

Vergaderjaar 2001–2002

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 96

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2001

Inleiding

Tijdens de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 in de Tweede Kamer is motie 26 732, nr. 78 van de leden Kamp, Middel, Dittrich en Albayrak aangenomen. Daarin wordt de regering verzocht:

- te bevorderen dat het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reis van ongedocumenteerden in de aanmeldcentra wordt voltooid;
- de periode die thans in de aanmeldcentra voor dit doel beschikbaar is verruimd wordt met ten hoogste drie weken;
- te bevorderen, dat de vreemdeling hangende het onderzoek opvang wordt geboden;
- te waarborgen, dat het uitgangspunt blijft dat het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reis zo snel mogelijk wordt afgesloten, met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid.

Mijn ambtsvoorganger heeft gezegd in beginsel geen bezwaar tegen deze motie te hebben, maar – aangezien hij de uitvoeringsconsequenties op dat moment niet geheel kon overzien – wel eerst goed te willen onderzoeken op welke wijze het in de motie gevraagde kan worden gerealiseerd. Verder heeft hij aangegeven dat, indien dit onderwerp op een goede manier kan worden uitgevoerd, hij het na overleg met de Tweede Kamer zo snel mogelijk wil implementeren.

Hierbij zend ik u de rapportage van de Ex Ante Uitvoeringstoets die de IND heeft gedaan naar aanleiding van motie 78¹. Daarin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop het in de motie gevraagde gerealiseerd kan worden, op de uitvoeringsconsequenties en op de te verwachten effecten. In het onderstaande ga ik hier nader op in. Uit de rapportage blijkt dat er in een ruimere periode meer kan worden gedaan aan het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute. Ook komt naar voren dat er risico's kleven aan de invoering en dat het om een ingrijpende en tijdrovende operatie gaat. Ik zal in deze brief de verschillende aspecten nader toelichten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Doel

De motie heeft betrekking op het onderzoek in de aanmeldcentra naar identiteit, nationaliteit en reisroute van ongedocumenteerden. Dit onderzoek vindt plaats gedurende de eerste fase van de AC-procedure. De motie ziet derhalve niet op het vergroten van de onderzoeksmogelijkheden naar de asielmotieven, die in de tweede fase van de AC-procedure aan de orde komen.

Het gaat erom dat – voordat de asielmotieven worden beoordeeld – de identiteit, nationaliteit en reisroute zoveel mogelijk bekend zijn of worden in de aanmeldcentra.

De rapportage benoemt drie soorten onderzoek waarbij in de huidige situatie de resultaten vaak pas na de beschikbare 48 procedures bekend worden. Het gaat om leeftijdsonderzoek (identiteit), onderzoek naar de herkomst van asielzoekers en het verrichten van taalanalyse (nationaliteit) en onderzoek ten behoeve van het onderkennen en verkrijgen van claimakkoorden in het kader van Dublin (reisroute). Stuiting van de AC-procedure met maximaal drie weken voor nader onderzoek biedt de gelegenheid tot een verhoging van het aantal zaken waarin het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute in de aanmeldcentra is afgerond, tot een verhoging van het aantal zaken dat naar de tweede fase van de AC-procedure gaat en daardoor tot een verhoging van het aantal zaken dat in het AC kan worden afgedaan. Als randvoorwaarde voor goede benutting van de stuiting geldt onder andere het inzetten van voor de AC-procedure nieuwe instrumenten.

Uitvoering

Het is geenszins de bedoeling dat zaken onnodig worden gestuit en dat de AC-procedure in het algemeen wordt verlengd. De stuiting dient optimaal te worden gebruikt waarbij voorkomen moet worden dat de stuiting een verkapte verlenging van de AC-procedure wordt. Dit wordt gewaarborgd door de stuiting niet toe te passen op zaken die zonder nader onderzoek in de aanmeldcentra kunnen worden afgedaan. Bovendien moet vast komen te staan dat nader onderzoek, dat niet binnen de AC-procedure kan worden afgerond, nodig is, dat nader onderzoek mogelijk is en dat nader onderzoek naar verwachting in drie weken resultaat kan opleveren. Tenslotte zal waar mogelijk de stuitingsperiode korter dan drie weken dienen te duren, bijvoorbeeld in de gevallen waarin het onderzoek in de stuitingstermijn eerder is afgerond.

Gelet op het belang van een optimaal gebruik van de stuiting is in de rapportage van de Ex Ante Uitvoeringstoets voor de beschikbare onderzoeksmethoden op het gebied van identiteit (leeftijdsonderzoek), nationaliteit (herkomstbepaling en taalanalyse) en reisroute (het onderkennen en verkrijgen van Dublinclaims) nauwkeurig beschreven welke zaken zich lenen voor stuiting van de AC-procedure en welke zaken daarvoor niet in aanmerking komen. Voorts zullen in individuele gevallen waarin tot stuiting wordt besloten de gronden daarvoor duidelijk worden aangegeven.

Voor een goed inzicht van de effecten van invoering van motie 78 in de AC-procedure, geef ik hieronder eerst weer hoe de eerdergenoemde onderzoeksmethoden op het gebied van identiteit, nationaliteit en reisroute op dit moment in de AC-procedure worden ingevuld, welke instrumenten thans in ontwikkeling zijn en wat het extra resultaat is van invoering van motie 78. Bij de berekening van het extra resultaat is uitgegaan van een instroom van 40 000 asielzoekers van wie 35 000 via de land-AC's instromen. De instroom AC Schiphol is buiten de berekening gelaten. Op AC Schiphol kom ik later terug.

Leeftijdsonderzoeken

Huidige situatie

Zodra een alleenstaande minderjarig asielzoeker (ama) zich meldt bij een aanmeldcentrum, wordt – afhankelijk van de plaats van aanmelding (land-AC dan wel een Schengen-buitengrens) – door een ambtenaar van de vreemdelingendienst c.q. een ambtenaar belast met grensbewaking een eerste indicatie gegeven over de aannemelijkheid van de gestelde minderjarigheid. Indien er twijfel bestaat omtrent de gestelde minderjarigheid wordt de betrokken asielzoeker, in afwachting van de asielprocedure (inclusief leeftijdsonderzoek), in de tijdelijke noodvoorziening c.q. het Grenshospitium geplaatst. Indien er reeds bij eerste aanmelding getwijfeld wordt aan de gestelde leeftijd, vindt de behandeling van de asiel-aanvraag plaats in Rijsbergen voor de land-AC's. Op zeer korte termijn wordt de betrokken asielzoeker de gelegenheid geboden om de feitelijke asielaanvraag te doen en vindt het eerste gehoor plaats. Indien de betrokken asielzoeker er niet in slaagt de bestaande twijfel over de gestelde leeftijd weg te nemen, vindt er een leeftijdsonderzoek plaats binnen de beschikbare tijd van de AC-procedure. Indien eerst tijdens het eerste gehoor twijfel opkomt ten aanzien van de gestelde leeftijd van betrokkene wordt getracht om een leeftijdsonderzoek te laten plaatsvinden binnen de AC-procedure. Indien dit niet mogelijk is, wordt betrokkene doorgeplaatst naar een opvanglocatie, van waaruit de procedure rond het leeftijdsonderzoek wordt opgestart.

Doelgroep motie 78

Of een zaak in aanmerking komt voor stuiting kan meestal pas na het eerste gehoor worden vastgesteld, aangezien dan eerst duidelijk is of er redenen zijn om betrokkene – teneinde zijn gestelde leeftijd aan te tonen – de mogelijkheid van een leeftijdsonderzoek aan te bieden. Het kan zo zijn dat pas tijdens het eerste gehoor twijfel ontstaat over de gestelde leeftijd waardoor (alsnog) aanleiding ontstaat om een leeftijdsonderzoek te laten plaatsvinden, doch het kan ook zijn dat de eerder ontstane twijfel tijdens het eerste gehoor door de asielzoeker wordt weggenomen door de verklaringen die worden afgelegd of door het alsnog overleggen van documenten die de gestelde leeftijd bevestigen.

De volgende zaken komen voor leeftijdsonderzoek gedurende de stuitings-termijn in aanmerking:

- Er is sprake van een gebrek aan onderzoekscapaciteit en/of dreigende termijnoverschrijding ten gevolge van de omstandigheid dat de twijfel omtrent de leeftijd eerst tijdens het eerste gehoor is ontstaan. Indien tijdens het eerste gehoor twijfel ontstaat omtrent de door betrokkene gestelde leeftijd en dit gebeurt tijdens het weekend, dan wel in AC Zevenaar of AC Ter Apel, is het op dit moment niet meer mogelijk om binnen de beschikbare termijnen van de reeds lopende AC-procedure alsnog een leeftijdsonderzoek te entameren. Indien tijdens het eerste gehoor in AC Rijsbergen twijfel omtrent de gestelde leeftijd ontstaat is het – wegens logistieke redenen en de nabijheid van het Regionaal Diagnostisch Centrum in Eindhoven waar het onderzoek wordt verricht – veelal nog wel mogelijk om tijdens de lopende AC-procedure een leeftijdsonderzoek te starten. Dit legt overigens wel een grote druk op het (logistieke) proces. Bij een hogere instroom zal dit ook in AC Rijsbergen niet meer mogelijk zijn. Invoering van motie 78 zal tot gevolg hebben dat ook in deze zaken een leeftijdsonderzoek kan worden opgestart.
- Betrokkene blijkt eerst tijdens het eerste gehoor slechts een (stam)taal te spreken waarvoor op korte termijn geen tolk beschikbaar is en waar-

door geen voorlichting gegeven kan worden. De omvang van deze groep neemt op dit moment toe.

Indien uitgegaan wordt van stuiting in de hiervoor genoemde categorieën komt naar verwachting minder dan 1% van de totaalinstroom van de land-AC's in aanmerking voor nader leeftijdsonderzoek tijdens de stuitingsperiode. Van deze groep zal op basis van ervaringsgegevens naar verwachting 40% als meerderjarig kunnen worden aangemerkt, waarvan ruim de helft alsnog AC-afdoenbaar zal zijn. De overige personen worden (ondanks dat zij als meerderjarig worden aangemerkt) toch doorgeplaatst naar een opvanglocatie, bijvoorbeeld vanwege het genieten van categoriale bescherming, of vanwege de inhoud van het feitelijke vluchtrelaas.

Effecten invoering motie 78

De resultaten zijn:

- Een bescheiden toename van het aantal AC-afdoeningen van ama's aan wiens leeftijd getwijfeld wordt (twama's): Door invoering van de mogelijkheid tot stuiting van de AC-procedure zal het percentage twama's dat in het AC-proces een leeftijdsonderzoek ondergaat toenemen.
- Wat minder asielzoekers in de ama-opvang: Thans worden asielzoekers waarvan (nog niet) is vastgesteld dat zij niet minderjarig zijn, geplaatst in de speciale ama-opvang, die duurder is dan de opvang voor volwassenen. Door de leeftijdsonderzoeken in een vroeg stadium wordt voorkomen dat er ten onrechte gebruik wordt gemaakt van deze speciale opvang.
- Op termijn vermindering van de instroom van twama's.
- Toename van het aantal procedures met korte termijnen doordat meer zaken binnen de AC-procedure worden afgedaan en hiervoor de verkorte rechtsmiddeltermijnen gelden.

De personen die de doelgroep vormen zullen zich, voorafgaande aan opname in de asielprocedure, enige tijd in de TNV bevinden. De kans bestaat dat zij vanuit het AC vervolgens nog eens (maximaal drie weken) in de stuitingsopvang geplaatst worden. Bij de uitvoering moet worden afgewogen of wellicht nog bijzondere voorzieningen voor de categorie twama's getroffen moeten worden.

Effecten voor het AC-proces en de IND

Effecten van invoering van motie 78 zijn:

- Verschuiving van alle leeftijdsonderzoeken naar de AC-procedure. Op dit moment vinden ook nog leeftijdsonderzoeken plaats bij personen die om bovengenoemde redenen zijn doorgeplaatst naar een OC.
- Uitbreiding van het aantal leeftijdsonderzoeken betekent verhoging van de kosten van formatie op de AC's voor de extra af te nemen nadere gehoren na het leeftijdsonderzoek waarbij betrokkene als meerderjarig is aangemerkt. Ook hier is sprake van verschuiving van werkzaamheden naar een ander moment in de procedure, namelijk van de OC-fase naar de AC-procedure.
- Invoering van motie 78 zal ook gevolgen hebben voor de capaciteit van de VD's. De betrokken asielzoeker zal immers, na ondertekening van het verzoek om een leeftijdsonderzoek, onder begeleiding naar het Regionaal Diagnostisch Centrum te Eindhoven dienen te worden gebracht. Hieraan en aan het vervoer van betrokkenen zijn kosten verbonden. Overigens zouden deze kosten verlaagd kunnen worden door verplaatsing van de onderzoeksactiviteiten naar bijvoorbeeld de stuitingslokatie. Dit zal bij de implementatie nader bezien worden.

De gehele procedure rondom het leeftijdsonderzoek legt een grote (tijds-)druk op het huidige AC-proces hetgeen als risico kan worden aangemerkt bij een toename van de landelijke instroom. Indien de stuiting als sturingsinstrument zou worden ingezet, wordt deze druk weggenomen. Immers hiermee ontstaat de mogelijkheid om alle personen bij wie twijfel bestaat omtrent de gestelde leeftijd en die in aanmerking komen voor een leeftijdsonderzoek in een stuitingslocatie te plaatsen. Vervolgens kan vanaf deze locatie de volledige logistieke afhandeling (incl. voorlichting etc.) tot en met de terugkeer in het AC-proces worden begeleid. Weliswaar nemen de kosten verbonden aan de tijdelijk opvang hierdoor toe omdat meer personen in de stuitingsopvang geplaatst worden, doch hiermee wordt de druk op het AC-proces aanzienlijk verlicht.

Herkomstbepaling en taalanalyse

Huidige situatie

Tijdens de eerste fase van de AC-procedure vinden er al geruime tijd nationaliteitschecks plaats om asielzoekers die een valse nationaliteit of etniciteit opgeven («pseudo's»), te onderkennen.

Daarnaast zijn de volgende instrumenten door de IND ontwikkeld of zijn in ontwikkeling:

- Door meer gebruik te maken van gedetailleerde topografische, etnische en taleninformatie waarmee de directe woonomgeving te toetsen valt, kan een betere herkomstbepaling plaatsvinden. Op dit moment vindt binnen de IND een pilot plaats met betrekking tot dit herkomstbepalingsonderzoek.
- Voorts worden «aangepaste talenlijsten» en «taalprofielen» ontwikkeld om aan een nog betere onderkenning van «pseudo's» bij te dragen. Op deze manier kan een beter inzicht worden verkregen in welke taal of talen een asielzoeker precies spreekt dan wel zou moeten spreken.
- Voorts wordt gewerkt aan het toepassen van zogenoemde direktanalyses, een instrument waarbij op basis van telefonisch gesprek met een taalanalist de herkomstbepaling kan worden opgesteld.
- Tevens zal waarschijnlijk gebruik worden gemaakt van het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), waardoor op zeer korte termijn, actuele, gedetailleerde en kwalitatief hoge «landen van herkomst»-informatie kan worden geleverd, die in de eerste fase van het AC-proces te gebruiken is. Binnen de IND heeft met betrekking tot Kosovo een test plaatsgevonden met de toepassing van deze wijze van onderzoek, hetgeen thans geëvalueerd wordt. Naar verwachting zullen de landen waar op bovenbeschreven wijze onderzoek gedaan kan worden op korte termijn worden uitgebreid.

Doelgroep motie 78

Tot de extra onderzoeksperiode van maximaal drie weken zal slechts worden overgegaan in die zaken waarbij – na het gebruik van herkomstbepaling, talenlijsten en taalprofielen in het eerste gehoor – nog nader onderzoek omtrent de herkomst nodig is, mogelijk is en dit onderzoek naar verwachting binnen drie weken zal leiden tot een resultaat waarmee mogelijk de tweede fase van de AC-procedure ingegaan kan worden. Tijdens de stuiting van de termijn kan aanvullend onderzoek naar land en regio van herkomst worden gedaan door inzet van taalanalyses (direktanalyses) enerzijds en/of het opstarten van onderzoek door de Landen-desk of bij derden anderzijds.

Voor enige vorm van onderzoek naar herkomst in het eerste gehoor in de AC-procedure komen in feite alle ongedocumenteerde asielzoekers in

aanmerking die afkomstig zijn uit landen waarvoor een gunstig asielbeleid, in casu een besluitmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid, geldt. Een beperking van het aantal nationaliteiten die in aanmerking komen voor zodanig onderzoek kan gemaakt worden op basis van «pseudo-gevoeligheid». Op grond van ervaringsgegevens bezit 33% van de totaalinstroom van asielzoekers een «pseudo-gevoelige» nationaliteit.

De omvang van de doelgroep die tijdens de stuitingsperiode in aanmerking komt voor direktanalyses is circa 1,5% van de totaalinstroom van de land-AC's. Op basis van ervaringsgegevens heeft de helft van de personen bij wie een taalanalyse wordt afgenomen niet de gestelde nationaliteit. Deze gevallen kunnen extra in het AC worden afgedaan.

De omvang van de doelgroep waarbij tijdens de stuitingsperiode nader onderzoek kan worden gedaan naar de identiteit, nationaliteit en reisroute is circa 1% van de totaalinstroom van de land-AC's. Naar verwachting is bij de helft van deze groep is het onderzoeksresultaat binnen drie weken bekend. Naar verwachting kan weer de helft van deze zaken extra in het AC worden afgedaan.

Effecten invoering motie 78

Aangezien de hiervoor beschreven instrumenten zich thans nog in de ontwikkelingsfase bevinden, zal bij invoering op korte termijn van een mogelijkheid tot stuiting de doelgroep groter zijn aangezien de instrumenten tot pseudo-onderkenning in het AC-proces (vooral nog) beperkt zijn. Wanneer bovengenoemde instrumenten echter meer succesvol kunnen worden toegepast binnen het bestaande AC-proces, zal de doelgroep voor het doen van nader onderzoek naar verwachting afnemen. Wel kan reeds nu worden gesteld dat de mogelijkheid tot het afnemen van taalanalyses, ook bij verdere verfijning van andere instrumenten, haar waarde zal blijven behouden voor het vaststellen van de herkomst van specifieke categorieën van asielzoekers. Voorts neemt in die zaken waarbij onderzoek niet binnen 24 uur resultaat oplevert de toepasbaarheid van het (laten) doen van onderzoek via het ICMPD toe bij stuiting.

Effecten voor het AC-proces en de IND

Voor het zorgvuldig kunnen selecteren van de doelgroep voor stuiting is het gebruik van de hiervoor genoemde instrumenten tijdens de eerste 24 uur een harde randvoorwaarde. Om deze instrumenten op een juiste en adequate manier toe te passen dienen de AC-medewerkers hiertoe opgeleid te worden. Voorts zal toepassing van deze instrumenten een personele uitbreiding van de Landendesk, Bureau Taalanalyse en het KBO tot gevolg hebben.

Dublin

Huidige situatie

Wanneer binnen de AC-procedure aanwijzingen worden gevonden dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, maar onvoldoende helder is dat een Dublinclaim zal worden geaccordeerd, wordt eerst onderzoek opgestart bij landen die mogelijk verantwoordelijk zijn. Voor zover de asielaanvraag niet binnen de AC-procedure om andere redenen kan worden afgewezen, betekent dit in de regel dat de betrokken asielzoeker wordt doorgestuurd naar een OC waar de resultaten van het onderzoek worden afgewacht. In de meeste gevallen wordt pas tijdens de OC-procedure, wanneer men dus al opvang geniet, een claimmogelijkheid onderkend. De meeste vreemdelingen komen immers ongedocumenteerd binnen en houden daarnaast informatie achter over de

reisroute of leggen daarover dermate vage verklaringen af, dat op basis daarvan niet duidelijk gesteld kan worden of een ander land (en welk land) mogelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Een claimmogelijkheid wordt in dergelijke gevallen pas later vastgesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van verklaringen van de asielzoeker tijdens het nader gehoor of naar aanleiding van de resultaten van onderzoek dat eerder was opgestart. Pas wanneer de Dublinclaim daadwerkelijk is gelegd, kan de opvang – na afloop van een eventuele rechterlijke procedure – worden beëindigd. De opvang wordt niet beëindigd wanneer sprake is van zeer schrijnende humanitaire omstandigheden.

In zaken waarin binnen de 48-uursprocedure een claimonderkenning plaatsvindt die leidt tot een Dublin-voornemen wordt geen opvang geboden. Voor zover binnen de AC-procedure een gelegde claim wordt gehonoreerd door het verantwoordelijke land, is het mogelijk om binnen de AC-procedure een beschikking te slaan. Momenteel krijgen per maand gemiddeld 25 Dublinclaimanten een beschikking binnen de 48-uurs-procedure.

Met Duitsland zijn afspraken gemaakt om voor een bepaald aantal zaken binnen de AC-procedure antwoord te krijgen op door Nederland gelegde claimverzoeken. Het gaat daarbij om zodanig duidelijke zaken, waarbij voldoende bewijsmiddelen aanwezig zijn, dat de claim ook binnen de AC-termijn kan worden beantwoord. Gelet op het geringe aantal heldere zaken (gedocumenteerden), is het aantal zaken dat binnen de AC-procedure bij Duitsland wordt geclaimd lager dan de verwerkingscapaciteit van Duitsland.

Er wordt getracht vergelijkbare afspraken te maken met België, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Met deze landen bestaan thans al (andere) afspraken over termijnen van afhandeling. Daarnaast kan mogelijk ook met andere landen tot dergelijke afspraken gekomen worden. Hiermee zou het aantal Dublinclaimanten dat binnen de AC-procedure een beschikking krijgt uitgereikt, verhoogd kunnen worden.

Het voordeel van het slaan van een Dublinbeschikking binnen de AC-procedure is tweeledig. Enerzijds hoeft in geen geval opvang geboden te worden. Anderszijds geldt ten aanzien van AC-beschikkingen een kortere beroepstermijn dan voor OC-beschikkingen, die bovendien niet in Nederland mogen worden afgewacht. De overdracht van de vreemdeling naar het verantwoordelijke Dublinland kan hierdoor sneller geëffectueerd worden.

Doelgroep motie 78

In twee soorten gevallen zou het invoeren van een stuitingstermijn van maximaal drie weken het Dublin-rendement binnen de AC-procedure kunnen doen toenemen:

- De stuitingstermijn zou gebruikt kunnen worden voor zaken waarin binnen de AC-procedure een duidelijke claimmogelijkheid wordt onderkend en een Dublin-voornemen uitgebracht kan worden, maar waarbij alsnog opvang wordt geboden wegens het bestaan van zeer schrijnende humanitaire omstandigheden. Wanneer in dergelijke gevallen binnen drie weken een claimakkoord wordt verkregen, kan de Dublinclaimant terugstromen in het AC-proces en een beschikking uitgereikt krijgen. De mogelijkheid om binnen drie weken een claimakkoord te krijgen is afhankelijk van de medewerking van andere Dublinlanden.
- De stuitingstermijn kan gebruikt worden voor het vaststellen van een claimmogelijkheid bij onduidelijke zaken. In zaken waarbij er na het eerste gehoor bepaalde indicaties bestaan die echter nog onvoldoende zijn voor het leggen van een claim, kan een stuitingstermijn van maxi-

maal drie weken gebruikt worden voor het verifiëren van bepaalde gegevens en verklaringen. Het gaat hierbij om indicaties die wel het vermoeden geven dat de betrokken asielzoeker via een bepaald Dublinland is ingereisd, dan wel aldaar heeft verbleven, maar deze indicaties op zichzelf nog niet voldoende zijn om direct een claim te leggen of om een voornemen uit te brengen. Dit zijn de huidige onderzoeksdossiers. Gelet op het geringe aantal bewijsmiddelen dat wordt aangetroffen bij asielzoekers en/of de tegenstrijdige en vage verklaringen die veelal worden afgelegd omtrent de reisroute, zijn op basis van ervaring slechts in een gering aantal zaken voldoende aanwijzingen om concreet onderzoek op te starten dat binnen drie weken resultaat zal opleveren. Het gaat naar schatting om 50 zaken per jaar. Door ontwikkeling van instrumenten in de eerste fase van het AC-proces, zoals gebeurd is met de invoering van documentfouillering voorafgaand aan de start van het AC-proces, kan deze doelgroep wellicht nog iets in omvang toenemen.

De doelgroep voor stuiting op basis van bovengenoemde twee categorieën betreft circa 1,25% van de totaalinstroom in de land-AC's op jaarbasis. Naar verwachting kan aan ongeveer tweederde van deze doelgroep opvang worden onthouden als gevolg van invoering van motie 78.

Effecten invoering motie 78

De effecten zijn:

- Verhoging van claimonderkenningen resulterend in het uitreiken van een voornemen in de AC-procedure. In deze gevallen kan opvang worden onthouden.
- Verhoging van het aantal claimakkoorden van zaken die thans wel in de AC-fase worden onderkend maar nog niet leiden tot een beschikking. In de praktijk blijkt dat een deel van de Dublinclaims die in het AC worden onderkend alsnog leidt tot opvang vanwege zeer schrijnende humanitaire omstandigheden. Wanneer binnen drie weken een claimakkoord wordt verkregen en vervolgens een AC-beschikking wordt uitgereikt, bestaat geen recht op opvang (de opvang kan dan immers worden geboden in het verantwoordelijke Dublinland).
- Verkorting van de proceduretijd in een groter aantal Dublinzaken doordat meer Dublinbeschikkingen in de AC-procedure kunnen worden uitgereikt.

Het is sterk afhankelijk van de medewerking van andere landen in hoeverre binnen de termijn van 3 weken onderzoeksresultaten, dan wel claimakkoorden worden verkregen, en dus resultaten worden geboekt in de zin van het besparen van opvangkosten enerzijds en snelle duidelijkheid voor de asielzoeker anderzijds. Hierover is op dit moment nog geen uitspraak te doen, omdat hierover overleg gevoerd zal moeten worden met (in ieder geval de meest belangrijke) Dublinlanden. Hierbij is van belang dat andere landen wellicht niet bereid zijn om speciale afspraken met Nederland te maken indien deze afspraken daardoor anders zullen luiden dan de afspraken die door hen gemaakt zijn met andere Europese landen.

Effecten

Het effect van invoering van motie 78 is dat, boven op het huidige AC afdoeningspercentage, circa 2% van de totale land-instroom extra in de AC-procedure worden afgedaan c.q. opvang onthouden worden.

Daarnaast worden van de invoering van motie 78, zoals geschetst in de rapportage, de volgende kwalitatieve effecten verwacht:

- verbetering van de kwaliteit van de totale asielprocedure als gevolg van verbeterd en uitgebreid onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute bij aanvang van de asielprocedure;
- verbetering in de opbouw van het asieldossier;
- betere benutting van de hoor- en besliscapaciteit in de tweede fase van de AC-procedure;
- voorkoming van onrechtmatig gebruik van opvangfaciliteiten, met name de schaarse ama-opvang;
- snellere procedures door toepassing van (kortere) AC-termijnen en het van rechtswege niet mogen afwachten van het beroep;
- beter inzicht in de identiteit, nationaliteit en reisroute bij ongedocumenteerden voor aanvang van het onderzoek naar het asielrelaas;
- signaaleffect.

Motie 78 is aangenomen met de overweging dat vreemdelingen die asiel aanvragen veelal ongedocumenteerd zijn en dat dit de snelle en zorgvuldige afhandeling van hun aanvragen ernstig bemoeilijkt. De stuiting van de AC-procedure leidt naar verwachting niet tot een daling van het aantal ongedocumenteerde asielzoekers. Overigens biedt de verlenging van de onderzoeksperiode aan asielzoekers wel de gelegenheid gerezen twijfel over identiteit, nationaliteit en reisroute weg te nemen door bijvoorbeeld alsnog documenten te overleggen.

Uit de rapportage blijkt dat (verdere) optimalisering van het AC-proces en inzet van nieuwe instrumenten voor de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute in de eerste fase van de AC-procedure, eventueel gecombineerd met de mogelijkheid van stuiting, zal leiden tot verhoging van het AC-afdoeningspercentage. Stuiting is daarvoor niet in alle gevallen nodig. Zo heeft stuiting van de AC-procedure in beginsel geen directe meerwaarde voor de inzet van onderzoeksmethoden die het mogelijk maken de zaken waarin sprake is van het opgeven van een onjuiste nationaliteit of etniciteit (beter) te onderkennen: herkomstbepaling, gebruikmaking van het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en de nog te ontwikkelen talenlijsten en taalprofielen. Taalanalyse kan vanwege de korte termijnen niet worden toegepast in de AC-procedure. Wanneer de andere genoemde instrumenten succesvol worden toegepast, zal de doelgroep voor taalanalyse en daardoor de doelgroep voor stuiting echter klein zijn.

Stuiting van de AC-procedure is voorts geen voorwaarde voor (verdere) optimalisering van bestaande instrumenten en implementatie van nieuwe instrumenten ter vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute in de eerste fase van de AC-procedure. In die procedure zijn reeds flinke verbeteringen en intensiveringen aangebracht. Ten tijde van de indiening van de motie bedroeg het AC-afdoeningspercentage circa 15%. Inmiddels is dat percentage gestegen tot gemiddeld boven de 20%. Een deel van het effect dat de motie beoogde is derhalve al gerealiseerd. In dit verband zijn de verbetermogelijkheden nog niet uitgeput. Verwacht wordt dat het rendement van een stuiting (bovenop het al verhoogde afdoeningspercentage) beperkt zal zijn.

AC Schiphol

Invoering van motie 78 ten aanzien van AC Schiphol behoeft bijzondere bespreking. Allereerst omdat tijdens de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 (door de heer Middel) is aangegeven dat – hoewel dat wellicht wel voor de hand zou liggen – degenen die via Schiphol binnenkomen, gedurende de stuitingstermijn niet moeten worden opgevangen in het Grenshospitium. Hierover merk ik op dat een plaatsing in het Grenshospitium niet kan worden voorkomen. Introductie van een verlengde

onderzoekperiode leidt eerder tot een toename van de plaatsing/het verblijf in die locatie. In verband met het belang van de grensbewaking geldt voor AC Schiphol dat de opvang moet geschieden op een locatie als bedoeld in artikel 6 Vreemdelingenwet 2000. Uit de verplichtingen op grond van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst vloeit voort dat de toegangswijziging tot Nederland en de vrijheidsontneming van kracht blijft.

Overigens wijs ik er op dat bij mogelijke tijdsverschrijding van de 48 uur ook op dit moment plaatsing in het Grenshospitium al mogelijk is indien nader onderzoek of analyse ten aanzien van bijvoorbeeld identiteit of nationaliteit nodig is. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 lid 1 juncto lid 2 Vreemdelingenwet 2000 binnen 10 dagen zal worden getoetst door de rechter.

In de tweede plaats is in de rapportage de vraag gesteld of invoering van motie 78 ten aanzien van AC Schiphol wenselijk is, gelet op de daar aanwezige specifieke omstandigheden. Daarbij kan er op worden gewezen dat de omvang van de doelgroep voor stuiting op AC Schiphol beperkter is dan op de land-AC's (minder Dublinclaims, minder ama's) en het rendement tussen de verwachte opbrengen en de kosten is aanzienlijk kleiner dan bij de land-AC's. Gedurende de stuitingstermijn moet voldoende opvangcapaciteit in de zin van artikel 6 Vreemdelingenwet 2000 beschikbaar zijn. In de rapportage wordt geconstateerd dat, indien geen maatregelen worden genomen, de huidige capaciteit onvoldoende is voor opvang tijdens stuiting van de termijn. Anderzijds kan invoering van motie 78 het belang van de grensbewaking op zichzelf juist optimaal dienen. Door de uitbreiding van de onderzoeksmogelijkheden en de verlenging van de onderzoekstermijn kunnen meer zaken worden afgedaan binnen de AC-procedure.

Gelet op het bovenstaande zal bij de implementatie van motie 78 bijzondere aandacht gegeven worden aan AC Schiphol en kan ik mij voorstellen dat invoering van motie 78 voor de land-AC's enerzijds en AC Schiphol anderzijds losgekoppeld wordt.

Kosten en baten

Voor wat betreft de kosten en baten van motie 78 dient een slag om de arm gehouden te worden. De kosten en baten zijn immers mede afhankelijk van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen worden geïmplementeerd alsmede de omvang en samenstelling van de AC instroom.

De financiële baten van motie 78 zijn het gevolg van een besparing op de kosten van de asielopvang aangezien de stuiting zal leiden tot een verhoging van het huidige AC afdoeningspercentage met een kleine 2%. Daarnaast zal, ook in die situaties waar niet tot AC afdoening kan worden overgegaan, het vroegtijdig onderkennen van meerderjarigheid leiden tot een minder groot beslag op de (circa 10% duurdere) opvangplaatsen van ama's.

Daar staat tegenover dat, naast de organisatorische consequenties en de kosten verbonden aan het uitvoeren van onderzoek gedurende de stuitingsperiode, de groep asielzoekers voor wie de AC procedure wel gestuit wordt maar bij wie deze stuiting achteraf niet tot een AC afdoening leidt, een periode van drie weken in de stuitingsopvang verblijft.

Bij de berekening van de kosten is uitgegaan van de aantallen onderzoeken en de verwachte uitkomsten daarvan zoals beschreven in voorgaande paragrafen van deze brief. Verder is gerekend met de gebruikelijke rekenprijs per bezette opvangplaats (respectievelijk f 28 500 voor asielzoekers en f 31 000,- voor ama's). Deze kosten en baten zijn in de onder-

staande tabel naast elkaar gezet.

	2002 ¹	2003	2004
Structurele kosten			
Kosten opvang stuiting	2 137 500	4 275 000	4 275 000
Tolkenkosten	380 000	380 000	380 000
Taal analyses	300 000	300 000	300 000
Ruimtes taalanalyses	150 000	150 000	150 000
Kosten onderzoek derden	350 000	350 000	350 000
Kosten rechtshulp en VVN	p.m.	p.m.	p.m.
Incidentele kosten			
Opleiding medewerkers	200 000	p.m.	p.m.
Ontwikkeling instrumenten taalanalyses en herkomst bepaling	100 000	p.m.	p.m.
Baten			
Opvangkosten leeftijdsonderzoek	-/- 206 476	-/- 1 781 679	-/- 3 333 554
Opvangkosten taalanalyse	-/- 1 351 969	-/- 9 463 781	-/- 10 815 750
Opvangkosten Dublin	-/- 1 042 031	-/- 3 126 094	-/- 4 168 125
Saldo	-/- 1 017 024	8 916 554	12 862 429

¹ Uitgaande van de invoering van motie 78 (het daadwerkelijk operationeel zijn) per najaar 2002.

Flankerende maatregelen

In de rapportage worden flankerende maatregelen genoemd waarmee een inhaalslag gemaakt kan worden gemaakt en reeds gemaakt wordt op de onderzoeksmogelijkheden in de AC-procedure naar identiteit, nationaliteit en reisroute. Zo is op basis van de pilot fouilleren in de Vreemdelingenwet 2000 documentfouillering bij eerste aanmelding (voor aanvang van de AC-procedure) opgenomen hetgeen zal leiden tot een hoger aantal indicaties op met name reisroute. Voorts wordt thans in het AC Zevenaar onderzoek gedaan naar het vroegtijdig onderkennen van onderzoeksmogelijkheden en het daadwerkelijk doen van onderzoek in de huidige AC-procedure. Dit kan leiden tot het verminderen of zelfs vervallen van de noodzaak tot invoering van een stuitingsmogelijkheid. In AC Ter Apel loopt momenteel een pilot die betrekking heeft op de verificatie van de herkomst van ongedocumenteerde asielzoekers.

Een andere flankerende maatregel heeft betrekking op de vaststelling van de identiteit van asielzoekers in de AC-procedure. Het is nodig dat er afspraken worden gemaakt over een eenduidige vastlegging van de identiteit van asielzoekers, die in alle registratiesystemen (INDIS, VAS, LAS, GBA) wordt overgenomen. Richtlijnen voor deze afspraken zijn nader uitgewerkt in het rapport Ketenaarchitectuur. Daarnaast kan het probleem dat asielzoekers tijdens de asielprocedure wisselen van identiteit worden teruggedrongen door de identiteit van de asielzoeker die bij het eerste contact is vastgesteld te gebruiken en vast te houden gedurende de volledige procedure. Dit kan door de uitgifte van een uniek vreemdelingennummer te combineren met het toepassen van biometrie. De invulling hiervan is nader uitgewerkt in het rapport Biometrie.

Deze flankerende maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan het zorgvuldig onderkennen van zaken die zich voor stuiting lenen, maar hebben niet direct verband met de uitvoering van motie 78 en zullen ook los daarvan een positieve invloed hebben op een optimaal gebruik van de AC-procedure.

Risico's

Aan de invoering van een stuitingsperiode in de AC-procedure kleven risico's.

Deze zijn in de rapportage genoemd. De planning op de AC's is thans een

knelpunt. De invoering van motie 78 leidt nog tot extra planningshandelingen en planningsmomenten. Ook de te realiseren capaciteit van de ketenpartners van de IND, in het bijzonder de vreemdelingendiensten, de rechtsbijstand en de tolken, is een risico.

Bovendien leidt de invoering van motie 78 tot ingrijpende aanpassingen van het huidige AC-proces. Dit proces heeft de laatste tijd al een aantal grote wijzigingen¹ ondergaan en is gebaat bij stabiliteit. De invoering van motie 78 houdt opnieuw risico's in voor (de stabiliteit van) het AC-proces. De acceptatie van en derhalve de medewerking van met name rechtsbijstand is – mede gelet op de ingrijpende wijzigingen in het proces die reeds hebben plaatsgehad – een risico, in het bijzonder wanneer de stuiting als sturingsinstrument zou worden ingezet.

Als risico geldt tevens dat in ieder geval de opvangcapaciteit in de zin van artikel 6 Vreemdelingenwet voor AC Schiphol ontoereikend is voor opvang tijdens de stuiting. Invoering van de mogelijkheid van stuiting vergt derhalve forse investeringen in extra opvangcapaciteit. Of de huidige opvangcapaciteit, voor de land-AC's toereikend is, is mede afhankelijk van de wijze waarop de opvang tijdens de stuiting wordt georganiseerd. De keuze van het opvangregime moet in de implementatiefase nog worden afgewogen. In ieder geval wordt asielzoekers die vanuit een land-AC tijdelijk in een stuitingslokatie worden geplaatst, geen vrijheidsontnemende maatregel opgelegd². Onderzocht moet worden welke mate van beschikbaarheid van de asielzoeker nodig is om het onderzoek gedurende de stuiting optimaal te kunnen uitvoeren. Overigens heeft de keuze voor een bepaald opvangregime ook de nodige logistieke, personele en financiële consequenties. Vast staat dat de aanmeldcentra niet geschikt zijn als stuitingslocatie. De huidige AC's zijn qua bouw berekend op het afdoen van een bepaald aantal asielzoekers en hebben onvoldoende ruimte voor het bieden van een langere periode van opvang. Daarnaast zijn de opvangvoorzieningen in de AC's niet toegerust op een langer verblijf dan enkele dagen.

Implementatie

Gelet op alle genoemde risico's alsmede de omstandigheid dat juridische, beleidsmatige en operationale randvoorwaarden vervuld moeten zijn acht ik een zorgvuldige en verantwoorde invoering van groot belang. Dat is tijdrovend. In de Ex Ante Uitvoeringstoets is daarom voorzien in een implementatiepad van 7 tot 12 maanden na de definitieve besluitvorming. Een zorgvuldige en verantwoorde invoering brengt mijns inziens ook met zich mee dat de duur van de implementatie kan verschillen per onderzoeksmethode (implementatie van bestaande onderzoeksmethoden kan eerder gestart worden dan nog te ontwikkelen onderzoeksmethoden) alsmede tussen de land-AC's enerzijds en AC Schiphol anderzijds. In alle gevallen zal afstemming plaats vinden met de projecten die in het kader van de ketensturing worden uitgevoerd. Gelet op al het bovenstaande meen ik dat met de invoering van motie 78, zoals geschetst in de rapportage van de Ex Ante Uitvoeringstoets een begin kan worden gemaakt. Randvoorwaarden en risico's zijn in beeld gebracht (zie hoofdstuk 4 en 5 van de rapportage), zodat terzake gerichte actie kan worden ondernomen. Omdat invoering van motie 78 een complexe operatie is blijft het mogelijk dat zich op het implementatiepad een aantal zaken voordoet die niet voorzien waren. Bovendien moeten tijdens de eerste fase van de implementatie door middel van pilots aannames getoetst worden en nog een aantal zaken nader besproken en ingevuld worden, zoals de inrichting van de stuitingsopvang, de mogelijkheid van (juridische) begeleiding tijdens de stuitingsperiode door SRA of VVN en de implementatie op AC Schiphol. Het betreft hier zaken die (deels) ook de kosten/batenanalyse beïnvloeden.

¹ Invoering 48-uursprocedure, Wet ongedocumenteerden, oprichting TNV's, betere afstemming (logistieke) planning tussen IND en SRA, invoering leeftijdsonderzoek in het AC, invoering documentfouillering bij aanmelding, oprichting AC Ter Apel en invoering Vreemdelingenwet 2000.

² Een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vreemdelingenwet wordt in verband met de toegangsweigering tot Nederland alleen opgelegd in AC Schiphol.

Zo nodig zal ik uw Kamer tussentijds nader informeren, zeker indien zich ontwikkelingen voordoen die tot een ander oordeel inzake de verdere invoering van de motie aanleiding geven.

De implementatie zal in een projectstructuur geschieden, die is ingebed in de besluitvormingsstructuur van de IND. De implementatiestrategie treft u aan in bijlage 7 van de Ex Ante Uitvoeringstoets. De implementatie zal geschieden in fasen en er zijn tussentijdse evaluatiemomenten. Tevens zal de implementatie na twee jaar worden geëvalueerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek