

Vergaderjaar 1995–1996

24 440

Asielbeleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Samenvatting	Bladzijde			
		4	2.6	Reactie bewindspersonen en commentaar Rekenkamer	27
1	Inleiding	7	3	Opvang asielzoekers	29
1.1	Overzicht asielbeleid	7	3.1	Algemeen	29
1.2	Vreemdelingenwet	9	3.2	Normen en prestaties	30
1.3	Financieel kader	10	3.2.1	Doorplaatsing	30
1.4	Onderzoeksvragen	11	3.2.2	Gegevens asielzoekers	30
			3.2.3	Traceerbaarheid asielzoekers	31
2	Behandeling asielverzoeken	13	3.2.4	Aanbod activiteiten	31
2.1	Normen	13	3.3	Knelpunten en verbeteringsmaatregelen	33
2.1.1	Doorlooptijden	13	3.3.1	Capaciteit van de centra	33
2.1.2	Productie en werkvoorraden asielverzoeken	14	3.3.2	Gemeenschappelijke informatievoorziening	34
2.2	Inzicht in prestaties	16	3.3.3	Beleidsmatige aansturing	34
2.3	Prestaties versus normen	16	3.4	Waarborgen kwaliteit opvang	35
2.3.1	Aanmeldcentra	16	3.5	Conclusies en aanbevelingen	36
2.3.2	Nader gehoor	17	3.6	Reactie bewindspersonen en Centraal	
2.3.3	Beslissing in eerste aanleg	17		Orgaan opvang asielzoekers	37
2.3.4	Bezwaar	19			
2.3.5	Beroep Vreemdelingenkamer	19	4	Uitplaatsing en reguliere huisvesting verblijfsgerechtigden	39
2.3.6	Voorlopige voorziening	20		Algemeen	39
2.3.7	Totale procedure	21	4.1	Normen en prestaties	40
2.4	Knelpunten en verbeteringsmaatregelen	22	4.2	Knelpunten en verbeteringsmaatregelen	40
2.4.1	Algemeen	22	4.3	Uitplaatsingsproces	40
2.4.2	Planning en control Immigratie- en Naturalisatiedienst	22	4.3.1	Prognose aantal verblijfsgerechtigden	41
2.4.3	Planning en control rechtbanken	22	4.3.2	Bouwprogramma	41
2.4.4	Informatiesystemen Immigratie- en Naturalisatiedienst	23	4.3.3	Gemeentelijke taakstelling	41
2.4.5	Informatiesystemen rechtbanken	23	4.3.4	Conclusies en aanbevelingen	42
2.4.6	Aanmeldcentra	24	4.4	Reactie bewindspersonen en Centraal	
2.4.7	Automatische verzoeken om voorlopige voorziening	24	4.5	Orgaan opvang asielzoekers en commentaar Rekenkamer	43
2.4.8	Capaciteit rechtbanken	24	5	Slotbeschouwing	45
2.4.9	Organisatie van de behandeling van beroepen en voorlopige voorzieningen	24		Bijlagen	
2.4.10	Procesvertegenwoordiging	25	1	Cijfermatige overzichten asielpcedure	47
2.4.11	Moeilijk verwijderbaren	25	2	Afkortingenlijst	49
2.5	Conclusies en aanbevelingen	26			

SAMENVATTING

Vanaf het midden van de jaren tachtig nam het aantal asielzoekers fors toe. Waren er in 1985 ruim 5 600 asielzoekers, in 1990 waren dat er ruim 21 000 en in 1994 ruim 52 000. De prognose voor 1995 is 35 000.

Eind jaren tachtig werd het uitgangspunt van de regering dat de instroom van asielzoekers beter beheersbaar moest worden en dat oneigenlijk gebruik van de asielprocedure voorkomen moest worden. Daarom werd in 1991 het Nieuwe toelatings- en opvangmodel (Ntom) ontwikkeld.

Vanaf de introductie in 1992 heeft de uitvoering van het model door de onverwacht hoge instroom onder grote druk gestaan. Er werd een oplossing gezocht in noodvoorzieningen (zoals hotels) maar ook in het plaatsen van asielzoekers in voorzieningen waar zij gezien hun positie in de procedure nog niet aan toe waren. In juni 1994 werd bovendien een nieuwe schakel aan de procedure toegevoegd: er werden twee aanmeldcentra ingericht waar binnen 24 uur een schifting gemaakt zou moeten worden tussen degenen van wie het verzoek niet ontvankelijk of «kennelijk ongegrond» is en degenen die de normale procedure mogen doorlopen. Aan de eerste groep wordt geen opvang geboden. De tweede groep wordt doorgeplaatst naar een van de (inmiddels 13) onderzoeks- en opvangcentra. Vervolgens worden degenen van wie het asielverzoek «kansrijk» wordt geacht, overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Op 1 juli 1995 waren er 58 asielzoekerscentra in gebruik en daarnaast 65 noodopvanglocaties. Uiteindelijk worden degenen die een verblijfsvergunning krijgen, uitgeplaatst naar een reguliere woning.

De verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers is in augustus 1994 overgegaan van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de minister (staatssecretaris) van Justitie. De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de samenhang van het beleid ten aanzien van verblijfsgerechtigden en, sinds 1 juli 1995, voor de uitplaatsing van verblijfsgerechtigden naar reguliere woningen. De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft tot taak gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van hun taakstelling voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden.

De Algemene Rekenkamer onderzocht de uitvoering van het toelatings- en opvangbeleid en de uitstroom uit de opvang naar de reguliere huisvesting van verblijfsgerechtigden.

Zij stelde vast dat de betrokken bewindspersonen en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) een efficiënte behandeling van asielverzoeken en een zo spoedig mogelijke huisvesting van verblijfsgerechtigden nog onvoldoende hadden gerealiseerd. Hoewel maatregelen ter verbetering in gang zijn gezet, zullen de problemen zeker niet per 1 januari 1996 zijn opgelost.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtbanken hadden voor alle fasen van de behandeling van asielverzoeken normen voor maximale behandelingstermijnen vastgesteld, maar deze normen werden gemiddeld over de asielverzoeken nooit gehaald. De norm van zeven maanden voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale asielprocedure werd in de praktijk met 4,6 maanden overschreden, zodat de gemiddelde doorlooptijd van de totale procedure 11,6 maanden bedroeg.

Daardoor werden asielzoekers te lang in onzekerheid gelaten.

Belangrijke oorzaken hiervan waren de onverwacht hoge instroom van asielzoekers vanaf medio 1993 en de tekortschietende sturing die de IND,

het directoraat-generaal Rechtspleging en de rechtbanken aan het proces van de behandeling van asielverzoeken gaven.

De sinds eind 1994 getroffen en voorziene verbeteringsmaatregelen waarborgen volgens de Rekenkamer nog onvoldoende dat de IND en de rechtbanken asielverzoeken in 1995 en daarna op efficiënte wijze en binnen de daarvoor geldende termijnen kunnen afhandelen.

Uit het onderzoek bleek verder dat nog niet is gewaarborgd dat de opvang van een asielzoeker aansluit op de positie van een asielzoeker in de procedure. Het COA beschikte bovendien niet in alle gevallen tijdig over informatie over de verblijfplaats van asielzoekers.

De gescheiden opvang van «kansarme» en «kansrijke» asielzoekers was nog onvoldoende gewaarborgd. Hierdoor werd de in het Ntom beoogde splitsing van deze onderscheiden groepen niet gerealiseerd.

Onduidelijk is of de positie in de procedure of de streeftermijn voor de maximale verblijfsduur in de onderzoeks- en opvangcentra (drie maanden) als norm voor doorplaatsing naar een asielzoekerscentrum geldt.

De activiteiten die in de centra worden aangeboden zijn nog te weinig op de situatie van de asielzoeker toegesneden. Zo werden in de onderzoeks- en opvangcentra onvoldoende activiteiten gericht op terugkeer aangeboden.

De doelstelling «sober maar humaan» van het opvangbeleid was, voor wat betreft de immateriële opvang, niet in toetsbare kwaliteitsnormen uitgewerkt.

De interne controle van het COA in de opvang- en onderzoekscentra en de asielzoekerscentra was in opzet voldoende om de minimumkwaliteit van de opvang te waarborgen. Dit gold niet voor de 65 noodopvanglocaties die er op 1 juli 1995 waren.

Ook was niet voldoende gewaarborgd dat verblijfsgerechtigden zo spoedig mogelijk zelfstandige woonruimte krijgen.

De Rekenkamer acht het van belang dat het COA systematisch bijhoudt hoe de wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfsgerechtigden (bijvoorbeeld alleenstaanden) zich ontwikkelt. Zij beval aan hiervoor streeftermijnen vast te stellen.

Bij de uitvoering van het beleid gericht op de toelating en opvang van asielzoekers en de huisvesting van verblijfsgerechtigden bestonden nog de nodige afstemmingsproblemen tussen de diverse betrokken instanties. Dit kwam mede door het ontbreken van informatie en door het niet goed op elkaar aansluiten van informatiesystemen.

De Rekenkamer beval dan ook aan de informatiesystemen snel op elkaar af te stemmen, zodat de betrokken instanties beter informatie kunnen uitwisselen.

Gelet op het belang van een zo kort mogelijke doorlooptijd voor de individuele asielzoeker en gelet op de druk die gelegd wordt op de opvangcapaciteit, beval de Rekenkamer aan zo spoedig mogelijk een oplossing te zoeken voor de problematiek rondom de groep asielzoekers die om beleidsmatige redenen niet kunnen worden uitgezet naar het land van herkomst. De wet biedt de mogelijkheid hun een voorlopige vergunning tot verblijf te geven.

De betrokken bewindspersonen (staatssecretaris van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) schreven in hun gezamenlijke reactie dat het kabinet ten aanzien van deze laatste kwestie vóór oktober 1995 een beslissing zou nemen.

Voor de inmiddels ontstane voorraden asielverzoeken was een gemiddelde behandelingstermijn van zeven maanden volgens de bewindspersonen niet meer haalbaar. Voor de nieuwe instroom bleef deze norm echter gehandhaafd.

De aanbevelingen van de Rekenkamer werden door de bewindspersonen over het algemeen positief ontvangen. Zo zou de aanbeveling om te komen tot een precisering en actualisering van termijnen en criteria in het Ntom ter harte worden genomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de normen voor doorplaatsing van een asielzoeker naar een asielzoekerscentrum.

Ook het bestuur van het COA ontving de aanbevelingen van de Rekenkamer over het algemeen positief. Zo zou het bestuur zich beraden op de mogelijkheid om de controle op noodopvanglocaties op dezelfde wijze vorm te geven als die op de overige centra.

In haar slotbeschouwing wijst de Rekenkamer er op dat de problemen van begin jaren negentig nog allesbehalve overwonnen zijn. Nog vrijwel geen enkele schakel in de procedure die asielzoekers moeten doorlopen functioneert zoals bedoeld, gezien het feit dat in vrijwel alle schakels de gestelde termijnen worden overschreden. Ook laat de verbinding tussen de schakels te wensen over, vooral doordat de informatiesystemen van de betrokken instanties niet goed op elkaar aansluiten.

Nu de instroom van asielzoekers dit jaar voor het eerst sinds 1992 binnen de ramingen lijkt te blijven, ontstaat een goede gelegenheid een extra inspanning te leveren om orde op zaken te stellen. Dit kan enerzijds door reeds in gang gezette maatregelen met kracht voort te zetten. Anderzijds kan het door toezeggingen naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamer te concretiseren.

De Rekenkamer pleit ervoor dat de verantwoordelijke bewindspersonen aan de hand van een concreet tijdpad aangeven welke acties zij zullen ondernemen. Over de voortgang van de verbeteringen zouden de Staten-Generaal regelmatig moeten worden geïnformeerd.

1. INLEIDING

1.1. Overzicht asielbeleid

Vanaf het midden van de jaren tachtig nam het aantal asielzoekers fors toe. Waren er in 1985 ruim 5 600 nieuwe asielzoekers, in 1990 waren dat er ruim 21 000 en in 1994 ruim 52 000. In deze periode werd het uitgangspunt van de regering dat de instroom van asielzoekers beter beheersbaar moest worden en dat oneigenlijk gebruik van de asiel-procedure voorkomen moest worden.

De behandeling van asielverzoeken is een taak van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie. De IND is een agentschap en heeft vier districten: Den Haag, Den Bosch, Zwolle en Hoofddorp. De dienst beschikt voor 1995 over 1339 formatieplaatsen en over een totaal budget van ruim f 250 miljoen.

Voor de opvang van asielzoekers was sinds 1987 de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verantwoordelijk. De asielzoekers moesten volgens de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) (Stcrt. 75, 1987) worden opgevangen in daartoe bestemde ROA-woningen in de gemeenten. Daarnaast werden aanvankelijk vier asielzoekerscentra ingericht, die als buffer fungeerden als de gemeenten de toestroom van asielzoekers niet onmiddellijk konden verwerken. De ROA bleek echter niet bestand te zijn tegen de steeds groter wordende instroom. Gemeenten konden niet op tijd voldoende ROA-woningen opleveren. Hierdoor moest het aantal asielzoekerscentra worden uitgebreid.

Een probleem bij de behandeling van asielverzoeken was dat asielzoekers veelal niet daar verbleven waar ze moesten worden gehoord, waar de schriftelijke bekendmaking van de beslissing heengestuurd werd en van waaruit ze eventueel moesten worden uitgezet. Daarnaast vormde de spreiding van asielzoekers over het land een probleem. Door deze spreiding diende de justitiële menskracht ook gespreid te worden ingezet. Dit leidde tot inefficiëntie en daarmee ook tot een langere asielprocedure.

In 1991 ontwikkelden de ministeries van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het Nieuwe toelatings- en opvang model (Ntom). Doel van het Ntom was:

- de asielprocedure te versnellen door de organisatie van de opvang en de justitiële activiteiten beter op elkaar af te stemmen;
- opvangactiviteiten te bieden die toegesneden zijn op de te verwachten toekomstige situatie van de asielzoeker (Tweede Kamer, 1991–1992, 22 146, nr. 22).

De essentie van het model is dat een gecombineerde vestiging van een Justitie-regiokantoor en een onderzoeks- en opvangcentrum de gelegenheid biedt om binnen een maand een beslissing in eerste aanleg op het asielverzoek te nemen. Daarna kan een splitsing van de asielzoekers plaatsvinden in twee groepen. Enerzijds een groep met een «kennelijk ongegrond» asielverzoek die – in afwachting van verwijdering – gehuisvest blijft in het onderzoeks- en opvangcentrum. Anderzijds een groep die naar verwachting langere tijd in Nederland zal verblijven en die in een asielzoekerscentrum wordt gehuisvest. Na een periode van verblijf in een asielzoekerscentrum (de verwachting was circa zes maanden) zou doorstroming plaats kunnen vinden naar ROA-woningen. Verblijfs-gerechtigden zouden kunnen doorstromen naar reguliere huisvesting.

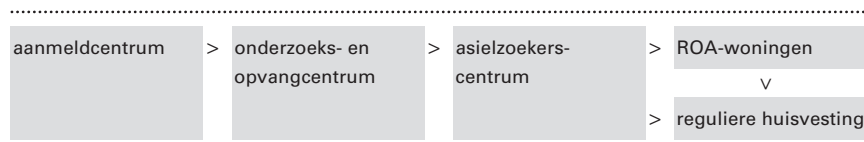
Het Ntom werd begin 1992 ingevoerd. Als gevolg van de onverwacht hoge instroom van asielzoekers kwam de uitvoering van het Ntom echter

al snel onder druk te staan. Er werd een oplossing gezocht in allerlei noodvoorzieningen (bijvoorbeeld hotels), maar ook in directe plaatsing van asielzoekers in asielzoekerscentra en in ROA-woningen in plaats van in onderzoeks- en opvangcentra. Dat bemoeilijkte de bereikbaarheid van de asielzoeker voor Justitie, wat weer leidde tot een langere asiel-procedure, verdere achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken en extra druk op de opvangcapaciteit.

In juni 1994 kondigde de minister van Justitie aan de Tweede Kamer nieuwe maatregelen aan om de instroom van asielzoekers in te dammen (Tweede Kamer, 1993–1994, 19 637, nr. 104). Centraal stond de instelling van twee landelijke aanmeldcentra, onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Asielzoekers die niet via de buitengrenzen (Schiphol en de havens) ons land binnenkomen, kunnen uitsluitend nog een asielverzoek indienen bij deze twee aanmeldcentra. In deze aanmeldcentra wordt een snelle schifting gemaakt tussen degenen die de normale procedure mogen doorlopen en degenen die een versnelde procedure krijgen. Bij deze laatste groep gaat het om asielzoekers van wie het verzoek niet ontvankelijk of «kennelijk ongegrond» is. Aan deze groep wordt geen opvang geboden.

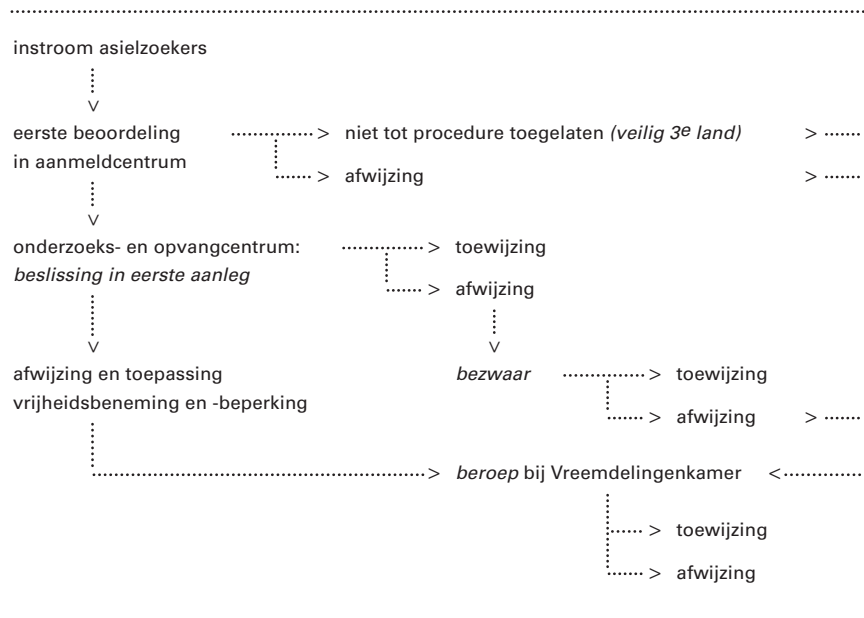
Hieronder is het aangepaste opvangmodel kort weergegeven.

schema 1 **opvangmodel**



In de asielprocedure worden de volgende stappen onderscheiden.

schema 2 **asielprocedure**¹



¹ een overzicht van de doorstroompercentages binnen de procedure is opgenomen in bijlage 1

Toewijzing van het asielverzoek leidt tot één van de volgende verblijfsvergunningen:

- A-status: de asielzoeker wordt erkend als vluchteling en mag voor onbepaalde tijd in Nederland blijven;
- vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (VTV): de asielzoeker wordt niet erkend als vluchteling maar de individuele situatie van de vreemdeling in het land van herkomst maakt uitzetting onmogelijk;
- voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTV): de asielzoeker wordt niet erkend als vluchteling maar de algehele situatie in zijn land van herkomst maakt uitzetting onmogelijk; een VTV wordt na maximaal drie jaar omgezet in een VTV.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet in augustus 1994 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers overgedragen aan de minister van Justitie. Deze kreeg ook de verantwoordelijkheid voor de inmiddels opgerichte rechtspersoon met de wettelijke taak tot de opvang van asielzoekers, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

De minister van Binnenlandse Zaken is als coördinerend minister voor het integratiebeleid verantwoordelijk voor de samenhang van het beleid ten aanzien van verblijfsgerechtigden. Ook is hij verantwoordelijk voor de relatie met de lagere overheden en voor de vreemdelingendiensten, gespecialiseerde onderdelen van de politieregio's.

De minister van Binnenlandse Zaken is sinds 1 juli 1995 verantwoordelijk voor de uitplaatsing van verblijfsgerechtigden naar de reguliere huisvesting. De gemeenten zijn vanaf die datum primair verantwoordelijk voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden en hebben een wettelijk geregelde kwantitatieve taakstelling.

De provincies houden sinds 1 juli 1995 toezicht op de uitvoering van de taakstelling door de gemeenten.

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer moet bij het opstellen van de woningbehoefte en het jaarlijkse indicatieve woningbouwprogramma rekening houden met de door het Ministerie van Justitie geraamde toename van het aantal verblijfsgerechtigden. Voorts dient deze staatssecretaris zo nodig aanvullende maatregelen op het gebied van de volkshuisvesting te treffen om de gemeenten te ondersteunen bij de realisatie van de taakstelling.

1.2. Vreemdelingenwet

De Vreemdelingenwet (Stb. 40, 1965) vormt de juridische basis voor het nationale vreemdelingenbeleid, waaronder het asielbeleid. Per 1 januari 1994 is de Vreemdelingenwet ingrijpend gewijzigd. Belangrijkste doel was te komen tot een bevredigende regeling van de positie van gedoogden en ontheemden. Gedoogden zijn asielzoekers die niet kunnen worden verwijderd omdat de situatie in het land van herkomst dit onmogelijk maakt. De categorie ontheemden ontstond als gevolg van de oorlog in voormalig Joegoslavië en de daarop volgende massale uittocht. Deze groepen asielzoekers kregen vóór de wetswijziging geen wettelijke verblijfsstatus.

Sinds de wijziging van de Vreemdelingenwet kunnen gedoogden en ontheemden een VTV krijgen. Deze status geeft recht op gefaseerde integratie in de Nederlandse samenleving en wordt na maximaal drie jaar omgezet in een VTV.

Een tweede doel van de wetswijziging was een stroomlijning en concentratie van de administratiefrechtelijke afdoening van het verzoek om toelating, en van de aangespannen procedures. Hiertoe is 1 maart 1994 bij de rechtbank in Den Haag een Vreemdelingenkamer ingesteld, met de rechtbanken te Amsterdam, Haarlem, Den Bosch en Zwolle als

nevenzittingsplaatsen. Zij moeten alle beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen behandelen. Een speciale rechtseenheidskamer bij de rechtbank in Den Haag is belast met de afdoening van zaken die moeten leiden tot richtinggevende jurisprudentie.

Tot aan medio april 1995 had het directoraat-generaal Rechtspleging (DGR) van het Ministerie van Justitie 225,5 formatieplaatsen voor de behandeling van vreemdelingenzaken aan de rechtbanken ter beschikking gesteld. Het financieel belang hiervan voor 1995 is bijna f 19 miljoen.

Na 1 januari 1994 is de Vreemdelingenwet op een aantal punten opnieuw gewijzigd. Ten eerste betreft dit de per 1 januari 1995 in werking getreden wijziging «veilig land van herkomst» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 588, nrs. 1–2). Deze houdt in dat asielverzoeken van asielzoekers uit veilige landen van herkomst ongegrond worden verklaard.

Ten tweede gaat het om de per 8 februari 1995 in werking getreden wijziging van de Vreemdelingenwet «veilig derde land» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 807, nrs. 1–2). Voordat een vreemdeling een aanvraag om toelating kan indienen, wordt onderzocht of hij in een «veilig derde land» heeft verbleven. Indien dit het geval is, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Hiertegen is beroep bij de Vreemdelingenkamer mogelijk.

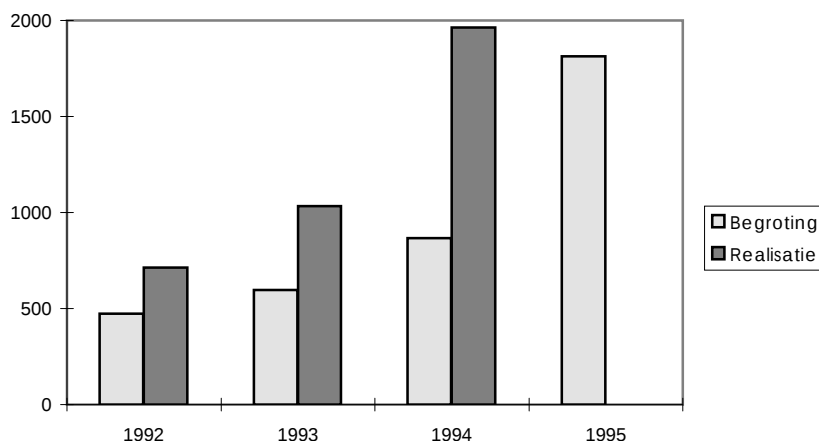
De twee genoemde wetswijzigingen zouden volgens het Ministerie van Justitie een daling van de instroom van 30% teweeg kunnen brengen.

1.3. Financieel kader

Sinds 1992 zijn de uitgaven voor het asielbeleid aanzienlijk gestegen (zie figuur 1).

Figuur 1

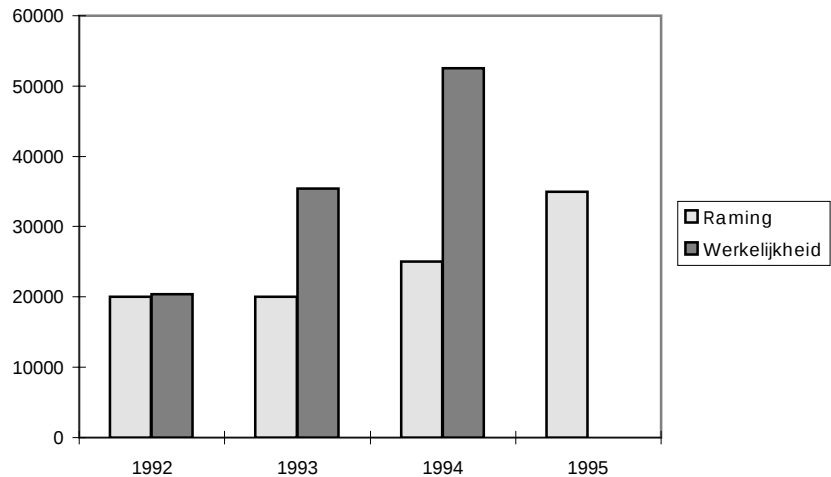
Uitgaven asielbeleid 1992-1995 in miljoenen



Bron: Najaarsnota 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 000, nr. 2)

De overschrijdingen kunnen niet los worden gezien van de ramingen van de instroom van asielzoekers. In figuur 2 worden deze ramingen afgezet tegen de werkelijke instroom.

Figuur 2
Aantal asielzoekers 1992-1995



Bron: IND

Voor 1995 werden de uitgaven voor het totale asielbeleid begroot op f 1 815 miljoen. Daarvan kwam f 1 065 miljoen voor rekening van het Ministerie van Justitie.

Het Ministerie van Justitie verwachtte medio september 1995 dat de geraamde instroom voor 1995 (35 000) nog steeds reëel is.

1.4. Onderzoeksvragen

De Rekenkamer verrichtte in de periode oktober 1994 – mei 1995 een onderzoek naar de uitvoering van het toelatings- en opvangbeleid, de uitstroom uit de opvang en de reguliere huisvesting van verblijfs-gerechtigden. De uitzetting van afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers maakte geen deel uit van het onderzoek.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt:

Waarborgen en realiseren het Rijk en het COA in voldoende mate:

- een efficiënte – en daardoor korte – behandeling van asielverzoeken;
- aansluiting van de opvang van asielzoekers op de positie die zij in de procedure voor de behandeling van asielverzoeken hebben;
- een zo spoedig mogelijke uitplaatsing van verblijfsgerechtigden naar reguliere huisvesting?

Per onderdeel van de probleemstelling stelde de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

- a. In hoeverre zijn normen gesteld voor de te leveren prestaties?
- b. In hoeverre bestaat inzicht in de mate waarin aan deze normen is voldaan?
- c. Worden deze normen in voldoende mate gerealiseerd?
- d. Wat zijn de knelpunten en welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
- e. Wat zijn de getroffen en voorziene verbeteringsmaatregelen?

Bij de opvang heeft de Rekenkamer tevens onderzocht of de staatssecretaris van Justitie en het COA in voldoende mate een sobere en humane opvang waarborgen.

De bevindingen van de Rekenkamer zijn in juli 1995 aangeboden aan de in het onderzoek betrokken bewindspersonen en het bestuur van het COA. In augustus 1995 ontving de Rekenkamer de reacties. De hoofdlijnen van de reacties zijn in dit rapport verwerkt.

2. BEHANDELING ASIELVERZOEKEN

2.1. Normen

2.1.1. Doorlooptijden

De normen voor doorlooptijden van de te onderscheiden hoofdfasen in de asielprocedure zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Vreemdelingenwet en de daarbij behorende lagere regelgeving. Voorts zijn normen voor doorlooptijden vastgelegd in beleidsnota's en interne richtlijnen.

Samengevat gelden de onderstaande normen voor doorlooptijden bij de te onderscheiden hoofdfasen in de asielprocedure.

tabel 1 **normen doorlooptijden**

<i>procedurestap</i>	<i>maximale duur</i>
beslissing in eerste aanleg ¹	1 maand
bezwaar	10 weken
beroep	4 maanden
voorlopige voorziening	13 weken
totaal	gemiddeld 7 maanden

¹ Hieronder vallen de beoordeling in de aanmeldcentra en het nader gehoor.

Voor de totale asielprocedure is het streven bij de IND gericht op een gemiddelde doorlooptijd van zeven maanden.

Beslissing in eerste aanleg

De totale procedure in de aanmeldcentra mag voor iedere asielzoeker niet meer dan 24 uur in beslag nemen, te meer daar deze centra niet op een langduriger verblijf zijn ingericht. Tegen een afwijzende beslissing is beroep mogelijk bij de Vreemdelingenkamer.

Bij de asielzoekers die zijn doorgestroomd naar een onderzoeks- en opvangcentrum, moet zo spoedig mogelijk na de wettelijke minimale termijn van zes dagen na indiening van het asielverzoek het nader gehoor plaatsvinden. Het rapport hiervan dient binnen veertien dagen gereed te zijn. De mede op dit rapport gebaseerde beslissing in eerste aanleg dient volgens het Ntom bij voorkeur binnen een maand na de indiening van het asielverzoek te worden genomen¹. In de Vreemdelingenwet wordt hiervoor een maximale termijn van zes maanden genoemd.

Bezwaar

Wanneer op het asielverzoek in eerste aanleg een afwijzende beschikking wordt gegeven, bestaat per 1 januari 1994 de mogelijkheid voor de asielzoeker om daartegen bezwaar te maken bij de IND. Deze dient binnen zes weken, en in geval van inschakeling van de Adviescommissie voor Vreemdelingen binnen tien weken, na ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak te doen. Deze commissie brengt onafhankelijk advies uit over bezwaren.

¹ Om een vrijheidsbenemende of -beperkende maatregel op te leggen ten behoeve van de beschikbaarheid van de asielzoeker voor uitzetting dient volgens de Vreemdelingenwet de beslissing in eerste aanleg binnen 28 dagen te worden genomen.

Beroep

Wanneer de IND negatief beslist op een bezwaar of wanneer bij de beslissing in eerste aanleg een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel is opgelegd (in het laatste geval wordt gesproken van «bewaringszaken»), kan de asielzoeker beroep instellen bij de Vreemdelingenkamer. Deze moet relatief eenvoudige beroepszaken binnen drie tot vier maanden behandelen en gecompliceerde zaken binnen zes maanden.

Voorlopige voorziening

Een asielzoeker die Nederland moet verlaten terwijl er nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt, kan een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank. Dit betekent dat hij verzoekt om de uitkomst van het bezwaar of beroep in Nederland te mogen afwachten.

In de memorie van toelichting op de Vreemdelingenwet is sprake van een behandelingstermijn voor voorlopige voorzieningen van vier tot zes weken. Volgens de in 1994 geldige richtlijnen voor de behandeling van beroepen en voorlopige voorzieningen was de beoogde behandelings-termijn voor voorlopige voorzieningen zes à zeven weken. Volgens de in 1995 geldige richtlijnen bleek dat deze beoogde termijn vanaf januari 1995 was verlengd tot dertien weken.

2.1.2. Productie en werkvoorraden asielverzoeken

De IND heeft de onderstaande normen vastgesteld voor de productie per formatieplaats per jaar bij de IND-districten. Deze normen zijn gebaseerd op analyses uit 1986 en 1987¹. Begin juni 1995 is een werkgroep gestart met de opdracht om vóór 1 september 1995 te komen met een evaluatierapport over deze produktienormen.

De IND heeft ook normen gesteld voor een normale werkvoorraad asielverzoeken. Volgens de Rekenkamer is hiervan sprake wanneer de werkvoorraad asielverzoeken conform de gestelde norm is. Zaken kunnen dan binnen de daarvoor gestelde termijnen worden behandeld.

tabel 2 **produktienormen per formatieplaats per jaar IND**
(uitgedrukt in aantal procedures van individuele asielzoekers)

procedurestap	norm
nader gehoor	300
beslissing in eerste aanleg	500
bezwaar	350
beroep	2 000
voorlopige voorziening	2 000
verweer	250

Op basis van bovenstaande normen zijn per 15 maart 1995 met de IND-districten jaarafspraken gemaakt over de productie in 1995 en de verwachte eindvoorraden asielverzoeken per 31 december 1995.

¹ De norm voor verweer is gebaseerd op analyses uit 1994.

tabel 3 **jaarafspraken IND afgezet tegen de normale werkvoorraad asielverzoeken**
(uitgedrukt in aantal procedures van individuele asielzoekers)

<i>procedurestap</i>	<i>werkvoorraad per 01-01-95</i>	<i>verwacht aanbod 1995</i>	<i>beoogde productie 1995</i>	<i>werkvoorraad per 31-12-95</i>	<i>normale werkvoorraad bij 35.000 verzoeken</i>
beslissing in eerste aanleg	21 930	35 000	48 500	8 430	2 690
bezwaar	27 460	27 205	28 030	26 635	5 190
beroep ¹	2 520	17 780	3 410	16 890	8 890
voorlopige voorziening ¹	13 320	26 110	32 930	6 500	6 530

¹ Het gaat hier om zowel asielzaken als reguliere zaken zoals gezinsherenigingen.

De IND spreekt in zijn rapportage van begin mei 1995 over het eerste kwartaal van 1995 de verwachting uit dat de werkvoorraden voorlopige voorzieningen en beroepen verder zullen stijgen en dat de geraamde eindvoorraad 1995 voor voorlopige voorzieningen niet meer reëel is. Zo stelde de IND de productie voor voorlopige voorzieningen bij naar 25 000, waardoor de eindvoorraad 1995 op 14 400 zou komen. De capaciteit bij de Vreemdelingenkamer en in mindere mate de verweercapaciteit van de IND en de Landsadvocaat zouden volgens de IND knelpunten gaan vormen.

Eind 1994 werd besloten het aantal formatieplaatsen bij de IND voor 1995 niet te baseren op de verwachte instroom van 35 000 asielverzoeken, maar op 55 000. De IND gaf als één van de redenen voor de desondanks verwachte hoge werkvoorwaarden eind 1995 dat ten tijde van het besluit om de verwerkingscapaciteit te verhogen ervan werd uitgegaan dat uit elk asielverzoek 1,6 beslissingen zouden volgen (eerste aanleg, eventueel gevolgd door bezwaar, beroep en een voorlopige voorziening). Begin 1995 had de IND echter de overtuiging dat uit elk asielverzoek niet 1,6 maar 1,83 beslissingen zouden volgen.

De Rekenkamer kon in de schriftelijke stukken van DGR geen normen achterhalen voor de productie in 1995 bij de rechtbanken. Wel was DGR bij de berekening van de benodigde capaciteit voor de op te richten Vreemdelingenkamer uitgegaan van normen voor het aantal zaken dat per formatieplaats in één jaar kan worden verwerkt. Deze waren onderscheiden naar zogenoemde bodemzaken (die betrekking hebben op het asielverzoek als zodanig), voorlopige voorzieningen en gecombineerde afdoeningen van een bodemzaak en een voorlopige voorziening.

tabel 4 **produktienormen per formatieplaats per jaar rechtbanken**
(uitgedrukt in procedures van individuele asielzoekers)

<i>procedure</i>	<i>norm</i>
bodemzaken	70
voorlopige voorzieningen	90
gecombineerde afdoening	87

DGR gaf aan dat dit geen harde normen zijn gelet op de nog korte ervaring met de nieuwe procedures.

2.2. Inzicht in prestaties

De gegevens bij de IND over de prestaties zijn voor de periode tot 1 januari 1995 voornamelijk afkomstig uit het zogeheten directie Vreemdelingenzaken-produktiesysteem (DVZp). De gegevens vanaf 1 januari 1995 zijn afkomstig van het nieuwe IND Informatie Systeem (INDIS). Onderdeel van het INDIS is het Management Informatie Systeem (MIS).

De IND beschikte over gegevens over het aanbod, de produktie en de werkvoorraden voor alle fasen in de asielprocedure. Ook beschikte de dienst over gegevens over het aantal zaken waarbij de maximale behandelingstermijn was overschreden en de mate waarin deze was overschreden. De IND had verder informatie over de gemiddelde doorlooptijd voor de afzonderlijke fasen in de asielprocedure¹ en eerst vanaf medio 1995 ook over de gemiddelde doorlooptijd van de totale asielprocedure. Vóór die tijd beschikte de IND alleen over de gemiddelde doorlooptijd voor de totale asielprocedure exclusief de doorlooptijd van bezwaar en beroep bij de Vreemdelingenkamer.

De IND had geen systematisch zicht op de realisatie van de 24-uursnorm in de aanmeldcentra. Belangrijkste oorzaak hiervan was het ontbreken van een geautomatiseerd managementinformatiesysteem bij de aanmeldcentra.

De Rekenkamer constateerde dat voor beroepen Vreemdelingenkamer en voor voorlopige voorzieningen de eindvoorraden 1994 sterk afweken van de beginvoorraden 1995. In mindere mate gold dit ook voor de voorraden in de andere fasen van de asielprocedure. De oorzaak van de verschillen lag volgens de IND waarschijnlijk in het omzetten van de gegevens uit DVZp naar INDIS.

De rechtbanken bleken geen inzicht te hebben in de hoeveelheid zaken waarbij de maximale behandelingstermijn was overschreden en de mate waarin deze was overschreden. Er bestond voorts geen inzicht in de gemiddelde doorlooptijden van de hoofdfasen en de tussenstappen in het proces van behandeling van beroepen en voorlopige voorzieningen.

De rechtbanken beschikten wel over een maandelijks opgesteld overzicht van het aanbod, de produktie en de ontwikkeling van de werkvoorraad.

De cijfers van de rechtbanken en de IND over het aanbod en het aantal afdoeningen van voorlopige voorzieningen en beroepen bleken niet op elkaar aan te sluiten. Dit kwam onder andere door een verschillende wijze van registreren. Zo telde de IND procedures per persoon en de rechtbanken procedures per «zaak» waarin meerdere personen van een gezin kunnen voorkomen.

2.3. Prestaties versus normen

2.3.1. Aanmeldcentra

Uit een in het eerste kwartaal van 1995 met de hand bijgehouden overzicht bij één van de aanmeldcentra bleek de 24-uurstermijn die als norm geldt voor de aanmeldcentrumprocedure in 93% van de gevallen gerealiseerd te zijn. In ruim 200 gevallen (op een totaal van ruim 2 900 meldingen) was de 24-uurstermijn overschreden.

¹ Bij de berekening van deze gemiddelde doorlooptijden is de produktie in een bepaalde maand het uitgangspunt. Afhankelijk van de ouderdom van de voorraad die in die bepaalde maand is afgehandeld, kunnen de doorlooptijden per maand derhalve sterk fluctueren.

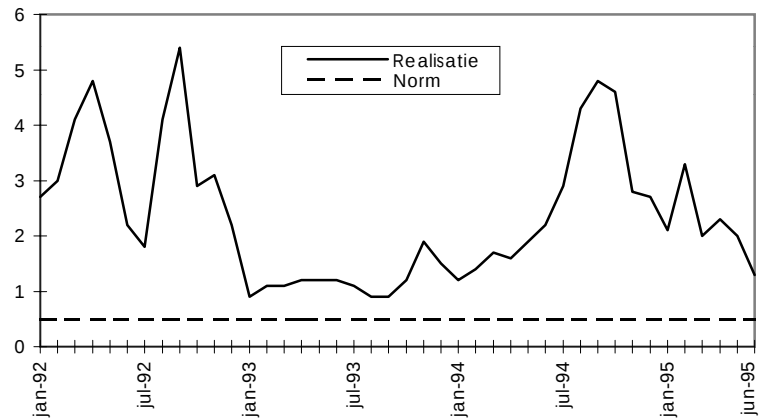
2.3.2. Nader gehoor

In het tweede kwartaal 1995 is in tweederde van de gevallen de termijn van veertien dagen, zoals die geldt voor het nader gehoor, overschreden. De gemiddelde doorlooptijd in die periode was 1,9 maanden.

De gemiddelde doorlooptijd sinds 1992 is weergegeven in figuur 3.

Figuur 3

Gemiddelde doorlooptijd nader gehoor in maanden



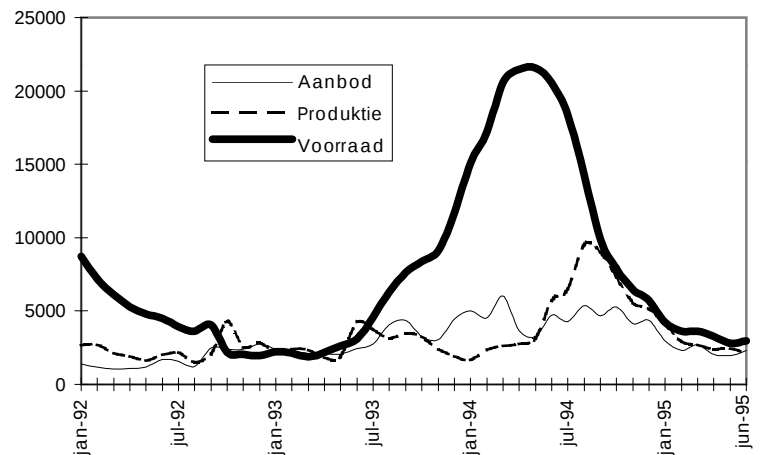
Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

De IND heeft eind juni 1995 de werkvoorraad teruggebracht tot bijna 3 000. De als normaal te beschouwen werkvoorraad is 1 346 dossiers.

Het aanbod, de produktie en de werkvoorraden van de nader gehoren worden weergegeven in figuur 4.

Figuur 4

Aanbod, produktie en werkvoorraad nader gehoren



Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

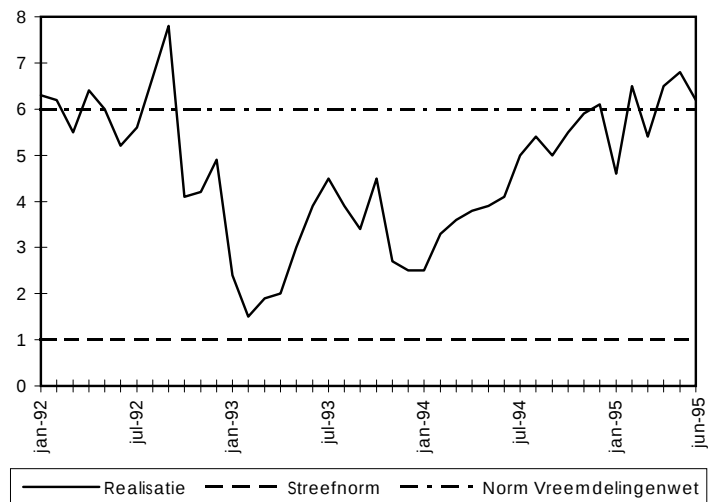
2.3.3. Beslissing in eerste aanleg

De doorlooptijd in het tweede kwartaal 1995 ligt voor ongeveer een vijfde van de beslissingen in eerste aanleg binnen de streeftermijn van

één maand. Omdat de gemiddelde doorlooptijd in deze periode 6,6 maanden is, kan worden gesteld dat de behandelingsduur bij een fors percentage beslissingen in eerste aanleg niet alleen de streeftermijn van één maand overschrijdt, maar óók de daarvoor in de Vreemdelingenwet genoemde maximale termijn van zes maanden.

De gemiddelde doorlooptijd is weergegeven in figuur 5.

Figuur 5
Gemiddelde doorlooptijd beslissingen in eerste aanleg in maanden

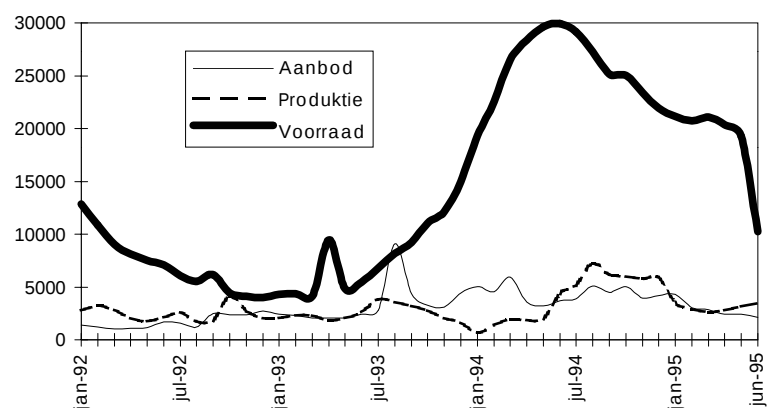


Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

De werkvoorraad is vanaf medio 1993 sterk toegenomen door de sterke stijging van de instroom en door een teruglopende produktie in de tweede helft van 1993 als gevolg van werkzaamheden in het kader van de reorganisatie van de IND, de voorbereidingen voor het INDIS en de nieuwe Vreemdelingenwet. Afgezet tegen de als normaal te beschouwen werkvoorraad van 2 692 bij een doorlooptijd van vier weken, is de voorraad per eind juni 1995 van ruim 18 200 zesmaal te hoog.

Het aanbod, de produktie en de werkvoorraad asiolverzoeken staan in figuur 6.

Figuur 6
Aanbod, produktie en werkvoorraad beslissingen in eerste aanleg



Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

2.3.4. Bezwaar

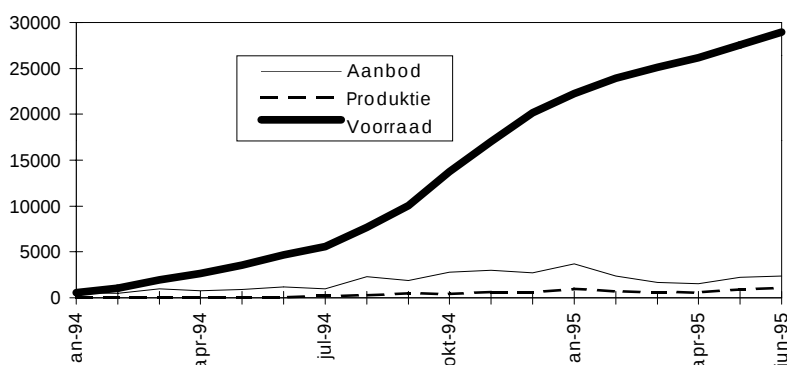
De gemiddelde doorlooptijd voor bezwaren blijkt in het tweede kwartaal 1995 met 6,6 maanden ruim boven de norm van tien weken te liggen. In het tweede kwartaal 1995 blijkt in ruim 84% van de gevallen de norm van tien weken overschreden te zijn.

In juni 1995 is de voorraad nog af te handelen bezwaren bijna 29 000 zaken terwijl de als normaal te beschouwen werkvoorraad 5 192 bezwaren bedraagt. De grote werkvoorraad is vooral ontstaan omdat de IND aan de afhandeling daarvan weinig prioriteit toekende.

Het aanbod, de productie en de werkvoorraad staan in figuur 7.

Figuur 7

Aanbod, productie en werkvoorraad bezwaren



Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

Onder de oude Vreemdelingenwet was geen sprake van bezwaren, maar wel van herzieningen. Ook van deze herzieningen bestaat nog een aanzienlijke werkvoorraad van ruim 6 700 met een gemiddelde doorlooptijd van bijna 25 maanden.

2.3.5. Beroep Vreemdelingenkamer

In het tweede kwartaal 1995 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd voor beroepen Vreemdelingenkamer zes maanden.

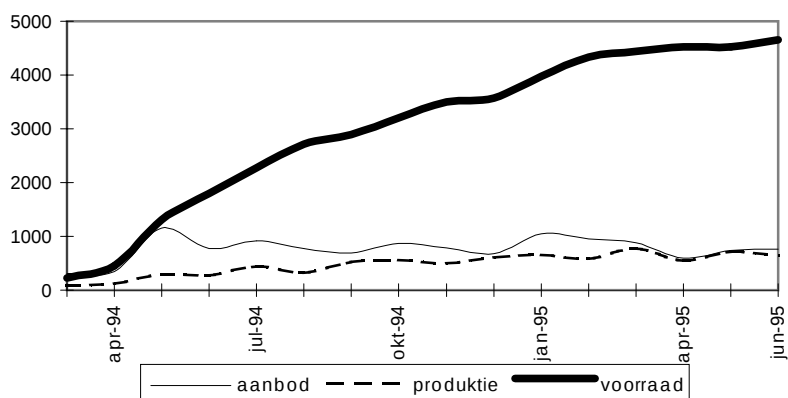
In ruim twee derde van de gevallen duurde de behandeling in het tweede kwartaal 1995 langer dan vier maanden.

Afgezet tegen de normale werkvoorraad van 5 927 beroepen, bij een gehanteerde doorlooptijd van vier maanden, is de voorraad van 4 650 beroepen per eind juni 1995 niet te groot.

Op basis van de managementafspraken verwacht de IND dat de eindvoorraad 1995 bijna 17 000 beroepen zal bedragen.

Het aanbod, de produktie en de werkvoorraad zijn weergegeven in figuur 8.

Figuur 8
Aanbod, produktie en werkvoorraad beroepen



Bron: Rekenkamer op basis van door de Rechtbank Den Haag verstrekte gegevens

Onder de oude Vreemdelingenwet kon beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Ook hier resteert nog een aanzienlijke werkvoorraad van ruim 6 100 met een gemiddelde doorlooptijd van 31 maanden.

Met de wijziging van de Vreemdelingenwet per 1 januari 1994 werd de mogelijkheid om hoger beroep aan te tekenen afgeschaft. Het kabinet is voornemens eind 1995 met een standpunt te komen over het opnieuw invoeren van een (beperkte) mogelijkheid tot hoger beroep.

2.3.6. Voorlopige voorziening

Over het tweede kwartaal 1995 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd voor voorlopige voorzieningen 6,5 maanden en in diezelfde periode is in 87% van de gevallen de in 1995 geldige maximale termijn van 13 weken overschreden.

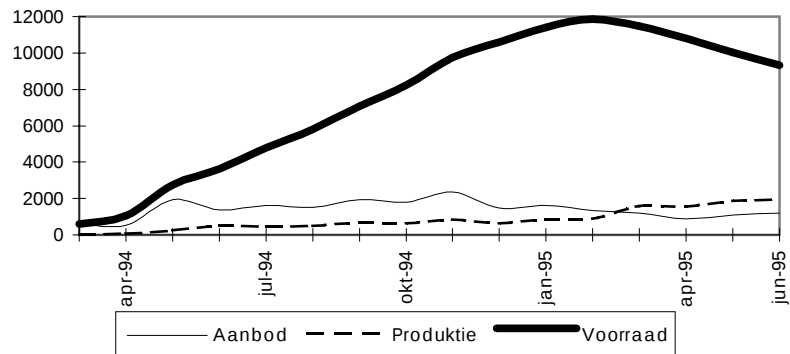
Volgens gegevens van de rechtbanken was de voorraad voorlopige voorzieningen per eind juni 1995 ruim 9 300. Afgezet tegen een normale werkvoorraad van 6 528, bij een gehanteerde doorlooptijd van 13 weken, is deze voorraad nog altijd hoog. De cijfers van de IND wijzen echter op een veel hogere werkvoorraad per eind juni 1995, namelijk ruim 17 000. Dit kan maar voor een deel verklaard worden door het eerder genoemde verschil in de wijze van telling tussen de IND en de rechtbanken.

De rechtbanken hebben bovendien niet voldaan aan de zelf gestelde norm om iedere week honderd nieuwe en vijftig oude zaken te behandelen.

Het aanbod, de produktie en de werkvoorraad staan in figuur 9.

Figuur 9

Aanbod, produktie en werkvoorraad voorlopige voorzieningen



Bron: Rekenkamer op basis van door de Rechtbank Den Haag verstrekte gegevens

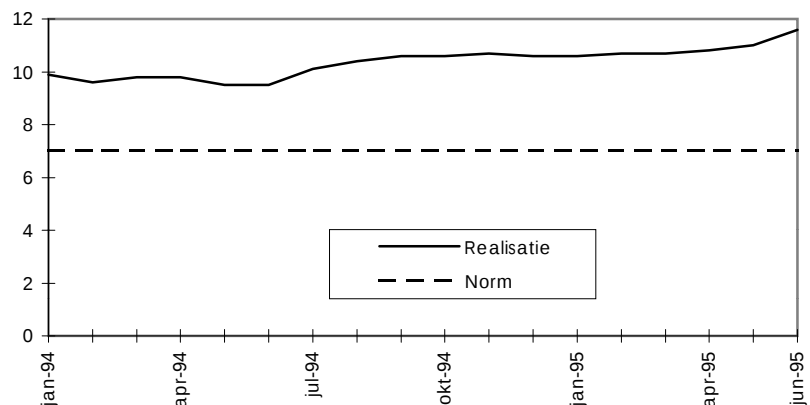
Onder de oude Vreemdelingenwet was geen sprake van voorlopige voorzieningen, maar wel van kort gedingen bij de rechtbanken. De werkvoorraad van deze kort gedingen is inmiddels vrijwel weggewerkt.

2.3.7. Totale procedure

De gehanteerde streeftermijn van gemiddeld zeven maanden is nooit gerealiseerd. De gemiddelde doorlooptijd was in juni 1995 11,6 maanden. Wanneer alleen al wordt gekeken naar de hoogte van de voorraden beslissingen in eerste aanleg en de gemiddelde ouderdom van deze voorraden, wordt duidelijk dat de termijn van zeven maanden ook eind 1995 niet zal worden gerealiseerd.

Figuur 10

Totale gemiddelde doorlooptijd in maanden



Bron: Rekenkamer op basis van door de IND verstrekte gegevens

De IND stelde overigens dat binnen de IND prioriteit werd gegeven aan het realiseren van de behandelingsduur van zeven maanden voor de nieuwe zaken (ingediend onder de nieuwe Vreemdelingenwet).

2.4. Knelpunten en verbeteringsmaatregelen

2.4.1. Algemeen

In algemene zin was de onverwachte toename van de instroom oorzaak van de tekortschietende prestaties. Daarnaast waren er aanloopproblemen rond de invoering van de gewijzigde Vreemdelingenwet en het samenvallen daarvan met de invoering van de Awb. Andere problemen hingen samen met de noodzakelijke aanpassingen van de automatiseringssystemen aan deze wetten en de organisatieveranderingen bij de IND en de rechtbanken.

2.4.2. Planning en control Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND moet bij het Ministerie van Justitie een jaarplan indienen en verantwoording afleggen in de vorm van kwartaalrapportages en een jaarverslag met een jaarrekening.

De IND heeft voor 1995 een jaarplan opgesteld. Vanaf 1994 heeft de dienst op bestuurlijk niveau verantwoording afgelegd in de vorm van de voorgeschreven kwartaalrapportages, waarbij de vierde kwartaalrapportage 1994 tevens als jaarrapportage diende.

De ambtelijke planning en control (tussen de IND en de districten) krijgt in het jaar 1995 voor de eerste maal vorm en inhoud.

De jaarplannen van de districten weken op een aantal punten af van de centraal door het management van de IND vastgestelde produktienormen en aanbodprognoses zonder dat daarbij een argumentatie gegeven werd. De districten dienden soms forse personele claims in om het verwachte aanbod en de oude voorraad af te doen. Het merendeel van deze claims werd afgewezen waardoor op basis van het inzicht bij de districten overschrijdingen van de normtermijnen in 1995 zouden blijven voorkomen.

De managementafspraken en budgettoewijzingen zijn op ambtelijk niveau uiteindelijk pas 15 maart 1995 vastgesteld.

De kwartaalrapportages van de districten waren voor het eerste kwartaal 1995 conform het voorgeschreven model.

2.4.3. Planning en control rechtbanken

Bij de rechterlijke organisatie werd in 1990 een systematiek van planning en control geïntroduceerd. De rechtbanken stellen jaarlijks een plan op met een overzicht van hun activiteiten en hun doelstellingen. Op basis daarvan maakt DGR jaarlijks managementafspraken met de rechtbanken en worden budgetten toegekend.

In de jaarplannen van de rechtbanken voor het jaar 1995 en in de voornoemde managementafspraken werd niet of nauwelijks ingegaan op de voorgenomen activiteiten en doelstellingen voor de behandeling van vreemdelingen- en asielzaken. Geen van de rechtbanken beschikte over een overzicht van de daadwerkelijk voor vreemdelingenzaken ingezette formatieplaatsen. Wel stuurden de rechtbanken ter verantwoording iedere maand gegevens over aanbod, produktie en werkvoorraad aan het ministerie. Pas in juni 1995 kwamen uit een landelijk onderzoek van DGR gegevens naar voren over de feitelijke personele capaciteit voor vreemdelingenzaken bij de rechtbanken. Daaruit bleek dat de feitelijke personele capaciteit voor vreemdelingenzaken in die maand 194,3 volledige banen bedroeg (tegen een formatieve ruimte van 225,5 volledige banen).

2.4.4. Informatiesystemen Immigratie- en Naturalisatiedienst

In januari 1993 werd besloten het geautomatiseerde produktiesysteem DVZp te vervangen door een nieuw informatiesysteem (INDIS). Hiermee moesten diverse knelpunten die zouden ontstaan bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet op 1 januari 1994 worden opgelost. INDIS is echter pas in maart 1995 binnen alle vier IND-districten operationeel geworden. De ontwikkelingskosten van INDIS bedroegen volgens de IND circa f 30 miljoen.

INDIS signaleert wanneer een geplande behandeltermijn dreigt te worden overschreden of daadwerkelijk wordt overschreden. Voorts levert het inzicht in de mate waarin per procedure wordt voldaan aan de gestelde behandeltermijn en in de gemiddelde doorlooptijd van de voorraad en van de productie. Tevens biedt het inzicht in het werkaanbod, de werkvoorraad en de productie per processtap. Dit geldt echter niet voor de procedure in de aanmeldcentra. Per 30 april 1995 is in de aanmeldcentra daarom het AanmeldCentrum Logistiek Informatie-Systeem in gebruik genomen, dat op termijn wellicht in het INDIS zal worden ingebouwd. Dit systeem vereenvoudigt de bewaking van de 24-uurstermijn.

De gegevens uit het DVZp zijn geconverteerd naar INDIS. Ondanks enkele opschoningsacties is een deel van de bestaande bestandsvervuiling hiermee overgenomen in het INDIS.

Naast het INDIS bestaat nog het Systeem Beroepen Voorlopige Voorzieningen (SBVV), dat managementinformatie levert over doorlooptijden van deze twee fasen. In de toekomst zal worden gezien of SBVV in INDIS kan worden geïntegreerd.

2.4.5. Informatiesystemen rechtbanken

Bij de rechtbanken zijn managementinformatiesystemen in ontwikkeling en gedeeltelijk operationeel onder de naam Rapsody. Sinds begin 1995 is binnen Rapsody een afzonderlijke module voor de sector bestuursrecht in werking. Deze module is relevant voor de behandeling van vreemdelingenzaken. De module maakt gebruik van gegevens die zijn opgeslagen in Berber, het primaire produktiesysteem voor de bestuurssector. De module Rapsody-bestuur biedt de mogelijkheid om managementinformatie te verkrijgen over de instroom, de uitstroom, de doorlooptijden en werkvoorraden.

Rapsody kon volgens de rechtbanken de gemiddelde doorlooptijden van voorlopige voorzieningen en beroepen geven. Het was echter niet mogelijk informatie te genereren over het moment waarop een dossier vanuit de IND bij de rechtbank binnenkomt of het moment waarop de Landsadvocaat of de IND het verweerschrift indient. Dit was volgens de rechtbanken essentiële informatie, omdat dan pas duidelijk wordt wanneer termijnoverschrijdingen te wijten zijn aan de rechtbank of aan anderen.

Het zou volgens de rechtbanken nog enige tijd duren voordat zij goed konden werken met Berber en Rapsody.

DGR en de IND schreven de minister en staatssecretaris van Justitie in een interne notitie van 14 december 1994 dat ter verbetering van de managementinformatie de systemen Berber en Rapsody op enkele, specifiek voor vreemdelingenzaken van belang zijnde, onderdelen aangepast moesten worden. Eind april 1995 stelde een extern bureau in opdracht van DGR een projectenplan op met mogelijkheden om met

behulp van informatietechnologie de doorlooptijd van de procesgangen in de Vreemdelingenkamer te verkorten.

2.4.6. Aanmeldcentra

De 24-uurstermijn voor de eerste beoordeling van het asielverzoek in de aanmeldcentra wordt niet in alle gevallen gerealiseerd.

Omdat de instroom in 1995 op een lager niveau ligt dan in 1994 heeft de IND uit kostenbesparingsoverwegingen besloten de capaciteit van de aanmeldcentra terug te brengen naar 70 asielzoekers per centrum op dagbasis. Indien de instroom op korte termijn weer zou toenemen, achtte de IND zich in staat om de capaciteit van de aanmeldcentra weer te verhogen naar de oorspronkelijke capaciteit (250). De Rekenkamer vraagt zich af of de IND in de praktijk zo flexibel kan zijn, aangezien met de politieregio's waarbinnen de aanmeldcentra liggen officiële afspraken zijn gemaakt over een maximale capaciteit van 70 asielverzoeken per dag. Niet duidelijk is of deze afspraken zo nodig snel kunnen worden bijgesteld.

2.4.7. Automatische verzoeken om voorlopige voorziening

Uit interne stukken en gesprekken bleek dat het de praktijk was dat bij een afwijzing van een asielverzoek wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid veelal een zogenoemde 0-dagen vertrektermijn werd gegeven. Om het vertrek van de vreemdeling op te schorten moest dan binnen 24 uur een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend. Dit had tot gevolg dat rechtshulpverleners veelal zonder nadere bestudering van de zaak een verzoek om een voorlopige voorziening bij de rechtbank indienden. Vaak werd dat verzoek later ingetrokken, maar dan was door alle betrokken instanties al onnodig veel werk verricht.

Bij de IND, de rechtbanken, de rechtshulp en de Landsadvocaat leefde de gedachte dat door het gunnen van meer tijd aan de rechtshulpverlener bij de beoordeling van de zaak en door direct overleg met de rechtshulpverlener over de concept-beschikking, deze niet meer automatisch een verzoek om een voorlopige voorziening zou indienen.

Begin mei 1995 startte de IND daarom een experiment met deze aanpak in de onderzoeks- en opvangcentra Schalkhaar en Oisterwijk.

2.4.8. Capaciteit rechtbanken

In juli 1994 stelde DGR in een interne nota aan de ministerstaf dat de feitelijke bezetting met rechters niet in overeenstemming is met de aan de rechtbanken beschikbaar gestelde formatie. De toenemende werkdruk van de bestuurssectoren van de rechtbanken zou met zich meebrengen dat extra rechters zouden moeten worden gerecruteerd en opgeleid, wat veel tijd zou kosten. Bij een sterk stijgend aanbod van zaken zou de (zittings-)capaciteit bij de rechtbanken onvoldoende zijn om het aanbod binnen de gestelde termijnen af te doen. Daarvan zou onder andere sprake zijn vanaf het moment dat de aanloopproblemen bij de IND voorbij zouden zijn en de IND in staat zou zijn volledige produktie te draaien.

Zoals eerder al is vermeld konden de rechtbanken en DGR tot juni 1995 niet inzichtelijk maken hoe groot de daadwerkelijk beschikbare verwerkingscapaciteit bij de rechtbanken was voor de behandeling van vreemdelingenzaken.

2.4.9. Organisatie van de behandeling van beroepen en voorlopige voorzieningen

Nadat een extern bureau een kritisch rapport had uitgebracht over de organisatie van beroepen en voorlopige voorzieningen, hebben de

rechtbanken, de IND en de Landsadvocaat per 1 januari 1995 nieuwe procedures afgesproken. Volgens deze procedures melden de rechtbanken de verzoeken om een voorlopige voorziening rechtstreeks aan de IND-districten en zenden de districten de dossiers binnen de termijn van drie weken aan de rechtbanken. Voorts wordt in deze procedures de zittingsplanning niet meer op basis van voorstellen van de Landsadvocaat gemaakt, maar wordt de zittingsplanning in handen gelegd van de rechtbanken. In de nieuwe procedures is opgenomen dat iedere rechtbank per week vijftig oude zaken zal opvragen (naast honderd nieuwe zaken) om zo de werkvoorraad terug te dringen.

In een nota van DGR aan de bestuursraad van het Ministerie van Justitie van mei 1995 werd echter de verwachting uitgesproken dat het zeker tot ver in 1996 zal duren voordat de werkvoorraden tot normale proporties zijn teruggebracht. Wanneer rekening wordt gehouden met de verwachtingen van de IND omtrent een toenemend aanbod van voorlopige voorzieningen en beroepen, zou er volgens de nota van DGR zelfs een verwerkingsprobleem blijven bestaan tot eind 1998. De nota van DGR leidde tot het instellen van een gemeenschappelijke «task force» van de IND en DGR met als doel voorstellen te ontwikkelen om de achterstanden snel in te lopen.

Uit interne stukken van de IND bleek dat in april 1995 de rechtbanken te Den Bosch, Amsterdam en Haarlem de hiervoor genoemde termijn van drie weken met de nodige souplesse hanteerden. De rechtbank te Den Haag daarentegen bleek de richtlijnen strikter te hanteren en wees zaken na een overschrijding van deze termijn met één week toe.

De IND-districten Noord-oost en Zuid-oost haalden de termijn van drie weken in beginsel. In de andere twee districten bleek deze termijn nog problemen op te leveren. Reden hiervoor was mede dat deze districten meer verzoekschriften moesten verwerken dan de andere twee.

2.4.10. Procesvertegenwoordiging

Uit het onderzoek van een extern bureau bleek dat eind 1994 de maximale capaciteit van het kantoor van de Landsadvocaat nagenoeg was bereikt. Om die reden werd in februari 1995 besloten om een deel van de procesvertegenwoordiging bij de IND onder te brengen. De hiervoor opgezette eenheid procesvertegenwoordiging van de IND begon medio februari 1995 met haar werkzaamheden. De circa zestig medewerkers zouden gespreid over de maanden april, mei en juni in dienst treden van de IND.

Uit interne stukken bij de IND bleek dat er in maart en april 1995 nog diverse knelpunten waren rond de procesvertegenwoordiging. Zo was de tijdige toezending van de dossiers door de IND-districten aan de eenheid procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat nog een probleem. Bovendien hadden de rechtbanken nog slechts beperkte contacten met de eenheid procesvertegenwoordiging. Ook de volledigheid van de dossiers bleek een knelpunt te zijn. De Rekenkamer achtte de doelstelling van de eenheid procesvertegenwoordiging van de IND om in 1995 15 000 zaken te behandelen aan de optimistische kant. Dit mede gelet op het feit dat de eenheid pas in het tweede kwartaal 1995 over de nieuw aangetrokken medewerkers zou kunnen beschikken.

2.4.11. Moeilijk verwijderbaren

De begin 1995 nog hoge werkvoorraden in de verschillende fasen van de procedure vonden mede hun oorzaak in het door de regering vastgestelde terughoudend beleid ten aanzien van beleidsmatig niet verwijderbaren. Dit zijn asielzoekers die niet kunnen worden uitgezet vanwege de

situatie in het land van herkomst. De IND is terughoudend bij de toekenning van VVTV's in verband met de aanzuigende werking die daarvan uit zou kunnen gaan. In de eerste kwartaalrapportage 1995 van de IND werd melding gemaakt van ongeveer 13 830 in feite beleidsmatig niet verwijderbaren zonder VVTV.

Ook de technisch niet verwijderbaren zijn in dit kader van belang. Dit zijn asielzoekers bij wie reis- en identiteitsdocumenten ontbreken. Bij de vervanging daarvan zijn de medewerking van de asielzoeker en het vermoedelijke land van herkomst noodzakelijk. Deze medewerking blijkt regelmatig te ontbreken. Volgens gegevens van de IND waren er begin 1995 2 900 technisch niet verwijderbaren.

Als oplossing voor de problematiek van de technisch niet verwijderbaren is in april 1995 door de staatssecretaris van Justitie een plan ingediend (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 19 637, nr. 127). In een speciaal centrum in Ter Apel wordt naast een huis van bewaring een centrum voor technisch niet verwijderbaren gevestigd. Een speciale verwijderingseenheid van de IND zal zich intensief met het voorbereiden van het vertrek van deze vreemdelingen bezighouden. De verwachting is dat 75% van deze vreemdelingen na drie maanden is verwijderd of niet meer in het centrum zal verblijven.

2.5. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeerde dat de IND en DGR een efficiënte – en daardoor korte – behandeling van asielverzoeken nog onvoldoende hebben gerealiseerd en gewaarborgd. Hierdoor werden asielzoekers vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid te lang in onzekerheid gelaten.

Zo hadden de IND en de rechtbanken wel normen gesteld voor de doorlooptijden van de fasen in de asielprocedure, maar deze normen werden gemiddeld over de asielverzoeken nooit gerealiseerd. De door de IND gehanteerde norm van zeven maanden voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale asielprocedure bleek in de praktijk met 4,6 maanden te worden overschreden, waardoor de gemiddelde doorlooptijd van de totale procedure 11,6 maanden bedroeg. De Rekenkamer trof overigens geen onderbouwing aan van de gemiddelde norm van zeven maanden en zij acht deze dan ook nogal willekeurig. De werkvoorraden in juni 1995 bij de IND voor beslissingen in eerste aanleg (18 200) en bezwaar (29 000) achtte de Rekenkamer te groot.

Gezien de werkvoorraden en de doorlooptijden per eind juni 1995 en de door de IND verwachte hoge voorraden eind 1995, zullen de gemiddelde doorlooptijden eind 1995 waarschijnlijk nog steeds ruim boven de eigen norm liggen.

De Rekenkamer beval aan om te komen tot een onderbouwde norm voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale asielprocedure. Deze norm moet enerzijds logisch voortvloeien uit de gestelde normen voor doorlooptijden van de afzonderlijke fasen in de asielprocedure en uit reële doorstroompercentages tussen de verschillende fasen in de procedure. Anderzijds moet de norm rekening houden met wat uit humaan oogpunt als aanvaardbare behandeltermijn wordt geaccepteerd.

Met name de onverwacht hoge instroom vanaf medio 1993 heeft geleid tot de grote werkvoorraden en te lange doorlooptijden. Ook het terughoudend beleid bij de toekenning van VVTV's aan beleidsmatig niet verwijderbare asielzoekers bleek één van de redenen voor de grote werkvoorraden.

Ook de «doorstroming» van de dossiers en de afstemming daarover tussen de IND en de rechtbanken vertoonde tekortkomingen. Daarnaast bleek dat het automatisch indienen van verzoeken om voorlopige

voorzieningen de IND, de Landsadvocaat en de rechtbanken onnodig veel werk bezorgde.

Hoewel de IND en de rechtbanken over gegevens beschikten over aanbod, produktie en werkvoorraden, sloten deze gegevens niet op elkaar aan.

Bovendien hadden de rechtbanken geen inzicht in het percentage overschrijdingen van de maximale behandelingstermijn voor de verschillende fasen.

De Rekenkamer beval DGR en de rechtbanken aan om zo snel mogelijk te voorzien in tijdige, juiste en volledige plannen, afspraken en rapportages over de beoogde produktie, werkvoorraden en doorlooptijden voor asielzaken.

Tevens beval de Rekenkamer de IND en DGR aan om zo spoedig mogelijk zorg te dragen voor aansluiting van hun (management-) informatiesystemen, zodat afwijkingen tussen de gegevens van de IND en die van DGR tot het verleden gaan behoren.

De Rekenkamer signaleerde dat de planning en control bij de IND op ambtelijk en bestuurlijk niveau in 1995 diverse tekortkomingen vertoonden. Zo bleek dat de IND-districten zich niet altijd aan de voorschriften hielden.

Ook de sturing bij de rechtbanken schoot tekort. Voorgenomen activiteiten en doelstellingen voor de behandeling van asielzaken waren niet of nauwelijks in jaarplannen en managementafspraken opgenomen.

De nieuwe informatiesystemen van de IND (INDIS) en van de rechtbanken (Rapsody-bestuur) konden voldoende informatie leveren over de stand van zaken in de verschillende procedures. De Rekenkamer constateerde echter dat de gegevens in INDIS begin 1995 niet aansloten op die van eind 1994 in het oude systeem. De mogelijkheden van Rapsody-bestuur werden volgens de Rekenkamer nog onvoldoende benut. Zij beval aan zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze mogelijkheden.

De Rekenkamer achtte het tenslotte van belang dat goede afstemming plaatsvindt tussen de IND en DGR. Slechts dan kunnen capaciteitsproblemen tijdig worden onderkend en ondervangen.

Sinds eind 1994 hebben de IND en de rechtbanken verschillende verbeteringsmaatregelen in voorbereiding of al uitgevoerd. Hoewel daarmee een aantal knelpunten zou kunnen worden opgeheven, kunnen zeker niet alle problemen voor eind 1995 worden opgelost. De rechtbanken en de IND beschikken daartoe volgens de Rekenkamer over onvoldoende verwerkingscapaciteit.

2.6. Reactie bewindspersonen en commentaar Rekenkamer

De staatssecretaris van Justitie liet, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, weten dat het kabinet van plan was om vóór oktober 1995 een beslissing te nemen over de vraag of het terughoudend VVTV-beleid zou moeten worden voortgezet.

Volgens de bewindspersonen was de norm van zeven maanden in 1993 voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale asielprocedure als (politeke) doelstelling geformuleerd. Door de extreem hoge instroom in 1994 was deze doelstelling niet gerealiseerd, maar was het wel gelukt om deze in een moeilijke periode te stabiliseren op 11 maanden. Voor de inmiddels ontstane voorraden was een gemiddelde behandelingstermijn

van zeven maanden niet meer haalbaar. Voor de nieuwe instroom bleef deze norm echter gehandhaafd. Om de totale procedure zo kort mogelijk te laten zijn heeft het kabinet besloten om de bestaande capaciteit bij de IND en de Vreemdelingenkamer in 1996 te handhaven, ondanks de daling van het aantal asielzoekers.

De bewindspersonen namen de aanbeveling van de Rekenkamer om tot een beter onderbouwde norm voor de gemiddelde doorlooptijd voor de totale asielprocedure te komen in overweging.

Wat betreft de planning en control bij de rechtbanken merkten de bewindspersonen op dat, gezien het gebrek aan ervaringsregels, voornamelijk was uitgegaan van de door de rechtbanken zelf aangegeven norm van 150 zaken per rechtbank per week.

De bewindspersonen bevestigden dat cijfers van de IND en de rechtbanken niet op elkaar aansloten omdat de IND personen telt en de rechtbanken zaken waarin meerdere personen van een gezin kunnen voorkomen. Met de uit ervaring verkregen verschilfactor van circa 1,3 personen per zaak zouden de gegevens inmiddels voor een zeer belangrijk deel wel overeenkomen. Dit probleem zou volgens hen ook in de toekomst blijven voorkomen.

De Rekenkamer is van mening dat de verschilfactor slechts een deel van de verschillen kan verklaren tussen de cijfers van de IND en de rechtbanken. Zo telden de rechtbanken per eind juni 1995 een voorraad van 9 300 voorlopige voorzieningen, terwijl de IND tot 17 000 kwam. Met de verschilfactor 1,3 wordt slechts een verschil van 2 790 verklaard.

De bewindspersonen gaven verder aan dat de managementgegevens afkomstig van de aanmeldcentra nog met de hand werden bijgehouden en bij een tweede aanpassing in het INDIS-systeem worden opgenomen. Dat kon volgens de bewindspersonen niet eerder omdat ten tijde van de besluitvorming inzake de aanmeldcentra het INDIS-systeem al werd gebouwd.

De rechtbanken hebben volgens de bewindspersonen de aanbeveling ter harte genomen om zo spoedig mogelijk daadwerkelijk gebruik te gaan maken van de mogelijkheden die de nieuwe (management)-informatiesystemen bieden, met name voor het verkrijgen van gegevens over (gemiddelde) doorlooptijden.

3. OPVANG ASIELZOEKERS

3.1. Algemeen

Sinds 1 juli 1994 is het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) belast met de uitvoering van het opvangbeleid. In augustus 1994 is de politieke verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers overgegaan van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de staatssecretaris van Justitie.

De juridische verantwoordelijkheid voor het orgaan berust bij het bestuur ervan. De dagelijkse leiding van het COA is in handen van de algemeen directeur. De uitvoeringsorganisatie wordt gevormd door een centraal bureau, gevestigd in Rijswijk Z-H, en door de onderzoeks- en opvangcentra, asielzoekerscentra en noodopvanglocaties.

Het COA beschikt voor 1995 over 2 052 formatieplaatsen en over een totaal budget van ruim f 839 miljoen.

Het COA heeft de volgende taken:

- het plaatsen van asielzoekers in centra en het verzorgen van hun materiële en immateriële opvang daar;
- het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van bijdragen aan die gemeenten voor de kosten van deze opvang;
- het afsluiten van overeenkomsten met gemeenten over de vestiging van centra;
- het plaatsen van verblijfsgerechtigden afkomstig uit de centra in reguliere woningen in de gemeenten (de zogeheten uitplaatsing).

Naast de in het Ntom aangegeven onderzoeks- en opvangcentra en asielzoekerscentra is er een wisselend aantal noodopvanglocaties in gebruik voor de opvang van asielzoekers. Het gaat hierbij om pensions, hotels, caravanparken en dergelijke, die dienen als overloop voor de asielzoekerscentra bij hoge instroom of overbezetting. De noodopvanglocaties hebben een maximale capaciteit van honderd personen en kunnen niet langer dan één jaar in gebruik blijven.

Op 1 juli 1995 waren er 13 onderzoeks- en opvangcentra, 58 asielzoekerscentra en 65 noodopvanglocaties; in totaal 136 locaties. Een half jaar eerder, op 1 januari 1995, waren er nog 163 locaties in gebruik (12 onderzoeks- en opvangcentra, 61 asielzoekerscentra en 90 noodopvanglocaties).

Het COA moet de staatssecretaris van Justitie informatie verstrekken over onder meer de bestaande opvangcapaciteit, de bezettingsgraad en de samenstelling van de populatie naar leeftijd en geslacht. Op basis van deze gegevens en van een raming van de verwachte in- en uitstroom stelt de staatssecretaris jaarlijks de benodigde opvangcapaciteit voor de verschillende soorten centra vast. Deze capaciteitsramingen vormen tevens de basis voor de begroting van het COA.

De opvang van een asielzoeker dient volgens het Ntom zoveel mogelijk aan te sluiten op de positie die hij of zij in de procedure voor de behandeling van asielverzoeken heeft. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het COA en de staatssecretaris van Justitie een dergelijke aansluiting gewaarborgd en gerealiseerd hebben.

Ook heeft de Rekenkamer onderzocht of het aanbod van activiteiten in de opvangcentra voldoende is afgestemd op de positie van de asielzoeker in de procedure.

Tenslotte onderzocht de Rekenkamer of het ministerie van Justitie en het COA in voldoende mate een sobere en humane opvang (de doelstelling van het opvangbeleid) waarborgen.

3.2. Normen en prestaties

3.2.1. Doorplaatsing

De streeftermijn voor de maximale verblijfsduur van asielzoekers in de onderzoeks- en opvangcentra is in het Ntom gesteld op circa drie maanden.

Na de beslissing in eerste aanleg – die binnen een maand moet worden genomen – moet volgens het Ntom een splitsing worden aangebracht tussen «kansarme» en «kansrijke» asielzoekers. «Kansarm» worden onder meer de asielzoekers geacht van wie het asielverzoek is afgewezen, maar die om technische redenen niet kunnen worden uitgezet. «Kansrijk» zijn volgens het Ntom asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen maar bij wie wel schorsende werking is verleend, asielzoekers van wie het asielverzoek is aangehouden en de beleidsmatig niet verwijderbaren. Deze groepen en de asielzoekers die inmiddels een verblijfsvergunning hebben, moeten volgens het Ntom worden doorgeplaatst naar een asielzoekerscentrum.

In het Ntom wordt een aantal posities in de asielprocedure vermeld op grond waarvan doorplaatsing mogelijk is. De Rekenkamer stelde vast dat de definitie van «kansrijke asielzoekers» in het Ntom onvolledig is. Zo is onbekend of afgewezen asielzoekers die in beroep zijn gegaan bij de Vreemdelingenkamer maar aan wie nog geen schorsende werking is verleend, kansrijk zijn. Ook blijft onduidelijk in hoeverre de aangegeven streeftermijn voor de maximale verblijfsduur in onderzoeks- en opvangcentra als norm kan gelden voor doorplaatsing van asielzoekers. Het Ntom biedt geen helderheid of de positie in de procedure als norm moet gelden dan wel de genoemde streeftermijnen.

In de praktijk loste het COA capaciteitsproblemen in de onderzoeks- en opvangcentra op door asielzoekers van wie de verblijfsstermijn van drie maanden verstreken was, over te plaatsen naar asielzoekerscentra en noodopvanglocaties (zie ook punt 3.3.1).

3.2.2. Gegevens asielzoekers

De opvang van asielzoekers kan alleen goed aansluiten bij de asielprocedure als het COA juiste, tijdige en volledige gegevens heeft over de positie die individuele asielzoekers in de procedure hebben. Op grond daarvan kan het COA bepalen of een asielzoeker in een onderzoeks- en opvangcentrum geplaatst kan worden en, later, of betrokkene naar een asielzoekerscentrum kan worden doorgeplaatst en tenslotte kan worden uitgeplaatst naar een reguliere woning.

Gegevens over de toelating tot de onderzoeks- en opvangcentrum-fase verzamelde het COA via haar medewerkers in de aanmeldcentra die deze informatie direct van de IND-ambtenaren verkregen. Op grond van deze informatie vond plaatsing in de onderzoeks- en opvangcentra plaats.

Het COA bleek echter niet over alle gegevens over de positie van individuele asielzoekers te beschikken die nodig zijn bij het bepalen of doorplaatsing naar een asielzoekerscentrum kan plaatsvinden. De beslissing tot doorplaatsing werd in de praktijk genomen op basis van gegevens die het COA verzamelde via medewerkers van de Vreemdelingendienst in de onderzoeks- en opvangcentra. Er vond geen systematische gegevensvastlegging plaats waaruit kon blijken of de beslissing tot doorplaatsing op de juiste gronden genomen was.

Sinds half maart 1995 verstrekke de IND periodiek gedetailleerde overzichten van de stand van zaken in de procedure aan het COA. Deze informatie was echter volgens het COA ongeschikt om de beslissing over doorplaatsing naar een asielzoekerscentrum op te baseren.

3.2.3. Traceerbaarheid asielzoekers

Voor een goede uitvoering van de plaatsingstaak en voor de afhandeling van de procedure moeten asielzoekers altijd traceerbaar zijn. Dat wil zeggen dat het COA juiste, tijdige en volledige gegevens moet hebben over de plaats waar de individuele asielzoeker wordt opgevangen.

Het COA hanteert sinds half februari 1995 de norm dat gegevens van asielzoekers binnen drie werkdagen na binnenkomst in een centrum moeten worden ingevoerd in het Asielzoekers Informatiesysteem (AIS). De gegevens worden verzameld in de verschillende soorten centra en doorgegeven aan het AIS.

Het COA haalt informatie over de plaats waar de asielzoeker zich bevindt uit het AIS. De doelstelling van het AIS is het bij voortduring beschikbaar hebben van de meest recente gegevens over de geregistreerde asielzoeker.

De werkwijze binnen de centra en de wijze van verzending van gegevens leidde er tot medio februari 1995 toe dat na plaatsing of overplaatsing de feitelijke verblijfplaats pas na zeven dagen in het AIS werd geregistreerd. De door het systeem aangegeven verblijfplaats van een asielzoeker werd door de IND als onbetrouwbaar aangemerkt. De districten van de IND voerden daarom met behulp van de Vreemdelingendiensten zelf een registratie van de verblijfplaats van een asielzoeker.

Sinds medio februari 1995 zenden de centra de mutaties via een modem dagelijks naar het AIS. De invoervertraging zou daarmee volgens het COA zijn teruggebracht tot drie dagen.

De Rekenkamer onderzocht via een steekproef of en in hoeverre de gegevens uit het AIS omtrent de verblijfplaats van een asielzoeker, na aanpassing van de werkwijze in februari 1995, overeenstemde met de werkelijkheid.

De informatie in het AIS bleek nog steeds lang niet in alle gevallen actueel.

3.2.4. Aanbod activiteiten

Uitgangspunt van het Ntom is dat door de gescheiden opvang van kansarme en kansrijke asielzoekers activiteiten gericht kunnen worden aangeboden. De kansarme asielzoekers zouden in het onderzoeks- en opvangcentrum, naast ontspanningsactiviteiten, activiteiten aangeboden krijgen die hen zo goed mogelijk voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst of een ander land dat hen verblijf zou toestaan.

De kansrijke asielzoekers in een asielzoekerscentrum moesten in de eerste plaats Nederlandse taalles en oriëntatie op de Nederlandse samenleving aangeboden krijgen.

Volgens de memorie van toelichting bij de wet COA zouden asielzoekers in alle centra worden ingezet bij zelfwerkzaamheidsactiviteiten. Onder zelfwerkzaamheid vallen onder meer doe-het-zelf-klussen (beloning f 1 per uur) en onbetaald vrijwilligerswerk. Het voor zover mogelijk voeren van de eigen huishouding en meewerken aan de voedsel- en drankvoorziening is door het COA in alle typen centra verplicht gesteld. De verantwoorde-

lijkheid voor de organisatie van activiteiten ligt bij de leiding van de afzonderlijke centra.

De Rekenkamer onderzocht of het aanbod van activiteiten in de centra in voldoende mate was afgestemd op de positie van de asielzoeker in de procedure. Ook ging zij na of het aanbod van Nederlandse taal en maatschappij-oriëntatie in de asielzoekerscentra en noodopvanglocaties voldeed aan de behoefte.

Via een enquête onder 146 van de 163 centra die op 1 januari 1995 operationeel waren, ging de Rekenkamer na welke activiteiten de asielzoekers daar kregen aangeboden en of deze activiteiten aansloten op de positie van de asielzoeker in de procedure. De resultaten van de enquête zijn in tabel 5 opgenomen.

tabel 5 **aanbod activiteiten per centrum**
(stand per 1 januari 1995)

	onderzoeks- en opvangcentrum n = 11	asielzoekers- centrum n = 57	noodopvang- locaties n = 78
terugkeeractiviteiten	1	0	0
recreatieve en sociaal-culturele activiteiten	11	57	78
Nederlandse taal ¹	5	56	78
maatschappij-oriëntatie ¹	2	48	38

¹ Deze lessen vinden vaak geïntegreerd plaats.

Opvallend achtte de Rekenkamer dat slechts in één onderzoeks- en opvangcentrum op terugkeer gerichte activiteiten werden aangeboden en dat in een aantal van deze centra daarentegen wél Nederlandse taal en maatschappij-oriëntatie werd aangeboden.

De asielzoekerscentra en noodopvanglocaties gaven aan dat zij de mogelijkheden om activiteiten aan te bieden te beperkt vonden. Van de 57 in de analyse betrokken asielzoekerscentra waren er 47 ontevreden over de mogelijkheden; van de 78 in de analyse betrokken noodopvanglocaties waren er 61 ontevreden.

Als voornaamste oorzaken werden aangegeven een gebrek aan financiële middelen, een tekort aan gekwalificeerd personeel en een tekort aan geschikte ruimten.

Voor de lessen Nederlandse taal bleken op 1 januari 1995 in 51 asielzoekerscentra en noodopvanglocaties (37%) wachtlijsten te bestaan.

De lessen werden over het algemeen door vrijwilligers gegeven, soms met ondersteuning van een professionele leerkracht. Een groot deel van de vrijwilligers had geen professionele achtergrond.

In de asielzoekerscentra bevond zich een groot aantal asielzoekers van wie het asielverzoek was afgewezen, maar die om technische redenen niet konden worden uitgezet (zie punt 2.4.11). Volgens het Ntom zijn de lessen Nederlandse taal en maatschappij-oriëntatie niet voor deze groep bedoeld. De Rekenkamer stelde op basis van de enquête echter vast dat deze lessen in asielzoekerscentra en noodopvanglocaties open stonden voor alle bewoners, ook degenen van wie het asielverzoek was afgewezen maar die om technische redenen niet konden worden uitgezet.

Uit het onderzoek bleek dat de meeste onderzochte centra uitvoering gaven aan het beleid ten aanzien van zelfwerkzaamheid. Circa 80% van de

centra liet asielzoekers deels de eigen huishouding voeren (zoals wassen en het schoonhouden van de verblijfsruimten). In de noodopvanglocaties lag dit percentage iets hoger.

De inzet van asielzoekers bij de voedsel- en drankvoorziening kwam minder goed op gang. Slechts bij 53% van de onderzochte centra werden asielzoekers bij deze activiteiten ingezet.

In circa 90% van de onderzoeks- en opvangcentra en asielzoekerscentra verrichtten de asielzoekers tegen betaling doe-het-zelf-klussen.

In de noodopvanglocaties was dit maar 37%. Opvallend was dat een aantal noodopvanglocaties aangaf dat asielzoekers niet de mogelijkheid hadden om tegen betaling werkzaamheden te verrichten.

Eind 1994 werd op verzoek van de staatssecretaris de werkgroep Rechten en plichten ingesteld. Eén van de doelstellingen van de werkgroep was met voorstellen te komen die moeten leiden tot duidelijker gestructureerde, verplichte dagprogramma's in de centra.

De werkgroep rapporteerde in april 1995 aan de staatssecretaris dat de meeste centra weliswaar de mogelijkheid bieden om taallessen te volgen maar dat een programma om asielzoekers voor te bereiden op hun verdere verblijf in Nederland onvoldoende van de grond is gekomen.

3.3. Knelpunten en verbeteringsmaatregelen

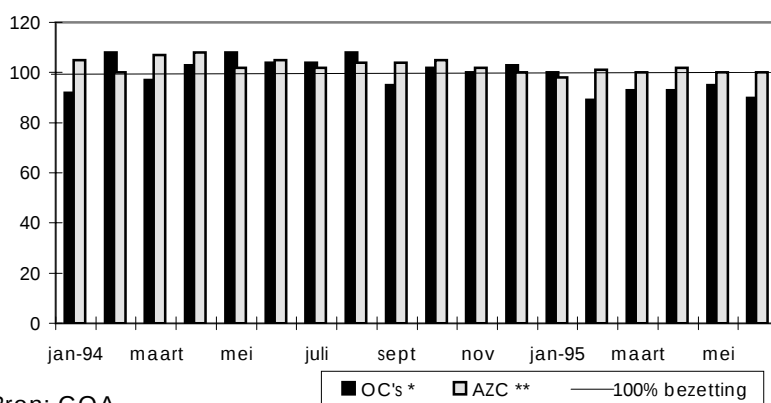
3.3.1. Capaciteit van de centra

De aantallen op te vangen asielzoekers, de duur van de procedure en de bezetting van opvangplaatsen door zowel technisch als beleidsmatig niet verwijderbare asielzoekers leidden tot een structureel tekort aan capaciteit. Het gevolg hiervan was dat er permanent gebruik gemaakt werd van een wisselend aantal noodopvanglocaties. De doelstelling van het Ntom om de opvang in noodopvanglocaties per juni 1992 te beëindigen, is niet gerealiseerd. Tot op heden wordt van noodopvanglocaties gebruik gemaakt.

In de onderstaande figuur zijn de bezettingsgegevens van de centra over de periode 1 januari 1994 – 1 juli 1995 weergegeven.

Figuur11

Bezettingspercentages onderzoeks- en opvangcentra en asielzoekerscentra



Bron: COA

* onderzoeks- en opvangcentra

** asielzoekerscentra (inclusief noodopvanglocaties)

In de onderzochte periode bedroeg de gemiddelde capaciteit in de onderzoeks- en opvangcentra circa 7 180 personen. De gemiddelde feitelijke bezetting bestond uit 7 000 personen. De gemiddelde capaciteit en bezetting in de asielzoekerscentra waren respectievelijk 18 360 en 18 840. Eind juni 1995 bevonden van de rond 22 800 asielzoekers die in één van de 58 asielzoekerscentra behoorden te verblijven zich ongeveer 4 000 personen op één van de 65 noodopvanglocaties.

Uit figuur 11 blijkt dat de bezettingsgraad in de onderzoeks- en opvangcentra en asielzoekerscentra gedurende een groot aantal maanden boven de 100% lag. Het gevolg van de hoge bezetting in de onderzoeks- en opvangcentra was dat asielzoekers werden doorgeplaatst van wie niet vaststond dat zij kansrijk waren. Zo bleek uit stukken van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie dat zich medio 1994 ca. 20 000 asielzoekers in de asielzoekerscentra en noodopvanglocaties bevonden die nog niet door de IND waren gehoord en die derhalve in onderzoeks- en opvangcentra zouden moeten zitten. De mede daardoor hoge bezetting in de asielzoekerscentra leidde er vervolgens toe dat de behoefte aan noodopvang bleef bestaan.

Het tijdelijke karakter van de noodopvanglocaties (maximaal één jaar) en het soms seizoengebonden karakter ervan (campings) leidde tot het veelvuldig overplaatsen van asielzoekers.

Het COA wees de verantwoordelijke bewindspersoon onder meer in het Werkplan 1995 op de hoge bezetting van de verschillende soorten centra. Daarbij stelde het COA voor om buffercapaciteit te creëren. Dit verzoek was op 1 juli 1995 nog niet gehonoreerd. In juni 1995 ging de staatssecretaris wel akkoord met een voorstel van het COA om de noodopvang een meer structureel karakter te geven. Hierbij gaat het om verandering van de managementstructuur en verhoging van het aantal formatieplaatsen in de noodopvanglocaties.

3.3.2. Gemeenschappelijke informatievoorziening

In oktober 1994 verrichtte een extern bureau in opdracht van de directeur van de IND, met het oog op de toen beoogde integratie van de IND en het COA, een onderzoek naar de mogelijkheden van integratie van de geautomatiseerde informatievoorziening van beide organisaties. In het onderzoeksrapport sprak het externe bureau een voorkeur uit voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke database voor alle applicaties.

Naar aanleiding van het rapport besloten COA en IND een gemeenschappelijke werkgroep Collectieve Informatievoorziening Asielzoekers te installeren. Deze werkgroep had als doel het definiëren van maatregelen op het gebied van de informatievoorziening en automatisering die recht doen aan de gemeenschappelijkheid tussen het COA en de IND. De werkgroep rapporteerde in juni 1995.

Bij het afsluiten van het onderzoek sloten de geautomatiseerde informatiesystemen van de IND en het COA op belangrijke punten nog niet op elkaar aan, bijvoorbeeld op het punt van de verblijfplaats van asielzoekers.

3.3.3. Beleidsmatige aansturing

De Rekenkamer stelde vast dat na de overdracht in augustus 1994 van de verantwoordelijkheid voor het opvangbeleid voor asielzoekers van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de staatssecretaris van Justitie, het pas in april 1995 duidelijk werd op welke manier het COA organisatorisch werd «opgehangen». De ambtelijke ondersteuning van de

staatssecretaris bij de aansturing van het COA werd in april 1995 ondergebracht bij de directies Vreemdelingenbeleid en Financieel-Economische Zaken van het departement. Het COA-Werkplan 1995, dat volgens de Wet COA voor 1 oktober 1994 aan de staatssecretaris verstrekt had moeten worden, bood het COA pas in december 1994 op ambtelijk niveau aan.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de regels voor de informatievoorziening door het COA aan de staatssecretaris niet afgestemd waren op de informatiebehoefte van de directie Vreemdelingenbeleid. Deze directie was van plan de regels te verbeteren.

In hoeverre de interne planning- en controlcyclus die het COA in 1995 voor het eerst in gang heeft gezet, kan voorzien in de informatiebehoefte op bestuurlijk niveau was nog onduidelijk.

3.4. Waarborgen kwaliteit opvang

De doelstelling van het opvangbeleid is sobere maar humane opvang. Een zekere minimumkwaliteit van materiële voorzieningen (zoals huisvesting, zak- en kleedgeld) en immateriële voorzieningen (zoals maatschappelijke en medische opvang, begeleiding en aanbod van activiteiten) dient daarbij gewaarborgd te zijn.

De basis van deze doelstelling is de door Nederland onderschreven Aanbeveling nummer 22 van het Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (1981).

De staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het opvangbeleid, waaronder het toezicht op de kwaliteit. De minimumkwaliteit wordt gewaarborgd door toezicht van reguliere toezichthouders als de Inspectie Gezondheidsbescherming en door toezicht binnen het COA. Voor het interne toezicht binnen het COA is sinds november 1994 de stafafdeling Internal Audit (IA) actief.

De Rekenkamer constateerde dat een nadere uitwerking van «sober maar humaan» in toetsbare kwaliteitsnormen voor de immateriële opvang ontbrak. Ook bleek dat de staatssecretaris niet over een analyse beschikte van de risico's ten aanzien van de kwaliteit in de opvang.

De Rekenkamer stelde vast dat de Inspectie Gezondheidsbescherming en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, beide ressorterend onder de minister van Volkgezondheid, Welzijn en Sport, en de dienst voor Inspectie en Informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid controles uitvoerden in de centra of plannen hadden om dat te gaan doen. De Inspectie Gezondheidsbescherming gaf aan dat zij niet geïnformeerd werd over de opening en sluiting van centra.

In de Wet COA noch in de overige regelgeving is iets vastgelegd over de terugkoppeling van de resultaten van door reguliere toezichthouders uitgevoerde controles aan de staatssecretaris. Deze terugkoppeling vond in de praktijk onvoldoende plaats.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat het COA beleid voor de waarborging van de kwaliteit in de verschillende soorten centra had opgesteld en dit beleid in regels en richtlijnen had uitgewerkt.

Ten tijde van het onderzoek voerde IA periodiek controles uit in de opvang- en onderzoekscentra en asielzoekerscentra. Medio 1995 zou een begin worden gemaakt met steekproefsgewijze controle van de noodopvanglocaties.

Verder bleek IA een begin te hebben gemaakt met het ontwikkelen van een samenhangend systeem van kwaliteitsbewaking.

De systematiek van de controle van IA in de opvang- en onderzoekscentra en de asielzoekerscentra achtte de Rekenkamer in opzet voldoende voor bewaking van de minimumkwaliteit. De aard van de controles, namelijk een integraal onderzoek naar alle aspecten van de opvang in de centra inclusief de kwaliteit van het centrummanagement, achtte de Rekenkamer eveneens in opzet voldoende.

Ten aanzien van de noodopvanglocaties deed zich een andere situatie voor. Noodopvang vindt plaats in kleinschalige, tijdelijke centra die gevestigd worden in hotels, pensions, caravanparken en dergelijke. Het beheer van dit type locatie is veelal in handen van de eigenaar van de faciliteit. Deze beheerder verzorgt de voedselverstrekking, zak- en kleedgeldbetaling, slaapplekken en overige verstrekkingen. In de noodopvanglocaties is een beperkt (genormeerd) aantal COA-medewerkers werkzaam dat de immateriële opvang verzorgt. Naar de mening van de Rekenkamer brengt deze beheersstructuur extra risico's met zich mee ten aanzien van de minimumkwaliteitseisen. Een steekproefsgewijze controle van noodopvanglocaties achtte ze gelet op deze extra risico dan ook onvoldoende.

3.5. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeerde dat onvoldoende was gewaarborgd dat de opvang aansloot op de positie van een asielzoeker in de procedure. Het COA en de staatssecretaris van Justitie hadden bovendien geen inzicht in de mate waarin de opvang op de procedure aansloot. Het COA beschikte ook niet in alle gevallen tijdig over informatie over de verblijfplaats van de asielzoeker.

De geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen IND en het COA laat te lang op zich wachten. De Rekenkamer drong aan op spoedige besluitvorming over de geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen beide organisaties.

De gescheiden opvang van «kansarme» en «kansrijke» asielzoekers was nog onvoldoende gewaarborgd. Hierdoor werd de in het Ntom beoogde splitsing van deze onderscheiden groepen niet gerealiseerd.

Overigens biedt het Ntom onvoldoende helderheid of de positie in de procedure of de streeftermijn voor de maximale verblijfsduur in de onderzoeks- en opvangcentra als norm voor doorplaatsing naar een asielzoekerscentrum geldt. De Rekenkamer beval aan te komen tot een precisering en actualisering van termijnen en criteria in het Ntom.

De Rekenkamer concludeerde verder dat het in 1991 beoogde gedifferentieerde aanbod van activiteiten (activiteiten zijn toegesneden op de situatie van de asielzoeker) onvoldoende werd gerealiseerd. Het activiteitenaanbod in de onderzoeks- en opvangcentra was voor betrokkenen onvoldoende gericht op de voorbereiding van terugkeer naar het land van herkomst of een ander land dat de asielzoeker wel toelaat.

De Rekenkamer beval aan om conform de doelstelling in het Ntom in alle onderzoeks- en opvangcentra op terugkeer gerichte activiteiten aan te bieden.

Het merendeel van de centra gaf uitvoering aan het beleid dat asielzoekers bij huishoudelijke taken moeten kunnen worden betrokken. Wel achtte de Rekenkamer uitbreiding van de mogelijkheden voor de inzet van asielzoekers bij de voedselen drankvoorziening in de asielzoekerscentra wenselijk. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden tot het verrichten van werkzaamheden tegen betaling in de noodopvanglocaties.

De Rekenkamer stelde vast dat een uitwerking van de doelstelling «sober maar humaan» in toetsbare kwaliteitsnormen voor de immateriële opvang ontbrak.

Overigens was de Rekenkamer van mening dat de interne controle van het COA, voor zover het de opvang- en onderzoekscentra en de asielzoekerscentra betreft, in opzet voldoende was voor bewaking van de minimumkwaliteit van de opvang.

De opzet van het toezicht op de noodopvanglocaties (steekproefsge wijze controle) was volgens de Rekenkamer echter onvoldoende gezien de risico's die zich als gevolg van de beheersstructuur in de noodopvang voordoen.

De Rekenkamer vond tenslotte dat onvoldoende was gewaarborgd dat de staatssecretaris geïnformeerd wordt over de bevindingen van reguliere toezichthouders als de Inspectie Gezondheidsbescherming.

3.6. Reactie bewindspersonen en Centraal Orgaan opvang asielzoekers

De staatssecretaris van Justitie deelde, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mee dat overplaatsing van asielzoekers van wie nog niet vaststaat dat zij gerede kans maken tot Nederland te worden toegelaten, bij een plotselinge zeer hoge instroom, zoals in 1994, vrijwel onontkoombaar is. Dit probleem werd reeds voor een deel ondervangen door de invoering van de aanmeldcentra, verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de IND en het COA en de voorgenomen invoering van een centrum voor technisch moeilijk verwijderbare asielzoekers.

De bewindspersonen gaven verder aan de aanbeveling van de Rekenkamer ter harte te nemen om te komen tot een nadere precisering en actualisering van termijnen en criteria in het Ntom, met name voor het onderscheid «kansarm en kansrijk». Een gezamenlijke werkgroep van de IND en het COA zou voorstellen doen voor aanpassing van de normen voor doorplaatsing uit het Ntom zodat ter zake definitieve duidelijkheid ontstaat.

De bewindspersonen deelden mee dat vanwege de grote instroom en motivatieproblemen bij de asielzoekers in de periode vanaf 1992 tot heden was besloten in de onderzoeks- en opvangcentra de nadruk te leggen op activiteiten gericht op ontspanning en recreatie en minder op terugkeeractiviteiten. Zij zegden toe de aanbeveling van de Rekenkamer om conform de doelstelling van het Ntom in alle onderzoeks- en opvangcentra op terugkeer gerichte activiteiten aan te bieden mee te nemen bij de herijking van het Ntom.

Over een voorstel van het COA voor een structureel programma voor lessen Nederlandse taal en maatschappij-oriëntatie zou na overleg met andere betrokken partijen besluitvorming plaatsvinden.

De bewindspersonen onderschreven de conclusie van de Rekenkamer dat toetsbare kwaliteitsnormen voor de immateriële opvang ontbreken. Inmiddels is overleg gestart tussen het ministerie en het COA om ook voor deze taken kwaliteitsnormen op te stellen.

De staatssecretaris van Justitie gaf aan dat zij in overleg zou treden met de reguliere toezichthouders om nader te onderzoeken of een analyse gemaakt zou moeten en kunnen worden van de specifieke risico's met betrekking tot de minimumkwaliteit die zich bij de opvang zouden voordoen. Hierbij zou zij tevens het aspect voorleggen met betrekking tot de terugkoppeling van de bevindingen van de reguliere toezichthouders aan de staatssecretaris.

Verder gaven de bewindspersonen aan dat op korte termijn een besluit wordt genomen over de financiering van een beperkt aantal weloverwogen strategische koppelingen van de systemen van het COA en de IND. Daarna zal volgens hen de implementatie nog geruime tijd vergen.

Het bestuur van het COA onderschreef de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Inspectie Gezondheidsbescherming zou volgens het bestuur voortaan stelselmatig rechtstreeks door het COA worden geïnformeerd over de opening en sluiting van centra.

Het bestuur van het COA zou zich verder beraden op de mogelijkheid om de controle op de noodopvanglocaties op dezelfde wijze vorm te geven als die op de overige centra.

4. UITPLAATSING EN REGULIERE HUISVESTING VERBLIJFSGERECHTIGDEN

4.1. Algemeen

Het bureau Huisvesting Verblijfsgerechtigden van het COA is sinds augustus 1993 belast met de uitplaatsing van verblijfsgerechtigden naar een passende woning. De registratie van zowel verblijfsgerechtigden als woonruimten vindt plaats door middel van het Informatiesysteem Vluchtelingen.

Er is een groot aantal instanties betrokken bij de verstrekking van de documenten die de verblijfsgerechtigde nodig heeft om te kunnen worden gehuisvest. Dit zijn onder andere de IND, de Vreemdelingendienst, de gemeenten en de Belastingdienst. Voordat de verblijfsgerechtigde de toegewezen nieuwe woning kan betrekken, dient hij/zij een heel traject afgelegd te hebben. Zo kan een huurovereenkomst pas worden gesloten wanneer de verblijfsgerechtigde over een inkomen, bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, beschikt. Deze uitkering kan pas worden verkregen wanneer een sofi-nummer is uitgereikt. Voor het verkrijgen van een sofi-nummer moet een verblijfsgerechtigde weer in het bezit zijn van een verblijfs- en een identificatiedocument en moet hij/zij zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Ook voor dit laatste is onder meer een verblijfs- en een identificatiedocument nodig. Zodra een verblijfsgerechtigde over geldige verblijfspapieren beschikt, dat wil zeggen wanneer de staatssecretaris van Justitie via de Vreemdelingen-dienst de toelatingsbeschikking heeft uitgereikt, start de procedure voor inschrijving in de GBA en voor de aanvraag van een sofi-nummer.

Wanneer een verblijfsvergunning is toegekend, start het COA de uitplaatsingsprocedure. De verblijfsgerechtigde ontvangt de zogenoemde vooraankondigingsbrief over beëindiging van de opvang. Het Bureau Huisvesting Verblijfsgerechtigden zoekt vanaf dat moment passende huisvesting.

Tijdens al deze procedures verblijven de asielzoekers nog in de centra of in ROA-woningen.

Uiterlijk drie maanden vóór het begin van elk kalenderhalfjaar moet in de Staatscourant een prognose van het aantal te huisvesten verblijfs-gerechtigden worden gepubliceerd. De IND stelt deze prognose op, op grond van een raming van het aantal te verlenen verblijfsvergunningen. Deze raming is weer gebaseerd op onder andere het aantal asielzoekers in procedure, de verwachte komst van asielzoekers, het geschatte inwilligingspercentage en de wachttijd in de opvangcentra. De eerste prognose is conform de verplichting gepubliceerd in de Staatscourant van 31 maart 1995.

Op basis van de prognose kan elke gemeente haar eigen taakstelling berekenen.

De totale woningbehoefte in Nederland wordt in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgesteld door de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Daarbij wordt rekening gehouden met de instroom van asielzoekers. In de begroting 1995 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd in de bouwprogramma's voor de periode 1995–1999 rekening gehouden met het verlenen van 25 000 verblijfsvergunningen per jaar (70% van het verwachte aantal asielzoekers van 35 000). In verband met de extra toestroom van 20 000 asielzoekers in 1994 werden aan het bouwprogramma 1995 eenmalig 9 000 woningen toegevoegd.

De Rekenkamer onderzocht of in voldoende mate is gewaarborgd en wordt gerealiseerd dat verblijfsgerechtigden zo spoedig mogelijk worden uitgeplaatst naar reguliere huisvesting.

4.2. Normen en prestaties

De Rekenkamer constateerde dat de wet- en regelgeving op het gebied van de huisvesting van verblijfsgerechtigden geen normen of streeftermijnen bevat voor een zo spoedig mogelijke uitplaatsing en huisvesting van verblijfsgerechtigden. Dergelijke normen of streeftermijnen waren ook niet vastgelegd in beleidsnota's of interne richtlijnen.

Het COA registreert de data van de toekenning van de verblijfsvergunning, van de uitreiking daarvan en van de uitplaatsing voor zover deze gegevens door de IND of de Vreemdelingendienst worden geleverd. Het COA bleek niet systematisch overzichten te maken van de wachttijden tussen de toekenning van de verblijfsvergunning en de uitplaatsing. De Rekenkamer kon dan ook niet achterhalen wat de werkelijke gemiddelde wachttijd over de afgelopen jaren is geweest.

De totale wachttijd zou volgens de Interdepartementale Cijfercommissie Asielzoekers en Statushouders drie maanden vergen. Uit het eindverslag van de werkgroep Logistiek¹ dd. 5 september 1994 bleek echter dat alleen al de tijd tussen het toekennen en het uitreiken van de verblijfsvergunning acht tot twaalf weken zou bedragen. Volgens een notitie van de IND aan de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie van maart 1995 zou de tijd tussen de uitreiking van de beschikking en de reguliere huisvesting ook nog eens enige maanden duren. In juni 1995 werd van de zijde van het Ministerie van Justitie meegedeeld dat volgens globale berekening de totale wachttijd op dat moment ongeveer vier maanden bedroeg. De doelstelling is deze vóór eind 1995 terug te brengen tot drie maanden, met name door versnelling van de uitreiking van de beschikking (binnen twee weken) en van de inschrijving in het GBA.

Alleenstaande verblijfsgerechtigden wachten langer in de opvangcentra op uitplaatsing dan meerpersoonshuishoudens. De gemeenten hebben niet alleen een voorkeur voor meerpersoonshuishoudens omdat plaatsing daarvan sneller leidt tot het voldoen aan de opgelegde taakstelling, maar ook omdat het aanbod van woningen hoofdzakelijk bestaat uit woningen voor meerpersoonshuishoudens.

4.3. Knelpunten en verbeteringsmaatregelen

4.3.1. Uitplaatsingsproces

De Interdepartementale Stuurgroep Immigratie verwachtte in maart 1995 dat door de invoering van INDIS en aansluiting hiervan op de informatiesystemen van het COA lacunes in de informatievoorziening zouden kunnen worden voorkomen, waardoor de afgifte van het verblijfs- en identificatiedocument kan worden versneld.

In maart 1995 inventariseerde een werkgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie en van het COA de knelpunten bij de inschrijving in de GBA en de afgifte van het sofi-nummer. Doel van de werkgroep was maatregelen te bedenken om de doorlooptijd van uitreiking van de verblijfsvergunning tot uitplaatsing te bekorten. De conclusie van de werkgroep was dat de procedures voor het verkrijgen van de benodigde documenten op zich niet konden worden aangepast. Wel zou het mogelijk zijn de termijnen te bekorten door een goede voorlichting aan gemeenten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken zou hiervoor een brochure samenstellen.

¹ In deze werkgroep waren de ministeries van Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vertegenwoordigd, alsmede het COA, de IND en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

4.3.2. Prognose aantal verblijfsgerechtigden

De Rekenkamer constateerde dat de IND er bij de vaststelling van de prognose van het aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden van uit ging dat de wachttijd van de toegelaten asielzoekers op feitelijke huisvesting drie maanden bedroeg. De werkelijke wachttijd was echter niet bekend (maar was hoogstwaarschijnlijk langer dan drie maanden, zie paragraaf 4.2).

4.3.3. Bouwprogramma

Voor de omrekening van het aantal verblijfsgerechtigden naar het aantal benodigde woningen ging het ministerie uit van een gemiddelde woningbezetting van twee verblijfsgerechtigden.

Dit aantal was afgeleid van het landelijke cijfer, dat 2,3 bedraagt. Dit cijfer was voor de groep verblijfsgerechtigden op twee gesteld vanwege het relatief grote aantal alleenstaanden binnen deze groep.

Gezien de beperkte omvang van de groep verblijfsgerechtigden in verhouding tot het totale aantal gehuisveste Nederlanders was met deze globale inschatting volstaan.

Voor 1993 en 1994 bood de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de gemeenten de mogelijkheid in die jaren 7 500 woningen in de sociale huursector extra (vervroegd) te bouwen. De woningbouwsubsidie werd hiertoe in deze twee jaren met f 30 miljoen verhoogd. Het doel van deze vervroegde woningbouw was om de verlenging van wachttijden voor andere urgente woningzoekenden beperkt te houden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400, hoofdstuk XI, nr. 2).

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie niet kon vaststellen welke bijdrage het verhoogde bouwprogramma heeft geleverd aan het beperken van de wachttijden voor urgente woningzoekenden.

4.3.4. Gemeentelijke taakstelling

Voor de periode van 1 mei 1993 tot 1 mei 1994 en voor de periode van 1 mei 1994 tot 1 juli 1995 bedroegen de gemeentelijke taakstellingen respectievelijk 30 000 en 25 000 te huisvesten personen. Voor de periode van 1 juli 1995 tot 1 januari 1996 bedraagt de gemeentelijke taakstelling 12 400 personen.

Gemeenten dienen hun taakstelling binnen de toegewezen tijd te realiseren. Het saldo van de oude taakstelling (negatief of positief) wordt toegevoegd aan respectievelijk afgetrokken van de nieuwe taakstelling.

Ten aanzien van het saldo van de taakstelling 1993 en 1994 was niet geregeld hoe dit zou worden verdeeld over verblijfsgerechtigden en voorwaardelijk verblijfsgerechtigden. Deze verdeling is onder meer noodzakelijk in verband met de nieuwe wetgeving (Gewijzigde huisvestingswet en de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf) en de daarbij behorende aparte financiële steunverlening. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken was in september 1995 nog met de betrokken partijen (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en COA) aan het onderzoeken hoe een verdeling over de twee categorieën zou moeten plaatsvinden.

De Rekenkamer stelde vast dat op 1 juli 1995 49 gemeenten voor in totaal 410 verblijfsgerechtigden nog niet aan hun taakstelling 1993 hadden voldaan (ruim 1% van de taakstelling 1993 van 30 000). Voor de

taakstelling 1994 ging het om 353 gemeenten en 7 884 verblijfs-gerechtigden (32% van de taakstelling 1994 van 25 000). De achterstand is ontstaan omdat er in 1994 minder uit te plaatsen verblijfs-gerechtigden waren dan was voorzien. Overigens waren er per 1 juli 1995 259 gemeenten die samen 3 741 méér personen hadden gehuisvest dan op grond van hun taakstelling 1994 noodzakelijk was en 24 gemeenten die exact aan hun taakstelling 1994 hadden voldaan.

De Rekenkamer stelde verder vast dat door de gemeenten aangeboden woningen soms leeg stonden. Deze leegstand bestond uit de gewone mutatieleegstand, leegstand vanwege weigeringen door verblijfs-gerechtigden en leegstand wegens het niet beschikbaar zijn van verblijfs-gerechtigden. Leegstand kan leiden tot aantasting van het maatschappelijke draagvlak voor het huisvesten van verblijfs-gerechtigden. Het leidt bovendien tot huurderving. Het informatiesysteem van het COA kon geen gegevens leveren over de totale leegstand verdeeld over de drie genoemde categorieën.

4.4. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeerde dat nog niet voldoende was gewaarborgd dat verblijfs-gerechtigden zo spoedig mogelijk worden uitgeplaatst.

Dit werd onder meer veroorzaakt door het feit dat het als gevolg van lacunes in de informatievoorziening bij de IND en het COA te lang duurde voordat verblijfs-gerechtigden over alle documenten beschikten om te kunnen worden uitgeplaatst.

De Rekenkamer concludeerde verder dat het risico bestond dat de prognoses van het aantal regulier te huisvesten verblijfs-gerechtigden onzuiver waren vanwege de onbekendheid met de werkelijke wachttijd die ligt tussen toekenning van de verblijfsvergunning en uitplaatsing naar een woning.

De Rekenkamer achtte het van belang dat het COA systematisch bijhoudt hoe de wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfs-gerechtigden (zoals alleenstaanden) zich ontwikkelt. Zij beval aan een maximale streeftermijn voor de wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfs-gerechtigden vast te stellen, die als ijkpunt voor de voorgenomen maatregelen zou kunnen dienen.

Voorts verdiende het volgens de Rekenkamer aanbeveling dat het COA systematisch de totale leegstand van door gemeenten aangeboden woningen in kaart brengt en analyseert.

De informatie over de wachttijden enerzijds en de leegstand anderzijds zou regelmatig aan de minister van Binnenlandse Zaken moeten worden verstrekt.

De Rekenkamer beval voorts aan de prognose over de te huisvesten verblijfs-gerechtigden uit te splitsen naar alleenstaanden en de diverse categorieën meerpersoonshuishoudens. De gemeenten zouden daardoor beter kunnen inspelen op de vraag naar woningen voor verblijfs-gerechtigden.

Volgens de Rekenkamer zou ook jaarlijks moeten worden nagegaan wat de in de praktijk gerealiseerde gemiddelde woningbezetting van verblijfs-gerechtigden is met het oog op een zuivere bepaling van de omvang van het woningbouwprogramma.

Aangezien het directe effect van de stimuleringsmaatregelen voor extra woningbouw op het beperken van de wachttijden van andere urgente woningzoekenden niet kon worden gemeten, beval de Rekenkamer aan

dat de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nagaat of er beleidsmaatregelen te treffen zijn die het gewenste effect op de wachttijd voor die urgente woningzoekenden kunnen waarborgen.

4.5. Reactie bewindspersonen en Centraal Orgaan opvang asielzoekers en commentaar Rekenkamer

De staatssecretaris van Justitie gaf, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan het niet wenselijk te achten een maximale wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfs-gerechtigden vast te stellen. De bewindspersonen stelden hierbij dat het uitgangspunt is dat elke verblijfsgerechtigde zo spoedig mogelijk wordt gehuisvest.

Wel werd toegezegd dat het COA zal gaan registreren hoe de wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfsgerechtigden zich ontwikkelt, zodat zonodig aanvullende maatregelen kunnen worden genomen om optredende verschillen te verkleinen.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat het COA zonder een nadere invulling van «zo spoedig mogelijk» niet kan signaleren in hoeverre individuele verblijfsgerechtigden langer wachten dan wenselijk. Ook een verblijfsgerechtigde heeft er recht op te weten hoeveel tijd hij of zij normaliter moet wachten op uitplaatsing.

De bewindspersonen deelden de opvatting van de Rekenkamer dat verblijfsgerechtigden lang in de opvangcentra op uitplaatsing wachten. De huidige wachttijd bedroeg volgens hen circa vier maanden. In vergelijking met omringende landen kon deze termijn volgens de bewindspersonen worden gezien als een goed resultaat. Zij streven er naar de wachttijd nog verder te verminderen.

De bewindslieden zegden toe de mogelijkheid te zullen bezien om bij de afkondiging van de landelijke taakstelling voor gemeenten een globale indicatie van de verdeling over de diverse categorieën te huisvesten verblijfsgerechtigden aan te geven.

De bewindslieden waren het niet eens met de constatering van de Rekenkamer dat de wet- en regelgeving op het gebied van de huisvesting van verblijfsgerechtigden geen normen of streeftermijnen bevat voor een zo spoedig mogelijke uitplaatsing en huisvesting van verblijfs-gerechtigden. Zij verwezen hierbij naar de in de afgelopen twee jaar aan de gemeenten opgelegde taakstellingen voor een bepaalde periode.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat de door het kabinet genoemde kwantitatieve taakstellingen wel invloed hebben op de mogelijkheid van uitplaatsing en huisvesting, maar op zich geen normatiek voor wacht-tijden en streeftermijnen bieden.

De bewindspersonen achtten het in tegenstelling tot de Rekenkamer niet nodig te weten wat in de praktijk de gemiddelde woningbezetting is van verblijfsgerechtigden. Voor de bepaling van het woningbouw-programma wordt namelijk uitgegaan van de CBS-bevolkingsprognoses, waarin de verwachtingen van het Ministerie van Justitie inzake de migratie zijn verwerkt.

De Rekenkamer acht het voor een zo zuiver mogelijke omrekening van bevolkingsprognoses naar woningbehoeften van belang om inzicht te hebben in de gemiddelde woningbezetting van diverse bevolkings-groepen, onder wie verblijfsgerechtigden. Daarom blijft zij van mening dat regelmatig cijfers moeten worden verzameld over de in de praktijk

gerealiseerde gemiddelde woningbezetting van verblijfsgerechtigden. Deze cijfers maken geen deel uit van de CBS-bevolkingsprognoses.

Het bestuur van het COA stelde dat in het huidige informatiserings-traject de mogelijkheid om systematisch de wachttijd voor de verschillende categorieën verblijfsgerechtigden bij te houden, reeds wordt meegenomen. Voor het vastleggen van de leegstand van door gemeenten aangeboden woningen was dit nog niet het geval. Het COA zegde toe in overleg te treden met het Ministerie van Binnenlandse Zaken om te onderzoeken of deze gegevens de beoogde sturingsinformatie opleveren. In het onderling overleg tussen het Ministerie van Justitie en het COA zou ook de wijze van informatieverschaffing over wachttijden en leegstand nader worden geregeld.

5. SLOTBESCHOUWING

Iemand die in Nederland om asiel verzoekt, dient een procedure te doorlopen die bestaat uit vele schakels. Wil de asielzoeker de procedure snel kunnen doorlopen, dan is het noodzakelijk dat zowel alle schakels op zich goed functioneren als dat de onderdelen van de keten goed in elkaar grijpen.

Het onderzoek van de Rekenkamer toont aan dat ondanks alle inspanningen nog vrijwel geen enkele schakel in de keten functioneert zoals bedoeld. In bijna alle schakels worden de gestelde termijnen (soms in zeer ruime mate) overschreden. Daarnaast is binnen de schakels niet altijd betrouwbare informatie voorhanden over de actuele stand van zaken, waardoor de beleidsuitvoering wordt bemoeilijkt.

Ook de verbinding tussen de onderdelen van de keten laat te wensen over. Dit is vooral een gevolg van het niet goed op elkaar aansluiten van de informatiesystemen van de betrokken instanties. Zo sluiten de gegevens van de IND en de rechtbanken niet op elkaar aan en is er geen goede informatie-uitwisseling tussen de IND en het COA. De onvoldoende afstemming is deels het gevolg van een verschillende wijze van registreren, deels van een verschillend technisch ontwerp van systemen en deels van bestandsvervuiling.

Enkele externe factoren leggen een extra druk op de procedure en de opvangcapaciteit. Vooral het feit dat sprake is van een aanzienlijke groep personen die technisch of beleidsmatig moeilijk uit Nederland kunnen worden verwijderd (doordat de benodigde documenten ontbreken respectievelijk de situatie in het land van herkomst uitzetting niet toelaat), schept een probleem.

De hiervoor genoemde knelpunten leidden er samen met de onverwacht hoge instroom van asielzoekers toe dat het Nieuwe toelatings- en opvangmodel – dat in 1991 juist was ontwikkeld om het fors toenemende aantal asielverzoeken te kunnen verwerken – «verstopt» raakte. Dit ondanks latere beleidsmatige aanpassingen van het model zoals de introductie van aanmeldcentra. Het model «werkt» dus nog niet goed. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de asielzoekerscentra veel mensen verblijven die daar volgens de procedure niet, nog niet of niet meer thuishoren.

Omdat uitbreiding van de tekortschietende capaciteit van de asielzoekerscentra dringend noodzakelijk was, is de afgelopen jaren een groot aantal noodopvanglocaties in gebruik genomen (op 1 juli 1995 waren dat er 65). Deze mogen maximaal een jaar gebruikt worden en zijn soms seizoengebonden (campings). Dit leidt ertoe dat mensen veelvuldig worden overgeplaatst.

Al met al zijn de problemen van begin jaren negentig nog allesbehalve overwonnen. De oude achterstanden bestaan voor een groot deel nog steeds, terwijl bovendien het risico bestaat dat nieuwe achterstanden worden opgebouwd.

Nu de instroom van asielzoekers dit jaar voor het eerst sinds 1992 binnen de ramingen lijkt te blijven, ontstaat een goede gelegenheid een extra inspanning te leveren om orde op zaken te stellen. Dit kan met behulp van de inzet van extra mensen, in de eerste plaats daar waar de formatieve ruimte nog niet volledig wordt benut. Bij de rechtbanken lag de feitelijke personele capaciteit voor vreemdelingenzaken in juni 1995 bijvoorbeeld ver onder de toegekende formatieve ruimte (respectievelijk 194 en 225 volledige banen).

In de afgelopen periode is reeds veel in gang gezet om de knelpunten in de uitvoering van het asielbeleid op te heffen. Hieruit en uit de reactie van de bewindspersonen op de onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer blijkt dat de gesignaleerde problemen door het kabinet worden onderkend. De aanbevelingen van de Rekenkamer worden over het algemeen positief ontvangen. Wel valt het de Rekenkamer op dat de bewindspersonen op veel punten nog een definitief besluit moeten nemen. Zo zou de aanbeveling om tot een beter onderbouwde norm voor de doorlooptijd van de totale asielprocedure te komen in overweging worden genomen. De aanbeveling om in alle onderzoeks- en opvangcentra conform de doelstelling van het Ntom op terugkeer gerichte activiteiten aan te bieden, zou volgens de bewindspersonen worden meegenomen bij de herijking van het Ntom. Ook over de financiering van strategische koppelingen tussen de informatiesystemen van IND en COA zou nog besluitvorming plaatsvinden.

Overigens constateert de Rekenkamer met genoegen dat het kabinet heeft aangekondigd op zeer korte termijn duidelijkheid te zullen scheppen over het te voeren beleid ten aanzien van beleidsmatig niet verwijderbaren (begin 1995: 13 830 mensen).

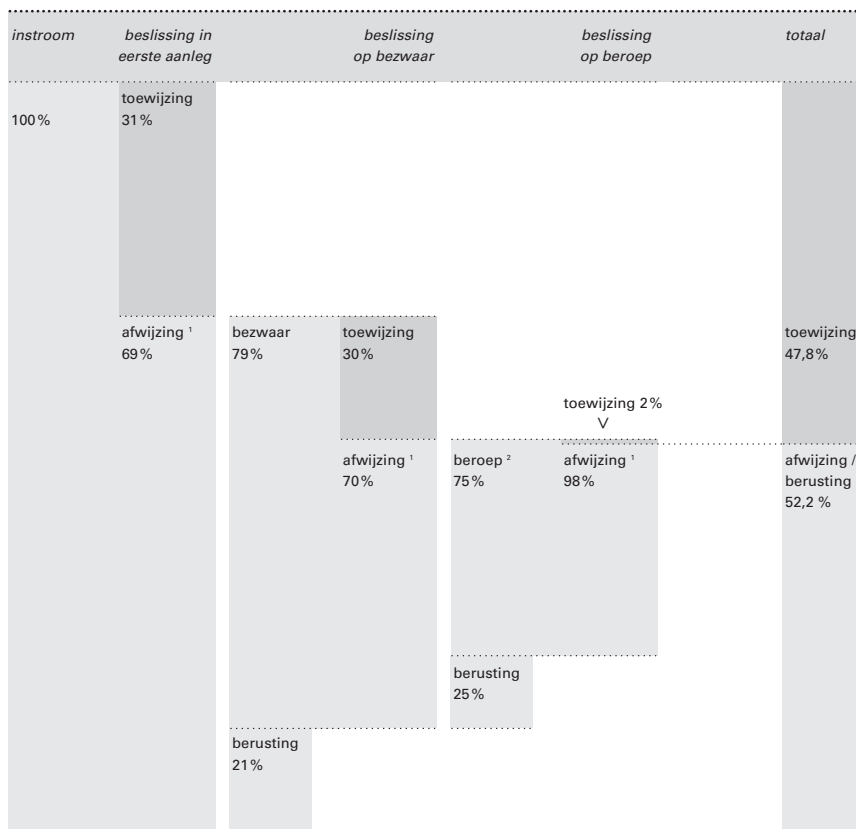
Eenzelfde spoed zou volgens de Rekenkamer betracht moeten worden bij de voorgenomen instelling van een speciaal centrum voor technisch niet verwijderbaren en het oprichten van een speciale eenheid van de IND die zich met het voorbereiden van het vertrek van deze mensen gaat bezighouden.

Bij het wegwerken van de achterstanden en het oplossen van de knelpunten in de uitvoering van het asielbeleid, is volgens de Rekenkamer een strakke sturing nodig. Zij pleit er dan ook voor dat de verantwoordelijke bewindspersonen aan de hand van een concreet tijdpad aangeven welke acties zij zullen ondernemen en welke vervolgstappen zij zullen nemen naar aanleiding van de reeds in gang gezette maatregelen. Over de voortgang van de verbeteringen zou de Staten-Generaal regelmatig moeten worden geïnformeerd. In deze rapportages zouden ook aandacht moeten worden besteed aan de door het COA genomen maatregelen.

In het onderstaande schema worden prognoses van de IND weergegeven voor de doorstroom van asielzoekers in de asielprocedure.

schema 3 **doorstroompercentages asielprocedure**

bron: progosemodel IND
op basis van gegevens 1994



¹ afwijzingen zijn inclusief intrekkingen

² inclusief rechtstreeks beroep na vrijheidsbenemende / -beperkende maatregel

In onderstaande tabel is per jaar het totaal aantal asielverzoeken, toewijzingen, afwijzingen en verwijderingen weergegeven.

Tabel 6
Aantal asielverzoeken, toewijzingen, afwijzingen en verwijderingen in 1992–1994

	1992	1993	1994
Asielverzoeken	20 346	35 399	52 576
Toewijzingen	11 814	15 012	19 345
Afwijzingen	20 304	15 759	21 370
Verwijderingen:			
– uitzetting/vertrek onder toezicht	3 376	2 344	2 849
– administratieve verwijdering	4 158	4 506	10 444

Bron: IND

Het aantal toewijzingen heeft betrekking op toewijzingen na een beslissing in eerste aanleg en na een beslissing op een herziening/bezwaar.

Het aantal toewijzingen en afwijzingen in een bepaald jaar bestaat uit beslissingen over de in dat jaar ingediende asielverzoeken en over de

vóór dat jaar ingediende asielverzoeken. Het aantal toewijzingen en afwijzingen in een bepaald jaar sluiten derhalve niet aan op het aantal ingediende asielverzoeken in dat jaar.

Het aantal uitzettingen en administratieve verwijderingen komt niet overeen met het aantal afgewezen asielzoekers in een bepaald jaar. Een aanzienlijk deel van de afgewezen asielzoekers bevindt zich namelijk in een bezwaar- of beroepsprocedure en heeft toestemming die in Nederland af te wachten.

Een en ander houdt in dat gelet op de onvergelykbaarheid van de in de tabel genoemde categorieën geen dwarsverbanden kunnen worden gelegd.

BIJLAGE 2

AFKORTINGENLIJST

AIS	Asielzoekers InformatieSysteem
Awb	Algemene wet bestuursrecht
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DGR	directoraat-generaal Rechtspleging
DVZ	directie Vreemdelingenzaken
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
IA	stafafdeling Internal Audit
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
MIS	Management Informatie Systeem
Ntom	Nieuwe toelatings- en opvangmodel
ROA	Regeling Opvang Asielzoekers
VTV	vergunning tot verblijf zonder beperkingen
VTVV	voorwaardelijke vergunning tot verblijf