

*HET OVERLIJDEN VAN EEN IRAKESE ASIELZOEKER
IN DE NOODOPVANG IN ALPHEN AAN DEN RIJN*

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en Vraagstelling	8
1.3 Afbakening	8
1.4 Onderzoeksaanpak	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Reconstructie verblijf in Nederland	10
2.1 Aanmeldcentrum Ter Apel	10
2.2 Aanmeldcentrum Budel-Cranendonck	11
2.3 Pre-POL Goes	12
2.4 Pre-POL Alphen aan den Rijn	13
2.4.1 Bezoek aan Ter Apel	16
2.4.2 Terugkeer in Alphen aan den Rijn	17
Bijlagen	20
I Gebruikte afkortingen	20
II Tijdlijn	21
III Financiële verstrekkingen toegelicht	23
IV Toelichting plaatsingsproces	24
V Overzicht betrokken organisaties en geïnterviewde functionarissen	27
VI De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland	28

Voorwoord

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) beschrijft in dit rapport de resultaten van haar onderzoek naar het handelen van ketenpartners voorafgaand aan de suïcide van de Irakese asielzoeker A. op 16 januari 2016. Deze tragische gebeurtenis vond plaats in de noodopvanglocatie te Alphen aan den Rijn. Het incident leidde tot vragen in media en politiek. In de media werd gesteld dat A. ten einde raad zou zijn geweest over de lange wachttijd voor de behandeling van zijn asielaanvraag en dat hij terug wilde keren naar zijn vaderland, maar daartoe geen mogelijkheden zou hebben gezien of gekregen.

In het onderzoek komt mijn Inspectie tot oordeel dat de betrokken partijen in de vreemdelingenketen ten aanzien van A. zorgvuldig hebben gehandeld in de periode dat betrokkene in Nederland verbleef. Wel kunnen partners in de vreemdelingenketen en andere betrokken partijen een aantal verbeteringen doorvoeren. Deze hebben met name betrekking op de verbetering van de informatievoorziening richting asielzoekers over doorstroming naar de algemene asielprocedure en over vertrekmogelijkheden.

Mijn Inspectie heeft vernomen dat in de vreemdelingenketen inmiddels stappen worden gezet om op integrale wijze invulling te geven aan een zo goed mogelijke informatieverstrekking richting asielzoekers en de betrokken partijen in de vreemdelingenketen. Deze ontwikkeling is positief.

Mijn Inspectie spreekt haar waardering uit voor de medewerking van de bij dit onderzoek betrokken organisaties en functionarissen. Zij hebben zich coöperatief opgesteld en de aan hen gevraagde informatie beschikbaar gesteld, waardoor dit onderzoek in relatief korte tijd kon worden voltooid.

Ten slotte wil de Inspectie VenJ wil haar medeleven betuigen aan de nabestaanden van A.

Het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

J.G. Bos

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

Op zaterdag 16 januari 2016 pleegt de Irakees A. suïcide in de noodopvang¹ te Alphen aan den Rijn, waar hij verbleef in afwachting van de start van de Algemene Asielprocedure (AA-procedure). Op maandag 18 januari 2016, twee dagen na het overlijden van A., ontvangt de Inspectie VenJ het verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om een onderzoek uit te voeren naar het handelen van de Nederlandse overheid in deze zaak.

Vraagstelling

Het onderzoek dient op de volgende vraag een antwoord te geven: *"Is door de overheid gedurende de periode dat betrokkene in Nederland verbleef zorgvuldig gehandeld?"*

Hierbij is gekeken naar de volgende onderwerpen:

- de aanmeldprocedure en verplichtingen² ten aanzien van het verblijf van A. in diverse noodopvanglocaties;
- de informatievoorziening aan A. over het verloop van de asielprocedure en de mogelijkheid tot vertrek uit Nederland;
- de overdracht van relevante (medische) informatie over A. binnen de vreemdelingenketen.

De Inspectie VenJ heeft onderzoek verricht in de periode januari tot en met maart 2016. Voor dit onderzoek vroeg de Inspectie VenJ allereerst documenten op bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan Asielopvang (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Afdeling Asielzoekers Identificatie Mensenhandel van de politie (AVIM). Na bestudering van de documenten hield zij vervolgens interviews met medewerkers van het COA, de IND, de DT&V, de AVIM, het Geneeskundig Centrum Asielzoekers (G CA), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Stichting Hoop voor Vluchtelingen en een medebewoner van de noodopvang in Alphen aan den Rijn.

¹ In de loop van 2015 is de instroom van asielzoekers in Nederland gestegen tot een niveau dat ver boven de prognoses voor dat jaar ligt. Deze onverwacht hoge instroom heeft onder meer gezorgd voor aanpassingen in de gebruikelijke wijze van opvang van asielzoekers. Zo zijn door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op verschillende locaties in het land tijdelijke (opvang)voorzieningen ingericht. Zie bijlage VI: 'De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland'.

² Het COA is op grond van de Wet COA onder andere belast met het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening en met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. De opvang bestaat uit onderdak, toegang tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en eventueel leefgeld conform de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA).

De aanmeldprocedure en verplichtingen ten aanzien van het verblijf van A. in diverse noodopvanglocaties

Uit het onderzoek blijkt dat A. in Budel conform procedure de ID-straat heeft doorlopen en dat formele documenten en gesprekken zijn geregistreerd. De opvang van A. op diverse COA-locaties is zonder problemen verlopen. Daarbij hebben zich ten aanzien van A. geen bijzonderheden voorgedaan. Tijdens zijn verblijf valt A. alleen in Goes op door zijn helderblauwe ogen, geblondeerde haren en het feit dat hij vrijwel altijd “onder de mensen” is. De organisaties op de verschillende locaties (VWN, IOM en DT&V) geven aan dat A. gedurende zijn verblijf aldaar geen contact met hen heeft gehad of gezocht. Ook in het registratiesysteem van het COA zijn geen bijzonderheden over A. vastgelegd.

Het verstrekken van informatie over het verloop van de asielprocedure

Het informeren van asielzoekers over het verloop van de asielprocedure en de lange wachttijden komt gedurende het verblijf van A. langzaam op gang. Bij aankomst in Nederland in oktober 2015 krijgt A. van het COA in Ter Apel informatie over de later te volgen asielprocedure en de werkwijze indien het Dublin-verdrag van toepassing is. Vlak na zijn aankomst in Nederland, komt de eerste brief van staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uit over de duur van de reguliere behandeltermijnen van asielaanvragen. Uit informatie van het COA blijkt dat A. hierover niet is geïnformeerd. De IND geeft A. pas in een laat stadium, namelijk tijdens zijn verblijf in Alphen aan den Rijn in januari 2016, toelichting over deze brief in een informatiebijeenkomst.

Na deze bijeenkomst voert A. een telefonisch gesprek met zijn vrouw om haar het nieuws over de lange wachttijden te vertellen. Hieruit blijkt dat haar financiële situatie ernstig is en dat het haar beter lijkt te scheiden. De druk op A. wordt hoog. Hij is al eens gescheiden en wil dit niet nog een keer laten gebeuren. Hij neemt via de telefoon contact op met enkele vrienden die al eerder hun terugkeer in gang hebben gezet. Zij geven aan dat hij naar Ter Apel moet komen om aldaar zijn aanvraag voor terugkeer naar Irak in te dienen.

Informatievoorziening over vertrekmogelijkheden

Een asielzoeker heeft de mogelijkheid om bij de IOM of de DT&V te informeren naar terugkeermogelijkheden nog voordat de asielprocedure is aangevangen of afgerond. De informatieverstrekking aan asielzoekers over de mogelijkheden voor een vroegtijdig en vrijwillig vertrek kan in deze casus beter. A. blijkt dat pas drie maanden na aankomst in Nederland te zijn geïnformeerd over de mogelijkheden tot vertrek.

Voorheen nam de IOM de vrijwillige terugkeer grotendeels op zich, uitgezonderd een aantal onveilig geachte landen zoals Syrië. De DT&V kan asielzoekers echter wel vrijwillig terug laten keren naar deze onveilig geachte landen. Respondenten van de IOM en de DT&V geven aan dat deze taakverdeling tussen beide organisaties helder is. Als gevolg van de hoge instroom nam in 2015 het aantal mensen aanzienlijk toe dat afziet van het indienen van een asielverzoek of dat hun asielverzoek wil intrekken om Nederland te verlaten. In oktober 2015 is daarom de Spijtoptantenregeling³ vastgesteld. De DT&V heeft sinds september 2015 aanzienlijke stappen genomen in het stroomlijnen van de vrijwillige terugkeer voor Spijtoptanten.

Het merendeel van de functionarissen dat de Inspectie heeft gesproken, is bekend met de werkzaamheden van de IOM. Bij vragen over voortijdige terugkeer verwijzen zij asielzoekers dan ook naar deze organisatie door. De IOM informeert asielzoekers zelf over haar werkzaamheden via posters en flyers in de (nood)opvanglocaties. In de Pre-POL Alphen aan den Rijn houdt de IOM wekelijks een spreekuur. Functionarissen blijken echter niet of nauwelijks bekend met de terugkeermogelijkheden of -regelingen van de DT&V.

A. bezoekt voor zijn reis naar Ter Apel op 15 januari 2016 de informatiebalie van het COA in Alphen aan den Rijn. Hij zegt terug te willen keren naar Irak. De medewerker van het COA wijst A. door naar het eerstvolgende spreekuur van de IOM. Desondanks reist A. naar Ter Apel om hier – tevergeefs – zijn terugkeer te regelen.

³ Zie voor uitleg kader op bladzijde 15.

Hoewel A. in Alphen aan den Rijn op een juiste manier voor zijn vertrek uit Nederland naar de IOM is doorverwezen, toont het onderzoek dat verbetering van de informatieverstrekking over vertrekmogelijkheden gewenst is. De werkwijze omtrent vertrekmogelijkheden blijkt tijdens het onderzoek namelijk recent gewijzigd, maar nog onvoldoende gecommuniceerd richting asielzoekers.

In verschillende media is gesuggereerd dat A. naar Ter Apel is gereisd om zijn paspoort terug te krijgen. Dit zou hij niet terug hebben gekregen. Ten aanzien van dit punt constateert de Inspectie het volgende: A. had geen paspoort en beschikte slechts over een kopie van zijn ID-bewijs. Omdat de IND alleen formele documenten van asielzoekers in beslag neemt, is het zeer onwaarschijnlijk dat A. naar Ter Apel is gereisd om daar zijn paspoort terug te krijgen. Bovendien heeft de IND nooit een document van A. in bezit gehad.

De overdracht van relevante (medische) informatie over A. binnen de vreemdelingenketen

De Inspectie heeft geconstateerd dat de betrokken functionarissen op een gedegen wijze informatie over A. aan ketenpartners hebben overgedragen. Voor het bezoek aan Ter Apel op 15 januari 2015 zijn vanuit betrokkene en betrokken organisaties in de vreemdelingenketen geen signalen ontvangen over eventueel suïcidale neigingen van A. Toen A. met zijn vriend K. een bezoek bracht aan Ter Apel om de terugkeer naar Irak te regelen, hebben zij suïcidale uitlatingen gedaan. Informatie over dit incident is adequaat overgedragen aan relevante ketenpartners; de IND informeerde het Ketenbreed Calamiteiten Team (KCT) en het COA in de Pre-POL Alphen aan den Rijn.

De informatie is vervolgens opgepakt door COA-medewerkers in Alphen aan den Rijn. Zij waren hierover tijdens de ochtendbriefing geïnformeerd. Het GC A is hier in het weekend niet bij aanwezig. Doordeweeks is het GC A via de ochtendbriefing altijd en direct op de hoogte en zou het betrokkene nog diezelfde dag uitnodigen voor een gesprek. In dit geval zou A. in de ochtendbriefing na het weekend op de hoogte worden gebracht. Omdat het GC A niet aanwezig is, gaat het COA met A. en K. het gesprek aan. Uit dit gesprek trok deze functionaris de conclusie dat er geen sprake was van suïcidaliteit. Volgens procedure is daarna wel contact geweest over A. en K. met de leidinggevende van de woonbegeleider. Bij hen zijn er op grond van het gedrag en de uitspraken van de mannen geen aanwijzingen die duiden op depressie en/of suïcidale gedachten bij A. en/of K. ⁴

Centrale conclusie

In samenhang gezien komt de Inspectie VenJ tot het oordeel dat de betrokken partijen in de vreemdelingenketen ten aanzien van A. zorgvuldig hebben gehandeld in de periode dat betrokkene in Nederland verbleef.

In het verlengde van het specifieke onderzoek naar het handelen van ketenpartners voorafgaand aan de suïcide van de Irakese asielzoeker heeft de Inspectie geconstateerd dat als gevolg van de hoge instroom sprake is van veel onrust in de opvanglocaties. Diverse factoren spelen daarbij een rol.

Ten eerste wordt de gebrekkige informatievoorziening over de duur van de procedure door vrijwel alle respondenten gezien als belangrijke oorzaak voor onrust onder asielzoekers in Nederland. De Inspectie VenJ constateert dat er een wisselend beeld bestaat over wie de verantwoordelijkheid draagt voor de informatievoorziening over algemene zaken zoals de lange wachttijden en ongelijke doorstroming naar de asielprocedure.

⁴ Vanwege het ontbreken van acute dreiging van suïcide maakt het COA geen gebruik van de praktijktelefoon van het GC A waar de dienstdoende huisarts kan besluiten de crisisdienst in te schakelen.

Ten tweede is het gebrek aan transparantie over de wijze waarop doorstroming naar de asielprocedure plaatsvindt een grote bron van onrust onder asielzoekers en medewerkers van de ketenpartners. Het beeld bestaat dat bij (ongeveer) gelijktijdige binnenkomst asielzoekers ongelijk worden behandeld. Het blijkt dat het verschil in doorstroom relatief eenvoudig is te verklaren. Bij de doorstroming van Pre-POL naar POL spelen medische noodzaak, voorkeurspopulatie van POL's (er zijn locaties die zijn ingericht op gezinnen, op alleenstaande mannen of op kwetsbare groepen), talenclustering en 'botsende' nationaliteiten een rol. Ook kan een verzoek vanuit de IND (afdeling Dublin of afdeling Handhaving), een reden zijn om een asielzoeker sneller te laten doorstromen naar een POL. De verwerkingscapaciteit van de IND is ook van grote invloed op de doorstroom. Het duurde namelijk zeven weken om de asielaanvragen van week 38 uit september 2015 te behandelen. Dit betekent concreet dat de asielzoekers die in week 39 binnenkwamen, minimaal zeven weken later pas konden doorstromen. Een asielzoeker die in tijden van hoge instroom feitelijk twee weken later dan een andere asielzoeker naar Nederland kwam, was soms wel vier à vijf maanden later aan de beurt om door te stromen naar een POL. De onrust over de vermeende oneerlijke behandeling wordt veroorzaakt door een gebrek aan (transparante) informatie en versterkt door het feit dat asielzoekers via social media veel en makkelijk contact met elkaar hebben.

Ten derde leidt het uitblijven van financiële verstrekkingen in het algemeen (zo ook bij A.) tot onrust bij bewoners. De Inspectie stelde vast dat het COA zich tijdens het onderzoek aan de daarvoor geldende regelingen omtrent de verstrekking van leef- of eetgeld heeft gehouden. Ten tijde van het verblijf van A. werd namelijk geen leef- of eetgeld gegeven aan asielzoekers in een Pre-POL.

Ten vierde worden vrijwillige vertrek mogelijkheden nog onvoldoende actief gecommuniceerd richting asielzoekers.

De Inspectie constateert dat voornoemde factoren, in combinatie met de lange verblijfsduur in de Pre-POL, een risico oplevert voor de veiligheid, beheersbaarheid en leefbaarheid van asielzoekers in de opvanglocaties.

Aanbeveling aan het COA, de IND en de DT&V

Besteed met het oog op de veiligheid, beheersbaarheid en de leefbaarheid in de opvanglocaties aandacht aan factoren die voor onrust zorgen onder asielzoekers. Zorg in dat kader voor structureel meer voorlichtingsbijeenkomsten aan asielzoekers en personeel. Informeer hen over het verloop van de asielprocedure (wachttijden en doorstroming), de financiële verstrekkingen aan asielzoekers in de (Pre)POL-fase, de terugkeermodaliteiten en factoren die van invloed zijn op de snelheid waarmee de procedure wordt doorlopen (waaronder het recent ingevoerde sporenbeleid).

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Op zaterdag 16 januari 2016 pleegt de Irakees A. suïcide in de noodopvang⁵ te Alphen aan den Rijn, waar hij verbleef in afwachting van de start van de Algemene Asielprocedure (AA-procedure). Deze gebeurtenis leidde tot nationale aandacht. In de media werd gesteld dat A. ten einde raad zou zijn geweest over de lange wachttijd voor de behandeling van zijn asielaanvraag en dat hij terug wilde keren naar zijn vaderland, maar daartoe geen mogelijkheden zou hebben gezien of gekregen. Op maandag 18 januari 2016, twee dagen na het overlijden van A., ontvangt de Inspectie VenJ het verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om een onderzoek uit te voeren naar het handelen van de Nederlandse overheid in deze zaak.

1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING

Het onderzoek dient op de volgende vraag een antwoord te geven: *“Is door de overheid gedurende de periode dat betrokkene in Nederland verbleef zorgvuldig gehandeld?”*.

Hierbij is gekeken naar de volgende onderwerpen:

- de aanmeldprocedure en verplichtingen⁶ ten aanzien van het verblijf van A. in diverse noodopvanglocaties;
- de informatievoorziening aan A. over het verloop van de asielprocedure en de mogelijkheid tot vertrek uit Nederland;
- de overdracht van relevante (medische) informatie over A. binnen de vreemdelingenketen.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, kijkt de Inspectie VenJ naar het gehele verloop van het asielzoekersproces: vanaf de aankomst van A. in Nederland tot aan zijn overlijden in de noodopvanglocatie in Alphen aan den Rijn.

De Inspectie VenJ beoogt met dit onderzoek vast te stellen of het verblijf van betrokkene en de verschillende vreemdelingrechtelijke procedures ten aanzien van hem zorgvuldig zijn verlopen. Daarnaast beoogt de Inspectie VenJ een bijdrage leveren aan het bewaken en het bevorderen van de kwaliteit van voornoemde procedures. Dit doet zij door inzicht te geven in de kwetsbaarheden en mogelijke risico's die zich in de procedures voor (kunnen) doen. Om de kans op (eventuele) herhaling te beperken, doet de Inspectie VenJ ook verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

1.3 AFBAKENING

Omdat de asielprocedure van A. nog niet was gestart, wordt qua vreemdelingrechtelijke procedures alleen gekeken naar het aanmeldprocedure. Het onderzoek van de Inspectie VenJ ziet niet toe op de kwaliteit van de

⁵ In de loop van 2015 is de instroom van asielzoekers in Nederland gestegen tot een niveau dat ver boven de prognoses voor dat jaar ligt. Deze onverwacht hoge instroom heeft onder meer gezorgd voor aanpassingen in de gebruikelijke wijze van opvang van asielzoekers. Zo zijn door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op verschillende locaties in het land tijdelijke (opvang)voorzieningen ingericht. Zie bijlage VI: 'De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland'.

⁶ Het COA is op grond van de Wet COA onder andere belast met het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening en met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. De opvang bestaat uit onderdak, toegang tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en eventueel leefgeld conform de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA).

medische zorgverlening. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), die heeft besloten geen onderzoek naar deze casus te doen. Wel kijkt de Inspectie VenJ naar de toegang tot zorg. In dat kader is het volgende onderdeel uit de Checklist Suicide Preventie van het COA meegenomen als beoordelingskader:

- het voorkomen van suïcide(pogingen) begint met het bespreekbaar maken van de gedachten daarover;
- de praktijkverpleegkundige, huisarts en consulent-GGZ van het GC A speelt hierin een belangrijke rol;
- de rol van COA medewerkers is contact te zoeken met het GC A als er een vermoeden is dat iemand suïcidaal is;
- bij zorgwekkende signalen kan de casus in het multidisciplinair overleg worden besproken. Dit heeft als doel om de zorg- en dienstverlening die door diverse partijen wordt geleverd aan bewoners op een COA-locatie te delen en op elkaar af te stemmen;
- vraag zo nodig een collega het gesprek te voeren als jij je hier niet comfortabel bij voelt.

Bron: intranet COA.

Figuur 1: Checklist Suicide Preventie van het COA.

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Voor dit onderzoek vroeg de Inspectie VenJ allereerst documenten op bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan Asielopvang (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Afdeling Asielzoekers Identificatie Mensenhandel van de politie (AVIM). Na bestudering van de documenten hield zij vervolgens interviews met medewerkers van het COA, de IND, de DT&V, de AVIM, het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GC A), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Stichting Hoop voor Vluchtelingen en een medebewoner van de noodopvang in Alphen aan den Rijn. Een compleet overzicht daarvan is opgenomen in bijlage V. De conceptverslagen van de interviews zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden en op feitelijke onjuistheden aangepast. Op basis van de interviews en schriftelijke informatie maakte de Inspectie VenJ een reconstructie van het verblijf van A. in Nederland en de acties en handelingen van de vreemdelingenketen en andere betrokken organisaties daarbij. Deze reconstructie vormt de basis voor haar bevindingen, analyse, conclusies en aanbevelingen.

1.5 LEESWIJZER

Naast de inleiding is in hoofdstuk twee van dit rapport een reconstructie gemaakt van het verblijf van A. in Nederland. Hierbij komen bevindingen aan de orde ten aanzien van de aanmeldprocedure en het verblijf van A. in de diverse COA-locaties. Dit hoofdstuk verschaft de context waarbinnen de zorgvuldigheid van het handelen van de Nederlandse overheid, de informatievoorziening aan de heer A. en de informatieoverdracht over A. tussen de verschillende organisaties wordt beoordeeld. In dit hoofdstuk worden tevens de bevindingen waarin de Inspectie VenJ ingaat op de aan de onderzoeksvraag ontleende onderwerpen geanalyseerd. Het rapport bevat ten slotte zes bijlagen.

2. RECONSTRUCTIE VERBLIJF VAN A. IN NEDERLAND

Dit hoofdstuk schetst een chronologisch beeld van de gebeurtenissen in aanloop naar de suïcide van A. Hiervoor is het van belang om vooraf het plaatsingsproces toe te lichten. Dit gebeurt in onderstaande figuur.

HET PLAATSINGSPROCES

Elke dag beschikt het COA, unit Plaatsing, via een Excel-bestand over een actueel overzicht van wie wanneer het langst in de asielzoekersopvang verblijft. Op basis van het overzicht verhuist een medewerker van het COA de langst verblijvende asielzoeker vanuit een Pre-POL naar een Procesopvanglocatie (POL) voor de start van de AA-procedure.

Hanteren 'first in first out'-principe en bijzonderheden

Bij de plaatsing van Pre-POL naar POL is de datum van registratie in IBIS en/of de datum van registratie in Smartflow leidend. Hiermee hanteert het COA het 'first in first out'-principe (fifo-principe). Naast het fifo-principe houdt het COA rekening met enkele bijzonderheden. Zo spelen medische noodzaak, voorkeurspopulatie van POL's (er zijn locaties die zijn ingericht op gezinnen, op alleenstaande mannen of op kwetsbare groepen), talenclustering en 'botsende' nationaliteiten een rol. Ook kan een verzoek vanuit de IND (afdeling Dublin of afdeling Handhaving), een reden zijn om een asielzoeker sneller te laten doorstromen naar een POL.

Registratie van de datum van binnenkomst

De registratie van het moment van binnenkomst is in de tijd van hoge instroom niet goed verlopen. Oorzaak ligt volgens respondenten in het feit dat vanwege de hoge instroom een deel van de asielzoekers eerst is opgevangen in een crisisonoodopvanglocatie. Het COA registreerde asielzoekers echter pas in IBIS op het moment dat deze het identificatieproces bij AVIM hadden doorlopen en in een Pre-POL werden geplaatst. Het COA heeft deze datum lange tijd beschouwd als de datum van binnenkomst. Hierdoor kan het voorkomen dat iemand (die in die tijd is binnengekomen) later in de systemen van het COA verscheen dan dat deze daadwerkelijk in de opvang terecht is gekomen. Voor dit deel asielzoekers kan het fifo-principe niet goed worden toegepast en kan er bij twee identieke casussen een verschil van weken zijn bij de plaatsing van een Pre-POL naar een POL. Vanaf oktober/november 2015 registreert het COA ook de asielzoekers die direct in de crisisonoodopvang terechtkomen.

Een meer uitgebreide toelichting van het plaatsingsproces is te vinden in bijlage IV.

Figuur 2: het plaatsingsproces van asielzoekers.

2.1 AANMELDCENTRUM TER APEL

A. reist na zijn aankomst in Nederland op 6 oktober 2015 naar het aanmeldcentrum in Ter Apel om een asielverzoek in te dienen. Normaliter wordt een asielzoeker vervolgens maximaal vier dagen opgevangen in de Centrale Ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel en vindt aldaar registratie door het COA, identificatie en registratie door de AVIM, verplichte TBC-controle door de GGD en het aanmeldgehoor door de IND plaats. Vervolgens start de rust- en voorbereidingstermijn die voorafgaat aan de AA-procedure en verhuist de asielzoeker daarna naar een POL⁷ waar de asielzoeker zich verder kan voorbereiden op de asielaanvraag.

⁷ De POL's bevinden zich in de buurt van de drie AA-behandellocaties van de IND in Ter Apel, Zevenaar en Den Bosch.

Vanwege de hoge instroom van asielzoekers in Nederland kon het aanmeldcentrum in Ter Apel in de tweede helft van 2015 de toename van het aantal te huisvesten asielzoekers niet meer aan en raakte ook de reguliere opvang van het COA vol.⁸ Daarop is in september 2015 in het Brabantse Budel-Cranendonck een extra aanmeldcentrum geopend en heeft het COA op diverse plaatsen in Nederland noodopvanglocaties, ofwel Pre-POL's in gebruik genomen. Vanaf september 2015 tot en met januari 2016 is daarnaast herhaaldelijk gebruikgemaakt van crisisonoodopvang, omdat de capaciteit van de reguliere opvang en de noodopvang door de hoge instroom ontoereikend was. Asielzoekers in de crisisonoodopvang worden in die tijd pas bij aankomst in een noodopvanglocatie (Pre-POL) geregistreerd.

Wanneer de heer A. op 6 oktober asiel aanvraagt in het aanmeldcentrum in Ter Apel, komt hij voor het eerst in aanraking met de vreemdelingenketen. A. wordt die dag ondergebracht in het zogeheten Paviljoen (de nieuwe wachtkamer van het aanmeldcentrum)⁹ en geregistreerd in Smartflow (het klantvolgsysteem van het aanmeldcentrum).¹⁰ Over A. zijn hierbij geen bijzonderheden geregistreerd. A. krijgt in het Paviljoen een folder met informatie over de Dublin-verordening¹¹ en hij wordt mondeling over de asielprocedure geïnformeerd¹². Omdat er in Ter Apel voor hem geen ruimte is om het door de AVIM uit te voeren registratie- en identificatieproces te doorlopen, wordt A. op 7 oktober 2015 overgeplaatst naar het aanmeldcentrum in Budel-Cranendonck.

Analyse

- Als gevolg van de hoge instroom in 2015 wordt een deel van de asielzoekers direct naar een crisisonoodopvanglocatie gestuurd. Registratie vindt echter later plaats, terwijl de registratiedatum wel geldt als datum van binnenkomst in Nederland. Deze datum is dus feitelijk onjuist. Gevolg is dat het door het COA gehanteerde fifo-principe bij plaatsing van asielzoekers in de AA-procedure voor deze groep asielzoekers niet naar werkelijke datum van binnenkomst kan worden toegepast.
- De hierboven genoemde situatie is niet van toepassing op A. Nadat A. zich heeft aangemeld, wordt hij niet in een crisisonoodopvang, maar in het Paviljoen (Pre-COL) ondergebracht en aldaar (binnen korte tijd na aanmelding) geregistreerd in Smartflow.
- Bij eerste aanmelding van A. zijn geen bijzonderheden geconstateerd en vastgelegd in Smartflow.
- A. krijgt een folder met informatie over de Dublin-procedure en mondelinge informatie over de asielprocedure. Er wordt (nog) geen informatie verstrekt over eventuele wachttijden of vertrek mogelijkheden.
- Vanwege de hoge instroom wordt de aanmeldprocedure voor A. in Budel voortgezet.

2.2 AANMELDCENTRUM BUDEL-CRANENDONCK

Vanuit het Paviljoen in Ter Apel brengt het COA A. en andere asielzoekers op 7 oktober 2015 per bus naar Budel-Cranendonck. In Budel worden ze opgevangen en wordt hen mondeling informatie verstrekt over de wijze waarop de verdere aanmeldprocedure in Budel-Cranendonck zal verlopen.

⁸ In de week van 4 september 2015 meldden bijna 4300 asielzoekers zich in Ter Apel. In de week dat A. naar Nederland kwam, meldden bijna 2100 asielzoekers zich in Ter Apel. Bron: cijfers COA.

⁹ Vanwege de hoge instroom moest door COA en IND op de locatie in Ter Apel een alternatieve grote wachtruimte worden gevonden. Dit is het Paviljoen geworden. In het Paviljoen - een Pre-COL- kan men ook overnachten.

¹⁰ De registratie vindt plaats op grond van de door de asielzoeker overgelegde documenten en op basis van hetgeen de asielzoeker mondeling aan informatie verschaft.

¹¹ Daarin wordt onder meer beschreven welke staat in Europa verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek.

¹² Tegenwoordig krijgen de asielzoekers in de aanmeldcentra ook de brief van staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie, met informatie over hetgeen asielzoekers kunnen verwachten bij de asielaanvraag in Nederland. In die brief wordt onder ander uitleg gegeven over de langere wachttijden voor de start van de asielprocedure. Toen A. in Ter Apel aankwam, was de brief er nog niet. De eerste open brief van staatssecretaris Dijkhoff aan asielzoekers dateert van 19 oktober 2015 en de tweede van 11 februari 2016. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/10/19/brief-van-de-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-aan-asielzoekers/brief-van-de-staatssecretaris-aan-asielzoekers.pdf>

Op 8 oktober 2015 doorloopt A. de “ID-straat” van de AVIM. Tijdens het identificatieproces blijkt dat A. de Iraakse nationaliteit heeft en niet in de diverse politiestructuren voorkomt. Hij beschikt alleen over een kopie van zijn ID-bewijs. Zijn originele Iraakse identiteitskaart en paspoort is hij naar eigen zeggen in Griekenland verloren. Van de kopie van het ID-bewijs wordt door de AVIM een kopie gemaakt. Omdat de AVIM alleen originele documenten inneemt, krijgt A. de kopie die hij bij zich heeft weer terug. AVIM-medewerkers hebben omtrent A. geen bijzonderheden geconstateerd of genoteerd. De AVIM registreert A., waarna hij een V-nummer krijgt toegewezen. Op 9 oktober 2015 vindt vervolgens een TBC-screening bij het GC A plaats. Op 10 oktober 2015 vindt het aanmeldgehoor¹³ van A. door de IND plaats. Bij de IND geeft A. onder meer aan dat hij alleen naar Nederland is gereisd en dat hij zijn tweede vrouw en zijn kinderen (van zijn eerste vrouw) naar Nederland wil laten komen. De medewerker van de IND maakt zoals gebruikelijk na het gesprek met A. een verslag van het aanmeldgehoor en zet dit in INDiGO, het informatiesysteem van de IND.

Gedurende zijn korte verblijf in Budel-Cranendonck overnacht A. bij het COA op het complex. In de systemen van het COA zijn over het verblijf van A. in Budel-Cranendonck geen bijzonderheden te vinden. Na afronding van de aanmeldprocedures wordt A. door het COA op 12 oktober 2015 uitgeplaatst naar de Pre-POL in Goes.

Analyse

- A. doorloopt de ID-straat zonder problemen. Er worden geen bijzonderheden geconstateerd.
- Tijdens de identificatieprocedure wordt duidelijk dat A. – in tegenstelling wat daarover in de media is verschenen – alleen over een kopie van zijn ID-kaart beschikt. Omdat AVIM enkel de originele ID-bewijzen van asielzoekers in beslag neemt, krijgt A. zijn kopie terug.
- In het aanmeldgehoor van de IND zijn geen bijzonderheden over A. vastgelegd.
- Tijdens zijn vierdaagse verblijf in de opvanglocatie van Budel-Cranendonck zijn er door het COA ook geen bijzonderheden waargenomen.

2.3 PRE-POL GOES

Van 3 augustus tot 23 oktober 2015 was een deel van de Zeelandhallen in Goes beschikbaar als Pre-POL voor circa 400 asielzoekers. Na binnenkomst op 12 oktober 2015 in de Pre-POL in Goes krijgt A. van een woonbegeleider van het COA een rondleiding. Deze informeert hem mondeling over de gang van zaken op de Pre-POL. Op 19 oktober 2015 verschijnt vervolgens de eerste open brief van staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers in Nederland. In de brief staat wat asielzoekers kunnen verwachten bij hun asielaanvraag in Nederland. In de brief wordt ook uitleg gegeven over de sobere opvang en langere wachttijden voor de start van de AA-procedure. Het COA in Goes besluit de bewuste brief niet aan de bewoners uit te reiken, omdat men wil voorkomen dat er door de brief onrust onder de bewoners ontstaat. Daarbij speelt mee dat de noodopvanglocatie in de Zeelandhallen al op 23 oktober dicht gaat.

In de korte tijd dat A. in Goes verblijft, valt hij alleen op door zijn helderblauwe ogen, geblondeerde haren en het feit dat hij vrijwel altijd “onder de mensen” is. Uit de systemen van het COA en VWN blijkt dat er in Goes geen formele gesprekken¹⁴ met A. hebben plaatsgevonden en dat er ook geen bijzonderheden over hem zijn geregistreerd. Uit de registratie van het GC A blijkt dat A. in de Pre-POL wel twee bezoeken aan het GC A heeft gebracht. Volgens het GC A zijn deze bezoeken echter niet te relateren aan zijn latere suïcide.¹⁵

Mocht dit wel zo zijn geweest dan zou deze informatie – in verband met het medisch beroepsgeheim – alleen na toestemming door A. worden doorgegeven aan het COA. Het GC A licht in dat verband wel de

¹³ Het aanmeldgehoor is een relatief kort feitelijk gehoor volgens een vast format. Daarbij worden vragen gesteld over de reis en de identiteit. In het aanmeldgehoor wordt nog *niet* op asielmotieven ingegaan.

¹⁴ Een formeel gesprek vindt alleen plaats wanneer een bewoner betrokken is bij een incident, huisregels overtreedt of op zijn verzoek een gesprek heeft aangevraagd.

¹⁵ De Inspectie heeft de medisch vertrouwelijke gegevens zelf niet ingezien.

Huisartsenpost, de crisisdienst en GGZ 2e lijn in voor het geval betrokkene daadwerkelijk een suïcidepogingen onderneemt.

In verband met de sluiting van de Pre-POL in de Zeelandhallen op 23 oktober 2015, wordt A. op 21 oktober 2015 overgeplaatst naar de Pre-POL in Alphen aan de Rijn.

Analyse

- A. krijgt bij aankomst in Goes alleen een mondelinge toelichting over de huisregels aldaar.
- Zeven dagen na zijn aankomst verschijnt de brief van staatssecretaris Dijkhoff over de langere wachttijden en sobere opvang. Dit wordt niet gedeeld met de bewoners. Reden hiervoor is de op handen zijnde sluiting van de locatie en het beperken van mogelijke onrust onder de bewoners. COA –medewerkers zien voorlichting over de asielprocedure bovendien als een verantwoordelijkheid van de IND. Op de opvanglocatie in Goes maakt het COA duidelijk een keuze om niet te informeren om de rust te bewaren. Echter, juist gebrekkige informatievoorziening kan tot een onrustige of onbeheersbare populatie leiden. De “vervelende boodschap” is daarmee doorgestuurd naar de volgende opvanglocatie.
- A. heeft verschillende gesprekken met het GC A. Deze gesprekken zijn volgens het GC A echter niet te relateren aan zijn latere suïcide.
- Uit de systemen blijkt dat A. geen formele gesprekken heeft gevoerd met het COA of VWN. Dergelijke gesprekken worden structureel geregistreerd en zouden dus moeten zijn terug te vinden.

2.4 PRE-POL ALPHEN AAN DEN RIJN

Een deel van de Penitentiaire Inrichting (PI) Alphen aan den Rijn, te weten de locatie Eikenlaan, is met ingang van 19 oktober 2015 tijdelijk door het COA als Pre-POL in gebruik genomen. Het COA gebruikt deze locatie tot april 2016 voor de opvang van maximaal 1.140 asielzoekers.

Na binnenkomst op 21 oktober 2015 in de Pre-POL in Alphen aan den Rijn krijgt A. mondeling voorlichting over de gang van zaken op de locatie. Het verblijf van A. in Alphen aan den Rijn kent volgens het COA geen bijzonderheden. Medewerkers hebben geen redenen om extra aandacht aan A. te besteden of toezicht uit te oefenen; A. gedraagt zich als een doorsnee bewoner. Gedurende zijn verblijf in Alphen aan den Rijn voert A. geen gesprekken met VWN. Ook woont hij geen voorlichtingsbijeenkomsten van VWN bij.¹⁶ Gedurende zijn verblijf in Alphen aan den Rijn neemt A. ook geen contact op met de IOM of de DT&V.

Eind oktober plaatst de IND de tweede brief van staatssecretaris Dijkhoff in alle talen op de site www.ind.nl. Vanaf eind september staat ook aanvullende informatie in de vorm van vragen en antwoorden in het Nederlands en het Engels op de site. In oktober 2015 is, eveneens in de vorm van vragen en antwoorden, informatie op rijksoverheid.nl geplaatst. IND geeft aan dat het COA zou zorgdragen voor verspreiding van de brief op alle locaties.

In de periode van 24 oktober 2015 tot en met 30 december 2015 bezoekt hij wel meerdere keren het GC A. Volgens het GC A zijn deze bezoeken niet te relateren aan zijn latere suïcide. De bezoeken staan in het teken van lichamelijke klachten bij A.

Volgens een medebewoner zat A. sinds begin januari 2016 niet goed in zijn vel. Zijn ex-vrouw (de moeder van zijn kinderen) en zijn huidige vrouw belden A. regelmatig dat zij geen geld meer hadden voor levensonderhoud. A. had bij het verlaten van Irak voor zijn familie een bedrag voor enkele maanden

¹⁶ Afspraken en deelname aan voorlichtingsbijeenkomsten worden geregistreerd en in de systemen van VWN. Hieromtrent is over A. niets geregistreerd.

levensonderhoud achtergelaten. Hij had er op gerekend in Nederland snel een verblijfsvergunning te krijgen om vervolgens zijn vrouw en kinderen – die bij zijn ex-vrouw verblijven – te kunnen laten overkomen. A. had zelf ook geen geld meer en probeerde vervolgens op allerlei manieren tevergeefs aan geld voor zijn familie te komen. De situatie zorgt voor veel onrust bij A.

Tijdens het onderzoek van de Inspectie VenJ is naar voren gekomen dat er in het algemeen onder asielzoekers veel onrust is over het gebrek aan financiële vergoedingen. Dit heeft negatieve impact op de leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid in de noodopvanglocaties. Bijlage III beschrijft de huidige praktijk qua verstrekking van eet- en leefgeld aan asielzoekers.

Eind 2015, begin 2016 gaan in Alphen aan den Rijn geruchten rond dat het voor een Irakees moeilijk is om een verblijfsvergunning te krijgen; alleen Irakezen uit bepaalde regio's zouden een kans maken. Volgens een medebewoner voelt A. zich steeds wanhopiger. Hij meldt zich tussen 11 en 14 januari 2016 met vriend K. en een andere bewoner bij de informatiebalie van het COA in de Pre-POL in Alphen aan den Rijn. De andere bewoner fungeert als tolk omdat A. en K. geen Engels spreken. A. geeft aan dat hij en K. terug willen keren naar Irak. De medewerker van de informatiebalie verwijst hen naar het wekelijkse spreekuur van IOM op maandagochtend en geeft aan dat ze enkele dagen geduld moeten hebben. Ook geeft de medewerker hen het e-mailadres en telefoonnummer van IOM en legt hen uit waar het spreekuur precies plaatsvindt.¹⁷ A. reageert zichtbaar geïrriteerd en wil dat zijn terugkeerverzoek sneller wordt behandeld.

¹⁷ De mogelijkheid om ook eventueel via DT&V vrijwillig terug te keren, is bij COA-medewerkers op deze locatie niet bekend.

VRIJWILLIGE TERUGKEER VIA IOM:

De Internationale Organisatie voor Migratie is een intergouvernementele organisatie met een hoofdkantoor in Genève. De organisatie is in 1951 opgericht als Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM), om ontheemden in Europa in de naoorlogse jaren terug te begeleiden naar huis. In Nederland is IOM voortgekomen uit de Nederlandse Emigratiedienst, een aantal niet-gouvernementele organisaties en het ministerie van Sociale Zaken, als onderdeel van de privatisering van overheidstaken in 1991. In Nederland ondersteunt IOM migranten die vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst bij hun duurzame herintegratie. IOM geeft extra begeleiding aan alleenstaande minderjarige asielzoekers (amv's) of ex-alleenstaande minderjarige asielzoekers (ex-ama's), aan migranten met gezondheidsproblemen en slachtoffers van mensenhandel. IOM regelt ook de overkomst van uitgenodigde vluchtelingen die zich in Nederland mogen vestigen. Als derde activiteit verzorgt IOM tijdelijke uitzending van hoger opgeleide migranten naar landen van herkomst om hun kennis en ervaring ter beschikking te stellen van lokale organisaties.

MIGRANTEN KUNNEN BIJ DE IOM TERECHT VOOR:

- advies over vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst;
- ondersteuning en begeleiding bij terugkeer naar het land van herkomst;
- hulp bij herintegratie in het land van herkomst (met geld en/of overige diensten);
- inzet van kennis en ervaring van migranten voor wederopbouw en ontwikkeling van het land van herkomst, bijvoorbeeld door tijdelijke uitzending, voorbereiding, overkomst, ontvangst en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen en gezinsleden die overkomen naar Nederland;
- bemiddeling rond zelfstandig vertrek vanuit Nederlandse asielzoekersbewaring;
- organisatie van de reis bij hervestiging in een derde land (als aan de toelatingseisen is voldaan);
- reisbegeleiding op Schiphol en vanaf vluchthavens in transit- en bestemmingslanden.

De activiteiten in Nederland worden gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Europese Unie. In de taakuitvoering is de IOM onafhankelijk.

bron: <http://www.iom-nederland.nl/>

Figuur 3: uitleg over IOM en haar werkwijze.

Net als veel andere bewoners in Alphen aan den Rijn vraagt A. bij het COA bijna dagelijks wanneer hij aan de beurt is voor de AA-procedure. Asielzoekers in Alphen aan den Rijn vernemen van asielzoekers die elders in Nederland in opvanglocaties van het COA verblijven dat zij al in de AA-procedure zitten of zelfs al een verblijfsvergunning hebben. Deze asielzoekers zouden ongeveer tegelijkertijd met hen naar Nederland zijn gekomen. Op de Pre-POL in Alphen aan den Rijn vindt gedurende het verblijf van A. echter nauwelijks tot geen doorstroom van asielzoekers naar een POL plaats. Er ontstaat bij de bewoners onrust over de vermeende ongelijke doorstroom bij gelijktijdige binnenkomst in Nederland. In het voortraject zou aan de asielzoekers in Alphen aan den Rijn zijn verteld dat de wachttijd voor doorplaatsing naar een POL twaalf weken bedroeg¹⁸.

Uit het onderzoek blijkt dat er in het algemeen onder asielzoekers veel onrust bestaat over de doorplaatsing naar een POL ten behoeve van de start van de AA-procedure. Deze onrust wordt versterkt door het feit dat asielzoekers via social media veel contact met elkaar hebben. De onrust heeft negatieve impact op de leefbaarheid in de opvanglocaties. Bijlage IV "Toelichting plaatsingsproces" beschrijft de huidige werkwijze.

Vanwege de vele vragen van bewoners nodigt de COA-locatiemanager in Alphen aan den Rijn de IND uit om de bewoners voorlichting over de asielprocedure. Op 14 januari 2016 verzorgt de IND een informatiebijeenkomst. Op verschillende momenten op de dag informeren medewerkers van de IND groepen van ongeveer dertig asielzoekers (ingedeeld naar spreektaal) over de asielprocedure. A. neemt deel aan de bijeenkomst voor

¹⁸ In het onderzoek is niet duidelijk geworden of en door welke instantie deze informatie zou zijn verstrekt.

Arabische bewoners, waarbij één van de bewoners de informatie van de IND van het Engels naar het Arabisch vertaalt. De asielzoekers krijgen geen schriftelijke informatie. De wachttijd voor start van de AA-procedure zou volgens de IND feitelijk circa 24 weken bedragen. De bewoners zijn tijdens de bijeenkomst zeer kritisch richting de medewerkers van de IND, omdat de informatie van de IND volgens de bewoners niet overeenkomt met de informatie die zij eerder over de wachttijd hadden gekregen.

Na de bijeenkomst met de IND belt A. met zijn vrouw om haar het slechte nieuws te vertellen. Volgens een medebewoner geeft zij aan dat het zo wel erg lang duurt en ze misschien beter kunnen scheiden. Zij heeft helemaal geen geld meer. De druk voor A. wordt heel hoog. Hij is al eens gescheiden en wil dit niet nog een keer laten gebeuren. Hij neemt via de telefoon contact op met enkele vrienden die al eerder hun terugkeer in gang hebben gezet. Zij geven aan dat hij naar Ter Apel moet komen om aldaar zijn aanvraag voor terugkeer naar Irak in te dienen. Tot eind december 2015 moest men zich inderdaad in Ter Apel melden om als asielzoeker de terugkeer in gang te zetten. Vanaf eind december 2015 – zo blijkt uit een intern weekbericht van de IND – is de werkwijze echter veranderd en moet de asielzoeker die naar zijn land wil terugkeren vanuit de eigen opvanglocatie zelf contact zoeken met de DT&V¹⁹ of IOM.

VRIJWILLIGE TERUGKEER VIA DE DT&V:

De DT&V is een taakorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De DT&V is verantwoordelijk voor het zelfstandig en gedwongen vertrek van asielzoekers die niet in Nederland mogen blijven.

De DT&V regisseert het vertrek uit Nederland van:

- Asielzoekers die zijn aangehouden in het kader van het binnenlands (mobiel) asielzoekerstoezicht;
- Asielzoekers aan wie de toegang is geweigerd in het kader van de grensbewaking;
- Asielzoekers van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken;
- Uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten.

Als gevolg van de hoge instroom neemt het aantal mensen toe dat afziet van het indienen van een asielverzoek of die hun asielverzoek wil intrekken om Nederland te verlaten. Dit is voor de DT&V een nieuwe doelgroep. In oktober 2015 is daarvoor de Spijtoptantenregeling vastgesteld. Asielzoekers kunnen contact opnemen met een regievoerder van de DT&V of via de website van de DT&V een formulier invullen waarbij zij hun naam, nationaliteit, opvanglocatie, telefoonnummer en V-nummer moeten doorgeven. Als men gebruik maakt van de regeling dan wordt men door een regievoerder van DT&V geholpen om het vertrek naar hun thuisland of een derde land te realiseren. De regievoerder zal vragen waarom men zelfstandig wilt vertrekken en zal de mogelijkheden en vereisten voor vertrek uit Nederland bespreken (zoals vliegtickets en reispapieren).

bron: interview en https://dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek/zelfstandig_vertrek/ik-wil-terugkeren/index.aspx

Figuur 4: uitleg over DT&V en haar werkwijze.

Analyse

- A. wordt halverwege januari tijdens een informatiebijeenkomst van de IND mondeling geïnformeerd over het verloop van de asielprocedure en de lange wachttijden. Op dit moment is deze informatie al enkele maanden bekend; de brief van staatsecretaris Dijkhoff komt immers in oktober 2015 uit en is dan reeds gedeeld via de website van de IND en de rijksoverheid.
- De lange wachttijden en ongelijke doorstroom veroorzaken duidelijk onrust in de opvanglocaties. Er bestaat onvoldoende correcte (schriftelijke) informatie hierover.

¹⁹ De DT&V was in de tijd dat de heer A. daar verbleef alleen telefonisch of via de website van de DT&V bereikbaar. Zij waren nog niet – zoals het IOM – met enige regelmaat op locatie aanwezig. Volgens de DT&V behoorden de bewoners van de opvanglocatie in Alphen aan den Rijn (een Pre-POL) niet tot hun doelgroep.

- Het gebrek aan geld zorgt ook voor onrust onder de asielzoekers. Ook dit heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid en beheersbaarheid op de opvanglocaties. Doordat er in de noodopvang geen leefgeld wordt verstrekt is beheersing van de populatie in een noodopvanglocatie lastiger.
- Wanneer A. bij de informatiebalie van het COA aangeeft dat hij zo spoedig mogelijk terug wil keren naar Irak, wordt hij op de juiste wijze doorverwezen naar het spreekuur van IOM. A. besluit echter niet langer te wachten en vertrekt op aanraden van zijn vrienden voor het regelen van zijn terugkeer naar Ter Apel. Hier kan er echter niets voor hem worden gedaan. Terugkeerverzoeken vanuit opvanglocaties in het land worden sinds enkele weken niet meer in Ter Apel in behandeling genomen (DT&V behandelt de terugkeerverzoeken op de opvanglocatie). Eerder werden verzoeken van asielzoekers wel behandeld door de DT&V in Ter Apel. De procedure omtrent vrijwillig vertrek is dan net veranderd.
- Zowel IOM als DT&V hebben een rol in de vertrekprocedure. De rol van de DT&V bij vrijwillig vertrek van spijtoptanten is relatief nieuw en onbekend voor verschillende ketenpartners in de opvanglocaties.²⁰

2.4.1 BEZOEK AAN TER APEL²¹

Op 15 januari 2016 gaan A. en zijn vriend K. naar Ter Apel om hun terugkeer naar Irak te regelen.²² Zij komen rond 09.20 uur bij het aanmeldcentrum in Ter Apel aan. Bij asielzoekers die het aanmeldproces in Ter Apel moeten doorlopen vindt dan eerst een veiligheidscontrole plaats; de asielzoeker en diens bagage worden daarbij gecontroleerd op scherpe voorwerpen. Omdat A. en K. het aanmeldproces al hebben doorlopen, vindt geen fysieke veiligheidscontrole plaats.²³ Bij de receptie geven zij aan geen afspraak te hebben, maar met iemand willen spreken omdat zij willen terugkeren naar Irak. Hierop besluit de IND met ieder van hen in het bijzijn van een tolk een gesprek aan te gaan.

Een medewerker van de aanmeldbalie van de IND spreekt met hen. In afzonderlijke gesprekken vertelt deze aan A. en K. dat zij het terugkeerproces niet in Ter Apel kunnen starten, maar dit moeten initiëren vanuit de COA-locatie in Alphen aan den Rijn. Het gesprek met A. is van korte duur. A. reageert gelaten en geeft aan het advies van de medewerker op te volgen. Het gesprek met K. loopt echter uit de hand. K. dreigt met zelfmoord als zij niet in Ter Apel geholpen kunnen worden en terug moeten naar Alphen aan den Rijn. Ook geeft hij aan een mes in zijn bagage (feitelijk de tas van A.) te hebben en al eerder een zelfmoordpoging te hebben ondernomen. Daarop roept de IND-medewerker de beveiliging erbij, die op zijn beurt de AVIM inschakelt. Vervolgens worden beide personen door de AVIM in het bijzijn van een tolk en een medewerker van de beveiliging gefouilleerd. Tijdens het fouilleren doen beiden suïcidale uitlatingen en geven ze aan eerdere zelfmoordpogingen te hebben ondernomen. Bij de fouillering van beide personen worden geen bijzonderheden aangetroffen, maar in de bagage van A. treft de politie een geprepareerd mesje en diverse gestolen passen (creditcards en bankpassen) aan.²⁴ Omstreeks 15.00 uur worden beide mannen hierover verhoord. Na het verhoor worden beiden vervolgens heengezonden.

Ondanks geldgebrek besluiten beide mannen – na telefonisch overleg met een medebewoner – toch per trein terug te reizen. Omdat ze de laatste trein vanaf station Emmen naar Alphen aan den Rijn missen, verblijven ze een groot deel van de nacht op het station in Emmen en nemen ze uiteindelijk de trein naar Alphen aan den Rijn.

²⁰ Vrijwillig vertrek van spijtoptanten was relatief nieuw naast de al bestaande rol van DT&V bij vrijwillig vertrek. Zie toelichting in kader op pagina 15.

²¹ In de media komt naar voren dat A. voor zijn terugkeer meerdere keren tevergeefs naar Ter Apel is gereisd. Uit onderzoek in systemen van politie, COA, beveiliging en IND komt echter alleen het onderhavige bezoek in Ter Apel naar voren.

²² Uit bestudering van verschillende media blijkt dat A. voor zijn terugkeer meerdere malen tevergeefs naar Ter Apel is gereisd. Uit onderzoek in systemen van politie, COA en IND komt echter alleen dit bezoek naar voren.

²³ In het centrale gebouw waar de IND, COA en AVIM zijn gehuisvest, staan bij de ingang ook geen detectiepoortjes.

²⁴ Naar de gestolen bankpassen is een strafrechtelijk onderzoek verricht.

De medewerker van de aanmeldbalie van de IND maakt op vrijdagmiddag over het voorval met K. een incidentmelding aan in het bedrijfsvoeringssysteem Joost. Op deze manier kan het Ketenbrede Calamiteitenteam (KCT) de melding opvolgen. Tevens informeert de medewerker een verpleegkundige die daarna met beide mannen spreekt. De medewerker stuurt later die dag de melding over het incident tevens per e-mail aan de teamleider van IND en verwijst daarbij naar het bijgevoegde rapport van de AVIM.

Op naam en V-nummer van K. doet de afdeling Beveiliging van de IND in Ter Apel vervolgens melding van het incident bij het KCT. De melding – '(poging tot) suïcide' – komt op vrijdag 15 januari omstreeks 17.20 uur binnen in de mailbox van het KCT.

De teamleider van de IND stuurt het mailbericht van de medewerker van de aanmeldbalie direct door naar een woonbegeleider van de Pre-POL in Alphen aan den Rijn. Op vrijdag 15 januari om 17.27 uur komt de mail bij het COA in Alphen binnen. De woonbegeleider stuurt de mail later die avond door naar zijn leidinggevende en geeft aan dat A. en K. nog niet in Alphen aan den Rijn zijn gesignaleerd. Hij doet tevens het verzoek om naar hen uit te zien.

Analyse

- Uit de systemen blijkt dat A. – in tegenstelling tot de mediaberichtgeving – één bezoek heeft gebracht aan Ter Apel.
- A. en K. geven aan terug te willen keren naar Irak. Hiervoor moet zij sinds kort echter niet meer in Ter Apel zijn. Zij moeten hiervoor in zijn opvanglocatie in Alphen aan den Rijn zijn. A. zegt in een gesprek met de IND dat hij in Alphen zijn terugkeerwens zal bespreken. K. doet in zijn gesprek met de IND suïcidale uitlatingen en dreigt met een mes. De medewerker van de aanmeldbalie van de IND schakelt conform protocol de beveiliging in.
- Beide personen door de AVIM in het bijzijn van een tolk en een medewerker van de beveiliging gefouilleerd. Er wordt een mesje aangetroffen in de bagage van A. Zij doen op dat moment suïcidale uitlatingen. Daarna hoort AVIM beide heren.
- De medewerker van de aanmeldbalie van de IND meldt het voorval in Joost en bij de eigen leidinggevende en verwijst daarbij naar documenten van de AVIM.
- De melding wordt alleen geregistreerd onder het V-nummer van K., terwijl A. ook dreigde met zelfmoord. Dit heeft in het geval van A. niet tot knelpunten geleid, omdat het rapport van de AVIM als bijlage is toegevoegd bij de e-mail. Het risico is wel dat bij het opvolgen van de melding en het (na)zorgtraject enkel aandacht wordt geschonken aan K.

2.4.2 TERUGKEER IN ALPHEN AAN DEN RIJN

In de ochtend van zaterdag 16 januari 2016 keren A. en K. terug in de opvang in Alphen aan den Rijn. Ze worden opgevangen door een medebewoner en praten over de gebeurtenissen in Ter Apel. A. belt in hun bijzijn vervolgens zijn vrouw en vertelt haar dat het nog enige weken kan duren voordat hij echt kan terugkeren. Zij geeft wederom aan dat dat echt te lang duurt en ze liever wil scheiden. Zij heeft helemaal geen geld meer en wil een punt achter hun relatie zetten. Even later belt zijn ex-vrouw op met de mededeling dat zij geen geld meer voor levensonderhoud voor haar en de kinderen heeft. Hij wil niet een tweede keer scheiden. Na het gesprek met zijn (ex-)vrouw en kinderen is A. zeer emotioneel.

Op zaterdag 16 januari krijgt het COA-personeel op de Pre-POL in Alphen tijdens de ochtendbriefing van de leidinggevende te horen dat de heren A. en K. naar Ter Apel zijn gereisd en aldaar suïcidale uitlatingen hebben gedaan.²⁵ De leidinggevende vraagt een woonbegeleider om te kijken of de heren reeds zijn teruggekeerd in

²⁵ Vóór 15 januari 2016 was bij het COA niets bekend over suïcidale neigingen van A. en K.

Alphen aan den Rijn. Na de ochtendbriefing treft een woonbegeleider A. en K. slapend aan op de kamer van A.. De woonbegeleider geeft dit door aan diens leidinggevende.

Doordeweeks is het GC A ook bij de ochtendbriefing aanwezig. Indien iemand dan suïcidale uitlatingen doet, wordt betrokkene conform procedure diezelfde dag altijd bij GC A uitgenodigd voor een gesprek. Het GC A is als gezondheidscentrum²⁶ in het weekend echter niet aanwezig op locatie waarop het COA zelf altijd in gesprek gaat met betrokkenen. De leidinggevende van dienst geeft aan de woonbegeleider aan dat deze met hen in gesprek kan gaan over hun suïcidale uitlatingen, waarna deze hen rond 11.30 uur wekt voor een gesprek.

Een medebewoner fungeert op het verzoek van de woonbegeleider als tolk. In de gesprekken geven zowel A. als zijn vriend aan hun suïcidale uitlatingen in een opwelling te hebben gedaan. Ze waren niet daadwerkelijk van plan om zich van het leven te beroven. A. geeft aan dat hij zo snel mogelijk naar Irak wil terugkeren om zijn vrouw te helpen. Zijn vrouw kan niet vluchten, omdat daar geen geld voor is. Hij wil daarom zo snel mogelijk terug. De woonbegeleidster vraagt A. of hij officiële documenten heeft om snel terug te kunnen keren. A. geeft aan niet over officiële documenten te beschikken. De woonbegeleider geeft aan dat de IOM het aanspreekpunt is voor vrijwillige terugkeer. Iedere maandag is er bij de IOM op locatie in Alphen aan den Rijn een open spreekuur. Ook vraagt de woonbegeleider aan A. en K. of zij tot maandag kunnen wachten en of ze psychische hulp nodig hebben. De mannen geven aan geen psychische hulp nodig te hebben. De woonbegeleider laat de mannen vervolgens weer alleen en bespreekt de uitkomsten van het gesprek met de leidinggevende van dienst. Bij hen zijn er op grond van het gedrag en de uitspraken van de mannen geen aanwijzingen die duiden op depressie en/of suïcidale gedachten bij A. en/of K.. Vanwege het ontbreken van acute dreiging van suicide maakt het COA geen gebruik van de praktijklijn van het GC A waar de dienstdoende huisarts kan besluiten de crisisdienst in te schakelen. De uitkomsten van het gesprek dat de woonbegeleider met A. en K. heeft, worden conform protocol bij bureau Veiligheid van het COA gemeld.²⁷

Omstreeks 16.15 uur vinden medebewoners A. hangend in zijn kamer. Enkelen waarschuwen de receptie en anderen nemen A. direct mee naar buiten. Omstreeks 16.20 uur informeert de receptie het personeel van het COA via de porto over een poging tot suicide door A. Terwijl het COA-personeel zich naar de opgegeven locatie spoedt, zien zij dat medebewoners A. via trappenhuis naar beneden dragen. De medebewoners leggen hem buiten op het voetbalveld neer. Het personeel start vervolgens direct met reanimeren. Een groot aantal bewoners staat daarbij om hen heen. Het overige personeel probeert de bewoners op afstand te houden.

Om 16.28 uur arriveert de eerste ambulance. De ambulancebroeders nemen de reanimatie over. Even later arriveert een tweede ambulance, tezamen met de politie. De emoties bij de bewoners lopen hoog op. Na enige minuten reanimeren wordt A. per brancard in de ambulance gelegd. In de ambulance wordt de reanimatie voortgezet. Na enige minuten blijken de inspanningen tevergeefs en wordt de reanimatie gestaakt. De ambulance brengt het lichaam van A. naar het mortuarium in Gouda. De suicide leidt tot veel emoties en boosheid bij de medebewoners. Zij richten hun boosheid op de medewerkers van het COA. Politie en COA-personeel hebben moeite om de situatie onder controle te krijgen.

Om 17.05 uur ontruimen medewerkers van het COA de afdeling zodat de politie onderzoek kan verrichten in de kamer van A.. De locatiemanager roept de bewonerscommissie bijeen om de rust in de Pre-POL te laten terugkeren. Vervolgens voert de locatiemanager op advies van de bewonerscommissie met de vriendengroep van A. een gesprek over het incident. In dit gesprek wordt de vriendengroep gevraagd op welke wijze het afscheid van A. vorm moet krijgen. Na deze gesprekken keert de rust op de Pre-POL terug. Nadat de

²⁶ De dienstverlening van het GC A is gebaseerd op de reguliere eerstelijns gezondheidszorg waarbij in de avond, nacht, weekenden een beroep gedaan kan worden op de Praktijklijn van het GC A en op de reguliere huisartsenposten.

²⁷ Nog voordat bureau Veiligheid de uitkomsten hebben kunnen doorzetten aan het KCT, was de suicide echter al een feit. Het is geldende procedure dat suïcidale uitlatingen altijd worden doorgezet naar het KCT. Bij het COA loopt dit via bureau Veiligheid van het COA.

forensische opsporingsdienst klaar is wordt de kamer van A. weer vrijgegeven. Om 19.00 uur wordt in het mortuarium te Gouda de lijkshouw verricht. In de kleding van A. wordt een afscheidsbrief aangetroffen. De brief wordt door een vertaalbureau vertaald. In de brief staat onder andere vermeld dat A. wil dat hij in Al-Najaf begraven wordt.

Het lichaam van A. wordt in de avond van zaterdag 16 januari avond, na controle door een schouwarts, vrijgegeven. Vervolgens vindt op 21 januari 2016 bij het uitvaartcentrum in Nieuwkoop voor de bewoners een afscheidsdienst plaats. Een dag later wordt het lichaam van A. naar zijn familie in Irak gerepatrieerd.

Analyse

- Het COA heeft de melding uit Ter Apel opgepakt en gecommuniceerd in de ochtendbriefing op zaterdag 16 januari 2016. Hierbij waren verschillende woonbegeleiders aanwezig. Omdat het weekend is, is het GC A echter niet aanwezig. Een van de woonbegeleiders krijgt de opdracht om met A. en K. een gesprek aan te gaan over de gebeurtenissen in Ter Apel. De heren maken kenbaar terug te willen. Zij geven aan die maandag daarop naar de IOM te gaan en zeggen geen psychologische ondersteuning nodig te hebben. De woonbegeleider doet na het gesprek met A. en K. verslag bij de leidinggevende van dienst. Zij komen samen in redelijkheid tot het oordeel dat er geen signalen van suïcide zijn die nopen tot het nemen van verdere stappen en het inschakelen van de praktijklijn van het GCA.

Bijlagen

I. Gebruikte afkortingen

AFKORTING	BETEKENIS
AA-procedure	Algemene Asielprocedure
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AVIM	Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (politie)
AZC	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
BHV	Bedrijfshulpverlening
GC A	Gezondheidscentrum Asielzoekers
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem van het COA
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	Informatiesysteem van de IND
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KCT	Ketenbreed Calamiteiten Team
POL	Procesopvanglocatie van het COA
Pre-POL	Pre-Procesopvanglocatie van het COA
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

II. Tijdlijn

DATUM/TIJD	GEBEURTENIS
4 oktober 2015	A. arriveert in Nederland
6 oktober 2015	Eerste registratie A. in Smartflow
7 oktober 2015	Uitplaatsing naar Budel, start identificatieproces AVIM
8 oktober 2015	Verdere AVIM intake, aanvraag VVA (Budel)
10 oktober 2015	Gehoor aanmeldfase (Budel)
12 oktober 2015	Start verblijf Pre-POL Goes
21 oktober 2015	Start verblijf Pre-POL Alphen aan den Rijn
14 januari 2016	A. is aanwezig bij een informatieve bijeenkomst van de IND in Alphen aan den Rijn
15 januari 2016	Reis A. en kamergenoot dhr. K. naar Ter Apel Preventieve fouillering A. en dhr. K. vanwege suïcidale uitlatingen. Bij controle bagage van dhr. A worden een mes en enkele buitenlandse creditcards aangetroffen. Om die reden aanvullend verhoor van A.
± 16.00 uur	Vertrek van A. en dhr. K. naar Alphen aan den Rijn
± 16.30 uur	Het incident wordt in Planon geregistreerd - enkel op naam van de kamergenoot van A., dhr. K. Tevens wordt de melding van het incident doorgegeven aan IND-Handhaving. Teamleider IND informeert COA Alphen aan den Rijn over suïcidale uitingen door A. en K.
ca. 17.20 uur	De melding in Planon wordt doorgezet naar het Ketenbrede Calamiteiten Team (KCT)
16 januari 2016 ±11.30 uur	Naar aanleiding van hun suïcidale uitlatingen in Ter Apel vindt een gesprek plaats met zowel A. als zijn kamergenoot dhr. K. De verslagen van deze gesprekken maken melding van de plaatsing van A./K. op de lijst voor het spreekuur van de IOM voor de daaropvolgende maandag.
16.20 uur	Er komt een melding binnen bij het COA dat A. dood in zijn kamer is aangetroffen en door bewoners naar het voetbalveld is gebracht. Medewerkers starten direct bij aankomst de reanimatie. Er ontstaat enorme onrust onder de bewoners die massaal staan toe te kijken.
16.28 uur	Ambulance arriveert, waarna zij de reanimatie overnemen. Even later wordt het overlijden van A. vastgesteld. Zijn lichaam wordt overgebracht naar het mortuarium te Gouda.
17.05 uur	De politie ontruimt de verblijfsafdeling van A. voor sporenonderzoek.
tussen 19.00-21.00	Door locatiemanager vindt gesprek plaats met de vriendengroep van A. Tevens wordt de kamer van A. vrijgegeven.
±21.00 uur	De rust op het centrum is weer teruggekeerd. Voor avond en nacht wordt extra personeel ingezet (inclusief medewerkers nazorg).
21.30 uur	Na onderzoek door de schouwarts wordt het lichaam van A. door de officier van justitie vrijgegeven en overgebracht naar het uitvaartcentrum in Nieuwkoop.
18 januari 2016	Navraag KCT; geeft aan betrokkene niet te kennen. Bij IND is

geen psychische problematiek A. bekend

IND Ter Apel verneemt van AVIM Ter Apel dat ook A. (en niet alleen dhr. K.) bij zijn bezoek aan Ter Apel op 15 januari suïcidale uitlatingen heeft gedaan. Dit was gebeurd na bezoek aan IND Ter Apel.

Locatie Alphen aan den Rijn heeft contact met familie van A. voorbereidingen voor repatriëring worden in gang gezet.

19 januari 2016

Suïcide heeft mede als gevolg van de media-aandacht veel impact op de locatie (bewoners en personeel).

21 januari 2016

In Nieuwkoop vindt de afscheidsdienst plaats. Bewoners worden in staat gesteld om per bus naar Nieuwkoop te reizen.

22 januari 2016

Het lichaam van A. wordt naar Irak gerepatriëerd.

III. Financiële verstrekkingen toelicht

Soorten verstrekkingen

Er zijn twee soorten structurele financiële verstrekkingen te onderscheiden: leefgeld en eetgeld.

Eetgeld krijgt een asielzoeker alleen als deze zelf kan koken of een deel van de maaltijd zelf kan verzorgen. Hiertoe moeten voorzieningen aanwezig zijn op de locatie, of moet het COA deze relatief eenvoudig en goedkoop kunnen aanleggen.

Verstrekkingen bij reguliere instroom

Bij reguliere instroom wordt een asielzoeker eerst in een COL geplaatst. In de COL verzorgt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de registratie en het identiteitsonderzoek. De Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) voert medische controles uit. Na deze onderzoeken start een periode van rust en voorbereiding op de asielaanvraag, die minimaal zes dagen duurt. De asielzoeker wordt hierin bijgestaan door Vluchtelingenwerk en de Raad voor Rechtsbijstand. Vreemdelingen verblijven bij reguliere instroom maximaal vier dagen in de COL. In de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA 2005) is bepaald dat tijdens de rust- en voorbereidingstermijn (zes dagen) en de AA-procedure (acht dagen) geen financiële verstrekkingen worden gedaan. Tot aan de hoge instroom bedroeg de termijn van de rust- en voorbereidingstermijn en de AA-procedure in de praktijk al 4 tot 6 weken. Gedurende deze tijd biedt het COA onderdak en voeding aan de asielzoeker.

Verstrekkingen bij hoge instroom

De hoge instroom van asielzoekers heeft ertoe geleid dat een groot aantal van deze asielzoekers in een noodopvang verblijft; de Pre-POL. In de POL verblijven mensen die zich in de rust- en voorbereidingstijd bevinden of al in de AA-procedure zitten. In de Pre-POL bevinden asielzoekers zich dus vóór de rust- en voorbereidingsfase. Door de hoge instroom verblijven asielzoekers, in plaats van de in de RVA beoogde acht dagen, tot zes maanden in een Pre-POL. Pas daarna gaan ze de rust- en voorbereidingstijd in en start voor hen de AA-procedure.

Maatregelen COA

In verband met de beheersbaarheid van en leefbaarheid op de locaties achten respondenten de huidige gang van zaken onwenselijk. Asielzoekers die lange tijd in een Pre-POL verblijven, kunnen bij gebrek aan leef- en eetgeld in de verleiding worden gebracht om anderszins aan hun middelen te komen. Het COA treft maatregelen om de situatie in de Pre-POL's te verbeteren. Er wordt daarbij momenteel ingezet op het verstrekken van eetgeld door - waar mogelijk en zonder teveel kosten afgezet tegen de resterende bestaansperiode van de locatie - bijvoorbeeld kookvoorzieningen te regelen of door mensen zelf hun brood te laten smeren. De maatregelen richten zich niet op leefgeld. Leefgeld wordt op AZC's gebruikt als disciplinaire maatregel; de verstrekking aan een asielzoeker wordt bij een incident tijdelijk gestopt. Indien er geen financiële verstrekking bestaat, kan een COA-medewerker een asielzoeker ook niets onthouden. Momenteel kan iemand die zich op een locatie misdraagt maximaal vier uur buiten de poort worden gezet.

Uitzondering: alleenstaande minderjarige asielzoekers

Hierop is een enkele uitzondering. Alleenstaande minderjarige asielzoekers stromen na de COL door naar een zogenoemde POL-amv. Het beoogde verblijf in de POL-amv duurt 2 maanden. In de RVA is daarom bepaald dat amv wel leefgeld ontvangen.

IV. Toelichting plaatsingsproces

HET PLAATSINGSPROCES

1. WERKWIJZE COA

Overzicht asielzoekersopvang

Er zijn in Nederland vijf POL's: POL Ter Apel, Doetinchem, Budel, Gilze-Rijen en Wageningen. De doorstroom vanuit de POL's is afhankelijk van de beschikbaarheid van plaatsen in de AZC's en het aantal afdoeningen van de IND. Elke dag beschikt het COA, unit Plaatsing, via een Excel-bestand over een actueel overzicht van wie wanneer het langst in de asielzoekersopvang verblijft.²⁸ Op basis van het overzicht verhuist een medewerker van het COA de langst verblijvende asielzoeker vanuit een Pre-POL naar een POL.

Hanteren 'first in first out'-principe en bijzonderheden

Bij de plaatsing is de datum van registratie in Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS) in het COA en/of de datum van registratie in Smartflow leidend. Hiermee hanteert het COA het 'first in first out'-principe (fifo-principe). Naast de datum van binnenkomst houdt het COA rekening met enkele bijzonderheden. Zo spelen medische noodzaak, voorkeurspopulatie van POL's (er zijn locaties die zijn ingericht op gezinnen, op alleenstaande mannen of op kwetsbare groepen), talenclustering en 'botsende' nationaliteiten een rol. Ook kan een verzoek vanuit de IND (afdeling Dublin of afdeling Handhaving), een reden zijn om een asielzoeker sneller te laten doorstromen naar een POL.

Registratie datum van binnenkomst

De registratie van het moment van binnenkomst is in de tijd van hoge instroom niet goed verlopen. Oorzaak ligt volgens respondenten in het feit dat een deel van de asielzoekers eerst is opgevangen in een crisishulplocatie. Deze locaties zijn in het leven geroepen als voorportaal van de Pre-POL locaties, omdat er hier onvoldoende plaats was voor de asielzoekers. Het COA registreerde asielzoekers pas in IBIS op het moment dat deze het identificatieproces bij AVIM hadden doorlopen en in een Pre-POL werden geplaatst. Het COA heeft deze datum lange tijd beschouwd als de datum van binnenkomst. Hierdoor kan het voorkomen dat iemand (die in die tijd is binnengekomen) later in de systemen van het COA verscheen dan dat deze daadwerkelijk in de opvang terecht is gekomen. Voor dit deel asielzoekers kan het fifo-principe niet goed worden toegepast en kan er bij twee identieke casussen een verschil van weken zijn bij de plaatsing van een Pre-POL naar een POL. Vanaf oktober/november registreert het COA ook de asielzoekers die direct in een crisishulplocatie terechtkomen.

Hoge instroom en doorstroom naar aanvang asielprocedure

Eind november 2015 is de doorstroming van de verschillende Pre-POL's naar POL's, en van de diverse POL's naar AZC's vastgelopen. De locaties hadden hun maximale bezetting bereikt. De oorzaak lag in de problematische huizenmarkt in combinatie met de hoge instroom van asielzoekers. Hierdoor stroomden asielzoekers onvoldoende door naar de Algemene Asielprocedure. De procedure begint normaliter pas in de POL. Na afloop hiervan hoort de asielzoeker van de IND of zijn asielaanvraag is ingewilligd, geweigerd of dat meer onderzoek nodig is. De asielzoeker verhuist vervolgens van de POL naar een asielzoekerscentrum (AZC). Hier gaat de volgende fase van de asielprocedure in. Indien de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te nemen op de asielaanvraag, gaat de asielzoeker naar de zogenoemde Verlengde Asielprocedure in. Tijdens deze procedure verblijft hij op het AZC.

²⁸ Het registratiesysteem van het COA is niet toegerust op het verwerken van deze informatie.

Start van de asielprocedure vanuit de Pre-POL's via concentrische cirkels

Opdat de IND de grote hoeveelheid asielaanvragen alvast kon gaan verwerken, ontstond het idee om naast asielzoekers in POL's ook die verblijvend in de Pre-POL's de AA-procedure in te laten gaan. Deelnemers van het Hoge Instroom Overleg riepen daarvoor zogenoemde 'concentrische cirkels' in het leven. Om de behandellocaties van de IND in Ter Apel, Zevenaar, Den Bosch en Doetinchem, Budel tekenden zij een cirkel.²⁹ De IND behandellocatie waar een cirkel omheen is gezet is bereikbaar voor de bewoners van de Pre-POL's die binnen deze cirkel vallen. Hierdoor kan een asielzoeker vanuit de opvang reizen naar de behandellocatie en de AA-procedure aanvragen. In maart 2016 opende de IND een nieuwe behandellocatie in Schiphol.

Bevroren locaties

Het COA kan een locatie aanwijzen om de asielaanvragen van de groep bewoners te laten behandelen in een nabijgelegen behandellocatie van de IND. Deze groep dient min of meer gelijk te zijn binnengekomen.³⁰ De locatie wordt als het ware 'bevroren'; medewerkers van het COA halen of voegen tijdelijk geen nieuwe asielzoeker toe aan deze locatie. Nog altijd is het fifo-principe leidend: de systematiek met de concentrische cirkels (waarbij het COA *per groep* kijkt naar wie het eerst aan de beurt is), is een aanvulling op de al bestaande systematiek (waarbij het COA *per individu* beoordeelt wie het eerst mag doorstromen). Wanneer een locatie bevroren wordt gebeurt dit door het COA in samenwerking met de IND. Het COA biedt de IND daartoe een lijstje aan met locaties die het eerste aan de beurt zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de doorstroming vanuit locaties binnen de concentrische cirkels niet 100 procent conform het 'first in first out'-principe verloopt. De reden hiervoor is dat inmiddels niet alle asielzoekers meer tegelijkertijd binnenkomen en een locatie gefaseerd wordt gevuld. De asielzoekers die later zijn ingestroomd hebben voordeel van het feit dat zij zijn geplaatst in een locatie die binnen de concentrische cirkel ligt. Respondenten geven aan dat het onvermijdelijk is dat de asielaanvraag soms iets later wordt behandeld. Volgens een medewerker van het COA is dit echter eerder uitzondering dan regel.

2. WERKWIJZE IND (TER APEL)

Hoge instroom en verwerking asielaanvragen

In de periode van hoge instroom ontving de IND zo'n 4200 asielaanvragen per week. Ten tijde van het onderzoek kon de IND bij opschaling van de organisatie tussen de 550 en 600 asielaanvragen per week behandelen. Als personen een week na elkaar zijn ingestroomd kan het toch zijn dat er meer dan zeven weken verschil zit tussen het moment dat deze personen worden gehoord. De IND heeft met de beschikbare capaciteit namelijk zeven weken nodig om één week instroom weg te werken.

Planning IND

Iedere dag krijgt de afdeling planning van de IND van de unit Plaatsing van het COA een plaatsingslijst. Deze lijsten verschillen per dag. Iedere werkdag vindt er afstemming plaats tussen het COA, de IND en de Raad voor de Rechtsbijstand. In samenspraak plannen de partners de asielzoekers in voor de asielprocedure. De Raad voor de Rechtsbijstand wil soms iets schuiven, omdat een advocaat dan bijvoorbeeld op één dag drie cliënten kan bijstaan.

²⁹ De concentrische cirkels zijn niet statisch. De ketenpartners in het Hoge Instroom overleg kunnen deze naar verloop van behoefte en tijd aanpassen.

³⁰ In de periode van hoge instroom zaten locaties binnen twee dagen vol. Dit is ten tijde van het onderzoek niet meer het geval. Het COA probeert asielzoekers nu zoveel mogelijk naar locaties te sturen waar mensen relatief recent zijn binnengekomen.

Doorstroom naar AA-procedure (Ter Apel)

Op grond van diverse vaste criteria (onder andere de leeftijd en nationaliteit) in relatie tot de IND-capaciteit op Ter Apel wordt bezien wanneer er plek is om de asielprocedure in Ter Apel te starten. De IND plant iedere dag 32 asielzoekers in: acht alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMV-ers), evidente afwijzingen, vijf personen met een overige – dat wil zeggen niet-Syrische of Eritrese nationaliteit – en 18 Syriërs of Eritreeërs. De Eritreeërs en Syriërs doorlopen een minder bewerkelijke AA-procedure. Van deze aanvragen kan de IND dus meer zaken per dag verwerken. Het verwerken van asielaanvragen van asielzoekers met andere nationaliteiten dan de Syrische of Eritrese is bewerkelijker. Omdat er minder aanvragen van deze asielzoekers per dag worden verwerkt, moeten deze asielzoekers relatief langer wachten voordat zij hun asielprocedure kan aanvangen.

Sporenbeleid

Per 1 maart 2016 is het sporenbeleid in werking getreden. Ieder spoor staat voor het type asielprocedure dat een asielzoeker zal doorlopen. Er zijn vijf sporen: spoor 1 is voor Dublin-claimanten, spoor 2 voor personen afkomstig uit veilige landen (mensen die in dit spoor vallen worden sneller afgewezen), spoor 3 is voor evidente inwilligingen (met één gehoor wordt volstaan voor inwilliging van het asielverzoek), spoor 4 betreft de systematiek zoals deze nu wordt gehanteerd (de AA-procedure) en spoor 5 is de uitwijkmogelijkheid van spoor 3 (wanneer een IND-medewerker twijfelt tijdens het gehoor). Het sporenbeleid werkt ten tijde van het onderzoek niet volledig. Sporen 1, 2 en 4 zijn als het ware aangezet. Spoor 3 en 5 worden pas aangezet indien sprake is van een noodsituatie.

V. Overzicht betrokken organisaties en functionarissen

LOCATIE EN ORGANISATIE	FUNCTIONARIS
TER APEL	
COA	Locatiemanager Medewerkers unit Plaatsing Teamhoofd unit Plaatsing
AVIM	Operationeel coördinator Medewerkers AVIM
IND	Medewerker aanmeldbalie Medewerker afdeling Veiligheid Medewerker afdeling Planning
BUDEL-CRANENDONCK	
COA	Locatiemanager
AVIM	Operationeel coördinator Medewerker AVIM
IND	Medewerker aanmeldgehoor
GOES	
COA	Adjunct locatiemanager Woonbegeleider
GC A	Verpleegkundige
VWN	Medewerker
ALPHEN AAN DEN RIJN	
COA	Locatiemanager Woonbegeleiders
GC A	Verpleegkundige
VWN	Medewerker vluchtelingenwerk
IOM	Project Officer Assisted Voluntary Return Medebewoner van de heer A.
LANDELIJK / ALGEMEEN	
IOM Den Haag	Chief of Mission Project Manager Assisted Voluntary Return
DT&V	Coördinator spijtoptantenregeling Regievoerder
COA	Stafmedewerker Unit Plaatsing Medewerker Unit Uitvoeringsprocessen
Stichting Hoop voor vluchtelingen	Woordvoerder

VI. De organisatie van de (tijdelijke) opvangvoorzieningen in Nederland

Situatie voor de verhoogde instroom – reguliere COA opvang

Vreemdelingen die asiel aanvragen in Nederland, melden zich bij een aanmeldcentrum (AC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

COL

Na aanmelding worden asielzoekers eerst opgevangen in de centrale ontvangstlocatie (COL) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In de COL verzorgt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de registratie en het identiteitsonderzoek. De Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) voert medische controles uit en bij de IND vindt het aanmeldgehoor plaats. Na deze onderzoeken start een periode van rust en voorbereiding op de asielaanvraag, die minimaal zes dagen duurt. De asielzoeker wordt hierin bijgestaan door Vluchtelingenwerk en de Raad voor Rechtsbijstand. Vreemdelingen verblijven maximaal vier dagen in de COL.

Pre-POL en POL

Vreemdelingen die verder de asielprocedure ingaan, verhuizen van de COL naar een procesopvanglocatie (POL), waar zij zich verder voorbereiden op de asielaanvraag. In de POL zijn alle faciliteiten aanwezig voor de vreemdeling om zich voor te bereiden op de asielprocedure. De POL's bevinden zich altijd in de buurt van aanmeldcentra van de IND, waar de asielaanvraag in behandeling wordt genomen. Asielzoekers verblijven maximaal twaalf dagen in een POL.

Omdat er op bepaalde momenten beperkte ruimte is in de POL's, worden asielzoekers soms tijdelijk opgevangen in een Pre-POL, totdat er plaats is in een POL.

AZC

Na het verblijf in de POL start het eerste deel van de asielprocedure, de Algemene Asielprocedure. Na afloop hiervan hoort de asielzoeker van de IND of zijn asielaanvraag is ingewilligd, geweigerd of dat meer onderzoek nodig is. De asielzoeker verhuist van de POL naar een asielzoekerscentrum (AZC). Hier gaat de volgende fase van de asielprocedure in.

Verlengde Asielprocedure

De IND heeft meer tijd nodig om een beslissing te nemen op de asielaanvraag. De asielzoeker gaat de zogenoemde Verlengde Asielprocedure in. Tijdens deze procedure verblijft hij op het AZC.

Asielaanvraag is ingewilligd

De asielzoeker heeft een verblijfsvergunning gekregen. Het COA koppelt hem aan een gemeente in de regio van het AZC. De gemeente zorgt voor geschikte woonruimte. De bewoner woont op het AZC tot hij de zelfstandige woonruimte kan betrekken.

Asielaanvraag is niet ingewilligd

De asielzoeker heeft geen verblijfsvergunning gekregen. Hij heeft nu nog maximaal vier weken recht op opvang in het AZC. In deze tijd kan hij zijn vertrek uit Nederland voorbereiden. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ondersteunt de asielzoeker hierbij. Na vier weken dient hij het land te verlaten. Soms is vertrek uit Nederland binnen vier weken niet mogelijk. De uitgeprocedeerde asielzoeker kan dan onder voorwaarden maximaal twaalf weken in een Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verblijven. Op de VBL is de begeleiding van de asielzoeker gericht op terugkeer.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen, die na afloop van hun asielprocedure geen recht meer hebben op COA voorzieningen, geldt dat zij in een Gezinslocatie worden geplaatst. Een uitspraak van de Hoge Raad verbiedt dat kinderen op straat worden gezet.

Met gezinslocaties kan dit worden voorkomen. Het onderdak in een gezinslocatie wordt beëindigd bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin achttien jaar is geworden.

Situatie tijdens verhoogde asielinstroom

Nadat de asielinstroom sterk gestegen was, bleek dat het COA onvoldoende plekken had om onderdak te bieden aan alle asielzoekers die zich meldden bij het AC. Om te voorkomen dat asielzoekers op straat zouden belanden, is gekozen om ook onderstaande tijdelijke locaties te openen.

Crisisopvang

Op 17 september deed het COA samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) een oproep aan gemeenten om locaties aan te melden voor crisisopvang van asielzoekers. Crisisopvang is bedoeld voor in beginsel 72 uur, waarna de vluchtelingen kunnen doorstromen naar de andere opvangvormen van het COA. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisopvang.

Crisisopvang geschiedt in locaties, zoals sporthallen, die bij rampen gebruikt kunnen worden voor bevolkingszorg.

Pre-Col / wachtruimte Ter Apel

Omdat de reguliere wachtruimte in Ter Apel onvoldoende plekken had, is besloten om een paviljoen te bouwen. Dit paviljoen dient als uitbreiding voor de bestaande wachtruimte. Om Ter Apel te ontlasten is de locatie Budel aangewezen als COL-locatie om asielzoekers op te vangen.

Pre-Pol (Noodopvang)

Omdat er op bepaalde momenten beperkte ruimte is in de POL's, worden asielzoekers soms tijdelijk opgevangen in een pre-POL, totdat er plaats is in een POL. In nauwe samenwerking met gemeenten heeft het COA hallen en paviljoens geopend voor de duur van zes tot twaalf maanden. Voorbeelden zijn de IJsselhallen in Zwolle en de Zeelandhallen in Goes.

Per locatie is een opvangcapaciteit tussen de 300 en de 600 bewoners, maar ook grotere aantallen zijn mogelijk. Het COA is verantwoordelijk voor deze opvangvorm.

Tijdelijke opvang

Voor de duur van zes maanden tot twee jaar worden bijvoorbeeld recreatieparken gehuurd van een particuliere eigenaar, die deels de exploitatie uitvoert. COA is verantwoordelijk voor deze vorm van opvang. Voorbeelden hiervan zijn de opvang in attractiepark Duinrell en de voormalige Speelstad Oranje. Het is de bedoeling dat deze opvangvorm per locatie opvang biedt aan 300 tot meer dan 800 bewoners.