



588

Besluit van 11 november 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van de definitie van proces-uren

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 20 juli 2004, Directie Wetgeving nr. 5294284/04/6;

Gelet op de artikelen 69, tweede lid, en 82, tweede lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 5 augustus 2004, nr. W03.04.0396/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 4 november 2004, Directie Wetgeving nr. 530645/04/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 1.1, onder f, van het Vreemdelingenbesluit 2000 komt te luiden:
proces-uren: de uren die voor het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Wet in een Aanmeldcentrum beschikbaar zijn, waarbij de uren van 18.00 tot 08.00 en, met uitzondering van het Aanmeldcentrum Schiphol, de uren gedurende het weekeinde en de dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen niet meetellen.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 6 december 2004.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 december 2004, nr. 241.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 november 2004

Beatrix

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Uitgegeven de *drieëntwintigste* november 2004

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Inleiding

In de afgelopen periode is in verband met de afname van het aantal asielzoekers sprake geweest van een overschot aan capaciteit op de aanmeldcentra. Gelet op de in het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19) opgenomen taakstelling asiel alsmede de verwachtingen ten aanzien van de asielinstroom in de nabije toekomst lag het voor de hand het overschot aan capaciteit op de aanmeldcentra structureel weg te nemen. In verband daarmee is een aantal opties nader bestudeerd. Onderzocht is wat het effect is van een structurele vermindering van de capaciteit van één of meer aanmeldcentra, van het sluiten van één of meer aanmeldcentra en het omvormen van één of meer aanmeldcentra tot een gewoon behandelkantoor. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek is er voor gekozen om twee aanmeldcentra om te vormen tot een behandelkantoor en om op de overige aanmeldcentra de werktijden te normaliseren. De financiële effecten van de omvorming tot een behandelkantoor, welke omvorming zonder wijziging van wetgeving gerealiseerd kon worden, zijn reeds verwerkt in de begrotingen vanaf 2004.

Voor de aanmeldcentra die niet tot behandelkantoor zijn omgevormd, is, zoals gezegd, besloten de werktijden te normaliseren. Dat betekent dat niet langer zal worden gewerkt in de avonduren en, met uitzondering van het Aanmeldcentrum Schiphol, tijdens het weekeinde en op algemeen erkende feestdagen. Op deze wijze kan vooral worden bezuinigd op de kosten van toezicht en beveiliging gedurende het weekeinde en op de onregelmatigheidstoelagen van medewerkers in de avonduren en in het weekeinde. Voor Aanmeldcentrum Schiphol blijft de wijziging beperkt tot het niet langer werken in de avonduren. De reden daarvoor is dat een sluiting van het aanmeldcentrum in het weekeinde en op feestdagen tot hogere kosten in plaats van een besparing zou leiden. Dat heeft te maken met de kosten die zijn gemoeid met het vrijhouden van plaatsen in het Grenshospitium voor zowel asielzoekers wier aanvraag tijdens het weekeinde niet wordt behandeld als asielzoekers die zich in het weekeinde aanmelden alsmede de kosten die zijn gemoeid met het vervoer van asielzoekers van en naar het Grenshospitium. Asielzoekers wier aanvraag in een land-aanmeldcentrum wordt behandeld en op wier aanvraag op vrijdag aan het eind van de dag nog niet is beslist, worden gedurende het weekeinde in de zogenoemde TNV opgevangen.

Onderzocht is wat het effect zou zijn van een dergelijke normalisering zonder dat de bestaande definitie van proces-uren in artikel 1.1, onder f, van het Vreemdelingenbesluit 2000 zou worden gewijzigd. Artikel 1.1, onder f, van het Vreemdelingenbesluit 2000 schreef immers slechts voor welke uren voor het onderzoek naar de aanvraag beschikbaar zijn, niet dat die uren ook daadwerkelijk aan het onderzoek dienden te worden besteed. Normalisering van de werktijden zonder aanpassing van dit artikel zou tot gevolg hebben dat de 48 proces-uren die voor de AC-procedure beschikbaar zijn wel doortellen, óók als niet wordt gewerkt. Dat betekent dat reeds vanaf dinsdagmiddag geen nieuwe zaken in behandeling zouden kunnen worden genomen omdat deze niet vóór vrijdagavond kunnen worden afgerond. Dat heeft gevolgen voor zowel de inzet van personeel van de IND, als ook voor de inzet van de vreemdelingendiensten en uiteraard rechtshulp. De inzet van deze betrokkenen zou zich dan namelijk in sterke mate concentreren op een zeer beperkt aantal dagen van de week, met nadelige en onwerkbaar gevolgen voor planning, beschikbaarheid van faciliteiten (waaronder tolken) en de mogelijkheid om, waar dat wenselijk is, ook halverwege of aan het einde van de week

zaken in behandeling te nemen. De vormgeving van de normalisering van de werktijden op deze wijze zou derhalve verstrekkende gevolgen hebben voor de flexibiliteit en effectiviteit van de aanmeldcentrum-procedure.

Om die reden is er voor gekozen de definitie van proces-uren in het Vreemdelingenbesluit 2000 te wijzigen, zodat de uren in de avond, het weekeinde en op algemeen erkende feestdagen niet langer beschikbaar zijn voor het onderzoek. De wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 strekt ertoe deze wijziging te realiseren.

Wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000

Hiervoor is uiteengezet waarom de definitie van proces-uren in artikel 1.1, onder f, Vreemdelingenbesluit 2000 is gewijzigd. De wijziging heeft tot gevolg dat de uren in de avond, het weekeinde en op algemeen erkende feestdagen voortaan niet meetellen als proces-uren.

De wijziging van de definitie van proces-uren heeft uiteraard tot gevolg dat de behandeling van aanvragen in de AC-procedure feitelijk langer (dat wil zeggen: méér dagen) kan duren. Er zijn immers per dag minder uren beschikbaar voor het onderzoek dan voorheen.

Voor zover door de normalisering van de werktijden in voorkomende gevallen meer werkdagen nodig zijn om op de aanvraag te beslissen, leidt dat echter niet tot een te lang verblijf van de asielzoeker op het Aanmeldcentrum. Omdat het verblijf in het Aanmeldcentrum tijdens het weekeinde (feitelijk vanaf vrijdagavond en tot maandagochtend) wordt onderbroken door een verblijf in de voor langer verblijf ingerichte TNV, zal de asielzoeker immers nooit langer dan vijf dagen (vier nachten) aaneengesloten in het Aanmeldcentrum verblijven. Als gevolg van de wijziging van de definitie van proces-uren zal een asielzoeker overigens hooguit éénmaal voor het weekeinde naar de TNV kunnen worden overgebracht.

Het langere verblijf op het Aanmeldcentrum Schiphol blijft eveneens binnen de grenzen van de aanvaardbare verblijfsduur aldaar.

Voor het Aanmeldcentrum Schiphol wordt, zoals gezegd, in de nieuwe definitie van proces-uren een uitzondering gemaakt. Op dat aanmeldcentrum tellen de uren in het weekeinde en op algemeen erkende feestdagen wél als uren beschikbaar voor het onderzoek naar de aanvraag, met dien verstande dat ook tijdens het weekeinde de uren tussen 18.00 uur en 8.00 uur niet beschikbaar zijn voor het onderzoek. De reden om op het Aanmeldcentrum Schiphol tijdens het weekeinde en de feestdagen wel te werken is, zoals hierboven al is aangegeven, gelegen in de kosten die met de plaatsing in het Grenshospitium zijn gemoeid in verband met de aan de betrokken asielzoekers opgelegde maatregel van artikel 6 van de Vreemdelingenwet 2000.

Een en ander heeft tot gevolg dat de definitie van proces-uren op het Aanmeldcentrum Schiphol afwijkt van die op het land-aanmeldcentrum. Dat is niet bezwaarlijk aangezien de tijd die met het onderzoek naar de aanvraag is gemoeid in alle gevallen ten hoogste 48 uur blijft bedragen. Het spreekt voor zich dat de eenmaal aangevangen behandeling van een aanvraag op het ene aanmeldcentrum niet op het andere aanmeldcentrum kan worden voortgezet indien daarmee andere uren als proces-uren zouden gaan gelden. Een dergelijke overdracht van zaken zou in strijd zijn met de rechtszekerheid.

De gewijzigde definitie van proces-uren is verenigbaar met hetgeen door de wetgever is bedoeld met het begrip «binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal uren» in de artikelen 69, tweede lid, en artikel 82, tweede lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000. Uit de parlementaire geschiedenis van deze artikelen valt af te leiden dat de

wetgever met dit aantal uren niet heeft bedoeld alle uren in een etmaal maar de voor het onderzoek beschikbare uren (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 732, nr. 7, p. 16). Welke die uren zijn is in het besluit neergelegd. Daarmee is geenszins gezegd dat die invulling niet kan wijzigen. De concrete invulling die daaraan in het besluit is gegeven is indertijd ingegeven door de hoge instroom van asielzoekers. Het ligt voor de hand dat dergelijke, naar normale maatstaven gemeten uitzonderlijke, werktijden bij gewijzigde omstandigheden niet langer worden gehandhaafd. Daarbij geldt uiteraard als ondergrens dat die gewijzigde invulling van de werktijden moet passen binnen het door de wetgever bedoelde karakter van de AC-procedure. Dat is met de onderhavige wijziging het geval. De thans geregelde normalisering van de werktijden laat het totaal aantal uren dat aan het onderzoek mag worden besteed immers onverlet en tast evenmin het karakter van een relatief snelle procedure aan. Daarmee moet worden aangenomen dat deze invulling van de voor het onderzoek beschikbare uren in overeenstemming is met hetgeen daaronder door de wetgever is verstaan.

Gevolgen van de wijziging

Uiteraard heeft de onderhavige wijziging ook gevolgen voor de zogenoemde ketenpartners. Daarbij valt met name te denken aan gevolgen voor de vreemdelingendiensten, rechtshulp en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In verband hiermee is de voorgenomen normalisering van de werktijden met deze ketenpartners afgestemd. De wijziging stuit bij hen niet op bezwaren. De invoering van de nieuwe werktijden vergt een beperkte aanpassing van de werkprocessen, welke aanpassing afhankelijk is van tijdige en goede afstemming tussen alle betrokken partijen. Voor wat betreft het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit is eveneens rekening gehouden met de tijd die gemoeid is om de aanpassing op zorgvuldige wijze in te voeren.

Financiële gevolgen

Met deze aanpassing van de uren die in de aanmeldcentra beschikbaar zijn voor het onderzoek naar de aanvraag, wordt op jaarbasis een besparing van 2,4 miljoen euro door de IND gerealiseerd, ten opzichte van de geraamde kosten van 2003. Met de maatregel wordt mede invulling gegeven aan de efficiencytaakstelling die in de meerjarenbegroting van de IND is verwerkt. De vrijgevallen middelen (personeel) bij de vreemdelingendiensten en de Koninklijke marechaussee worden ingezet op het vreemdelingentoezicht en de grensbewaking.

Artikelsgewijs

Artikel I

In het nieuwe artikel 1.1, onder f, is geregeld dat de uren van 18.00 tot 08.00 alsmede, met uitzondering van het Aanmeldcentrum Schiphol, de uren gedurende het weekeinde en de algemeen erkende feestdagen alsmede de daarmee gelijkgestelde dagen niet meetellen bij de uren die voor het onderzoek naar de asielaanvraag beschikbaar zijn. In het algemene deel van de toelichting is uiteengezet wat de aanleiding vormt voor deze wijziging van de definitie van proces-uren, en wat de achtergrond is van een afwijkende definitie van proces-uren voor het Aanmeldcentrum Schiphol.

Bij de formulering van de nieuwe definitie is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van de oude definitie. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat, afgezien van de gewijzigde werktijden, geen wijziging in de AC-procedure is bedoeld. De jurisprudentie met betrekking tot het begrip proces-uren blijft dan ook van toepassing.

De nieuwe werktijden op het aanmeldcentrum zijn ingevolge de wijziging voortaan van 8:00 uur tot 18:00 uur. Deze nieuwe werktijden gelden voor het Aanmeldcentrum Schiphol ook tijdens het weekeinde. Bij het bepalen van deze nieuwe werktijden is een aantal factoren van belang geweest, waarbij met name van belang is de totale verblijfsduur van de asielzoeker in het aanmeldcentrum (hoe korter de werktijden hoe langer immers het noodzakelijke verblijf in het aanmeldcentrum) en de optimale inzet van medewerkers op het aanmeldcentrum.

In het nieuwe artikel 1.1, onder f, zijn van uren die beschikbaar zijn voorts voor het onderzoek naar de aanvraag uitgesloten de uren gedurende algemeen erkende feestdagen in de zin van de Algemene termijnenwet en de dagen die bij of krachtens deze wet daarmee zijn gelijkgesteld. Uit artikel 3 van de Algemene termijnenwet volgt dat de Nieuwjaarsdag, de Christelijke tweede Paas- en Pinksterdag, de beide Kerstdagen, de Hemelvaartsdag, de dag waarop de verjaardag van de Koningin wordt gevierd en de vijfde mei algemeen erkende feestdagen zijn. Uit dit artikel volgt tevens dat Goede Vrijdag met deze algemeen erkende feestdagen wordt gelijkgesteld. Daarnaast kunnen andere dagen voor de toepassing van de Algemene termijnenwet met de algemeen erkende feestdagen worden gelijkgesteld. Een daartoe strekkend besluit wordt in de Staatscourant openbaar gemaakt. Ook de uren gedurende deze dagen zullen ingevolge het nieuwe artikel 1.1, onder f, niet meetellen als uren beschikbaar voor het onderzoek naar de aanvraag.

Op deze feestdagen wordt normaliter binnen de rijksoverheid niet gewerkt. Het niet langer aanmerken van de uren gedurende deze dagen als proces-uren valt dan ook te rekenen tot het normaliseren van de werktijden op het aanmeldcentrum. Zoals gezegd geldt hier voor het Aanmeldcentrum Schiphol een uitzondering.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 6 december 2004. Bij de keuze voor deze datum is rekening gehouden met de tijd die is gemoeid met de aanpassing van de werkprocessen van alle betrokken ketenpartners.

Er is geen overgangsregeling getroffen voor aanvragen die vóór de inwerkingtreding van dit besluit zijn ingediend. Een dergelijke overgangsregeling zou immers gedurende korte tijd tot gevolg hebben dat twee regimes naast elkaar gelden, hetgeen voor de uitvoering onnodig complex is. Voor de vreemdeling die het betreft, kleven aan de onmiddellijke werking van het besluit geen bezwaarlijke gevolgen. De datum van de inwerkingtreding van dit besluit zal, gelet op hetgeen hierboven is opgemerkt, enige tijd van te voren bekend zijn. Aan de betreffende vreemdeling kan nog voor de aanvang van de procedure worden medegedeeld welke gevolgen de inwerkingtreding van het besluit heeft voor de openingstijden van het Aanmeldcentrum. Van belang is dat geen wijziging optreedt in het totale aantal proces-uren dat beschikbaar is voor het onderzoek naar de aanvraag.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk