfstandig vertrek. Het feit dat de asielzoeker nog rechtsmiddelen kan aanwenden doet hier niets aan af. Zeker gelet op het aantal zaken dat in beroep stand houdt voor de rechter is het wenselijk om reeds in de eerste fase na een afwijzing in de algemene asielprocedure te starten met vertrekgesprekken. Dat het voor

asielzoekers niet prettig of makkelijk is om over terugkeer te spreken is logisch. Zij zijn immers met een ander doel naar Nederland gekomen.

Eén van de doelstellingen was voorts om het nader gehoor in overwegend alle gevallen reeds af te nemen in de algemene asielprocedure. Hierdoor is het niet meer noodzakelijk dit nader gehoor af te nemen in de verlengde asielprocedure, waardoor een verkorting van de doorlooptijd ook in de verlengde asielprocedure zou worden gerealiseerd. Ook op dit punt lijkt de invoering van de nieuwe asielprocedure succesvol te zijn geweest. Op basis van een analyse van de beschikbare gegevens lijkt in circa negentig procent van de gevallen het nader gehoor ook in de algemene asielprocedure te zijn afgenomen.

Helaas hebben nog niet alle genomen maatregelen het gewenste effect opgeleverd. Zo is het vooralsnog nog niet gelukt om het percentage tweede en volgende aanvragen te laten dalen. In de eerste helft van 2011 deed circa twintig procent van de asielzoekers een tweede of volgende aanvraag. Dit kan deels worden verklaard door afgekondigde besluit- en vertrekmoratoria, het aantal zaken met een Dublinclaim op Griekenland, de aard van de instroom en ontwikkeling in de landen van herkomst. Dit verklaart echter niet alles. Met betrokken partijen wordt dit verder onderzocht.

Al met al constateer ik dat de maatregelen die in het kader van de vernieuwde asielprocedure zijn genomen reeds effect hebben gehad. In de komende tijd zal verder worden gewerkt aan het optimaliseren van het asielproces. Daarnaast zullen de maatregelen in het kader van de «Stroomlijning toelatingsprocedures» moeten leiden tot verdere verbetering, met name ten aanzien van vervolgpcedures en (verdere) versnelling van procedures.

Een meer uitgebreid verslag van de bevindingen treft u aan in de bijlage.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

VERSLAG VAN DE EERSTE BEVINDINGEN VAN DE VERNIEUWDE ASIELPROCEDURE

In deze bijlage treft u een meer uitgebreid verslag aan van de voornaamste bevindingen met betrekking tot de maatregelen die op 1 juli 2010 zijn ingevoerd ter verbetering van de asielprocedure. Per doelstelling wordt aangegeven wat de belangrijkste resultaten zijn.

1. Snellere en zorgvuldigere asielprocedure

1.1 Maatregelen

Ter realisatie van een snellere en zorgvuldigere asielprocedure is aan de voorkant van de asielprocedure een rust- en voorbereidingstermijn ingevoerd. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn kan onderzoek worden verricht naar de identiteit, nationaliteit en de vingerafdrukken van de vreemdeling. Ook kan onderzoek worden gedaan naar eventuele bij de vreemdeling aangetroffen documenten, en naar de vraag welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Deze onderzoeksmogelijkheden dienen te leiden tot een verbetering van het identificatieproces aan de voorkant van de asielprocedure. Daarnaast krijgt de vreemdeling voorlichting van VluchtelingenWerk Nederland over onder andere de asielprocedure en krijgt de vreemdeling de mogelijkheid om een advocaat te spreken om zich inhoudelijk op de procedure voor te bereiden. Tevens kan een medisch advies worden opgesteld, waarmee rekening kan worden gehouden in de procedure. Vanzelfsprekend is de rust- en voorbereidingstermijn ook bedoeld om de vreemdeling tot rust te laten komen alvorens de asielaanvraag formeel in te dienen.

Voorts is de 48-uursprocedure vervangen door de algemene asielprocedure van (maximaal) acht dagen, waarin met name de rechtsbijstand meer tijd heeft gekregen om de vreemdeling in de procedure goed te kunnen ondersteunen. Daarbij was het uitgangspunt dat de vreemdeling zoveel mogelijk zou worden bijgestaan door dezelfde rechtsbijstandverlener.

Doordat reeds in de algemene asielprocedure zowel het eerste als het nader gehoor worden afgenomen en de correcties en aanvullingen kunnen worden ingediend, moet de verlengde asielprocedure minder tijd in beslag nemen. Tot slot kan binnen de nieuwe asielprocedure zoveel mogelijk rekening worden gehouden met bijzondere aspecten (bijvoorbeeld medische omstandigheden), waarvoor eventueel een parallelle procedure kan worden opgestart.

Voor de volledigheid ga ik ook in op de procedure in AC-Schiphol en de gesloten verlengde asielprocedure.

1.2 Bevindingen

Sinds 1 juli 2010 moeten vreemdelingen die een asielaanvraag willen indienen zich in persoon melden bij de aanmeldunit van de vreemdelingenpolitie in Ter Apel, waar de vreemdeling wordt geïdentificeerd en geregistreerd. Met deze melding start de rust- en voorbereidingstermijn.

1.2.1 Proces van aanmelding

Met name de identificatie en registratie van asielzoekers verliep in de periode vlak na 1 juli 2010 niet optimaal¹. Een van de redenen hiervoor, was dat het in de praktijk lastig bleek om snel een onderscheid te maken tussen de groepen vreemdelingen die zich in Ter Apel dienen te melden en voor wie veelal verschillende procedures gelden. Zo wijkt bijvoorbeeld

¹ Zie ook de brief van 8 maart 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1403).

de procedure van eerste aanvragers af van die van tweede en volgende aanvragers. Voor deze laatste groep geldt geen rust- en voorbereidings-termijn. Ook melden zich in Ter Apel vreemdelingen die geen asiel aanvragen, maar wel recht hebben op opvang in het kader van bijvoorbeeld een vertrekmoratorium of een gegrond beroep. De eerder genoemde aanloopproblemen hebben daarom mede aanleiding gevormd om in aanmeldcentrum Ter Apel een zogenaamde «Aanmeldbalie» in te richten, waar medewerkers van de IND en het COA werkzaam zijn. Samen zorgen zij ervoor dat wanneer een vreemdeling zich in Ter Apel aanmeldt, snel wordt onderkend tot welke doelgroep betrokkene behoort zodat de juiste actie kan worden ondernomen. Zo kan de Vreemdelingenpolitie, wanneer het een vreemdeling betreft die kenbaar maakt asiel te willen aanvragen, zo snel mogelijk starten met de identificatie en registratie van betrokkene. Hoewel de Aanmeldbalie als «pilot» is gestart op 22 januari 2011, wordt op grond van de goede ervaringen thans bezien op welke wijze de Aanmeldbalie als een vast onderdeel van het aanmeldproces kan worden ingericht.

1.2.2 Identificatie en documentonderzoek

Tijdens het identificatieproces vraagt de Vreemdelingenpolitie de vreemdeling om alle (identificerende en niet-identificerende) documenten te overleggen. Deze worden vervolgens direct doorgestuurd naar de Koninklijke Marechaussee (KMar) die al deze documenten onderzoekt op echtheid. Wanneer bepaalde expertise met betrekking tot specifieke documenten niet aanwezig is bij de KMar, wordt een beroep gedaan op het Bureau Documenten van de IND. Wanneer er onregelmatigheden in het betreffende document worden geconstateerd en het document vals wordt bevonden, wordt door de KMar een proces-verbaal opgemaakt dat in het dossier van de betrokken vreemdeling wordt opgenomen. Wanneer er sprake is van documenten die echt zijn bevonden, maakt de KMar hiervan een verklaring op die in het dossier van de betrokken vreemdeling wordt opgenomen. De originele documenten worden in dit geval door de Vreemdelingenpolitie weer teruggegeven aan de vreemdeling. Een kopie van de documenten blijft beschikbaar in het dossier van de vreemdeling. Wanneer documenten pas op een later tijdstip gedurende de rust- en voorbereidingstermijn beschikbaar komen, worden deze ook voor onderzoek aan de KMar gestuurd.

De gemachtigde van de vreemdeling ontvangt deze onderzoeksresultaten tegelijkertijd met het rapport van het eerste gehoor, zodat deze resultaten kunnen worden betrokken bij de voorbereiding op het nader gehoor op dag 2 van de algemene asielprocedure.

Hoewel dit niet apart wordt geregistreerd in de systemen van de IND, blijkt uit navraag bij IND-medewerkers dat in het overgrote deel van de gevallen het onderzoeksresultaat van de KMar bekend is op het moment dat de asielzoeker instroomt in de algemene asielprocedure. Daar waar het onderzoeksresultaat nog niet beschikbaar is, wordt per geval bezien of het onderzoeksresultaat noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag. Wanneer dat het geval is, wordt de aanvraag van de vreemdeling verder behandeld in de verlengde asielprocedure.

1.2.3 Eurodac/Dublin-onderzoek

Ook worden sinds 1 juli 2010 de vingerafdrukken van alle vreemdelingen al tijdens de rust- en voorbereidingstermijn door de Vreemdelingenpolitie in Eurodac geregistreerd en vergeleken. Dit leidt er toe dat vreemdelingen in vergelijking met de situatie van voor 1 juli 2010 over het algemeen genomen eerder – namelijk zoveel mogelijk binnen de algemene asielprocedure – duidelijkheid hebben over de vraag of Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

In de praktijk betekent dit het volgende. Wanneer uit het onderzoeksresultaat van de Vreemdelingenpolitie blijkt dat betrokkene bekend is in Eurodac, wordt door een IND-medewerker van de unit Dublin in beginsel binnen vijf werkdagen beoordeeld of er een claim op de betreffende lidstaat kan en zal worden gelegd. In de gevallen dat er sprake is van een treffer in Eurodac «categorie 1» (betrokkene heeft eerder in een andere lidstaat asiel aangevraagd), wordt zoveel mogelijk getracht om nog tijdens de rust- en voorbereidingstermijn een terugnameverzoek naar de lidstaat in kwestie te verzenden, waarop binnen uiterlijk twee weken gereageerd dient te zijn. Bij het plannen van de algemene asielprocedure wordt in deze gevallen rekening gehouden met de reactietermijn van twee weken, zodat er bij de start van de algemene asielprocedure duidelijkheid bestaat over de vraag of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. In die gevallen kan vervolgens binnen de algemene asielprocedure een (afwijzende) beslissing op de aanvraag worden genomen.

Uit nader onderzoek is gebleken dat de mogelijkheid om deze categorie «Dublin-zaken» binnen de algemene asielprocedure te behandelen nog niet optimaal wordt benut. In de periode van 1 september 2010 tot 1 maart 2011, is in iets meer dan de helft van alle Dublin-zaken die zich in beginsel leenden voor behandeling in de algemene asielprocedure ook daadwerkelijk een beschikking in de algemene asielprocedure uitgereikt.

In het kader van de maatregelen die ik in mijn beleidsvisie «Stroomlijning toelatingsprocedures» van 22 februari jl. heb aangekondigd¹, wordt bezien of er mogelijkheden zijn om de Dublin-procedure sneller en efficiënter in te richten, waardoor de afhandeling van Dublinzaken kan worden verschoven van de verlengde asielprocedure naar de algemene asielprocedure.

Daarop vooruitlopend heeft de IND deze zomer maatregelen getroffen die er naar verwachting toe zullen leiden dat het percentage Dublin-zaken op basis van een treffer in Eurodac categorie 1 dat daadwerkelijk in de algemene asielprocedure wordt afgehandeld al in de loop van dit najaar aanmerkelijk toeneemt.

1.2.4 Voorlichting door VluchtelingenWerk Nederland

Zoals uit de publicatie van VluchtelingenWerk Nederland² blijkt, worden in de rust- en voorbereidingstermijn alle asielzoekers door VluchtelingenWerk Nederland voorgelicht en gaan daardoor beter voorbereid de algemene asielprocedure in. Daarnaast vindt er in deze fase een voorbereidend gesprek plaats met de advocaat. VluchtelingenWerk Nederland geeft aan dat dit door zowel de asielzoeker als de advocaat positief wordt beoordeeld.

1.2.5 Medisch advies

Met betrekking tot het medisch advies merk ik op dat dit in eerste instantie is bedoeld om na te gaan of er sprake is van (medische) beperkingen bij de vreemdeling waarmee de IND rekening dient te houden tijdens de gehoren en bij de beslissing. Inmiddels meldt vrijwel iedere vreemdeling die een eerste asielaanvraag wil indienen zich aan voor het medisch advies. Hierdoor kan de IND in alle gevallen rekening houden met eventuele medische aspecten bij het eerste en nader gehoor en de beoordeling van het relaas. In de gesprekken die MediFirst voert met de asielzoekers wordt ook nadrukkelijk stilgestaan bij psychische of psychiatrische problematiek. Daar waar van toepassing zal door MediFirst ook worden doorverwezen naar de zorgverlener op het centrum of zal hulp worden ingeroepen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 19 637, nr. 1400.

² «Herziene asielprocedure een verbetering? Asielbarometer», zomer 2011, nummer 1.

De medewerkers van de IND geven aan dat zij over het algemeen genomen voldoende uit de voeten kunnen met het medisch advies dat door MediFirst in de rust- en voorbereidingstermijn wordt uitgebracht. Daar waar er vragen bestaan over de inhoud van een advies kan navraag worden gedaan bij MediFirst en/of bij de «medisch coördinatoren» op locatie. Deze coördinatoren zijn IND-medewerkers waarvan er op elke (asiel)locatie twee zijn aangewezen en die voor de andere medewerkers als vraagbaak fungeren en contacten onderhouden met MediFirst.

VluchtelingenWerk Nederland geeft aan mogelijkheden te zien voor verbetering van het medisch advies. Hierbij wordt met name gewezen op de inhoud en de kwaliteit van het medisch advies. Om daar waar mogelijk tegemoet te komen aan deze kritiek vindt er iedere zes weken overleg plaats tussen MediFirst, de IND, de Raad voor de Rechtsbijstand en de advocatuur, om casuïstiek te bespreken, ervaringen met elkaar uit te wisselen en daar waar nodig afspraken te maken over verbeteringen in het proces rondom het medisch advies en de parallelle procedure medisch. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat eventuele knelpunten in het proces en in de kwaliteit van de medische adviezen snel kunnen worden gesignaleerd en – in goed overleg – worden opgelost. Dit heeft er recentelijk toe geleid dat de medische protocollen van MediFirst zijn aangepast.

Overigens wil ik nogmaals benadrukken dat het huidige medisch advies dat aan alle vreemdelingen die een eerste asielaanvraag willen indienen wordt aangeboden niet hetzelfde is als het toenmalige MAPP-advies (Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen), dat in individuele gevallen op verzoek van de gemachtigde van de vreemdeling werd verricht.

Het medisch advies wordt, in tegenstelling tot de toenmalige MAPP-adviezen, aangeboden aan alle asielzoekers. Het bestaat uit een primaire signalering door een sociaal verpleegkundige. Indien de sociaal verpleegkundige daartoe aanleiding ziet, of bij twijfel, wordt de asielzoeker doorverwezen naar een sociaal geneeskundige (arts) ten behoeve van een uitgebreider medisch advies. Het medisch onderzoek wordt uiteraard door gekwalificeerd personeel uitgevoerd.

1.2.6 Lengte van de rust- en voorbereidingstermijn

De rust- en voorbereidingstermijn duurt op grond van de regelgeving minimaal zes dagen. Een maximumtermijn is in de regelgeving niet vastgelegd. Zoals mijn voorgangers op verschillende momenten in brieven aan uw Kamer en tijdens debatten in het kader van het wetgevingstraject hebben aangegeven, ligt dit niet in de rede omdat de rust- en voorbereidingstermijn niet alleen wordt benut om de vreemdeling zo goed mogelijk op de procedure voor te bereiden, maar ook om de instroom van asielzoekers in de algemene asielprocedure te plannen, rekening houdend met de capaciteit van alle ketenpartners. Zo kan ook bij een eventueel plotseling snel toenemend aantal vreemdelingen dat asiel wil aanvragen worden gewaarborgd dat deze vreemdelingen zo snel mogelijk duidelijkheid hebben over hun perspectief op verblijf in Nederland door alle asielaanvragen die zich daarvoor lenen zoveel mogelijk in de algemene asielprocedure te behandelen. Uiteraard wordt wel getracht om de rust- en voorbereidingstermijn zo kort mogelijk te laten duren.

De rust- en voorbereidingstermijn bedraagt op dit moment gemiddeld ongeveer vier weken. Gelet op de ervaringen die sinds de start van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 zijn opgedaan, zou de gemiddelde duur van de rust- en voorbereidingstermijn gemiddeld genomen ongeveer drie weken moeten bedragen. Op die termijn wordt dan ook zoveel mogelijk gestuurd.

De reden dat de gemiddelde duur van de rust- en voorbereidingstermijn op dit moment hoger ligt, hangt onder andere samen met de na-effecten van het Dublin-Griekenland project¹, het aantal tweede of volgende asielaanvragen, en de vakantieperiode waarin de capaciteit van alle ketenpartners gemiddeld genomen iets lager ligt. Daarbij komt het regelmatig voor dat een eenmaal gemaakte planning dient te worden gewijzigd, als gevolg van bijvoorbeeld de uitkomst van een medisch advies, een wijziging in de agenda van een advocaat, het uitvallen van een tolk, het wachten op aanvullende documenten in overleg met de advocaat, etc. Dergelijke gebeurtenissen hebben uiteraard niet alleen effect op de planning van één asielaanvraag, maar ook op de rest van de geplande zaken.

1.2.7 Motie Van Haersma Buma en Spekman

Bij motie van 7 december 2009 hebben de leden Van Haersma Buma en Spekman een motie ingediend waarin zij de regering hebben verzocht de mogelijkheid te onderzoeken om, in meer gevallen dan genoemd in het Vreemdelingenbesluit 2000, eerder dan na zes dagen een asielverzoek in behandeling te nemen.

In het vreemdelingenbesluit is reeds aangegeven dat geen rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen geldt voor personen die

- een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- overlast bezorgen aan vreemdelingen die in een opvangvoorziening verblijven, aan personen die werkzaam zijn in de voorziening of aan anderen;
- een tweede of volgende asielaanvraag hebben ingediend; of
- in bewaring zijn gesteld.

De rust- en voorbereidingstermijn heeft twee primaire doelstellingen. Ten eerste is deze termijn gericht op het bieden van rust en de mogelijkheid van een goede voorbereiding aan de asielzoeker. Daarnaast biedt deze termijn de IND en de andere actoren in de asielprocedure de ruimte om de algemene asielprocedure zorgvuldig en efficiënt te plannen.

Vanwege deze doelen moet terughoudendheid worden betracht bij het maken van meer uitzonderingen. Tegelijkertijd is het van belang om, zoals de motie vraagt, steeds te bezien of er in de praktijk geen categorieën bestaan waarvoor de verplichte rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen als onredelijk moet worden gezien, of tot ongewenste effecten leidt.

Bij het monitoren in de achterliggende periode is hier dan ook steeds oog voor geweest. Deze vraag is het meest prominent aan de orde geweest in de maanden april en mei van 2011 waarin sprake was van een opvallend hoge instroom van asielzoekers uit Macedonië in het toelatingsproces. De indruk bestaat dat deze groep asielzoekers oneigenlijk gebruik maakte van de asielprocedure en niet primair het doel had daadwerkelijk een asielvergunning te verkrijgen. Naar aanleiding daarvan is besloten om de terugkeerregeling voor Macedoniërs aan te passen door de (beperkte) financiële bijdrage te schrappen. Dit is vervolgens ook duidelijk met deze groep asielzoekers gecommuniceerd. In juni is het aantal nieuwe asielverzoeken door deze groep tot bijna nihil afgenomen. Het eerder beoordelen had geen zin in deze zaken omdat het erop leek dat zij kwamen voor de financiële vergoeding bij terugkeer.

¹ Als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is de IND genoodzaakt om zaken waarin er een Dublinclaim op Griekenland was gelegd alsnog zelf te behandelen. Dit betekent dat circa 2 000 zaken extra inhoudelijk moeten worden behandeld en ingepland in de algemene asielprocedure.

Uiteindelijk zijn er in de monitorperiode geen categorieën asielzoekers aangetroffen, buiten de categorieën reeds genoemd in het Vreemdelingenbesluit 2000, waarvoor de rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen als onredelijk moet worden gezien, of tot ongewenste effecten leidt. Uitbreiding van de gevallen genoemd in het Vreemdelingenbesluit 2000 is dan ook niet aangewezen.

1.2.8 Verruiming van de termijnen in de algemene asielprocedure
De wijziging van de 48-uursprocedure naar de algemene asielprocedure is in principe goed verlopen. De totale duur van de procedure is verlengd met twee tot drie dagen. Hierbij is er met name meer tijd gekomen voor de asielzoeker en de rechtsbijstandverlener. In de meeste gevallen lukt het ook om continuïteit van de rechtsbijstand te realiseren.

Hoewel dit geen doel op zich was van de invoering van de algemene asielprocedure is gebleken dat een aanzienlijk hoger percentage asielaanvragen wordt afgedaan in de algemene asielprocedure. Het afdoeningspercentage (zowel inwilligingen en afwijzingen) is gestegen van gemiddeld negenentwintig procent (waarvan vijftien procent inwilligingen en veertien procent afwijzingen) over de eerste helft van 2010 naar gemiddeld vierenvijftig procent (waarvan vierentwintig procent inwilligingen en dertig procent afwijzingen) over de periode 1 januari 2011 tot 1 juli 2011. Dit betekent dat op dit punt de nieuwe asielprocedure heeft geleid tot een aanzienlijke versnelling. Immers meer mensen krijgen reeds in de algemene asielprocedure uitsluitel van de IND op hun asielverzoek. Vanzelfsprekend ben ik zeer tevreden met dit resultaat.

1.2.9 Afnemen nader gehoor in de algemene asielprocedure

Een belangrijke maatregel om de asielprocedure te versnellen had betrekking op het in de algemene asielprocedure afnemen van het nader gehoor en het indienen van correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor. Aan de hand van het aantal dagen dat er gelegen is tussen de datum van de asielaanvraag en de datum waarop het nader gehoor plaatsvindt is herleid dat van het aantal nader gehoren dat in de periode van 1 juli 2010–1 juli 2011 heeft plaatsgevonden, circa negentig procent heeft plaatsgevonden binnen zeven dagen nadat de asielaanvraag was ingediend. Naar alle waarschijnlijkheid betreft dit nader gehoren die in de algemene asielprocedure zijn afgenomen.

Uit informatie van IND-medewerkers blijkt dat het in de gevallen dat het niet lukt om een nader gehoor in de algemene asielprocedure af te nemen, het met name gaat om gevallen waarin medische omstandigheden tot uitstel van het nader gehoor nopen.

Dit betekent dat in de verlengde asielprocedure, met uitzondering van bepaalde situaties, geen nader gehoor meer hoeft te worden afgenomen. Voor de verlengde asielprocedure geldt dat de tijd die hier voorheen mee gemoeid was (circa acht weken) wordt bespaard, hetgeen inderdaad heeft geleid tot een kortere doorlooptijd van de verlengde asielprocedure.

1.2.10 Parallele procedure

Een andere maatregel die tot doel had om de procedureduur te verkorten en om vervolgaanvragen te voorkomen, betreft de maatregel om bijzondere aspecten ten aanzien van de persoon van de asielzoeker, zoals onder andere medische omstandigheden en slachtofferschap van mensenhandel, zoveel mogelijk mee te nemen in een parallelle procedure. Om die reden is het sinds 1 juli 2010 mogelijk om bij de beslissing op de asielaanvraag tevens ambtshalve toepassing te geven aan artikel 64 Vreemdelingenwet wanneer medische omstandigheden daartoe aanleiding geven. Daarnaast kan, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, ambtshalve een verblijfsvergunning regulier worden verleend onder de beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel («B9-vergunning»).

In de huidige systemen van de IND is niet separaat bijgehouden in hoeverre er een parallelle (medische) procedure is opgestart. Dit geldt evenzeer voor het aantal ambtshalve verleende B9-vergunningen. Het is

(momenteel) dus niet mogelijk om uitspraken te doen over het aantal parallelle medische procedures dat in de periode van 1 juli 2010 tot 1 juli 2011 is uitgevoerd. Wel is nagegaan hoeveel B9-vergunningen er zijn verleend aan personen die tussen 1 juli 2010 en 1 juli 2011 een asielaanvraag hebben ingediend en van wie de asielaanvraag is afgewezen. Het gaat om ongeveer veertig B9-vergunningen. In minder dan tien gevallen is deze B9-vergunning in het systeem geregistreerd binnen 5 dagen na afwijzing van de asielaanvraag. Naar alle waarschijnlijkheid betreft dit de ambtshalve verleende B9-vergunningen.

1.2.11 Rust- en voorbereidingstermijn op AC Schiphol

Door de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie is in de brief van 24 juni 2008 aan uw Kamer¹ aangegeven dat er, vanwege het ontbreken van de juiste voorzieningen en in afwachting van het nieuwe Justitieel complex op de luchthaven Schiphol, voor vreemdelingen die de asielaanvraag in AC Schiphol indienen geen rust- en voorbereidingsstermijn zal gelden. In de uitvoeringsbrief van 11 juni 2010 aan uw Kamer² is in aanvulling hierop aangegeven dat de activiteiten die in de rust- en voorbereidingstermijn plaatsvinden, ondanks het ontbreken van een daadwerkelijke rust- en voorbereidingstermijn, ook zoveel mogelijk in AC Schiphol zouden worden geïmplementeerd.

Uit informatie van de IND blijkt dat al deze activiteiten (voorlichting door VWN, het medisch advies van MediFirst en de voorbereiding door een advocaat) in de praktijk over het algemeen genomen binnen twee dagen en hooguit binnen drie dagen, na de aankomst van de vreemdeling in het AC zijn afgerond, waarna de algemene asielprocedure aanvangt. Deze activiteiten vinden over het algemeen in genoemde volgorde plaats wanneer de planning dit toelaat. Naast deze activiteiten krijgen alle vreemdelingen die in AC Schiphol in de algemene asielprocedure worden opgenomen ook een TBC-controle.

De identificatie en registratie van de vreemdeling, waaronder het afnemen van de vingerafdrukken en de registratie en vergelijking daarvan in Eurodac en het eventuele onderzoek naar documenten, vinden al voorafgaand aan de overkomst van de vreemdeling naar het AC plaats. Deze handelingen worden verricht door de KMar op de luchthaven Schiphol, of een andere brigade van de KMar wanneer de vreemdeling Nederland via een andere grensdoorlaatpost inreist.

Hoewel de procedure in het AC door al deze activiteiten in zijn totaliteit met enkele dagen wordt verlengd en de planning ervan – gezien het korte tijdsbestek waarin verschillende partijen activiteiten dienen te verrichten – niet altijd even eenvoudig is, ervaren de IND-medewerkers het over het algemeen als positief dat er ook in AC Schiphol al voorafgaand aan de algemene asielprocedure een medisch advies en onderzoeksresultaten beschikbaar zijn.

Om het verblijf in het AC zo kort mogelijk te laten duren, wordt er tevens op gestuurd om de beschikking in de algemene asielprocedure al op dag zeven te laten plaatsvinden. Hoewel hierover geen exacte uitspraken kunnen worden gedaan, is het de ervaring van de IND-medewerkers dat het in een groot deel van de gevallen lukt om de beschikking op dag zeven uit te reiken. Enkel wanneer er sprake is van grote drukte, komt het voor dat beschikkingen pas op dag acht worden uitgereikt.

Zoals in de eerdergenoemde brieven aan uw Kamer is aangegeven, zal zodra het nieuwe Justitieel complex op de luchthaven Schiphol gereed is (naar verwachting begin 2013), ook voor vreemdelingen die in AC Schiphol de algemene asielprocedure doorlopen een volledige rust- en voorbereidingstermijn gaan gelden.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 29 344, nr. 67.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 19 637 nr. 1351.

1.2.12 Gesloten verlengde asielprocedure

Zoals in de uitvoeringsbrief van 11 juni 2010 aan uw Kamer is aangegeven, is de Vreemdelingencirculaire per 1 juli 2010 zodanig aangepast dat de zogenaamde «Gesloten verlengde asielprocedure» (GVA) – rekening houdende met de bestaande praktijk – enkel in een limitatief aantal gevallen kan worden toegepast. De mogelijkheden om de GVA-procedure toe te passen zijn daarom sinds 1 juli 2010 beperkt tot gevallen waarin: nader onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling noodzakelijk is, er sprake is van misbruik of fraude, de toegang is geweigerd op grond van het feit dat de vreemdeling in het SIS staat gesignaleerd of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de vreemdeling mogelijk aan een andere lidstaat zal worden overgedragen op grond van de Dublin-Verordening, of wanneer nader onderzoek wordt gedaan in het kader van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

In mijn brief inzake Terugkeer in het vreemdelingenbeleid van 1 juli jl. aan uw Kamer (19 637, nr. 1436) heb ik reeds gerapporteerd over het aantal GVA-beslissingen in de periode 1 januari tot 17 mei 2011. Over de periode 1 januari tot 1 juli 2011 zijn er in totaal circa dertig GVA-beslissingen genomen. In ruim zeventig procent van deze gevallen betrof het een GVA-beslissing in het kader van een Dublin-claim. Daarnaast zijn enkele GVA-beslissingen genomen vanwege misbruik van de asielprocedure en nader onderzoek. Mijn eerdere conclusie, namelijk dat er beperkt gebruik wordt gemaakt van de GVA-procedure, wordt hierdoor bevestigd.

2. Verruiming van de mogelijkheden van opvang

2.1 Maatregelen

In relatie tot de speciale regeling om vreemdelingen met een asielverzoek onder de oude vreemdelingenwet een vergunning te verlenen is met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuursakkoord gesloten¹. Onderdeel van dit bestuursakkoord was dat de gemeenten de noodopvang zouden sluiten en dat de rijksoverheid er voor zou zorg dragen dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen, met alle bijbehorende maatschappelijk ongewenste gevolgen.

2.1.1 Opvang bij beroep na afwijzing in de Algemene Asielprocedure

In de nieuwe asielprocedure wordt aan asielzoekers wiens verzoek is afgewezen in de algemene asielprocedure gedurende de vertrektermijn van vier weken opvang geboden in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. Voor de koppeling van de opvangduur met de vertrektermijn was gekozen om hiermee het spoedeisend karakter voor een beslissing op beroep te behouden.

2.1.2 Verblijf in vrijheidsbeperkende locaties bij meewerking aan terugkeer

Een andere maatregel die is genomen om te voorkomen dat ook vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf op straat zouden komen is het creëren van een vrijheidsbeperkende locatie. Vreemdelingen die meewerken aan hun vertrek kunnen voor een periode van circa twaalf weken in deze locatie worden geplaatst, waarin de Dienst Terugkeer en Vertrek samen met de vreemdeling intensief werkt aan het vertrek.

¹ Afspraken tussen het Kabinet en de VNG d.d. 25 mei 2007.

2.2 Bevindingen

2.2.1 Opvang bij beroep na afwijzing in de Algemene Asielprocedure

Uit het gesprek met de vertegenwoordigers van de rechtspraak blijkt dat ook voor de rechtspraak het belangrijkste effect van de nieuwe asielprocedure de toename is van het aantal zaken dat in de Algemene Asielprocedure wordt afgedaan ten opzichte van het aantal zaken dat voorheen in de Aanmeldcentrumprocedure werd afgedaan.

Deze stijging was al voorzien bij de invoering, maar is steeds groter geweest dan gepland. Ook in de eerste helft van 2011 heeft de instroom van beroepen na de algemene asielprocedure de verwachting ruim overtroffen. De stijging kon deels worden opgevangen doordat het aantal bestuurssectoren waar beroepszaken uit de algemene asielprocedure worden behandeld is verhoogd van zes naar tien. Na een korte opstartperiode, heeft dit snel op goede wijze vorm gekregen. Tevens wordt aangegeven dat in de eerste periode van de verbeterde asielprocedure dossiers door de IND, niet altijd goed werden aangeleverd. Dit leek te wijten aan een aantal (logistieke) wijzigingen binnen de IND. Inmiddels lijkt dit minder voor te komen.

Een belangrijke factor die ertoe heeft bijgedragen dat de rechtspraak de deels onvoorziene sterke toename van deze zaken goed heeft kunnen verwerken is dat de rechtbanken bij vreemdelingenzaken niet gebonden zijn aan de gebruikelijke relatieve competentie-regels, maar de verdeling kennen via het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) in Haarlem. Dit biedt de rechtspraak de benodigde flexibiliteit om te kunnen insprijngen op behoeften en ontwikkelingen, een flexibiliteit die in de toekomst ook wenselijk blijft.

Door de vertegenwoordigers van de rechtspraak is aangegeven dat voor zaken waarin beroep wordt aangetekend tegen een afwijzing in de algemene asielprocedure geldt dat de rechter over het algemeen binnen de vertrektermijn van achtentwintig dagen ofwel uitspraak doet in de bodemzaak, dan wel aanleiding ziet om een voorlopige voorziening te treffen, zodat opvang wordt gecontinueerd tot het moment van bodemuitspraak.

Meer inhoudelijk wordt aangegeven dat de laatste maanden het beeld is ontstaan dat in meer zaken uit de algemene asielprocedure tijdens de behandeling van het beroep blijkt dat nader onderzoek nodig is om de voorliggende rechtsvraag te kunnen beantwoorden. Met het oog op het uitgangspunt van finale geschillenbeslechting zal de rechter in dat geval steeds afwegen of het mogelijk is dit onderzoek binnen het kader van het beroep te laten plaatsvinden. Als dat het geval is zal in de regel het ingediende verzoek om een voorlopige voorziening worden toegewezen, zodat de vreemdeling opvang houdt en rechtmatig verblijf krijgt, en zal de bodemzaak kunnen worden behandeld wanneer dat onderzoek is afgerond.

De door rechters geconstateerde noodzaak tot nader onderzoek kan het gevolg zijn van de verruiming van de ex-nunc toets, waarbij er pas in beroep zaken worden ingebracht die tot deze conclusie leiden, maar kan ook een gevolg zijn van een inschatting van de IND bij de behandeling van de aanvraag die door de rechter niet wordt gevolgd. Hoewel beide situaties lijken voor te komen is op dit moment niet aan te geven hoe deze situaties zich (percentueel) tot elkaar verhouden. In de komende periode zal in overleg met zowel de IND als de rechtspraak nader worden gekeken wat de achtergrond hiervan is. Mogelijk zijn als gevolg daarvan verbeter-

mogelijkheden aan te wijzen die de noodzaak van nader onderzoek tijdens de beroepsfase beperken.

De wijze waarop de rechtspraak in staat is gebleken goed invulling te geven aan de (logistieke) gevolgen van de gewijzigde asielprocedure, met name de sterke stijging van het aantal zaken dat in de algemene asielprocedure wordt afgedaan verdient waardering. Zeker wanneer men zich realiseert dat de planning van deze beroepszittingen rekeninghoudend met de vele actoren, waaronder ook de tolken en de advocatuur, zeer complex is.

2.2.2 Verblijf in vrijheidsbeperkende locaties bij meewerking aan terugkeer

Er zijn op dit moment twee vrijheidsbeperkende locaties (Vlagtwedde en Vught) in Nederland met een totale capaciteit van zevenhonderd plaatsen.

In 2010 zijn er circa honderd vijftig vreemdelingen aantoonbaar rechtstreeks vanuit de VBL vertrokken uit Nederland en circa honderd zestig vreemdelingen niet aantoonbaar vertrokken. In 2011¹ vertrokken respectievelijk circa tweehonderd vijftig vreemdelingen aantoonbaar en circa honderd vijftien vreemdelingen niet aantoonbaar.

Van het aantal vreemdelingen van wie in 2010 de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw 2000 is opgeheven en vervolgens in bewaring is gesteld, heeft circa veertig vreemdelingen (zevenenzestig procent) Nederland aantoonbaar verlaten en circa twintig vreemdelingen niet aantoonbaar². Over 2011 is het percentage aantoonbaar vertrek circa eenennegentig procent (circa honderd vreemdelingen) en zijn er circa tien vreemdelingen niet aantoonbaar vertrokken uit Nederland.

Er zijn ook vreemdelingen die vanuit de vrijheidsbeperkende locatie zijn doorgestroomd vanwege verblijfsrechtelijke procedures. Van het aantal vreemdelingen van wie in 2010 de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw 2000 is opgeheven vanwege het indienen van een toelatingsprocedure, hebben circa vijf personen Nederland aantoonbaar verlaten en circa dertig niet aantoonbaar. De cijfers in 2011 laten zien dat circa vijf vreemdelingen aantoonbaar uit Nederland vertrokken en circa tien niet aantoonbaar vertrokken is.

In totaliteit zijn er derhalve, van alle vreemdelingen van wie de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw in 2010 is opgeheven circa tweehonderd personen aantoonbaar uit Nederland vertrokken en circa tweehonderd tien personen niet aantoonbaar vertrokken. In 2011 bedroeg het aantal vreemdelingen dat aantoonbaar vertrok in totaal circa driehonderd vijftig personen en circa tweehonderd vijftien personen niet aantoonbaar vertrokken.

Daarnaast zijn, zoals aangegeven in mijn brief van 1 juli 2011³ voor gezinnen met minderjarige kinderen separate opvanglocaties gerealiseerd in de gemeente Gilze en Rijen en de gemeente Katwijk.

3. Minder vervolgpcedures door ex-asielzoekers

3.1 Maatregelen

Een belangrijke doelstelling van de nieuwe asielprocedure was het verminderen van het aantal vervolgaanvragen door ex-asielzoekers.

¹ Voor de cijfers over 2011 geldt de periode van 1 januari 2011 tot en met 20 september 2011.

² Dit betekent dat voor deze vreemdelingen de bewaring is opgeheven en dat zij zich aan verder toezicht hebben onttrokken.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436.

Hiertoe worden bijzondere aspecten reeds zoveel mogelijk meegenomen in de algemene asielprocedure of anders de parallelle procedure. In paragraaf 1.2.10 ben ik hierop reeds ingegaan.

Een andere maatregel is de verruimde toepassing van artikel 83 Vw (ex nunc toets in beroep). Dit betekent dat bij de beoordeling van de beschikking in een beroepsprocedure gewijzigde omstandigheden kunnen worden meegewogen door de rechter.

Een derde maatregel is om de afdoening van herhaalde aanvragen in de algemene asielprocedure af te doen, waarbij er geen recht is op opvang en ook geen eerste gehoor meer wordt afgenomen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Ex nunc toetsing

Er zijn geen uitspraken te doen over het aantal beroepszaken waarin er sprake is van (verruimde) toepassing van artikel 83 Vw. De ervaring van de procesvertegenwoordigers van de IND is echter wel, dat de verruiming van artikel 83 Vw er in de praktijk toe heeft geleid dat een belangrijk punt van discussie dat vóór 1 juli 2010 regelmatig in beroepszaken aan de orde was, is weggenomen: de vraag of een bepaald feit of bepaalde omstandigheid eerder naar voren kon worden gebracht is in beginsel niet langer relevant.

Uit het gesprek met de rechtspraak blijkt dat de verruimde ex nunc toetsing geen belangrijk onderwerp van discussie is binnen de gelederen van de rechtspraak. Hoewel voorzichtigheid moet worden betracht bij het trekken van conclusies hieruit, lijkt dit erop te duiden dat de verruimde ex nunc toetsing binnen de rechtspraak, naast hetgeen in paragraaf 2.2.1 is gemeld, niet tot belangrijke knelpunten heeft geleid.

De jurisprudentie ten aanzien van de huidige toepassing van artikel 83 Vw, heeft zich nog niet volledig uitgekristalliseerd. Wel springen de volgende zaken daarbij in het oog.

De jurisprudentie van de rechtbanken divergeert op dit moment over de vraag of in de beroepsfase geheel nieuwe asielmotieven kunnen worden aangevoerd, of dat daarvoor een nieuwe asielaanvraag ingediend moet worden. De Afdeling heeft zich, sinds de wijziging van artikel 83 Vw, nog niet expliciet over dit vraagstuk gebogen, waardoor het op dit moment nog niet duidelijk is of de Afdeling haar eerdere standpunt van vóór 1 juli 2010, namelijk dat er in de beroepsfase geen nieuwe asielmotieven kunnen worden aangevoerd, in de nieuwe situatie zal handhaven.

Door de procesvertegenwoordiging is ten slotte recentelijk aan de Afdeling de vraag voorgelegd of artikel 83 Vw buiten toepassing moet worden gelaten wanneer er sprake is van misbruik, bijvoorbeeld in het geval van gemanipuleerde vingerafdrukken, zonder dat de goede procesorde in het geding is, of sprake is van ontoelaatbare vertraging.

Op grond van de cijfers moet worden geconcludeerd dat de vernieuwde asielprocedure voorsnog niet heeft geleid tot een afname van het aantal tweede en volgende aanvragen. Het percentage tweede en volgende aanvragen bedroeg over de eerste helft 2011 op gemiddeld twintig procent.

Over de eerste helft 2010 was dit tien procent. Deze stijging is deels te verklaren door het aantal zaken met een Dublin-claim op Griekenland en de vertrek en/of besluitmoratoria voor onder andere Syrië, Voorkust, Libië en Somalië. Dit verklaart echter niet de gehele stijging.

Met betrokken partijen wordt verder onderzocht waardoor deze stijging verder nog wordt veroorzaakt. Vooralsnog lijkt het er derhalve op dat de genomen maatregelen vrijwel geen effect schijnen te hebben op het aantal tweede en volgende asielaanvragen dat wordt ingediend.

In het de eerder genoemde beleidsvisie «Stroomlijning toelatingsprocedures» heb ik derhalve nog nadere maatregelen aangekondigd, die het indienen van tweede en volgende aanvragen verder moet tegengaan.

4. Effectiever terugkeerbeleid

Onderdeel van de brief van 24 juni 2008 was ook de inzet op een effectiever terugkeerbeleid. In mijn brief van 1 juli 2011¹ ben ik reeds uitgebreid ingegaan op de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Ik wil u voor derhalve op dit punt dan ook graag verwijzen naar deze brief.

5. Conclusie

5.1 Snellere en zorgvuldigere asielprocedure

Zoals uit voorgaande blijkt heeft de vernieuwde asielprocedure inderdaad geleid tot een versnelling in de procedure. Allereerst ontvangt een veel groter aantal asielzoekers dan voorheen al in de algemene asielprocedure een beslissing op de asielaanvraag. Inclusief de rust- en voorbereidings-termijn en de uitspraak in beroep heeft een zeer groot deel van de asielzoekers al binnen circa 2 maanden duidelijkheid.

Het hoger aantal afdoeningen in de algemene asielprocedure heeft niet geleid tot een lager aantal zaken dat in beroep standhoudt bij toetsing door de rechter. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de versnelling niet ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid. Hierbij dient ook te worden betrokken dat nieuwe feiten en omstandigheden ruimer door de rechter kunnen worden meegenomen bij de beslissing in beroep. Wordt daarbij opgeteld de voorbereiding en voorlichting van de asielzoeker in de rust- en voorbereidingstermijn als ook het feit dat de asielzoeker in vrijwel alle gevallen gedurende de (eerste) asielprocedure wordt bijgestaan door één en dezelfde rechtsbijstandverlener, dan ga ik er vanuit dat de doorgevoerde maatregelen inderdaad ook hebben bijgedragen aan een zorgvuldigere asielprocedure.

Ik deel de mening van VluchtelingenWerk Nederland niet dat de algemene asielprocedure alleen zou moeten worden gebruikt voor kennelijk gegronde en kennelijke ongegronde zaken. Daar waar geen (aanvullend) onderzoek noodzakelijk is leidt een behandeling van een asielverzoek in de verlengde asielprocedure eigenlijk enkel tot een ongewenste vertraging in de besluitvorming.

Doordat in de meeste gevallen ook het nader gehoor wordt afgenomen in de algemene asielprocedure is ook duur van de verlengde asielprocedure verkort.

5.2 Verruiming van de mogelijkheden van opvang

De mogelijkheden van opvang zijn binnen de verbeterde asielprocedure inderdaad verruimd. Asielzoekers die in beroep gaan tegen het besluit van de IND in de algemene asielprocedure ontvangen gedurende de vertrektermijn opvang.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436.

Daarnaast kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers die meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst in beginsel voor een periode van twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie worden geplaatst, waardoor verblijf op straat wordt tegen gegaan.

5.3 Minder vervolgprocedures door ex-asielzoekers

De maatregelen die op dit punt zijn genomen lijken vooralsnog niet te leiden tot een lager percentage (ex-)asielzoekers dat een tweede of volgende aanvraag indient. De maatregelen die ik in de voornoemde beleidsvisie «Stroomlijning toelatingsprocedures» heb aangekondigd, moeten het indienen van tweede en volgende aanvragen verder tegengaan.