

Vergaderjaar 1995–1996

24 440

Asielbeleid

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 1 november 1995

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer inzake het tussentijds rapport Asielbeleid.

De vragen en de daarop door de Algemene Rekenkamer gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Limburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD) en Passtoors (VVD).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Heerma (CDA), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD) en Klein Molekamp (VVD).

1

Aan welk soort activiteiten denkt men daar waar gesproken wordt over «onvoldoende activiteiten in de opvang- en onderzoekscentra gericht op terugkeer»?

Het Ntom omschrijft op terugkeer gerichte activiteiten als «kortlopende vakgerichte cursussen en leer-werkprojecten». Doel van deze activiteiten is afgewezen asielzoekers «zo goed mogelijk voor te bereiden op en te begeleiden bij terugkeer naar het land van herkomst en een nieuwe start aldaar».

2

Ziet de Algemene Rekenkamer voordelen in het verlenen van een vvtv aan beleidsmatig niet-verwijderbaren? Zo ja, welke? (blz. 5)

Volgens de Rekenkamer was de terughoudendheid bij de toekenning van voorwaardelijke vergunningen tot verblijf aan beleidsmatig niet verwijderbare asielzoekers één van de oorzaken van de grote werkvoorraden en de te lange doorlooptijden. Daarbij merkte zij op dat met de wijziging van de Vreemdelingenwet per 1 januari 1994 de vvtv juist voor deze categorie asielzoekers was geïntroduceerd.

Het gebruik maken van de mogelijkheid van het verlenen van vvtv's zou de doorlooptijd voor de individuele asielzoeker en de druk op de opvangcapaciteit kunnen verminderen.

Overigens is het niet aan de Rekenkamer een afweging te maken tussen de voordelen van toekenning van vvtv's aan beleidsmatig niet verwijderbaren en de eventuele nadelen.

3

Indien men ertoe over zou gaan de beleidsmatig niet-verwijderbaren een vvtv te verlenen, verschuift naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer dan niet slechts de druk op de opvangcapaciteit naar een ander onderdeel van de opvangprocedure? (blz. 5)

Nee, in dat geval wordt de druk op de opvangcapaciteit verminderd omdat de houders van een vvtv in aanmerking komen voor reguliere huisvesting in de gemeenten.

4

Acht de Algemene Rekenkamer de verwachting van het Ministerie van Justitie reëel dat de twee genoemde wetswijzigingen (Veilig land van herkomst/veilig derde land) een daling van de instroom met 30% teweeg zal brengen? (blz. 10)

De Rekenkamer heeft niet onderzocht of deze verwachting van het Ministerie destijds voldoende onderbouwd was. Naar haar mening is het aantonen van een oorzakelijk verband tussen de genoemde wetswijzigingen en de daling van de instroom overigens niet eenvoudig.

5

In hoeverre kunnen de overschrijdingen toegerekend worden aan andere factoren dan de groei van de instroom van asielzoekers? (blz. 11)

De Rekenkamer is niet nagegaan in hoeverre de overschrijdingen van de begrote uitgaven voor het asielbeleid aan andere factoren kunnen worden toegerekend.

6

Heeft de Algemene Rekenkamer kunnen nagaan waarop de «1,6 maat» is gebaseerd? (blz. 15)

Deze maat is gebaseerd op de doorstroomcijfers van 1993.

7

Is nagegaan waarom AC's niet over een geautomatiseerd management-informatiesysteem beschikken? (blz. 16)

Ja, de IND achtte het niet raadzaam om het in 1993 in ontwikkeling genomen systeem INDIS aan te passen aan de wijziging in de procedure als gevolg van de in oktober 1994 ingestelde aanmeldcentra. De IND had het voornemen om het systeem pas aan te passen nadat het INDIS operationeel zou zijn. Zoals in het rapport vermeld beschikken de aanmeldcentra per 30 april 1995 wel over het AanmeldCentrum Logistiek InformatieSysteem (zie ook het antwoord op vraag 16).

8

Was voor de zaken die, nog in het kader van de oude vreemdelingenwet, door de Raad van State moesten en moeten worden afgehandeld ook een gemiddelde doorlooptijd voorzien? (blz. 20)

De enige aanwijzing die de Rekenkamer voor een dergelijke norm heeft kunnen achterhalen, is te vinden in de memorie van toelichting op de Vreemdelingenwet. Daarin worden termijnen genoemd waarbinnen vreemdelingenzaken dienen te worden behandeld. Volgens de memorie van toelichting kon worden verondersteld dat de Vreemdelingenkamer erin zou slagen beroepen te behandelen binnen een termijn die zeker niet langer was dan wat in andere sectoren van de rechtspleging normaal was voor zaken van vergelijkbare complexiteit. Volgens de Rekenkamer is deze uitspraak ook van toepassing op de afhandeling van beroepen bij de Raad van State. De in de memorie van toelichting genoemde termijn bedraagt ten hoogste 3 tot 4 maanden voor relatief eenvoudige beroepszaken en hoogstens 6 maanden voor gecompliceerde zaken.

9

Kan de Algemene Rekenkamer nader aangeven welke verklaring naar haar oordeel te geven is voor de discrepantie tussen de opgaven van de IND en rechtbanken met betrekking tot de werkvoorraad voorlopige voorzieningen (afgezien van het verschil in de wijze van telling)?

Bij haar poging een verklaring te vinden constateerde de Rekenkamer dat een «task force», bestaande uit medewerkers van de IND en DGR, in het leven was geroepen die voorstellen moest ontwikkelen die tot een reductie van de werkvoorraden bij beroepen voorlopige voorzieningen moesten leiden.

Daarbij zou onder meer een antwoord gegeven moeten worden op de vraag waar de verschillen tussen de opgaven van de IND en DGR in zaten.

Dit antwoord is er niet voor het einde van het onderzoek gekomen. Ook de Staatssecretaris geeft in haar antwoord geen uitsluitsel.

Afgezien van het verschil in de wijze van telling kan als verklaring onder meer worden gedacht aan definitieverschillen tussen rechtbank en IND en tijdsverschillen tussen het verwerken van mutaties in de beide systemen.

10

Acht de Algemene Rekenkamer het waarschijnlijk, gegeven de huidige stand van zaken en die op afzienbare termijn, dat in 1996 de streeftijd van 7 maanden voor de totale asielprocedure op zeker moment zal kunnen worden gehaald?

De Rekenkamer gaf in haar rapport aan dat de gemiddelde doorlooptijden eind 1995 nog ruim boven de door de betrokken instanties zelf gestelde normen zullen liggen.

Gezien het feit dat de IND en het DGR ook zelf in mei 1995 verwachtten dat de werkvoorraden per einde 1995 nog hoog zullen zijn, mag het onwaarschijnlijk genoemd worden dat in 1996 de streeftijd van 7 maanden voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale procedure wordt gehaald. Zie ook het antwoord op vraag 20.

11

Is het mogelijk geweest de verschillende cumulatieve oorzaken van de tekortschietende prestaties ieder voor zich te kwantificeren? (blz. 22)

Nee, de genoemde oorzaken zijn dermate met elkaar verweven dat het niet mogelijk is per oorzaak een kwantificering te geven.

12

Is bekend op welke grond de personele claims van de IND-districten zijn afgewezen? (blz. 22)

Ja, volgens het management van de IND was er geen financiële ruimte om de personele claims toe te wijzen.

13

Wat is de reden dat de feitelijke personele capaciteit voor vreemdelingenzaken (194,3) lager is dan de formatieve ruimte (225,5)? (blz. 22)

Dit verschil kwam pas aan het licht bij een onderzoek dat DGR in juni 1995 bij de vijf rechtbanken hield. De reden voor het verschil is de Rekenkamer niet bekend. In haar reactie op de bevindingen van de Rekenkamer ging de Staatssecretaris ook niet op dit punt in.

14

Welk «landelijk onderzoek van DGR» naar de capaciteit voor vreemdelingenzaken bij de rechtbanken wordt hier bedoeld? (blz. 22)

Bedoeld is een in juni 1995 gehouden ronde van DGR langs de vijf rechtbanken waarbij gegevens werden verzameld over de feitelijke personele capaciteit voor vreemdelingenzaken bij de rechtbanken.

15

Kan (in verband met bestandsvervuiling DVZp) worden aangegeven welke bestandsvervuiling hier bedoeld is? (blz. 23)

Daarmee wordt bedoeld op de bestandsvervuiling in DVZp die destijds was opgetreden door een gebrek aan systeemcontroles en een gebrek aan een uniforme werkwijze. Hierdoor werden bijvoorbeeld procedures ten onrechte niet administratief afgesloten in het systeem.

16

Waarom is het ACLIS niet meteen aangesloten op INDIS? (blz. 23) (blz. 28)

Waarom is het SBVV niet meteen in het INDIS verwerkt? (blz. 23)

De Rekenkamer constateerde dat de IND van plan was het ACLIS op termijn in het INDIS in te bouwen en het SBVV nog enige maanden parallel aan het INDIS te laten functioneren, waarna zou worden gezien in hoeverre integratie van SBVV in INDIS mogelijk was. De achterliggende motieven hiervoor heeft de Rekenkamer niet in het onderzoek betrokken.

17

Waarom is het onmogelijk om informatie te genereren uit Rapsody waaruit blijkt wanneer een dossier vanuit de IND bij de rechtbank is binnengekomen of wanneer een landsadvocaat of IND een verweerschrift indient? (blz. 23)

In het systeem Rapsody worden interne processtappen binnen de rechtbanken onderscheiden en niet zozeer de tijdstippen waarop gegevens (bijvoorbeeld dossiers) tussen rechtbanken, IND en landsadvocaat worden uitgewisseld.

18

Hoe groot was het tekort aan rechters in vreemdelingenzaken dat door DGR in juli 1994 werd berekend? (blz. 24)

In de interne nota die DGR in juli 1994 aan de ministerstaf zond, werd dit verschil niet gekwantificeerd.

In juni 1995 bleek uit een landelijke onderzoeksronde van DGR bij de rechtbanken dat het verschil tussen formatie en bezetting bij de rechtbanken ruim 31 volledige banen bedroeg (zie het antwoord op vraag 13).

Het gaat hierbij overigens om de categorieën rechtsgeleerd en ondersteunend personeel gezamenlijk.

19

Welke doelstelling van de eenheid procesvertegenwoordiging van de IND voor 1995 zou de Rekenkamer wel reëel achten? (blz. 25)

De Rekenkamer zou een doelstelling waarbij rekening was gehouden met de feitelijke instroom van personeel reëler hebben geacht. De doelstelling om in 1995 15 000 zaken te behandelen was gebaseerd op de beschikbaarheid van 60 medewerkers over het volledige jaar. Dit uitgangspunt was echter niet reëel. Niet alleen begon de eenheid procesvertegenwoordiging pas op 1 februari 1995 met haar werk, ook stroomden veel medewerkers gespreid over de maanden april, mei en juni in.

20

Kan de Rekenkamer, op grond van het door haar verrichte onderzoek en gezien het feit dat zij de gestelde norm van zeven maanden «willekeurig» acht, aangeven welke te hanteren termijn naar haar opvatting reëel zou zijn?

Bij het stellen van een reële norm voor nieuwe asielverzoeken dient volgens de Rekenkamer rekening te worden gehouden met:

- de gestelde normen voor doorlooptijden van de afzonderlijke fasen in de procedure;
- de werkelijke doorstroompercentages tussen de verschillende fasen in de procedure.

Dit laatste wil zeggen dat bij het bepalen van de norm rekening wordt gehouden met het aantal asielzoekers dat een bepaalde fase in de procedure daadwerkelijk bereikt.

Uitgaand van uitsluitend deze twee factoren komt de Rekenkamer voor nieuwe asielverzoeken uit op een gemiddelde doorlooptijd die aanzienlijk lager ligt dan zeven maanden. Op basis van de in bijlage I van het rapport opgenomen doorstroompercentages uit 1994 (gebaseerd op een prognosemodel van de IND) en op basis van de in het rapport genoemde maximale termijnen voor afzonderlijke fasen in de procedure komt de Rekenkamer op een norm voor de gemiddelde doorlooptijd voor de totale procedure van vier maanden.

$(0,45^1 \times 1 \text{ maand}) + (0,26 \times 1 \text{ maand} + 2,3 \text{ maanden}) + (0,29 \times 1 \text{ maand} + 2,3 \text{ maanden} + 6 \text{ maanden}) = 4 \text{ maanden}$

0,45 heeft betrekking op het deel van de asielzoekers dat in eerste aanleg een toewijzing krijgt danwel berust in een afwijzing.

0,26 heeft betrekking op hen die in de bezwaarfase een toewijzing krijgen of die berusten in een afwijzing in deze fase.

0,29 tenslotte heeft betrekking op degenen die in beroep gaan.

De Rekenkamer heeft bij de berekening van dit gemiddelde ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de norm van zeven maanden (die dateert van vóór het bestaan van de aanmeldcentrum) geen rekening gehouden met het feit dat een deel van de asielzoekers al na 24 uur in een aanmeldcentrum een afwijzing kan krijgen.

Bij het stellen van een reële norm voor de gemiddelde doorlooptijd van de totale procedure voor het gehele aanbod van asielverzoeken (dus inclusief de afhandeling van reeds ingediende verzoeken) zou de IND behalve met de hiervoor genoemde factoren, die leiden tot een norm voor de gemiddelde doorlooptijd van vier maanden, ook rekening moeten houden met:

- de bestaande werkvoorraden en de ouderdom daarvan;
- de beschikbare capaciteit voor de behandeling bij de IND en de rechtbanken;
- de termijnen die verstrijken tussen de diverse fasen (beslissing in eerste aanleg, bezwaar en beroep).

Voor de berekening van de norm voor een gemiddelde doorlooptijd die ook rekening houdt met de laatstgenoemde drie factoren (die alle drie de gemiddelde duur verlengen) ontbreekt het de Rekenkamer aan de daarvoor toereikende informatie.

De norm voor een gemiddelde doorlooptijd zegt overigens weinig over de termijnen waarbinnen individuele asielverzoeken dienen te worden afgehandeld.

21

Heeft de Rekenkamer de potentiële winst die te behalen zou zijn door afschaffing van het o-dagen systeem gekwantificeerd? (blz. 26, 27)

Nee, dit is niet onderzocht.

Overigens is afschaffing van het o-dagen systeem op dit moment niet aan de orde. Wel wordt door de betrokken instanties getracht een negatief effect van dit systeem (namelijk het automatisch verzoeken om een voorlopige voorziening) weg te nemen.

22

Kan worden aangegeven op welke punten de informatie van het AIS nog gebreken vertoonde? (blz. 30)

Het AIS bevat geen gegevens over de positie van de asielzoeker in de procedure. Zie ook het antwoord op vraag 23.

23

Waarom zijn door de IND aan het COA verstrekte overzichten over de stand van de procedure ongeschikt voor het COA om de beslissing over doorplaatsing naar een AZC op te baseren? (blz. 31)

Het COA kan uit de door de IND verstrekte gegevens aflezen wie in aanmerking komt voor doorplaatsing.

24

Hoe komt het dat in het AIS opgeslagen informatie nog steeds niet actueel is? (blz. 31)

¹ Aansluiting met de percentages uit bijlage I van het rapport: $0,45 = 31\% + (21\% \text{ van } 69\%)$ enz.

Het duurt te lang voordat wijziging van de verblijfplaats van een asielzoeker leidt tot aanpassing van de gegevens in het AIS. In 14% van de onderzochte gevallen duurde dit zelfs meer dan 7 dagen. Dit betekent onder andere dat asielzoekers die in een onderzoeks- en opvangcentrum zijn aangekomen gedurende een aantal dagen en soms langer dan een week niet kunnen worden getraceerd.

25

Waarom worden er geen lessen aan asielzoekers, wier verzoek is afgewezen, maar die om technische redenen niet kunnen worden uitgezet, gegeven omtrent toekomstmogelijkheden in hun landen van herkomst? (blz. 32)

Het Ntom beoogde het activiteitenaanbod af te stemmen op de positie van de asielzoeker. Hiertoe werd een onderscheid gemaakt tussen het aanbod in onderzoeks- en opvangcentra en in asielzoekerscentra. Op terugkeer gerichte activiteiten zouden volgens het model in de onderzoeks- en opvangcentra worden georganiseerd. Technisch niet verwijderbare asielzoekers bevinden zich echter voornamelijk niet meer in een onderzoeks- en opvangcentrum maar (al) in asielzoekerscentra. Doorplaatsing heeft dan plaatsgevonden op grond van overschrijding van de maximale verblijfsduur van drie maanden in een onderzoeks- en opvangcentrum. In deze centra maken op terugkeer gerichte activiteiten, conform de bedoeling van het Ntom, geen deel uit van het aanbod.

26

Hebben de noodopvanglocaties aangegeven waarom zij niet de mogelijkheid hadden om asielzoekers tegen betaling werkzaamheden te doen verrichten? (blz. 33)

Een deel van de noodopvanglocaties was ten onrechte van mening dat het aanbieden van werkzaamheden tegen betaling aan haar bewoners in strijd was met het COA-beleid. Een ander deel van de onderzochte locaties bood echter wel dit soort werkzaamheden aan. Het COA-beleid werd derhalve niet door alle noodopvanglocaties op dezelfde wijze geïnterpreteerd.

27

Kan worden aangegeven op welke punten de geautomatiseerde informatiesystemen van IND en COA niet op elkaar aansluiten? (blz. 34)

Het gebrek aan aansluiting tussen de informatiesystemen van IND en COA heeft voornamelijk betrekking op gegevens over de positie van de asielzoeker in de procedure (zie ook het antwoord op vraag 22) en op gegevens over de verblijfplaats van asielzoekers in de opvang (zie ook het antwoord op de vragen 23 en 24).

28

Hoe vindt de kwaliteitscontrole in de noodopvang door het COA plaats? (blz. 36)

De controle op de noodopvanglocaties die het COA uitvoert is inhoudelijk gelijk aan de controle op de overige centra. In tegenstelling tot de structurele, periodieke controle in de overige centra controleert de COA de noodopvanglocaties echter slechts steekproefsgewijs.

29

Kan de ARK voorbeelden geven van de wijze waarop tijdens de steekproefgewijze controle van noodopvanglocaties de beheersstructuur te kort schoot en van de risico's die de minimumkwaliteitseisen liepen?

De steekproefsgewijze controle van de noodopvanglocaties was nog niet begonnen ten tijde van het afsluiten van het onderzoek. De Rekenkamer kan daarover dan ook geen gegevens verstrekken.

Zij heeft alleen gewezen op mogelijke risico's van de combinatie van een afwijkend beheersmodel voor de noodopvang met een afwijkende kwaliteitstoetsing.

Dit leidt logischerwijze tot de veronderstelling dat de asielzoekers in de noodopvang niet automatisch verzekerd zijn van dezelfde kwalitatieve opvang als asielzoekers in de reguliere centra.

Dit hoeft volgens de Rekenkamer niet te betekenen dat de kwaliteit van de opvang in de noodlocaties lager is dan in de andere centra. De kwaliteit in de noodopvang zou ook positief kunnen afwijken.

Of de risico's zich daadwerkelijk manifesteren zou een punt van aandacht voor het COA zelf moeten zijn.

30

Kan worden aangegeven welke risico's ten aanzien van welke minimumkwaliteitseisen worden gelopen bij de kwaliteitseisen noodopvanglocaties? (blz. 36)

De risico's die de Rekenkamer signaleerde vloeien voort uit het geringe aantal COA-medewerkers dat in de noodopvang werkzaam is en de grote rol die de beheerders van de noodopvanglocaties spelen. Deze beheerders verzorgen bijvoorbeeld de gehele materiële opvang. Het COA heeft hierdoor minder dan in andere centra greep op handhaving van de minimumkwaliteitseisen.

31

Kan worden aangegeven waarom op integratie gerichte activiteiten ook zijn opengesteld voor asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen en die om technische redenen nog niet verwijderbaar zijn? (blz. 37)

Deze activiteiten zijn in asielzoekerscentra opengesteld voor alle bewoners om te voorkomen dat spanning zou ontstaan over het al dan niet toegang verlenen tot bepaalde activiteiten.

32

Waarom is het verzoek van het COA met betrekking tot buffercapaciteit in de (nood-)opvang niet gerealiseerd? (blz. 38)

De Rekenkamer heeft geen zicht op de overwegingen van de Staatssecretaris van Justitie om het verzoek van het COA om buffercapaciteit te creëren, niet te honoreren.

33

Kan worden aangegeven waarom een nadere uitwerking van «sober maar humaan» in de opvang ontbrak? (blz. 39)

De reden waarom een nadere uitwerking van «sober maar humaan» in toetsbare kwaliteitsnormen ontbreekt, heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen.

34

Wat is de reden dat er tussen het toekennen van de verblijfsvergunning en het uitreiken daarvan 8 tot 12 weken zit? (blz. 40)

De reden hiervoor is de Rekenkamer niet bekend. Na de toekenning van de verblijfsvergunning moet een verblijfsbeschikking worden opgemaakt.

Daarna wordt deze beschikking door tussenkomst van de Vreemdelingendienst aan de verblijfsgerechtigde uitgereikt. Zoals in het rapport

aangegeven denkt het Ministerie van Justitie overigens de uitreikingstermijn vóór eind 1995 terug te kunnen brengen tot twee weken.

35

Hebben de gemeenten die «leegstand» hadden in de huisvesting voor verblijfsgerechtigden hierover bij het COA aan de bel getrokken? (blz. 40)

Sinds het bestaan van een gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden hebben circa 30 gemeenten bij het COA gemeld dat zij door leegstand huurinkomsten derfden.

36

Zijn gegevens bekend over gemeenten die voorkeur hebben voor en daarom voorrang verlenen aan meerpersoonshuishoudens ten koste van alleenstaanden? (blz. 40)

De Rekenkamer beschikt niet over dergelijke gegevens.

37

Is het COA-informatiesysteem aangepast zodat het nu wel gegevens kan leveren over de totale leegstand met betrekking tot mutatieleegstand, leegstand vanwege weigeringen door verblijfsgerechtigden en leegstand wegens niet beschikbaar zijn van verblijfsgerechtigden? (blz. 42)

Nee. Het COA houdt met de hand bij van welke aangeboden woningen geen gebruik wordt gemaakt. Dit komt voor wanneer er voor de woning geen geschikte verblijfsgerechtigden zijn of wanneer de woning door de verblijfsgerechtigde wordt geweigerd.