

Vergaderjaar 2009–2010

31 994

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2009

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	De maatregelen tot aanpassing van de asielprocedure	3
2.1	Rust- en voorbereidingstermijn	3
2.2	Wijzigingen duur asielprocedure	8
2.3	Voorlichting en voorbereiding door rechtsbijstand	12
2.4	Aanmeldcentrum Schiphol	13
2.5	Vertrektermijnen	15
2.6	Herhaalde aanvragen, rechterlijke toetsing (Initiatiefvoorstel van wet Pechtold/Van der Ham)	18
2.7	Vreemdelingenbewaring	25
3.	Kosten/bestuurlijke lasten	26
4.	Adviesorganen	26
II.	ARTIKELSGEWIJS	27

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Wij danken de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng. Het verheugt ons dat de fracties met belangstelling en grotendeels met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel waarmee wij tot een verbetering en een versnelling van de procedure van toelating van asielzoekers willen komen. Meerdere fracties wijzen er wel op dat steeds voldoende zorgvuldigheid moet worden betracht, dat de menselijke maat en het belang van kinderen voorop moeten blijven staan in het hele traject van de asielprocedure. Uiteraard onderschrijven wij deze uitgangspunten en wij gaan ervan uit hier met dit voorstel voldoende recht aan te doen. Wij hopen dat mede op grond van de reactie van de regering op de door alle fracties gemaakte kanttekeningen, de fracties in staat zullen zijn hun standpunt over het wetsvoorstel te bepalen en hun steun aan het wets-

voorstel te geven. In de eerste plaats gaan wij in op enkele meer algemene punten.

De leden van de CDA-fractie vragen of en wanneer zij kennis kunnen nemen van het gewijzigde Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en de wijzigingen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000) en het Voor-schrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000), omdat veel van de in de brief van 24 juni 2008 genoemde zaken nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving, in het bijzonder in het Vb 2000. Ook de leden van de D66-fractie constateren dat een toelichting op de wijzigingen die de regering voornemens is door te voeren in het Vb 2000 en andere lagere regelgeving nodig zou zijn om een volledig en samenhangend beeld te schetsen.

De aanpassing van de asielprocedure wordt – inderdaad – in belangrijke mate uitgewerkt in de lagere regelgeving. Wij zullen deze conceptwijziging van het Vb 2000 op korte termijn – in ieder geval ruim voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel – aan de Tweede Kamer voorleggen, zodat de Kamer op het moment dat zij het wetsvoorstel plenair behandelt, inzicht heeft in de wijze waarop een aantal belangrijke zaken op hoofdlijnen is uitgewerkt. Eerst nadat uw Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen zal de ontwerp-wijziging van het Vb 2000 voor advies aan de Raad van State worden toegestuurd met het verzoek over het ontwerpbesluit te adviseren. Doordat de Kamer bij behandeling van het voorstel kennis heeft van het ontwerpbesluit, kan het ontwerp eventueel naar aanleiding van het overleg met de Kamer worden aangepast, alvorens het voor advies aan de Raad van State wordt gestuurd. De aanpassingen van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het Vb 2000 zullen ook leiden tot aanpassing van het VV 2000 en de Vc 2000. Deze instrumenten kunnen snel worden opgesteld en kunnen zonodig snel in werking treden. Om zoveel mogelijk rekening te kunnen houden met de laatste stand van zaken, daaronder begrepen het verwerken van eventuele opmerkingen van uw Kamer, zullen deze in een later stadium worden afgerond.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie hoe de regering de wijze beoordeelt waarop de delegatiebepalingen in de Vw 2000 zijn vormgegeven, merken wij op dat door dit wetsvoorstel geen wijziging wordt aangebracht in artikel 37 van de Vw 2000. Op grond van dit artikel is het, net als thans, mogelijk bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake de aanvraag.

De leden van het CDA merken terecht op dat in de debatten over de eerdergenoemde brief van 24 juni 2008 is toegezegd dat de Kamer zou worden bericht over de nadere inrichting van de rust- en voorbereidingsperiode, over de uitwerking van de medische check aan het begin van de procedure en over de afspraken met de rechtsbijstand. Uw Kamer is hierover per brief van 7 oktober 2009 («rechtsbijstand en medische problematiek in het vreemdelingenbeleid») inmiddels bericht. Voorts wijzen de leden van de CDA-fractie er op dat de Kamer zou worden geïnformeerd over de mogelijkheden van een filter met betrekking tot medische aanvragen na de asielprocedure. In de motie Spekman c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 30 846, nr. 4) wordt de regering verzocht voor eind 2009 opvang te verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers die een aanvraag om medische redenen hebben ingediend, waarbij een snel werkend filter misbruik voorkomt. De afgelopen maanden is er een ex ante-uitvoeringstoets uitgevoerd om de haalbaarheid, financiële consequenties en randvoorwaarden van de uitvoering van deze motie in kaart te brengen. Uw Kamer zal binnenkort worden geïnformeerd over de uitvoering van deze motie.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of reeds in beeld is gebracht wat de stand van zaken is met betrekking tot het bieden

van opvang aan bepaalde categorieën (ex-)asielzoekers die een (reguliere) aanvraag hebben ingediend op grond van buitenschuld, schrijnendheid of verblijf bij kind, merken wij op dat is bezien in hoeverre er aanleiding is om ook ten aanzien van andere categorieën ex-asielzoekers met rechtmatig verblijf op grond van een reguliere procedure opvang te bieden. Dit zou betekenen dat het uitgangspunt dat aan een reguliere procedure geen opvang verbonden is zou moeten worden verlaten. Wij achten dit laatste niet wenselijk. Een reguliere procedure dient in beginsel in het land van herkomst opgestart te worden middels het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Uitgeprocedeerde asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen zijn feitelijk niet anders dan andere vreemdelingen die op reguliere gronden toegang tot Nederland willen, behalve dat zij door niet aan hun vertrekplicht te voldoen de overheid voor een fait accompli stellen. Overwogen wordt nu om naar aanleiding van de motie Spekman voor medische aanvragen van ex-asielzoekers een uitzondering te maken op deze hoofdregel. De mogelijk ernstige medische omstandigheden die bij terugkeer naar het land van herkomst zouden kunnen leiden tot een medische noodsituatie en de mogelijke consequenties voor de volksgezondheid in Nederland zouden voor de betreffende aanvragers een dergelijke uitzondering kunnen rechtvaardigen. Voor andere reguliere aanvragen zien wij een dergelijke rechtvaardiging niet.

In verband met het verleggen van het zwaartepunt voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar de algemene asielprocedure, wordt bezien of een buffer voor de vreemdelingenketen c.q. de IND opportuun is. Naar aanleiding van de vraag van de leden van het CDA-fractie hoe het daarmee staat, merken wij op dat in het kader van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) een project buffer is ingericht. Dit project bevindt zich thans in de afrondende fase en doet een voorstel voor ketenconsistente buffercapaciteit voor alle partners in de asielketen, waaronder de IND. Besluitvorming over het buffervoorstel zal nog dit jaar plaatsvinden.

De nieuwe voorstellen van de Europese Commissie in het kader van harmonisering van asielbeleid zijn, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie, zeer kort geleden bekend geworden. Deze worden thans bestudeerd. De inschatting van de regering zal op de gebruikelijke wijze, middels een BNC-fice, met uw Kamer worden gedeeld.

2. De maatregelen tot aanpassing van de asielprocedure

2.1 Rust- en voorbereidingstermijn

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de duur van de rust- en voorbereidingstermijn, mogelijk misbruik gedurende die termijn en het identiteitsonderzoek tijdens die termijn, antwoorden wij als volgt.

Wanneer een asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn krijgt, wordt deze in alle gevallen «volgemaakt». De asielprocedure zal dus niet eerder starten. Dit is ook het geval wanneer de voorbereiding van de asielzoeker al eerder is afgerond. Het doel van de rust- en voorbereidingstermijn is niet alleen dat de asielzoeker tijdens deze termijn wordt voorbereid op de asielprocedure. Het eerder laten beginnen van de asielprocedure wanneer de voorbereiding reeds na enkele dagen is afgerond, verdraagt zich niet met het belang dat deze periode ook als rusttermijn in acht wordt genomen.

Bij de beoordeling van asielaanvragen worden alle relevante aspecten rond hetgeen de asielzoeker naar voren brengt zorgvuldig en individueel onderzocht en gewogen. Vanzelfsprekend wordt daarbij ook altijd gelet op

aanwijzingen van misbruik. Ook in de nieuwe situatie zal dit het geval zijn en blijven. Het identiteitsonderzoek dat in de rust- en voorbereidings-termijn wordt verricht, start direct op de dag dat de vreemdeling zich bij de Aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie aanmeldt en kenbaar maakt dat hij asiel wil aanvragen. Identiteitsdocumenten die op dat moment bij de vreemdeling worden aangetroffen kunnen vervolgens voor nader onderzoek naar de authenticiteit aan de Koninklijke Marechaussee worden aangeboden.

Het onderzoek ter identificatie van de asielzoeker vindt plaats op basis van de verklaringen van betrokkene over zijn identiteit, alsmede op basis van identiteits- en andere documenten die de asielzoeker overlegt wanneer hij zich bij de Aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie aanmeldt. Deze documenten kunnen worden verkregen op grond van artikel 55 van de Vw 2000, waarin de bevoegdheid tot onderzoek aan kleding en lichaam en het doorzoeken van bagage is opgenomen. Ook is de Vreemdelingenpolitie op grond van dit artikel bevoegd om bijvoorbeeld de gegevens van de mobiele telefoon van de asielzoeker uit te lezen. Wanneer er sprake is van originele identiteitsbewijzen, kunnen deze voor nader onderzoek naar de authenticiteit aan de Koninklijke Marechaussee worden aangeboden. Daarnaast zal onderzoek plaatsvinden op basis van de vingerafdrukken van betrokkene.

Op basis van de vingerafdrukken kan worden onderzocht of en onder welke personalia de asielzoeker voorkomt in Eurodac, of in andere databases zoals bijvoorbeeld het Schengen informatiesysteem (SIS) of het Opsporingsregister (OPS). Op termijn zal het ook mogelijk worden om op basis van de vingerafdrukken van de asielzoeker na te gaan of hij voorkomt in het EU-Visuminformatiesysteem (VIS), het systeem waarin informatie omtrent visumaanvragen van visumplichtige vreemdelingen wordt opgeslagen.

De leden van D66 vernemen graag meer in detail wat het «aanbieden van medisch onderzoek» inhoudt. Zoals in de brief aan uw kamer van 7 oktober jl. uiteen is gezet zal het medisch advies als belangrijkste doelstelling hebben dat asielzoekers de weg naar de zorg wordt gewezen en dat aan de IND advies wordt uitgebracht met betrekking tot gezondheidsklachten die van invloed kunnen zijn op het horen en de interpretatie van het gehoor. Het betreft een primaire signalering door een sociaal verpleegkundige en, indien er sprake is van medische problematiek die van invloed kan zijn op het horen of de interpretatie van het gehoor, een advies van de sociaal geneeskundige.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de CDA- en de PvdA-fractie over het medisch onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn verwijzen wij naar de eerder genoemde brief van 7 oktober jl. In deze brief wordt uitgebreid ingegaan op de doelstellingen en wijze van uitvoering van het medisch advies tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. Het medisch advies is vrijwillig en mag dus geweigerd worden. Weigering van een medisch advies mag de asielzoeker niet worden tegengeworpen. Wel is het zo dat indien een asielzoeker hier niet aan mee wil werken, dit tot gevolg kan hebben dat eventuele medische omstandigheden niet direct meegenomen kunnen worden in de asielprocedure. Hoe eerder de asielzoeker medische problematiek kenbaar maakt, hoe beter deze betrokken kan worden bij de asielprocedure en/of parallel aan de asielprocedure kan worden getoetst op vreemdelingrechtelijke consequenties.

Het meewerken aan het medisch advies is dus in het belang van de asielzoeker. In de voorlichting over de asielprocedure zal de asielzoeker daarom worden gewezen op het belang van het kenbaar maken van eventuele medische problematiek.

De leden van de PvdA- en de VVD-fractie vragen welke handelingen in de rust- en voorbereidingstermijn precies worden verricht en wie bepaalt hoe deze wordt ingevuld. De rust- en voorbereidingstermijn start met de aanmelding van de asielzoeker bij de Aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie. Aldaar zal de asielzoeker worden geïdentificeerd en zullen zijn gegevens worden geregistreerd. Van de asielzoeker zullen vingerafdrukken worden afgenomen, op basis waarvan onderzoek zal worden gedaan in verschillende systemen, waaronder Eurodac. Op basis van de gegevens die de asielzoeker heeft verstrekt zal eventueel nader onderzoek naar bijvoorbeeld de authenticiteit van documenten worden verricht. Daar hoeft de asielzoeker zelf niet bij aanwezig te zijn.

Ook zal de asielzoeker tijdens de rust- en voorbereidingstermijn worden onderworpen aan een TBC-controle en zal er, indien hij dat wenst, een medisch advies worden opgesteld. De asielzoeker zal voorts een algemene voorlichting over de asielprocedure krijgen van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en door een advocaat worden voorbereid op de procedure. Voor deze laatste activiteit mag de asielzoeker naar de advocaat reizen. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verzorgt in deze periode de opvang. De IND zal in deze termijn de verdere procedure van de asielzoeker plannen.

Wij zijn er, zo antwoorden wij de leden van de PvdA, niet bevreesd voor dat de rust- en voorbereidingstermijn in de praktijk veel langer gaat duren als gevolg van bijvoorbeeld geringe capaciteit of een tijdelijke hogere instroom. Het is echter niet te voorkomen dat de rust- en voorbereidingstermijn in de praktijk langer kan duren dan zes dagen vanwege bijvoorbeeld individuele afspraken met advocaten met het oog op het alsnog aanleveren van documenten, of weekenden die de zesdagentermijn doorkruisen. Zoals reeds is vermeld in de brief aan uw Kamer van 16 december 2008, zal de rust- en voorbereidingstermijn onder andere worden benut om de instroom van asielzoekers in de algemene asielprocedure te plannen. Bij deze planning zal de instroom worden afgestemd op de beschikbare capaciteit van alle ketenpartners. Doordat de rust- en voorbereidingstermijn geen maximum kent, kan ook bij een plotseling snel toenemend aantal asielzoekers bij de planning van de algemene asielprocedure rekening worden gehouden met de beschikbare capaciteit. Deze capaciteit zal er overigens zoveel mogelijk op berekend zijn om – binnen bepaalde marges – schommelingen in het aanbod van asielzoekers te kunnen opvangen.

Uiteraard zal er naar worden gestreefd om de asielprocedure na het verstrijken van de minimumtermijn van zes dagen zo snel mogelijk te laten aanvangen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van het CDA hoe de beschikbaarheid van voldoende tolken wordt geregeld, wordt opgemerkt dat er plannen zijn om een planningssysteem te ontwikkelen dat de verschillende partijen in het asielproces moet ondersteunen bij het plannen van tolken. Dit systeem, dat zoveel mogelijk recht moet doen aan de wensen en eisen van alle betrokken ketenpartners, moet borgen dat elke ketenpartner in het proces op het juiste moment kan beschikken over de benodigde tolken. Hiermee moet tevens worden voorkomen dat er sprake is van «concurrentie» tussen de verschillende partijen bij het plannen van tolken.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de rust- en voorbereidingstermijn ook gebruikt kan worden om kwetsbare groepen asielzoekers, zoals zwangeren, zieken, getraumatiseerden en ouderen beter in beeld te brengen beantwoorden wij bevestigend. Dit geldt ook voor de vraag of de procedure zo wordt ingericht dat beter kan worden voldaan aan hun

speciale behoeften. Dit zal met name gebeuren in het traject rondom het medisch advies. Ook bij het plannen van de algemene asielprocedure zal rekening worden gehouden met dergelijke aspecten. De IND zal het medisch advies betrekken bij het gehoor in het kader van de asielprocedure en zal eventuele medische problematiek ook betrekken in het kader van de zogenaamde parallelle procedure waarin parallel aan de asielaanvraag wordt beoordeeld of aan de asielzoeker, wanneer hij niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, op medische gronden verblijf kan worden toegestaan.

De leden van de SP-fractie vragen om nadere uitleg over de geschiktheid van de versnelde asielprocedure voor asielzoekers met psychische problemen. Zij menen dat er bijzondere aandacht dient te zijn voor kwetsbare groepen in de asielprocedure en dat bij groepen waarvan op voorhand vaststaat dat zij bijzondere aandacht vragen, zoals bijvoorbeeld ouderen of gehandicapten, reeds in een vroeg stadium beoordeeld dient te worden of zij direct in de versnelde procedure dienen te worden geplaatst. Voor de eerste aanvraag moet, zo menen zij, die tijd worden uitgetrokken die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te komen.

Indien de leden van de SP-fractie doelen op de eerste procedure in tegenstelling tot vervolg- of herhaalde procedures moet benadrukt worden dat juist met dit voorstel er een sterke kwaliteitsimpuls wordt gegeven aan de eerste asielprocedure: door de rust- en voorbereidingstermijn, het meenemen van bijzondere aspecten zoals bijvoorbeeld medische problematiek, de verlenging van de algemene asielprocedure, de uitbreiding van rechtsbijstand en de verruiming van de ex nunc-toetsing op basis van artikel 83 wordt alle ruimte gegeven om alle relevante gegevens de eerste keer goed in kaart te brengen, en wordt er voldoende rekening gehouden met omstandigheden (zoals psychische problematiek) die dit moeilijk maken.

Indien hier wordt gedoeld op de algemene asielprocedure in tegenstelling tot de verlengde asielprocedure, is ons antwoord dat de uitbreiding naar acht dagen, in combinatie met de toevoeging van een rust- en voorbereidingstermijn, een belangrijke bijdrage zal leveren aan de zorgvuldigheid van de procedure, en daarmee aan het terugdringen van vervolgvragen. Meer tijd is niet nodig om alle noodzakelijke processtappen te zetten. Slechts als er sprake is van behoefte aan nader onderzoek zullen de acht dagen niet toereikend zijn en zal de aanvraag worden afgedaan in de verlengde asielprocedure. Het medisch advies zal hierin een belangrijke rol spelen. De medisch adviseur kan bijvoorbeeld aangeven dat er sprake is van psychische klachten die interfereren met het vermogen om consistent of coherent te verklaren, of adviseren om het gehoor eerst op een later tijdstip doorgang te laten vinden. Dergelijke adviezen kunnen aanleiding vormen om de asielaanvraag niet binnen de algemene asielprocedure te behandelen.

Of er aanleiding bestaat om reeds in een vroeg stadium te beoordelen of bijvoorbeeld ouderen of gehandicapten direct in de versnelde procedure dienen te worden geplaatst, zal in hoge mate afhangen van het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn. Wij benadrukken hierbij dat afdoening in de algemene asielprocedure ook een belangrijk voordeel heeft, dat zeker ook voor kwetsbare groepen geldt: zij krijgen zo snel duidelijkheid over hun asielverzoek. Zolang er dus medisch (hierbij inbegrepen psychisch) niets aan in de weg staat, is het ook in deze gevallen te verkiezen de algemene asielprocedure zo goed mogelijk te benutten.

Wij antwoorden de leden van de SP-fractie voorts dat het medisch advies zal worden aangeboden aan iedere asielzoeker die een eerste aanvraag indient. Aangezien herhaalde aanvragers in beginsel géén rust- en voorbereidingstijd krijgen, hebben zij in principe ook niet opnieuw toegang tot

het medisch advies. Indien daar aanleiding toe bestaat zal bezien worden of een medisch advies in individuele gevallen ook voor een herhaalde aanvrager in de rede ligt. Het medisch advies zal worden gedaan door gekwalificeerd personeel, dat ook specifiek deskundigheid heeft op het gebied van psychische problematiek.

Op de vraag van de leden van de VVD- en SGP-fractie of de asielzoeker door de uitgebreidere rust- en voorbereidingstermijn niet meer tijd krijgt om zijn verhaal zodanig af te stemmen met zijn rechtsbijstandverlener dat wellicht fictie en waarheid door elkaar gaan lopen dan wel deze termijn anderszins ten negatieve kan worden gebruikt, antwoorden wij dat wij uitgaan van de integriteit en professionaliteit van de advocaat. Voorts gaan wij uit van de kennis en kunde van de medewerkers van de IND om gefabriceerde asielrelazen te kunnen herkennen, zoals nu ook het geval is. Wij achten de winst in zorgvuldigheid doordat de asielzoeker tot rust kan komen, voorbereid en ingelicht zal zijn, de medische problematiek al aan het licht is gekomen en identiteitsonderzoeken al zijn gestart, groter dan het risico dat een asielzoeker «teveel» (rechts-)bijstand krijgt.

Om ervoor te zorgen dat de onderzoeken naar identiteit en documenten geen afbreuk doen aan het primaire doel van de rust- en voorbereidings-termijn, namelijk het gunnen van rust aan de asielzoeker en het voorbereiden van de asielzoeker op de asielprocedure, zal de IND, zo antwoorden wij de leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de SP-fractie tijdens deze termijn geen gehoren afnemen. Wel zal de Vreemdelingen-politie bij de aanmelding van de asielzoeker een intake doen, gericht op de identiteitsvaststelling en het verzamelen van door de asielzoeker meegebrachte documenten. Naar aanleiding van de vraag van de leden van deze fractie of er inmiddels meer uitgewerkt is met betrekking tot de uitzonderingen die op de rust- en voorbereidingstermijn kunnen worden gemaakt, om onder bepaalde omstandigheden de asielzoeker direct tot de asielprocedure te kunnen toelaten, merken wij op dat de rust- en voorbereidingstermijn in ieder geval niet zal gelden voor asielzoekers die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid, asielzoekers die overlast veroorzaken in de opvangvoorziening, asielzoekers die een tweede of volgende asielaanvraag indienen en vreemdelingen in vreemdelingenbewaring van wie de aanvraag niet in de algemene asielprocedure wordt behandeld.

Dat, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, gedurende de rust- en voorbereidingstermijn onderzoek kan worden verricht naar de identiteit en de vingerafdrukken van de vreemdeling en naar aangetroffen of door de vreemdeling overgelegde reis- en identiteitspapieren dan wel andere bescheiden, is van groot belang in het kader van de Dublin- en Eurodac-Verordening. Het komt een snelle en zorgvuldige besluitvorming ten goede en bevordert – indien aan de orde – de terugkeer. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid om snel onderzoek te kunnen verrichten naar reis- en identiteitspapieren dan wel andere bescheiden (zoals arrestatiebevelen en vonnissen ter ondersteuning van de asielmotieven). Het betreft bijvoorbeeld onderzoek naar de authenticiteit van de documenten. Dit onderzoek laat onverlet dat de IND zich gedurende de rust- en voorbereidingstermijn niet inhoudelijk met de asielzoeker verstaat over de asielmotieven. Het onderzoek leidt er niet toe dat de termijnen van de asielprocedure gaan lopen. Deze beginnen pas op de dag dat de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd daadwerkelijk wordt ingediend.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat medisch onderzoek in het geval van traumatische ervaringen juist aan het begin van de procedure moeilijk zal liggen. Zoals uiteengezet in de brief van 7 oktober jl. zal

in dit soort zaken het medisch advies een belangrijke rol spelen. Het is begrijpelijk dat het aan het begin van de procedure moeilijk is, toch is dat wel het moment dat deze informatie juist relevant is om te weten, zodat hier rekening mee kan worden gehouden. Uiteraard zal in de voorlichting en voorbereiding tijdens de rust- en voorbereidingstermijn ook hier aandacht aan moeten worden gegeven. Als de medisch adviseur adviseert om de asielzoeker op een later tijdstip te horen of verklaart dat er sprake is van psychische problematiek die interfereert met het vermogen van de asielzoeker om consistent en coherent te verklaren, dan zal dit worden betrokken bij de wijze van behandeling van zijn asielverzoek. Dit betekent niet per definitie dat behandeling van het asielverzoek in de verlengde asielprocedure moet plaatsvinden, maar dit kan wel één van de uitkomsten zijn.

2.2 Asielprocedure

De algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum zal worden verlengd tot in beginsel maximaal acht dagen.

De termijn zal worden gerekend in kalenderdagen. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie waarom niet voor werkdagen is gekozen, wordt opgemerkt dat dit verband houdt met de omstandigheid dat het AC Schiphol alle (kalender)dagen van het jaar is geopend. De asielprocedure vangt aan op de dag waarop de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, wordt ingediend. In de algemene asielprocedure zal er – als gezegd – in de toekomst voor iedere processtap één dag beschikbaar zijn. Een procesdag omvat 24 uur. Dat betekent echter niet dat een asielzoeker ook 24 uur per dag ter beschikking moet staan.

Wij zijn, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, niet bevreesd dat er teveel handelingen in acht dagen zullen plaatsvinden en we menen dat die acht dagen doorgaans toereikend zullen zijn om op zorgvuldige wijze te kunnen beslissen. In de algemene asielprocedure zal er in de toekomst voor iedere processtap één dag beschikbaar zijn. Dat is aanzienlijk meer dan nu het geval is in de procedure op het aanmeldcentrum, waar in geval van volledige afdoening van een asielaanvraag alle handelingen binnen 48 uur moeten zijn afgerond. Een processtap (zoals het voeren van een gehoor, of het opstellen van een zienswijze) zal op zichzelf niet meer dan één dag vergen. Dag 2 (voorbereiding op het nader gehoor), dag 4 (indienen van aanvullingen en correcties) en dag 6 (indienen van de zienswijze) van de algemene asielprocedure staan geheel ter beschikking van de rechtsbijstand, terwijl de rechtsbijstand in de huidige 48-uursprocedure slechts twee uur de tijd heeft voor de voorbereiding op het nader gehoor en drie uur voor het gecombineerd indienen van correcties en aanvullingen en indienen van de zienswijze. Ook de normtijden voor de advocatuur worden in de nieuwe situatie verhoogd. Wij verwijzen hiervoor naar de brief aan uw Kamer van 7 oktober jl. Tegelijkertijd heeft ook de IND meer tijd om haar werkzaamheden in de algemene asielprocedure te verrichten en eventuele kortdurende onderzoeken te doen indien dat nodig is. De enige reden waarom doorzending naar de verlengde asielprocedure nodig kan zijn, is als er nader onderzoek moet worden verricht. Dan volstaan de acht dagen in veel gevallen niet om tot een zorgvuldige beslissing te komen. Dat zal naar verwachting (volgens de ex ante-uitvoeringstoets in 60% van de gevallen) zo zijn.

De gemiddelde zorgvuldigheid van een beslissing in de algemene asielprocedure zal overigens niet alleen toenemen vanwege deze uitbreiding tot acht dagen, maar ook door de rust- en voorbereidingstermijn. Gedurende deze termijn kan de asielzoeker immers tot rust komen, worden

voorgelicht, spreken met zijn rechtsbijstandverlener, een medisch advies laten uitvoeren en kan al onderzoek naar de identiteit worden gestart. Tenslotte, in die gevallen dat de acht dagen niet toereikend zijn, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek nodig is, zal de zaak verder worden behandeld in de verlengde asielprocedure.

De algemene procedure zal in de toekomst, uitzonderingen daar gelaten, acht dagen zijn. Naar verwachting (volgens de ex ante-uitvoeringstoets) wordt 40% van de zaken dan afgedaan in de algemene asielprocedure. Ter vergelijking: de huidige aanmeldcentrumprocedure duurt, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, ongeveer 5 dagen (48 procedures) en daarin werd in 2008 gemiddeld 21% van de zaken afgedaan. In de periode januari 2009 tot en met oktober 2009 was dat 26%. De verlengde procedure zal acht weken korter worden dan de huidige vervolprocedure.

Wij rekenen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, wel degelijk op effecten op de snelheid van de procedures en de doorlooptijden. Uiteraard impliceert het feit dat in beginsel in alle gevallen alle processtappen reeds in de algemene asielprocedure worden gezet dat er een verschuiving van werkzaamheden naar de vóórkant van de procedure plaatsvindt. Er zullen echter in de nieuwe situatie in de verlengde procedure minder handelingen dan nu te verrichten zijn en daarbij wordt het proces beter ingericht waardoor er minder tijd «weglekt» om logistieke of planningsredenen. Dit levert naar verwachting acht weken tijds winst op. Ten eerste komt het verplichte (dubbele) nader gehoor nadat een asielzoeker is doorverwezen naar de vervolg asielprocedure in de toekomst te vervallen. Dit levert naar verwachting al vier weken tijds winst in de verlengde asielprocedure op. In de oude situatie werd voor het indienen van correcties en aanvullingen in de praktijk vier weken gegeven. Door ook deze processtap in alle gevallen al in de algemene asielprocedure af te ronden wordt nog eens vier weken tijds winst geboekt.

De leden van de CDA-, PvdA- en de VVD-fracties hebben gevraagd naar de aanpassing van het logistieke proces om sneller op asielaanvragen te kunnen beslissen en hebben voorts geïnformeerd hoe de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zullen uitwerken voor de IND. Naar aanleiding van deze vragen merken wij op dat de IND er allereerst zorg voor zal dragen dat de beschikbare capaciteit daar kan worden ingezet waar deze nodig is. Deels zal dat gebeuren door de fysieke capaciteit op de AC-locaties te verhogen. Hiermee is reeds een aanvang gemaakt. Anderzijds wordt gekeken naar mogelijkheden om, wanneer dit nodig blijkt, capaciteit op andere locaties (op afstand) in te kunnen zetten op werkzaamheden in het proces in de algemene asielprocedure. De IND zal het logistieke proces voorts zodanig aanpassen dat asielaanvragen zoveel mogelijk van begin tot eind op één locatie kunnen worden behandeld. Hiermee is reeds ervaring opgedaan tijdens de pilot AC-OC Integratie die heeft plaatsgevonden in AC Ter Apel. Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens een pilot Casemanagement die binnen het proces Asiel van de IND heeft plaatsgevonden, wordt op dit moment bezien op welke wijze op alle locaties het concept «zaaksverantwoordelijkheid» verder kan worden ingevoerd. Door één medewerker in beginsel verantwoordelijk te maken voor de gehele behandeling van een asielaanvraag inclusief het onderhouden van de contacten met de gemachtigde, kan de voortgang van de aanvraag veel beter worden gevolgd hetgeen een positief effect kan hebben op de doorlooptijd van de aanvraag. Een en ander past ook goed binnen de ratio van de Wet Dwangsom die ertoe dient om, zoveel mogelijk in overleg met de aanvrager, tijdig op aanvragen te beslissen. In de eerste helft van 2009 werd ongeveer 70% van de eerste aanvragen binnen de wettelijke termijn een beslissing genomen. Uiteraard wordt er altijd al naar gestreefd om het percentage asielaanvragen waarop binnen

de wettelijke termijn een beslissing wordt genomen zo hoog mogelijk te laten zijn. In dat kader kan de Wet Dwangsom een extra prikkel vormen voor de IND om tijdig te beslissen, omdat niet-tijdig beslissen sinds inwerkingtreding van deze Wet op 1 oktober jl. in sommige gevallen en meer dan voorheen kan leiden tot de plicht om een dwangsom te betalen. Getracht zal worden om dat zoveel mogelijk te voorkomen.

Het voorgaande kan voorts niet los worden gezien van de versnelling die de verbeterde procedure op zichzelf genomen al met zich meebrengt. Reeds eerder hebben wij aangegeven dat er in de nieuwe situatie een tijdswinst van acht weken wordt bereikt doordat alle nader gehoren in beginsel in de algemene asielprocedure worden afgenomen en asielzoekers tevens eventuele correcties en aanvullingen al in deze procedure indienen. Daarnaast verwachten wij dat ook andere elementen uit de verbeterde asielprocedure, bijvoorbeeld de mogelijkheid om onderzoeken zo vroeg mogelijk in de procedure – indien mogelijk reeds in de rust- en voorbereidingstermijn – op te starten, een versnelling in de procedure teweeg zullen brengen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of en zo ja binnen welke termijn wordt geëvalueerd wat het effect is van de extra tijd die de IND krijgt om een zorgvuldige beslissing te nemen op de aanvraag voor het verlenen van een vergunning asiel voor bepaalde tijd, antwoorden wij dat wij de uitwerking van deze wijziging uiteraard nauwgezet zullen monitoren. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd. De bedoelde effecten kunnen onder meer blijken uit de trends zoals deze worden gesignaleerd in de Rapportage Vreemdelingenketen.

Wij zien, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie en van de ChristenUnie, geen aanleiding voor het formuleren van een algemeen criterium ter beantwoording van de vraag of de asielaanvraag moet worden afgedaan in de algemene asielprocedure of in de verlengde asielprocedure. De ervaring met de thans bestaande procedure in het aanmeldcentrum is dat een inhoudelijk criterium niet nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling of ABRvS) heeft dit in haar jurisprudentie steeds geaccepteerd.¹ Uitgangspunt is en blijft, dat als een zaak zorgvuldig kan worden afgedaan (ingewilligd of afgewezen) in de algemene asielprocedure, dat dan zal gebeuren. Hét criterium voor afdoening in de algemene asielprocedure is dus of dit zorgvuldig kan. Het risico dat willekeur zal optreden bij de beantwoording van de vraag of de zaak wordt afgedaan in de algemene asielprocedure of in de verlengde asielprocedure of dat termijn- en instroomdruk hierop van invloed zal zijn, zien wij dan ook niet. Daar is thans geen sprake van en de kans dat dit zich na de hier voorgestelde aanpassing van de asielprocedure wel zal voordoen, wordt alleen maar kleiner. De asielprocedure zal immers in belangrijke mate verbeteren. Denk daarbij aan de langere rust- en voorbereidingstermijn, de mogelijkheid om in die termijn te worden voorgelicht door VWN en te worden voorbereid door rechtsbijstand en om onderzoek te verrichten naar de identiteit en nationaliteit en naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal, het zo vroeg mogelijk onderkennen van eventuele medische problemen en de verlenging van de procedure in het aanmeldcentrum. Voor het hanteren van een criterium bestaat na invoering van de nieuwe procedure dan ook nog minder aanleiding.

De verlenging naar acht dagen, in combinatie met de rust- en voorbereidingstermijn, vergroot, zo antwoorden wij de leden van de fractie van de ChristenUnie, de zorgvuldigheid van de asielprocedure omdat de asielzoeker beter voorbereid aan de procedure begint, er méér tijd is per processtap dan in de huidige AC-procedure en er meer ruimte is voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener. Hierdoor zullen naar verwach-

¹ ABRvS, 27 augustus 2001, AB 2002, 383 en RV 2001, 19.

ting meer zaken in de algemene asielprocedure kunnen worden afgedaan dan nu het geval is in de zogenaamde AC-procedure. Het is niet zo dat er in de toekomst zwaardere zaken in de snelle procedure zullen worden afgedaan dan nu het geval is. Net als nu is het enige criterium of er tot een zorgvuldige beslissing kan worden gekomen. Als er geen nader onderzoek nodig is, kan de zaak wel degelijk «zwaar» zijn maar toch worden afgedaan (in negatieve of positieve zin) in de algemene asielprocedure.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er op dat in alle gevallen het nader gehoor in het aanmeldcentrum zal worden afgenomen en vragen zich af of de correcties en aanvullingen op het eerste en nader gehoor niet binnen een te kort tijdsbestek zullen moeten plaatsvinden. Naar aanleiding van die vraag merken wij op dat de zorgvuldigheid in de nieuwe procedure op verschillende manieren wordt geborgd. Allereerst door de omstandigheid dat asielzoekers, anders dan nu, reeds in de rust- en voorbereidingstermijn door een advocaat worden voorbereid op de algemene asielprocedure. Daarnaast is er voor de asielzoeker en zijn advocaat meer tijd beschikbaar in de algemene asielprocedure en zal er in deze procedure zoveel mogelijk sprake zijn van continuïteit van de rechtsbijstand. Dat betekent dat een asielzoeker gedurende de gehele procedure, beginnende bij de rust- en voorbereidingstermijn, zoveel mogelijk door één advocaat wordt begeleid. Wanneer er wordt besloten om een asielaanvraag, nadat indiening van de correcties en aanvullingen op het nader gehoor in de algemene asielprocedure heeft plaatsgevonden, verder te behandelen in de verlengde asielprocedure, kunnen eventuele relevante aanvullingen die op een later tijdstip worden ingediend alsnog worden meegenomen bij de beslissing.

Indien de rechtsbijstand de gestelde termijnen overschrijdt wordt er, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie in beginsel «gewoon» beslist. Wel bestaat de mogelijkheid tot verlenging van die procedure tot veertien dagen. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA- en D66-fractie in welke «bepaalde gevallen» dat mogelijk is, merken wij op dat in het Vb 2000 zal worden geregeld dat dit slechts mogelijk zal worden in een aantal nauwkeurig omschreven situaties. Op deze wijze wordt geen afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van een procedure van in de meeste gevallen acht dagen, hetgeen zeer wenselijk is met het oog op de planbaarheid van de procedure.

De mogelijkheid tot verlenging is ten eerste wenselijk in gevallen waarin de termijnen voor de minister van Justitie ontoereikend zijn, tenzij het gaat om overschrijding die aan de minister kan worden toegerekend. Voorts is verlenging wenselijk in gevallen waarin de termijnen die de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener hebben worden overschreden en de asielzoeker een met redenen omkleed verzoek om verlenging heeft ingediend, tenzij de overschrijding aan hem kan worden toegerekend. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat sprake is van ziekte van de tolk en ondanks inspanningen een andere tolk niet tijdig beschikbaar is, (kortdurend) bezoek aan het ziekenhuis door de asielzoeker of, indien de asielzoeker zich in bewaring bevindt, bezoek aan de rechtbank voor een bewaringszitting.

In gevallen waarin geen met redenen omkleed verzoek om verlenging is ingediend, of waarin naar aanleiding van een dergelijk verzoek is geconcludeerd dat de overschrijding aan de betreffende vreemdeling kan worden toegerekend, moet – zo antwoorden wij de leden van het CDA-fractie – worden aangenomen dat op zorgvuldige wijze binnen de normale termijnen kan worden beslist. De mogelijkheid tot verlenging bestaat ook indien naar het oordeel van de minister nader onderzoek naar de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling noodzakelijk is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat in een later stadium

alsnog reisof identiteitspapieren worden overgelegd en onderzoek naar de authenticiteit daarvan in de rede ligt.

De algemene asielprocedure kan eveneens worden verlengd in gevallen waarin de vreemdeling zijn eerder tijdens de procedure afgelegde verklaringen essentieel wijzigt dan wel aanvult. In de huidige praktijk kan de IND in deze gevallen besluiten de procedure in het aanmeldcentrum opnieuw te laten beginnen. Het kan zowel gaan om gevallen waarin de vreemdeling bijvoorbeeld zijn leeftijd, identiteit, nationaliteit of reisroute essentieel wijzigt als om gevallen waarin de vreemdeling zijn inhoudelijke relaas essentieel wijzigt dan wel aanvult, dat wil zeggen een wijziging of aanvulling van het relaas die een geheel nieuwe toetsing met zich meebrengt en waarbij derhalve ook opnieuw gehoord moet worden. In deze gevallen is de verlenging van de procedure aan de vreemdeling zelf toe te rekenen. Overigens wordt, indien de vreemdeling zijn verklaringen in een laat stadium wijzigt, eerst bezien of de aanvraag wegens ongeloofwaardigheid binnen de algemene asielprocedure kan worden afgedaan. Door de verlenging blijft de mogelijkheid tot afdoening van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum behouden. Of de asielaanvraag daadwerkelijk in die procedure wordt afgedaan wordt bepaald door de vraag of zorgvuldige afdoening binnen het gegeven tijdsbestek mogelijk is.

De leden van de D66-fractie hebben voorts gevraagd hoe de verlenging van de algemene asielprocedure tot maximaal veertien dagen zich verhoudt tot het bepaalde in de artikelen 42, vierde lid, en 43 van de Vw 2000. Deze bepalingen handelen over verlenging van de termijn waarbinnen een beschikking moet worden gegeven en niet over verlenging van de algemene asielprocedure en zien voorts niet op opgelopen vertraging in de betreffende procedure maar zijn in andere, zeer specifieke en meer algemene, omstandigheden van toepassing. Te weten indien:

- naar het oordeel van de Minister voor de beoordeling van de aanvraag, advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is (artikel 42, vierde lid), of indien:
- naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op één van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden toegewezen;
- naar verwachting de situatie in het land van herkomst op grond waarvan ingevolge artikel 29 de aanvraag kan worden toegewezen, van korte duur zal zijn, of,
- het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of uit een bepaalde regio zo groot is, dat Onze Minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven (artikel 43).

2.3 Voorlichting en voorbereiding door rechtsbijstand

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie uiten hun zorg over de vraag of de verlenging van de AC-procedure daadwerkelijk meer ruimte biedt aan de rechtsbijstand. Zij stellen onder meer vragen over de mogelijkheid die asielzoekers zal worden geboden om tijdens de rust- en voorbereidingstermijn naar hun advocaat te reizen, over het aantal uren rechtsbijstand dat aan de asielzoeker zal worden gegeven, over de middelen die beschikbaar zullen worden gesteld voor voorlichting en bijstand en over de continuïteit van de rechtsbijstand in de procedure. Voorts wordt de vraag opgeworpen in hoeverre er instemming is van de bij het overleg over de vergoedingen rechtsbijstand betrokken advocaten over de invulling die nu door de staatssecretaris van Justitie in haar brief van 7 oktober 2009 wordt voorgesteld.

Naar aanleiding van deze vraag merken wij op dat in de genoemde brief van 7 oktober jl. uiteen is gezet hoe rechtsbijstandverlening aan asielzoekers in de toekomst vorm zal worden gegeven. Bij volledige afdoening van een asielverzoek in de algemene asielprocedure kan er een maximum van 12 punten (dit zijn 12 uren) worden toegekend. Zaken die in een eerder stadium worden doorverwezen of ingewilligd vereisen minder rechtsbijstand. Het gemiddeld aantal punten dat wordt toegekend is 8. Dit is een substantiële toename ten opzichte van het aantal uren rechtsbijstand dat in de huidige procedure in het aanmeldcentrum wordt gegeven, dat gemaximeerd is op 5. Hiermee wordt recht gedaan aan de uitbreiding van de taken van rechtsbijstand, onder meer door hun rol in de rusten voorbereidingstermijn, en het streven naar verbetering van kwaliteit en zorgvuldigheid van de asielprocedure. Voorts is in de brief van 7 oktober jl. uiteen gezet dat door het de asielzoeker toe te staan in de rust- en voorbereidingstermijn naar zijn advocaat te reizen, en de voorbereiding op het nader gehoor door een spreekuurvoorziening te laten doen, er een hoge mate van continuïteit mogelijk wordt. Onder meer hierdoor is het mogelijk om te komen tot een situatie waarin een asielzoeker merendeels door één en dezelfde advocaat wordt bijgestaan. Dit zal de vertrouwensband vergroten en de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening ten goede komen.

Wij zien geen overwegende bezwaren tegen het laten reizen van de asielzoeker in deze fase van de procedure. Het risico op «verdwijnen» is gering, want de asielzoeker heeft daar geen enkel belang bij. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook in de huidige situatie de asielzoeker vrij is de Tijdelijke Nood Voorziening (TNV) op ieder moment te verlaten, maar dit nauwelijks gebeurt. Uiteraard zal de asielzoeker worden bijgestaan, indien nodig, zodat hij probleemloos zijn advocaat kan bereiken. Het streven is dan om zodanig te plannen dat de advocaat die is bezocht tijdens de rust- en voorbereidingstermijn op dag 4 (correcties en aanvullingen) en dag 6 (zienswijze) van de procedure naar de asielzoeker toegaat. Wij hebben hiermee het advies van de projectgroep «Uren rechtsbijstand» overgenomen en dit ook nog in een mondeling overleg met leden van deze projectgroep doorgesproken. Wij achten dit een verantwoorde uitbreiding van de uren rechtsbijstand die de zorgvuldigheid en kwaliteit van de asielprocedure ten goede komt en de rechtsbijstand in de asielprocedure optimaliseert.

2.4 Aanmeldcentrum Schiphol

De leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie, de GroenLinks-fractie, de ChristenUnie-fractie en de D66-fractie signaleren en betreuren dat de rust- en voorbereidingstermijn de komende jaren nog niet mogelijk is op AC Schiphol. Deze leden vragen, kort gezegd, op welke wijze kan worden voorkomen dat de asielzoekers die zich op Schiphol aanmelden in een nadeliger procedure terecht komen, en vragen voorts op welke termijn de voorzieningen in het AC Schiphol wel op orde zullen zijn en hoe zich dit verhoudt tot de beoogde inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts welke regels gelden ten aanzien van de gesloten opvangcentrum procedure (GOC-procedure)? Hoe lang verblijven asielzoekers gemiddeld in een GOC totdat een beslissing op het asielverzoek genomen wordt? Wij beantwoorden deze vragen als volgt.

Er wordt naar gestreefd om de procedure die in AC Schiphol geldt, zoveel mogelijk gelijk te laten zijn aan de procedure die geldt in de overige AC's. Hoewel de nieuwe termijnen van de nieuwe algemene asielprocedure gelijktijdig in alle AC's zullen worden ingevoerd, zal er voor AC Schiphol geen rust- en voorbereidingstermijn gelden totdat daarvoor voldoende voorzieningen zijn. Bij de bouw van het nieuwe Justitiecomplex op de

luchthaven Schiphol, dat naar verwachting in 2012 gereed zal zijn, wordt hiermee rekening gehouden. Ook in de regelgeving zal rekening worden gehouden met een wijziging van de situatie op AC Schiphol na het gereed komen van de nieuwbouw.

Het verschil in de procedure vloeit voort uit het feit dat in AC Schiphol asielaanvragen worden behandeld van asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en aan wie een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd. Wij wijzen er in dit verband volledigheidshalve op dat Nederland in het kader van Schengen de verplichting heeft om personen die niet voldoen aan de (Schengen-)voorwaarden voor toegang, niet tot het Schengengebied toe te laten. Dit is niet het geval bij asielzoekers die in een van de AC's in het land in de procedure worden opgenomen. Overigens zal het, totdat ook voor AC Schiphol een rust- en voorbereidingstermijn gaat gelden, niet in alle gevallen mogelijk zijn om het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden in AC Schiphol. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien eerst tijdens de asielprocedure blijkt dat sprake is van relevante persoonlijke aspecten, bijvoorbeeld medische omstandigheden, die aanleiding geven tot nader onderzoek. Indien deze aspecten tijdens een rust- en voorbereidingstermijn zouden zijn gebleken, zou de aanvraag, ten volle rekening houdend met deze persoonlijke aspecten, mogelijk wel binnen de termijn van de algemene asielprocedure kunnen worden afgedaan. Op deze wijze wordt voorkomen dat asielzoekers die in AC Schiphol een asielaanvraag indienen in een nadelige positie komen te verkeren.

In het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) wordt in overleg met alle betrokken ketenpartners bezien op welke wijze de algemene asielprocedure in AC Schiphol vormgegeven zal worden in de nieuwe situatie, met name in de overgangssituatie waarin nog geen rust- en voorbereidingstermijn voor AC Schiphol geldt.

Beleidsmatig is het mogelijk om asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en aan wie de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 van de Vw 2000 is opgelegd, vanuit de AC-procedure over te plaatsen naar de grenslogies waar de asielzoeker de verdere asielprocedure doorloopt. Dit wordt in de praktijk de zogenaamde GOC-procedure genoemd. Deze procedure is nader uitgewerkt in C12/2.2.1 van de Vc 2000, waarin is geregeld dat indien de asielaanvraag niet in het AC kan worden afgewezen maar de asielzoeker zijn identiteit of nationaliteit niet aanneemelijk heeft kunnen maken en nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, asielrelaas of overgelegde documenten nodig is, de maatregel op grond van artikel 6 Vw 2000 in beginsel mag worden voortgezet indien dit onderzoek naar verwachting binnen zes weken kan zijn afgerond. Als het onderzoek niet binnen zes weken is afgerond zal steeds een belangenafweging gemaakt worden omtrent de voortzetting van de maatregel. De maatregel zal in beginsel worden opgeheven, tenzij sprake is van gedragingen of omstandigheden die in de invloedssfeer van de vreemdeling liggen en die aanleiding geven de maatregel voort te zetten.

Daarnaast is het op grond van dezelfde paragraaf in de Vc 2000 mogelijk om de bewaring op grond van artikel 6 Vw 2000 voort te zetten in gevallen waarin er bijvoorbeeld sprake is van misbruik van de asielprocedure, de toegang is geweigerd op openbare orde gronden, er sprake is van een Dublinclaim, er een claim gelegd is bij de aanvoerende maatschappij, of wanneer vermoedelijk artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden tegen- geworpen. Het gaat hier dus om gevallen waarin er een groot belang is om de toegangsweigering effectief in stand te houden, ofwel omdat de aanwezigheid van betrokkene in Nederland onwenselijk is, ofwel omdat het vertrek relatief eenvoudig te realiseren is. Deze mogelijkheid achten wij van groot belang omdat hierdoor veel personen, bijvoorbeeld in het geval van een Dublinclaim of een claim op de vervoerder kunnen worden uitgezet en niet de mogelijkheid krijgen Nederlands grondgebied te betreden met als risico dat zij zich zullen onttrekken aan het toezicht.

De duur van de hier beschreven (GOC-)procedure is als hoofdregel gemaximeerd tot een periode van zes weken. Slechts in de genoemde gevallen kan deze procedure worden voortgezet waarbij steeds een belangenafweging plaatsvindt. Daarbij kan de voortzetting van de maatregel, naast de toetsing van rechtswege, op ieder moment op verzoek van de vreemdeling door de rechter worden getoetst.

2.5 Vertrek(termijn)

Een van de verbetermaatregelen betreft het geven van een vertrektermijn van vier weken aan asielzoekers van wie de asielaanvraag in de procedure in het aanmeldcentrum is afgewezen en het geven van rechtmatig verblijf en opvang gedurende deze termijn. In de huidige situatie mag bij instelling van beroep na een afwijzing in de AC-procedure indien een voorlopige voorziening wordt gevraagd tegen de voorgenomen uitzetting de beslissing daarop in beginsel in Nederland worden afgewacht. In deze periode heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf en dus geen recht op opvang, maar zal hij in beginsel ook niet worden uitgezet. Deze situatie wordt onwenselijk geacht. Daarom wordt de vertrektermijn voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in de procedure in het aanmeldcentrum is afgewezen in dit voorstel gesteld op vier weken. Gedurende deze vertrektermijn worden deze asielzoekers opgevangen, hetgeen ten goede kan komen aan de terugkeer omdat de vreemdeling daardoor in het zicht van de overheid blijft. Het is, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, dus niet zo dat de huidige vertrektermijn bij nader inzien onredelijk werd geacht, want er wordt terecht van uit gegaan dat het perspectief gericht moet zijn op terugkeer, echter nu de beslissing op een verzoek om een voorlopige voorziening tóch mag worden afgewacht acht de regering het wenselijk expliciet te regelen dat gedurende deze termijn rechtmatig verblijf tijdens de vertrektermijn en opvang wordt geboden.

Aan het hoger beroep wordt, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, net als thans geen schorsende werking toegekend. Bij de totstandkoming van de Vw 2000 werd er vanuit gegaan dat de mogelijkheid voor de rechtbank om rekening te houden met nieuwe feiten en omstandigheden voldoende waarborgt dat de uitzetting van de vreemdeling in overeenstemming is met het recht (Kamerstukken II 1999/200, 26 732, nr. 7, p. 9). Nu deze ex nunc-beoordeling met deze voorstellen aanzienlijk wordt verbeterd, geldt dit argument na invoering van het onderhavige voorstel temeer. Gelet hierop zien wij – zo antwoorden we de leden van de SP-fractie – ook geen aanleiding om hangende hoger beroep opvang te bieden.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of er een mogelijkheid bestaat om deze periode te verlengen in afwachting van een beslissing van de rechtbank op beroep of aanvraag voorlopige voorziening, antwoorden wij dat dit niet het geval is. Dit is niet nodig en zou bovendien, gezien de gewenste snelle afdoening, een onjuist signaal geven. Door de koppeling van de opvang aan de vertrektermijn blijft het spoedeisend belang voor de behandeling van het beroep door de rechtbank behouden. De Raad voor de Rechtspraak heeft aangegeven dat hieruit een voldoende spoedeisend belang volgt om de toekomstige algemene asielzaken zoveel mogelijk op dezelfde wijze als de huidige AC-zaken te blijven behandelen.

Uit de Procesregeling Bestuursrecht 2008 van de rechtbanken (artikel 36 t/m 41) en de bijlage bij hoofdstuk 11 van deze regeling blijkt, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, dat in AC-zaken binnen ongeveer drie weken na indiening van het verzoek uitspraak wordt gedaan.

De leden van de SP-fractie vragen voorts waar de opvang zal worden geboden. Deze zal gedurende de vertrektermijn van vier weken worden geboden in een asielzoekerscentrum evenals dit geldt voor andere categorieën asielzoekers waarvan de aanvraag niet in de algemene asielprocedure kan worden afgedaan. Wij delen de mening van de leden van de SP-fractie dat er naar gestreefd moet worden de asielzoeker, binnen het geldende opvangmodel dat met de verbeterde asielprocedure samenhangt, zo min mogelijk te laten verhuizen en tevens dat de reistijden voor de asielzoeker zo kort mogelijk moeten zijn.

Uitgangspunt is dan ook dat de asielzoeker gedurende de algemene asielprocedure in een procesopvanglocatie verblijft nabij de locatie waar de procedure wordt doorlopen. De rusten voorbereidingslocatie zal in beginsel in dezelfde regio liggen als waar de asielzoeker zijn algemene asielprocedure doorloopt. Tevens wordt bezien in hoeverre het creëren van afdelingen met verschillende fasegerichte opvang op één locatie de noodzaak tot verhuizen kan beperken.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de regering de tegenwerping beoordeelt dat de door de regering «onwenselijk geachte situatie» – te weten het recht van asielzoekers om in Nederland te verblijven zonder dat zij een recht op opvang hebben – slechts wordt uitgesteld en niet wordt voorkomen. In het advies van de Raad voor de Rechtspraak in het kader van de ex-ante uitvoeringstoets van deze voorstellen gaf de Raad, zoals hiervoor al opgemerkt, aan dat met een vertrektermijn van vier weken na afwijzing in de algemene asielprocedure er een spoedeisend belang is voor de rechter om snel uitspraak te doen. Daarom zal in het overgrote deel van de zaken de uitspraak binnen vier weken worden gedaan. Het is niet zo dat hierna alsnog de situatie ontstaat dat asielzoekers rechtmatig verblijf hebben zonder recht op opvang. Immers, het rechtmatig verblijf eindigt na afwijzing in de algemene asielprocedure. Mocht de afwijzende beslissing in stand blijven vervalt na ommekomst van de vertrektermijn dus ook het recht op opvang. Mocht er nog geen sprake zijn van een rechterlijke uitspraak na vier weken dan eindigt ook het recht op opvang aangezien er geen rechtmatig verblijf is. Indien er sprake is van een toegewezen voorlopige voorziening is er wél rechtmatig verblijf en ook recht op opvang.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat uitgeprocedeerde asielzoekers met rechtmatig verblijf en (ex-)asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op basis van een procedure voor een reguliere verblijfsvergunning (bijvoorbeeld op medische gronden) in hoofdzaak de bevolking van de gemeentelijke noodopvangvoorzieningen vormen. Zij wijzen erop dat in het bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat de noodopvangvoorzieningen zullen worden gesloten en dat het op straat terechtkomen van vreemdelingen tot een minimum zal worden beperkt. Op de vraag van deze leden of de regering denkt dat het bestuursakkoord overeind blijft nu aan bovengenoemde groepen geen opvang van rijkswege zal worden verstrekt, antwoorden wij dat in het bestuursakkoord is afgesproken dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terechtkomen, met de bijbehorende maatschappelijk ongewenste gevolgen. Ook is erkend dat er van een 100% sluitende aanpak geen sprake kan zijn, gelet op de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om aan de vertrekplicht te voldoen. Om deze reden hebben wij onder meer besloten dat asielzoekers van wie de asiel-aanvraag wordt afgewezen in de algemene asielprocedure nog vier weken opvang krijgen. Voorts zal het wetgevingstraject met betrekking tot de nieuwe asielprocedure naar verwachting halverwege volgend jaar voltooid zijn. Deze nieuwe asielprocedure is erop gericht de asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken én vervolgaanvragen te voor-

komen. Vergroting van de zorgvuldigheid en versnelling van de asielprocedure kan de redenen voor het indienen van tweede of volgende asielaanvragen en voor reguliere aanvragen wegnemen. Dit wordt ook bevorderd door het zoveel mogelijk in de asielprocedure meenemen van bijzondere aspecten (waarbij – bijvoorbeeld – valt te denken aan medische omstandigheden en het slachtofferschap mensenhandel), dan wel aparte procedures daarover zoveel mogelijk parallel aan de asielprocedure te laten verlopen. Verder wordt het indienen van vervolgaanvragen zoveel mogelijk voorkomen door uitzettingsbeletselen waar mogelijk in de (eerste) asielprocedure mee te nemen en enkele procedurele versoberingen door te voeren.

Tot slot zullen wij uw Kamer voor het einde van het jaar berichten over de uitvoering van de motie van het lid Spekman waarin wordt verzocht om onder voorwaarden opvang te realiseren voor ex-asielzoekers met een medische procedure. Met de maatregelen die zijn genomen en die zijn aangekondigd zal voor de belangrijkste groepen rechtmatig verblijvenden waar gemeenten in het verleden mee te maken hadden een adequate oplossing komen, hetgeen de noodzaak voor het verlenen van noodopvang wegneemt. Het bestuursakkoord staat dan ook nog steeds overeind, hetgeen ook is bevestigd in het Bestuurlijk Overleg met de VNG dat op 3 september jl. plaatsvond.

De leden van de SP-fractie wijzen er voorts op dat de groep met rechtmatig verblijf geen homogene groep is en deze leden kunnen zich voorstellen dat verschillende categorieën een verschillende mate van opvang wordt geboden. Als het gaat om de problematiek rondom rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op opvang, zien wij inderdaad aanleiding om bij het zoeken naar oplossingen onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën vreemdelingen. Zo hebben wij voor wat betreft asielzoekers die in het kader van de Algemene Asielprocedure direct in het aanmeldcentrum een afwijzing ontvangen op het asielverzoek, de keuze gemaakt een vorm van opvang te realiseren middels het verlenen van een vertrektermijn van 28 dagen. Gedurende deze periode kan een eventueel ingediend beroep en verzoek om een voorlopige voorziening worden behandeld, zodat kan worden voorkomen dat asielzoekers die beroep instellen de behandeling van hun beroep op straat moeten afwachten.

Als het gaat om ex-asielzoekers met een reguliere vervolprocedure geldt als uitgangspunt dat aan een reguliere procedure geen opvang verbonden is. Een reguliere procedure dient in beginsel in het land van herkomst opgestart te worden door het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Uitgeprocedeerde asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen, zijn feitelijk niet anders dan andere vreemdelingen die op reguliere gronden toegang tot Nederland willen, behalve dat zij door niet aan hun vertrekplicht te voldoen de overheid voor een *fait accompli* stellen. Overwogen wordt nu om naar aanleiding van de motie Spekman voor medische aanvragen van ex-asielzoekers onder strikt voorwaarden een uitzondering te maken op deze hoofdregel. De mogelijk ernstige medische omstandigheden die bij terugkeer naar het land van herkomst zouden kunnen leiden tot een medische noodsituatie, zou voor de betreffende aanvragers een dergelijke uitzondering kunnen rechtvaardigen.

De termijn van vier weken waarbinnen de vreemdeling het land dient te verlaten, is, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie, niet te ruim. Deze termijn is, ook indien de betreffende vreemdelingen niet in beroep gaan, juist noodzakelijk om de mogelijkheid tot terugkeer te maximaliseren. Het uitgangspunt binnen het terugkeerbeleid is zelfstandig vertrek. De vertrektermijn geeft de afgewezen asielzoeker de mogelijkheid dit vertrek te realiseren. Ook geeft deze termijn de Dienst Terugkeer en Vertrek de mogelijkheid al het nodige te ondernemen om het vertrek van

de afgewezen asielzoeker voor te bereiden. Mocht de afgewezen asielzoeker wel in beroep gaan dan zal in het overgrote deel van de zaken de procedure binnen de vertrektermijn zijn afgerond.

Met betrekking tot het tegengaan van de mogelijkheid dat vreemdelingen hun uitzetting frustreren, de door de leden van de SGP-fractie bedoelde uitwisseling van «bad practices» tijdens de vertrektermijn, wordt verwezen naar een pilot die is gestart waarbij aan bepaalde vreemdelingen kort na aankomst op het uitzetcentrum wordt gevraagd om binnen een beperkte periode alles mee te delen omtrent een mogelijke verblijfsaanvraag. Indien binnen deze periode een herhaalde aanvraag wordt ingediend, zal de IND zich inspannen deze voor de geplande vlucht af te handelen. Laat de betrokken vreemdeling dat na en wordt na deze periode toch een (herhaalde asiel-)aanvraag ingediend, dan gaat de geplande uitzetting in principe gewoon door.

2.6 Herhaalde aanvragen, rechterlijke toetsing (Initiatiefvoorstel van wet Pechtold/Van der Ham)

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie het aangepaste artikel 83 van de Vw 2000 een aanzienlijke verbetering achten en ons standpunt delen dat volle toetsing (zoals voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel Pechtold/Van der Ham, Kamerstukken II 2007/08, 30 830) niet het goede antwoord is in de discussie over de vraag of de rechterlijke toets in asielzaken te mager is uitgevallen. Ook de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie hebben de verruiming van de mogelijkheid om later opgetreden uitzettingsbeletselen in een lopende procedure mee te nemen verwelkomd.

De leden van de CDA-fractie, de fractie van de ChristenUnie en de fractie van de SP stellen de vraag of met de wijziging van artikel 83 van de Vw 2000 zal worden voldaan aan de eis van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de rechter bij de behandeling van het beroep een «full and ex nunc assessment» moet geven. Deze vraag beantwoorden wij bevestigend. We gaan ervan uit dat met de voorgestelde verruiming van het huidige toetsingskader van artikel 83 van de Vw 2000, en daarmee de uitbreiding van de mogelijkheden om nieuwe feiten en omstandigheden en nieuw beleid in de beroepsprocedure mee te nemen, de bestaande toetsing door de rechtbank van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in belangrijke mate wordt versterkt. Het staat de vreemdeling, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, uiteraard vrij een procedure in te stellen bij het EHRM. De kans op «doorprocederen» is dan ook altijd aanwezig. Wij rekenen er echter op dat een dergelijke procedure na invoering van dit wetsvoorstel nog minder kansrijk zal zijn dan deze thans reeds – doorgaans – is.

In dit verband wijzen wij er voorts op dat ook de Afdeling zich – blijkens haar jurisprudentie – ten volle bewust is van het belang van een toetsing die voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het EVRM. In dit verband wijzen wij onder meer op de recente uitspraak van 21 juli 2009¹, waarin is overwogen dat bij de toetsing door de rechter van het standpunt van de staatssecretaris omtrent het realiteitsgehalte van de door de vreemdeling aan de niet ongeloofwaardig geachte feiten en omstandigheden ontleende vermoedens over wat hem bij terugkeer naar het land van herkomst te wachten staat, voor een terughoudende toetsing geen plaats is. Die vermoedens maken immers deel uit van de door de vreemdeling op die

¹ ABRvS, 21 juli 2009, zaak nr. 200805962/1, JV 2009/378, LJN: BJ3621.

feiten en omstandigheden gebaseerde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag voor schending jegens hem van artikel 3 van het EVRM.

De leden van de CDA-fractie constateren dat een van de hoofddoelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel is dat met de nieuwe procedure het indienen van herhaalde aanvragen zoveel mogelijk wordt beperkt. Deze leden zien echter het liefst dat het indienen van herhaalde aanvragen geheel tot de onmogelijkheden gaat behoren en zijn van mening dat eventuele nationaal- of internationaalrechtelijke belemmeringen waardoor indiening van zulke verzoeken niet kan worden tegengegaan, moeten worden opgeheven.

Ook in dit verband wijzen wij erop dat we ervan uitgaan dat met het voorgestelde pakket van maatregelen het indienen van herhaalde aanvragen in belangrijke mate zal worden voorkomen. Dit kan en zal echter niet geheel onmogelijk worden gemaakt. In zijn algemeenheid geldt dat op grond van de bepalingen in de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het indienen van een aanvraag niet kan worden belet. Het buiten beschouwing laten van aan een herhaalde aanvraag ten grondslag gelegde gegevens en argumenten in bepaalde omstandigheden kan er in bepaalde omstandigheden toe leiden dat uitzetting in strijd komt met het beginsel van non-refoulement, indien de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling. Dat zou – uiteraard – niet acceptabel zijn.

Bovendien moet op grond van artikel 32 van de Procedurerichtlijn¹ bij een opvolgende asielaanvraag steeds worden onderzocht of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn. Indien dat niet het geval is kan de aanvraag versneld worden afgedaan en kan de aanvraag eventueel niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit komt overeen met het Nederlandse stelsel. Wij achten het van belang om dit stelsel te handhaven. De ratio ervan is dat herhaalde aanvragen, die zijn gestoeld op dezelfde gronden als de eerste aanvraag, niet tot een onnodige herhaling van zetten binnen de procedure mogen leiden, maar dat gegevens op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat sinds de eerste aanvraag de situatie in het land van herkomst of de persoonlijke situatie van de vreemdeling is gewijzigd, waardoor hij bij terugkeer in het land van herkomst alsnog risico's zou kunnen lopen die asielrechtelijke bescherming rechtvaardigen, wel kunnen worden betrokken. Om deze reden zijn wij niet bereid om een initiatief te nemen tot wijziging van de Richtlijn op dit punt. Net als Nederland zijn overigens ook de overige EU-landen gebonden aan de Procedurerichtlijn. Ook deze landen moeten dus voldoen aan de hiervoor genoemde procedurewaarborgen.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de aanpassing van artikel 83 van de Vw 2000 de asielzoeker die de terugkeer op onterechte gronden probeert uit te stellen er niet van zal weerhouden een hernieuwde asielaanvraag in te dienen en zouden graag een toelichting van de regering willen krijgen hoe het uitstellen van terugkeer op onterechte gronden met deze nieuwe maatregelen precies wordt voorkomen. Zij vragen zich af of niet de situatie zal ontstaan dat de procedure aan de voorkant wordt verlengd terwijl er geen garanties zijn dat het opstapelen van procedures wordt voorkomen.

Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de CDA-fractie als is aangegeven, kan het indienen van een herhaalde aanvraag niet volledig worden voorkomen. Wij verwachten echter wel dat de met dit voorstel beoogde verbetering van de asielprocedure de noodzaak tot het indienen van

¹ Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingstatus (PbEU L 326).

herhaalde aanvragen in belangrijke mate zal doen verminderen. Wij wijzen daarbij nogmaals op:

- de rust- en voorbereidingstermijn voorafgaand aan de procedure en de bijstand door VWN en rechtsbijstand in die periode;
- de mogelijkheid om in die periode al onderzoek te verrichten naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal;
- het zo vroeg mogelijk onderkennen van medische aspecten;
- de verlenging van de procedure in het aanmeldcentrum, waardoor er meer tijd is voor rechtsbijstand en de IND;
- de verruiming van de ex nunc-toetsing waardoor het mogelijk wordt dat de rechter in beroep rekening houdt met alle relevante omstandigheden en wijzigingen van het recht.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar de toepasbaarheid van artikel 4:6 van de Awb. Wanneer de vreemdeling bij een tweede of volgende aanvraag geen nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden aanvoert, en die kans zal na invoering van de nieuwe procedure als gezegd groter zijn, kan deze aanvraag inderdaad snel worden afgedaan met een verwijzing naar dit artikel. Het doen van een herhaalde asielaanvraag zal ook nog eens minder aantrekkelijk zijn doordat er procedurele versoeringen zullen worden aangebracht, zoals bijvoorbeeld het niet toekennen van een rust- en voorbereidingstermijn en het niet afnemen van een eerste gehoor. De procedure wordt in deze gevallen dus nog sneller, voor zover de zorgvuldigheid dat toelaat.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie welke inspanningen de regering verricht om het aantal herhaalde asielaanvragen dat op het laatste moment wordt ingediend te beperken, antwoorden wij dan ook dat, zoals hierboven reeds toegelicht, met de verruimde ex nunc toetsing door de rechter en het beoordelen van nieuwe feiten en omstandigheden door de IND vóórdat de zaak bij de rechter komt, er nog minder grond zal zijn voor vreemdelingen om een tweede of volgende aanvraag in te dienen. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie of er een vastgestelde termijn is in aanloop naar de daadwerkelijke uitzetting waarop de vreemdeling wordt gevraagd naar nieuwe en relevante omstandigheden, zodat latere aanvragen eenvoudig kunnen worden afgehandeld, wijzen wij er nogmaals op dat een pilot is gestart waarbij aan de vreemdeling kort na aankomst op het uitzetcentrum wordt gevraagd om binnen een beperkte periode alles mee te delen omtrent een mogelijke verblijfsaanvraag. Indien binnen deze periode een herhaalde aanvraag wordt ingediend, zal de IND zich inspannen deze voor de geplande vlucht af te handelen. Laat de betrokken vreemdeling dat na en wordt na deze periode toch een herhaalde asielaanvraag kenbaar gemaakt, dan gaat de geplande uitzetting in principe gewoon door.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarom er geen aandacht is voor de marginale toets van de Afdeling en de bezwaren die hiertegen, ook bij vreemdelingenrechtshouders, bestaan en hebben ons voorts gevraagd het initiatiefvoorstel Pechtold/Van der Ham te betrekken bij de nieuwe opzet van de asielprocedure. Een volle rechterlijke toetsing is naar de mening van de leden van de SP-fractie van groot belang, vooral ook omdat de situatie en omstandigheden in korte tijd kunnen wijzigen. Het toetsen in vreemdelingenzaken aan de situatie en omstandigheden van dat moment is volgens deze leden een voorwaarde om een oordeel te kunnen geven over de voor de vreemdeling te verwachten omstandigheden bij uitzetting. Ook de leden van de PvdA-fractie vernemen graag uitgebreider dan nu in de memorie van toelichting staat de argumenten van de regering waarom niet wordt gekozen voor een ruimere beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de rechter. De

leden van de GroenLinks-fractie wijzen er eveneens op de volle toetsing niet terug te zien in het voorgestelde artikel 83 van de Vw 2000. Volle toetsing komt volgens de leden van deze fractie niet alleen tegemoet aan het rechtsgevoel, maar kan er ook aan bijdragen dat het aantal klachten bij het EHRM tot een minimum wordt beperkt. Zij vragen naar de argumenten om volle toetsing uit te sluiten.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat met de voorstellen zoals deze thans zijn geformuleerd weliswaar in een ex nunc-toetsing wordt voorzien, maar onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan het eerste element van de vereiste «full and ex nunc assessment». Verdere verbetering, zo menen ook zij, kan gevonden kan worden in het initiatiefvoorstel Pechtold/Van der Ham, in het bijzonder in de daarin vervatte volle toetsing.

Zij ontvangen tevens graag een reactie van de regering op hun standpunt dat aanpassing van de Nederlandse wetgeving om te voldoen aan een uitspraak van het EHRM een *second best* optie is en dat Nederland het EVRM-proof zijn van haar wetten niet slechts als streven zou moeten formuleren, maar de lat bij het voldoen aan de normen die voortvloeien uit mensenrechtelijke verdragen hoger zou moeten leggen.

De leden van de D66-fractie stellen voorts dat in de ogen van een verscheidenheid aan non-gouvernementele en internationale organisaties, Nederlandse rechters en onderzoekers en anderen een vollere toetsing, zoals voorgesteld in genoemd initiatiefvoorstel, wél wenselijk is. Ook omdat de kritiek van onder andere non-gouvernementele organisaties over de asielprocedure blijktens de memorie van toelichting mede ten grondslag ligt aan onderhavig wetsvoorstel, brengen deze leden die specifieke kritiek expliciet onder de aandacht van de regering. Zij ontvangen daar tevens graag een nadere reactie op. Wordt volledig tegemoetgekomen aan deze kritiek?

Naar aanleiding van deze vragen herhalen wij dat met het initiatiefvoorstel Pechtold/Van der Ham, dat de rechtbank opdraagt de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas «vol» te toetsen, naar ons oordeel niet het goede antwoord is in de discussie over de vraag of de rechterlijke toets in asielzaken te mager is uitgevallen. Dat kritiek van onder andere non-gouvernementele organisaties over de asielprocedure blijktens de memorie van toelichting mede ten grondslag ligt aan het onderhavig wetsvoorstel, betekent, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie en de leden van de SP-fractie die in een iets andere context op de standpunten van de mensenrechtenorganisaties hebben gewezen, nog niet dat wij daaraan ten volle tegemoet kunnen komen. Er is goed geluisterd naar de kritiek en de wensen van de betreffende organisaties, maar het is onze verantwoordelijkheid om het asielstelsel in Nederland zorgvuldig, efficiënt en toekomstbestendig te houden. Ook andere belangen spelen daarbij een rol. De inbreng van de verschillende organisaties is steeds afgewogen tegen het doel van een zorgvuldiger en snellere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid. Uiteraard dient steeds te worden voldaan aan de vereisten van het EVRM. Wij rekenen er echter op met deze voorstellen ruim binnen deze bandbreedte te blijven.

In aanvulling op hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of met de voorgestelde wijziging van artikel 83 van de Vw 2000 voldoende zal worden voldaan aan de eis van «full and ex nunc assessment», wijzen wij er nogmaals op dat wij van mening zijn dat de voorgestelde aanpassing van de asielprocedure een stevig en evenwichtig pakket van maatregelen bevat die de asielprocedure in belangrijke mate verbeteren. In dit verband wijzen wij nogmaals op de rust- en voorbereidingstermijn, de mogelijkheid om in die termijn te worden voorgelicht door VWN en te worden voorbereid door rechtsbij-

stand en onderzoek te verrichten naar de identiteit en nationaliteit en naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal, het zo vroeg mogelijk onderkennen van eventuele medische problemen en de verlenging van de procedure in het aanmeldcentrum. Met de verruiming van de ex nunc toetsing in artikel 83 van de Vw 2000 wordt het voor de rechtbank ook mogelijk om rekening te houden met beleidswijzigingen die dateren van na het bestreden besluit en met feiten en omstandigheden en bewijsmiddelen die eerder hadden kunnen worden aangevoerd.

Mede gelet op deze verbeteringen bestaat er ons inziens thans geen aanleiding om andere wijzigingen aan te brengen in de wettelijke bepalingen over de wijze waarop de rechter dient te toetsen. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de asielzoeker ligt bij de minister c.q. de staatssecretaris van Justitie. Daar hoort deze ook thuis. De minister c.q. de staatssecretaris beoordeelt immers de geloofwaardigheid van het asielrelaas op basis van uitvoerige gehoren en van vergelijking van het relaas met al datgene, wat hij over de situatie in het land van herkomst weet uit ambtsberichten en andere objectieve bronnen en wat hij eerder heeft onderzocht en overwogen naar aanleiding van de gehoren van andere asielzoekers in een vergelijkbare situatie. Het overzicht dat hij hierdoor heeft, stelt hem in staat die beoordeling vergelijkenderwijs en daarmee geobjectiveerd te verrichten. De rechter is niet in staat de geloofwaardigheid op vergelijkbare wijze te beoordelen. De rechter is daarmee echter geenszins van de taak ontslagen de rechtmatigheid van deze beoordeling volledig te toetsen. Of er een grond voor toelating is (de kwalificatie van de geloofwaardig bevonden feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM) wordt door de rechter zonder beperking getoetst. Deze toetsing heeft betrekking op de kernvraag, namelijk of het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd. De toetsing aan dat beginsel is op deze wijze gewaarborgd. Blijkens het bovenstaande wordt daarbij een actuele beoordeling beoogd van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling. Wij wijzen in dit verband ook op onze brief van 22 juni 2007 (Kamerstukken, 2006–2007, 29 344, nr. 64) naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM in de zaak Salah Sheekh van 11 januari 2007.

De uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2006, JV 2006, 290, waar in de memorie van toelichting naar wordt verwezen, is – zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie – gedaan binnen deze algemene lijnen. Wij merken op dat ook uit overige jurisprudentie van de Afdeling – uitspraken waar wij op pagina 7 van de memorie van toelichting en hiervoor bij het antwoord op de vragen van de leden van, onder meer, de CDA-fractie of met de voorgestelde wijziging van artikel 83 van de Vw 2000 voldoende wordt voldaan aan de eisen van het EHRM aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling, naar hebben verwezen – afdoende blijkt dat de Afdeling zich er ten volle van bewust is dat een verantwoorde toetsing aan artikel 3 van het EVRM steeds om maatwerk vraagt.

Daarnaast zal, zoals de Raad van State opmerkt in zijn advies bij het initiatiefwetsvoorstel Pechtold/Van der Ham (Kamerstukken II 2007/08, 31 994, nr. 4), een volle toetsing ertoe leiden dat de rechter in eerst aanleg een geheel eigen beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zal moeten maken. De rechter in eerste aanleg zal zich daarbij niet mogen beperken tot een terughoudende toets van het oordeel van de minister op dit punt, maar zal dit oordeel over moeten doen, rekening houdend met afgelegde verklaringen en overgelegde bewijsmiddelen. Afgezien van de hiervoor aangehaalde dogmatisch bezwaren die daar tegenin kunnen worden gebracht, zal een volle toets van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de rechter een aanmerkelijk groter tijdsbeslag en aanzienlijk meer personele en materiële middelen vergen dan een meer terughoudende toetsing van het besluit van de minister. Dit betreft niet alleen de

toets van de geloofwaardigheid als zodanig, maar ook het achterhalen van feiten en omstandigheden die voor de uitkomst van de toets bepalend kunnen zijn. Hierbij moet er tevens rekening mee worden gehouden dat een volle rechterlijke toets kan leiden tot een toename van het aantal beroepen en de behandelingsduur daarvan. Met de Vw 2000 is juist beoogd te komen tot een snellere en zorgvuldiger afdoening van aanvragen om verblijfsvergunningen. Om dat te blijven waarborgen zou een volle toets op geloofwaardigheid noodzakelijkerwijs een aanzienlijke uitbreiding van de rechterlijke capaciteit vereisen. In eerste aanleg, maar vooral ook bij de Afdeling. Net als met het initiatiefvoorstel Pechtold/Van der Ham wordt met het onderhavige voorstel getracht de oorzaken voor het indienen van herhaalde aanvragen zoveel mogelijk weg te nemen. Anders dan in het initiatiefvoorstel wordt door de handhaving van de terughoudende toets een onevenredige belasting van de rechterlijke macht zoveel mogelijk voorkomen, terwijl – zoals hiervoor nader is toege- licht – voldoende recht wordt gedaan aan de vereisten van het EVRM.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA- en de VVD-fracties of de regering het aannemen van extra rechters in overwe- ging neemt en of de rechtbanken voldoende worden voorbereid en inge- richt op de toenemende werklast die als gevolg van de uitgebreidere toetsing zal ontstaan, merken wij op dat Raad voor de Rechtspraak betrokken is geweest bij de Ex-ante uitvoeringstoets die plaatsvond in de periode februari–mei 2008 en bij de meerjarenproductieplanning in de vreemdelingenketen. De voorziene werklastverzwaring voor de recht- spraak is daarin meegenomen. Opgemerkt dient wel te worden dat de vraag of deze voorstellen moeten leiden tot aannahme van extra rechters bezien moet worden in de bredere ontwikkeling van de totale werklast voortvloeiend uit asielzaken voor de rechtelijke macht. Deze werklast wordt bepaald door hoogte van de instroom, aard van de instroom en bijvoorbeeld ook de mate waarin er sprake is van Dublin-afdoeningen (waar verruiming van de ex nunc toetsing over het algemeen geen gevolgen voor zal hebben). De hoogte van een mogelijke vergoeding wordt meegenomen in de lopende prijsonderhandelingen voor de periode 2011–2013 met de Rechtspraak. De te verwachten benodigde capaciteit wordt jaarlijks bepaald.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA- en D66-fracties waarom de aanpassing van artikel 83, in het bijzonder het in meerdere mate tot uitdrukking brengen van de «full and ex-nunc» toetsing in dit artikel, niet ook gaat gelden voor het hoger beroep bij de Afdeling, wijzen wij erop dat in het bestuursrecht in hoger beroep een oordeel wordt gegeven over de aangevallen uitspraak van de rechtbank en niet recht- streeks over de eerder in de zaak door het bestuursorgaan genomen beslissing.¹ Dit geldt in het vreemdelingenrecht in het bijzonder, nu voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken een zogeheten grievenstelsel geldt. In dit stelsel worden door dit voorstel geen wijzigingen aange- bracht. Bij de totstandkoming van de Vw 2000 is destijds bewust gekozen voor deze functie van hoger beroep. Deze beperking is niet primair gezocht in het type zaken waarin hoger beroep openstaat. Er is een proce- dure ontworpen die de Afdeling in staat stelt om grote aantallen zaken waarin het hoger beroep niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leidt en waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in alge- mene zin beantwoording behoeven, op een zeer snelle en doelmatige wijze af te doen zodat zij zich kan richten op zaken waarin deze vragen wel spelen.² Deze procedure wijkt op nogal wat punten af van het algemene bestuursprocesrecht en het grievenstelsel is er een belangrijk onderdeel van. Ingevolge artikel 85, eerste lid, van de Vw 2000 dienen een of meer grieven *tegen* de uitspraak van de rechtbank te worden aangebracht.

¹ Zie ABRvS 3 april 2000, AB 2000, 222 en ABRvS: 17 juli 2002, 200104169/1, www.raadvanstate.nl.

² Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 11.

Ingevolge het tweede lid van artikel 85 omschrijft een grief het onderdeel van de uitspraak waarmee de indiener zich niet kan verenigen alsmede de gronden waarop de indiener zich daarmee niet kan verenigen. Het zou niet stroken met dit grievenstelsel indien een uitspraak van de rechtbank zou kunnen worden vernietigd of bevestigd op grond van nieuwe gegevens. Gegevens waarover de rechtbank zich niet heeft kunnen uitlaten, omdat deze nog niet bekend waren. Afgezien van deze juridische bezwaren, zou het betrekken van nieuwe gegevens in hoger beroep bij handhaving van de bestaande formatie naar verwachting tot een sterke verzwaring van de werklast en verlenging van de doorlooptijden bij de Afdeling leiden. In zaken waarin een beroep is gedaan op nieuwe gegevens zou immers steeds moeten worden beoordeeld of deze gegevens tot vernietiging van de aangevallen uitspraak zouden dienen te leiden.

De leden van de PvdA-fractie hebben een compleet overzicht gevraagd van het aantal herhaalde asielaanvragen de afgelopen jaren en vragen welke vermindering de regering verwacht als gevolg van de aanpassing van artikel 83 van de Vw 2000? Verder willen zij zoveel mogelijk inzicht krijgen in de totale duur van de asielprocedure (tot en met hoger beroep) in de huidige situatie en de totale duur in de nieuwe situatie en vernemen zij graag wat de gemiddelde lengte (tijdsduur) van de totale procedure(s) met de huidige regels en in de toekomstige situatie na invoering van voorliggend wetsvoorstel, in de situatie waarbij na de eerste asielprocedure een herhaalde asielaanvraag of reguliere aanvraag wordt ingediend. Zoals is aangegeven in de rapportage Vreemdelingenketen was het aandeel vervolgaanvragen in 2007 ongeveer 27%. In 2008 is dit aandeel gedaald naar ongeveer 12%. Deze trend heeft zich voortgezet in de eerste helft van 2009. Het aandeel vervolgaanvragen was toen ongeveer 8%. De behandelduur van een asielaanvraag is ongeveer 40 weken. De gemiddelde doorlooptijd bij beroep en hoger beroep was in de eerste helft van 2009 respectievelijk ongeveer 29 en 18 weken, zoals ook aangegeven in de Rapportage Vreemdelingenketen.

De precieze effecten van de nieuwe procedure zijn op voorhand niet volledig in te schatten. De nieuwe asielprocedure is er – zoals gezegd – echter op gericht de asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken én vervolgaanvragen te voorkomen. Vergroting van de zorgvuldigheid en versnelling van de asielprocedure zal naar verwachting de redenen voor het indienen van tweede of volgende asielaanvragen en voor reguliere aanvragen wegnemen. Door middel van de rapportage Vreemdelingenketen zal u op de hoogte worden gehouden van het aandeel vervolgaanvragen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of en zo ja binnen welke termijn wordt geëvalueerd of het wetsvoorstel tot minder herhaalde aanvragen zal leiden en de vraag van de leden van de CDA-fractie of zij periodiek geïnformeerd kunnen worden over de resultaten die op het gebied van – onder meer – het voorkomen van herhaalde aanvragen worden geboekt, antwoorden wij dat wij de uitwerking van deze wetswijziging ook op dit punt uiteraard nauwgezet zullen monitoren. Uw Kamer zal hierover – als gezegd – worden geïnformeerd. De bedoelde effecten kunnen onder meer blijken uit de trends zoals deze worden gesignaleerd in de Rapportage Vreemdelingenketen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merken wij op dat geen garanties zijn te geven voor de vermindering van het aantal herhaalde aanvragen. Mocht het aantal herhaalde aanvragen onverhoopt niet verminderen, dan zal zorgvuldig worden gekeken naar de onderliggende redenen waarom de herhaalde aanvragen worden gedaan en zal

worden gezien of hierin aanknopingspunten zijn te vinden om maatregelen hiertegen te treffen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de rol inschat die de asieladvocatuur speelt bij het voortdurend indienen van herhaalde aanvragen, merken wij op dat wij uitgaan van de integriteit van de asieladvocaat. Veruit de meeste advocaten zullen een reële afweging maken tussen de juridische mogelijkheden die kunnen worden benut en de kansrijkheid van het aanwenden van deze middelen. Wij beseffen ook dat er de asielzoeker veel aan is gelegen om verblijfsrecht in Nederland te krijgen. In wet-, regelgeving en beleid wordt er, onder andere door middel van de maatregelen die in onderhavig wetsvoorstel zijn vervat, alles aan gedaan om herhaalde aanvragen niet nodig te laten zijn, en deze daar waar ze toch worden ingediend, zoveel mogelijk snel en in een sobere procedure af te doen.

2.7 Vreemdelingenbewaring

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de aanpassing van de Vw 2000 niet is aangegrepen om de GOC-procedure te verbeteren, waar ook VWN nadrukkelijk aandacht voor vraagt. Deze leden vragen voorts of de huidige GOC-procedure de toets der zorgvuldigheid kan doorstaan. Naar ons oordeel is dat het geval. De GOC-procedure is de procedure die kan worden gevolgd in het geval een vreemdeling de toegang aan de grens is geweigerd en een asielaanvraag indient die niet binnen de aanmeldcentrumprocedure kan worden afgerond.

In de Vc 2000 is bepaald dat indien de asielaanvraag niet in de AC-procedure kan worden afgewezen omdat nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, asielrelaas of overgelegde documenten nodig is, de maatregel op grond van artikel 6 van de Vw 2000 in beginsel slechts mag worden voortgezet indien dit onderzoek naar verwachting binnen zes weken kan zijn afgerond. Als het onderzoek niet binnen zes weken is afgerond zal steeds een belangenafweging gemaakt worden omtrent de voortzetting van de maatregel. De maatregel zal in beginsel worden opgeheven, tenzij sprake is van gedragingen of omstandigheden die in de invloedssfeer van de vreemdeling liggen en die aanleiding geven de maatregel voort te zetten.

Wij zien geen aanleiding om uitgangspunten van de huidige GOC-procedure te wijzigen. De procedure is een goede balans tussen de verplichtingen die Nederland in het kader van Schengen heeft om personen die niet voldoen aan de (Schengen-)voorwaarden voor toegang, niet tot het Schengengebied toe te laten en de individuele belangen van de vreemdelingen. Het loslaten van de GOC-procedure zou betekenen dat vreemdelingen met het enkele indienen van een asielverzoek onder omstandigheden toegang tot het Schengengebied kunnen bewerkstelligen.

De leden van de SP-fractie lijken, met hun opmerking dat niet duidelijk wordt hoe de regering uitvoering geeft aan de voorstellen van de Europese Commissie om vreemdelingenbewaring tot het uiterste minimum te beperken, te doelen op de Terugkeerrichtlijn. De intensivering van dit Kabinet op het gebied van terugkeer en het onder omstandigheden daartoe in bewaring stellen van vreemdelingen is geenszins in strijd met de uitgangspunten van deze richtlijn. In het Nederlandse terugkeerbeleid staat vrijwillige terugkeer voorop en is gedwongen terugkeer en eventuele vreemdelingenbewaring eerst aan de orde indien de vreemdeling niet vrijwillig het vertrek ter hand neemt. Vreemdelingenbewaring blijft daarbij, ook in de nieuwe voorstellen een ultimatum remedium. Daarmee is en blijft het Nederlandse beleid in overeenstemming met de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn..

3. Kosten/bestuurlijke lasten

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA- en de PvdA-fractie wat de kosten van de in de memorie van toelichting aangekondigde investeringen zijn en wat de invloed van de huidige financieel-economische crisis en het in verband daarmee in gang gezette heroverwegingstraject, hierop kan zijn, antwoorden wij dat de uitvoeringsconsequenties van de kabinetsvoornemens die in de brief over de effectievere asielprocedure van 24 juni 2008 zijn opgenomen, vooraf zijn gevalideerd in de ex ante-uitvoeringstoets. Deze toets is als bijlage bij de beantwoording van de vragen die zijn gesteld in het kader van het schriftelijk overleg over de brief van 24 juni 2008, naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2008/09, 29 344, nr. 68). Hierin zijn enerzijds de operationele en organisatorische gevolgen van de maatregelen bezien en anderzijds de mogelijke financiële consequenties. Bij de uitvoeringstoets zijn diverse relevante organisaties betrokken, waaronder de IND, de Raad voor Rechtsbijstand, de Dienst Terugkeer en Vertrek, het COA en VWN. De Raad voor de Rechtspraak heeft op 15 mei 2008 over de gevolgen van de verruiming van de ex nunc-toetsing voor de werklast en de financiële gevolgen geadviseerd. De effecten van de maatregelen leiden tot meerkosten in de eerste drie jaren en structurele besparingen in verdere jaren. De leden van de CDA-fractie vragen ook naar mogelijk besparingen. Deze doen zich in volle omvang vanaf 2013 voor, waardoor de invoering meerjarig budgettair neutraal is. Hoe het heroverwegingstraject van invloed zal zijn op de toekomstige vormgeving van het asielstelsel in Nederland is op dit moment ongewis. Afspraken omtrent de invoering van de verbeterde asielprocedure, en de investeringen die daarbij horen, zijn gemaakt voordat de financieel-economische crisis zich openbaarde. Deze afspraken blijven in stand.

4. Adviesorganen

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de brief van 7 oktober jl. niet wordt aangegeven in hoeverre er met betrokken partijen consensus is bereikt over de invulling van de medische problematiek in de nieuwe asielprocedure. Naar aanleiding van die opmerking merken wij op dat in de werkgroep waarin het medisch advies is besproken een grote mate van overeenstemming was over de uitgangspunten van het medisch advies zoals deze in de meergenoemde brief van 7 oktober jl. zijn beschreven. Een gedeelte van de deelnemers had ook graag gezien dat in het medisch advies aandacht was geweest voor medisch steunbewijs. Op dat punt hebben wij anders besloten, maar, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie op hun vraag daarover, niet om financiële redenen. Het feit dat er nimmer met zekerheid uitspraken zijn te doen over het verband tussen de lichamelijke toestand van een asielzoeker en de oorzaak die hieraan volgens hem ten grondslag ligt en de omstandigheid dat dit steunbewijs nimmer los van de verklaringen van betrokkene kan worden beoordeeld, maakt de toegevoegde waarde van dit soort onderzoek voor het nemen van beslissingen zeer beperkt. Ook geldt dat in de rust- en voorbereidings-termijn nog geen gehoor is afgenomen en er dus nog geen verklaringen van de asielzoeker bekend zijn die kunnen worden gerelateerd aan de geconstateerde medische problematiek. De medisch adviseur zou dan mogelijk als eerste in moeten gaan op het asielrelaas, voor zover relevant voor de medische problematiek. Om deze redenen achten wij niet wenselijk het vaststellen van medisch steunbewijs onderdeel te laten uitmaken van het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn.

Ten aanzien van de vragen van de leden van de D66-fractie over het overleg met de advocatuur en de Raad voor rechtsbijstand over de consequenties in de praktijk en de uitvoering van onderhavige voorstellen,

verwijzen wij naar de antwoorden op dezelfde vraag van de SP-fractie hiervoor in paragraaf I.2.3.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel D (artikel 62 van de Vw 2000)

Terecht signaleren de leden van de ChristenUnie-fractie dat in de gevallen waarin de tweede of volgende asielaanvraag van de asielzoeker in de algemene asielprocedure is afgewezen, deze asielzoeker Nederland onmiddellijk moet verlaten en dat geen vertrektermijn van vier weken zal worden gegund. De vraag of het in deze gevallen nog altijd mogelijk is een voorlopige voorziening te vragen met als doel het bij de rechtbank ingestelde beroep in Nederland af te wachten, beantwoorden wij echter bevestigend. Dit volgt immers reeds uit de Awb. Het is niet wenselijk om deze mogelijkheid uit te sluiten. Daarmee zou de (voorzieningen)rechter immers per definitie worden afgehouden van een zaak. Hoewel de asiel-motieven in deze gevallen reeds eerder zijn beoordeeld gaat het hier om procedures waarin naar zijn aard nimmer geheel moet worden uitgesloten dat sprake is van feiten en omstandigheden die tot het oordeel zouden kunnen leiden dat uitzetting in strijd zal komen met het beginsel van non-refoulement. De kans daarop zal doorgaans echter zeer klein zijn en zal, nadat de voorgestelde verbeteringen van de asielprocedure zijn doorgevoerd, alleen maar afnemen. Het verzoek om een voorlopige voorziening na een afwijzing van een opvolgende aanvraag mag op grond van het huidige beleid dan ook niet worden afgewacht. Door onder meer de piketregeling kan er ook in deze gevallen vanuit worden gegaan dat de voorzieningenrechter in gevallen als deze zo nodig op zeer korte termijn over een dergelijk verzoek een oordeel zal kunnen geven en de verwijdering kan verhinderen indien de voorzieningenrechter meent dat daarvoor aanleiding bestaat.

Onderdeel G (artikel 83 van de Vw 2000)

De leden van de CDA-fractie achten de toelichting op de wijziging van artikel 83 van de Vw 2000 verwarrend. Enerzijds wordt gesproken van feiten en omstandigheden, anderzijds van gegevens. Het is deze leden voorts niet duidelijk waarom wijzigingen van beleid, zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel b, niet vallen onder feiten en omstandigheden, zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel a, terwijl beide begrippen vallen onder het begrip gegevens. Naar aanleiding van deze opmerkingen wijzen wij erop dat de Afdeling er in haar jurisprudentie steeds op heeft gewezen dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:6 van de Awb volgt dat die bepaling niet ziet op de situatie dat het recht wordt gewijzigd¹ en dat er geen grond is om aan te nemen dat de wetgever aan de toepassing van artikel 83 van de Vw 2000 een andere invulling heeft willen geven. Bij wijziging van recht, daaronder begrepen beleid, moet onder de huidige situatie dus steeds een volledig nieuwe beoordeling plaatsvinden en is er geen grond is voor toepassing van artikel 4:6 van de Awb of artikel 83 van de Vw 2000.² Met dit voorstel wordt – zoals uiteengezet in de memorie van toelichting – beoogd dat ook nieuw beleid bij de beoordeling van het beroep kan worden betrokken. Daarom is aanleiding gezien dit uitdrukkelijk in het eerste lid van artikel 83 te bepalen. Nieuw beleid kan – gelet op de hiervoor aangehaalde jurisprudentie – dus niet worden aangemerkt als een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid. Nu het tweede lid, waarin als uitgangspunt wordt neergelegd dat de elementen waarmee de rechtbank op grond van het eerste lid bij de beoordeling

¹ Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 93–94.

² ABRvS, 16 mei 2003, JV 2003/292 en ABRvS 3 augustus 2001, JV 2001/258.

rekening kan houden relevant moeten zijn voor die beoordeling, zowel betrekking heeft op «feiten en omstandigheden» als op nieuw beleid, wordt de parapluterm «gegevens» gebruikt.

Over de lengte van de termijn waarbinnen feiten en omstandigheden alsnog aannemelijk kunnen worden gemaakt, zijn, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, geen algemene uitspraken te doen. Deze zal afhangen van de tijd waarbinnen, naar het oordeel van de rechter, een vreemdeling een feit of omstandigheid waarop een vreemdeling zich wel heeft beroepen, maar die hij nog niet aanstonds aannemelijk heeft gemaakt, alsnog aannemelijk zal kunnen maken. Een redelijke termijn zal afhangen van de aard en de te verwachten relevantie van het betreffende feit of de betreffende omstandigheid. Nu het echter gaat om nog niet aannemelijk gemaakte feiten, en gelet op de formulering van het vierde lid steeds blijft gelden dat de goede procesorde zich niet tegen de verlening van de termijn mag verzetten en de afdoening van de zaak niet ontoelaatbaar mag worden vertraagd, zal in de meeste gevallen met een korte termijn moeten worden volstaan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat een vreemdeling zich heeft beroepen op een bewijsmiddel maar dat niet aanstonds heeft overgelegd en door de rechtbank alsnog in de gelegenheid wordt gesteld dit bewijsmiddel over te leggen.

De leden van de CDA-fractie hebben eveneens gevraagd naar de te verwachten lengte van de in het vijfde lid genoemde termijn. In dit vijfde lid wordt bepaald dat de Minister de wederpartij en de rechtbank zo spoedig mogelijk schriftelijk laat weten of de gegevens, bedoeld in het eerste lid, aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit. De rechtbank *kan* daarvoor een termijn stellen, maar de Minister zal dus ook zonder dat de rechtbank daarvoor een termijn heeft gesteld, beoordelen of er sprake is van relevante nieuwe omstandigheden of relevant nieuw beleid, en waar nodig een nader onderzoek instellen, het bestreden besluit intrekken of wijzigen, of ter zitting op de nieuwe gegevens ingaan. Ook over de redelijke lengte van deze door de rechtbank op te leggen termijn zijn lastig algemene uitspraken te doen. Doorgaans zal deze – voor zover al nodig – kort kunnen zijn, maar het is niet uit te sluiten dat in voorkomende geval, bijvoorbeeld indien nader onderzoek moet worden gedaan, een langere termijn redelijk kan worden geacht. Bedacht dient steeds te worden dat, ondanks dat sprake is van een verlening van de procedure in beroep, hiermee tweede of volgende aanvragen kunnen worden voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag gesteld welke maatregelen de regering concreet zal gaan nemen om verlenging van de beroepsprocedure te voorkomen. Zoals hiervoor, en in het nader rapport reeds is aangegeven (Kamerstukken II 2008/09, 31 994, nr. 4, p. 2) zijn binnen het kader van de voorgestelde verruiming van de ex nunc-toetsing zoveel mogelijk waarborgen opgenomen om onnodige vertraging in de beroepsprocedure zoveel mogelijk te voorkomen. Wij zijn niet voornemens om verdere maatregelen te nemen, juist nu inherent is aan de ex nunc-beoordeling dat de behandeling van zaken waarin nieuwe gegevens een rol spelen, vanwege het nader onderzoek, langer kan duren dan van zaken waarin dergelijke gegevens niet aan de orde zijn. Wij achten dit, zoals aangegeven in het nader rapport, echter niet bezwaarlijk nu het doel hiervan is om herhaalde aanvragen, die de asielprocedure aanzienlijk verlengen, te voorkomen en de rechterlijke toetsing te versterken. Wij zullen, zoals eerder toegezegd, de gevolgen voor de duur van de procedure nauwlettend in de gaten houden. Uw Kamer zal hierover via de gebruikelijke kanalen, zoals de Rapportage Vreemdelingenketen worden geïnformeerd.

Het risico dat sommige vreemdelingen mogelijk met opzet bepaalde informatie in de fase van de bestuurlijke besluitvorming zullen achterhouden en eerst in de beroepsfase zullen aanvoeren, is aanwezig, maar schatten wij, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, niet in als groot. De rechtbank zal, net als thans, geen rekening met de nieuwe informatie houden indien de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Deze uitzonderingen geven de rechter voldoende in handen. Verder zullen de meeste vreemdelingen er juist belang bij hebben om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over toelating of terugkeer. Zij zijn er dus niet bij gebaat om in de bestuurlijke fase informatie achter te houden. Dit geldt temeer nu dit afbreuk kan doen aan de geloofwaardigheid van die informatie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de verhoudingen tussen IND en rechter wat betreft het beoordelen van de in beroep aangedragen informatie, wijzen wij nogmaals op het voorgestelde vijfde lid van artikel 83. Dit artikellid draagt de minister, als gezegd, op om zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling en de rechtbank schriftelijk te laten weten of de gegevens die in beroep zijn aangevoerd gevolgen hebben voor het bestreden besluit en, indien dat het geval is, welke gevolgen dat heeft voor het bestreden besluit. Met deze bepaling wordt de rolvastheid van rechter en bestuur bevestigd en intact gehouden. Net als thans het geval is dient de rechter het oordeel van de minister over de nieuwe feiten en omstandigheden in de beoordeling van het beroep mee te nemen. Indien feiten en omstandigheden laat in de procedure zijn aangevoerd, en daar geen goede reden voor bestaat, zal de IND dit uiteraard betrekken bij de beoordeling van deze gegevens.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie merken wij op dat de in het vijfde en zesde lid bedoelde schriftelijke reacties in zoverre met elkaar overeenkomen dat een procespartij de mogelijkheid wordt geboden in te gaan op de door de wederpartij ingebrachte gegevens. Het verschil tussen beide reacties is uiteraard dat de minister zich, anders dan de vreemdeling, ook zal moeten uitlaten over de vraag welke consequenties deze nieuwe gegevens volgens hem hebben voor het ter toetsing staande besluit (de «bestuurlijke lus»). Aangegeven dient te worden of deze gegevens aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit.

Of aangenomen kan worden dat de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde situatie zich voordoet, te weten dat aan een schriftelijke reactie redelijkerwijs geen behoefte bestaat, zal, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, afhangen van het standpunt dat de procespartijen daarover innemen en kan uiteindelijk worden beoordeeld door de rechtbank. Wij gaan ervan uit dat indien zich deze situatie voordoet, dit dermate evident zal zijn dat hierover doorgaans geen verschil van inzicht zal bestaan. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin de minister goed in staat is om ter zitting mondeling op de nieuwe gegevens te reageren.

Op de vragen van de leden van de SGP-fractie of er voldoende bevoegdheden zijn om het met opzet verzwijgen van informatie in de bestuurlijke fase tegen te gaan en of de regering het criterium dat de vreemdeling het aangevoerde niet eerder had kunnen aanvoeren niet beter zou kunnen behouden om daarmee misbruik van het opzettelijk verzwijgen te kunnen bestrijden, antwoorden wij dat wij niet voornemens zijn informatie die de vreemdeling eerder naar voren had kunnen brengen uit te sluiten van de beoordeling. Dit zou er immers toe kunnen leiden dat uitzetting in strijd komt met het beginsel van non-refoulement als bijvoorbeeld later ingebrachte informatie tot de conclusie zou leiden dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging. Het is dus niet de bedoeling de processuele bevoegdheden tijdens het beroep,

die – dat signaleren de leden van de SGP-fractie terecht ook al in de huidige situatie aanwezig zijn – te verruimen. Vanzelfsprekend zal de omstandigheid dat feiten en omstandigheden niet in de bestuurlijke fase zijn aangevoerd maar pas in de beroepsfase, indien daar geen goede reden voor bestaat, door de IND worden betrokken bij de bij de beoordeling van deze gegevens in het kader van het voorgestelde vijfde lid van artikel 83 van de Vw 2000. Ook de rechtbank zal dit naar verwachting in haar beoordeling betrekken. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie of het juridisch niet zuiverder is de nieuwe feiten in het kader van een herhaalde asielaanvraag, dus in de bestuurlijke fase, te beoordelen, merken wij op dat het vanuit pragmatisch oogpunt wenselijker is de nieuwe gegevens in de eerste, lopende procedure te betrekken dan in het kader van een tweede of volgende aanvraag. Door de «bestuurlijke lus» in het voorgestelde vijfde lid van artikel 83 van de Vw 2000, dat de Minister, zoals gezegd, opdraagt om zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling en de rechtbank schriftelijk te laten weten of de gegevens die in beroep zijn aangevoerd, gevolgen hebben voor het bestreden besluit en, indien dat het geval is, welke gevolgen dat heeft voor het bestreden besluit, wordt de rolvastheid van rechter en bestuur, als gezegd, naar ons oordeel voldoende bevestigd en intact gehouden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak