

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

De asielprocedure – Deel 1

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

De asielprocedure – Deel 1

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Significant

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:
Boom distributiecentrum te Meppel
Tel. 0522-23 75 55
Fax 0522-25 38 64
E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.
Deze kunnen worden besteld bij:
Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.
Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2006 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Significant

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-5454-634-4

NUR 823

Inhoud

Deel 1

Advies	7
Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	
Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht	29
M.H.C. Kromhout (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie)	
De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel	43
M.H.C. Kromhout (WODC)	
Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie	65
M.H.C. Kromhout, L.D. Kok, K. Munk, E.M.Th. Beenackers (WODC)	
Afkortingenlijst	249

Deel 2

Zorgvuldigheid van asielbeslissingen – Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet	7
M.H.C. Kromhout, M. Olde Monnikhof, I. Kulu-Glasgow, K. Munk, E.M.Th. Beenackers (WODC)	
Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000	253
E.C. Wilkinson, M. Blom, H.L. Jongebreur-Telgen, B. Karssen (Significant)	
Afkortingenlijst	419

Advies

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Inhoud

1	Inleiding	11
2	Over het karakter van de evaluatie	12
3	De taak van de Evaluatiecommissie	15
4	De totstandkoming van de wet en de huidige uitvoeringspraktijk	16
5	Invoering van de wet	17
6	Evaluatie en kwaliteitsborging	19
7	Dé asielprocedure bestaat niet	21
Bijlage	Samenstelling Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	27

Advies

1 Inleiding

De Tweede Kamer verzocht de Staatssecretaris van Justitie tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Vreemdelingenwet 2000 de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding, en vervolgens iedere vijf jaar te evalueren.¹ De Evaluatiecommissie die door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2003 is ingesteld om de eerste evaluatie te begeleiden, biedt hiermee haar eindverslag aan.

Volgens de motie-Dittrich zouden bij de eerste evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 in ieder geval de volgende doelstellingen van de wetgever aan de orde moeten komen:

- bevordering van het vertrek van vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven;
- een effectief, non-discriminatoir vreemdelingtoezicht;
- verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg;
- versnelling van de procedure in al zijn facetten;
- voorkoming van procedures.

Begin 2005 verschenen de resultaten van de eerste onderzoeken, naar het functioneren van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en het operationeel vreemdelingtoezicht. De Evaluatiecommissie heeft bij de verschijning van de resultaten van deze onderzoeken over de daarin betrokken deelonderwerpen geadviseerd. De overige door de Tweede Kamer gevraagde genoemde onderzoeksthema's heeft de Staatssecretaris van Justitie toegespitst op het functioneren van de asielprocedure.² De evaluatie zou zich moeten richten op de uitvoering van de (nieuwe elementen van de) Vreemdelingenwet in de asielprocedure en de effectiviteit van deze wet in de asielketen. Daarbij dienen de volgende vragen aan de orde te komen:

- hoe werken de nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de asielprocedure in de uitvoering? Als elementen van de nieuwe wet die betrekking hebben op de asielprocedure worden onder andere aangemerkt: de in de wet neergelegde termijnen en de mogelijkheden tot verlenging van die termijnen (besluitmoratorium), het afschaffen van de bezwaarfase, het instellen van de voornemenprocedure, het instellen van de meeromvattende beschikking, het beroep bij de rechter (standaard schorsende werking en de ex nunc toets) en het instellen van hoger beroep (zonder schorsende werking);

1 Motie-Dittrich, TK 1999/00, 26 732, nr. 76.

2 TK 2000/01, 26 732, nr. 94.

- worden de gestelde doelen van de Vreemdelingenwet 2000 voor wat betreft de asielprocedure gehaald (op welke punten, op welke termijn, in welke mate) en in hoeverre dragen bovengenoemde nieuwe elementen daaraan bij? IJkpunten daarbij zijn de volgende doelstellingen:
 - verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg;
 - versnelling van de asielprocedure, en
 - het voorkomen van doorprocederen.

In dit eindadvies bespreekt de Evaluatiecommissie de uitkomsten van alle uitgevoerde onderzoeken. Dat betekent dat de resultaten van vijf deelonderzoeken aan de orde zijn:

- een onderzoek naar het functioneren van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers;
- een onderzoek naar het operationeel vreemdelingtoezicht;
- een onderzoek naar de kwaliteit van de asielbeslissing onder de Vreemdelingenwet 2000;
- een onderzoek naar doorlooptijden van asielprocedures onder de Vreemdelingenwet 2000;
- een procesevaluatie van de invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 voor wat betreft de asielprocedure.

2 Over het karakter van de evaluatie

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Vreemdelingenwet 2000 is de aandacht sterk uitgegaan naar de vraag of de verbeteringen die met de wet werden beoogd, daadwerkelijk bereikt zouden worden. Zou de beoogde versnelling van de asielprocedure worden gerealiseerd, of zou de praktijk achterblijven bij de verwachtingen? Zou de kwaliteit van de asielbeslissing verbeteren? Die vragen vergen strikt genomen een vergelijking tussen (de uitvoeringspraktijk onder) de oude wet en (de uitvoeringspraktijk onder) de huidige wet. Het is in de uitgevoerde onderzoeken echter slechts ten dele gelukt een vergelijking te maken tussen 'voor' en 'na'. Uitzondering daarop is het onderzoek naar de zorgvuldigheid in de asielprocedure, waarin wel aandacht kon worden besteed aan een vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie.

De oorzaak van deze beperking ligt voor een deel in het feit dat gegevens over de gang van zaken onder de Vreemdelingenwet 1994³ schaars bleken te zijn. Essentiële gegevens over de uitvoeringspraktijk onder de oude wet waren niet voorhanden. Maar ook over de registratie van gegevens betreffende de uitvoering van de huidige wet merkt de Evaluatiecommissie op

3 De voorganger van de Vreemdelingenwet 2000 wordt hier aangeduid als de Vreemdelingenwet 1994, om duidelijk te maken dat het gaat om de Vreemdelingenwet ná de herziening van 1994.

dat die onvoldoende op orde is – ondanks de inspanningen die verschillende partijen in die richting hebben ondernomen. Mede daardoor is bij het onderzoek naar doorlooptijden van de asielprocedure meer energie in de gegevensverzameling gestoken dan tevoren was voorzien. Niet of onvoldoende geregistreerd worden bijvoorbeeld de toepassing van een besluitmoratorium en het verlengen van de termijn voor nader onderzoek. Ook bij de onderzoeken naar het functioneren van het terugkeerbeleid en het operationeel vreemdelingentoezicht bleek dat een kwantitatieve evaluatie van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet mogelijk was, vanwege het ontbreken van gegevens. Voor zover gegevens overigens wel aanwezig waren, werd door de uitvoeringsinstanties en de onderzoekers aan de betrouwbaarheid daarvan getwijfeld, terwijl ook de bruikbaarheid en toepasbaarheid te wensen overlieten.

De Evaluatiecommissie komt op grond hiervan tot de conclusie dat op veel punten niet kon worden nagegaan of de nieuwe wet de daarmee beoogde veranderingen teweeg heeft gebracht. Op het moment van instelling van de commissie was het bovendien niet meer mogelijk nog een ‘nulmeting’ uit te voeren, eenvoudig omdat de nieuwe wet inmiddels reeds in werking was getreden. Zoals gezegd, was dit anders bij het onderzoek naar de zorgvuldigheid van de beslissingen in de asielprocedure. Daar kon in het dossieronderzoek nog wel worden teruggegrepen op de situatie onder de oude wet.

Een en ander brengt de Evaluatiecommissie tot het advies om de registratie van gegevens over de doorlooptijden asiel te verbeteren. In het betreffende deelrapport worden daartoe waardevolle aanbevelingen gedaan. Ook bij het terugkeerbeleid is het nodig tot betere gegevensverzameling te komen, waartoe het betreffende onderzoeksrapport de nodige suggesties doet. Betere registratie van gegevens is nodig met het oog op de volgende evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 – die zich overeenkomstig de motie-Dittrich zou moeten uitstrekken over de periode 2004-2009 – maar eveneens gelet op het streven naar kwaliteitsverbetering waartoe de IND, ook los van die evaluatie, is gehouden. Daarover maakt de commissie hierna onder punt 6 een enkele opmerking.

Naast het verbeteren van de registratie van gegevens over het verloop van individuele asielprocedures en terugkeer van uitgeprocedeerden, behoeft ook de registratie van informatie over de door de ketenpartners voor de behandeling van aanvragen ingezette capaciteit en de met de verschillende handelingen gemoeide tijd verbetering. Het spreekt bijna voor zich dat de bij de verschillende ketenpartners beschikbare en ingezette capaciteit in belangrijke mate bepalend is voor de snelheid van afhandeling van een asielaanvraag. Groei of krimp van de capaciteit is daarmee

een beleidsmatig te beïnvloeden factor voor de doorlooptijd van een procedure. Versnelling van doorlooptijden, zoals uitdrukkelijk door de wetgever ten doel gesteld, is niet slechts afhankelijk van de inrichting van de procedure, of van het aantal aanvragen. Uit het onderzoek ter zake is echter gebleken dat slechts globale gegevens over de capaciteitsinzet door de ketenpartners beschikbaar waren. Ook bestaat te weinig inzicht in de omvang van de capaciteit die nodig is om een bepaald aantal zaken af te handelen. Die informatie zou meer precies beschikbaar moeten komen zodat afstemming op de variatie in het aantal aanvragen bij alle ketenpartners beter gestalte kan krijgen, de werkprocessen van de verschillende ketenpartners beter op elkaar kunnen worden aangesloten en daarnaast de variatie in doorlooptijden beter verklaard kan worden.

De Evaluatiecommissie beveelt aan de registratie van gegevens over het verloop van individuele asielprocedures en over de terugkeer van uitgeprocedeerden te verbeteren. Daarnaast behoeft ook de registratie van de door de ketenpartners ingezette capaciteit verbetering, evenals de met de verschillende handelingen gemoeide tijd.

De Evaluatiecommissie meent dat het grotendeels ontbreken van gegevens over de situatie onder de vorige Vreemdelingenwet niet betekent dat de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 minder zinvol is. In de eerste plaats omdat een 'voor-na' vergelijking vaak minder oplevert dan men geneigd is te denken. De vraag is in wezen ook niet zozeer of de nieuwe wet beter functioneert dan de oude wet, maar of de doelstellingen die bij de nieuwe wet voorop stonden zijn bereikt. Wanneer dat niet of slechts ten dele is gelukt, is het de vraag of dat moet worden toegeschreven aan de nieuwe wet of de uitvoeringspraktijk en vervolgens hoe het bereiken van de doelstellingen van de wet dichterbij kan worden gebracht. Teruggaan naar de (uitvoeringspraktijk onder de) oude wet is dan vanzelfsprekend niet het enige alternatief.

Bij het voorgaande komt nog dat een 'voor-na' vergelijking op zichzelf ook nog zoveel behoeft te zeggen. Behalve de wijziging van de wet, is het namelijk dikwijls zo dat ook de omstandigheden waaronder de nieuwe wet functioneert, sterk zijn gewijzigd. Als dat het geval is, kan niet eenvoudig worden vastgesteld of de gesignaleerde veranderingen aan de wetswijziging of aan de gewijzigde omstandigheden, of aan beide moeten worden toegeschreven. De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Vreemdelingenwet 2000 functioneert binnen een sinds de inwerking-treding van de wet sterk gewijzigde context. Daarbij wijst de commissie op de sterke daling van het aantal asielzoekers, die zich aftekende juist voor de inwerking-treding van de Vreemdelingenwet 2000 en die zich gedurende de afgelopen jaren heeft voortgezet. Een andere verandering is de wijziging van het maatschappelijke klimaat rond immigratie en

integratie. Ook is het hogere percentage aanvragen dat vanaf 2001 in de aanmeldcentra wordt afgedaan niet het gevolg van de Vreemdelingenwet 2000.⁴ Gelet op de ingrijpende wijzigingen in de context waarbinnen de wet moest functioneren, is een 'voor-na' vergelijking volgens de Evaluatiecommissie dan ook minder relevant.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat de kern van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 ligt in de beantwoording van de vraag of de effecten van de (uitvoering van de) Vreemdelingenwet 2000 voldoen aan de doelstellingen van de wetgever en zo niet, welke verbeteringen in de wet en/of de uitvoeringspraktijk dan wenselijk zijn.

3 De taak van de Evaluatiecommissie

De Evaluatiecommissie is ingesteld bij regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 17 december 2003.⁵ Bij de instelling van de commissie waren de onderzoeksvragen reeds vastgesteld door de Staatssecretaris en waren de opdrachten voor de verschillende deelonderzoeken reeds verstrekt. Daarmee stond de opzet van het evaluatieonderzoek vast, zij het dat de leden van de commissie via het voorzitterschap van de begeleidingscommissies van de deelonderzoeken op onderdelen nog wel suggesties konden doen om tot een nadere invulling te komen.

De Evaluatiecommissie acht dat geen goede gang van zaken. Van een evaluatiecommissie kan verwacht worden dat zij – op basis van een door de politiek geformuleerde kennisvraag – mede adviseert over de uitwerking van de vraagstelling, de opzet van de verschillende deelonderzoeken en de selectie van de daarmee te belasten onderzoekers. De commissie heeft geen van deze rollen kunnen vervullen, waardoor het functioneren als begeleidingscommissie van reeds vormgegeven onderzoek lange tijd voorop stond.

⁴ Dat laat onverlet dat tijdens de parlementaire behandeling uitdrukkelijk door de wetgever is afgezien van het opnemen van een inhoudelijk AC-criterium in de wet. De wet kende voordien ook geen inhoudelijk criterium, maar in de uitvoeringspraktijk werd wel op inhoudelijke gronden beslist of een aanvraag in het AC kon worden afgedaan.

⁵ Stcrt. 5 maart 2004, nr. 45, p. 21.

De Evaluatiecommissie beveelt aan bij volgende evaluaties van de Vreemdelingenwet een evaluatiecommissie in te stellen met als taken:

- uitwerking van de beleidsvraag in onderzoeksvragen;
 - aanbesteding van het onderzoek;
 - selectie van onderzoeksinstellingen;
 - begeleiding van het onderzoek;
 - advisering aan de Minister.
-

4 De totstandkoming van de wet en de huidige uitvoeringspraktijk

De Vreemdelingenwet 2000 is op een geheel andere wijze voorbereid dan doorgaans bij wetgeving gebruikelijk is. Tijdens een intensief voorbereidingstraject, waarvoor op het Ministerie van Justitie het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet werd geïnstalleerd, aangestuurd door een externe projectleider, is gestreefd naar betrokkenheid van de verschillende partijen die met de wet en de uitvoering daarvan te maken zouden krijgen, waaronder organisaties van rechtsbijstand, de rechterlijke macht, belangenorganisaties, opvangorganisaties en andere organisaties in de asielketen. Het gevolg daarvan was dat over de opzet en systematiek van de nieuwe wet in grote lijnen overeenstemming bestond. De Evaluatiecommissie stelt vast dat deze wijze van voorbereiding van de wet een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van de Vreemdelingenwet 2000. Bij de Vreemdelingenwet 1994, die het resultaat was van een voorbereidingsproces dat zich vrijwel uitsluitend binnen het ministerie afspeelde, kwamen binnen korte tijd na de inwerkingtreding in de rechtspraak fundamentele problemen aan het licht, waardoor het functioneren van die wet ernstig werd belemmerd. In vergelijking daarmee valt op dat de beleidskeuzen die ten grondslag lagen aan de in de huidige Vreemdelingenwet gekozen opzet nog steeds overeind staan. De toegankelijker en overzichtelijkere wet maakt een betere, meer doelgerichte uitvoering mogelijk. In die zin kan het proces dat tot verandering van de wet heeft geleid als geslaagd worden aangemerkt.

Tegen deze achtergrond valt het de Evaluatiecommissie op dat een vergelijkbare, vroegtijdige en ruime betrokkenheid van 'stakeholders' bij de vormgeving van het uitvoeringsbeleid ontbrak. Uit de deelonderzoeken komt naar voren dat een groot aantal instanties en organisaties een rol moet spelen bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. De samenwerking tussen alle betrokkenen en de inzet en motivatie van hen allen is daarbij van grote betekenis. Bij enkele instanties en organisaties is in de deelonderzoeken (met name in het onderzoek naar het terugkeerbeleid en in de procesevaluatie) teleurstelling gebleken over de praktijk van de Vw 2000, soms leidend tot demotivatie, zoals bij gemeenten, maar ook bij organisaties van rechtsbijstand. De commissie kan zich niet aan de

indruk onttrekken dat die verschijnselen verband houden met het gebrek aan betrokkenheid bij de vormgeving van het uitvoeringsbeleid. De procesevaluatie laat zien dat de reeds bestaande verschillen van inzicht tussen de betrokken partijen in het asielveld de laatste jaren zijn aangescherpt; in de ogen van enkele van die partijen is er mede door de harde maatschappelijke en politieke toon jegens asielzoekers sprake van een zekere polarisatie.

De Evaluatiecommissie beveelt aan in de toekomst bij de vormgeving van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in sterkere mate dan tot dusverre de ketenpartners en andere 'stakeholders' bij het vreemdelingenbeleid te betrekken. Dat kan leiden tot een groter draagvlak voor het vreemdelingenbeleid en verbetering van de doelgerichtheid van de uitvoering

5 Invoering van de wet

De voorbereiding en implementatie van de Vreemdelingenwet 2000 vonden plaats onder sterk wisselende omstandigheden. De voorbereiding voltrok zich in een periode waarin het aantal asielverzoeken een groei vertoonde die de uitvoeringsorganisaties nauwelijks aankonden. De implementatie van de wet vond daarentegen plaats in een situatie van een sterk afnemend aantal asielverzoeken. Als reactie daarop moest een groot aantal organisaties – en in het bijzonder de organisaties aan het begin van de asielketen – worden afgeslankt. De daling van het aantal asielaanvragen, die vanaf eind 2000 werd ingezet, ging tot 2005 door. Deze voortgaande daling is een onderdeel van een trend die zich wereldwijd in de geïndustrialiseerde landen sinds 2001 aan het voltrekken is. Voor de implementatie van de Vreemdelingenwet 2000 heeft dit betekend dat de uitvoeringsorganisaties werden geconfronteerd met een nieuwe wet en daaruit voortvloeiende andere werkwijzen en tegelijkertijd met de noodzaak om de eigen organisatie te reorganiseren.

De invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is gedurende meerdere jaren voorbereid. Halverwege 2000 bleek dat invoering van de wet per 1 januari 2001 niet haalbaar was en werd de invoeringsdatum verschoven naar 1 april 2001. Op die datum was voldaan aan een aantal belangrijke condities die het projectteam had geformuleerd. Op de invoeringsdatum van de wet was een viertal knelpunten niet opgelost. Deze knelpunten hadden deels te maken met het grote aantal asielaanvragen voorafgaand aan de invoering van de wet en de vele daarmee samenhangende reorganisaties en uitbreidingen van organisaties in het asielveld.

Het eerste knelpunt dat bestond rond de invoering van de wet werd veroorzaakt door de introductie van het hoger beroep in de Vreemdelingenwet 2000. Dat leidde tot uitbreiding van formatie bij de Raad van State. Mede daardoor ontstond rond de invoeringsdatum een dreigend gebrek aan juridisch personeel bij de Vreemdelingenkamers en de rechtsbijstand. De stijging van het aantal asielaanvragen in de jaren voorafgaand aan de invoering van de wet had al geleid tot een tekort aan tolken. Een tweede knelpunt, dat de regering en de Tweede Kamer veel zorgen baarde, betrof de werkvoorraden bij de IND en de rechterlijke macht. Ondanks het streven van de IND om de voorraad asielbeslissingen in eerste aanleg vóór de invoering van de nieuwe wet terug te brengen tot normale werkvoorraden, bestond op de invoeringsdatum nog een meer dan normale werkvoorraad asielbeslissingen in eerste aanleg. Bij de Vreemdelingenkamers bestonden op dat moment zelfs nog grote werkvoorraden, die niet op korte termijn zouden kunnen worden weggevoerd. Ten derde bleek ten tijde van de invoering van de wet nog geen sprake te zijn van ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Daarom werd bij het Ministerie van Justitie gestart met de ontwikkeling van een ketenbreed informatiesysteem. Een laatste voorwaarde waaraan ten tijde van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet was voldaan, was acceptatie van de nieuwe regelgeving in het hele asielveld. Het Ministerie van Justitie kon of wilde bij de totstandkoming van de regelgeving niet met de belangen van alle organisaties rekening houden en vooral de advocatuur en VluchtelingenWerk Nederland bleven uitgesproken kritisch over de nieuwe wet.

Hoewel de condities die het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet zelf had geformuleerd op 1 april 2001 nog niet allemaal waren vervuld, werd de wet op die datum toch ingevoerd. Mogelijk heeft men gemeend dat uitstel weer andere uitvoeringsproblemen met zich mee zou brengen of was verder uitstel politiek niet haalbaar. In elk geval was de keuze om de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001 in te voeren niet zonder risico's. Dat de invoering van de wet niet vastliep, moet vooral worden toegeschreven aan de daling van het aantal asielaanvragen. Daardoor verdwenen de (dreigende) personeelstekorten bij de tolken en de rechtsbijstand vanzelf. Het probleem van de werkvoorraden bij de Vreemdelingenkamers hield langer aan. De langzame afname van de werkvoorraden werd tot september 2004 deels veroorzaakt door het grote aantal bewaringszaken dat de Vreemdelingenkamers te verwerken kregen als gevolg van de in artikel 94 en 96 geïntroduceerde verkorting van de termijnen voor de eerste rechterlijke toetsing en de introductie van de verplichte periodieke rechterlijke controle. Om verbeteringen aan te brengen in de ketenbrede informatievoorziening en afstemming werd het tijdelijke Directoraat-Generaal Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie ingesteld, waar het Project Coördinatie Vreemdelingenketen na verloop van tijd werd omgezet in het Stafbureau

Coördinatie Vreemdelingenketen. De afstemming op landelijk niveau tussen de uitvoeringsorganisaties en de rechtsprekende instanties werd geïntensiveerd, maar de rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers waren hier niet bij betrokken.

De Vreemdelingenwet 2000 werd ingevoerd op een moment dat verschillende knelpunten in de uitvoeringspraktijk nog niet waren opgelost. De Evaluatiecommissie concludeert dat de invoering van de wet niet tot onoverkomelijke problemen heeft geleid doordat vanaf eind 2000 het aantal asielaanvragen drastisch ging dalen. Wel is de uitvoeringspraktijk sterk onder druk komen te staan als gevolg van de reorganisaties die plaatsvonden in reactie op de dalende aantallen en door incidentele maatregelen, zoals de zogenoemde Eenmalige Regeling. De commissie beveelt aan bij de toekomstige uitvoering van het vreemdelingenbeleid dergelijke verstoringen van de uitvoeringspraktijk zoveel als mogelijk is te vermijden en zich in ieder geval rekenschap te geven van de consequenties voor de uitvoeringspraktijk.

6 Evaluatie en kwaliteitsborging

De Vreemdelingenwet 2000 is – in vergelijking met zijn voorganger – een betere wet, gezien vanuit het perspectief van opzet en systematiek. De grotere toegankelijkheid en overzichtelijkheid heeft ook voor de uitvoeringspraktijk aanzienlijke voordelen. Anderzijds hebben er ook verwachtingen over het functioneren van de wet bestaan, die niet zijn uitgekomen. Zo was een opvallende uitkomst van het onderzoek naar het vreemdelingtoezicht, dat niet kon worden vastgesteld dat het gewijzigde criterium voor staandehouding tot een toename van het aantal staandehoudingen heeft geleid. Hoewel dit wel de bedoeling van de wetgever was, bleek dit criterium in de uitvoeringspraktijk geen enkele rol te hebben gespeeld. Ook op andere punten bleken verwachtingen te bestaan over de gevolgen van onderdelen van de wet, die in de praktijk niet zijn uitgekomen. Een ander voorbeeld is de invoering van de ex nunc toetsing in asielzaken door de rechtbanken, die veel beperkter wordt toegepast dan verwacht, mede als gevolg van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. En de invoering van hoger beroep heeft niet tot de gevreesde verlenging van de asielprocedure geleid.

Uit de genoemde voorbeelden kan worden afgeleid dat de betekenis van wetgeving niet moet worden overschat. Zonder een goede analyse van het functioneren van het vreemdelingenbeleid is het weinig zinvol tot wetwijziging over te gaan, omdat dan onvoldoende duidelijk is of de beoogde veranderingen het best door wetwijziging of door andere maatregelen bereikt kunnen worden. Uit het voorgaande vloeit voort dat de Evaluatiecommissie aanbeveelt in de toekomst op een andere manier

om te gaan met de evaluatie van de Vreemdelingenwet en het vreemdelingenbeleid.

Moderne overheidsorganisaties gaan op permanente basis na of de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd, voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Een stelsel van kwaliteitszorg behoort daartoe onderdeel van het uitvoeringsproces te zijn. Vormen van kwaliteitszorg voor het openbaar bestuur zijn de laatste jaren tot ontwikkeling gekomen. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop een aantal zelfstandige bestuursorganen, die zijn aangesloten bij het Handvest Publiek Verantwoorden, verantwoording afleggen over hun manier van werken. Onderdeel daarvan is ook dat experts van buiten de organisatie, georganiseerd in een visitatiecollege, hun oordeel geven waarbij dit oordeel steeds vaker wordt gebaseerd op de resultaten van interne kwaliteitszorg en beoordeling. Een ander voorbeeld is de Rijksbrede Benchmark Groep, waarbij aangesloten uitvoeringsorganisaties leren van de goede voorbeelden van andere organisaties. Dergelijke vormen van kwaliteitszorg lijken ook voor een zo buitengewoon moeilijke en tegelijkertijd gevoelige taak als de uitvoering van het vreemdelingenbeleid van essentieel belang. Hierboven heeft de Evaluatiecommissie al aangegeven dat op verschillende punten voldoende gegevens voor de beoordeling van de beleidsuitvoering ontbreken. Daardoor worden de mogelijkheden beperkt om bij incidenten – die zich op dit terrein onvermijdelijk voordoen – een afgewogen oordeel tot stand te brengen. Gaat het om een incidentele misser of om een signaal dat wijst op structurele tekortkomingen? Het risico van ondoordachte wijzigingen van wetgeving of beleid, zonder dat daaraan een behoorlijke analyse ten grondslag ligt, is dan al te groot. Ten einde verbeteringen mogelijk te maken, maar ook om zich te kunnen verweren tegen ongefundeerde kritiek, bestaat dringend behoefte aan een goed stelsel van kwaliteitszorg bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Permanente kwaliteitszorg geeft inzicht in de sterke en minder sterke kanten van de beleidsuitvoering, en is gericht op het bevorderen van leereffecten. De toenemende internationale samenwerking op dit terrein biedt mogelijkheden om door onderlinge vergelijking ‘best practices’ op het spoor te komen en goede voorbeelden uit het buitenland te volgen. Een ander argument dat pleit voor investeringen in kwaliteitszorg op het terrein van het vreemdelingenbeleid ontleent de commissie aan de soms scherpe discussies die op dit terrein worden gevoerd over de marginale toetsing door de vreemdelingenrechter van het oordeel van de Minister over de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Verschillende beroepsgroepen trekken de aanvaardbaarheid van die marginale toets in twijfel. Wat daar ook van zij, de discussie maakt eens te meer duidelijk dat het van groot belang is dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND van hoge kwaliteit is.

De Evaluatiecommissie beveelt aan een stelsel van kwaliteitszorg op te zetten voor de uitvoering op het terrein van het vreemdelingenbeleid. De commissie adviseert daarbij gebruik te maken van kennis en ervaring die daarmee elders reeds zijn opgedaan.

7 Dé asielprocedure bestaat niet

De twee centrale beleidsdoelen bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 waren *kortere procedures* en *een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg*.⁶ Door kortere procedures zou het probleem van de in veel gevallen bijzonder lange asielprocedures worden opgelost. Kortere procedures zouden tevens leiden tot een lagere instroom, en daarmee tot een betere verdeling van de asielinstroom over de Europese landen. Voorts zouden kortere procedures een korterdurende opvang, kortere onzekerheid voor de asielzoeker over blijven of teruggaan, en eerder vertrek uit of juist deelname aan de Nederlandse maatschappij tot gevolg hebben. Ten slotte zouden kortere doorlooptijden bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak voor afwijzende beslissingen. Om de asielprocedure te verkorten is de bezwaarfase in asielzaken afgeschaft. Dit noopte tot verbetering van de kwaliteit van de asielbeslissing in eerste aanleg. Met dat doel is de voornemenbeslissing in de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerd.

In het deelonderzoek naar de doorlooptijden asiel is nagegaan of de beoogde versnelling van de asielprocedure conform de bedoeling van de wetgever heeft gefunctioneerd. Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen enerzijds de doorlooptijden van de aanvragen waarbij de eerste beslissing in het aanmeldcentrum (AC) wordt genomen en anderzijds de doorlooptijd van aanvragen waarop in de 'normale' procedure wordt beslist. Dat is uiteraard niet zo verrassend, de besluitvormingstermijn in de 48-uursprocedure is immers beduidend korter dan de normale besluitvormingstermijn van een half jaar, met een mogelijkheid tot verlenging van een half jaar. Maar uit het onderzoek blijkt dat het verschil tussen de doorlooptijden in de 48-uursprocedure en in de 'normale' procedure zodanig groot is dat beter gesproken kan worden over de korte procedure – die zeer kort duurt – en de lange procedure – die zeer lang duurt.

De onderzoeksbevindingen laten zien dat in de 'normale' procedure, wanneer geen nader onderzoek plaatsvindt of een besluitmoratorium van toepassing is, sprake is van overschrijding van de besluitvormingstermijn

⁶ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag (TK 1998/99, 26 732, nr. 3 respectievelijk nr. 7).

in één op de drie gevallen. Ook wanneer de besluitvormingstermijn wordt verlengd met een half jaar vanwege nader onderzoek wordt in één op de drie gevallen de termijn niet gehaald. De lengte van de doorlooptijden in de 'normale' procedure veranderde in de loop van de onderzoeksperiode. Tot medio 2003 is sprake van een duidelijke verkorting, maar vanaf halverwege 2003 loopt de doorlooptijd sterk op. In bijna vijftig procent van de meer recente asielaanvragen, die in het onderzoek zijn betrokken, werden de wettelijke beslistermijn overschreden. Het onderzoek toont daarbij aan dat asioldossiers vaak langdurig wachten op verdere behandeling. De doorlooptijd van een asielprocedure is de optelsom van wachttijd en behandeltijd. De wachttijd is de voorgeschreven wachttijd – voor bijvoorbeeld het indienen van een zienswijze of het instellen van beroep – en de overige tijd dat een dossier in afwachting op verdere behandeling op de plank ligt. De daadwerkelijke 'behandeltijd' die de afhandeling van een asielaanvraag vergt is verhoudingsgewijs slechts een gering deel van de totale doorlooptijd, zo blijkt uit het onderzoek. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is voor het uitvoeren van nader onderzoek en met de effecten van besluitmoratoria, blijkt dat asioldossiers vaak langdurig wachten op verdere behandeling. De vraag is waardoor die overige wachttijd verklaard kan worden. Een belangrijke variabele is het aantal asielaanvragen. Dat aantal daalde gedurende de onderzoeksperiode. Het oplopen van de doorlooptijden kan dus niet worden verklaard door de grootte van het aanbod. Wel heeft vermoedelijk de samenstelling van de instroom (herkomstlanden als Angola, Afghanistan en Irak) gedurende een deel van de onderzoeksperiode een effect gehad. Twee variabelen blijven over die daarnaast nog als verklaring kunnen dienen. In de eerste plaats hebben zich gedurende de onderzoeksperiode veranderingen in de beschikbare of ingezette capaciteit bij de IND voorgedaan. Die capaciteit is aanzienlijk verkleind. In de tweede plaats is de aanwezige werkvoorraad van belang. Die werkvoorraden waren al vanaf de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 groter dan voor wenselijk werd gehouden. De IND geeft daarbij soms prioriteit aan de afhandeling van bepaalde zaken, waardoor voor nieuwe zaken minder capaciteit kan worden ingezet. Inzet op het wegwerken van oude bezwaarzaken heeft het eerste jaar vanaf de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 de doorlooptijd in sterke mate bepaald. Aan het eind van de onderzoeksperiode eiste de uitvoering van de Eenmalige Regeling en de beantwoording van de zogenaamde 14/1-brieven de nodige capaciteit, evenals de overname van de reguliere toelatingstaken van de vreemdelingenpolitie. Dergelijke incidentele inspanningen hebben een aanzienlijk versturende werking op de adequate voortgang van de uitvoering. Al met al overheerst bij de commissie het beeld dat de beschikbare IND-capaciteit en de capaciteit van de Vreemdelingenkamers gedurende de onderzoeksperiode onvoldoende was afgestemd op de instroom. De

onderzoekers concluderen terecht dat inzet op het wegwerken van te hoge voorraden (frictievoorraden – de minimale voorraad die nodig is gegeven de instroom en de werkprocessen – blijven altijd noodzakelijk voor een doelmatig functionerende organisatie) een blijvend positief effect kan hebben op de doorlooptijden. Welke inzet dat moet zijn is uiteraard een beleidskeuze, met dien verstande dat de commissie benadrukt dat het halen van de wettelijke beslistermijnen de ondergrens moet zijn. Daarnaast wijst de commissie erop dat de kosten, gemeoid met het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit voor het bereiken van kortere doorlooptijden, ver achterblijven bij de kosten die elders in de keten gemaakt moeten worden als gevolg van langere wachttijden.

Gaat de asielzoeker in beroep na een negatieve beslissing in de ‘normale’ procedure, dan duurt de afhandeling daarvan gemiddeld (mediaan) 14 maanden. Opvallend is dat ook hierbij geldt dat de rechterlijke behandeling in eerste aanleg van beroepen tegen beslissingen die in de AC-procedure worden genomen, een aanmerkelijk kortere gemiddelde doorlooptijd kent van (mediaan) 19 dagen. Die zaken worden met voorrang behandeld, omdat beroepsprocedures in AC-zaken geen standaard schorsende werking hebben en de asielzoekers als gevolg daarvan geen recht hebben op opvang en andere voorzieningen.

Het percentage afwijzingen in de AC-procedure is sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 gestegen van ruim twintig procent midden 2001 tot een piek van bijna zestig procent eind 2002. De jaarlijkse gemiddelde percentages schommelden in de jaren daarna tussen 40 en 45%, om medio 2005 te dalen tot 37%. Deze cijfers zijn helaas – onder meer door het gebrek aan specifieke gegevens over capaciteit (inzet) – maar beperkt interpreteerbaar. De stijging van het percentage AC-afdoeningen in de loop van 2002 hangt vermoedelijk zowel samen met het loslaten van een inhoudelijk criterium voor de afdoening van zaken in het AC⁷ en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover, als ook met het gevoerde landenbeleid en de dalende instroom.

De AC-procedure en de ‘normale’ procedure laten zich ook vergelijken op het punt van de kwaliteit van de beschikkingen. Conform de bedoeling van de wetgever – zo tonen de onderzoeksbevindingen aan – is de huidige beschikking in asielzaken van betere kwaliteit dan de beschikking in eerste aanleg onder de oude wet. De onderzoekers stellen met betrekking tot de huidige beschikking in de ‘normale’ procedure dat die beter is dan de

7 Tijdens de parlementaire behandeling stelde de Staatssecretaris van Justitie daarover het volgende: 'Bij de vraag of een asielverzoek binnen deze AC-procedure kan worden afgedaan hechten wij doorslaggevend belang aan de vraag of zorgvuldig onderzoek binnen de daarvoor gestelde termijn mogelijk is.' EK 2000/01, 26 732, nr. 5d.

vroegere beschikking op bezwaar in zaken waarin in de bezwaarfase geen hoorzitting had plaatsgevonden. Er is echter geen vergelijking gemaakt tussen de kwaliteit van de beschikkingen in AC-zaken onder de oude wet en de kwaliteit van de huidige AC-beschikking. Ook kon door een gebrek aan materiaal evenmin vergeleken worden met oude beschikkingen waarbij tijdens de bezwaarfase wel een hoorzitting had plaatsgevonden. Hoewel dit enige marge voor onzekerheid laat, stelt de commissie vast dat de beschikbare indicatoren erop wijzen dat de huidige beschikking qua zorgvuldigheid vergelijkbaar is met de oude beschikking op bezwaar. Dat betekent dat het vervallen van de bezwaarfase, die tot op zekere hoogte wordt gerepareerd door de voornemenprocedure, niet lijkt te hebben geleid tot een lagere kwaliteit van de uiteindelijk aan de rechter voorgelegde beschikking. De commissie merkt op dat het nog maar de vraag is of deze ervaring relevant is voor andere delen van het bestuursrecht, zoals tijdens de parlementaire behandeling wel is gesteld. De verschillen van inzicht in het asielrecht hebben, aldus de onderzoekers, een vrij hoog 'welles-nietes-gehalte'. De objectiveerbaarheid van het geschil zou op andere rechtsgebieden wel eens veel groter kunnen zijn, waardoor een bezwaarfase een minder ritueel karakter heeft.

In vergelijking met de situatie onder de oude wet wordt thans een veel groter percentage asielverzoeken afgedaan in de AC-procedure. Als het zo zou zijn dat de beschikkingen die in de AC-procedure worden genomen minder zorgvuldig zijn dan beschikkingen die in de normale procedure zijn genomen, dan zou dat afbreuk doen aan de hierboven geformuleerde conclusie. Alles afwegend, meent de Commissie dat er indicaties zijn dat beschikkingen die in de AC-procedure totstandkomen inderdaad minder zorgvuldig zijn dan de beschikkingen die in de normale procedure totstandkomen. Daarbij speelt een rol dat er, anders dan in de rechterlijke praktijk onder de oude wet, thans geen inhoudelijk criterium is op grond waarvan zaken alleen in de AC-procedure kunnen worden afgedaan als zij kennelijk ongegrond (of vergelijkbare formuleringen die daarvoor in het verleden zijn gehanteerd) zijn. Onder de nieuwe wet kunnen asielaanvragen die niet kennelijk ongegrond zijn in de AC-procedure worden afgedaan wanneer er naar het oordeel van de Minister geen nader onderzoek nodig is.⁸ In vergelijking met de normale procedure valt dan op dat in AC-zaken (a) er in veel minder zaken correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor worden uitgebracht, (b) het voornemen minder goed gemotiveerd wordt, (c) er veel minder vaak een zienswijze wordt ingediend, en (d) de motivering van de beschikking in mindere mate ingaat op de argumenten van de asielzoeker. Doordat het percentage zaken dat in de AC-procedure is behandeld onder de nieuwe wet sterk is

⁸ Overigens is hierbij op te merken dat sinds begin 2005 ook inwilligende beschikkingen worden genomen in het AC.

gestegen, heeft de beperktere zorgvuldigheid van de AC-procedure ten opzichte van de zorgvuldigheid van de 'normale' asielprocedure onder de Vreemdelingenwet 2000 een zwaarder gewicht.

Op basis van de bovenstaande onderzoeksbevindingen over de AC-procedure en de 'normale' procedure op het punt van de doorlooptijden en de kwaliteit van de beschikkingen concludeert de Evaluatiecommissie dat dé asielprocedure niet bestaat. In feite zijn er twee procedures: aan de ene kant de *zeer langdurige* 'normale' procedure, waarbinnen 25% van de aanvragen een doorlooptijd (inclusief beroep) heeft van meer dan 800 dagen. En aan de andere kant de *zeer korte* AC-procedure met bijbehorende snelle rechterlijke toets die in 25% van de gevallen leidt tot een totale doorlooptijd van 23 dagen of korter. De commissie concludeert dat de AC-procedure en de 'normale' procedure te ver uit elkaar zijn gegroeid. De Evaluatiecommissie benadrukt het belang van voortvarende en zorgvuldige besluitvorming en rechtspleging over de hele linie. Op dit moment lijkt de nadruk die er ligt op de afhandeling van asielzaken in de 48-uursprocedure ten koste te gaan van de zorgvuldigheid van de beslissingen, maar ook van de snelheid van de 'normale' procedure. De commissie meent dat meer dan nu het geval is, beide procedures in elkaar moeten worden geschoven. De commissie geeft de Minister daartoe in overweging – in aansluiting op eerdere adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en van VluchtelingenWerk Nederland⁹ – de termijnen binnen de AC-procedure op zodanige wijze aan te passen, dat ook daar de kwaliteitswinst kan worden behaald die in de 'normale' procedure lijkt te zijn gerealiseerd in vergelijking met de situatie onder de oude wet. De commissie stelt in dat verband voor de AC-procedure zo in te richten dat verschillende modaliteiten van afdoening van aanvragen – met bijbehorende termijnen – naast elkaar bestaan. Daarbij benadrukt de commissie dat bij de aanpassingen van de asielprocedure als doel voorop moet staan dat de lengte van de 'normale' asielprocedure sterk wordt teruggedrongen, terwijl de kwaliteit van de beslissingen die nu binnen de 'normale' procedure worden genomen ten minste gelijk blijft.

Een denkbaar stelsel zou zijn dat van iedere asielaanvraag direct bij de indiening wordt bepaald of deze binnen hetzij 48 uur wordt afgehandeld, hetzij binnen een wat langere, maar evenzeer beperkte periode van bijvoorbeeld drie weken, hetzij in bepaalde categorieën van gevallen, zoals bij een besluitmoratorium aan de orde, binnen de daarvoor geldende termijn. Daarbij moet de mogelijkheid bestaan om – indien de zorgvuldigheid dat verlangt – te besluiten de periode te verlengen. Dit betekent voor de eerste categorie dat de periode van 48 uur wordt vervan-

⁹ ACVZ, *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, februari 2004. VluchtelingenWerk Nederland, voorstel voor een nieuwe asielprocedure, juni 2004.

gen door die van drie weken, en voor de tweede categorie dat de periode van drie weken wordt vervangen door een nader te bepalen, maar ook duidelijk begrensde langere termijn.

De commissie beveelt aan te zoeken naar mogelijkheden om de voordelen van de huidige AC-procedure – snelle afhandeling van aanvragen – te behouden en de nadelen – de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op zorgvuldige beslissingen – te ondervangen. Daarnaast dient de lengte van de normale procedure sterk teruggedrongen te worden. De lengte van de procedure zou steeds afgestemd moeten worden op de tijd die nodig is voor een zorgvuldige afhandeling, maar daar ook niet bovenuit moeten stijgen. Nu wordt de tijdsduur bij de normale procedure sterk bepaald door periodes waarin de zaak onbehandeld op de plank blijft liggen.

Bijlage

Samenstelling Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Voorzitter, tevens lid

Prof. mr. M. Scheltema, tot 1 september 2004 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en tot 1 september 2005 hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Vanaf eind 2005 voorzitter van de Programmaraad van het Hague Institute for the internationalisation of the law (Hiil).

Overige leden

R.J.G. Bandell, burgemeester van de gemeente Dordrecht
Mr. H.G. Lubberdink, staatsraad in buitengewone dienst
(lid sinds 1 september 2004)

Mw. prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuurs- en organisatie-
wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van
de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije
Universiteit van Amsterdam

Mw. mr. E. Steendijk, voorzitter van de sector bestuursrecht van de
rechtbank Zwolle-Lelystad

Dr. H.B. Winter, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit
Groningen

Secretaris

J.W. Visser, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van
Justitie

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht

M.H.C. Kromhout

*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
Ministerie van Justitie*



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Inhoud

1	Voorgeschiedenis Vw 2000	33
1.1	Vw 1994 en Regeerakkoord 1998	33
1.2	Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000	36
2	Evaluatie van de Vw 2000	37
3	Rapportage en advies	39
	Literatuur	41

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Deze vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, zoals herzien per 1 januari 1994 (Vw 1994). In juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Vw 2000 op onderdelen geëvalueerd zou worden, onder begeleiding van een onafhankelijke commissie. Dit hoofdstuk bespreekt de achtergronden van deze evaluatie en de evaluatieopdracht. Eerst wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis van de Vw 2000. Vervolgens komen de evaluatiethema's en de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op de rapportages en adviezen in het kader van de evaluatie.

1 Voorgeschiedenis Vw 2000

1.1 *Vw 1994 en Regeerakkoord 1998*

Sinds het begin van de jaren zeventig voert de Nederlandse overheid een restrictief beleid op het gebied van immigratie. De officiële werving van arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko werd in 1973 gestopt. De voortgaande migratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming met reeds aanwezige migranten, werd in de loop der tijd steeds meer beperkt door huisvestings- en inkomenseisen. Daarnaast trachtte de overheid de immigratie vanuit Suriname in te dammen, in de periode rond het onafhankelijk worden van deze ex-kolonie. Naast arbeidsmigranten en migranten uit voormalige koloniën kreeg Nederland in de laatste decennia steeds meer te maken met asielzoekers. Sinds de stijging van het aantal asielaanvragen vanaf het midden van de jaren tachtig vormt ook deze groep een belangrijk thema in het beleid en in de publieke discussie. Daarnaast hebben illegale vreemdelingen en de mogelijkheden om hen te laten terugkeren naar hun herkomstland steeds meer aandacht gekregen. Inmiddels wordt ook op Europees niveau gewerkt aan (gezamenlijk) beleid ten aanzien van verschillende vormen van migratie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001). Het nationale juridische kader van het vreemdelingenbeleid werd lange tijd gevormd door de Vreemdelingenwet van 1965. Op 1 januari 1994 werd een herziene Vreemdelingenwet van kracht. Doel van deze herziening was het aantal procedures rond toelating en uitzetting te beperken en de duur van de procedures te bekorten. Hiertoe werd een aantal wijzigingen doorgevoerd in het procesrecht, werd de rechtsmacht geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag, werden asielzaken uitgesloten van hoger beroep en werd de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV) geïntroduceerd. Tegelijkertijd werd de Algemene Wet Bestuursrecht ingevoerd, die in het vreemdelingenrecht, als onderdeel van het bestuursrecht, een

belangrijke rol ging spelen. In 1995 concludeerden Visser en Homburg dat de vreemdelingrechtelijke procedures in 1994 nog steeds groot in aantal en van lange duur waren. Zij zagen hiervoor zowel oorzaken in de herziene wet zelf als in de wijze waarop deze door de betrokken organisaties werd uitgevoerd. Daarnaast identificeerden zij een aantal ongunstige randvoorwaarden, zowel binnen als buiten deze organisaties. Voorbeelden daarvan waren diverse reorganisaties ten tijde van de invoering van de herziene wet en een bijzonder groot aantal asielverzoeken in 1994. In 1995 werden nog enkele wetswijzigingen doorgevoerd, waaronder wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing van zogenoemde 'veilige landen van herkomst' en 'veilige derde landen' (Grütters, 2003; Visser & Homburg, 1995).

Waar de herziening van de vreemdelingenwet per 1 januari 1994 zich nog richtte op vreemdelingrechtelijke procedures in den brede (zowel 'asiel' als 'regulier', dat wil zeggen niet-asiel), was de herziening van de vreemdelingenwet die resulteerde in de Vw 2000 van meet af aan gericht op het (beter) reguleren van asielmigratie. Dit blijkt onder meer uit het regeerakkoord van juli 1998 van het tweede kabinet Kok ('Paars II', bestaande uit PvdA, VVD en D'66) (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9). In dit regeerakkoord is een apart hoofdstuk opgenomen met de titel 'asielbeleid', waarvan de eerste paragraaf luidt 'De vreemdelingenwet'. Ten aanzien van het asielbeleid kondigde het regeerakkoord aan dat het reeds ingezette restrictieve toelatingsbeleid ('streng' en 'rechtvaardig') gehandhaafd zou blijven. Daarnaast werd gesteld dat 'aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over "blijven of teruggaan" door betere en snellere procedures een eind [diende te] worden gemaakt' (p. 86). Het asielbeleid zou worden aangepast, gericht op (meer) 'snelheid' en 'soberheid'.

Om deze doelen te bereiken werd aanpassing van de Vreemdelingenwet aangekondigd. Omdat de beoordeling van het asielrelaas en het eventuele vertrek uit Nederland van asielzoekers bemoeilijkt wordt indien zij geen documenten bij zich hebben, werd daarnaast een wetsvoorstel 'ongedocumenteerden' voorzien. Ook werd gewerkt aan verbetering van de toenmalige 24-uursprocedure in het zogenoemde Aanmeldcentrum voor asielzoekers. Voorts wees het regeerakkoord vooruit naar enkele maatregelen met betrekking tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers, waaronder de uitbreiding van de mogelijkheden voor gefaciliteerde terugkeer naar het land van herkomst en intensivering van het begeleid uitzetten uit Nederland. De te nemen maatregelen zouden volgens de coalitiepartners in overeenstemming zijn met het internationale vluchtelingenverdrag en mensenrechtenverdragen. Zij moesten er mede toe leiden dat 'de asielzoekersstroom naar Europa op een evenwichtiger wijze' zou worden verdeeld (p. 86). Net als in de jaren daarvoor behoorde Nederland in 1998 tot de Europese landen met het grootste aantal asielaanvragen per jaar (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 1999). Een 'evenwichtiger verdeling van asielaanvragen over Europa' zou derhalve een verlaging van het aantal asielaanvragen in Nederland betekenen.

De aankondiging van de nieuwe vreemdelingenwet vond plaats in een jaar waarin de uitvoering van de bestaande procedures sterk onder druk kwam te staan. In 1998 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland opnieuw ten opzichte van het jaar daarvoor (zie tabel). In het najaar van 1998 bleek de instroom van asielzoekers bovendien veel hoger te zijn dan aanvankelijk verwacht, hetgeen tot grote problemen in de uitvoering leidde. Toenmalig Staatssecretaris van Justitie Cohen liet de Tweede Kamer weten dat vanaf 2001 een bijdrage aan het oplossen van deze problemen mocht worden verwacht van de herziening van de vreemdelingenwet. Tot die tijd vestigde men zijn hoop op diverse beleidsmaatregelen, waaronder uitsluiting van bepaalde categorieën asielzoekers van opvang, verlenging van de procedure in het Aanmeldcentrum van 24 naar 48 uur¹ en uitbreiding van de behandelcapaciteit bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast werd soelaas verwacht van de bovengenoemde wetswijziging met het oog op ongedocumenteerden,² die op dat moment in behandeling was in de Tweede Kamer (TK 1998-1999, 19 637, nr. 367). In 1999 daalde het aantal asielaanvragen ten opzichte van het jaar daarvoor, om in 2000 weer te stijgen. In 2001 begon het aantal asielverzoeken substantieel te dalen, een trend die zich in de daaropvolgende jaren heeft doorgezet (zie tabel). In de Rapportage Vreemdelingenketen over mei tot en met augustus 2005 is de verwachting uitgesproken dat het totaal aantal asielverzoeken in 2005 weer enigszins boven de 10.000 zou uitkomen (TK 2005-2006, 19 637, nr. 986).

Tabel: Aantal asielverzoeken in Nederland 1996-2004

Jaar	Aantal asielverzoeken
1996	22.870
1997	34.476
1998	45.217
1999	39.299*
2000	43.892
2001	32.579
2002	18.667
2003	13.402
2004	9.782

* Exclusief enkele duizenden door de regering uitgenodigde evacués uit Kosovo.

Bron: IND

- 1 Deze verlenging werd halverwege 1999 geëffectueerd (IND, 1999).
- 2 Deze wetswijziging is in 1999 in werking getreden en heeft het onder andere mogelijk gemaakt om asielaanvragen als kennelijk ongegrond af te doen wanneer de asielzoeker geen bescheiden kan overleggen om zijn of haar aanvraag te ondersteunen, en niet aannemelijk kan maken dat dit feit hem of haar niet toe te rekenen is (TK 1997-1998, 26 088, nr. 3).

1.2 *Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000*

Op 16 september 1999 dienden de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer, getiteld 'Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)'. Dit voorstel paste volgens de Memorie van Toelichting (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3) (hierna MvT) in het beleid dat was gericht op het zoveel mogelijk reguleren van de migratie naar Nederland en het beheersbaar houden van de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving, binnen het internationale juridische kader. Het wetsvoorstel kon volgens de toenmalige bewindslieden niet los gezien worden van de reeds genomen beleidsmaatregelen en van toekomstige maatregelen in het kader van de harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid. De Nota naar aanleiding van het verslag (TK 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 7) (hierna: Nota) verwees in dit kader naar de (voor)genomen beleidsmaatregelen gericht op onder meer een betere beoordeling van asielverzoeken in het Aanmeldcentrum, een landgebonden asielbeleid dat meer rekening zou houden met beleid in andere EU-landen, stringente aanpak van ongedocumenteerden, leeftijdsonderzoeken bij alleenstaande minderjarige asielzoekers en een intensiever terugkeerbeleid.

Na drie Nota's van wijziging van de kant van de regering en stemmingen in de Tweede Kamer over een groot aantal ingediende amendementen, werd het aangepaste wetsvoorstel op 14 juni 2000 in de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer accepteerde het wetsvoorstel op 21 november 2000. Tegelijk met de Vw 2000 werd in beide kamers de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000³ aangenomen.

Door het aannemen van de Vw 2000 in beide Kamers werd de voorgaande Vreemdelingenwet geheel vervangen. De Vw 2000 werd als 'Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)' in het Staatsblad geplaatst. Nog voordat de Vw 2000 in werking trad, werd nog een wetswijziging doorgevoerd met voornamelijk technische aanpassingen. Zowel de Vw 2000 als deze wetswijziging werden op 1 april 2001 van kracht (zie Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000). Sinds 1 april 2001 is de Vw 2000 nog enkele malen gewijzigd, deels als gevolg van Europese regelgeving. Deze wetswijzigingen worden besproken in de rapportage 'Procesevaluatie' (zie hierna).

Zoals gezegd betrof de wetsherziening met name asiel. Gezien de ervaren urgentie van effectieve asielwetgeving is volgens de Nota zelfs overwogen

3 Voluit: Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000).

om een aparte asielwet te maken. Dit zou echter technische problemen hebben opgeleverd, aangezien een deel van de regelgeving zowel asiel- als reguliere immigratie betreft. In de uiteindelijke wet is wel zoveel mogelijk onderscheid aangebracht tussen de regels betreffende asiel- en reguliere immigratie.⁴ Het grootste deel van de regelgeving omtrent de reguliere verblijfsvergunning is echter opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. Dit betreft voor een belangrijk deel regelgeving over onderwerpen die ten tijde van de Vw 1994 waren opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire (Boeles, 2001).

Behalve op asiel had de wetsherziening betrekking op de regels omtrent het operationeel vreemdelingentoezicht, met name de bevoegdheid van ambtenaren belast met de grensbewaking en van ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Omdat het criterium voor staandehouding onder de Vw 1994, namelijk het hebben van 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf' er in de praktijk toe had geleid dat er op straat nauwelijks actief vreemdelingentoezicht werd uitgeoefend, werd het criterium in de Vw 2000 gewijzigd in 'een redelijk vermoeden van illegaal verblijf' (MvT).

Een derde beleidsterrein waarop de Vw 2000 veranderingen met zich meebracht, was het terugkeerbeleid. Het vertrek van degenen die niet in Nederland mogen blijven zou volgens de regering worden bevorderd door het nieuwe instrument van de 'meeromvattende beschikking'. Hierdoor heeft de afwijzing van een asielverzoek van rechtswege een aantal gevolgen, waaronder beëindiging van de opvangvoorzieningen en de plicht om Nederland binnen een bepaalde termijn te verlaten, bij gebreke waarvan men kan worden uitgezet (Nota).

2 Evaluatie van de Vw 2000

Op 8 juni 2000 hebben leden van de Tweede Kamer de regering verzocht 'te bevorderen dat de Vreemdelingenwet 2000 drie jaar na inwerking-treding zal worden geëvalueerd (...) en vervolgens elke vijf jaar' (Motie Dittrich, TK 1999-2000, 26 732, nr. 76). In haar brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie deze evaluatie toegezegd (TK 2000-2001, 26 732, nr. 94). Met het oog op de doelstellingen van de Vw 2000 en de evaluatiethema's genoemd in de motie Dittrich, werden in deze brief verschillende onderwerpen voor de evaluatie genoemd, met betrekking tot de bovengenoemde beleidsterreinen asiel, vreemdelingentoezicht en terugkeerbeleid.

⁴ Met uitzondering van enkele categorieën asielzoekers die in aanmerking komen voor ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen (zie art. 3.6 Vb 2000).

De uitvoering van de evaluatie is belegd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Het WODC heeft delen van de evaluatie zelf uitgevoerd en andere delen extern uitbesteed, waarbij het WODC als projectbegeleider optrad. In overleg met de opdrachtgever is besloten de evaluatie te beperken tot de onderwerpen uit de brief van de staatssecretaris. Daarbij is tevens bepaald dat het overgangsrecht zoveel mogelijk buiten beschouwing zou blijven, aangezien dit per definitie een tijdelijk verschijnsel is. Tevens is ervoor gekozen om de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 niet bij deze evaluatie te betrekken.⁵

Vooraf dient reeds te worden opgemerkt dat het bijzonder moeilijk is om resultaten rechtstreeks toe te schrijven aan de Vreemdelingenwet 2000, gezien de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van onder meer de asielinstroom, de organisatie van het werkveld en het nationale en internationale vreemdelingenbeleid.

Om de evaluatie als geheel te begeleiden en advies uit te brengen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 ingesteld. De Commissie bestaat uit:

Voorzitter, tevens lid:

Prof. mr. M. Scheltema, tot 1 september 2004 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en tot 1 september 2005 hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Vanaf eind 2005 voorzitter van de Programmaraad van het Hague Institute for the internationalisation of the law (Hiil).

Overige leden:

R.J.G. Bandell, burgemeester van de gemeente Dordrecht

Mr. H.G. Lubberdink, staatsraad in buitengewone dienst
(lid sinds 1 september 2004)

Mw. prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Mw. mr. E. Steendijk, voorzitter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle-Lelystad

Dr. H.B. Winter, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

5 De inhoudelijke wijzigingen die deze wet behelst, betreffen met name de voorzieningen waarop een vreemdeling recht heeft nadat deze een verblijfsvergunning heeft gekregen (zie TK 1999-2000, 26 975, nr. 3 herdruk). De situatie van toegelaten vreemdelingen vormt echter geen onderwerp van onderhavige evaluatie.

Secretaris:

J.W. Visser, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie

De vergaderingen van de Commissie zijn tevens bijgewoond door mr. drs. R.K. Visser, Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie evenals door mw. dr. M.H.C. Kromhout en dr. R.V. Bijl van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

3 Rapportage en advies

Over de evaluatie van de Vw 2000 wordt gerapporteerd in verschillende deelrapporten. Begin 2005 is een deelrapport verschenen aangaande het operationeel vreemdelingentoezicht en het terugkeerbeleid (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, 2004). De onderhavige deelrapporten betreffen de asielprocedure. Deze omvatten, naast deze inleiding:

- 1 het advies van de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
- 2 de rapportages waarop dit advies is gebaseerd:
 - ‘Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie’ door M.H.C. Kromhout, L.D. Kok, K. Munk en E. M.Th. Beenackers (WODC) (de rapportage ‘proces-evaluatie’)
 - ‘Zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet’ door M.H.C. Kromhout, M. Olde Monnikhof, I. Kulu-Glasgow, K. Munk en E.M.Th. Beenackers (WODC) (de rapportage ‘kwaliteit’)
 - ‘Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000’ door E.C. Wilkinson, M. Blom, H.L. Jongebreur-Telgen en B. Karssen (Significant) (de rapportage ‘doorlooptijden’)

Voor alle rapportages geldt dat de auteurs verantwoordelijk zijn voor de tekst daarvan. De Commissie Evaluatie Vw 2000 draagt de verantwoordelijkheid voor het eigen advies.

Literatuur

Boeles, P.

De verblijfsvergunning regulier. In: P.J.A.M. Baudoin, P. Boeles, A. Kuijer, T.P. Spijkerboer, *Vreemdelingenwet 2000. Gevolgen voor de rechtspraak* Utrecht, OSR Juridische Opleidingen, Stichting Studiecentrum Rechtspleging, 2001, pp. 21-105

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Grütters, C.

Asiëdynamiek. Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002

Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Keten in kaart 1998. Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen in 1998

Den Haag, IND, 1999

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet

Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Nederland als immigratiesamenleving

Den Haag, Sdu, 2001

Wetsdossier Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Den Haag, Sdu, 2001

De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel

M.H.C. Kromhout

*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
Ministerie van Justitie*



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Inhoud

1	Problemen	47
2	Doelen	48
3	Nieuwe instrumenten in de beleidstheorie	49
3.1	Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn	49
3.2	Volgtijdelijk statusstelsel met één voorzieningspakket	50
3.3	Afschaffen bezwaarschriftprocedure en instellen voornemenprocedure	50
3.4	Standaard schorsende werking bij beroep op de rechter	51
3.5	Ex-nuncbeoordeling door de rechter	52
3.6	Individuele verlenging beslistermijn	53
4	Veronderstelde verbanden	53
5	Andere nieuwe instrumenten	57
5.1	Besluitmoratorium	57
5.2	Vertrekmoratorium	58
5.3	Hoger beroep	59
5.4	Rechterlijke toets vreemdelingenbewaring	60
6	De evaluatie van de asielprocedure	61
	Literatuur	63

De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel

In de onderzoeksopdracht van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie met betrekking tot de evaluatie van de Vw 2000 zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de asielprocedure:

- 1 Hoe werken de nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de asielprocedure in de uitvoering?
- 2 Wordt het doel 'verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg' voor wat betreft de asielprocedure gehaald? In hoeverre dragen de nieuwe elementen in de Vw 2000 daaraan bij?
- 3 Worden de doelen 'versnelling van de asielprocedure' en 'het voorkomen van doorprocederen' voor wat betreft de asielprocedure gehaald? In hoeverre dragen de nieuwe elementen van de Vw 2000 daaraan bij?

De eerste vraag staat centraal in de hierna volgende rapportage 'procesevaluatie', waarin, conform de opdracht, ook de voorbereiding en implementatie van de maatregelen uit de Vw 2000 onderwerp van studie zijn. De tweede en derde vraag betreffen de mate van doelbereiking door middel van de nieuwe instrumenten die in de Vw 2000 zijn vastgelegd. Deze vragen worden beantwoord in respectievelijk de rapportages 'kwaliteit' en 'doorlooptijden' (zie deel 2). In dit hoofdstuk staat allereerst de beleidstheorie centraal: welke doel-middel- en oorzaak-gevolgrelaties inzake asielprocedures werden door de toenmalige regering verondersteld bij het ontwerpen van de nieuwe wet?

Volgens de beleidswetenschappelijke benadering kan men de beleidstheorie achter nieuwe regelgeving analyseren aan de hand van een aantal vragen: Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost? Wat is het doel van de maatregel? Hoe ziet de maatregel er precies uit? Welke oorzaak-gevolgrelaties worden verondersteld? Welke onderliggende aannamen zijn er, en zijn deze valide? Beantwoording van deze vragen kan uitmonden in een figuur waarin de veronderstelde onderlinge verbanden zichtbaar worden gemaakt (Leeuw, 2003; zie ook Bovens, 't Hart, Van Twist, & Rosenthal, 2001). Deze benadering wordt hieronder toegepast op de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 en de doelen die zij geacht werden te bereiken. Achtereenvolgens komen de centrale problemen, de doelen, de nieuwe instrumenten en de veronderstelde verbanden aan bod.

1 Problemen

De invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd aangekondigd in het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok, bestaande uit PvdA, VVD en D'66, in 1998 (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9). Uit de doelen van het asielbeleid die daarin zijn geformuleerd, kan worden afgeleid dat men op het gebied van asiel streefde naar oplossing van de volgende twee hoofdproblemen:

- 1 de asielprocedure duurde in veel gevallen bijzonder lang;
- 2 de asielzoekersstroom naar Europa was niet op een evenwichtige wijze verdeeld over de Europese landen.

Oplossing van het eerste probleem werd door het kabinet nodig geacht omdat de lange asielprocedures leidden tot een langdurige behoefte aan opvang, voortdurende onzekerheid voor de asielzoeker over de toekomst en vergroting van de kans op het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van het destijds geldende 'driejarenbeleid'.¹ Het tweede probleem bestond eruit dat Nederland in de voorafgaande jaren vergeleken met andere Europese landen veel asielzoekers had opgenomen, hetgeen de regering ongewenst vond. De Vreemdelingenwet 2000 moest samen met andere beleidsmaatregelen bijdragen aan de oplossing van deze problemen (Memorie van Toelichting – hierna MvT – ; Nota naar aanleiding van het verslag – hierna Nota – ²).

2 Doelen

Ten aanzien van de Vreemdelingenwet 2000 zijn in de kamerstukken behorende bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer twee centrale beleidsdoelen geformuleerd die betrekking hebben op de asielprocedure: *kortere procedures* en *een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg* (zie MvT en Nota).

Kortere procedures zouden leiden tot kortdurender opvang, kortere onzekerheid voor de asielzoeker over blijven of teruggaan, en eerder vertrek uit of juist deelname aan de Nederlandse maatschappij. Daarnaast zouden kortere procedures een lagere instroom van asielzoekers tot gevolg hebben, omdat Nederland minder aantrekkelijk zou worden wanneer de lange doorlooptijden met kans op uiteindelijke verblijfsaanvaarding zouden worden verkort. Bovendien zouden kortere doorlooptijden bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak van afwijzende beslissingen. Verbetering van de kwaliteit van de IND-beslissing³ in eerste aanleg werd nodig geacht omdat ter verkorting van de asielprocedure de bezwaarfase in asielzaken werd afgeschaft, waardoor de IND-beslissing op bezwaar (in tweede aanleg) verviel. De voornemenprocedure die ervoor in de plaats kwam, moest zorgen voor een volledig dossier en verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg, met een lager vernietigingspercentage bij de rechter tot gevolg (zie hierna).

1 Dit beleid hield in dat onder omstandigheden een verblijfsvergunning werd verleend aan vreemdelingen die niet binnen drie jaar een beslissing op hun verzoek om een verblijfsvergunning hadden gekregen. Dit beleid is per 1 januari 2003 afgeschaft.

2 TK 1998-1999, 26 732, nr. 3 respectievelijk nr. 7.

3 Formeel gaat het hier om beslissingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (voorheen de Staatssecretaris van Justitie). De feitelijke uitvoering is echter opgedragen aan de IND.

Om de beleidsdoelen 'korter' en 'beter' te bereiken werd in de Vw 2000 een aantal nieuwe wettelijke instrumenten opgenomen, waarvan de voornemenprocedure al is genoemd. Hieronder wordt op basis van de kamerstukken een korte beschrijving gegeven van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 die door de toenmalige regering direct in verband werden gebracht met de genoemde doelen. Een meer uitgebreide beschrijving van de vormgeving van deze instrumenten en van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) met betrekking tot deze instrumenten maakt deel uit van de rapportage 'procesevaluatie'.

3 Nieuwe instrumenten in de beleidstheorie

3.1 Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

Vreemdelingen van wie de asielaanvraag wordt afgewezen, of van wie de vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, hebben geen recht meer op overheidsvoorzieningen, waaronder opvang, en dienen Nederland zelfstandig te verlaten. Als zij dit niet doen, kunnen zij worden uitgezet. Onder de Vw 1994 waren verschillende beslissingen nodig om beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland te effectueren. Afhankelijk van het terugkeerbeleid waar de betreffende asielzoeker onder viel, waren aparte beschikkingen en/of (deels rechterlijke) procedures nodig voor het beëindigen en daadwerkelijk ontruimen van de opvangvoorzieningen (informatie COA). Daarbij bepaalde de Vw 1994 dat een negatief besluit mede inhield dat de vreemdeling binnen een door de minister te bepalen termijn van maximaal vier weken na de bekendmaking van de beschikking het land diende te verlaten en anders zou worden uitgezet. Voor elk(e) asielzoeker(sgezin) moest dus apart een vertrektermijn worden vastgesteld. Als gevolg van een beleidswijziging werd vanaf februari 2000 gewerkt met een standaard vertrektermijn van 28 dagen.⁴ Voor uitzetting was een zogenoemde 'last tot uitzetting' nodig. Tegen afzonderlijke besluiten die in het kader van de beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland werden genomen, konden onder de Vw 1994 zelfstandige procedures worden aangespannen bij de IND of de rechter.

Om het aantal procedures te verminderen en de asielprocedure te verkorten is in de Vw 2000 de meeromvattende beschikking met een wettelijke standaard vertrektermijn geïntroduceerd (MvT). Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze

4 Zie o.a. Olde Monnikhof en De Vreede (2004).

uit de opvang kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertrektermijn uit eigen beweging te verlaten, na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Ingevolge artikel 62 Vw 2000 bedraagt de duur van de genoemde vertrektermijn na de normale asielprocedure in principe vier weken, terwijl de asielzoeker die is afgewezen in de AC-procedure Nederland onmiddellijk dient te verlaten.

3.2 Volgtijdelijk statusstelsel met één voorzieningspakket

Onder de Vw 1994 was sprake van verschillende asielstatussen, waarvan de geldigheidsduur, de mogelijkheden tot intrekking en de bijbehorende voorzieningspakketten sterk verschilden. Dit leidde ertoe dat veel toegelaten asielzoekers doorprocedeerden voor een 'sterkere' status met een beter voorzieningspakket, met lange procedures als gevolg. Om het aantal opeenvolgende zelfstandige procedures per asielzoeker te verminderen is in de Vw 2000 een vereenvoudigd, volgtijdelijk statusstelsel opgenomen: bij inwilliging van een asielverzoek wordt altijd eerst een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend (artikel 29 Vw 2000), die na vijf jaar⁵ kan worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 33 en 34 Vw 2000). Elke houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft recht op hetzelfde voorzieningspakket. Dit ligt op het niveau van het pakket waarop onder de oude wet alleen een verdragsvluchteling (A-status) recht had. Doorprocederen voor een 'sterkere' status en een beter voorzieningspakket is hierdoor niet meer nodig en mogelijk (MvT, Nota). Bij inwilliging van de asielaanvraag wordt de verleningsgrond wel in de beschikking vermeld, maar dit geldt niet voor de redenen om niet in te willigen op een van de andere mogelijke verlengingsgronden. Vermelding van de inwilligingsgrond zou volgens de toenmalige regering niet leiden tot procederen tegen deze inwilligingsgrond, omdat de rechter een beroep tegen een inwilliging naar verwachting als 'zonder rechtens relevant belang' zou beoordelen (zie ook Advies Raad van State en Nader Rapport TK 1998-1999 26 732 nr. A).

3.3 Afschaffen bezwaarschriftprocedure en instellen voornemenprocedure

Onder de oude vreemdelingenwet kon de vreemdeling de beslissing van de IND in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij diezelfde IND.⁶ De IND nam vervolgens een beslissing op dit

5 Aanvankelijk kon de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor maximaal drie jaar worden verleend. Bij de wetwijziging van 1 september 2004 werd deze termijn verlengd tot vijf jaar.

6 Met uitzondering van gevallen waarin de asielaanvraag in AC-Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond was bevonden. In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open (art. 29 Vw 1994).

bezwaarschrift, in een deel van de gevallen nadat de vreemdeling was gehoord door een ambtelijke commissie of de Adviescommissie voor Vreemdelingen (ACV). Was men het niet eens met deze beslissing op bezwaar, dan kon men vervolgens in beroep gaan bij de rechter.⁷ In een zeer groot percentage van de gevallen ging de vreemdeling in bezwaar tegen de IND-beslissing (afwijzing of inwilliging op een andere grond dan beoogd) (MvT). Dit verlengde de asielprocedure. Daarnaast bestonden er in de Tweede Kamer grote zorgen over de kwaliteit van de beslissingen van de IND.

Om de asielprocedure te verkorten is de bezwaarfase in asielzaken in de Vw 2000 afgeschaft (art. 80 Vw 2000). In plaats daarvan is een voornemenprocedure ingesteld voor die gevallen waarin de IND voornemens is een aangevraagde asielvergunning niet te verlenen of niet te verlengen. De afwijzende ontwerpbeschikking (het voornemen) wordt aan de vreemdeling voorgelegd en deze krijgt de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn een schriftelijke zienswijze in te dienen (art. 39 Vw 2000). Wordt de aanvraag daadwerkelijk afgewezen, dan moet in de beschikking worden ingegaan op de zienswijze (art. 42 lid 3 Vw 2000). Bij ontbreken van de zienswijze zou wel kunnen worden beslist (Nota).

Per saldo werd van de afschaffing van de bezwaarfase en de instelling van de voornemenprocedure tijdwinst verwacht. De nieuwe voornemenprocedure dient ervoor te zorgen dat, ondanks de afschaffing van de bezwaarfase, een volledig dossier, met de standpunten van alle betrokkenen, wordt opgebouwd, voorafgaand aan de eventuele beroepsfase. Dit is van belang voor het geval de zaak vervolgens wordt voorgelegd aan de rechter. Daarnaast zou de kwaliteit van de eerste beschikking worden verbeterd doordat in de afwijzende beschikking zou worden ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht (MvT). Dit zou moeten leiden tot een lager vernietigingspercentage bij de rechter.⁸

3.4 *Standaard schorsende werking bij beroep op de rechter*

Onder de Vw 1994 kon de vreemdeling bezwaar maken tegen de beslissing van de IND in eerste aanleg.⁹ Tegen de beslissing van de IND op het bezwaarschrift kon de vreemdeling beroep aantekenen bij de rechter. Om de uitspraak op het beroep in Nederland te mogen afwachten moest deze bovendien een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) doen. Dit laatste droeg volgens de toenmalige regering bij aan de toch al hoge werklast van de vreemdelingenkamers, hoewel vovo's en de bijbehorende

7 Tenzij eerder bij de rechter een verzoek om een voorlopige voorziening was gedaan en deze de vovo gezamenlijk met het bezwaar had afgedaan ('doorpakken').

8 Overigens zegt het vernietigingspercentage volgens de toenmalige Staatssecretaris van Justitie niet alles over de kwaliteit van een beslissing. Onder de oude wet kwamen bij verschillende Vreemdelingenkamers heel verschillende vernietigingspercentages voor (Handelingen EK 2000-2001, 14/11/00).

9 Zie noot 6.

beroepen onder de Vw 1994 door de rechter wel vaak tegelijk behandeld werden (MvT, Nota). Om de werklast van de vreemdelingenkamers te verminderen en de procedure te versnellen is in de Vw 2000 opgenomen dat het instellen van beroep de werking van de meeromvattende beschikking opschort tot de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist (art. 82 Vw 2000 lid 1). De vreemdeling mag de rechterlijke beslissing in Nederland afwachten en hoeft daarvoor geen vovo aan te vragen bij de rechter. Op de standaard schorsende werking zijn enkele uitzonderingen geformuleerd, waaronder in geval van beroep tegen een afwijzing in een AC en beroep tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag (artikel 82 vw 2000 lid 2).

3.5 *Ex-nuncheoordeling door de rechter*

Volgens de MvT beoordeelde de rechter het beroep onder de Vw 1994 ex-tunc, dat wil zeggen 'naar de feiten zoals die waren op het moment waarop door de minister een beschikking is genomen' (p. 78). Feiten en omstandigheden die waren opgekomen na het nemen van de beslissing konden formeel door de rechter niet bij het beroep worden betrokken. De asielzoeker kon wel een nieuwe asielaanvraag indienen, leidend tot capaciteitsbeslag bij onder meer de IND en de VK's. Om dit capaciteitsbeslag te verminderen is in de Vw 2000 vastgelegd dat de rechter nieuwe feiten en omstandigheden (nova) bij de beslissing in een beroepszaak betreft (MvT): artikel 83 Vw 2000 lid 1 bepaalt dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die zijn opgekomen nadat het bestreden besluit genomen is. Dit wordt ex-nunctoetsing genoemd. Deze wijze van toetsing dient te worden uitgevoerd tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Bijkomend voordeel van de ex-nunctoetsing zou zijn dat 'een rechterlijk oordeel voorhanden (is) waarin de laatste feiten en omstandigheden een rol hebben kunnen spelen' (Nota, p. 9). Dit is van belang in verband met het verbod op refoulement: het verbod op terugsturen van een vreemdeling naar een land waar deze voor vervolging te vrezen heeft.

De toenmalige regering verwachtte een taakverzwaring voor rechter en bestuursorgaan in zaken waarbij nieuwe feiten en omstandigheden een rol zouden spelen. In die gevallen zou de behandeling van het beroep langer kunnen duren. Daar tegenover staat dat nieuwe aanvragen zouden kunnen worden voorkomen, of, indien deze toch worden ingediend, snel zouden kunnen worden afgehandeld (MvT), op grond van artikel 4:6 Awb.¹⁰ Een volgende aanvraag hoeft alleen uitgebreid te worden onderzocht als daarin nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen,

¹⁰ Artikel 4:6 Awb bepaalt dat een nieuwe aanvraag, waarin geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, mag worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking.

die niet eerder door de rechter zijn meegenomen. Heeft de rechter dit niet gedaan, dan kunnen de nova wel de basis vormen voor een nieuwe aanvraag (Nota, p. 218).

3.6 *Individuele verlenging beslistermijn*

Onder de Vw 1994 was sprake van een beslistermijn van zes maanden voor het nemen van de beslissing in eerste aanleg op een asielaanvraag door de IND. Er bestond geen formele mogelijkheid om langer dan zes maanden over een beslissing te doen, maar in de wet was evenmin een sanctie op overschrijding opgenomen. In de praktijk werd deze termijn vaak overschreden, hetgeen de mogelijkheid opende voor beroepsprocedures tegen niet-tijdig beslissen ('fictieve weigering') (Visser & Homburg, 1995). Ook in de Vw 2000 is de bepaling opgenomen dat binnen zes maanden op een aanvraag voor een verblijfsvergunning dient te worden beslist (art. 42 Vw 2000), maar wederom zonder sanctie op overschrijding daarvan. Daarnaast wilde men de formele mogelijkheid creëren om nader onderzoek te laten verrichten door of advies in te winnen bij derden, en daarmee langer dan zes maanden over een beslissing te doen. Zodoende zouden beslissingen 'zonder voldoende voldragen onderzoek' (MvT, p. 46) (dus van onvoldoende kwaliteit) en procedures tegen niet-tijdig beslissen worden voorkomen (Memorie van Antwoord, EK 26 732/26 975, nr. 5b). Het vierde lid van art. 42 Vw 2000 bepaalt daarom dat de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd 'indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is'.

4 **Veronderstelde verbanden**

In de figuren 1 en 2 worden de genoemde instrumenten in verband gebracht met de doelen van de Vreemdelingenwet 2000. Zodoende wordt de beleidstheorie van de toenmalige regering gevisualiseerd. De doelen liggen op verschillende niveaus: de *instrumenten* leiden in veel gevallen tot het bereiken van *tussendoelen* die op hun beurt bijdragen aan het bereiken van de eigenlijke *beleidsdoelen*. Ten slotte zijn er verder weg gelegen *eindoelen* geformuleerd. Ook zijn in de figuren reeds vooraf door de regering onderkende neveneffecten opgenomen. Onbedoelde of door de regering niet verwachte relaties ontbreken omdat zij niet tot haar beleidstheorie behoren.

In *figuur 1* gaat het om de veronderstelde bijdrage van de relevante nieuwe instrumenten aan het beleidsdoel 'kortere procedures' (voor de individuele vreemdeling). Op verschillende plaatsen in de kamerstukken wordt gesuggereerd dat een verminderd capaciteitsbeslag (als gevolg van minder verzoeken om voorlopige voorzieningen, bezwaar- en beroepszaken en

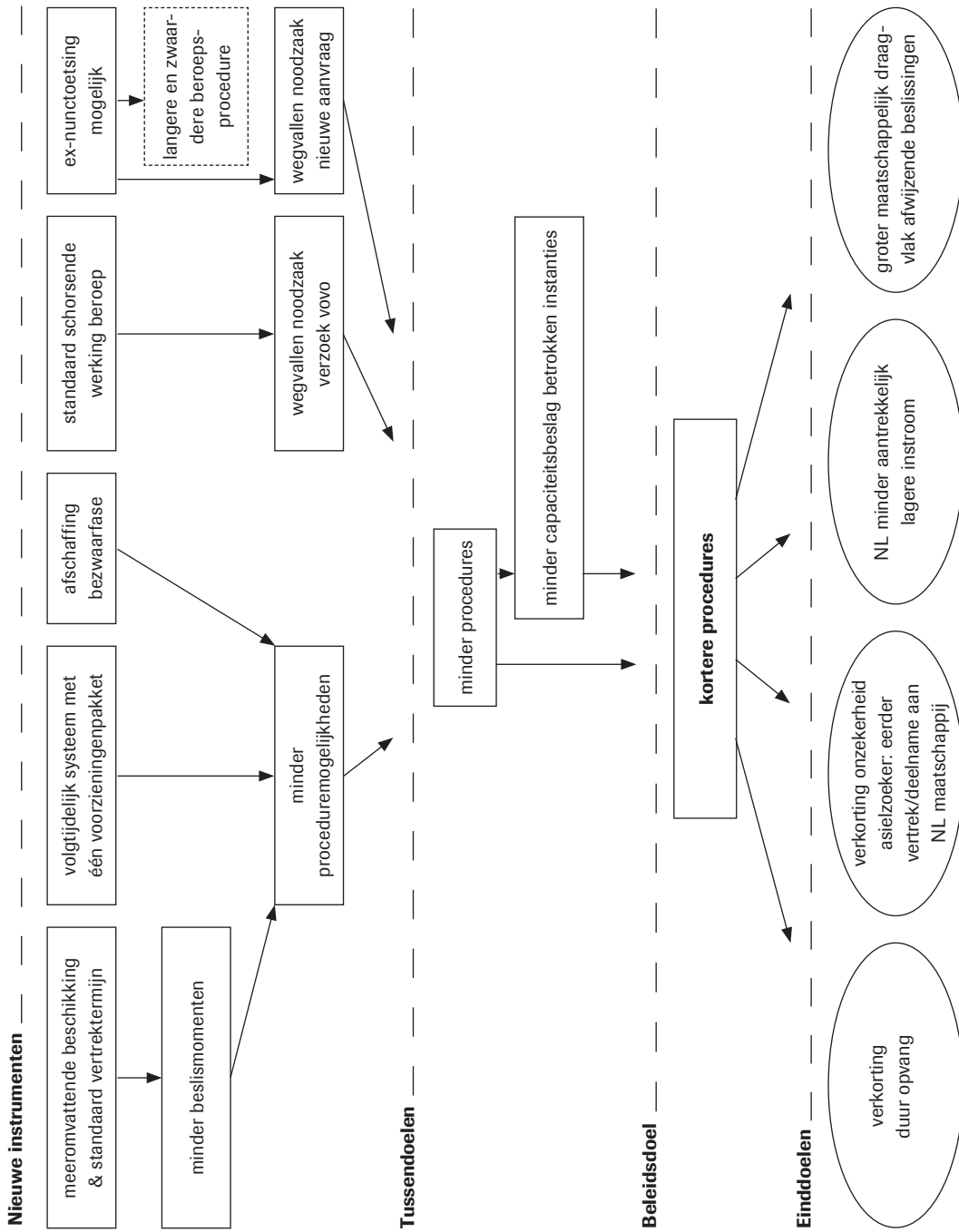
nieuwe asielaanvragen) leidt tot een kortere doorlooptijd van de overgebleven zaken bij de IND en de Vreemdelingenkamers, omdat minder grote voorraden ontstaan, en zaken dus minder lang 'op de plank blijven liggen'. Zodoende heeft het weghalen van een schakel uit de keten van de asielprocedure (b.v. de bezwaarfase of de noodzaak tot indienen van een vovo) op twee wijzen effect op de lengte van de individuele asielprocedure: direct door het ontbreken van de schakel op zich, en indirect doordat de zaak eerder in behandeling kan worden genomen.

In figuur 1 worden de doelen 'minder procedures', 'verminderd capaciteitsbeslag bij betrokken instanties' en 'kortere procedures' met elkaar in verband gebracht voor elk van de instrumenten die zich richten op verkorting van de asielprocedure. Dit verband wordt in de kamerstukken van de kant van de regering niet consequent bij elk genoemd instrument en ten aanzien van elk van de betrokken organisaties (IND, Vreemdelingenkamers e.d.) gelegd. Dit lijkt niet zozeer een principiële keus te zijn als wel het gevolg van pogingen om zich in deze stukken te concentreren op de hoofdlijnen en op het beantwoorden van specifieke vragen vanuit het parlement.

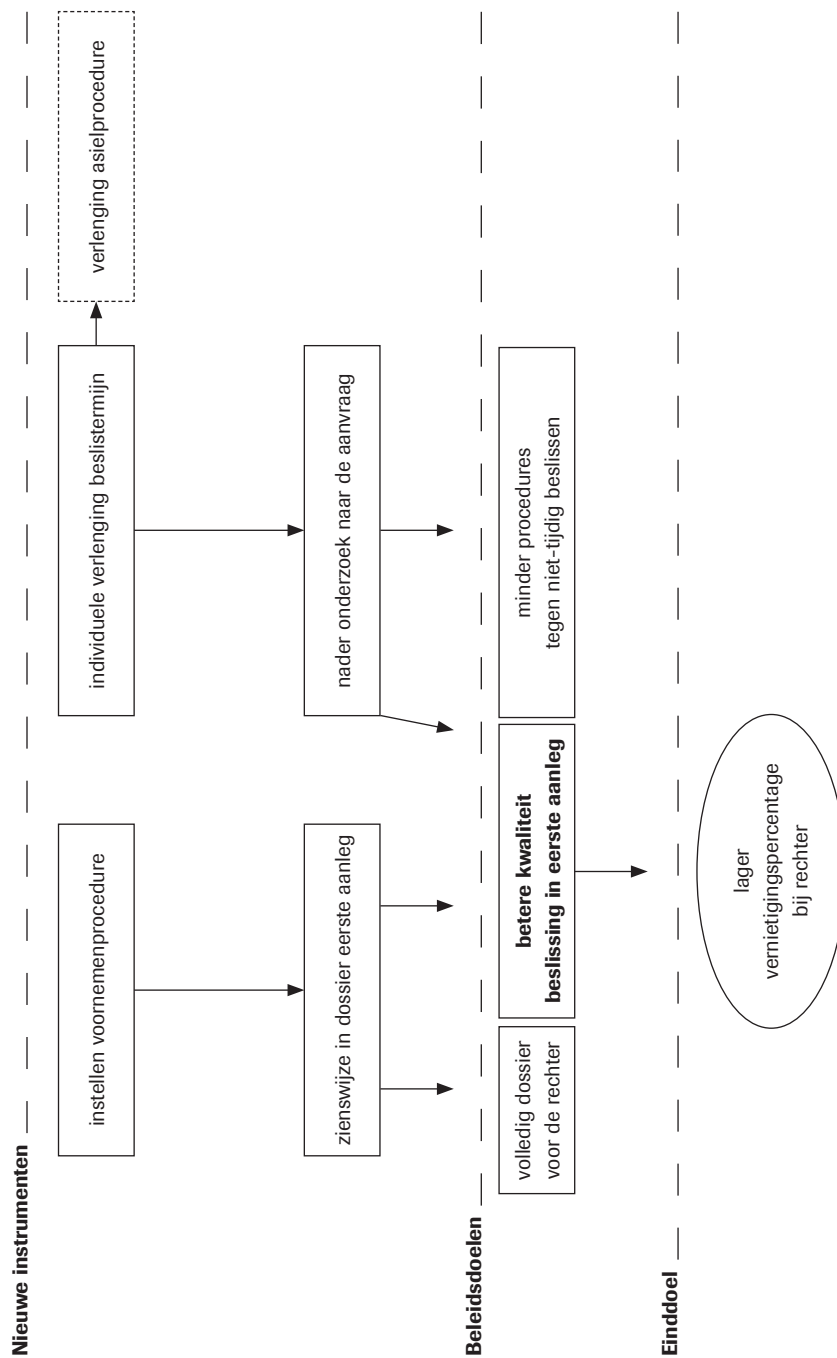
In *figuur 2* worden de relaties met het beleidsdoel 'betere kwaliteit van de asielbeslissing in eerste aanleg' beschreven. Uit *figuur 2* blijkt dat het doel van de instrumenten uit *figuur 1*, namelijk kortere procedures, naar verwachting van de toenmalige regering zou worden tegengewerkt bij gebruik van de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn uit *figuur 2*. Daar komt de te verwachten verlenging van de asielprocedure als gevolg van de invoering van het hoger beroep en de mogelijkheid tot instellen van een besluitmoratorium (zie hierna) nog bij. Uit *figuur 2* blijkt echter ook dat men verwachtte dat de individuele verlenging zou leiden tot minder procedures tegen niet-tijdig beslissen. Minder procedures kunnen door verminderd capaciteitsbeslag een kortere doorlooptijd van andere zaken tot gevolg hebben. Hoewel men zou verwachten dat kwalitatief betere beslissingen ook leiden tot kortere procedures (minder beroepen 'nodig'), biedt onderzoek daarnaar geen onderbouwing voor deze aanname (zie Doornbos & Sellies, 1997). Onder verwijzing naar dit onderzoek weersprak de toenmalige regering in de Nota de stelling van kamerleden dat doorprocederen het gevolg zou zijn van tekortschietende beslissingen.

Ten aanzien van de *validiteit* van de veronderstelde verbanden kan worden opgemerkt dat de verbanden tussen de instrumenten en de beleidsdoelen in de meeste gevallen logisch navolgbaar zijn. Wel bestaat er tegenstrijdigheid tussen de suggestie dat de asielzoeker 'geholpen' is met kortere procedures die hem of haar minder lang in onzekerheid laten over de toekomst en de veronderstelling dat verkorting van de asielprocedure leidt tot een lagere instroom, omdat Nederland minder aantrekkelijk wordt bij kortere asielprocedures. In *figuur 2* kan een vraagteken worden geplaatst bij het verband tussen een verbeterde kwaliteit van de beslissing

Figuur 1: Beleidstheorie met betrekking tot het beleidsdoel 'kortere procedures'



Figuur 2: Beleidstheorie met betrekking tot het beleidsdoel 'betere asielbeslissingen in eerste aanleg'



in eerste aanleg en verlaging van het percentage IND-beslissingen dat door de rechter wordt vernietigd. Dit percentage had onder de oude wet immers betrekking op vernietigingen van beslissingen in *tweede* aanleg (beslissing op bezwaar), terwijl het percentage vernietigingen onder de Vw 2000 betrekking heeft op beslissingen in *eerste* (en enige) aanleg. Het zou logischer zijn geweest om te verwachten dat deze percentages gelijk zouden zijn, omdat de kwaliteit van de nieuwe beslissing in eerste aanleg net zo goed zou moeten zijn als die van de oude beslissing op bezwaar. De voornemenprocedure moet immers het afschaffen van de bezwaarprocedure compenseren.

De veronderstelde verbanden worden niet door specifiek empirisch onderzoek onderbouwd. Bij de voorbereiding van de wet heeft men wel gebruikgemaakt van de ervaringen die waren opgedaan met de wetswijziging van 1994. Ook zijn diverse organisaties en deskundigen op gebied van het vreemdelingenbeleid geraadpleegd.

Ten slotte is van belang om vast te stellen in hoeverre de nieuwe wettelijke instrumenten direct zouden kunnen leiden tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen (zie Leeuw, 2003). Vooraf kon al worden verwacht dat het gedrag van asielzoekers, rechtshulpverleners en rechters ook op deze doelbereiking van invloed zou zijn. Daarnaast zijn vele externe factoren van invloed op het bereiken van de einddoelen, zoals de aantrekkelijkheid voor asielzoekers van andere Europese landen bij het doel 'lagere instroom' en de vormgeving en effectiviteit van het terugkeerbeleid bij het doel 'groter maatschappelijk draagvlak voor afwijzende beslissingen'.

5 Andere nieuwe instrumenten

Naast de instrumenten die door de toenmalige regering rechtstreeks in verband zijn gebracht met de centrale beleidsdoelen van de Vw 2000, bevat deze wet een aantal andere nieuwe elementen die een belangrijke rol spelen in de asielprocedure nieuwe stijl, dan wel een grote invloed hebben op de uitvoeringspraktijk van de asielprocedure. Dit geldt voor het besluitmoratorium, het vertrekmoratorium, het hoger beroep en in de eerste jaren van de Vw 2000 ook de herziene rechterlijke toets vreemdelingenbewaring.

5.1 Besluitmoratorium

Naast de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn (zie hiervoor) is in de Vw 2000 een collectieve verlengingsmogelijkheid gecreëerd, het zogenoemde besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000). Hierdoor kan de beslistermijn 'voor bepaalde categorieën vreemdelingen' die een

asielvergunning voor bepaalde tijd hebben aangevraagd, met maximaal een jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren in drie situaties, namelijk bij:

- a een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd;
- b een situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag wel kan worden ingewilligd, maar waarvan men verwacht dat deze van korte duur zal zijn;
- c een dermate groot aantal ingediende asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen.

Met betrekking tot het besluitmoratorium vanwege een kortdurende onzekerheid omtrent de situatie in het herkomstland zou volgens de regering nog geen vergunning kunnen worden verleend, maar het zou dan ook onwenselijk zijn om mensen terug te sturen (Nota). Gedacht werd aan situaties waarin onder de Vw 1994 uitstel van vertrek werd verleend (MvT). Bij een besluitmoratorium als gevolg van een naar verwachting korte onrustige situatie in het land van herkomst zou weliswaar een vergunning kunnen worden verleend, maar die zou dan vermoedelijk snel daarna alweer moeten worden ingetrokken. In plaats van voor verlening zou dan worden gekozen voor verlenging van de beslistermijn. Bij massale instroom van asielzoekers is sprake van organisatorische belemmeringen voor het op tijd beslissen op aanvragen (Nota). Het is niet mogelijk om een besluitmoratorium in te stellen wegens algemene achterstand bij de IND. Een besluitmoratorium is van toepassing op alle nog in behandeling zijnde aanvragen van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van vreemdelingen uit de betreffende categorie (ongeacht of er al sprake is van overschrijding van de beslistermijn of van een individuele verlenging van deze beslistermijn). Daarnaast is het van toepassing op nieuwe aanvragen van vreemdelingen uit de categorie waarop het besluitmoratorium betrekking heeft (MvT). Voor zover mogelijk worden de aanvragen wel door de IND onderzocht (MvT, zie ook EK 26 732/26 975, nr. 5d).

5.2 *Vertrekmoratorium*

Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze uit de opvang kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertretermijn uit eigen beweging te verlaten, na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Het vierde lid van artikel 45 stelt echter dat de minister kan besluiten dat de verstrekkingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen niet worden beëindigd. Tevens bepaalt dit lid dat een dergelijk besluit uiterlijk een

jaar na de bekendmaking ervan wordt ingetrokken. Ingevolge lid 5 heeft de vreemdeling op wie dat besluit van toepassing is rechtmatig verblijf in Nederland.

Het bepaalde in artikel 45 lid 4 en 5 wordt het vertrekmoratorium genoemd. Volgens de MvT was het de bedoeling om hiermee het zogenoemde 'uitstel-van-vertrek'-beleid dat gold onder de Vw 1994 in gewijzigde vorm voort te zetten. Hieraan zou behoefte kunnen zijn in situaties waarin de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, maar 'de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet.' (MvT, p. 53). Het vertrekmoratorium heeft dus een verlenging van het verblijf van de vreemdeling in Nederland tot gevolg. Als het vertrekmoratorium wordt ingetrokken, herleven de rechtsgevolgen van de afwijzende beschikking, hetgeen betekent dat de opvang wordt beëindigd en de vreemdeling Nederland dient te verlaten.

5.3 Hoger beroep

Onder de herziene vreemdelingenwet van 1994 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten in asielzaken. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen. Wel hadden de rechtbanken zelf de Rechtseenheidskamer (REK) ingesteld die richtinggevende uitspraken deed, maar deze kon op het terrein van de verzoeken om een voorlopige voorziening onvoldoende rechtseenheid creëren (Visser & Homburg, 1995). In het regeerakkoord van 1998 was invoering van een vorm van hoger beroep neergelegd, in het belang van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in vreemdelingenzaken. Als *appèlcollege* wees de toenmalige regering de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan (ABRvS) (zie MvT). Omdat grote aantallen hogerberoepszaken werden verwacht, die zonder nadere maatregelen tot een grote werklast voor de ABRvS en een lange duur van de asielprocedure zouden leiden, werd gekozen voor een beperkte hogerberoepsprocedure. De voornaamste kenmerken hiervan worden besproken in de rapportage 'procesevaluatie'. De aangepaste procedure moest het *appèlcollege* in staat stellen om 'de te verwachten grote aantallen zaken, waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven' zeer snel en doelmatig af te doen (MvT, p. 11). Een verkorte uitspraak zou mogelijk zijn 'in alle gevallen die zich daarvoor lenen, te weten dat de grieven geen aanleiding geven tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, de ABRvS ook ambtshalve geen aanleiding tot vernietiging ziet, en de zaak geen uit oogpunt van rechtseenheid of rechtsontwikkeling belangrijke vragen oproept' (Nota, p. 223). De gewone behandeling zou worden gereserveerd voor zaken waarin vragen die van belang zouden

zijn voor de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming wel zijn gerezen (MvT). De regering sprak in de Nota de verwachting uit dat in aanzienlijk minder dan de helft van het aantal zaken een volledige behandeling nodig zou zijn. Men verwachtte dan ook dat de ABRvS in de meeste gevallen veel sneller uitspraak zou kunnen doen dan na de wettelijke termijn van 23 weken.

5.4 Rechterlijke toets vreemdelingenbewaring

Ter verbetering van de rechtsbescherming van vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn genomen,¹¹ is de rechterlijke toetsing van die vrijheidsontneming onder de Vw 2000 aanvankelijk geïntensiveerd. Artikel 94 van de Vw 2000 bepaalde dat, indien de vreemdeling zelf geen beroep instelde tegen zijn of haar vrijheidsontneming, de minister uiterlijk op de derde dag de rechtbank van de maatregel in kennis moest stellen, hetgeen werd opgevat als het instellen van beroep tegen deze maatregel. De rechtbank deed binnen zeven dagen ter zitting onderzoek naar de rechtmatigheid en gerechtvaardigheid van de vrijheidsontneming (samen tien dagen, vandaar de 'tiendagetoets' geheten). De uitspraak volgde binnen zeven dagen na sluiting van het onderzoek. Tegen deze eerste uitspraak stond hoger beroep open. Als het eerste beroep ongegrond was verklaard, herhaalde de genoemde procedure zich, bij voortdurende van de vrijheidsontneming, en bij achterwege blijven van ingesteld beroep door de vreemdeling zelf, elke vier weken. Verschil was dat de rechtbank mocht bepalen dat onderzoek ter zitting achterwege zou blijven. Tegen de uitspraak in een vervolgszaak stond geen hoger beroep open. Het stond de vreemdeling vrij om op elk gewenst moment zelf beroep aan te tekenen tegen de vrijheidsontnemende maatregel. In beide gevallen toetste de rechter de rechtmatigheid van de maatregel en de voortgang van de voorbereiding door de IND van de uitzetting van de vreemdeling.

In de praktijk leidde de tiendagetoets tot een onevenredig groot capaciteitsbeslag bij de vreemdelingenkamers, met een verlenging van de doorlooptijden van asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken als gevolg. Om het aandeel bewaringszaken in het werkaanbod van de VK's omlaag te brengen, zodat normale werkvoorraden zouden kunnen ontstaan op de andere zaaksoorten, werd de Vw 2000 per 1 september 2004 gewijzigd. De termijn voor de eerste kennisgeving van de vrijheidsontneming werd weer op 28 dagen gesteld. Omdat deze wijziging werd aangekondigd en plaatsvond vóór de afronding van deze evaluatie, is de geïntensiveerde rechterlijke toets vreemdelingenbewaring niet apart bestudeerd. Duidelijk is dat deze toets het bereiken van het doel 'minder capaciteitsbeslag betrokken instanties' (zie figuur 1) heeft tegengewerkt.

¹¹ Vreemdelingenbewaring is een vrijheidsontnemende maatregel die inhoudt dat de vreemdeling in hechtenis wordt genomen met het oog op uitzetting (artikel 59 Vw 2000).

6 De evaluatie van de asielprocedure

Zoals gezegd volgen op deze bespreking van de beleidstheorie de drie deelrapportages inzake de asielprocedure. In de rapportage 'procesevaluatie' staan de voorbereiding en implementatie van de nieuwe wet en het functioneren van de nieuwe wettelijke instrumenten centraal. In de rapportage 'kwaliteit' wordt nagegaan of het beleidsdoel 'betere asielbeslissingen in eerste aanleg' wordt behaald, door een vergelijking te maken tussen de Vw 2000 en de Vw 1994. De rapportage 'doorlooptijden' gaat in op de lengte van asielprocedures onder de Vw 2000. Daarbij is geen vergelijking met de Vw 1994 gemaakt. De reden hiervoor is dat de verschillen tussen de beide wettelijke regimes voor wat betreft de aantallen asielverzoeken en de gehanteerde managementprincipes bij de IND en de vreemdelingenkamers deze vergelijking minder zinvol maakten. In alle drie rapporten is zoveel als mogelijk was nagegaan of de veronderstelde verbanden uit de beleidstheorie tussen de nieuwe instrumenten, de tussendoelen en de beleidsdoelen in de praktijk gelden.

Literatuur

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal

Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek

Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001

Doornbos, N., J.P.P Sellies

Het overlegmodel in de asielprocedure

Nijmegen, Instituut voor Rechtsociologie, 1997

Leeuw, F.L.

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved

American Journal of Evaluation, jrg. 24, nr. 1, 2003, pp. 5-20

Olde Monnikhof, M., J. de Vreede

Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004, pp. 35-95

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet

Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995

Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie

M.H.C. Kromhout

L.D. Kok

K. Munk

E.M.Th. Beenackers

*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
Ministerie van Justitie*



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Voorwoord

Deze procesevaluatie met betrekking tot de asielprocedure is onderdeel van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. De Vw 2000 had als doel de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. In dit rapport wordt ingegaan op de instrumenten die werden geacht bij te dragen aan het bereiken van deze doelstellingen. In de navolgende rapportages 'doorlooptijden' en 'kwaliteit van asielbeslissingen' wordt nagegaan in hoeverre deze daadwerkelijk bereikt zijn.

Aan dit onderzoek hebben medewerkers van vele organisaties in het asielveld een bijdrage geleverd, door middel van het meewerken aan interviews, het invullen van vragenlijsten en/of het ter beschikking stellen van documenten. Ook heeft een aantal organisaties commentaar geleverd op een eerdere versie van dit rapport. Wij willen iedereen die een bijdrage heeft geleverd hiervoor hartelijk bedanken.

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mw. prof. dr. Meurs (zie bijlage 1). Wij danken de leden van deze commissie voor hun begeleiding van het onderzoek en hun constructieve commentaar op de conceptteksten van dit rapport.

Ten slotte willen we Nicolette Dijkhoff en Miranda van der Spek van het WODC bedanken voor hun ondersteuning bij het Delphi-onderzoek.

Inhoud

Samenvatting	71
1 Inleiding en onderzoeksopzet	81
1.1 Het asielveld	81
1.2 Onderzoeksvragen	84
1.3 Methode	85
1.3.1 Dataverzameling met betrekking tot het veranderingsproces	85
1.3.2 Dataverzameling met betrekking tot het uitvoeringsproces	86
1.3.3 Reikwijdte van het onderzoek naar het uitvoeringsproces	89
1.4 Opbouw rapport	90
2 Voorbereiding op en ontwikkelingen sinds de Vw 2000	91
2.1 Voorbereiding op de invoering van de Vw 2000	92
2.1.1 Voorbereiding vanuit het Ministerie van Justitie	92
2.1.2 Voorbereiding bij de betrokken organisaties	98
2.1.3 Conclusie	113
2.2 Ontwikkelingen sinds de invoering van de Vw 2000	115
2.2.1 Context	115
2.2.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de knelpunten	120
2.2.3 Ontwikkelingen in wet, beleid en jurisprudentie	129
2.2.4 Acceptatie	135
2.2.5 Conclusie	138
2.3 Slotconclusie	140
3 Functioneren van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000	143
3.1 Voornemenprocedure	146
3.1.1 Doel en vormgeving	146
3.1.2 Afdelingsjurisprudentie	148
3.1.3 Praktijkervaringen	149
3.1.4 Conclusie	162
3.2 Verlenging individuele beslistermijn	164
3.2.1 Doel en vormgeving	164
3.2.2 Afdelingsjurisprudentie	165
3.2.3 Praktijkervaringen	166
3.2.4 Conclusie	166
3.3 Besluitmoratorium	167
3.3.1 Doel en vormgeving	167
3.3.2 Afdelingsjurisprudentie	169
3.3.3 Praktijkervaringen	170
3.3.4 Conclusie	173
3.4 Meeromvattende beschikking	174
3.4.1 Doel en vormgeving	174
3.4.2 Afdelingsjurisprudentie	176
3.4.3 Praktijkervaringen	178
3.4.4 Conclusie	182

3.5	Vertrekmoratorium	182
3.5.1	Doel en vormgeving	182
3.5.2	Afdelingsjurisprudentie	184
3.5.3	Praktijkervaringen	185
3.5.4	Conclusie	187
3.6	Ex-nunctoetsing	187
3.6.1	Doel en vormgeving	187
3.6.2	Afdelingsjurisprudentie	189
3.6.3	Praktijkervaringen	192
3.6.4	Conclusie	195
3.7	Hoger beroep	196
3.7.1	Doel en vormgeving	196
3.7.2	Jurisprudentie met betrekking tot de Afdeling	198
3.7.3	Afdelingsjurisprudentie	199
3.7.4	Praktijkervaringen	202
3.7.5	Conclusie	206
3.8	Overige nieuwe instrumenten	207
3.8.1	Volgtijdelijk statussysteem met standaard voorzieningenpakket	207
3.8.2	Standaard schorsende werking beroep	209
3.8.3	Conclusie	210
3.9	Slotconclusie	210
4	Samenvatting en conclusies	217
4.1	Kanttekeningen bij dit onderzoek	217
4.2	Asielaanvragen, groei en krimp	218
4.3	Vorbereiding op de Vw 2000	218
4.4	Ontwikkelingen na de invoering van de Vw 2000	220
4.5	Huidig functioneren van de nieuwe instrumenten	221
4.6	Waardering en kritiek uit het veld	225
4.7	Slotbeschouwing	226
	Summary	229
	Literatuur	239
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	243
Bijlage 2	Vragenlijst Delphi-ronde 1	244

Samenvatting

Inleiding

Deze procesevaluatie met betrekking tot de asielprocedure is onderdeel van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. De Vw 2000 had als doel de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. Om deze doelen te bereiken is een aantal nieuwe wettelijke instrumenten in de Vw 2000 opgenomen. Daarnaast zijn enkele instrumenten opgenomen die niet aan deze doelen zijn gerelateerd. In dit rapport wordt nagegaan hoe het asielveld zich op de invoering van de Vw 2000, en met name op de nieuwe wettelijke instrumenten, heeft voorbereid en in welke context de voorbereiding op en de invoering van de nieuwe wet heeft plaatsgevonden. Voorts wordt beschreven hoe de nieuwe wettelijke instrumenten in de wet en lagere regelgeving zijn vastgelegd, hoe de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich ten aanzien van deze instrumenten heeft ontwikkeld en welke ervaringen daarmee in de praktijk zijn opgedaan. Hieruit blijkt of de nieuwe instrumenten in de praktijk functioneren zoals door de wetgever was verwacht. Of de bovengenoemde doelen ook worden behaald, wordt besproken in de navolgende rapportages 'doorlooptijden', en 'kwaliteit van asielbeslissingen'.

Onderzoeksopzet

De onderzoeksvragen betreffen het veranderingsproces (1) en het uitvoeringsproces (2). De onderzoeksvragen luiden:

- 1a In hoeverre en op welke wijze hebben de betrokken organisaties zich voorbereid op de invoering van de Vw 2000?
- 1b Welke belangrijke veranderingen hebben zich tussen 1 april 2001 en 1 januari 2005 in het asielveld voorgedaan, al dan niet als gevolg van de Vw 2000?
- 2a Hoe functioneren de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 in de praktijk?
- 2b Welke ervaringen hebben medewerkers van de betrokken organisaties met de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 en doen zich volgens hen knelpunten in de uitvoering voor?

Deze vragen worden beantwoord met betrekking tot de volgende nieuwe instrumenten van de Vw 2000:

- Voornemenprocedure
- Verlenging individuele beslistermijn
- Besluitmoratorium
- Volgtijdelijk statussysteem met standaard voorzieningenpakket
- Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn
- Vertrekmoratorium

- Standaard schorsende werking beroep
- Ex-nunctoetsing
- Hoger beroep

Informatie met betrekking tot het *veranderingsproces* is verzameld door middel van analyse van Tweede Kamer-stukken tot voorjaar 2005 en van documenten van het Project Nieuwe Vreemdelingenwet; open interviews met medewerkers van de betrokken organisaties op beleid/managementniveau en analyse van schriftelijk materiaal van deze organisaties tot voorjaar 2004. Het gaat hier om de voor het terrein van asiel belangrijkste uitvoeringsorganisaties en gemachtigden van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Immigratie en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingen, IND-Procesvertegenwoordiging en Landsadvocaat) organisaties van rechtsbijstandsverleners (Stichtingen Rechtsbijstand Asiel en Nederlandse Orde van Advocaten), belangenbehartigers (Vluchtelingenwerk Nederland) en rechtsprekende instanties (Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Voor de analyse van het *uitvoeringsproces* hebben we gebruikgemaakt van jurisprudentie van de ABRvS tot 1 januari 2005. Daarnaast is in de loop van 2004 een beleidsgericht Delphi-onderzoek uitgevoerd, waarbij door middel van twee schriftelijke rondes informatie over de uitvoeringspraktijk is verzameld bij 26 ervaren medewerkers van belangrijke organisaties in het asielveld (IND, IND-PV, Landsadvocaat, SRA, advocaten, VWN en vreemdelingenkamers). Doel hiervan was om een beschrijving te geven van de variatie en patronen in ervaringen en opvattingen binnen het asielveld en mogelijke knelpunten te signaleren. Op grond hiervan is het niet mogelijk om aan te geven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld.

Resultaten

Vorbereiding op de Vw 2000

De invoering van de Vw 2000 is gedurende meerdere jaren voorbereid, in een context van een groot aantal asielverzoeken en vele daarmee samenhangende reorganisaties en uitbreidingen van betrokken organisaties. In 1999 werd het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd en werd de uitvoeringsorganisaties, de rechtsbijstand, de advocatuur, de rechterlijke macht en enkele adviescolleges gevraagd advies uit te brengen en ex ante uitvoeringstoetsen op te stellen met het oog op de haalbaarheid van invoering van de wet op 1 januari 2001. Het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet inventariseerde op gezette tijden hoe ver de organisa-

ties in het veld waren met hun voorbereidingen. Deze betroffen vooral de werving en bijscholing van personeel en het aanpassen van bedrijfs- en werkprocessen. Halverwege 2000 bleek de geplande invoeringsdatum niet haalbaar en werd de invoering uitgesteld naar 1 april 2001. Op die datum was grotendeels voldaan aan een aantal belangrijke condities die het Projectteam had geformuleerd met het oog op de eerdere invoeringsdatum, namelijk die met betrekking tot de financiële randvoorwaarden, aanpassing van interne geautomatiseerde informatiesystemen bij de organisaties, kennisverwerving met betrekking tot de Vw 2000, en het inrichten van nieuwe werkprocessen. Wel werd de voorbereiding bij diverse organisaties gefrustreerd door het late tijdstip waarop de definitieve regelgeving gepubliceerd werd.

Daarnaast bestond op de invoeringsdatum van de Vw 2000 nog een aantal knelpunten. Ten eerste was sprake van een tekort aan tolken en een dreigend gebrek aan juridisch personeel bij de VK's en de rechtsbijstand. Dit tekort was deels een gevolg van het grote aantal asielaanvragen voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 en de uitbreidingen bij verschillende organisaties als gevolg daarvan. Daarnaast leidde de invoering van het hoger beroep tot behoefte aan uitbreiding bij de ABRvS. Het tweede knelpunt betrof de werkvoorraden bij de IND en de VK's. Ondanks het streven van de IND om de voorraad asielbeslissingen in eerste aanleg vóór de invoering van de nieuwe wet terug te brengen tot normale werkvoorraden, bestond op de invoeringsdatum nog een meer dan normale werkvoorraad asielbeslissingen in eerste aanleg. Bij de VK's bestonden op dat moment zelfs nog grote werkvoorraden die niet op korte termijn zouden kunnen worden weggewerkt. Ten derde bleek ten tijde van de invoering van de Vw 2000 nog geen sprake te zijn van ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Daarom werd bij het Ministerie van Justitie gestart met de ontwikkeling van een ketenbreed informatiesysteem.

Ten slotte was ten tijde van de invoering van de Vw 2000 geen sprake van acceptatie van de nieuwe regelgeving in het hele asielveld, hoewel hiernaar wel nadrukkelijk was gestreefd. Het Ministerie van Justitie kon of wilde bij de totstandkoming van de regelgeving echter niet met de belangen van alle organisaties in het asielveld rekening houden en vooral de advocatuur en VWN bleven uitgesproken kritisch over de nieuwe wet. Gezien al het bovenstaande was de keuze om de Vw 2000 per 1 april 2001 in te voeren niet zonder risico's.

Ontwikkelingen na de invoering van de Vw 2000

Enkele maanden voor de invoering van de Vw 2000 begon de groei van het aantal asielverzoeken plaats te maken voor een afname, die zich met name vanaf eind 2001 sterk doorzette. De voortgaande daling was onderdeel van een trend die zich wereldwijd in geïndustrialiseerde landen

na 2001 voordeed. Binnen Europa daalde het aantal asielverzoeken in Nederland relatief sterk. In hoeverre dit laatste verschijnsel kan worden toegeschreven aan de (aankondiging van de) Vw 2000 is niet duidelijk, maar zeker is dat deze daling een grote invloed heeft gehad op de organisaties in het asielveld. Vanaf 2002 moesten verschillende organisaties gaan krimpen. In eerste instantie gold dit voor de organisaties die aan het begin van de asielketen werken, maar vanaf eind 2005 wordt bijvoorbeeld ook voor de vreemdelingenkamers krimp verwacht.

Door de daling van het aantal asielverzoeken verdwenen de (dreigende) personeelstekorten bij de tolken en de rechtsbijstand. Ook bij de VK's trad het verwachte personeelstekort uiteindelijk niet op. Wel bleven de werkvoorraden bij de IND en VK's nog lang een probleem: de werkvoorraad asiel-beslis bij de IND kwam eind 2002 op een normale werkvoorraad uit, maar begon daarna weer te stijgen. Bij de VK's begonnen de werkvoorraden begin 2003 af te nemen, maar deze zullen naar verwachting pas eind 2005 op normaal niveau zijn. De langzame afname werd tot september 2004 deels veroorzaakt door het grote aantal bewaringszaken dat de VK's als gevolg van de tiendagetoets vreemdelingenbewaring te verwerken kregen, zaken die prioriteit krijgen boven de normale asielzaken.

Om verbeteringen aan te brengen in de ketenbrede informatievoorziening en afstemming werd het tijdelijke Directoraat-Generaal Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie ingesteld. Het daarbij behorende Project Coördinatie Vreemdelingenketen initieerde diverse overlegstructuren en afstemmingsprojecten en realiseerde een Basisrekenmodel en de Basisvoorziening Vreemdelingen. De prognoses van het werkaanbod voor verschillende organisaties vanuit het Basisrekenmodel bleken tot in 2004 nog niet altijd volledig betrouwbaar te zijn.

De afstemming op landelijk niveau tussen de uitvoeringsorganisaties en de rechtsprekende instanties werd door PCV geïntensiveerd. Daarnaast zijn de al bestaande overleggen op landelijk, regionaal en lokaal niveau tussen diverse organisaties in het asielveld voortgezet, waarbij zich naast situaties van goede samenwerking ook fricties voordoen.

Het asielveld is verder sterk beïnvloed door ontwikkelingen die zich in de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 hebben voorgedaan in de juridische en beleidsmatige context. De Vw 2000 is enkele malen gewijzigd. Beleidsmaatregelen als de invoering van de Eenmalige Regeling en de beoordeling van de zogenoemde 14/1-brieven zijn van grote en langdurige invloed geweest op onder andere de IND en het COA. Ook de jurisprudentie van de ABRvS heeft veel teweeggebracht, onder andere met betrekking tot de AC-procedure en de wijze waarop de rechter de asielbeslissingen van de IND toetst. Hierop is veel kritiek gekomen van de kant van rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers. De invloed van de Europese regelgeving was tot 1 januari 2005 nog gering.

Huidig functioneren van de nieuwe instrumenten

In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de belangrijkste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 in de asielpraktijk daadwerkelijk worden toegepast. Sommige instrumenten spelen, zoals ook de bedoe-ling was, in principe een rol in iedere asielprocedure. Dit geldt voor de voornemenprocedure, het volgtijdelijk statusstelsel (bij inwilliging van het asielverzoek), de meeromvattende beschikking en de schorsende werking van het beroep tegen een beslissing die is genomen in de normale asielprocedure. Andere instrumenten worden alleen in bepaalde situa-ties toegepast. Dit betreft de individuele verlenging van de beslistermijn ten behoeve van nader onderzoek of ingevolge een besluitmoratorium en uitstel van vertrek ingevolge een vertrekmoratorium. Niet bekend is hoeveel individuele asielzoekers hiermee sinds de invoering van de Vw 2000 precies te maken hebben gehad. Als gevolg van de wettekst en de jurisprudentie van de ABRvS wordt volgens rechters in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen ex nunc getoetst. Daarnaast wordt nog steeds veel minder gebruikgemaakt van het hoger beroep dan bij de invoering van de Vw 2000 werd verwacht. Hieronder gaan we in op elk van de nieuwe instrumenten.

Voornemenprocedure

De voornemenprocedure wordt in de praktijk toegepast volgens de wet- en regelgeving uit de Vw 2000, Vb 2000 en Vc 2000. De wetgeschiedenis suggereert dat de regering ervan is uitgegaan dat de asielzoeker naar aanleiding van het voornemen een zienswijze zou indienen. Het blijkt echter dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt, ook niet als de rechts-bijstandverlener het niet met het voornemen eens is. De stelling dat de rechtsbijstand bij zwaardere gevallen in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen wordt in het veld vrij breed onderschreven.¹ Als een zienswijze ontbreekt of van slechte kwaliteit is, kan de voornemenprocedure logischerwijs niet bijdragen aan het opbouwen van een volledig dossier, noch aan de kwaliteit van de asielbeslissing. Een tweede knelpunt is dat noch de wet- en regelgeving noch de jurispru-dentie uitsluitend geven over de vraag hoe de IND in de praktijk precies moet 'ingaan op' de zienswijze. In de praktijk varieert de invulling van dit voorschrift tussen summier verwijzen naar de zienswijze tot gemotiveerd op verschillende onderdelen van de zienswijze reageren. De verwachte verkorting van de asielprocedure door het vervangen van de bezwaarfase door de voornemenprocedure doet zich volgens het veld inderdaad voor in het begin van de normale asielprocedure. Er is echter nog steeds sprake van termijnoverschrijdingen bij de IND en lange doorlooptijden bij de rechtbanken (zie de rapportage 'doorlooptijden').

¹ 'Breed' wil hier zeggen dat de stelling door een groot deel van de respondenten, afkomstig uit verschillende beroepsgroepen, is beaamd.

Individuele verlenging van de beslistermijn

In een beperkt deel van de asielzaken wordt de individuele beslistermijn verlengd met het oog op het doen van nader onderzoek. In deze gevallen wordt de (verlengde) beslistermijn soms toch nog overschreden. Daarnaast wordt de beslistermijn van zes maanden regelmatig overschreden zonder dat deze officieel is verlengd (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Hierdoor kunnen beroepen tegen 'fictieve weigering' dus niet worden voorkomen, wat wel de verwachting was. De verklaring voor het voortduren van de overschrijdingen van de beslistermijn ligt mogelijk in de vele reorganisaties en taakuitbreidingen die de IND de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Volgens de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen' vindt tijdens de verlenging van de individuele beslistermijn inderdaad nader onderzoek plaats, waarvan de uitkomsten van nut zijn voor de beslissing (zie de betreffende rapportage).

Besluit- en vertrekmoratoria

Tussen 1 april 2001 en 1 januari 2005 heeft de minister verschillende malen een besluitmoratorium ingesteld. Steeds is daarbij dezelfde wettelijke grond toegepast, namelijk een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst. De minister heeft ook verschillende malen gebruikgemaakt van de mogelijkheden om een besluitmoratorium in algemene zin te verlengen of in te trekken. De individuele beslistermijnen van alle openstaande aanvragen tijdens de besluitmoratoria zijn steeds verlengd met de maximaal toegestane verlenging van een jaar.

Sinds 1 april 2001 zijn ook verschillende vertrekmoratoria ingesteld, vaak in combinatie met een besluitmoratorium. Conform de wetsgeschiedenis was de reden steeds dat de situatie in het betreffende herkomstgebied te onveilig was voor terugkeer. Een vertrekmoratorium is echter zelden opgevolgd door een beleid van categoriale bescherming. Bij de intrekking van vertrekmoratoria speelden veranderingen in het gebied van herkomst maar soms ook het vollopen van de maximale termijn van een jaar een rol. Om informatie te verkrijgen over de toepassing van besluit- en vertrekmoratoria in individuele dossiers is vervolgonderzoek nodig.

Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

De meeromvattende beschikking heeft wettelijk tot gevolg dat de voorzieningen kunnen worden beëindigd en de vreemdeling Nederland moet verlaten, en anders kan worden uitgezet. Uit de praktijk komt het signaal dat het voor de uitvoeringsorganisaties niet mogelijk is om direct na het verstrijken van de vertrektermijn de voorzieningen te beëindigen. Dit komt onder meer doordat deze termijn samenvalt met de rechtsmiddelen termijn. Pas als die ongebruikt verstreken is, begint men met de voorbereiding van het beëindigen van de voorzieningen. In het veld leeft verder de indruk dat de meeromvattende beslissing en standaard vertrek-

termijn in de praktijk tot een vermindering van het aantal procedures heeft geleid, zoals de verwachting was. Ondanks de meeromvattende beschikking wordt echter nog steeds geprocedeerd tegen beëindiging van de opvang en uitzetting uit Nederland. Verder is de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de ABRvS anders ingevuld dan de wetgever voor ogen lijkt te hebben gestaan: terwijl de wetsgeschiedenis suggereerde dat dit wel zou gebeuren, heeft de ABRvS bepaald dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld.

Ex-nunctoetsing

In de Vw 2000 is een beperkte rechterlijke ex-nunctoetsing opgenomen. De jurisprudentie van de ABRvS heeft deze nader ingevuld. Volgens deze jurisprudentie mogen alleen feiten en omstandigheden die zijn opgekomen na het nemen van het bestreden besluit door de rechter bij de beoordeling van het beroep worden betrokken, als zij voldoen aan de eisen die de ABRvS aan deze 'nova' stelt. Gezien de beperkingen die wet en jurisprudentie stellen aan de ex-nunctoetsing wordt in de praktijk volgens de responderende rechters slechts in een beperkt aantal gevallen ex nunc getoetst. Ook omdat het aan de asielzoeker is om te bepalen of hij deze nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag wil leggen aan een volgende asielaanvraag of in wil brengen in beroep, ligt het niet voor de hand dat de ex-nunctoetsing veel tweede en volgende asielaanvragen kan voorkomen, doordat na het besluit opgekomen feiten en omstandigheden al bij het beroep zijn betrokken. Dit was wel de verwachting van de regering.

Hoger beroep

Omdat grote aantallen hogerberoepszaken werden verwacht, is in de Vw 2000 een beperkte vorm van hoger beroep neergelegd. Bij het rechtspreken in hoger beroep sluit de ABRvS nauw aan bij het grievensysteem en de vormvereisten uit de wet. Daarnaast maakt zij veel gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt om verkorte uitspraken te doen en zaken af te doen buiten zitting. Het grievensysteem past in het zogenoemde trechtermodel dat de ABRvS in het algemeen toepast. Los van de Vw 2000 of de wetsgeschiedenis vereist de ABRvS van de vreemdelingenrechters een marginale toets van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND.

De regering verwachtte van het hoger beroep een bijdrage aan de rechts-eenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. De rechtseenheid en in iets mindere mate de rechtsontwikkeling zijn volgens het veld door de jurisprudentie inderdaad bevorderd. Uit alle beroepsgroepen in het asielveld komt echter het signaal dat de jurisprudentie aangaande de marginale toets tot een vermindering van de individuele rechtsbescherming van asielzoekers heeft geleid. In zeer weinig gevallen wordt een

hoger beroep van een asielzoeker gegrond verklaard (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de regering erkend en verdedigd dat er in vreemdelingenzaken minder processuele waarborgen zouden zijn. Daarnaast is gesteld dat 'adequate rechtsbescherming' gewaarborgd moest zijn. In het asielveld staat ter discussie of het huidige hoger beroep de asielzoeker die 'adequate' rechtsbescherming biedt.

Overige instrumenten

De bedoeling van het volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket was om doorprocederen na een inwilliging van de asielaanvraag te voorkomen. Doordat de ABRvS al snel oordeelde dat een asielzoeker geen belang heeft bij een beroep tegen een inwilliging, werd procederen tegen een inwilliging de facto onmogelijk. Van de standaard schorsende werking van beroep tegen beslissingen genomen in de normale asielprocedure werd door de regering een beperkt effect verwacht op het aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen. Door de respondenten wordt inderdaad slechts een beperkt effect ervaren, mede doordat standaard schorsende werking in AC-zaken niet geldt.

Waardering en kritiek uit het veld

De nieuwe instrumenten van de Vw 2000 worden door de responderende medewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat meer gewaardeerd dan door de SRA-juristen, advocaten en medewerkers van VWN. De rechters stellen zich over het algemeen neutraal op of delen de mening van de rechtsbijstand en VWN. Het patroon is echter niet bij alle instrumenten even duidelijk en ook als dit wel het geval is, zijn er nogal eens 'dissidenten'.

Waardering die relatief breed in het asielveld leeft, betreft de wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium en het betrekken van nieuwe feiten en omstandigheden bij het rechterlijk oordeel, waar dit in de praktijk ook werkelijk gebeurt (ex-nunctoetsing). Voorts waarden respondenten uit verschillende organisaties de toegenomen rechtseenheid en duidelijkheid die het gevolg is van het invoeren van het hoger beroep. De stroomlijning van de procedure en de toegenomen duidelijkheid van de meeromvattende beschikking worden in het veld verschillend beoordeeld.

Kritiek op nieuwe instrumenten van de Vw 2000 komt vooral van rechtsbijstandverleners en VWN'ers, maar soms ook van anderen. Deze betreft de voornemenprocedure (vooral in het AC), de verlengde onzekerheid van asielzoekers bij een vertrekmoratorium en de verkleining van de mogelijkheden om iets te doen voor zogenoemde 'schrijnende gevallen' als gevolg van de meeromvattende beschikking. Breder in het veld gedragen kritiekpunten betreffen de langdurige onzekerheid voor asielzoekers

die onder een besluitmoratorium vallen, de (te) beperkte ex-nunctoetsing en de ervaring dat de Afdeling haar uitspraken niet altijd even uitgebreid motiveert. Tevens is vanuit alle beroepsgroepen onderschreven dat de marginale toets die de ABRvS van rechters verlangt heeft geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers.

Uit het voorgaande blijkt dat de in- en uitvoering van de Vw 2000 door de organisaties die deel uitmaken van het asielveld door vele interne en externe factoren beïnvloed is en wordt, waaronder de fluctuatie in het aantal asielverzoeken en groei- en krimpbewegingen van organisaties die daar het gevolg van zijn. Naast de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid van de Nederlandse overheid op gebied van asiel wordt de Europese regelgeving de komende jaren steeds belangrijker. Tot nu toe blijkt echter met name de jurisprudentie van de ABRvS van grote invloed te zijn op het functioneren van de Vw 2000. Door deze jurisprudentie, (on)mogelijkheden die de wet biedt en het gedrag van bijvoorbeeld de rechtsbijstand, blijken de verwachtingen van de wetgever in de praktijk niet altijd waargemaakt te worden.

1 Inleiding en onderzoeksopzet

In de algemene inleiding op de evaluatie van de Vw 2000 die aan deze rapportage vooraf gaat, wordt de voorgeschiedenis van de Vw 2000 kort beschreven. Daaruit blijkt dat de invoering van de Vw 2000 werd voorbereid in een periode van grote aantallen asielaanvragen en veel problemen in de asielpraktijk. Van de Vw 2000 werd verwacht dat deze zou bijdragen aan de oplossing van deze problemen. De wetsherziening betrof dan ook vooral asiel. In de wettekst werd verder zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen de regels met betrekking tot asiel en reguliere (niet-asiel) immigratie. In de genoemde inleiding zijn de doelen van de wet nader beschreven en is aangegeven door middel van welke nieuwe of gewijzigde wettelijke instrumenten men deze doelen hoopte te bereiken. De deelonderzoeken 'kwaliteit van asielbeslissingen' en 'verkorting van de asielprocedure' die volgen op onderhavige rapportage geven antwoord op de vraag in hoeverre de voornaamste doelen van de wet op gebied van asiel zijn behaald. Het deelonderzoek 'procesevaluatie asielprocedure', waarover in het vervolg van dit deelrapport wordt gerapporteerd, betreft de voorbereiding op en uitvoering van de belangrijkste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 op gebied van asiel. De regelgeving met betrekking tot reguliere immigratie blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

Volgens de onderzoeksopdracht dient in de procesevaluatie de volgende vraag beantwoord te worden: 'Hoe werken de nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de asielprocedure in de uitvoering?' Daarbij heeft de opdrachtgever ook aandacht gevraagd voor de voorbereiding op en implementatie van de nieuwe instrumenten door de betrokken organisaties in het asielveld. In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op dit werkveld. Daarna volgt de uitwerking van de onderzoeksvragen en een beschrijving van de methode die is gevolgd om deze te beantwoorden. De slotparagraaf geeft aan hoe de rapportage verder is opgebouwd.

1.1 Het asielveld

Bij de uitvoering van de asielprocedure zijn verschillende organisaties betrokken. Zij kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- 1 Uitvoeringsorganisaties en gemachtigden van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
- 2 Rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers
- 3 Rechtsprekende instanties

ad 1

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beslist namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op (onder meer) asielaanvragen.

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de huisvesting, verzorging en begeleiding van asielzoekers tijdens de asielprocedure. De Minister laat zich in vreemdelingenzaken voor de rechter vertegenwoordigen door een procesvertegenwoordiger van de IND of door de Landsadvocaat.²

De Vreemdelingendiensten (VD) van de Nederlandse politie vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij zijn betrokken bij de intake van asielzoekers in de Aanmeldcentra (AC's), vervullen toezichtstaken met betrekking tot asielzoekers en voeren ontruiming uit van rechtmatig verwijderbare ex-asielzoekers na afloop van de asielprocedure. De Koninklijke Marechaussee (Kmar), behorend bij het ministerie van Defensie, doet onderzoek naar de echtheid van documenten van asielzoekers en is betrokken bij verwijderingen van illegalen (waaronder ex-asielzoekers) uit Nederland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken brengt algemene en individuele ambtsberichten uit ter ondersteuning van de IND, met informatie over de situatie in diverse herkomstlanden van asielzoekers. Sinds oktober 2001 ondersteunt het Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenketen, later omgevormd tot de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, van het Ministerie van Justitie de veldorganisaties door middel van diverse coördinerende activiteiten.

ad 2

Tijdens de asielprocedure wordt aan asielzoekers rechtsbijstand verleend door juristen van de Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland (SRAN³) en door zelfstandige advocaten. Deze juristen en advocaten kunnen ook optreden als vertegenwoordigers van asielzoekers die bij de rechter beroep aantekenen of in hoger beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) tegen een beslissing van de rechter. Medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) bieden asielzoekers voorlichting en algemene ondersteuning in verschillende fasen van de asielprocedure.

ad 3

De vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag en haar nevenzittingsplaatsen bij de overige rechtbanken in Nederland behandelen beroepen tegen beslissingen van de uitvoeringsorganisaties in het kader van, onder andere, de asielprocedure. Meestal gaat het om beslissingen van de IND. Sinds de invoering van de Vw 2000 kan tegen uitspraken van de VK's, bepaalde uitzonderingen daargelaten, hoger beroep worden

2 Het gaat hier om de sectie Vreemdelingenrecht van het advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, die in een deel van de vreemdelingenzaken bij de rechtbank optreedt als gemachtigde van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (voorheen de Staatssecretaris van Justitie).

3 Tot 1 januari 2005 was sprake van drie zelfstandige SRA's.

ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

Een organisatie die onder de oude wet een rol speelde in de asielprocedure, maar onder de Vw 2000 (bijna) niet meer, is de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Onder de Vw 1994⁴ kon de vreemdeling de beslissing van de IND in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen. De IND nam vervolgens een beslissing op dit bezwaarschrift, in bepaalde gevallen nadat de vreemdeling was gehoord door een ambtelijke commissie of door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) (Visser & Homburg, 1995). Onder de Vw 2000 is de bezwaarfase in asielzaken afgeschaft en heeft de ACV (inmiddels afgekort tot ACVZ) een beperktere taak gekregen. Dit betreft vooral algemene advisering ten aanzien van het vreemdelingenbeleid.

De bovengenoemde (groepen van) actoren spelen elk een eigen rol in het veld van asiel, met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De nieuwe instrumenten van de Vw 2000 hebben invloed op de wijze waarop die taken worden uitgevoerd. In lagere regelgeving worden de wettelijke bepalingen nog verder uitgewerkt (de Algemene Maatregelen van Bestuur in het Vreemdelingenbesluit en de ministeriële regelingen in het Voorschrift Vreemdelingen). De bovengenoemde overheidsorganisaties hebben daarnaast nog te maken met beleidsregels en richtlijnen waarin wordt beschreven hoe de regels in de praktijk moeten worden uitgelegd en toegepast. Deze zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Lodder, 2002), die regelmatig wordt aangevuld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Nederlandse regelgeving op gebied van vreemdelingen als geheel langzamerhand steeds meer onder invloed van Europese regelgeving komt te staan. Voorts geeft de jurisprudentie aanwijzingen over de wijze waarop de regels in de praktijk dienen te worden gehanteerd. Uiteindelijk zijn het echter de organisaties zelf die de regelgeving vertalen in hun werkprocessen. De wijze waarop ze dat doen is mede afhankelijk van de condities of randvoorwaarden waarbinnen taken moeten worden uitgevoerd. Dit betreft de mate waarin de organisaties in staat (gesteld) zijn om deze uit te voeren (materiële en personele randvoorwaarden), de bekendheid van de medewerkers met de wet en lagere regelgeving en de mate waarin medewerkers op verschillende niveaus van de organisatie bereid zijn om de regelgeving zoals bedoeld uit te voeren. Dit laatste vereist aandacht voor de beleving en belangenconstellaties binnen en tussen de betrokken organisaties (Nelen,

4 Formeel gaat het hier om de Vreemdelingenwet van 1965 die per 1 januari 1994 ingrijpend is gewijzigd. Waar in dit rapport wordt gerefereerd aan (de periode onder) de oude vreemdelingenwet wordt steeds bedoeld op de (periode vanaf de invoering van de) vreemdelingenwet zoals gewijzigd per 1 januari 1994. Om dit duidelijk te maken wordt in dit rapport gebruikgemaakt van de term Vw 1994.

2000; zie ook Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001; Worthen & Sanders, 1987). Voor het functioneren van de Vw 2000 is voorts van belang dat de nieuwe instrumenten uit deze wet aangewend worden in de context van wijzigingen in het aantal asielverzoeken (macroniveau), wijzigingen in de samenwerkingsrelaties en afstemming tussen organisaties (mesoniveau) en wijzigingen binnen de organisaties zelf (microniveau). Deze wijzigingen kunnen geheel of gedeeltelijk los staan van de invoering van de Vw 2000, maar wel van invloed zijn op de uitvoering daarvan.

De diverse organisaties in het asielveld kunnen worden beschreven als schakels in een 'keten': de asielzoeker doorloopt binnen de asielprocedure achtereenvolgens verschillende stappen, waarbij afwisselend verschillende organisaties betrokken zijn. De output van de ene stap is input voor de volgende stap (zie Van Duivenboden, Van Twist, & Veldhuizen, 2000; Kort, Van Twist, In 't Veld, 2000; Quirijnen & Sadée, 2000).

1.2 Onderzoeksvragen

Een procesevaluatie kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de vraag wat men verstaat onder 'proces'. In dit onderzoek gaat het om de volgende twee typen 'proces':

- 1 het veranderingsproces: wat is er gebeurd om van situatie A (een functionerende Vw 1994) naar situatie B (een functionerende Vw 2000), en verder, te komen?
- 2 het uitvoeringsproces: op welke wijze functioneert de Vw 2000 enkele jaren na invoering, en bestaan er discrepanties tussen de vooraf bedoelde en de ontstane situatie?

In dit onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Met betrekking tot het *veranderingsproces*:

- 1a In hoeverre en op welke wijze hebben de betrokken organisaties zich voorbereid op de invoering van de Vw 2000 per 1 april 2001?
- 1b Welke belangrijke veranderingen hebben zich tussen 1 april 2001 en 1 januari 2005 in het asielveld voorgedaan, al dan niet als gevolg van de Vw 2000?

Met betrekking tot het *uitvoeringsproces*:

- 2a Hoe functioneren de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 in de praktijk?
- 2b Welke ervaringen hebben medewerkers van de betrokken organisaties met de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 en doen zich volgens hen knelpunten in de uitvoering voor?

Deze vragen worden beantwoord met betrekking tot de volgende nieuwe instrumenten van de Vw 2000:

- Voornemenprocedure
- Verlenging individuele beslistermijn
- Besluitmoratorium
- Volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket
- Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn
- Vertrekmoratorium
- Standaard schorsende werking beroep
- Ex-nunctoetsing
- Hoger beroep

1.3 Methode

1.3.1 Dataverzameling met betrekking tot het veranderingsproces

Informatie met betrekking tot het *veranderingsproces* is verzameld door middel van:

- 1 Analyse van Tweede Kamer-stukken en documenten van het Project Nieuwe Vreemdelingenwet;
- 2 Open interviews met medewerkers van de betrokken organisaties op beleid/managementniveau. Het gaat om medewerkers die zicht hebben op de voorbereiding van hun organisatie op de Vw 2000 en op veranderingen binnen hun organisatie sinds de invoering van de wet, die al dan niet met de wet in verband staan;
- 3 Analyse van schriftelijk materiaal van de betrokken organisaties met betrekking tot de voorbereiding op de Vw 2000 en ontwikkelingen in de organisatie sindsdien.

Dataverzameling heeft plaatsgevonden bij de volgende organisaties:

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV)
- IND-Procesvertegenwoordiging
- Landsadvocaat
- Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's)
- Nederlandse Orde van Advocaten
- VluchtelingenWerk Nederland (VWN)
- Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers (LSVK)
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)

Daarnaast is telefonisch informatie verkregen van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN), de IND en het Ministerie van Justitie met betrekking tot de tolkencapaciteit.

De interviews zijn uitgevoerd tussen het najaar van 2002 en het voorjaar van 2004. Met een aantal organisaties waarmee eind 2002/begin 2003 is gesproken, is begin 2004 opnieuw een gesprek gevoerd. Van alle interviews zijn uitgebreide verslagen gemaakt, die aan de respondenten (19) zijn toegezonden met het verzoek eventuele feitelijke onjuistheden te corrigeren. De meeste geïnterviewden hebben aan dit verzoek gehoor gegeven. In dezelfde periode is schriftelijk materiaal van alle organisaties bestudeerd. Dit betreft ex-ante uitvoeringstoetsen, rapportages van werkgroepen die de invoering van de Vw 2000 bij hun organisaties voorbereidden, diverse werkdocumenten en jaarverslagen over de jaren tot en met 2003. Omdat informatie uit retrospectieve interviews kwetsbaar is voor vertekening door latere ontwikkelingen, is deze zoveel mogelijk gecontroleerd aan de hand van de schriftelijke bronnen (triangulatie) om tot een zo accuraat mogelijke beschrijving te komen. In het voorjaar van 2005 is aan alle organisaties (behalve TVCN) die aan het onderzoek hebben meegewerkt gevraagd om de concept-rapportage te commentariëren. De meeste hebben dit gedaan. Hieruit is nog een aantal feitelijke aanvullingen en correcties voortgekomen. De TK-stukken zijn bijgehouden tot voorjaar 2005.

1.3.2 *Dataverzameling met betrekking tot het uitvoeringsproces*

Voor de analyse van het *uitvoeringsproces* is gebruikgemaakt van:

- 1 Jurisprudentie van de ABRvS
- 2 Een beleidsgerichte Delphi-methode

ad 1

De jurisprudentie van de ABRvS heeft veel invloed gehad op de wijze waarop bepaalde wettelijke instrumenten in de praktijk worden toegepast. Daarom zijn de hoofdlijnen van de jurisprudentie van de ABRvS beschreven voor de periode 1 april 2001 tot 1 januari 2005. We hebben ons daarbij beperkt tot gepubliceerde jurisprudentie, met als voornaamste bronnen Jurisprudentie Vreemdelingenrecht (JV) en de Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht (NAV).

ad 2

De Delphi-methode is bedoeld om op systematische wijze informatie te verzamelen over ervaringen en opvattingen over een bepaald onderwerp. Daarbij worden schriftelijke vragenlijsten gebruikt, waarbij de resultaten van de eerste ronde in een tweede ronde aan dezelfde respondenten worden voorgelegd. In sommige gevallen volgt nog een derde ronde. Waar

de traditionele Delphi-methode gericht is op het bereiken van consensus, is het doel van een beleidsgerichte Delphi-methode het verzamelen van verschillende en mogelijk onderling tegenstrijdige ervaringen of opvattingen met betrekking tot een bepaald beleidsprobleem. Het gaat hier niet om het verkrijgen van een zo groot mogelijke overeenstemming tussen respondenten, maar om zicht te krijgen op de diversiteit aan opvattingen, en de gehanteerde argumentatie daarbij. In tegenstelling tot de traditionele Delphi-methode maakt de beleidsgerichte Delphi-methode dan ook gebruik van een heterogene groep informanten (Bijl, 1991; Keuzenkamp, 1995).

In dit onderzoek is de beleidsgerichte Delphi-methode toegepast in de vorm van twee schriftelijke vragenlijsten. Doel hiervan was om een beschrijving te geven van de variatie in ervaringen binnen het asielveld en mogelijke knelpunten te signaleren, mede in vergelijking met de situatie onder de oude wet. Voorafgaand aan het opstellen van de eerste vragenlijst is op grond van een analyse van de bovengenoemde interviews met managers/beleidsmedewerkers een selectie gemaakt van die instrumenten die volgens hen de meeste invloed hebben gehad op de uitvoeringspraktijk. Dit betrof de voornemenprocedure, het besluitmoraatorium, de meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn, het vertrekmoratorium, de ex-nunctoetsing en het hoger beroep.⁵ Met betrekking tot deze instrumenten is een concept-vragenlijst opgesteld met open vragen. Deze vragen waren deels afgestemd op de verwachtingen die de regering van de betreffende instrumenten had bij invoering van de Vw 2000. De concept-vragenlijst is becommentarieerd door een vreemdelingenrechter en een advocaat, een tweede concept is bekeken door een medewerker van de IND die eerder als beslismedewerker heeft gewerkt. Na enkele laatste aanpassingen is de vragenlijst definitief vastgesteld. Deze is per e-mail verstuurd aan 26 ervaren medewerkers van organisaties in het asielveld (dezelfde vragenlijst voor alle respondenten). Aan de respondenten is medegedeeld dat hun antwoorden anoniem zouden worden verwerkt. In juni en juli 2004 zijn de ingevulde vragenlijsten ontvangen.⁶ Hieruit hebben we stellingen gedistilleerd die elk de ervaring en/of mening van een of meer respondenten over een bepaald onderwerp weergeven. Een lijst met stellingen⁷ is vervolgens per e-mail aan dezelfde⁸ respondenten voorgelegd met het verzoek om een reactie te geven. Hierbij moest worden gekozen uit vaste antwoordcategorieën. Doel

5 De overige instrumenten (verlenging van de individuele beslistermijn, het volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket en de standaard schorsende werking van het beroep in de normale asielprocedure) worden in het rapport wel kort beschreven, aan de hand van de jurisprudentie van de ABRvS en gegevens uit de interviews met managers/beleidsmedewerkers.

6 Als antwoorden voor ons niet duidelijk waren, hebben we de respondent per e-mail gevraagd hierop een toelichting te geven.

7 In beide ronden maakten ook vragen ten behoeve het deelproject 'kwaliteit van asielbeslissingen in eerste aanleg' deel uit van de lijst.

8 Twee respondenten hebben aan de tweede ronde niet meer deelgenomen (zie tabel 1).

hiervan was om na te gaan hoe breed bepaalde ervaringen en meningen die in de eerste ronde door een deel van de respondenten naar voren waren gebracht, in het veld werden gedeeld. In september en oktober 2004 hebben we de antwoorden ontvangen.

Voor wat betreft de respondenten is ernaar gestreefd om 30 ervaren uitvoerend medewerkers te werven, verdeeld over de uitvoeringsorganisaties en gemachtigden van de minister (10), rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers (10) en rechtsprekende instanties (10). Deze moesten ten tijde van de werving (voorjaar 2004) minimaal vijf jaar werkervaring hebben bij de betreffende organisatie en in de betreffende functie. Zodoende zouden zij enige tijd ervaring hebben met zowel de Vw 1994 als de Vw 2000, zodat zij zo nodig de situatie onder beide wetten met elkaar zouden kunnen vergelijken. Verder vroegen we recente ervaring in zo veel mogelijk verschillende fasen van de asielprocedure (AC, normale procedure, beroep, hoger beroep). Ten slotte streefden we binnen de respondentengroepen naar geografische spreiding, omdat zich binnen organisaties regionale verschillen in uitvoeringspraktijk kunnen voordoen.

Via onze contactpersonen bij deze organisaties zijn uiteindelijk 26 medewerkers⁹ geworven van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de SRA's, de advocatuur, VWN en de VK's. De ABRvS heeft helaas besloten om niet aan dit deel van het onderzoek deel te nemen. De verdeling van de respondenten over de beroepsgroepen staat in tabel 1.

Tabel 1: Respondenten Delphi-methode

Beroepsgroep	Ronde 1	Ronde 2
IND (beslismedewerkers)	6	5
IND-Procesvertegenwoordigers	2	2
Landsadvocaat (gemachtigden)	2	2
SRA-juristen	4	4
Advocaten	3	3
VWN-medewerkers	2	2
Vreemdelingenrechters	7	6
Totaal	26	24

9 Naast de 26 'hoofdrespondenten' zijn ook reserverespondenten geworven, voor het geval een 'hoofdrespondent' onverhoopt zou afvallen. Om na te gaan of de respondenten aan de gestelde criteria voldeden is hen gevraagd een lijstje persoonlijke kenmerken in te vullen, waarin onder meer is gevraagd naar hun werkervaring. Op grond daarvan zijn enkele hoofdrespondenten verzocht om reserve te staan en vice versa.

Alle respondenten hadden minimaal vier jaar werkervaring in het asielveld, zij het niet steeds in precies dezelfde functie. Zij konden derhalve allen de situatie onder de Vw 1994 met die onder de Vw 2000 vergelijken. Veertien respondenten hebben aangegeven dat zij ervaring hadden met zowel de AC- als de normale asielprocedure, onder zowel de Vw 1994 als de Vw 2000. Bij de overigen ontbrak substantiële ervaring met één of twee van de vier mogelijke combinaties (AC Vw 1994, AC Vw 2000, normale asielprocedure Vw 1994, normale asielprocedure Vw 2000). Tot deze laatste groep behoorden alle IND-beslisambtenaren, beide medewerkers van de Landsadvocaat, een advocaat en drie vreemdelingenrechters. De mate waarin de respondenten de verschillende fasen van de asielprocedure konden overzien, varieert logischerwijze per beroepsgroep. De meeste beroepsgroepen vervullen een rol in een bepaalde fase van de procedure: de IND-beslismedewerkers in het asielbeslisproces, de vreemdelingenrechters in de beroepsfase, de IND-Procesvertegenwoordigers en de Landsadvocaat in de fase van beroep en hoger beroep. De SRA-juristen, advocaten en medewerkers van VWN zijn werkzaam in verschillende fasen van de asielprocedure.

Voor wat betreft de geografische spreiding kunnen we melden dat van elke organisatie respondenten zijn geworven uit vestigingsplaatsen in verschillende delen van het land. De IND-beslisambtenaren werkten in Zevenaar (AC en normale asielprocedure), AC Rijsbergen en AC Schiphol en in asielunits in Arnhem en Rijswijk. De IND-Procesvertegenwoordigers hadden Zwolle en Den Haag als standplaats. Bij de SRA-juristen waren alle drie toen nog bestaande SRA's vertegenwoordigd (vestigingsplaatsen Zwolle, Haarlem, Rotterdam en Den Bosch). De vreemdelingenrechters waren werkzaam in de vreemdelingenkamers van Groningen, Amsterdam, Haarlem, Den Bosch, Zwolle en Rotterdam. Ook de advocaten en VWN'ers werkten in verschillende delen van het land.

1.3.3 Reikwijdte van het onderzoek naar het uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces wordt in dit onderzoek beschreven aan de hand van jurisprudentie van de ABRvS en de resultaten van bovenbeschreven Delphi-methode. Zoals gezegd was het doel van deze laatste methode om een beschrijving te geven van de variatie in ervaringen binnen het asielveld, waarbij zonodig zou kunnen worden vergeleken met de situatie onder de oude wet. In dit rapport beschrijven we de variatie in ervaringen en meningen van een groep ervaren medewerkers in het asielveld. Daarbij worden antwoordpatronen tussen en binnen beroepsgroepen gesignaleerd. Met behulp van deze methode is het echter niet mogelijk om aan te geven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld. Daarvoor zou grootschalig onderzoek onder een representatieve steekproef nodig zijn. Evenmin is in dit onderzoek gebruikgemaakt van participerende observatie of

dossieronderzoek. De uitkomsten van dit deel van het onderzoek moeten dan ook nadrukkelijk worden opgevat als een weergave van de *variatie* in *ervaringen* die zich in de praktijk voordoet.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de wijze waarop de organisaties in het asielveld zich hebben voorbereid op de Vw 2000 en van de relevante ontwikkelingen die zich sindsdien in het asielveld hebben voorgedaan. Hoofdstuk 3 betreft het functioneren van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 in de praktijk, zoals ingevuld door de jurisprudentie van de ABRvS en ervaren door uitvoerend medewerkers van de betrokken organisaties. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies.

2 Voorbereiding op en ontwikkelingen sinds de Vw 2000

In het vorige hoofdstuk zijn de voornaamste organisaties geïntroduceerd die deel uitmaken van het asielveld. Het gaat daarbij om diverse overheidsorganen, rechtsprekende instanties, rechtsbijstandverleners¹⁰ en belangenbehartigers. Elk van deze actoren werd vanaf 1 april 2001 geconfronteerd met een nieuwe Vreemdelingenwet en de gevolgen daarvan. In de periode die daaraan voorafging, hebben zij zich in meer of mindere mate op de Vw 2000 voorbereid. Daarna hebben zij de nieuwe wet in de praktijk moeten brengen. Dit alles heeft binnen de organisaties diverse veranderingen met zich meegebracht. Zowel tijdens de voorbereiding op als in de periode na de invoering van de Vw 2000 maakten diverse organisaties bovendien veranderingsprocessen door in verband met interne reorganisaties en veranderende relaties tussen de actoren, die niet steeds verband hielden met de nieuwe wet. In reactie op de daling van het aantal asielaanvragen is een aantal organisaties na de invoering van de Vw 2000 bovendien gaan inkrimpen. Daarnaast was een aantal beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de jurisprudentie na 1 april 2001 van groot belang voor het asielveld. Deze veranderingsprocessen kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 in de eerste jaren van de Vw 2000 hebben gefunctioneerd en daardoor ook op de mate waarin de beleidsdoelen zijn behaald. Daarom wordt in dit hoofdstuk op deze processen ingegaan. Achtereenvolgens wordt gerapporteerd over de voorbereiding van de betrokken organisaties op de invoering van de Vw 2000 (2.1) en de ontwikkelingen die zich daarna hebben voorgedaan, tot 1 januari 2005¹¹ (2.2). Hierbij beperken we ons tot de organisaties en activiteiten die het meest van belang zijn voor de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van asiel. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, momenteel vooral belast met algemene beleidsadvisering, en de Vreemdelingendiensten en de Koninklijke Marechaussee, die voor wat betreft asiel voornamelijk een rol hebben in de intake en het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers uit de opvang en uit Nederland, blijven daarbij buiten beschouwing.

Het volgende hoofdstuk betreft het huidige functioneren van de voornaamste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 op het asielterrein. In hoeverre de beleidsdoelen met betrekking tot de kwaliteit van asielbeslissingen en de snelheid van de asielprocedure zijn gehaald, zal moeten blijken uit de onderzoeksrapportages die volgen op deze procesevaluatie.

10 Het gaat hier om juristen van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel en zelfstandige advocaten die via het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand worden 'toegevoegd' aan asielzoekers om hen bij te staan in een of meerdere fasen van de procedure.

11 De tekst van dit rapport is in het voorjaar van 2005 definitief gemaakt. Daarbij is alleen in uitzonderingsgevallen nog gebruikgemaakt van reeds verschenen jaarverslagen over 2004.

2.1 Voorbereiding op de invoering van de Vw 2000

Wil een nieuwe wet vanaf de datum van inwerkingtreding goed kunnen functioneren, dan is het van belang dat de invoering van die wet bij de instanties die ermee moeten werken voldoende voorbereid is. Dit betekent dat op de ingangsdatum is voldaan aan de materiële en personele randvoorwaarden, dat medewerkers in voldoende mate op de hoogte zijn van de nieuwe regelgeving en dat de bedrijfs- en werkprocessen binnen, en zonedig tussen de organisaties in het veld daaraan zijn aangepast. Daarnaast is het van belang dat de nieuwe wet door de actoren in het veld in voldoende mate wordt geaccepteerd. Het gaat er met andere woorden om dat de betrokken organisaties de wet vanaf de ingangsdatum kunnen en willen uitvoeren (zie hoofdstuk 1). In deze paragraaf staat de vraag centraal of het asielveld op de ingangsdatum van de Vw 2000 voldoende op deze nieuwe wet was voorbereid en in hoeverre sprake was van acceptatie van de nieuwe regelgeving. Daarbij besteden we aandacht aan de context waarbinnen de wetswijziging moest worden voorbereid. Bij de voorbereiding van de organisaties in het asielveld op de Vw 2000 zijn zowel de activiteiten van het Ministerie van Justitie als de activiteiten van de organisaties zelf van belang geweest. Hieronder wordt op beide zaken ingegaan. Dit gebeurt aan de hand van Tweede Kamerstukken, diverse andere veelal interne documenten van organisaties en gegevens uit interviews die zijn gehouden met medewerkers op beleid/managementniveau bij de betreffende instanties, die zicht hadden op de voorbereidingen die de organisaties destijds hebben getroffen.

2.1.1 Voorbereiding vanuit het Ministerie van Justitie

De herziening van de Vreemdelingenwet werd aangekondigd in het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok van juli 1998. Daarna begon men bij het Ministerie van Justitie met de uitwerking van het wetsvoorstel en met de voorbereiding van de invoering ervan. Met het oog op de organisatorische consequenties van de wetswijziging voor het asielveld en het korte tijdsbestek waarin deze zouden moeten plaatsvinden, werd een projectteam samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken directies van Justitie en de IND, onder leiding van een externe projectleider. Dit team voerde het Project Nieuwe Vreemdelingenwet uit. Dit hield ten eerste de ontwikkeling van het wetsvoorstel, de bijbehorende invoeringswet en de lagere regelgeving in. Ten tweede diende het projectteam de implementatie van de nieuwe regels in het veld voor te bereiden. Het team werd geacht zoveel mogelijk organisaties te betrekken bij de totstandkoming van de wet en de lagere regelgeving (Gerritsen, De Leeuw & Verheij, 2001).

Totstandkoming van de nieuwe regelgeving

Volgens Gerritsen e.a. (2001), voormalige leden van het projectteam, werd het veld betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel door middel van brainstormsessies met deskundigen en gesprekken met alle betrokken organisaties aan het begin van het wetgevingsproces. Blijkens het projectplan van het Project Nieuwe Vreemdelingenwet van januari 1999 was het doel hiervan het verkrijgen van 'een zo breed mogelijke acceptatie' van de wetswijziging (p. 14).

Na de vaststelling van het eerste wetsontwerp in de ministerraad in april 1999 werd de Raad van State om spoedadvies gevraagd en werd het voorstel tegelijkertijd voor advies voorgelegd aan diverse organisaties, waaronder uitvoeringsorganisaties, rechtsprekende instanties, rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. In de periode daarna werd 'het veld', en dan met name de betrokken overheidsinstanties, lokale bestuurders en de vreemdelingenkamers van de rechtbank Den Haag, in diverse bijeenkomsten geïnformeerd over (de gevolgen van) het wetsvoorstel. In september 1999 werd het wetsvoorstel Vw 2000 ingediend bij de Tweede Kamer,¹² in januari 2000 gevolgd door de bijbehorende ontwerp-Invoeringswet. In de Nota naar aanleiding van het Verslag van 21 februari 2000 (TK 26 732, nr. 7) (hierna Nota) stelde de regering dat zij op grond van consultaties van diverse organisaties en deskundigen in de voorbereiding op de nieuwe vreemdelingenwet, voldoende op de hoogte was van de standpunten van betrokkenen. Dit betekende niet dat met al deze standpunten rekening kon worden gehouden. Gerritsen e.a. (2001, p. 11) geven aan dat het projectteam te maken kreeg met zeer uiteenlopende belangen, die niet altijd met elkaar te verenigen bleken:

'Volgens het projectteam heeft de gevolgde werkwijze dus lang niet altijd geleid tot acceptatie, maar wel bijgedragen aan begrip voor gemaakte keuzes'.

Op 21 november 2000 nam de Eerste Kamer de Vw 2000 en de bijbehorende Invoeringswet aan. Daarop volgden opnieuw enkele voorlichtingsbijeenkomsten in het land, mede gericht op de niet-Justitie-uitvoerders en betrokkenen op lokaal niveau. Daarnaast werd het veld van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden door middel van een nieuwsbrief die vanaf februari 2000 verscheen.

Naast de nieuwe wet was voor het veld de uitwerking van de lagere regelgeving in het nieuwe Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift

¹² Overigens liet ook de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer zich door het veld informeren door op 6 december 1999 rondetafelgesprekken over het wetsvoorstel te voeren met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties, de rechtbanken en belangenorganisaties voor vluchtelingen en minderheden, evenals met lokale bestuurders, rechtsbijstandverleners, wetenschappers en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (zie TK 1999-2000, 26 732, nr. 4).

Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire van belang. Aan het Vreemdelingenbesluit 2000 is vanaf november 1999 gewerkt. Ook tijdens de ontwikkeling hiervan zijn bijeenkomsten gehouden met betrokken instanties en is over het concept-Vb advies gevraagd aan deze organisaties en aan de Raad van State. Op 10 november 2000 stemde de ministerraad in met het Vb 2000 (Gerritsen e.a., 2001).

Conditie voor invoering van de nieuwe wet

Naast het ontwikkelen van de nieuwe regelgeving en het bewerkstelligen van zoveel mogelijk acceptatie daarvan, had het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet tot taak om de implementatie van de regelgeving bij de organisaties in het asielveld voor te bereiden. Dit werd van groot belang geacht omdat uit de evaluatie van de Vw 1994 was gebleken dat de toenmalige wetwijziging allerlei uitvoeringsproblemen met zich mee had gebracht (Nota, zie Visser & Homburg, 1995). Bovendien was ten tijde van de ontwikkeling van het wetsvoorstel Vw 2000 en de parlementaire behandeling daarvan sprake van een relatief groot aantal asielaanvragen en grote problemen in de uitvoeringspraktijk (zie de algemene inleiding op de evaluatie van de asielprocedure). De Vw 2000 bevatte diverse nieuwe instrumenten die de asielprocedure moesten stroomlijnen om deze problemen op te lossen en in de toekomst te voorkomen. Hiervan konden volgens regering en parlement echter alleen op korte termijn positieve effecten worden verwacht als het veld voldoende voorbereid zou zijn op de invoering van de wet. Met name de achterstanden die eind jaren negentig bij de IND en de Vreemdelingenkamers waren ontstaan zouden voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet zoveel mogelijk moeten zijn weggewerkt. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel spraken zowel leden van de Tweede als van de Eerste Kamer verschillende malen hun bezorgdheid uit over deze werkvoorraden. Verschillende malen werd de vraag gesteld of het veld wel op tijd klaar zou zijn met de voorbereidingen op de nieuwe wet (zie Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000). In het projectplan van het Project Nieuwe Vreemdelingenwet van januari 1999 werd gesteld dat de nieuwe regelgeving zo mogelijk in werking zou treden op 1 januari 2001, onder een aantal condities bij de betrokken organisaties, waaronder:

- het aanwezig zijn van de benodigde materiële en personele middelen;
- het aangepast zijn van de inzet van rechtsbijstandverleners en tolken;
- het voltooid zijn van de benodigde opleidingen;
- het aangepast zijn van de bedrijfsprocessen, die tevens tussen organisaties op elkaar zijn afgestemd;
- het aangepast zijn van de (geautomatiseerde) informatievoorziening per organisatie en in de ‘vreemdelingenketen’;¹³

13 Zie hoofdstuk 1. De betrokken uitvoeringsorganisaties en rechtsprekende instanties worden door het Ministerie van Justitie aangeduid als ‘ketenpartners’ (zie b.v. Quirijnen & Sadée, 2000).

- het aanwezig zijn van werkvoorraden van niet meer dan een normale omvang.

Het projectteam ging op verschillende tijdstippen na in hoeverre deze condities in het veld waren vervuld.

Uitvoeringstoetsen

Om zicht te krijgen op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de nieuwe regelgeving per 1 januari 2001 heeft het projectteam de betrokken organisaties in april 1999 gevraagd om een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren aan de hand van een vragenlijst en een set van kwantitatieve uitgangspunten. Deze uitgangspunten waren opgesteld op basis van 'de meest recente inzichten en ervaringen' (p. 4 van Bijlage II bij de Nota). Eén van de uitgangspunten was een jaarlijks aantal asielaanvragen van 50.000, gebaseerd op een prognose van de Interdepartementale Cijfercommissie Asielzoekers en Statushouders (ICAS). De belangrijkste wetswijzigingen waar in de toetsen rekening mee moest worden gehouden waren op dat moment bekend, maar de details van zowel wet als lagere regelgeving moesten nog worden uitgewerkt. De uitvoeringstoets (al dan niet geïntegreerd in een advies) werd uitgevoerd door de volgende instanties: de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV), het Centraal orgaan Opvang asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee, de Raad van State, de Raad van Hoofdcommissarissen, de Raden voor Rechtsbijstand en de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's), de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Hoewel dit in Bijlage II van de Nota wel was aangekondigd, is uiteindelijk geen uitvoeringstoets uitgevoerd met betrekking tot de te verwachten procedures gericht tegen vreemdelingenbewaring in verband met de herziening van het stelsel van rechterlijke toets vreemdelingenbewaring (de zogenoemde 'tiendagentoets'). De reden was dat men daarvoor met te veel aannames had moeten werken (informatie voormalig lid PNV).

In de Memorie van Toelichting (TK 26 732, nr. 3) (hierna MvT) bij het wetsvoorstel meldde de regering aan de Tweede Kamer dat uit de uitvoeringstoetsen was gebleken dat alle bevroegde organisaties het wetsvoorstel uitvoerbaar achtten. De regering merkte de werkvoorraden bij de IND en de vreemdelingenkamers aan als belangrijkste risico. Met het oog op de personele uitbreiding die nodig was bij de Raad van State als gevolg van het invoeren van hoger beroep in vreemdelingenzaken, in combinatie met de formatieve uitbreiding bij de vreemdelingenkamers, werd de krapte op de arbeidsmarkt voor juridische functies als punt van zorg genoemd. Ook beschouwde men het gebrekkig functioneren van de informatiesystemen in de keten van organisaties als een nog op te lossen probleem. De regering wees er verder op dat bij alle prognoses onzekerheid zou blijven bestaan over de omvang van het aantal asielverzoeken

en over de maatschappelijke druk om tot aanvaardbare toelatingsbeslissingen te komen (MvT).

Uit de samenvatting van de uitvoeringstoetsen die bij de Nota werd gevoegd (Bijlage II) en uit de originele uitvoeringstoetsen blijkt dat meerdere organisaties, waaronder de IND,¹⁴ nog grote zorgen hadden over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet per 1 januari 2001. De meeste instanties merkten op dat er eigenlijk nog te veel onduidelijk was (omtrent de precieze tekstuele uitwerking van de regelgeving, de consequenties van de nieuwe regels voor de praktijk en/of de houdbaarheid van de kwantitatieve uitgangspunten) om goede voorspellingen te kunnen doen. Naast de in de MvT genoemde problemen op het gebied van personeel, ketenbrede informatievoorziening en werkachterstanden is door de IND en de rechtsbijstand ook gewezen op te verwachten knelpunten in de capaciteit van rechtsbijstandverleners en tolken. Ook werden diverse organisatie-specifieke zorgen geuit.

Kosten

Om inzicht te krijgen in de kosten als gevolg van de wetswijziging heeft het projectteam een integraal kostenmodel gemaakt voor het asielbeleid (Gerritsen e.a., 2001). In de MvT meldde de regering dat kostenverschuivingen te verwachten waren tussen departementen en daarnaast voorbereidings- en overgangskosten bij de betrokken organisaties. Op de langere termijn zou de Vw 2000 naar verwachting in totaal echter geen hogere kosten met zich meebrengen dan de oude wet (MvT).

Uitstel en verdere voorbereiding

Hoewel in de Nota naar aanleiding van het Verslag van 21 februari 2000 nog werd uitgegaan van een ingangsdatum van 1 januari 2001, kwam deze datum tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel steeds meer ter discussie te staan. Op 13 juli 2000 deelde de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer mee dat de wet, zo enigszins mogelijk, per 1 april 2001, uiterlijk 1 juli 2001, in werking zou treden (TK 26 732 & 26 975, nr. 87). Als redenen werden genoemd dat de wet en de invoeringswet naar verwachting pas in november of december 2000 in het Staatsblad gepubliceerd zouden kunnen worden, terwijl in het bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten was opgenomen dat tussen publicatie van een wet die gemeenten raakt en de ingangsdatum van die wet minstens drie maanden diende te liggen. Een andere reden was dat het concept-Vreemdelingenbesluit nog moest worden vastgesteld, terwijl het veld circa zes maanden voorbereiding nodig zou hebben ná vaststelling hiervan.

14 Zie ook het jaarverslag van de IND over 1999.

Het Vreemdelingenbesluit werd op 10 november 2000 vastgesteld. Op dezelfde datum besloot de ministerraad tot invoering van de Vw 2000 op 1 april 2001 (Gerritsen e.a., 2001). In december 2000 werden de Vw 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 gepubliceerd. Eind maart 2001 werd de Vreemdelingen-circulaire ter beschikking gesteld aan de medewerkers van de IND (inventarisatie PNV van maart 2001).

In september en november 2000 en in maart 2001 inventariseerde het projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet opnieuw hoe ver de organisaties waren met hun voorbereidingen, nu met het oog op invoering per 1 april 2001. Uit de verslagen van die inventarisaties blijkt dat men in september en november 2000 heeft vastgesteld dat alle organisaties invoering per 1 april 2001 mogelijk achtten. Ten aanzien van de werkvoorraden concludeerde het projectteam in november 2000 dat de omvang daarvan bij de IND geen belemmering meer vormde voor de invoering van de nieuwe wet per 1 april 2001. Bij de vreemdelingenkamers verwachtte men echter pas eind 2003 de oude en nieuwe¹⁵ werkvoorraad van zaken onder de oude wet nagenoeg te hebben weggewerkt (zie ook hierna).

In september 2000 werd geconcludeerd dat de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel tot dan toe geen wezenlijk knelpunt was geweest en dat de organisaties tijdig waren begonnen met het organiseren van (bij)scholing van hun medewerkers. Volgens Gerritsen e.a. (2001) heeft het projectteam op de terreinen opleiding en werving, afgezien van enkele inventariserende bijeenkomsten, dan ook geen actie meer ondernomen. Toch verwachtten sommige organisaties volgens de inventarisatieverslagen capaciteitsproblemen (zie ook hierna). De opleidingsactiviteiten van de meeste organisaties waren gepland in maart of begin april 2001 (inventarisatie PNV van maart 2001).

Uit het verslag van de inventarisatie van maart 2001 blijkt dat vrijwel alle organisaties op schema lagen bij het aanpassen van hun werkprocessen of deze reeds hadden aangepast. Ook waren vrijwel alle interne informatiesystemen op orde. Er was echter nog onvoldoende sprake van ketenbrede afstemming en informatievoorziening. In maart 2001 voerde de rechtsbijstand nog overleg met het Ministerie van Justitie over het te verwachten werkaanbod en de benodigde capaciteit. Ook werd in die maand een convenant met werkafspraken tussen de vreemdelingenkamers en de Raad van State opgesteld. Afstemmingoverleg tussen andere organisaties moest nog op gang komen of verliep moeizaam. Evenwel concludeerde het projectteam in maart 2001 dat het veld voldoende voorbereid was op invoering per 1 april 2001 (Gerritsen e.a., 2001).

15 Als gevolg van het wegwerken door de IND van de bezwaarvoorraad oude wet (zie hierna) was te verwachten dat de vreemdelingenkamers nieuw aanbod zouden krijgen van beroepen tegen beslissingen van de IND op deze oude bezwaarschriften.

2.1.2 Voorbereiding bij de betrokken organisaties

In het verlengde van de voorbereiding en informatievoorziening vanuit het Ministerie van Justitie moesten de organisaties in het asielveld zich vooral zelf voorbereiden op de invoering van de Vw 2000, de Invoeringswet en de lagere regelgeving per 1 januari 2001, en later 1 april 2001. Zoals gezegd werden de vorderingen in dezen van een groot aantal organisaties bijgehouden door het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet. Daarvan zijn voor het terrein van asiel vooral de IND, de vreemdelingenkamers (VK's), de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs), de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's), de Nederlandse Orde van Advocaten en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) van belang. Andere organisaties die een belangrijke rol spelen in het asielveld zijn de Landsadvocaat, VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en de tolken. Hieronder wordt nader ingegaan op de voorbereidende activiteiten van al deze organisaties met betrekking tot de materiële en personele randvoorwaarden, de kennis binnen de organisaties van de nieuwe regelgeving, de aanpassing van bedrijfs- en werkprocessen en de afstemming tussen de organisaties in het asielveld. Daarnaast komt de mate van acceptatie opnieuw aan bod. Alvorens op deze onderwerpen in te gaan schetsen we enkele belangrijke aspecten van de context waarbinnen de voorbereiding op de Vw 2000 plaatsvond.

Context: veel asielaanvragen, reorganisaties en uitbreidingen

In de jaren voorafgaand aan de nieuwe wet was sprake van een relatief groot aantal asielaanvragen in Nederland. Mede in reactie daarop werd bij een aantal grote organisaties besloten tot uitbreiding en/of reorganisatie:

- 1 In de jaren negentig maakte de IND een enorme personele groei door (Grütters, 2003). Deze zette zich door tot in 1999, toen de IND nog eens werd uitgebreid met 600 fte (Jaarverslag IND over 1999). In 2000 begon de IND vervolgens met een reorganisatie van het hoofdkantoor waarbij alle uitvoerende taken bij vijf regionale directies en drie gemeenschappelijke centra (o.a. Procesvertegenwoordiging) kwamen te liggen. Ook werd in 2000 een begin gemaakt met het op grotere schaal invoeren van zogenoemde behandelkantoren: regiokantoren van de IND waar de asielzoeker vanuit de asielopvangcentra naar toe reist voor de gehoren in het kader van de asielprocedure (Jaarverslag IND over 2000).
- 2 In 1999 werd besloten om het aantal nevenzittingsplaatsen van de vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag uit te breiden van vier (Amsterdam, Den Bosch, Haarlem en Zwolle) naar negen, hetgeen gefaseerd gebeurde met de opening van twee nevenzittingsplaatsen op 1 september 2000 (Arnhem en Assen) en drie in januari 2001

(Dordrecht, Groningen en Utrecht) (Jaarverslagen Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers over 1999-2001).

- 3 Het COA groeide sterk aan het eind van de jaren negentig en begon in 2000 met een reorganisatie die als doel had de samenhang tussen de verschillende typen opvanglocaties¹⁶ te verbeteren, waardoor een betere reactie op fluctuaties in het aantal asielzoekers mogelijk zou worden. Dit heeft in 2001 geresulteerd in een organisatie van de opvanglocaties van het COA in vijf regio's met 36 clusters, die in september van dat jaar formeel van start ging (Jaarverslag over 2000 en 2001).

Deze maatregelen hadden belangrijke consequenties voor andere organisaties in het asielveld. Volgens documenten van verschillende SRA's over 2000 leidden de capaciteitsuitbreidingen bij de vreemdelingenkamers en de IND tot een groei van de personele inzet bij de rechtsbijstand. Dit gold met name voor de via de Raden voor Rechtsbijstand betaalde advocaten en in mindere mate voor de SRA-juristen. Alle uitbreidingen leverden ook de tolken meer werk op. Dit betrof de freelance tolken in het eigen tolkenbestand van de IND, de freelance tolken in de tolkenpool waar de VK's uit putten en de tolken die waren aangesloten bij het op 1 augustus 2000 gevormde Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN), een fusie van de zes vroegere Tolkcentra. Het Ministerie van Justitie subsidieerde het TVCN voor tolkdiensten die het leverde aan onder andere de SRA's, VWN en het COA. Op verzoek van het Ministerie van Justitie ging TVCN ertoe over om meer telefonisch te tolken. Desalniettemin namen de wachttijden voor tolkdiensten bij TVCN in 2000 en 2001 toe, met name voor tolken in bijzondere talen (Verslag Fusiedatum 1 augustus 2000-31 december 2001 TVCN; interview).

Het openen van behandelkantoren en het vertrek van de IND uit de zogenoemde Onderzoek- en Opvangcentra (OC's) waarin asielzoekers werden opgevangen door het COA, noopte de andere organisaties in deze centra tot een heroverweging van de eigen positie: wilde men met de IND 'meegaan' naar een behandelkantoor, of in het OC blijven? Uit de documenten blijkt dat de SRA's mede in reactie op de IND een reorganisatie startten die doorliep in 2001, waarbij men zich terugtrok uit de OC's en het werk concentreerde in eigen rechtsbijstandkantoren. Na aanvankelijk protest verlegden ook de advocaten hun werk naar deze SRA-kantoren. Ook VluchtelingenWerk Nederland ging niet mee naar de IND-behandelkantoren, maar bleef in de asielopvangcentra. Wel heeft men VWN-aanspreekpunten in de behandelkantoren aangesteld.

¹⁶ Behalve over de toenmalige onderzoek- en opvangcentra (OC) en asielzoekerscentra (AZC) beschikte het COA in die periode ook over Aanvullende Opvang-locaties (AVO), Wachtlijst Locaties (WL), Kleinschalige Centrale Opvang-plaatsen (KCO) en Centrale Opvang Woningen (COW). Ook waren zogenoemde ZelfZorgArrangementen (ZZA) mogelijk, waarbij asielzoekers in een woning verbleven (COA, Jaarverslagen over 2000 en 2001).

Mede naar aanleiding van de reorganisaties bij de IND en het COA werd in juni 2000 een reorganisatie in gang gezet waarbij de 339 lokale VluchtelingenWerkgroepen werden samengevoegd tot uiteindelijk 29 regionale afdelingen. Deze nieuwe VWN-clusters overlaptten deels met de nieuwe COA-clusters (Jaarverslagen VWN over 2000-2003, interview). De uitbreiding van het aantal nevenzittingsplaatsen van de vreemdelingenkamer had voor de destijds Gemeenschappelijk Centrum Procesvertegenwoordiging genaamde procesvertegenwoordiging van de IND een grote stijging van de werkdruk tot gevolg (interview). Vanaf september 2000 heeft dan ook een grote uitbreiding van de procesvertegenwoordiging plaatsgevonden, waarbij men in de loop van 2001 is omgeschakeld van een centrale organisatie met één kantoor naar een decentrale organisatie met één landelijk kantoor en drie regiokantoren. Voor het kantoor Landsadvocaat geldt dat men op den duur het aantal nevenzittingsplaatsen waar men pleitte verminderde in reactie op de uitbreiding daarvan (interview).

Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) was sprake van uitbreiding. De ABRvS kreeg met de invoering van de Vw 2000 een nieuwe taak, namelijk het rechtspreken in hoger beroep in vreemdelingenzaken. Voor de uitvoering van deze taak werd een vierde rechtsprekende kamer opgericht. Vóór de invoering van de Vw 2000 hadden de vreemdelingenkamers over bepaalde zaken overleg gevoerd in de zogenoemde Rechtseenheidskamer (REK). Deze werd officieel per 1 april 2001 opgeheven.

Dit alles laat zien dat het asielveld in organisatorische zin sterk in beweging was in de periode dat men zich diende voor te bereiden op de Vw 2000.

Organisatie van de voorbereiding op de Vw 2000

De activiteiten in het kader van de voorbereiding op de Vw 2000 werden in het veld op verschillende wijze georganiseerd. De grotere instanties in het asielveld (IND, COA, Raad van State, de SRA's en VWN) hebben de voorbereiding van de eigen organisatie op de Vw 2000 opgedragen aan een interne project- of werkgroep. Zo werd bij de IND in 2000 een programma 'Implementatie Vreemdelingenwet 2000' opgezet, met een programmabureau dat een aantal landelijke en regionale projecten organiseerde. Uit het projectplan blijkt dat de landelijke projecten zich onder andere richtten op de ontwikkeling van de lagere regelgeving, de bedrijfsprocessen en informatiesystemen, opleidingen en communicatie. Een ander voorbeeld is de Projectgroep Vw 2000 die blijkens het eindverslag van augustus 2000 tot juli 2001 werkzaam is geweest bij VWN, en zich onder meer heeft beziggehouden met het (laten) maken van opleidings- en foldermateriaal, het organiseren van voorlichtingsactiviteiten en bijscholing en de aanpassing van interne informatiesystemen.

De Raad van State richtte met het oog op de nieuwe taak een 'Projectgroep

invoering hoger beroep vreemdelingenzaken' op. Volgens de opdracht van oktober 1999 diende deze projectgroep de organisatie voor het hoger beroep vreemdelingen vorm te geven, een invoeringsplan te ontwerpen en te zorgen voor werving, selectie en opleiding van personeel en voor de voorbereiding van de voorgestelde organisatie.

Bij een kleinere organisatie als de sectie Vreemdelingenrecht bij de Landsadvocaat was de voorbereiding op de nieuwe wet eenvoudiger te organiseren door middel van een beperkt aantal gerichte activiteiten (interview). Zelfstandige advocaten en freelance tolken hebben zichzelf dienen voor te bereiden op de nieuwe wet. Op grotere schaal zijn voor hen wel cursussen georganiseerd (zie hierna).

Materiële randvoorwaarden: voorbereidings- en overgangskosten

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de regering als gevolg van de Vw 2000 kostenverschuivingen verwachtte tussen departementen en daarnaast voorbereidings- en overgangskosten bij de betrokken organisaties. De IND, het COA, de VK's, de ABRvS, de VD's en de Kmar worden door de overheid gefinancierd (zie b.v. de Justitiebegroting 2005). Daarnaast betaalt het Ministerie van Justitie de Raden voor de Rechtsbijstand, die op hun beurt de SRA-juristen en de zelfstandige advocaten betalen. De logistieke coördinatie door de SRA's van de rechtsbijstand in de AC's en OC's wordt rechtstreeks door Justitie gefinancierd (interview). Ongeveer een kwart van de inkomsten van VWN bestaat uit subsidies van de overheid, met name van het Ministerie van Justitie (Jaarverslagen VWN over 2000-2003). Deze subsidie is bedoeld voor door VWN geleverde dienstverlening in het kader van de begeleiding van asielzoekers in de centrale opvang, en voor het in stand houden van een steunfunctie waarmee de kwaliteit van deze dienstverlening op peil kan blijven (nagekomen informatie VWN). Voorts subsidieert het Ministerie van Justitie de tolkdiensten die door het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland worden geleverd aan de SRA's, het COA, de Medische Opvang Asielzoekers en VWN. Sinds 1 april 2001 is de ABRvS een nieuwe klant van TVCN, die echter niet onder de subsidieregeling valt (interview). De IND en de vreemdelingenkamers huren hun eigen freelance tolken in en de IND betaalt de diensten van de Landsadvocaat (diverse interviews). Volgens de Nota werden de organisaties in het asielveld al vanaf 1999 structureel gefinancierd voor een behandelcapaciteit van 60.000 asielaanvragen per jaar, terwijl de verwachtingen voor 2000 en 2001 47.000 respectievelijk 42.000 asielaanvragen waren. Deze financiering op basis van een instroom van 60.000 asielverzoeken per jaar was voor de IND destijds al aan de ruime kant, om financiële ruimte te hebben voor het wegwerken van achterstanden en het adequaat reageren op eventuele plotselinge pieken in de instroom (interview). Aangezien de werkelijke aantallen asielaanvragen in 2000 en 2001 respectievelijk 43.895 en 32.579 waren, mag worden aangenomen dat er voldoende financiële ruimte was

om de voorbereidings- en overgangskosten bij de betrokken organisaties op te vangen.

Personele randvoorwaarden: personeel

In reactie op het grote aantal asielaanvragen aan het eind van de jaren negentig maakten diverse organisaties in de jaren voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 al een personele groei door. Dit geldt in sterke mate voor de IND (zie hiervoor, zie ook jaarverslag IND over 2000 met betrekking tot de Procesvertegenwoordiging), het COA en de Vreemdelingenkamers (Jaarverslagen 1999 en 2000) en in mindere mate voor de advocatuur, de SRA's (interview, jaarverslag SRA NO 2001; VWN geeft in de jaarverslagen geen informatie hierover). Deze uitbreidingen stonden los van de aankomende invoering van de nieuwe wet. Bij de IND-Procesvertegenwoordiging was verdere uitbreiding ook nodig in verband met elementen van de Vw 2000, met name het invoeren van het hoger beroep en de gewijzigde rechterlijke toets vreemdelingenbewaring (interview). Bij de Landsadvocaat heeft de invoering van de nieuwe wet niet geleid tot het aannemen van extra personeel (interview).

Bij de ABRvS was sprake van personeelsuitbreiding met het oog op de nieuwe taak, het rechtspreken in hoger beroep in vreemdelingenzaken. In het najaar van 2000 kwamen de eerste staatsraden (rechtsprekende leden) en ondersteunende juristen in dienst (Jaarverslag over 2000). Zodra bleek dat het aantal hogerberoepszaken na 1 april 2001 veel kleiner was dan voorspeld, werd de werving van nieuwe medewerkers getemporiseerd (interview).

Uit telefonische informatie van de IND en TVCN blijkt dat rond de invoering van de nieuwe wet knelpunten bestonden door krapte op de tolkenmarkt als gevolg van het grote aantal asielprocedures. Volgens TVCN moesten de organisaties met elkaar concurreren om de beschikbare tolken. Om dit enigszins in goede banen te leiden heeft men in die periode onderling overleg gevoerd. Concrete afspraken bleken echter moeilijk gemaakt te kunnen worden, door de verschillende belangen van partijen en de soms grote onvoorspelbaarheid van de vraag naar tolken. Volgens de IND was zowel bij de IND als bij de rechtsbijstand vooral sprake van een tekort aan tolken voor Angolezen en Sierra Leonezen. Daarbij was voor de IND de vraag hoe ver de IND moest gaan in het zoeken naar tolken in zeer onbekende talen, zoals stammentalen. Tussen de IND en de rechtsbijstand werd in die periode intensief contact onderhouden en werden oplossingen voor de knelpunten bedacht.

Uit inventarisatieverslagen van het Project Nieuwe Vreemdelingenwet blijkt dat de vreemdelingenkamers en de rechtsbijstand in de aanloop naar de invoering van de nieuwe wet verschillende malen hebben aangegeven capaciteitsproblemen te verwachten door ervaren wervingsproblemen en reeds ontstaan of verwacht verloop van personeel. Dit had voor wat betreft de vreemdelingenkamers ook te maken met de

gelijktijdige uitbreiding van het aantal vreemdelingenkamers (zie ook TK 27 557, nr. 3). In de 'Nulmeting en Basisrapportage Groot Project Vorbereiding op en Invoering van de Nieuwe Vreemdelingenwet' van februari 2001 (TK 27 557, nr. 3) werd ten aanzien van de rechtsbijstand gesproken van 'een (krap) evenwicht tussen vraag en aanbod' (p. 15). Gewaarschuwd werd dat een eventuele stijging van het aantal procedures en een stijging van het percentage afdoeningen in de arbeidsintensieve AC-procedure tot extra druk op de rechtsbijstand zou leiden.

Personele randvoorwaarden: kennis

Hoewel aanvankelijk het voornemen is geopperd (o.a. in de MvT) om de (bij)scholing van medewerkers van de IND, rechtbanken, Raad van State enzovoorts gezamenlijk te organiseren, is hiervoor uiteindelijk toch niet gekozen. In plaats daarvan hebben de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de ABRvS, VWN en het COA elk de opleiding van de eigen medewerkers georganiseerd. De opleiding van rechters en hun secretarissen, advocaten en juristen, en juridisch medewerkers van belangenbehartigers, waaronder VWN, werd verzorgd door OSR Juridische opleidingen in samenwerking met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Bij de meeste organisaties heeft de opleiding van de medewerkers in het werken met de Vw 2000 en de lagere regelgeving kort voor of kort na de invoering van de Vw 2000 plaatsgevonden. Dat dit niet eerder is gebeurd, had te maken met het tijdstip waarop de definitieve teksten van de nieuwe regels bekend werden. Zoals gezegd werden de teksten van de Vw en het Vb 2000 in december 2000 gepubliceerd, terwijl die van de Vc 2000 pas eind maart 2001 bekend werd. Dit leverde bij verschillende organisaties vertraging op in de productie van opleidingsteksten. Behalve door middel van opleidingen hielden sommige organisaties hun medewerkers ook op de hoogte van de ontwikkelingen in de voorbereiding op de Vw 2000 door middel van nieuwsbrieven, informatie op een intranet of op internet en/of helpdesks.

Binnen de IND was het organiseren van de opleiding van medewerkers onderdeel van het programma 'Implementatie Vreemdelingenwet 2000'. Volgens het plan van aanpak van dit programma van februari 2000 en een interview met de IND heeft men gekozen voor een structuur waarbij seniormedewerkers uit de regio's vanaf december 2000 werden geschoold in de nieuwe wet, waarna zij de medewerkers in hun eigen regio trainden in februari-maart 2001. Daarnaast werden bijeenkomsten gehouden voor managers, medewerkers van het hoofdkantoor en ondersteuners. Zodoende waren praktisch alle medewerkers voor 1 april 2001 opgeleid (interview, voortgangsverslagen van het programma 'Implementatie Vreemdelingenwet 2000'). Vanwege de afwijkende inhoud van het werk zijn bij de IND-Procesvertegenwoordiging aparte opleidingstrajecten georganiseerd, eveneens volgens het train-the-trainer-principe. Ongeveer 170 juristen hebben de opleiding gevolgd. Daarnaast hebben

de administratieve krachten informatie gekregen over de Vw 2000 (interview). Bij de sectie Vreemdelingenrecht van de Landsadvocaat zijn in de maanden voor de invoering van de wet intern cursussen georganiseerd (interview).

De opleiding van rechters en hun secretarissen, advocaten en juristen, en juridisch medewerkers van belangenbehartigers, werd verzorgd door OSR Juridische opleidingen in samenwerking met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Opdrachtgevers waren de Raden voor Rechtsbijstand en de SSR. Volgens het evaluatieverslag 'Cursussen Vreemdelingenwet 2000' van de OSR stelden de Raden voor Rechtsbijstand en de SSR deelname van de rechters, secretarissen, advocaten¹⁷ en juristen van de Bureaus voor Rechtshulp en de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel verplicht. Volgens het evaluatieverslag zijn daadwerkelijk alle rechtsbijstandverleners en leden van de rechterlijke macht bijgeschoold. De cursussen werden tevens bijgewoond door een aantal anderen, waaronder staatsraden en medewerkers van de ABRvS. Tussen maart en september 2001 werden tweedaagse cursussen gegeven, aan in totaal 1.437 personen. In het evaluatieverslag beklagt de OSR zich erover dat pas begin november 2000 werd besloten om de nieuwe regelgeving per 1 april 2001 in te voeren. Daardoor kon de OSR op dat moment pas een definitieve opleidingsplanning maken. Ook kon men pas een cursusboek laten schrijven toen in december de definitieve teksten van de wet en lagere regelgeving bekend werden. Omdat het niet mogelijk bleek om alle medewerkers vóór invoering van de wet een cursus aan te bieden, is bij plaatsing voor de cursussen voorrang gegeven aan degenen die direct met de nieuwe wet zouden moeten gaan werken. Naast de bovengenoemde doelgroepen heeft OSR Juridische opleidingen in september 2001 in opdracht van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland nog vier eendaagse cursussen Vreemdelingenwet 2000 gegeven aan 299 tolken en vertalers. Naast de deelname van een aantal medewerkers van de ABRvS aan de OSR-cursussen is bij de ABRvS ook een interne opleiding georganiseerd, die werd gegeven door juristen die waren aangenomen voor de ambtelijke ondersteuning van de nieuwe vreemdelingenkamer, die daarvoor als senior-gerechtssecretarissen bij de rechtbanken hadden gewerkt. Bij VWN was de interne Projectgroep Vw 2000 verantwoordelijk voor de opleiding van medewerkers. Volgens het eindverslag van de projectgroep van juli 2001 is een werkdocument geschreven aan de hand waarvan een basiscursus Vw 2000 is gegeven aan circa 4.000 medewerkers van de vluchtelingenwerkgroepen, regiobureaus en het landelijk bureau. Verder

17 De Raden voor Rechtsbijstand stellen eisen aan de deskundigheid van advocaten die 'toegevoegd' willen worden, dat wil zeggen betaald willen worden via het systeem van de rechtsbijstand. Zo is men verplicht om jaarlijks vier studiepunten te halen door cursussen op gebied van asiel te volgen. Met het oog op de invoering van de Vw 2000 eisten de Raden voor Rechtsbijstand dat iedere asieladvocaat die toegevoegd wilde worden een voorbereidingscursus Vw 2000 zou volgen (o.a. interview Nederlandse Orde van Advocaten).

heeft een aantal medewerkers de OSR-cursus gevolgd (eindverslag). Sinds de invoering van de Vw 2000 heeft VWN diverse artikelen over de Vw 2000 gepubliceerd, waaronder een reeks in de Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht (te beginnen met Hoogenberk, Kok, Larsson, Pastoors & IJsseldijk, 2001).

Bij de inventarisatie door het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet in maart 2001 van de lopende voorbereidingen gaf het COA aan noodgedwongen met de aanpassing van werkprocessen en opleiding te moeten wachten tot de vaststelling van de Regeling Verstrekking Asielzoekers. De medewerkers werden wel via personeelsinformatie en een website van globale informatie voorzien. Het personeel is in april/mei 2001 voorgelicht over de Vw 2000, onder meer door middel van COA-brede bijeenkomsten waarbij een college Vw 2000 werd gegeven, met aandacht voor de voornaamste wijzigingen en gevolgen voor het COA. Nadat het betreffende werkproces beschreven was, zijn de terugkeerm medewerkers nog specifiek ingelicht over het nieuwe werkproces terugkeer (interview).

Bedrijfs- en werkprocessen: werkvoorraden bij de IND en VK's

Zoals gezegd waren de werkvoorraden bij de IND en de vreemdelingenkamers in de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet een voortdurend punt van zorg. Bij de IND werd de omvang van de werkvoorraden op gezette tijden geïnventariseerd. Volgens de Nota waren de voorraden bij de IND in 1999 wederom toegenomen. Dit leidde tot afspraken om in het jaar 2000 prioriteit te geven aan asielbeslissingen in eerste aanleg, boven asielbeslissingen op bezwaarschriften. Deze afspraak week af van de strategie van voorbereiding op de invoering van de Vw 2000 die de IND tot dan toe voor ogen had gestaan en die beschreven is in de ex-ante uitvoeringstoets van juni 1999. De eerder voorgenomen strategie hield in dat de productiecapaciteit vooral zou worden ingezet voor asielbezwaarzaken. Dit zou echter geleid hebben tot grotere voorraden en langere doorlooptijden voor asielbeslissingen in eerste aanleg, ook voor beslissingen op aanvragen die zouden worden ingediend na de invoering van de Vw 2000. Door volgens de nieuwe afspraak de voorraden asiel eerste aanleg in de loop van 2000 terug te brengen tot normale werkvoorraden, zou ervoor gezorgd worden dat na de inwerkingtreding van de Vw 2000 op nieuwe asielaanvragen zonder vertraging zou kunnen worden beslist (Nota). Volgens het IND-jaarverslag over 2000 zou dit betekenen dat direct bij inwerkingtreding van de wet het doel 'kortere doorlooptijden' gehaald zou kunnen worden. In de Nota werd aangekondigd dat de bezwaarvoorraad oude wet organisatorisch apart (projectmatig) zou worden behandeld. In de Nadere Memorie van Antwoord (EK 26 732 & 26 975, nr. 5d) stelden de minister en staatssecretaris dat bij een instroom van 44.000 asielaanvragen in 2001 naast het bijhouden van de instroom voldoende IND-capaciteit zou resterem om de asiel-bezwaarvoorraad in 2001 grotendeels weg te werken.

Het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet verwachtte in november 2000 dat de IND op 1 april 2001 een normale werkvoorraad eerste aanleg asiel en regulier zou hebben. Het wegwerken van de voorraad asiel beslis vóór 1 april 2001 is echter niet helemaal gelukt (interview, Rapportages Vreemdelingenketen en Groot Project) (zie hierna).

Net als bij de IND waren de voorraden bij de VK's in de jaren '90 gestegen door het grote aantal asielverzoeken. Pas vanaf 1999 heeft dit geleid tot uitbreiding van de capaciteit van de VK's (interview). Zoals blijkt uit de Nota heeft de regering in de periode voorafgaand aan de nieuwe wet geprobeerd om de vreemdelingenkamers ertoe te bewegen om de achterstanden net als de IND apart te organiseren. Ook is aan de VK's gevraagd om vanaf 1 april 2001 voorrang te geven aan de behandeling van nieuwe asielzaken (interview). In overleg met het Ministerie van Justitie hebben de VK's gekozen voor een prioriteitstelling met betrekking tot de afdoening van oude en nieuwe zaken. Daarbij werd en wordt gestreefd naar de volgende verdeling in de productie (na behandeling van de AC- en vreemdelingenbewaringszaken): 30% asiel nieuw, 30% asiel oud en 40% regulier oud en nieuw (interview, jaarverslag VK's over 2000, TK 27 557, nr. 5). Hierdoor werd het eerdere principe van first in-first out losgelaten. Hoewel hiertegen bij de VK's grote bedenkingen bestonden, heeft men hier toch voor gekozen, omdat men het in verband met de rechtsontwikkeling wel belangrijk vond om snel te beginnen met zaken onder de Vw 2000 (interview). Het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet verwachtte in november 2000 dat de vreemdelingenkamers eind 2003 de (oude en nieuwe, zie hiervoor) werkvoorraad van zaken onder de oude wet nagenoeg zouden hebben weggewerkt.

Bedrijfs- en werkprocessen: informatisering

Als onderdeel van de voorbereiding op de Vw 2000 hebben de betrokken organisaties hun interne geautomatiseerde informatiesystemen aangepast aan de eisen van de Vw 2000. Dit was bij veel organisaties onderdeel van het algemene voorbereidingsprogramma. Met name bij de IND was de aanpassing van de informatiesystemen een grote operatie. Uit de voortgangsverslagen van het programma 'Implementatie Vreemdelingenwet 2000' van de IND blijkt dat de wijziging van de diverse automatiseringssystemen bij de IND, waaronder het programma INDIS, per 1 april 2001 een feit was. Ook bij de VK's liepen in de aanloop naar de Vw 2000 diverse automatiseringsprojecten, die deels wel en deels niet waren afgerond per 1 april 2001 (Jaarverslag over 2001).

Werkprocessen met betrekking tot de nieuwe instrumenten van de Vw 2000

Met de Vw 2000 werd een aantal nieuwe wettelijke instrumenten geïntroduceerd. Volgens de bijbehorende beleidstheorieën (zie het hoofdstuk over de beleidstheorie dat aan dit rapport vooraf gaat en hoofdstuk 3 van dit rapport) werd van deze instrumenten op het niveau van de

individuele organisaties vooral een afname van het capaciteitsbeslag verwacht. Daarnaast zou een aantal nieuwe instrumenten invloed hebben op de werkprocessen van een aantal organisaties. Enkele maatregelen zouden slechts een beperkte aanpassing van werkprocessen vergen, zoals de individuele of collectieve (besluitmoratorium) verlenging van de individuele beslistermijn, die de IND schriftelijk aan de betreffende vreemdeling zou moeten doorgeven en die zou leiden tot een enigszins gewijzigde organisatie (met name in de tijd) van het onderzoek naar de asielaanvraag. De rechterlijke toets vreemdelingenbewaring (de zogenoemde tiendagetoets) betekende een vergroting en concentratie van het aantal toetsingsmomenten en daarmee een versnelling van de werkprocessen in bewaringszaken bij de vreemdelingenkamers, de IND Procesvertegenwoordiging en de rechtsbijstand. Daarnaast werd een aantal wijzigingen doorgevoerd die noopten tot een verdergaande aanpassing van de werkprocessen in het asielveld. Dit betrof de afschaffing van de bezwaarfase en de instelling van de voornemenprocedure, de ex-nunctoetsing en het hoger beroep. Voor de werkprocessen van het COA is de meeromvattende beschikking en de standaard vertrektermijn van belang geweest. Hieronder komt de voorbereiding op die instrumenten die een ander werkproces vereisten kort aan bod.

De afschaffing van de bezwaarfase en de invoering van de voornemenprocedure betekende een belangrijke verandering in het asielbeslisproces van de IND en daarmee ook voor de betrokken rechtsbijstandverleners. Onder de Vw 1994 werd na het zogenoemde Nader Gehoor (het tweede interview met de asielzoeker, dat voornamelijk betrekking heeft op de asielmotieven) een beslissing in eerste aanleg genomen. Indien de asielzoeker bezwaar aantekende tegen deze beslissing, nam de IND, naar aanleiding van het bezwaarschrift en in sommige gevallen ook een hoorzitting, een beslissing in tweede aanleg. Tegen deze beslissing stond beroep open bij de rechtbank. In de nieuwe situatie zou de bezwaarfase vervallen. Indien de IND voornemens was om de asielaanvraag af te wijzen, moest de IND na het Nader Gehoor eerst een schriftelijk voornemen van deze strekking uitbrengen. De (gemachtigde van) de vreemdeling zou hierop een schriftelijke zienswijze kunnen indienen. Vervolgens diende de IND de (eerste en dan enige) beslissing te nemen, met inachtneming van hetgeen in de zienswijze zou zijn ingebracht. De wettelijke termijn waarbinnen deze beslissing genomen zou moeten worden, zou echter zes maanden blijven. Dit betekende een concentratie in de eerste zes maanden van het werk dat de IND en de rechtsbijstand in het verleden binnen de eerste zes maanden plus de daarop volgende bezwaarfase verrichtten. Bovendien zouden voornemen, zienswijze en eerste-aanlegbeslissing moeten worden gemaakt ten aanzien van elke asielaanvraag, terwijl in het verleden niet iedere asielaanvrager na de eerste-aanlegbeslissing in bezwaar ging. Onder de Vw 2000 bleef verder de mogelijkheid van het indienen van

correcties en aanvullingen op het verslag van het Nader Gehoor bestaan, evenals de mogelijkheid om een 'zwaarwegend advies' in te dienen, waarin de IND werd gevraagd om de asielzoeker van het AC door te sturen naar de normale procedure.

Het invoeren van de voornemenprocedure zou dus met name invloed hebben op het werkproces asiel-beslis van de IND en op de werkzaamheden van de rechtsbijstand. Bij de SRA's en de advocaten was volgens de informanten echter vooral sprake van een verschuiving van capaciteit naar de eerste fase van de asielprocedure, waarbij het indienen van een zienswijze in de plaats kwam van het indienen van een bezwaarschrift. De IND heeft veel tijd besteed aan de voorbereiding van de voornemenprocedure. Er werden verschillende voornemenprocedures ontworpen voor de AC-procedure, de normale asielprocedure en de procedure bij intrekking van een asielvergunning. Eén van de vraagpunten was of de voornemenprocedure inpasbaar zou blijken te zijn in de korte AC-procedure van 48 procesuren. Daarom heeft van mei tot september 2000 een uitvoeringstoets van de voornemenprocedure plaatsgevonden in AC Rijsbergen. Daarin is geëxperimenteerd met een procedure waarin de IND het voornemen tot afwijzing uitbracht samen met het rapport van het Nader Gehoor, waarna de rechtsbijstand (SRA en advocatuur) zowel eventuele correcties en aanvullingen op het rapport van het Nader Gehoor, als een zienswijze in reactie op het voornemen en indien nodig een zwaarwegend advies kon uitbrengen. Het verzoek van de rechtsbijstand om te experimenteren met een, volgens de NOVA en SRA's betere, procedure, waarin het voornemen pas zou worden uitgebracht nadat de rechtsbijstand eventuele correcties en aanvullingen op het rapport van het Nader Gehoor zou hebben ingebracht, werd uiteindelijk niet ingewilligd, omdat de daadwerkelijke invoering van deze variant om verschillende redenen onwaarschijnlijk was (Evaluatierapport 2^e fase EAUT-voornemenprocedure Aanmeldcentrum Rijsbergen, 2000).

Hoewel de SRA als organisatie meewerkte aan het experiment, werd het gefrustreerd door een gebrek aan daadwerkelijk uitgebrachte zienswijzen van de kant van de rechtsbijstand. Volgens een brief van de SRA werd de indruk gewekt dat het experiment niet voldoende serieus werd genomen. De schrijvers van het evaluatierapport wijzen erop dat onduidelijk was of ook een zienswijze moest worden uitgebracht als de rechtsbijstand het met het voornemen eens was. De toets wees uit dat het voor de IND mogelijk was om binnen de 48-uursprocedure voorafgaand aan de beschikking een voornemen te schrijven, met behulp van een standaard voornemenformulier. Wel lieten de motivering en het taalgebruik tijdens het experiment nog te wensen over. Voor zover zienswijzen werden ingediend, kwamen die vaak overeen met de schriftelijke zwaarwegende adviezen die onder de oude wet werden ingediend. Geconstateerd werd dat de voorgestelde termijn van drie uur voor het nabespreken van het rapport van het Nader Gehoor, het reageren op dit rapport en het

reageren op het voornemen voldoende was (Evaluatierapport 2^e fase EAUT-voornemenprocedure Aanmeldcentrum Rijsbergen, 2000). De regering concludeerde dan ook dat bij de getoetste werkwijze de voornemenprocedure goed inpasbaar was in de AC-procedure (Memorie van Antwoord, EK 26 732 & 26 975, nr. 5b; Nadere Memorie van Antwoord, EK 26 732 & 26 975, nr. 5d). Naar aanleiding van de uitvoeringstoets zijn de opleidingen binnen de IND aangepast om de IND-belismedewerkers te trainen in het bondig formuleren van het voornemen binnen de beschikbare tijd (interview).

Aanvankelijk wilde de IND al voor de invoering van de Vw 2000 met de voornemenprocedure beginnen, maar dit stuitte op verzet bij de rechtsbijstandverleners. Daardoor heeft men alleen parallel aan de echte procedure onder de oude wet een schaduwprocedure gevolgd om de voornemenprocedure uit te proberen. Vanaf half februari 2001 is men gestart met het opstellen van voornemens, die vanaf 1 april 2001 werden uitgebracht (interview, TK 27 557, nr. 3). Andere verbeteringen in het asielbeslisproces die in de eerdere ex-ante uitvoeringstoets van 1999 werden genoemd, zoals het voorbereiden van de vreemdeling op de voornemenprocedure door de IND en het laten invullen van een vragenlijst door de vreemdeling, zijn uiteindelijk in de praktijk niet ingevoerd. Bij de invoering van de Vw 2000 is de productienorm voor een asielbeslismedewerker opnieuw vastgesteld (interview).

Als gevolg van het afschaffen van de bezwaarfase en het instellen van de voornemenprocedure werd vooraf verwacht dat het werk voor de IND-Procesvertegenwoordiging zwaarder zou worden. Door het afschaffen van de bezwaarfase konden de IND-belismedewerkers eventuele eerder gemaakte fouten niet meer herstellen. Daardoor zou de Procesvertegenwoordiging dossiers aangeleverd krijgen waarin eventuele fouten van de IND niet gecorrigeerd waren, terwijl de PV voorheen dossiers aangeleverd kreeg nadat al twee IND-beslissingen waren genomen. Om die reden werd ook hier de productienorm bijgesteld (interview). Om deels dezelfde reden gebeurde dit ook bij de VK's (interview).

Met de Vw 2000 is de zogenoemde *ex-nunctoetsing* ingevoerd. Dit houdt in dat de rechter bij de vreemdelingenkamers feiten en omstandigheden ('nova') die zijn opgekomen na het besluit van de IND, meeneemt in de beslissing op een beroep dat tegen dit besluit is ingesteld door de vreemdeling. De rechter vraagt de (gemachtigde van de) minister om een reactie op de ingebrachte nova. Onder bepaalde omstandigheden kan de rechter ervan afzien om nova bij het beroep te betrekken. De *ex-nunctoetsing* zou een uitbreiding van werkzaamheden betekenen voor de vreemdelingenkamers, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat en de SRA-juristen en advocaten. Hiervoor bleken echter weinig voorbereidende activiteiten nodig, mede doordat de rechtsbijstand in het verleden ook wel nova inbracht, die soms ook door de rechter

werden meegenomen (interviews). Wel blijkt uit het jaarverslag van de Vreemdelingenkamers over 2000 dat met de Directie Rechtspleging van het Ministerie van Justitie is gesproken over bijstelling van de productienorm in verband met de nieuwe werkzaamheden voortvloeiend uit de Vw 2000.

De invoering van het *hoger beroep* in vreemdelingenzaken betekende een nieuw werkproces voor de ABRvS en ook voor de vreemdelingenkamers, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de SRA-juristen en advocaten en het COA. De ABRvS heeft met het oog op het rechtspreken in hoger beroep een nieuwe rechtsprekende kamer ingericht. Voor zover relevant zijn de nieuwe elementen van de Vw 2000 meegenomen bij het vaststellen van de werkprocessen van deze kamer (interview). Voor de VK's was van belang dat zij de rechtbankdossiers moesten gaan doorsturen naar de ABRvS (en dat deze ook weer bij de VK's terugkomen). De VK's en de ABRvS hebben hiervoor een convenant gesloten. Bij de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat zijn met het oog op het hoger beroep nieuwe modellen voor verweerschriften gemaakt (interviews). Binnen de stafafdeling van de IND-Procesvertegenwoordiging is voorts een aparte taakgroep ingesteld van juristen die sinds 1 april 2001 beoordelen in welke zaken het instellen van hoger beroep opportuun is. Daarnaast is een Jurisprudentie Analyse Centrum opgericht dat sinds de invoering van de Vw 2000 alle jurisprudentie van de Afdeling analyseert ten behoeve van de IND-Procesvertegenwoordiging en andere onderdelen van de IND (nagekomen informatie IND-PV). De SRA's en advocaten hebben eveneens hun werkwijze moeten aanpassen aan de termijnen en vormvereisten van het nieuwe hoger beroep (interviews). Bij het COA werd het werkproces terugkeer beïnvloed door de toevoeging van een nieuwe rechtsmiddelentermijn, waarin het werkproces terugkeer, waarbij de asielzoeker uit de opvang wordt verwijderd, nog niet kan starten (interview, zie hoofdstuk 3).

Het COA kreeg in 2000 te maken met een nieuw Stappenplan voor verwijdering van uitgeprocedeerde asielzoekers uit de opvang (Stappenplan 2000) (Jaarverslag over 2000). Daarbij werd de samenwerking met andere betrokken organisaties geïntensiveerd (interview). Met de invoering van de Vw 2000 werden de *meeromvattende beschikking* (de afwijzing van de asielaanvraag heeft van rechtswege tot gevolg dat de voorzieningen worden beëindigd en men Nederland moet verlaten, bij gebreke waarvan men kan worden uitgezet) en de *standaard vertrektermijn* (men dient Nederland binnen 28 dagen na de negatieve beslissing te verlaten) ingevoerd. Dit noopte tot een wijziging van de ketenbrede beschrijving voor het COA, de IND en de Vreemdelingendienst van het werkproces voor het beëindigen van de opvang onder de Vw 2000. Dit werkproces was op 1 april 2001 echter nog niet volledig beschreven, in verband met het feit

dat de aanpassingen in de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (Rva) pas eind maart bekend werden. Overigens werd deze Rva kort daarna alweer gewijzigd (zie Masmeyer, 2005). In juli 2001 is een 'Activiteitenbeschrijving terugkeer Vw 2000' verschenen, later gevolgd door handleidingen die beschrijven hoe COA-medewerkers dienen te handelen bij verwijdering uit de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die vallen onder verschillende stappenplannen of de Vw 2000. Volgens het COA is er de afgelopen jaren onduidelijkheid blijven bestaan over wie (COA, IND, VD) bij de beëindiging van de opvang nu precies wat doet, op grond van welke bevoegdheid (nagekomen informatie COA).

Ketenbrede informatievoorziening en afstemming

In de vorige paragraaf is gesteld dat het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet streefde naar meer onderlinge afstemming tussen de actoren. Lang voordat de Vw 2000 werd ingevoerd, bestonden al diverse overleggen tussen organisaties in het asielveld die direct met elkaar te maken hadden. Uit documenten van de VK's en de SRA's blijkt dat in de periode voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 in deze reeds bestaande overleggen met diverse actoren werd gesproken over de voorbereiding op de nieuwe vreemdelingenwet en over de gelijktijdige reorganisaties en uitbreidingen. Dit verliep niet altijd vlekkeloos. Zo ontstond discussie tussen de SRA's en de advocatuur over de plaats waar door de zelfstandige advocaten rechtsbijstand zou worden verleend na terugtrekking uit de Onderzoek- en Opvangcentra. Vanuit de advocatuur kwamen klachten over gebrek aan samenwerkingsbereidheid bij de IND (inventarisatie PNV van maart 2001). Naast bestaande overleggen werden bij gebleken knelpunten ook extra overleggen geïnitieerd, zoals met betrekking tot de krapte op de tolkenmarkt (zie hiervoor). In sommige overleggen zijn ook afspraken tussen organisaties gemaakt over onderlinge afstemming, zoals in het convenant tussen VK's en ABRvS.

Van de kant van het Ministerie van Justitie werd voor de invoering van de Vw 2000 een begin gemaakt met de ontwikkeling van instrumenten voor ketenbrede informatievoorziening. Bij de voorbereiding van de invoering van de Vw 2000 werd op verschillende momenten geconstateerd dat het daaraan ontbrak. Doordat organisaties verderop in de keten onvoldoende informatie hadden over de productie van organisaties eerder in de keten, hadden de laatsten te weinig inzicht in hun toekomstige werklast (denk bijvoorbeeld aan de positie in de keten van de VK's: hun werklast, namelijk het aantal beroepen tegen asielbeslissingen, hangt mede af van het aantal asielbeslissingen dat de IND neemt en van het percentage asielzoekers dat in beroep gaat). Dit werd volgens de regering onder meer veroorzaakt door de verschillende geautomatiseerde systemen die door verschillende organisaties werden gebruikt en de beperkte mogelijkheden om deze aan elkaar te koppelen (Memorie van Antwoord, EK 2000-2001 26 732 & 26 975, nr. 5b; zie ook Quirijnen en Sadée, 2000). Tijdens de

voorbereiding op de Vw 2000 is daarom gestart met de ontwikkeling van een gezamenlijk informatiesysteem. Men wilde dit echter niet gelijktijdig met de Vw 2000 invoeren, omdat daarvoor onvoldoende tijd restte en men dit een risico achtte voor de uitvoeringsorganisaties. Wel werd onderlinge afstemming tussen de organisaties gestimuleerd. Daarnaast werd een aparte projectorganisatie 'ketensturing' opgericht ter verbetering van de informatievoorziening binnen de asielketen (Nota, Memorie van Antwoord).

Acceptatie

Op grond van de interviews met managers van de betrokken organisaties kan worden gesteld dat de mate van acceptatie van de Vw 2000 in het asielveld in de aanloop naar de inwerkingtreding varieerde. De IND was ten tijde van de uitvoeringstoetsen kritisch, maar uiteindelijk wel positief over de nieuwe wet, voor wat betreft asiel (interview). Bij de sectie vreemdelingenrecht van het kantoor van de Landsadvocaat werd de Vw 2000 zeer positief ontvangen, ook omdat de voorzitter daarvan een belangrijke adviserende rol had gespeeld bij de totstandkoming van de wet (interview). Bij de ABRvS is de Vw 2000 in het algemeen ook goed bevallen. Wel zouden er zorgen hebben bestaan over het wegvallen van de bezwaarfase uit de asielprocedure, waarmee de volledige bestuurlijke heroverweging door de IND van de eigen eerste asielbeslissing zou verdwijnen (interview).

De rechters bij de VK's waren over een aantal elementen positief gestemd, maar veel van hen zouden minder gelukkig zijn geweest met 'de politieke constellatie rond de invoering van de wet', die met zich meebracht dat het verlagen van het aantal binnenkomende asielverzoeken tot doel van de wet werd 'verheven'. Hetzelfde geldt voor de druk die op de VK's werd uitgeoefend om net als de IND snel aan zaken onder de nieuwe wet te beginnen. Dit leverde weerstand op, gezien de onafhankelijke positie en taak van de rechtspraak. Wel werd beseft dat ook de snelheid waarmee zaken door de rechtspraak worden afgehandeld, kan worden beschouwd als onderdeel van de kwaliteit van de rechtspraak (interview).

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft verschillende adviezen uitgebracht aan de regering en de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer over het ontwerp-vreemdelingenwet en -besluit. Deze adviezen, uitgebracht door de adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Orde, waren zeer kritisch over de rechtswaarborgen voor de asielzoeker en de druk die door het verkorten van de termijnen zou ontstaan op de rechtshulp. De Orde heeft het overleg met de toenmalige staatssecretaris over het wetsvoorstel afgebroken omdat zij weinig invloed bleek te kunnen uitoefenen en het daarom als weinig zinvol ervoer (interview). Behalve vanuit de advocatuur kwam er kritiek van VWN, die ook advies had gegeven over het wetsontwerp. Hoewel VWN naar eigen zeggen wel enige invloed had kunnen uitoefenen, en gelukkig was met het standaard,

goede, voorzieningenpakket voor alle asielzoekers die een verblijfsvergunning zouden krijgen, bleef men over een aantal punten ontevreden. Dit betrof voor wat betreft de wettelijke instrumenten op gebied van asiel onder andere het besluitmoratorium en de meeromvattende beschikking (Jaarverslagen VWN over 2000 en 2001, interview).

Bij het COA hadden sommige medewerkers moeite met de nieuwe procedure voor uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers uit de COA-opvang. Sinds het Stappenplan 2000 en de voortzetting daarvan onder de Vw 2000 verzoekt het COA, naar aanleiding van een bericht van de IND dat een asielzoeker 'verwijderbaar' is geworden, aan de Vreemdelingendienst om de feitelijke ontruiming op zich te nemen en het COA hiervoor een datum door te geven. Hierdoor werd het COA nauwer betrokken bij ontruiming. Sommige medewerkers hadden en hebben moeite met deze toegenomen betrokkenheid (interview, nagekomen informatie COA).

2.1.3 Conclusie

In het kader van de voorbereiding op de invoering van de Vw 2000 zijn bij het Ministerie van Justitie en de organisaties in het asielveld vele activiteiten uitgevoerd. Deze hebben ertoe geleid dat op de ingangsdatum van de Vw 2000 aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle invoering was voldaan. Daarnaast bestonden ten tijde van de invoering van de Vw 2000 nog een aantal knelpunten. Deze hingen deels samen met het grote aantal asielaanvragen en de vele daaraan gerelateerde reorganisaties en uitbreidingen van organisaties in het asielveld in de periode voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000.

Voor wat betreft de materiële en personele randvoorwaarden kan worden opgemerkt dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden dat er in het veld financiële problemen zijn geweest als gevolg van de invoering van de nieuwe regelgeving. Aangezien de organisaties in het asielveld in de eerste jaren voor en na de invoering door de overheid werden gefinancierd voor een groter aantal asielaanvragen per jaar dan zich in werkelijkheid voordeed, mag worden aangenomen dat de financiële ruimte voor voorbereidings- en overgangskosten bij de betrokken organisaties voldoende was. Met betrekking tot de personele capaciteit dreigde zich wel een knelpunt voor te zullen doen. De toename van het aantal asielverzoeken en de uitbreiding van het aantal VK's en de reorganisaties bij de IND en het COA in het jaar voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet veroorzaakten een kettingreactie in het asielveld, waarbij de procesvertegenwoordigers en de rechtsbijstand, evenals de belangenbehartiging en de tolken moesten uitbreiden en/of reorganiseren. Daarnaast noopte de nieuwe wet zelf tot een uitbreiding bij de ABRvS. Dit alles leidde rond de invoeringsdatum tot een tekort aan tolken en een dreigend tekort aan juridisch personeel bij de VK's en de rechtsbijstand.

Aan de voorwaarde dat de medewerkers die met de nieuwe regelgeving moeten werken daarvan op tijd op de hoogte zijn, lijkt grotendeels voldaan te zijn. Zeker is dat bij of voor alle betrokken organisaties cursussen zijn georganiseerd. Door het late tijdstip waarop de definitieve regelgeving gepubliceerd werd, zijn de cursussen en trainingen bij veel organisaties echter pas kort voor of zelfs pas na de invoering van de nieuwe wet gegeven.

Een groot punt van zorg bij regering en parlement in de aanloop naar de invoering van de nieuwe wet betrof de werkvoorraden bij de IND en de VK's. Bij de IND werd uiteindelijk besloten om voor invoering van de nieuwe wet de voorraad asielbeslissingen in eerste aanleg terug te brengen tot normale werkvoorraden, en de oude bezwaarvoorraad (later) projectmatig weg te werken. Ten tijde van de invoering van de wet was echter nog steeds sprake van enige achterstand bij de IND in asielbeslissingen in eerste aanleg. Bij de VK's bestonden op dat moment nog grote werkvoorraden.

Een aantal nieuwe elementen van de Vw 2000 noopte tot aanpassing van werkprocessen bij bepaalde organisaties. De voornemenprocedure en het hoger beroep vergden de meeste voorbereidingen, omdat in beide gevallen sprake was van een geheel nieuw werkproces. De primaire uitvoerders, respectievelijk de IND en de ABRvS, voerden in dit kader de meeste voorbereidende activiteiten uit. Met betrekking tot het werkproces beëindiging opvangvoorzieningen moest de ketenbrede procesbeschrijving voor COA, IND en VD worden gewijzigd. Deze kwam door de late wijzigingen in de Rva pas na 1 april 2001 gereed. Andere organisaties zoals de rechtsbijstand pasten de inzet van hun capaciteit aan de nieuwe procedures aan. Daarnaast vond bij de betrokken instanties aanpassing van hun interne geautomatiseerde informatiesystemen plaats. Er was echter nog geen sprake van echte ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Wel bestonden diverse vaste en ad hoc overleggen tussen bepaalde partijen binnen de keten.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van nieuwe wetgeving is dat deze in voldoende mate wordt geaccepteerd door de organisaties die ermee moeten werken. De IND en de Landsadvocaat namen een positieve houding aan ten opzichte van de Vw 2000. Om de acceptatie van de nieuwe wet bij andere organisaties in het asielveld te bevorderen werden door het Project Nieuwe Vreemdelingenwet consultaties gehouden met en adviezen ingewonnen bij uitvoeringsorganisaties, de rechtsbijstand, de rechterlijke macht en vaste adviesorganen. Acceptatie van de nieuwe wet in het hele asielveld bleek echter een brug te ver: hoewel veel organisaties meepraatten en schriftelijke adviezen uitbrachten, kon of wilde het Ministerie van Justitie bij de totstandkoming van de regelgeving niet met alle belangen rekening houden. Met name de advocatuur en VWN bleven dan ook uitgesproken kritisch over het wetsontwerp.

Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was om de Vw 2000 per 1 januari 2001 in te voeren, is de invoeringsdatum uiteindelijk bepaald op 1 april 2001. Bij de oude invoeringsdatum had het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet zelf een aantal condities geformuleerd. Uit het voorgaande blijkt dat deze op 1 april 2001 nog niet allemaal waren vervuld. Toch concludeerde het team in maart 2001 dat het veld voldoende was voorbereid op invoering van de wet op 1 april 2001. De regering en de Tweede en Eerste Kamer hadden blijkens de wetsgeschiedenis ook hun zorgen, maar ook daar werd met invoering per 1 april 2001 ingestemd. De reden hiervoor was mogelijk dat verder uitstel van de invoering weer andere uitvoeringsproblemen met zich mee zou brengen. Ook kan het zijn dat verder uitstel politiek niet haalbaar was. In elk geval blijkt uit het voorgaande dat de keuze om de Vw 2000 per 1 april 2001 in te voeren niet zonder risico's was.

2.2 Ontwikkelingen sinds de invoering van de Vw 2000

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat het asielveld op een aantal punten wel maar op een aantal punten niet voldoende was voorbereid op de invoering van de Vw 2000. De vraag is dan ook of de gesignaleerde knelpunten snel na de invoering van de nieuwe wet konden worden opgelost en zo nee, of zij hierdoor een negatieve invloed uitoefen(d)en op het functioneren van de nieuwe regelgeving. Deze vraag wordt hieronder beantwoord, waarbij opnieuw aandacht voor de context waarbinnen de wet functioneert onontbeerlijk blijkt te zijn. Daarnaast besteden we in deze paragraaf aandacht aan ontwikkelingen in de wetgeving, het beleid en de jurisprudentie vanaf de invoering van de Vw 2000. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de (werking van de) Vw 2000 en blijken ook van groot belang voor de acceptatie in het veld van het asielbeleid in het algemeen, waar de Vw 2000 onderdeel van uitmaakt. De bestudeerde periode loopt tot 1 januari 2005. Zoals steeds in dit rapport blijven de ontwikkelingen met betrekking tot Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen buiten beschouwing.

2.2.1 Context

Daling aantal asielaanvragen

Uit een overzicht van Grütters (2003) en de rapportages aan de Tweede Kamer (de rapportages in het kader van het Groot Project 'Vorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000' en de reguliere Rapportages Vreemdelingenketen) blijkt dat het aantal asielverzoeken in Nederland vanaf eind 2000, en nog sterker vanaf eind 2001, begon te dalen. Het totaal aantal asielaanvragen in 2001 kwam uit op 32.579. Dit was aanmerkelijk lager dan het aantal van 50.000 asielaanvragen waarvan

in de ex-ante uitvoeringstoetsen was uitgegaan en ook lager dan de prognoses van 44.000 asielaanvragen in de Nadere Memorie van Antwoord (EK 26 732 & 26 975, nr. 5d) van oktober 2000. De daling van het jaarlijks aantal asielaanvragen zette de daaropvolgende jaren sterk door. Het aantal asielverzoeken in 2002 bedroeg 18.667, in 2003 13.402 en in 2004 9.782 (zie TK 19 637 nrs. 652, 849 en 911).

De voortgaande daling van het aantal asielverzoeken in Nederland is onderdeel van een trend in de hele geïndustrialiseerde wereld die na 2001 werd ingezet. In de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland was in 2002 al sprake van een daling van het aantal asielverzoeken ten opzichte van 2001 en deze trend zette daarna door. In Europa als geheel is vanaf 2003 sprake van een duidelijke daling (UNHCR, 2005). Binnen Europa daalde het aantal asielverzoeken in Nederland ten opzichte van de andere Europese landen: in 2001 nam Nederland de vierde positie in, terwijl Nederland half 2004 op de tiende plaats stond (zie TK 19 637 nrs. 652 en 911). Verklaringen voor de daling in het aantal asielverzoeken in de geïndustrialiseerde wereld liggen volgens de UNHCR zowel in ontwikkelingen in de landen van herkomst van asielzoekers als in de bestemmingslanden. Een belangrijke bijdrage aan de afname werd geleverd door de sterke daling van het aantal asielzoekers uit Afghanistan en Irak sinds 2001 respectievelijk 2002 (UNHCR, 2005).

Reorganisaties

In de vorige paragraaf is besproken hoe het asielveld zich voorbereidde op de Vw 2000 in een periode van diverse reorganisaties en uitbreidingen. Een aantal van de reorganisaties die voor de invoering van de Vw 2000 al in gang waren gezet, liep na 1 april 2001 nog door. Dit betreft de opzet van behandelkantoren bij de IND en de uitbreiding en reorganisatie van de IND-Procesvertegenwoordiging, de uitbreiding van het aantal en de capaciteit van de VK's, de clustering van regio's bij het COA en VWN en de terugtrekking van de rechtsbijstandverleners uit de voormalige Onderzoek- en Opvangcentra en verdere reorganisaties binnen de SRA's. De toegenomen werkdruk als gevolg van de uitbreiding van het aantal en de capaciteit van de vreemdelingenkamers en de invoering van de tiendagetoets vreemdelingenbewaring (onderdeel van de Vw 2000) leidde bij de IND-Procesvertegenwoordiging tot een grote personeelsuitbreiding in 2001 en 2002. Daarbij is men in 2001 omgeschakeld van een centrale organisatie met één kantoor naar een decentrale organisatie met één landelijk kantoor en drie regiokantoren (interviews, Jaarplan 2003). Voor wat betreft de rechtsbijstand berichtte de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in juli 2001 aan de Tweede Kamer (TK 19 637 & 27 557, nr. 599) dat vraag en aanbod van de rechtsbijstand op dat moment nog net met elkaar in evenwicht waren, maar met steeds smaller wordende marges. Het aanbod van rechtsbijstand was echter niet evenwichtig over het land verdeeld. De Raden voor rechtsbijstand probeerden door het nemen van een aantal maatregelen de druk op de rechtsbijstand in het noorden en

oosten van het land te verlichten en voerden overleg met de betrokken organisaties om te komen tot een structurele oplossing van dit probleem. In 2001 was sprake van een beperkte groei van de formatie bij de SRA's (Directieverslag SRA Amsterdam over 2001). Deze activiteiten en de daling van het aantal asielverzoeken leidden in het najaar van 2001 tot een vermindering van de spanning tussen vraag en aanbod (TK 19 637 & 27 557, nr. 618).

In 2002 en 2003 werd de uitbreiding van het aantal en de capaciteit van de nevenzittingsplaatsen van de vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag voortgezet totdat vanaf april 2003 (formeel) alle 19 rechtbanken een vreemdelingenkamer hadden en vreemdelingenzaken behandelden (interview, TK-stuk). Vanaf 1 januari 2001 was het Centraal Intakebureau Vreemdelingenzaken belast met het evenredig verdelen van vreemdelingenzaken over de diverse zittingsplaatsen. Na enige tijd werd besloten dat een aantal VK's geen AC-zaken en andere bewaringszaken zouden behandelen (Jaarverslagen over 2001-2003). Door de uitbreiding van het aantal zittingsplaatsen werd het steeds moeilijker om onderling inhoudelijke afstemming te organiseren in 'oude wet'-zaken, waarin geen hoger beroep open stond (interview). Een andere belangrijke ontwikkeling voor de rechtbanken was de oprichting per 1 januari 2002 van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad voor de Rechtspraak kreeg onder meer als taak om toezicht te houden op het gebied van de bedrijfsvoering en het financiële beheer van de rechtbanken. Tegelijkertijd met de instelling van de Raad voor de Rechtspraak werd het integraal management ingevoerd binnen de gerechten (www.rechtspraak.nl; Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak over 2002). Sinds begin 2004 is het Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers (weer) onderdeel van de sector bestuursrecht van de Haagse rechtbank. De functie van landelijk coördinator vreemdelingenkamers is per 1 februari 2004 opgeheven (interview).

De reorganisatie bij VWN werd in 2003 afgerond. Per 1 mei 2003 hebben de juristen van de SRA's de voorbereiding van asielzoekers op het Nader Gehoor in de normale asielprocedure van VWN overgenomen (Jaarverslag VWN over 2003). Het TVCN reorganiseerde in 2002 en 2003 (Jaarverslagen TVCN over 2002 en 2003).

Na 2003 vonden ook weer nieuwe reorganisaties plaats. Per 1 januari 2004 is de IND gaan werken in een nieuwe structuur, met vijf directies, als 'procesgestuurde organisatie'. In de oude structuur werden in principe alle werksoorten (asiel, regulier, terugkeer, naturalisatie) behandeld in elk van de vijf regio's. De procesvertegenwoordiging was georganiseerd als Gemeenschappelijk Centrum. In de nieuwe structuur werden vijf procesdirecties opgericht: asiel, regulier, terugkeer, naturalisatie en procesvertegenwoordiging. Onder de directie asiel kwamen onder meer de Aanmeldcentra en de units asiel-vervolg te vallen. De Nader Gehoren in het kader van de normale asielprocedure gingen plaatsvinden op het kantoor van deze laatste units (interview). Deze omwenteling

veroorzaakte een concentratie van asielwerkzaamheden in het oosten van het land, met directe gevolgen voor onder meer SRA Amsterdam (zie Eindverslag: jaarverslag 2002, 2003, verslag 2004 van SRA Noordoost-Nederland).

In 2003 is het COA gestart met de voorbereidingen voor een nieuwe reorganisatie: in de Terugkeernota van 21 november 2003 zette de minister haar plannen uiteen om te komen tot een nieuwe organisatie van de centrale opvang van asielzoekers. Na goedkeuring van deze nota door de Tweede Kamer heeft het COA een project gestart om deze plannen uit te werken, als onderdeel van een brede herijking van de opvang door het COA (TK 19 637, nr. 808; TK 29 800 VI, nr. 8; zie ook jaarverslag COA over 2003). Vanaf 1 januari 2005 worden asielzoekers opgevangen in twee typen centrale opvanglocaties: asielzoekerscentra gericht op oriëntatie en inburgering, voor asielzoekers die wachten op een beslissing van de IND op hun eerste asielaanvraag en voor asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen maar nog geen woning hebben gekregen; asielzoekerscentra gericht op terugkeer voor asielzoekers van wie het asielverzoek door de IND is afgewezen (in de normale asielprocedure, MK) en die in afwachting zijn van een beslissing op het beroep dat zij daartegen hebben ingesteld (zie TK 19 637, nr. 885). Deze nieuwe opvangstructuur staat los van het vertrekcentrum dat werd opgericht in Vlagtwedde, ter facilitering van het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers die hun eerste asielaanvraag hadden ingediend onder de oude vreemdelingenwet en geen verblijfsvergunning hadden gekregen in het kader van de Eenmalige regeling en de inherente afwijkingsbevoegdheid van de minister (antwoord op TK-vragen 28/5/04).

Ten aanzien van de tolken is het Ministerie van Justitie in 1998 gestart met een justitiebreed kwaliteitstraject naar aanleiding van enkele kritische rapporten van de Nationale Ombudsman over (het ontbreken van) kwaliteitsgaranties ten aanzien van justitietolken, waaronder IND-tolken. In het kader daarvan is een begin gemaakt met harmonisatie van de tolkenvergoedingen van de IND, de VK's en het TVCN. Daarnaast zou een justitiebreed tolkenregister worden opgezet met tolken die aan bepaalde kwaliteits- en integriteitseisen voldoen (interview IND). In 2003 verscheen het rapport 'Tolken en vertalers: aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel'. Naar aanleiding van dit rapport meldde het ministerie van Justitie in maart 2004 aan de Tweede Kamer dat alle organisaties die bij het TVCN door het Ministerie gesubsidieerde tolkendiensten afnamen, per 1 januari 2005 zelf verantwoordelijk zouden worden voor de kosten en de gekozen tolkenorganisatie, en dat de subsidieregeling voor TVCN per 31 december 2004 zou worden beëindigd.

Krimp

Als gevolg van de zich doorzettende daling van het aantal asielverzoeken moesten veel organisaties vanaf 2002 gaan krimpen. De financiering

die deze organisaties van de overheid krijgen, is namelijk in sterke mate afhankelijk van het aantal asielaanvragen dat wordt gedaan en het aantal asielzoekers dat moet worden opgevangen. De noodzaak tot krimp ontstond het eerst bij de organisaties die (ook) werken aan het begin van de asielketen: de IND-asielmedewerkers, de rechtsbijstandverleners, VWN, het COA en de tolken. De organisaties die betrokken zijn bij beroeps- en hogerberoepszaken zouden volgen als het afgenomen aantal asielverzoeken zich zou gaan vertalen in een kleiner aantal beroepszaken. Bij de IND heeft de afname van het aantal asielverzoeken in 2003 en 2004 geleid tot sluiting van een aantal behandelkantoren en twee van de vier Aanmeldcentra (Rijsbergen en Zevenaar). Het aantal medewerkers asiel werd sterk teruggebracht. Het overtollige personeel werd grotendeels ingezet op andere taken, met name op gebied van reguliere toelating. De ex-AC's gingen andere taken uitvoeren, maar zouden bij een stijgende instroom betrekkelijk snel weer kunnen worden teruggebracht tot AC's (interview). Mede in verband met de afname van het aantal asielzoekers werden vanaf 6 december 2004 in de aanmeldcentra de uren tussen 8.00 en 18.00 uur tot de procedures gerekend, waar dit voorheen de uren tussen 8.00 en 22.00 uur waren. Daarnaast werden in AC Ter Apel vanaf dat moment de uren in het weekend en op feestdagen niet meer tot de procedures gerekend (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire – WBV – 2004/67 Staatscourant 3 december 2004, nr. 234). Volgens de Justitiebegroting 2005 zal de formatie van de IND de komende jaren afnemen, onder meer als gevolg van een krimp van de Procesvertegenwoordiging in verband met de verwachte afname van het aantal asielgerelateerde beroepszaken (TK 29 800 VI, TK 29 800 VI, nr. 8). Als gevolg van de daling van het aantal op te vangen asielzoekers en de verlaging van het opvangbudget is het COA vanaf juli 2002 begonnen met het sluiten van een groot aantal opvanglocaties. Eerst werd een aantal Aanvullende Opvangcentra afgestoten, vervolgens werden Asielzoekerscentra (al dan niet vervroegd) gesloten. Op grond van prognoses van het aantal benodigde opvangplaatsen in 2004 en daarna, werd in 2003 besloten tot een versnelling van de krimp van het COA (diverse TK-stukken). In 2003 daalde het aantal opvangplaatsen met twintig procent. Het aantal clusters werd teruggebracht van 36 naar 12 en het aantal regio's van vijf naar drie naar twee (Jaarverslag COA over 2003, www.coa.nl). Terwijl de instroom in de centrale COA-opvang afnam, bleef de uitstroom van mensen die een verblijfsvergunning hadden gekregen naar gemeenten achter. Uit de kamerstukken blijkt dat de minister verschillende malen met de gemeenten heeft overlegd, maar dat de afgesproken data waarop de achterstanden zouden zijn ingelopen keer op keer niet werden gehaald. Eind 2004 gold dit nog steeds (zie TK 19 637, nr. 911). Hier kwam het achterblijven van verwijderingen van uitgeprocedeerde asielzoekers uit de opvang nog bij (zie b.v. Rapportage Vreemdelingenketen mei t/m augustus 2003). Dit laatste hield onder meer verband met weigeringen van

burgemeesters om toestemming te geven voor verwijderingen van uitgeprocedeerden uit de opvang (interview COA en diverse TK-stukken). Als gevolg van de daling van het aantal asielaanvragen en de sluiting van COA-centra moesten ook het landelijk kantoor en de regionale afdelingen van VWN vanaf 2003 gaan krimpen. Medewerkers die werkten in de voormalige Onderzoeks- en Opvangcentra werden ontslagen (Jaarverslag VWN over 2003).

Bij de SRA's werd eind 2002 een krimp van het personeelsbestand en verdere reorganisatie ingezet. In 2003 en 2004 werden de rechtsbijstandkantoren gesloten en werden de nabesprekingen met asielzoekers van het Nader Gehoor voortaan gehouden in het kantoor van de rechtsbijstandverlener (SRA of advocaat). Omdat de drie SRA's (Amsterdam, Den Bosch en Arnhem) elk te klein werden om levensvatbaar te kunnen zijn werd medio 2003 besloten tot een fusie. Per 1 januari 2005 gingen zij op in de Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland (SRAN) (SRA Amsterdam Directieverslag over 2002 en 2003, Eindverslag: jaarverslag 2002, 2003, verslag 2004 van SRA Noordoost-Nederland). De advocatuur had in 2003 nog voldoende werk als gevolg van de hoge productie bij de VK's. In het jaarverslag over 2003 waarschuwde de Nederlandse Orde van Advocaten echter dat advocaten die zich veel met asielrecht bezighielden hun werkterrein in de nabije toekomst zouden moeten verbreden. De Raden voor Rechtsbijstand zouden een subsidie voor omscholing verstrekken. Een doorn in het oog van de Orde was het voornemen van de Minister van Justitie om rechtsbijstand bij tweede of volgende asielaanvragen, waarbij geen sprake was van nieuwe feiten en omstandigheden die niet al in de beroepsfase hadden kunnen worden ingebracht, niet meer te laten vergoeden.

Ook de regering verwachtte dat de afname van het aantal asielverzoeken op iets langere termijn zou leiden tot een daling van het aantal asielgerelateerde beroepen en daarmee tot een krimp bij de VK's, de IND-Procesvertegenwoordiging en de rechtsbijstand. In de Justitiebegroting 2005 is dan ook te zien dat de budgetten voor de IND, het COA, de VK's en de rechtsbijstand tussen 2005 en 2009 zullen dalen (TK 29 800 VI). Ook VWN zal worden geconfronteerd met een verdere daling van de aan de instroom van asielzoekers gekoppelde subsidie van het ministerie van Justitie (zie o.a. TK 29 800 VI, nr. 8).

2.2.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de knelpunten

In de vorige paragraaf is gebleken dat ten tijde van de invoering van de Vw 2000 nog een knelpunt dreigde te ontstaan met betrekking tot de personele capaciteit bij diverse organisaties, de werkvoorraden bij de IND en de VK's en het gebrek aan afstemming en informatievoorziening binnen de keten. Hieronder worden de ontwikkelingen op genoemde terreinen na de invoering van de Vw 2000 besproken. Op het gesigna-

leerde gebrek aan acceptatie van de nieuwe regelgeving bij bepaalde organisaties wordt ingegaan in paragraaf 2.2.4. Dit gebeurt derhalve na de bespreking van de wijzigingen en ontwikkelingen in de wet, het beleid en de jurisprudentie in paragraaf 2.2.3, omdat die mede van invloed zijn op de mate van acceptatie.

Personeel

Rond de invoering van de Vw 2000 dreigde een tekort aan tolken en juridisch personeel bij de VK's en de rechtsbijstand te ontstaan. Toen het aantal asielverzoeken in de loop van 2001 bleef dalen, was er echter al snel geen sprake meer van een tekort aan tolken en bleek de vrees voor een tekort aan rechtsbijstandverleners als gevolg van de invoering van de voornemenprocedure ongegrond (interview IND). Los van de daling van het aantal asielverzoeken kreeg de ABRvS in de eerste periode na de invoering van de Vw 2000 te maken met een veel lager aantal hogerberoepszaken dan het Ministerie van Justitie had geprognoseerd. De lopende personeelsuitbreiding bij de juridische ondersteuning werd dan ook snel getemporeerd (interview). Waarschijnlijk mede hierdoor is de krapte op de arbeidsmarkt voor juridische functies minder groot geworden dan in de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 werd gevreesd (zie paragraaf 2.1.2).

Werkvoorraden

In de aanloop naar en op het moment van invoering van de Vw 2000 moesten nog omvangrijke werkvoorraden worden weggewerkt door de IND en de rechtbanken. Dit werd door de vaste Tweede Kamer-Commissie voor Justitie als belangrijk uitvoeringsrisico aangemerkt. Daarom wilde men naast de reguliere viermaandelijke Rapportages Vreemdelingenketen extra op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen in de werkvoorraden bij de IND en VK's, vanaf de laatste maanden voor invoering van de Vw 2000. De voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd aangewezen als *Groot Project*. De rapportages die in het kader van het Groot Project verschenen, gaven informatie over de ontwikkelingen in het aanbod, de productie, de voorraden en de doorlooptijden bij de betrokken organisaties, aan de hand van een aantal door de Tweede Kamer vastgestelde ijkpunten. Naar aanleiding van een kritische audit met betrekking tot de wijze waarop de gerapporteerde cijfers over de eerste vier maanden van 2001 tot stand waren gekomen, werden verbeteringen doorgevoerd, waarop in 2002 een positieve audit volgde met betrekking tot de cijfers over januari tot en met april 2002. In juni 2003 werd het eindrapport van het Groot Project uitgebracht (zie Eindrapportage Groot Project en aanbiedingsbrief, TK 27 557 & 19 637, nr. 15). Uit de rapportages blijken de onderstaande ontwikkelingen bij de IND, de VK's en de ABRvS.

In september 2002 haalde de *IND* de doelstelling om de voorraad bezwaarzaken oude wet terug te brengen tot minder dan tien procent van de oorspronkelijke omvang (Rapportages *Vreemdelingenketen en Groot Project*). De bezwaarvoorraad kon en kan echter nog niet worden teruggebracht tot nul, omdat de *VK's* nog bezig zijn hun voorraad oude beroepszaken weg te werken. Als de rechter zo'n zaak terugverwijst naar de *IND*, 'herleeft' de daaraan voorafgaande bezwaarzaak en moet daarin een nieuwe beslissing worden genomen. Eind 2004 bestond de totale asiel-bezwaarvoorraad uit bijna 4.300 procedures (zie TK 19 637, nr. 911). De voorraad asiel beslis-zaken was eind 2002 op het niveau van een normale werkvoorraad van ruim 10.000 (TK 27 557 & 19 637, nr. 15), maar steeg daarna geleidelijk tot ruim 16.400 procedures eind 2004 (TK 19 637, nr. 911).

Vanaf begin 2002 begon het aanbod en de voorraad van procedures voor verblijfsvergunningen regulier bij de *IND* te stijgen. Dit zette zich in de jaren daarna door. Dit was mede het gevolg van de overname door de *IND* van de reguliere toelatingstaken van de *Vreemdelingendiensten* tussen 1 april 2003 en 13 april 2004, waarbij ook de voorraden werden overgeheveld. Bij de conversie van de gegevensbestanden van de *Vreemdelingenpolitie* naar de *IND* traden bovendien ernstige automatiseringsproblemen op, waardoor problemen ontstonden bij onder meer de tijdige uitgifte van verblijfsdocumenten (diverse TK-stukken, o.a. TK 19 637, nr. 875). Om de werkvoorraden regulier weg te werken werden tussen september 2002 en september 2003 tussen 80 en 100 extra mensen ingezet op reguliere procedures (*Eindrapportage Groot Project*), afkomstig van asielunits (antwoord op kamervragen, interview). Na stelselmatige kritiek van de *Nationale Ombudsman* en een audit bij de *IND* besloot de minister in het najaar van 2004 tot een herstelproject en een onderzoek van de *Algemene Rekenkamer* naar de werkprocessen bij de *IND* (zie o.a. TK 19 637, nr. 843, 853). Hoewel er begin 2004 van uit was gegaan dat de werkvoorraden regulier bij de *IND* aan het eind van 2004 zouden zijn teruggebracht tot normale werkvoorraden, bleek dit niet reëel te zijn. Tijdens de behandeling van de *Justitiebegroting* in het najaar van 2004 sprak de regering de verwachting uit dat de werkvoorraad regulier in de loop van 2005 verder zou worden teruggebracht tot normaal niveau (TK 29 800 VI, nr. 8). De ontwikkelingen van eind 2004 ten aanzien van de zogenoemde 14/1-brieven (zie later in dit hoofdstuk) hebben echter een negatieve invloed op de snelheid waarmee deze voorraden kunnen worden weggewerkt (TK 19 637 & 29 537, nr. 910).

In de rapportages aan de *Tweede Kamer* is te zien dat de *Vreemdelingenkamers* nog tot eind 2002 te maken hadden met stijgende werkvoorraden asielzaken (zowel verzoeken voorlopige voorzieningen als bodemzaken). Dit gebeurde ondanks de capaciteitsuitbreiding en de daarmee gepaard gaande stijging van de productie die tegelijkertijd plaatsvond. Dit hield

verband met drie ontwikkelingen: de afhandeling van de oude bezwaarzaken door de IND; de stijging van het aantal AC-zaken als gevolg van de stijging van het AC-afdoeningspercentage door de IND en de stijging van het aantal vreemdelingenbewaringszaken als gevolg van het nieuwe stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontneming (de 'tiendagetoets' vreemdelingenbewaring). Ten aanzien van AC- en bewaringszaken was afgesproken dat zij voorrang zouden krijgen boven de andere asielzaken en reguliere zaken (waarbinnen de eerdergenoemde productieverdeling tussen oude en nieuwe wet was afgesproken). Door de stijging van het aantal AC- en bewaringszaken groeiden de werkvoorraden op de andere zaaksoorten (TK 27 557 & 19 637, nr. 15). Deze achterstanden waren onverenigbaar met het doel 'verkorting van procedures'. Bovendien werd als gevolg van een geplande intensivering van het vreemdelingentoezicht nog een stijging van het aantal bewaringszaken verwacht (Memorie van Toelichting, TK 28 749, nr. 3). Om het grote beslag van bewaringszaken op de capaciteit van de VK's (eind 2002 circa 40 %) terug te brengen werd aan de Tweede Kamer een wetswijziging voorgesteld,¹⁸ die het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen weer in lijn zou brengen met de situatie voor de invoering van de Vw 2000 (Memorie van Toelichting, TK 28 749, nr. 3). Het wetsvoorstel werd ingediend in december 2002, maar het duurde nog tot 1 september 2004 voordat de wijziging van kracht werd. Vanaf begin 2003 begonnen de werkvoorraden asielberoep en voorlopige voorzieningen bij de VK's af te nemen als gevolg van de capaciteitsuitbreiding en afnemend aanbod. Het aantal bewaringszaken bleef echter onverminderd hoog, en bleef volgens de rapportages een onevenredig groot deel van de capaciteit van de VK's in beslag nemen (Rapportages Vreemdelingenketen en Groot Project). In de laatste maanden van 2004 was wel sprake van een daling van het aantal bewaringszaken, maar het was nog onduidelijk of deze aan het gewijzigde stelsel van rechterlijke toetsing kon worden toegeschreven (TK 19 637, nr. 911).

Het aanbod van hogerberoepszaken bij de *ABRvS* bleef in de eerste periode na de invoering van de Vw 2000 sterk achter bij de verwachtingen. In 2001 werden 494 zaken (exclusief verzoeken om voorlopige voorzieningen) ingediend in plaats van de verwachte 3.280 (Jaarverslag Raad van State over 2001). Ook de Staatssecretaris van Justitie stelde aanvankelijk slechts weinig hoger beroep in. Eén van de oorzaken van het feit dat er aanvankelijk veel minder hoger beroepen waren dan verwacht, was mogelijk de onbekendheid bij rechtsbijstandverleners met het grievenstelsel

¹⁸ Overigens was een motie van dezelfde strekking van Tweede Kamer-lid Wijn in het voorjaar van 2002 door de Tweede Kamer verworpen (zie TK 27 557, nr. 10). De Staatssecretaris van Justitie rekende toen voor dat afschaffen of temporiseren van de tiendagetoets slechts tot een zeer beperkte reductie van het aantal onderzoeken ter zitting bij de rechtbank zou leiden (TK 27 557, nr. 12).

en de vormvereisten (interviews ABRvS en SRA). Van de zijde van de minister is aanvankelijk een terughoudend appèlbeleid gevoerd, waarbij men alleen hoger beroep instelde met betrekking tot zaakoverschrijdende beslissingen (nagekomen informatie IND en Landsadvocaat).

In 2002 kwamen 1.855 hoofdzaken binnen in plaats van de door het Ministerie van Justitie verwachte aantal van 6.775 zaken. In 2003 draaide de situatie zich om en werden meer zaken ingediend dan was voorspeld, namelijk 3.838 in plaats van 2.668 (Jaarverslagen Raad van State over 2002 en 2003). Dit is volgens de directeur bestuursrechtspraak binnen de bestaande formatie opgelost door medewerkers van andere rechtsprekende kamers (mede) in te zetten voor de ondersteuning van kamer 4. Eén van de gevolgen van de ondercapaciteit was volgens hem dat men meer geneigd was om zaken zonder zitting af te doen en uitspraken in zaken waarin de ABRvS haar beslissingen dient te motiveren (alleen als het hoger beroep gegrond is), kort te motiveren, om de doorlooptijden in de hand te houden (interview). In 2004 steeg het aanbod hogerberoepszaken verder tot 5.120 zaken (Jaarverslag Raad van State over 2004). Dit aantal bleef nog steeds sterk achter bij het aantal van 14.200 hogerberoepszaken dat als een van de kwantitatieve uitgangspunten was gehanteerd bij de ex-ante uitvoeringstoets van 1999.

Ook het aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen bleef tussen 2001 en 2004 achter bij de verwachtingen. Eén van de mogelijke verklaringen was dat van de ingediende vovo's een groot deel door de ABRvS werd afgewezen, omdat in haar ogen spoedeisend belang onvoldoende was aangetoond als geen concrete uitzettingsdatum bekend was (interviews ABRvS en SRA).

De overgrote meerderheid van de afgedane zaken (zowel hoofdzaken als verzoeken om voorlopige voorzieningen) werd in alle jaren zonder zitting behandeld (Jaarverslagen Raad van State over 2002, 2003 en 2004). Intussen werd het aantal fte sterk uitgebreid (interview). Uit de rapportages aan de Tweede Kamer tot eind 2004 blijkt dat de ABRvS er vrij goed in slaagde om het aanbod van hogerberoepszaken en bewaringszaken asiel te laten bijhouden door de productie, zodat geen achterstanden zijn ontstaan. De stijging in 2002 en 2003 van het aantal hogerberoepszaken asiel (onder meer als gevolg van de verhoogde productie bij de VK's) vertaalde zich wel in een oplopende gemiddelde doorlooptijd voor deze zaken (TK 19 637, nrs. 731, 805). De hoge productie bij de VK's zorgde tot en met augustus 2004 voor een toename in het aantal hoger beroepen asiel (TK 19 637, nr. 875), in de laatste maanden van 2004 was sprake van een daling van het aanbod bij de ABRvS (TK 19 637, nr. 911).

DG Vw 2000 en Project Coördinatie Vreemdelingenketen

Bij de voorbereiding vanuit het Ministerie van Justitie van de invoering van de Vw 2000 was geconstateerd dat het in de vreemdelingenketen ontbrak aan voldoende onderlinge afstemming en mogelijkheden voor

ketensturing. Om hierin verbeteringen aan te brengen besloot men tot het instellen van een tijdelijk Directoraat-Generaal Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie. Per 1 september 2001 werd de hoofd directeur van de IND tevens DG Vw 2000. Deze kreeg als taak om organisatorische en procesmatige verbeteringen in de vreemdelingenketen voor te stellen en uit te (laten) voeren (Plan van Aanpak DG Vw 2000, p. 4). Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) werd opgericht ter ondersteuning en uitvoering van de verschillende taken van de nieuwe DG. PCV werd per 1 oktober 2001 officieel ingesteld.

In het Plan van Aanpak DG Vw 2000 waren de volgende doelstellingen geformuleerd:

- 1 een geïmplementeerde en goed functionerende overleg- en besluitvormingsstructuur in de vreemdelingenketen, gericht op ketensturing;
- 2 een set van ken- en stuurgetallen die de basis konden vormen voor reguliere ketensturing;
- 3 verbeterde samenwerking tussen de 'ketenpartners', op het gebied van werkprocessen, productieplanningen en informatie-uitwisseling;
- 4 de afronding van het Groot Project 'Voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000', dat zich richtte op een meer efficiënte en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid;
- 5 resultaten op het gebied van de keteninformatisering;
- 6 inrichting van een organisatie- en procesinfrastructuur die een ketenbrede uitvoering van de nieuwe wet en het terugkeerbeleid mogelijk maakt;
- 7 een protocol ten behoeve van de overdracht van projectresultaten met een structureel karakter aan de staande organisatie.

(Plan van Aanpak DG Vw 2000, p. 12)

De DG Vw2000 kreeg geen formele bevoegdheden ten opzichte van de organisaties in de vreemdelingenketen en diende zijn taken uit te voeren door middel van 'samenwerking, overleg en het initiëren van besluitvorming' (Plan van Aanpak, p. 7). PCV coördineerde de werkzaamheden binnen vier clusters, te weten 'Vertrek en Terugkeer', 'Keteninformatisering', 'Ketenanalyse- en onderzoek' en 'Overige projecten'. Binnen deze clusters waren diverse deelprojecten en werkgroepen actief die onderwerpen uitwerkten en de besluitvorming in de zogenoemde Coördinatiegroep Vreemdelingenketen voorbereidden. Uitgangspunt was dat daarbij zoveel mogelijk alle partijen uit de keten betrokken waren (Plan van Aanpak DG Vw 2000).

Het DG-schap Vw 2000 liep af op 1 april 2003. Het Eindrapport project DG Vw 2000 van april 2003 stelde vast dat het was gelukt om een goed functionerende overleg- en besluitvormingsstructuur in de vreemdelingenketen te creëren, waarbij wel werd opgemerkt dat zowel de coördinatie tussen als binnen de ketenorganisaties een punt van zorg bleef. Ten behoeve van de ketensturing waren ketenbrede werkprocessen beschreven en

een Basisrekenmodel opgezet, waarmee ketenbrede prognoses konden worden gemaakt. Verder was conform de doelstelling het Groot Project afgerond, de Basisvoorziening Vreemdelingen (zie onder) gecreëerd en waren diverse projecten uitgevoerd op gebied van het terugkeerbeleid. In het voorjaar van 2003 werd PCV onder de verantwoordelijkheid gebracht van de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie. PCV werd vervolgens omgevormd tot de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, die per 1 januari 2004 van start ging (interview).

Ketenbrede informatievoorziening

De taak van de eerder genoemde projectorganisatie 'ketensturing' werd in 2001 opgedragen aan PCV. Onder het PCV-cluster 'keteninformatisering' vielen volgens het Plan van Aanpak DG Vw 2000 projecten op gebied van onder meer keteninformatie-architectuur, unieke identificatie en labeling van vreemdelingen, informatie-uitwisseling tussen organisaties en de technische infrastructuur daarvoor in termen van technieken en beveiliging voor gegevensuitwisseling tussen organisaties. Het cluster 'ketenanalyse- en onderzoek' verzorgde onder meer de ketenbrede rapportages ten behoeve van de betrokken organisaties en de Tweede Kamer en de ontwikkeling van een ketenbreed rekenmodel (Plan van Aanpak). Dit leidde tot het zogenoemde Basisrekenmodel, waarin de productie- en doorstroomgegevens van de betrokken organisaties werden opgenomen, en aan de hand waarvan prognoses werden opgesteld. Eén van de problemen die men ontmoette bij de ontwikkeling hiervan was dat verschillende organisaties met verschillende eenheden en definities werkten. Zo was bij de IND het aantal asielbeslissingen gelijk aan het aantal bijbehorende personen, terwijl de rechtbanken en de ABRvS beroepszaken telden, waarbij één zaak meerdere personen kon betreffen. Een ander probleem betrof de labeling van rechtbankzaken als vallend onder de oude wet en de nieuwe wet. In de loop van 2002 bleek dat een aantal zaken verkeerd gelabeld was, zodat de cijfers onbetrouwbaar waren en moesten worden herzien. Hierdoor konden geen betrouwbare voorspellingen worden gedaan van het aantal te verwachten hogerberoepszaken bij de ABRvS (informatie PCV, interviews LSVK en ABRvS; zie ook jaarverslagen Raad van State 2001-2003).

Voorts is de zogenoemde Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) ontwikkeld, waarin persoonsgegevens zijn opgenomen van alle in Nederland verblijvende vreemdelingen. De BVV is in juni 2003 operationeel geworden. Eerst zijn de VD en de IND op de BVV aangesloten (Rapportages Vreemdelingenketen en Groot Project). In het voorjaar van 2004 zijn achtereenvolgens het COA, de Vreemdelingenkamers en de Koninklijke Marechaussee aangesloten op de BVV. Voorts kregen alle gemeenten de mogelijkheid om gegevens op te zoeken met behulp van een inkijsmodule. In december 2004 is de Raad voor de Rechtsbijstand aangesloten.

In 2005 is onder andere de ABRvS aangesloten op de BVV (nagekomen informatie SCV).

Afstemming en ketencoördinatie

In de vorige paragraaf hebben we geconcludeerd dat in de aanloop naar de Vw 2000 en rond de invoering daarvan al diverse overleggen plaatsvonden tussen de actoren in het asielveld. Dit zette zich na 1 april 2001 gewoon voort, ook los van de initiatieven van PCV. Uit de jaarverslagen en interviews met managers van de organisaties in het asielveld blijkt dat tussen alle actoren op verschillende niveaus (landelijk, regionaal, lokaal) regelmatig onderling overleg plaatsvond, in vaste of wisselende samenstelling en al dan niet ad hoc. Op landelijk niveau betrof dit onder meer overleg tussen de IND, de VK's, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de Nederlandse Orde van Advocaten, de SRA's en de ABRvS.

In het eerste jaar na de invoering van de Vw 2000 is regelmatig inhoudelijk overleg gevoerd over het overgangsrecht, met juristen van Justitie, de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat (interview Landsadvocaat). Andere gespreksonderwerpen binnen de keten waren bijvoorbeeld de termijnen voor rechtsbijstand in de AC- en de normale asielprocedure, de planning van tolkendiensten, het verkorten van de doorlooptijden van beroepsprocedures en de taakverdeling bij verwijderingen van asielzoekers uit de opvang. Naast situaties van zeer goede onderlinge samenwerking ontstonden soms ook conflicten, zoals die tussen de Raden voor rechtsbijstand, de advocatuur en het Ministerie van Justitie over de verlaging van de vergoedingen voor rechtsbijstand¹⁹ (diverse interviews en jaarverslagen). Daarnaast bleek de advocatuur moeite te hebben met de wijze waarop zij meende dat de SRA's het rechtsbijstandswerk verdeelden tussen de SRA-juristen en advocaten, in een periode waarin er steeds minder werk te verdelen viel. Om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan namen de Raden voor rechtsbijstand in 2003 de werkverdelingsfunctie van de SRA's over (Eindverslag: jaarverslag 2002, 2003, verslag 2004 van SRA Noordoost-Nederland). In 2004 volgde overleg tussen de advocatuur en de Raden, omdat de laatste het beschikbare werk eerst aan de SRA-juristen leken toe te bedelen (interview Nederlandse Orde van Advocaten). SRA Noordoost-Nederland stelt in haar eindverslag van 2004 dat zich in de relatie tussen de SRA enerzijds en de advocatuur en VWN anderzijds spanningen voordoen als gevolg van het feit dat de SRA vaak ketengericht handelt, bijvoorbeeld om in samenwerking met de IND de doorlooptijden te verlagen, terwijl dit haaks kan staan op 'het actor gericht denken van de advocaat, met name daar waar het de individuele belangen van de cliënt lijkt te schaden'

¹⁹ Per 3 april 2002 werd het gewijzigde Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 van kracht (TK 2001-2001, 19 637 & 27 557, nr. 675).

(Eindverslag: jaarverslag 2002, 2003, verslag 2004 van SRA Noordoost-Nederland, p. 7).

Vanuit dezelfde SRA is opgemerkt dat op lokaal niveau de contacten tussen de organisaties die voorheen allemaal in de Onderzoeks- en Opvangcentra werkten zijn verwaterd, sinds de meeste organisaties in andere, verschillende kantoren hun werk zijn gaan doen. Voorts zijn er aanwijzingen dat het overleg tussen de juristen van de SRA's en de IND-medewerkers in de AC's moeizamer is geworden (interviews SRA en VWN). Vanuit het COA is aangegeven dat sinds de Vw 2000 de lokale samenwerking op gebied van terugkeer juist verder is verbeterd (zie ook jaarverslag IND over 2002).

Het PCV, later SCV, zette het reeds bestaande landelijke overleg van de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen voort. Van de organisaties die in dit rapport worden meegenomen, werd aan dit overleg deelgenomen door de IND, het COA, het Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers, de Raad voor de Rechtspraak en de ABRvS, naast PCV/SCV zelf en vertegenwoordigers van onder andere het Ministerie van Justitie. Inmiddels neemt ook de Directie Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie deel (nagekomen informatie SCV). In dit overleg vond besluitvorming plaats over voorstellen met betrekking tot het verbeteren van het functioneren van de vreemdelingenketen (Plan van Aanpak DG Vw 2000). Ook organiseerde men onder andere de stuurgroep keteninformatie. Daarnaast werden vooral de directe uitvoeringsorganisaties bij diverse projecten betrokken. De advocatuur heeft weinig deelgenomen aan door PCV/SCV georganiseerde overleggen, ondanks uitnodigingen daartoe (interview Nederlandse Orde van Advocaten, nagekomen informatie SCV). Volgens de directie van PCV en later SCV is bij veel van de betrokken organisaties een cultuuromslag nodig geweest om ketenbreed te leren denken. PCV heeft geprobeerd te stimuleren dat men zich meer bewust werd van de onderlinge afhankelijkheden binnen de vreemdelingenketen. Interne besluiten bij de ene organisatie kunnen van invloed zijn op de andere organisaties. Dit besef begon volgens de respondenten in de loop der tijd steeds beter door te dringen. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de organisaties hun jaarplanningen op elkaar zijn gaan afstemmen, waar het gaat om de gestelde prioriteiten en productiedoelen. Ook begon men in de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen met het vaststellen van meerjarige productieplanningen. Een lastig punt is wel steeds gebleven dat de eigen belangen van organisaties soms botsten met 'ketenbelangen' (interview). Vanuit het Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers is waardering uitgesproken voor het Basisrekenmodel, dat voor meer betrouwbare productieaantallen en prognoses heeft gezorgd (interview). De ABRvS kampte echter nog tot in 2004 met een gebrek aan realistische prognoses vanuit dit model van het aantal te verwachten hogerberoepszaken (interview).

2.2.3 *Ontwikkelingen in wet, beleid en jurisprudentie*

Behalve bovengenoemde ontwikkelingen in de context, zoals de daling van het aantal asielverzoeken, en ontwikkelingen binnen en tussen de organisaties in het asielveld, hebben zich in de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in de beleidsmatige en juridische context waarbinnen de organisaties met de Vw 2000 moeten werken. Het gaat hier om wetswijzigingen, implementatie van Europese regelgeving, beleidsmaatregelen en jurisprudentie van de ABRvS. In het navolgende gaan wij hierop in, waarbij wij ons beperken tot de hoofdlijnen. Voor een bespreking van de (wijzigingen in de) relevante artikelen in de Vw, Vb en Vc 2000 met betrekking tot de nieuwe wettelijke instrumenten van de Vw 2000, evenals voor de jurisprudentie van de Afdeling terzake, verwijzen wij naar hoofdstuk 3.

Wetswijzigingen

De Vw 2000 en enkele wijzigingen daarin (Veegwet I) werden op 1 april 2001 ingevoerd. Daarin zijn ook bepalingen opgenomen met betrekking tot het overgangsrecht. Dit overgangsrecht, evenals de omzettingen van oude naar nieuwe asielstatussen, leverde nog een tijd lang onduidelijkheden en problemen op. Voor veel organisaties was en is het lastig om met twee wetten en meerdere terugkeerregimes naast elkaar te moeten werken (interviews en jaarverslagen diverse organisaties). Deze situatie zal voortduren zolang de voorraad oude zaken nog niet helemaal is weggewerkt. Na 1 april 2001 is de Vw 2000 in 2001 en 2003 gewijzigd om de groep die valt onder de definitie van ‘gemeenschapsonderdanen’ uit te breiden. In oktober 2002 stuurde de regering een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer waarmee men enkele technische correcties wilde aanbrengen in de Vw 2000, naar aanleiding van de ervaringen die tot dan toe waren opgedaan met de Vw 2000 (Nota naar aanleiding van het Verslag, TK 28 630, nr. 5). De wet, die bekend werd als Veegwet II, regelde onder andere dat het asielprocesrecht van toepassing werd wanneer de vreemdeling op wilde komen tegen het niet ambtshalve verlenen van een reguliere verblijfsvergunning. Ook werd met de wetswijziging sprongberoep bij de ABRvS tegen de instelling van een vertrekmoratorium mogelijk. De Veegwet II trad in werking op 1 september 2003 (diverse TK-stukken). Eind 2003 werd een wetswijziging van kracht met betrekking tot het inwinnen van advies bij de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Als gevolg van de gewijzigde taak van deze commissie in de Vw 2000 (waarbij de nadruk verschoof van advisering in individuele vreemdelingenzaken naar algemene beleidsadviesing) en het verlies aan personeel als gevolg daarvan, was zij niet meer in staat om de IND te adviseren in de vele nog te behandelen bezwaarzaken die nog onder de oude wet vielen. Daarom werd de wet zodanig gewijzigd dat de ACVZ alleen nog betrokken zou worden bij een klein aantal specifieke vreemdelingenzaken (zie TK 28 267, nr. 6).

Zoals hierboven is genoemd, leidde het onevenredig grote capaciteitsbeslag bij de VK's, veroorzaakt door de wijze waarop het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen in de Vw 2000 was vormgegeven, tot wijziging van die wet. Doel van de wijziging was het aandeel bewaringszaken in het werkaanbod van de VK's omlaag te brengen, zodat normale werkvoorraden zouden kunnen ontstaan op de andere zaaksoorten. Diverse organisatorische maatregelen waren bestudeerd als alternatief voor een wetswijziging, maar die boden volgens de regering geen oplossing (Nota naar aanleiding van het verslag, TK 28 749, nr. 5). Hoewel verschillende organisaties, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten en VWN, hadden geadviseerd een kortere termijn voor de eerste kennisgeving van de vrijheidsontneming te introduceren dan 28 dagen (namelijk 14 dagen, zie TK 28 749, nr. 4) werd deze termijn weer op 28 dagen gesteld. De stelling dat de capaciteitsproblemen bij de VK's van tijdelijke aard zouden zijn gezien het verminderde aantal asielverzoeken en de uitbreiding van de capaciteit van de VK's werd door de regering tegengesproken in de Nota naar aanleiding van het Verslag. Daarbij werd gewezen op de verwachte intensivering van het vreemdelingentoezicht, waardoor meer inbewaringstellingen en beroepen daartegen te verwachten waren. Ook wees men op de voorziene afbouw van capaciteit als gevolg van de dalende instroom van nieuwe zaken. Zodoende zouden de VK's nog steeds een onevenredig groot deel van hun capaciteit kwijt zijn aan de behandeling van bewaringszaken, waardoor achterstanden in gewone beroepsprocedures zouden blijven bestaan. De wetswijziging werd op 1 september 2004 van kracht. Met ingang van dezelfde datum werd de maximale duur van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd verlengd van drie naar vijf jaar. Ook werd de uitzondering op de hoofdregel aangaande de ingangsdatum van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, welke gold voor vergunningen die werden verleend na afloop van een besluitmoratorium, geschrapt. Hieronder komen de wetswijzigingen aan bod die het gevolg zijn van implementatie van Europese regelgeving.

Implementatie van Europese regelgeving

In Europees verband wordt al enige jaren gestreefd naar de ontwikkeling van een Europees asielbeleid. In de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 heeft dit echter nog niet veel invloed gehad op de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Wel zijn enkele richtlijnen van de Raad van de Europese Unie geïmplementeerd. Bij de wetswijziging van 1 september 2003 (Veegwet II) is de Vreemdelingenwet 2000 aangepast aan de 'Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend' (343/2003) (de zogenoemde Dublin-verordening). Dit had tot gevolg dat het beroep in Dublin-zaken geen schorsende

werking meer had (zie TK 28 630, nr. 7). Per 15 september 2004 werd de Vw 2000 aangepast aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie, die betrekking heeft op vervoersondernemingen die een vreemdeling naar Nederland hebben gebracht. Eind 2004 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen ter implementatie van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende 'minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen'. Hiermee wordt de instelling van een besluit- en vertrekmoratorium mogelijk voor personen die op grond van een besluit van de Raad van de Europese Unie tijdelijke bescherming genieten. De wetwijziging is op 15 februari 2005 in werking getreden. Op 5 februari 2005 is de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 in werking getreden. Een aantal wijzigingen die daarmee zijn doorgevoerd, houden verband met de richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers (Staatscourant 3 februari 2005, nr. 24). Deels in november 2004 en deels in februar 2005 is een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in werking getreden in verband met de implementatie van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde). In 2005 dient tevens de richtlijn met betrekking tot de wederzijdse ondersteuning van lidstaten bij verwijdering van personen vanuit de ene lidstaat via een transitluchthaven naar een andere lidstaat te worden geïmplementeerd (TK 29 800 VI). Op 29 april 2004 heeft de Raad van de Europese Unie richtlijn 2004/83/EG aangenomen, ook wel aangeduid als de 'definitierichtlijn' (Spijkerboer & Vermeulen, 2005). Deze richtlijn heeft betrekking op minimumnormen voor het bepalen wie internationale bescherming nodig hebben als vluchteling of om andere redenen, en moet voor 10 oktober 2006 in de lidstaten geïmplementeerd zijn (Official Journal of the European Union, 30/09/04, L 304/23). Verwacht wordt dat de Raad in 2005 een richtlijn zal aannemen die minimumnormen stelt voor de asielprocedure, de zogenoemde 'procedurerichtlijn' (Spijkerboer & Vermeulen, 2005). Het voorgaande betekent dat de Europese regelgeving tot 1 januari 2005 nog weinig invloed op de Nederlandse regelgeving heeft gehad, maar dat dit de komende jaren zal gaan veranderen.

Beleidsmaatregelen

Behalve wetwijzigingen zijn in de jaren na de invoering van de Vw 2000 verschillende beleidsmaatregelen doorgevoerd. Een aantal daarvan was van grote invloed op het werkaanbod en de werkverdeling bij de organisaties in het asielveld. Zo leidde onder meer de afschaffing van het categoriaal beleid voor een aantal herkomstlanden in 2002 tot een

groter aantal asielverzoeken dat werd afgewezen in de Aanmeldcentra (zie hierna). Ook was bijvoorbeeld van belang dat voor bepaalde herkomstlanden besluit- en/of vertrekmoratoria werden ingesteld, verlengd en weer opgeheven (diverse TK-stukken, zie verder hoofdstuk 3) en dat het driejarenbeleid²⁰ per 1 januari 2003 werd afgeschaft (Staatsblad 2003, 364).

De uitspraken van toenmalig Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn op een manifestatie van VWN van 14 januari 2003 over 'schrijnende gevallen' onder langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen, die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor een verblijfsvergunning, leidde tot een groot aantal verzoeken om hiervoor in aanmerking te komen (TK 19 637, nr. 712). De Tweede Kamer nam daarna twee enigszins verschillende moties aan waarin de minister werd gevraagd een verblijfsvergunning te verlenen aan asielzoekers die al vele jaren wachtten op een definitieve beslissing op hun asielaanvraag. De motie-Varela verzocht in dit verband om een algemene regeling waarbij asielzoekers die aan bepaalde criteria zouden voldoen een verblijfsvergunning zouden krijgen. Onder de nieuw aangetreden minister Verdonk werd vervolgens een zogenoemde Eenmalige Regeling ontworpen voor asielzoekers die minstens vijf jaar in afwachting waren van uitsluitel over hun eerste asielverzoek. Deze ontwikkelingen dwongen het asielveld tot diverse maatregelen. De IND voerde een ambtshalve toets uit op circa 5.800 dossiers van asielzoekers die mogelijk aan de criteria van de Eenmalige Regeling zouden voldoen. Dit heeft geleid tot het verlenen van 2.097 verblijfsvergunningen in het kader van de Eenmalige Regeling. Daarnaast diende men te beslissen over de duizenden binnengekomen brieven, waaronder beroepen op de Eenmalige Regeling en verzoeken om te worden beschouwd als 'schrijnend' geval (de zogenoemde '14/1-brieven') (diverse TK-stukken, nagekomen informatie IND). Daar kwam in hetzelfde jaar nog een beperkt aantal te beoordelen dossiers van asielzoekers uit Srebrenica (Bosnië) bij, die waren aangedragen door het Comité Stari Most. Ten aanzien van personen die mogelijk een verblijfsvergunning zouden krijgen ingevolge het schrijven van een 14/1-brief of de uitvoering van de motie-Varela mochten geen 'onomkeerbare' stappen worden gezet. Dit betekende voor de VK's opschorting van rechterlijke beslissingen (diverse TK-stukken) en voor het COA dat deze mensen in de opvang bleven, evenals degenen die onder de Stari Most-regeling vielen (nagekomen informatie COA). De IND heeft eind 2003 de uitvoering van de Eenmalige Regeling afgerond (Rapportages Vreemdelingenketen). Daarna is een project Terugkeer in het leven geroepen om het vertrek te faciliteren van degenen die onder de oude vreemdelingenwet waren ingestroomd maar geen verblijfsvergunning hadden gekregen (maximaal

20 Dit beleid hield in dat onder omstandigheden een verblijfsvergunning werd verleend aan vreemdelingen die niet binnen drie jaar een beslissing op hun verzoek om een verblijfsvergunning hadden gekregen.

26.000, want deels nog in procedure). In dat kader werd eind juli 2004 het eerste vertrekcentrum voor deze groep geopend in Vlagtwedde. In het kader van haar discretionaire bevoegdheid heeft de minister later nog een aantal verblijfsvergunningen verleend (diverse TK-stukken).²¹ In de loop van 2004 heeft de ABRvS enkele uitspraken gedaan met betrekking tot de verzoeken die zijn ingestuurd naar aanleiding van de bovengenoemde '14/1'-uitspraak van toenmalig minister Nawijn. Deze hebben tot gevolg gehad dat veel van de ingestuurde brieven moesten worden opgevat als aanvraag, de antwoorden van de minister daarop als een besluit, en de reactie op die antwoorden als een bezwaar- of beroepschrift (TK 19 637 & 29 537, nr. 910).

Jurisprudentie

Niet alle nieuwe wettelijke instrumenten uit de Vw 2000 waren voor de praktijk direct duidelijk. Zo kwam ten aanzien van de ex-nunctoetsing de vraag op wat wel en niet tot 'nieuwe feiten en omstandigheden' moest worden gerekend, waarmee bij de behandeling van het beroep rekening moest worden gehouden. Discussie ontstond ook over de vraag of een asielzoeker kon doorprocederen tegen een inwilliging op de asielaanvraag. Een aantal van deze onduidelijkheden werd al snel opgelost door jurisprudentie van de ABRvS, terwijl in andere gevallen de jurisprudentie in eerste instantie eerder bijdroeg aan de verwarring en pas later verduidelijkt werd (zie ook hoofdstuk 3).

De uitspraken van de ABRvS hebben in de eerste jaren na invoering van de Vw 2000 veel stof doen opwaaien. Met name door rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers is veel kritiek geuit: de ABRvS zou zich veel te formalistisch opstellen en in hogerberoepszaken geneigd zijn de minister gelijk te geven. Ook vanuit de rechtswetenschap kwam kritiek. Zo stelde hoogleraar migratierecht Spijkerboer in zijn oratie van november 2002 dat de ABRvS zich in haar uitspraken schuldig maakte aan 'gouvernementeel rechterlijk activisme'. De jurisprudentie van de ABRvS tot eind augustus 2002 was naar zijn mening van een te laag rechterlijk en een te hoog bestuurlijk karakter. Daarbij was de ABRvS er naar zijn mening 'niet in geslaagd een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de bescherming van de belangen van het bestuur en de nationale gemeenschap' (Spijkerboer, 2002, p. 181). In een reactie op de oratie van Spijkerboer stelde de Raad van State dat het de wetgever, niet de ABRvS, is die de verhouding tussen vreemdeling en bestuur bepaalt, en ging daarnaast in op een aantal concrete kritiekpunten (Van der Burg, 2003). In antwoord op Tweede Kamer-vragen liet de regering weten zich niet in de kritiek van Spijkerboer te kunnen vinden. Geïnterviewde managers van de IND en de Landsadvocaat hebben zich

21 In een persbericht van 29 april 2005 liet de minister weten dat op dat moment ruim 10.000 van de 26.000 zaken waren behandeld, waarbij in 4.000 zaken een verblijfsvergunning was verleend.

positief uitgelaten over de ABRvS. Met name het terugdringen van de divergentie in de jurisprudentie, zoals die bestond onder de oude wet, toen er nog geen hoger beroep was, wordt door hen gewaardeerd (interviews). Vanuit de VK's is echter opgemerkt dat de ABRvS aan de ene kant een vermindering van de divergentie teweeg heeft gebracht en aan de andere kant een vergroting daarvan, omdat de rechter in eerste aanleg gemotiveerd van de lijn van de ABRvS kan afwijken (interviews). In oude zaken die de VK's nog behandelden, is het met het grote aantal zittingsplaatsen moeilijk gebleken om rechtseenheid te bereiken (interview). Eén van de kritiekpunten op de ABRvS die ook vanuit een van de VK's naar voren is gebracht (interview) betrof de vaak summier motivering van uitspraken. In 2003 en 2004 heeft de ABRvS over een aantal controverse onderwerpen uitgebreid gemotiveerde uitspraken gedaan, zoals met betrekking tot de intensiteit van de rechterlijke toetsing (de rechter toetst de feitenvaststelling marginaal, maar de kwalificatie daarvan 'vol'), de toetsing in beroepen tegen de afwijzing van herhaalde aanvragen en aspecten van de ex-nunctoetsing (zie o.a. jaarverslagen VK's en Raad van State over 2003) (zie verder hoofdstuk 3). Hierdoor werden de jurisprudentielijnen duidelijker. De VK's constateerden in hun jaarverslag over 2003 dat de jurisprudentie ten aanzien van de marginale toetsing van het feitenrelaas ertoe had geleid dat de vreemdelingenrechter op meer afstand was komen te staan dan voorheen het geval was: 'Waar de rechter voorheen nog wel eens degene was die de asielzoeker het voordeel van de twijfel gunde, is hij nu degene die beoordeelt of de beoordeling door de minister de toets der redelijkheid kan doorstaan. Dat maakt de rechtspraak als laatste strohalm voor de vreemdeling die zich daaraan tracht vast te klampen nog al eens teleurstellend. Tegelijk legt het de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van asielverzoeken terug waar ze hoort, namelijk bij het bestuursorgaan' (p. 4).

Een belangrijk onderdeel van de asielprocedure waarop de jurisprudentie van de ABRvS van invloed is geweest is de Aanmeldcentrum-(AC) procedure. Deze bestond ook al voor de invoering van de Vw 2000. In tegenstelling tot de situatie onder de oude wet wilde de regering onder de Vw 2000 echter geen inhoudelijk criterium meer hanteren om te bepalen welke zaken in de 48-uursprocedure²² van het AC zouden mogen worden behandeld (TK 26 732, nr. 9; Lodder, 2003). Kort na de invoering van de Vw 2000 werd dit uitgangspunt bevestigd in enkele uitspraken van de ABRvS.²³ Hieruit volgde dat de afspraak, dat alleen niet-ontvankelijke of

22 Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000 werd een motie aangenomen met betrekking tot de opschorting van de AC-procedure bij ongedocumenteerde asielzoekers. Na een inventarisatie door de IND van de mogelijke opbrengsten van een dergelijke maatregel is besloten deze niet uit te voeren, hetgeen aan de Tweede Kamer werd meegedeeld tijdens de behandeling van de Justitiebegroting voor 2003 (TK 2002-2003 28 600 VI Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden).

23 ABRvS, 7 augustus 2001, JV 2001, 259 en NAV 2001, 273; ABRvS 27 augustus 2001, NAV 2001, 317 en RV 2001, 19.

kennelijk ongegronde zaken waarvoor geen tijdrovend onderzoek nodig was in het AC mochten worden behandeld, niet meer geldig was, omdat de regering dit inhoudelijke criterium voor AC-afdoeningen blijkens de wetsgeschiedenis wilde loslaten. Alle zaken die binnen de 48-uursprocedure op zorgvuldige wijze konden worden afgedaan, zouden ook binnen die procedure mogen worden afgedaan. Later volgden uitspraken van de ABRvS waarin werd gesteld dat het 'stilstellen van de klok', zoals dat voorheen in de AC-procedure wel gebeurde, niet rechtmatig was en uitspraken waarin het aanvangstijdstip van de 48-uursprocedure nauwkeuriger werd vastgesteld (zie Lodder, 2003). Deze uitspraken werden door de IND omgezet in nieuwe beleidsregels die werden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Dit gebeurde ook naar aanleiding van een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 31 oktober 2002 inzake de (on)rechtmatigheid van de vrijheidsontneming in de AC's, die noopte tot een lichte aanpassing van het regime in de zogenoemde land-AC's (zie TK 19 637, nr. 687 en 708).

2.2.4 *Acceptatie*

Hiervoor is geconcludeerd dat de acceptatie van de Vw 2000 in het asielveld verschilde tussen organisaties. De meeste kritiek was afkomstig van de advocatuur en VWN. Dit patroon heeft zich na de invoering van de Vw 2000 doorgezet. De reeds bestaande kritiek op het asielbeleid van de overheid en de IND werd daarbij uitgebreid met kritiek op de ABRvS. Opvallend is dat het eindverslag van SRA Noordoost Nederland van 2004 vermeldt dat onder SRA-juristen de behoefte bestaat om ook vaker met kritiek naar buiten te komen (Eindverslag: jaarverslag 2002, 2003, verslag 2004 van SRA Noordoost-Nederland).

Kritiek op de AC-procedure

Het onderdeel van het asielbeleid dat de laatste jaren op de meeste kritiek heeft kunnen rekenen is de AC-procedure. Dit betreft ten eerste de afschaffing van de regel dat alleen niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde zaken waarvoor geen tijdrovend onderzoek nodig was in het AC mogen worden afgedaan, in combinatie met het gestegen percentage AC-afdoeningen, waarbij de politiek bij belangenbehartigers en rechtsbijstandverleners de suggestie had gewekt dat (hoge) streefpercentages werden gehanteerd (zie b.v. jaarverslag VWN over 2001 en 2002; interviews VWN; directieverslagen SRA Amsterdam over 2001-2003; interview Nederlandse Orde van Advocaten; Lodder, 2003). In de periode na de invoering van de Vw 2000 was namelijk sprake van een opvallende stijging van het percentage aanvragen dat in de AC's werd afgewezen, van ruim 20% midden 2001 tot 50% midden 2002 (Rapportages Vreemdelingenketen en Groot Project). In de periode september tot en met december was het gemiddelde AC-afdoeningspercentage 60%, voor

heel 2002 was dat 45% (TK 19 637, nr. 731). In het najaar van 2002 merkte toenmalig minister Nawijn op dat het gezien de lage instroom mogelijk zou moeten zijn om 80% van de asielaanvragen in een AC af te doen (TK 19 637 & 27 557, nr. 696). Door rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers werd dit percentage, ondanks ontkenning door de minister, opgevat als een streefpercentage dat aan de IND zou zijn opgelegd. In 2003 daalde het jaarlijkse gemiddelde AC-afdoeningspercentage tot 40% (TK 19 637, nr. 805). In 2004 schommelde het AC-afdoeningspercentage tussen 39 en 45% (TK 19 637, nr. 849, 875 en 911). De gedachte dat de IND een streefpercentage AC-afdoeningen hanteert, leeft echter nog steeds bij rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers (zie Olde Monnikhof en De Vreede, 2004). Dit alles heeft het toch al aanwezige wantrouwen tegen de IND bij deze beroepsgroepen versterkt: in plaats van zo snel mogelijk te werken als de zorgvuldigheid toelaat, werkt de IND volgens hen zo zorgvuldig als de snelheid toelaat (interview VWN, zie ook hoofdstuk 3).

Ook van mensenrechtenorganisaties kwam kritiek op de AC-procedure. In 2003 verscheen een rapport van Human Rights Watch. Daarin werd onder meer kritiek geuit op de beperkte tijd die in het AC beschikbaar was voor rechtshulp en op de beperkte rechterlijke toets die door de ABRvS was opgelegd aan de vreemdelingenrechters. De toenmalige minister stelde in een reactie van mei 2003 dat de tijd voor rechtshulp in het AC beperkt maar voldoende was, hetgeen bewezen zou worden door het lage vernietigingspercentage van AC-beslissingen door de rechter. Daarbij werd opgemerkt dat de vreemdelingenrechter ingevolge de jurisprudentie van de ABRvS de feitenvaststelling door de IND marginaal toetste, maar de kwalificatie daarvan in het licht van internationale verdagen 'vol' toetste (TK 19 637, nr. 738).

Later in 2003 en begin 2004 verschenen nog meer kritische rapporten over de AC-procedure, namelijk van de UNHCR (2003), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM, 2003), de Universiteit Leiden (Lodder, 2003) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004) (zie verder bijvoorbeeld ook Doornbos, 2003, Terlouw, 2003). Ook VWN kwam met uitgebreide kritiek. De kritiek van de diverse organisaties betrof onder meer de beperkte tijd voor rechtshulp, het ontbreken van een inhoudelijk criterium om te bepalen welke zaken wel en niet in een AC konden worden afgedaan, de (on)mogelijkheden voor getraumatiseerde asielzoekers om in de korte AC-procedure hun verhaal goed te vertellen, de behandeling van kinderen in de AC-procedure en de rechterlijke toetsing van IND-beslissingen. Er werden diverse aanbevelingen gedaan om de AC-procedure te verbeteren.

In haar reactie op deze rapporten van juni 2004 nam minister Verdonk de meeste aanbevelingen niet over. Wel kondigde ze aan te zullen onderzoeken of de AC-procedure meer flexibel kon worden gemaakt, of in de AC-procedure behalve afwijzende ook inwilligende beslissingen

zouden kunnen worden genomen en of de periode waarin de asielzoeker voorafgaand aan de AC-procedure in de Tijdelijke Noodvoorziening verbleef kon worden aangewend voor voorbereidende activiteiten van de IND en de rechtsbijstand. Ten aanzien van dit laatste werd melding gemaakt van een pilot die VWN in het najaar van 2003 had uitgevoerd (zie ook jaarverslag VWN over 2003). Tevens werd besloten om asielaanvragen van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen jonger van 12 jaar niet meer in AC's af te doen (TK 19 637, nr. 826). Met ingang van 6 december 2004 werd het mogelijk om asielaanvragen in de aanmeldcentra in te willigen (WBV 2004/67 Staatscourant 3 december 2004, nr. 234).

Overige kritiek

Behalve op de AC-procedure is door de rechtsbijstand en VWN kritiek geuit op een aantal nieuwe instrumenten van de Vw 2000, waaronder het besluitmoratorium en de voornemenprocedure. Ook had men moeite met de jurisprudentie van de ABRvS ten aanzien van een aantal nieuwe instrumenten, waaronder de meeromvattende beschikking, de uitleg van het begrip 'nieuwe feiten en omstandigheden' in het kader van de ex-nunctoetsing en de herhaalde aanvraag en de door de ABRvS aan de rechters voorgeschreven marginale toetsing van de vaststelling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas (zie hoofdstuk 3). Vooral de combinatie van de afschaffing van de bezwaarfase (met de bijhorende volledige bestuurlijke heroverweging) en de marginale rechterlijke toets werd negatief beoordeeld. De interpretatie die de ABRvS gaf aan bepaalde wettelijke instrumenten, in combinatie met de strenge vormeisen die de ABRvS stelde aan hogerberoepsschriften en het geringe aantal door de rechtsbijstand gewonnen zaken in hoger beroep, leidde al snel na de invoering van de wet bij de rechtsbijstand en VWN tot grote teleurstelling (zie b.v. jaarverslagen VWN over 2001 en 2002; interviews VWN, SRA, Nederlandse Orde van Advocaten; Ficq, 2001).

Voorts hadden de rechtsbijstand en belangenbehartigers aanhoudende kritiek op het restrictieve toelatingsbeleid in het algemeen en enkele specifieke maatregelen in het bijzonder. De VK's stelden dat 'het tegengaan van immigratie in grote aantallen' de laatste jaren steeds meer centraal was komen te staan (Jaarverslag over 2003, p. 4) en dat het kabinet Balkenende II zich vooral richtte op het controleren van immigratie en het tegengaan van illegaal verblijf, waarbij de rechter slechts beperkte ruimte had om in schrijnende situaties in te grijpen (p. 5). Ten aanzien van de context waarbinnen de Vw 2000 opereerde, memoreerde VWN in haar jaarverslag over 2002 de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 en de opkomst van en moord op Pim Fortuyn in 2002, die leidden tot een verharding van het politieke en maatschappelijke klimaat tegenover asielzoekers en vluchtelingen.

Een specifieke beslissing die op veel protest van belangenbehartigers kon rekenen was de Eenmalige Regeling voor asielzoekers die al langer

dat vijf jaar in Nederland verbleven. Men vond dat deze veel te beperkt was ingevuld, waardoor slechts ruim 2.000 asielzoekers ervan konden profiteren. Verschillende organisaties, waaronder VWN, voerden dan ook uitgebreid actie voor een ruimer pardon (zie bijvoorbeeld Jaarverslag VWN over 2003).

2.2.5 Conclusie

In de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 op 1 april 2001 begon het aantal asielverzoeken in Nederland te dalen en deze daling zette zich met name vanaf eind 2001 sterk voort. Deze daling heeft een enorme invloed gehad op het asielveld. De uitbreiding van een aantal organisaties sloeg vanaf 2002 om in krimp. Dit gold met name voor de organisaties die aan het begin van de asielketen werken, waaronder de IND en het COA, die kantoren respectievelijk vele opvanglocaties moe(s)ten sluiten. Als gevolg van het feit dat zij eind 2004 nog bezig waren met het wegwerken van oude werkvoorraden is voor de VK's krimp voorspeld vanaf eind 2005.

De oplossing van enkele knelpunten die bestonden of dreigden te ontstaan ten tijde van de invoering van de Vw 2000 werd door de voortdurende afname van het aantal asielverzoeken positief beïnvloed. Het (dreigende) tekort aan tolken en rechtsbijstandverleners verdween enige tijd na de invoering van de Vw 2000 als direct gevolg van de daling van het aantal nieuwe asielverzoeken. Ook bij de VK's wist men uiteindelijk toch voldoende personeel te werven, waarschijnlijk mede als gevolg van het feit dat de ABRvS een minder grote personeelsbehoefte had dan vooraf was verwacht. De ABRvS werd geconfronteerd met een veel kleiner aantal hogerberoepszaken dan was voorspeld. Dit kon voor wat betreft zaken in de normale asielprocedure geen verband houden met de daling in het aantal asielverzoeken, vanwege de doorlooptijd van fasen in de asielprocedure die aan het hoger beroep vooraf gaan. Mogelijk hield het achterblijvende aantal hoger beroepen verband met onwennigheid bij de rechtsbijstand en de gemachtigden van de minister en met de strenge vormeisen van de Afdeling aan hogerberoepsschriften.

Een van de grootste zorgpunten van de Tweede Kamer rond de invoering van de Vw 2000 betrof de werkvoorraden bij de IND en de VK's. Waarschijnlijk mede door de daling in het aantal nieuwe asielverzoeken had de IND eind 2002 een normale werkvoorraad asiel-beslis. Daarna is deze voorraad echter weer toegenomen. De werkvoorraden bij de VK's begonnen begin 2003 af te nemen, maar zullen naar verwachting pas eind 2005 op normaal niveau zijn. Het grote aantal bewaringszaken dat voortvloeide uit de nieuwe tiendagtoets vreemdelingenbewaring heeft bij de VK's voor een groot capaciteitsbeslag gezorgd, waardoor andere zaaksoorten minder snel konden worden afgehandeld. Na afschaffing van de tiendagtoets begon het aantal bewaringszaken eind 2004 wel te dalen, maar het was nog onduidelijk of deze daling aan het gewij-

zigde stelsel van rechterlijke toetsing kon worden toegeschreven. Zoals gezegd bleef het aantal hoger beroepen bij de ABRvS lang achter bij de verwachtingen. In 2003 en 2004 is dit aantal gestegen, waarbij echter geen achterstanden zijn ontstaan.

Om verbeteringen aan te brengen op het gebied van ketenbrede informatievoorziening en afstemming heeft het Ministerie van Justitie tijdelijk een Directoraat-Generaal Vw 2000 ingesteld. Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen richtte daartoe diverse overlegstructuren en projecten op en realiseerde de opzet van een Basisrekenmodel en de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). De tevredenheid in het asielveld over de prognoses die met het Basisrekenmodel werden gemaakt varieerde tot in 2004, omdat zij niet altijd even betrouwbaar bleken te zijn. De afstemming op landelijk niveau tussen de uitvoeringsorganisaties en rechtsprekende instanties werd door PCV geïntensiveerd. De advocatuur nam hier zelden aan deel. Los van de initiatieven van PCV, later SCV, zijn de al bestaande overleggen op landelijk, regionaal en lokaal niveau tussen diverse organisaties in het asielveld gewoon voortgezet en heeft men soms ad hoc overleg gevoerd. In sommige gevallen verliep de samenwerking heel goed, in andere gevallen was sprake van fricties. Dit laatste betrof soms ook de relatie tussen actoren uit dezelfde categorie, zoals tussen de rechtsbijstandverleners van de SRA's en de advocatuur. Eén van de SRA's constateert zelf dat de relatie tussen de SRA enerzijds en de advocatuur en VWN anderzijds onder druk wordt gezet doordat de SRA's meer dan laatstgenoemden ketengericht handelen.

Het asielveld werd voorts in sterke mate beïnvloed door ontwikkelingen in de juridische en beleidsmatige context. Een belangrijke wetswijziging was de bovengenoemde wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen, de zogenoemde tiendagentoets, in september 2004. Vanwege de late inwerkingtreding kon deze wetswijziging pas laat effect hebben, een effect dat overigens eind 2004 nog niet eenduidig kon worden vastgesteld. Voort hebben diverse beleidsmaatregelen grote gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk, waaronder diverse wijzigingen in het beleid ten aanzien van asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden, de 14/1-brieven en de Eenmalige Regeling. Deze laatste voorbeelden laten ook zien hoe groot en langdurig de invloed van politieke toezeggingen kan zijn op uitvoeringsorganisaties als de IND en het COA. Ten slotte is de jurisprudentie van de ABRvS van grote invloed geweest op het asielveld. Dit betreft onder andere de AC-procedure en de wijze waarop de rechter de asielbeslissingen van de IND toetst. Door dit laatste is de rechter meer op afstand komen te staan dan in de oude situatie het geval was. Daarnaast is jurisprudentie ontwikkeld die specifiek invloed heeft (gehad) op het functioneren van verschillende wettelijke instrumenten van de Vw 2000 (zie verder hoofdstuk 3).

De geschetste ontwikkelingen in het beleid en de jurisprudentie hebben niet bijgedragen aan een grotere mate van acceptatie van het asielbeleid

in het algemeen bij rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers. Eerder is sprake van het tegenovergestelde: de reeds bestaande kritiek van deze organisaties op de overheid en de IND is verhevigd en is uitgebreid met kritiek op de ABRvS. Met name de AC-procedure is de laatste jaren sterk bekritiseerd.

Daarnaast is kritiek uitgeoefend op de toepassing en invulling van bepaalde wettelijke instrumenten van de Vw 2000 (zie verder hoofdstuk 3). De harde maatschappelijke en politieke toon jegens asielzoekers heeft het reeds bestaande verschil in belangen binnen het asielveld aangescherpt en lijkt tot verdere polarisatie te hebben geleid.

2.3 Slotconclusie

In de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 diende het asielveld zich op de nieuwe regelgeving voor te bereiden. In dit kader zijn bij het Ministerie van Justitie en de organisaties in het asielveld vele activiteiten uitgevoerd. Dit gebeurde in de context van een groot aantal asielaanvragen en vele daarmee samenhangende reorganisaties en uitbreidingen van organisaties in het asielveld. Op de invoeringsdatum van de Vw 2000 was aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle invoering voldaan. Er bestond echter ook nog een aantal knelpunten: een tekort aan tolken en een dreigend gebrek aan juridisch personeel bij de VK's en de rechtsbijstand, te grote werkvoorraden bij de IND en de VK's en een gebrek aan ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Daarnaast was de acceptatie van de nieuwe wetgeving bij rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers zeer beperkt.

Echter, de context waarbinnen genoemde knelpunten moesten worden opgelost was een geheel andere dan de context waarbinnen ze waren ontstaan. Na de invoering van de Vw 2000 zette de reeds ingezette daling van het aantal asielverzoeken in Nederland sterk door. Of deze afname een direct gevolg is van de invoering van de Vw 2000 is hier niet onderzocht, maar zeker is dat deze afname een enorme invloed heeft gehad op het asielveld. In plaats van uitbreiden moesten de organisaties vanaf 2002 (fors) gaan krimpen. De belangrijkste aanname uit de in 1999 uitgevoerde ex-ante uitvoeringstoetsen werd door de daling van het aantal asielverzoeken gelogenstraft, waardoor alle voorspellingen die mede daarop waren gebaseerd op losse schroeven kwamen te staan. De daling van het aantal asielverzoeken droeg bij aan de oplossing van de dreigende personeelsproblemen en waarschijnlijk ook aan het snel wegwerken van de voorraad asiel-beslis bij de IND. Het grote aantal bewaringszaken als gevolg van de nieuwe tiendagetoets vreemdelingenbewaring bleef de VK's echter nog parten spelen. Op het gebied van ketenbrede informatievoorziening en afstemming heeft het Project Coördinatie Vreemdelingenketen verbeteringen bereikt door het initiëren van

diverse overlegstructuren en afstemmingsprojecten en de opzet van een Basisrekenmodel en de Basisvoorziening Vreemdelingen.

Voorts is het asielveld sterk beïnvloed door ontwikkelingen in de juridische en beleidsmatige context. Sommige daarvan lijken, in combinatie met de harde maatschappelijke en politieke toon jegens asielzoekers van de laatste jaren, te hebben bijgedragen aan een verscherping van de reeds bestaande tegenstellingen binnen het asielveld, met name tussen de IND aan de ene kant en de advocatuur en belangenbehartigers aan de andere kant. Daarbij lijkt de ABRvS in de ogen van de twee laatstgenoemde groepen aan de kant van de IND te staan.

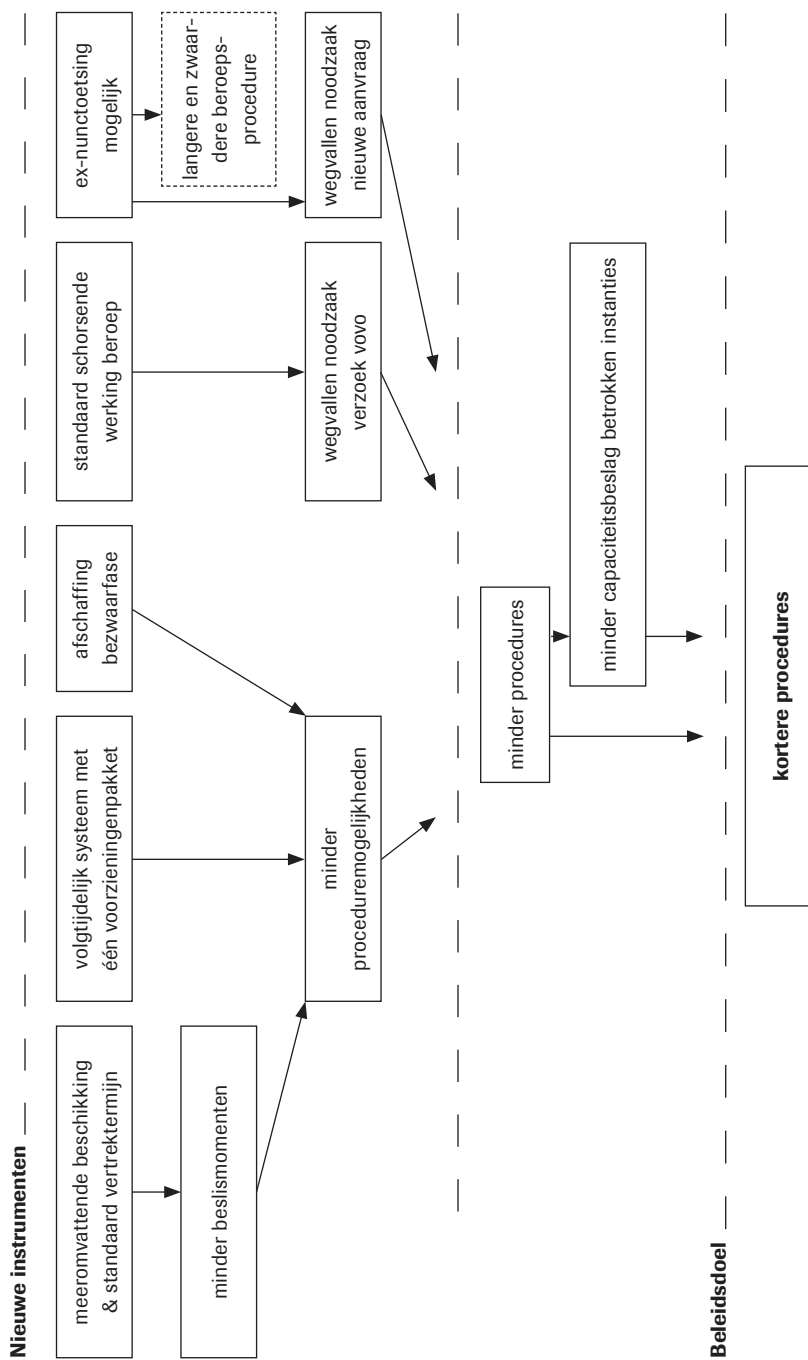
3 Functioneren van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000

In het vorige hoofdstuk stonden de voorbereidingen van het asielveld op de Vw 2000 en de vele ontwikkelingen die zich tijdens deze voorbereiding en na de invoering van de nieuwe wet hebben voorgedaan, centraal. Daarbij lag een sterke nadruk op de organisatie van het asielveld en de context waarbinnen de nieuwe wet werd ingevoerd. In dit hoofdstuk gaat het om de nieuwe elementen van de Vw 2000 zelf. De Vw 2000 wordt gekenmerkt door een strikte scheiding tussen asielgerelateerde en reguliere toelating. Binnen het asieldeel verschilt de Vw 2000 van de Vw 1994 door een aantal nieuwe instrumenten, dat erop is gericht de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van de asielbeslissing te verbeteren (zie figuur 1 en 2).²⁴ In hoeverre deze beleidsdoelen worden behaald, wordt besproken in de rapportages 'doorlooptijden' en 'kwaliteit asielbeslissingen'. In dit hoofdstuk van de rapportage 'procesevaluatie' staat het functioneren van de nieuwe instrumenten zelf centraal. Hieraan zijn de instrumenten besluit- en vertrekmoratorium en hoger beroep toegevoegd, die andere beleidsdoelen dienen. Steeds wordt eerst ingegaan op de bedoeling van het nieuwe instrument en de vormgeving ervan in de Vreemdelingenwet, en indien relevant, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire. Vervolgens wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de jurisprudentie van de ABRvS (hieronder aangeduid met de onder juristen gangbare term 'de Afdeling') aangaande het betreffende instrument. Deze hoofdlijnen zijn bijgewerkt tot 1 januari 2005. Daarna komen de praktijkervaringen aan bod die in juni/juli en september/oktober 2004 door middel van schriftelijke vragenlijsten zijn geïnventariseerd bij 26 ervaren medewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging, het kantoor van de Landsadvocaat, de SRA's, de advocatuur, VWN en de VK's. De eerste vragenlijst bevatte enkele open inventariserende vragen per instrument (zie bijlage 2), de tweede lijst bestond uit stellingen gebaseerd op antwoorden uit de eerste ronde, waarop de respondenten gevraagd werd te reageren (zie hoofdstuk 1) (zie het vervolg van dit hoofdstuk voor de tekst van de stellingen).²⁵ Op deze manier is informatie verzameld over het functioneren van de nieuwe instrumenten in de praktijk.

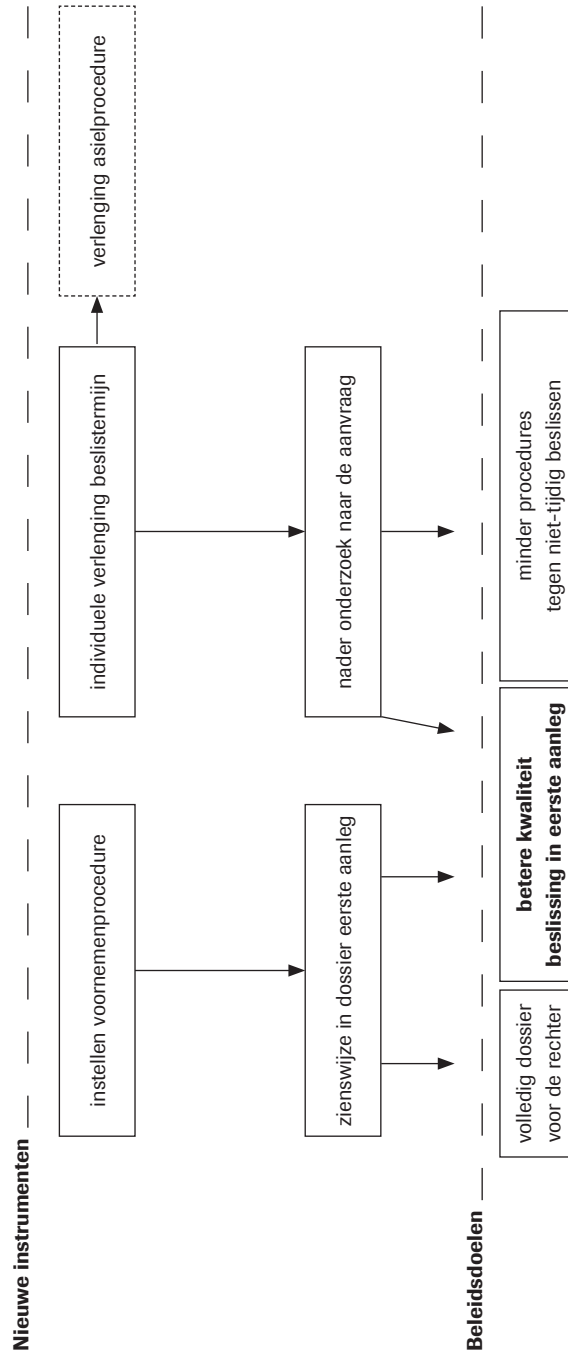
²⁴ Deze figuren zijn gebaseerd op stukken van de kant van de regering uit de wetsgeschiedenis van de Vw 2000, met name de Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van het Verslag. Zie voor een nadere toelichting het hoofdstuk aangaande de beleidstheorie achter de Vw 2000, die aan deze rapportage vooraf gaat.

²⁵ Respondenten ronde 1: 6 IND-beslismedewerkers; 2 IND-Procesvertegenwoordigers, 2 gemachtigden van het kantoor van de Landsadvocaat, 4 SRA-juristen, 3 advocaten, 2 VWN-medewerkers en 7 rechters. Respondenten ronde 2: 5 IND-beslismedewerkers; 2 IND-Procesvertegenwoordigers, 2 gemachtigden van het kantoor van de Landsadvocaat, 4 SRA-juristen, 3 advocaten, 2 VWN-medewerkers en 6 rechters. Soms hebben respondenten een stelling overgeslagen. Dit verklaart de verschillen in de totale aantallen respondenten per stelling (zie de tekst).

Figuur 1: Beleids Theorie met betrekking tot het beleidsdoel 'kortere procedures'



Figuur 2: Beleidstheorie met betrekking tot het beleidsdoel ‘betere asielbeslissingen in eerste aanleg’



Aandachtspunten in de conclusies zijn steeds:

- wordt het instrument in de praktijk gebruikt?
- wordt het toegepast zoals blijktens de parlementaire geschiedenis bedoeld?
- worden de verwachtingen uit de beleidstheorie omtrent het functioneren van het instrument in de praktijk bewaarheid?
- hoe wordt het instrument in de praktijk gewaardeerd en doen zich knelpunten voor?

Knelpunten die zijn genoemd worden gerapporteerd voor zover relevant voor het betreffende instrument en wanneer zij door meerdere informanten²⁶ zijn genoemd. Een enkele keer wordt een door ons als belangrijk ingeschat signaal van één respondent toch vermeld. In dit project was het niet mogelijk om in de praktijk nader onderzoek te doen naar de mate waarin elk knelpunt in het gehele asielveld worden ervaren. De signalen die in dit rapport naar voren komen zullen in specifiek vervolgonderzoek nader moeten worden onderzocht.

3.1 Voornemenprocedure

3.1.1 Doel en vormgeving

Onder de oude vreemdelingenwet kon de vreemdeling de beslissing van de IND²⁷ in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij diezelfde IND.²⁸ De IND nam vervolgens een beslissing op dit bezwaarschrift, in een deel van de gevallen nadat de vreemdeling was gehoord door een ambtelijke commissie of de Adviescommissie voor Vreemdelingen (ACV). Was men het niet eens met deze beslissing op bezwaar, dan kon men vervolgens in beroep gaan bij de rechter.²⁹ Om de asielprocedure te verkorten is de bezwaarfase in asielzaken in de Vw 2000 afgeschaft (art. 80 Vw 2000). In plaats daarvan is een voornemenprocedure ingesteld voor die gevallen waarin de IND voornemens is een aangevraagde asielvergunning niet te verlenen of niet te verlengen. De afwijzende ontwerpbeslissing (het voornemen) wordt aan de vreemdeling voorgelegd en deze krijgt de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn een schriftelijke ziens-

26 Een enkele keer wordt hierbij ook gebruikgemaakt van informatie van de geïnterviewde managers/ beleidsmedewerkers (zie hoofdstuk 2). Dit wordt in de tekst aangegeven.

27 Formeel gaat het hier om beslissingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (voorheen de Staatssecretaris van Justitie). De feitelijke uitvoering is echter opgedragen aan de IND.

28 Met uitzondering van gevallen waarin de asielaanvraag in AC-Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond was bevonden. In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open (art. 29 Vw 1994).

29 Tenzij eerder bij de rechter een verzoek om een voorlopige voorziening was gedaan en deze de vovo gezamenlijk met het bezwaar had afgedaan ('doorpakken').

wijze in te dienen (art. 39 Vw 2000). Volgens de MvT kan de vreemdeling naar aanleiding van de zienswijze worden gehoord.

Wordt de aanvraag daadwerkelijk afgewezen, dan moet in de beschikking worden ingegaan op de zienswijze (art. 42 lid 3 Vw 2000). Bij intrekking van een verblijfsvergunning asiel wordt een aangepaste voornemenprocedure gevolgd, waarbij de vreemdeling wordt gehoord als de IND na ontvangst van de zienswijze voornemens blijft om de vergunning in te trekken (art. 41 Vw 2000).

De voornemenprocedure wordt in het Vb 2000 en de Vc 2000 verder uitgewerkt. Daarbij zijn voor verschillende procedures, waaronder de AC- en de normale asielprocedure, verschillende termijnen vastgelegd waarbinnen de zienswijze moet worden ingediend: in de AC-procedure drie proesuren³⁰ en in de normale asielprocedure vier weken. Als de beschikking nog niet bekend is gemaakt, houdt de IND rekening met een zienswijze die is ontvangen na afloop van de termijn. Indien na afloop van de termijn geen zienswijze is ontvangen, kan wel een beschikking worden gegeven (Vb 2000 art. 3.115 en art. 3.117). In het AC wordt het voornemen tegelijk met het rapport van het Nader Gehoor uitgereikt. In de drie uur voor het schrijven van de zienswijze heeft de rechtsbijstandverlener de gelegenheid om ook het rapport van het Nader Gehoor met de asielzoeker te bespreken en eventuele correcties en aanvullingen op dit rapport te formuleren (zie C3/12.2.9).

Volgens de Vc 2000 wordt in beginsel geen uitstel verleend voor het indienen van een zienswijze, maar kunnen er in de normale asielprocedure omstandigheden zijn waarin toch uitstel wordt verleend, zoals wanneer niet tijdig een tolk beschikbaar was, of in geval van ziekte van de vreemdeling of rechtsbijstandverlener (C3/15.3.2). In de AC-procedure kan tot uiterlijk het 46^e procesuur worden gewacht met het uitreiken van de beschikking (C3/12.2.9). Indien na het uitbrengen van het voornemen nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden, of reeds bekende feiten en omstandigheden, door toedoen van de zienswijze, anders worden gewogen of beoordeeld, terwijl zij van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor de beslissing, en waardoor niet alle dragende overwegingen in het voornemen zijn opgenomen, wordt een nieuwe voornemenprocedure gestart (Vb 2000 art. 3.119 en Vc 2000 C3/15 3.3). Voor de AC-procedure gelden hier iets andere regels (zie C3/12.2.9).

De voornemenprocedure dient ervoor te zorgen dat, ondanks de afschaffing van de bezwaarfase, een volledig dossier, met de standpunten van alle betrokkenen, wordt opgebouwd, voorafgaand aan de eventuele beroepsfase. Dit is van belang voor het geval de zaak vervolgens wordt voorgelegd aan de rechter. Daarnaast zou de kwaliteit van de eerste beschikking worden verbeterd doordat in de afwijzende beschikking

30 Tot 6 december 2004 de uren tussen 8.00 en 22.00 uur, vanaf die datum de uren tussen 8.00 en 18.00. Daarnaast is AC Ter Apel sindsdien in het weekend en op feestdagen gesloten.

zou worden ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht (MvT). Dit wijst erop dat de regering verwachtte dat de vreemdeling in de regel een zienswijze zou indienen. Wel wordt vermeld dat als de zienswijze ontbreekt, toch kan worden beslist (Nota, p. 57).

3.1.2 Afdelingsjurisprudentie

De jurisprudentie van de Afdeling heeft een aantal aspecten van de voornemenprocedure verder ingevuld. Deze jurisprudentie heeft betrekking op het moment waarop in de AC-procedure het verslag van het Nader Gehoor wordt uitgereikt, het belang van de zienswijze en de wijze waarop de IND dient om te gaan met nieuwe of anders gewogen dan wel beoordeelde feiten of omstandigheden

Met het oog op het tijdstip van het uitbrengen van het verslag van het Nader Gehoor oordeelt de Afdeling dat in het licht van de korte termijn waarbinnen in de AC-procedure een beslissing moet worden genomen, het gelijktijdig uitbrengen van het verslag van het Nader Gehoor en het voornemen (zie boven) binnen de betekenis van ‘zo spoedig mogelijk’ in de zin van art. 3.111 lid 2 Vb 2000 valt (ABRvS 21 januari 2002, r.o. 2.4, JV 2002, 98). De positie die de zienswijze volgens de Afdeling inneemt binnen de voornemenprocedure blijkt uit een uitspraak van 10 oktober 2002: het indienen van een zienswijze vormt volgens die uitspraak zo’n wezenlijk onderdeel van de voornemenprocedure, dat het niet bij de besluitvorming betrekken van een zienswijze niet kan worden gerechtvaardigd met een beroep op art. 6:22 Awb³¹ (ABRvS 10 oktober 2002, r.o. 2.7, JV 2002, 436). Met andere woorden: de IND dient de zienswijze altijd bij de beoordeling te betrekken. Daarnaast zijn enkele uitspraken gedaan waaruit blijkt dat de IND gemotiveerd op de zienswijze moet reageren, voor zover het geen pure herhalingen betreft van hetgeen bij het Nader Gehoor is verklaard (zie Groeneweg & Van der Winden, 2004).

De bovengenoemde bepaling uit het Vb 2000, dat een nieuwe voornemenprocedure wordt gevolgd naar aanleiding van nieuwe of anders gewogen/beoordeelde feiten of omstandigheden, is volgens de Afdeling van toepassing op meer situaties dan alleen die waarin de essentie aan een asielaanvraag is ontvallen (ABRvS 29 augustus 2002, r.o. 2.6.1 en 2.6.2, JV 2002, 356). Indien in de zienswijze feiten worden opgenomen die vóór het toesturen van het voornemen al wel bekend waren, is het aan de asielzoeker om aannemelijk te maken dat de betreffende feiten en omstandigheden niet eerder in de procedure hadden kunnen worden ingebracht (ABRvS 22 augustus 2003, r.o. 2.1.2, JV 2003, 452).

In haar reactie van 23 november 2004 op vragen van de Tweede Kamer

31 Art. 6:22 Awb ziet op de mogelijkheid tot het in stand houden van een besluit waarbij sprake is van schending van een vormvoorschrift, mits belanghebbenden met die instandhouding niet worden benadeeld.

benadrukt de Minister voor V&I dat de asielzoeker na het Nader Gehoor in de AC-procedure op elk moment nieuwe feiten en omstandigheden kan inbrengen, met name in de correcties en aanvullingen op het Nader Gehoor en in de zienswijze. Indien dat gebeurt 'wordt onderzocht of deze feiten en omstandigheden passen in of bij het eerder aangevoerde asielre-laas en hetgeen bekend is over de situatie in het land van herkomst. Indien dat niet het geval is, moet de asielzoeker daarvoor een bevredigende verklaring geven' (TK 19 637, nr. 877, p. 7). Als de rechtsbijstandverlener in de AC-procedure meer tijd nodig heeft voor het indienen van een zienswijze, moet deze dat volgens de Afdeling tijdig en gemotiveerd te kennen geven. Doet deze dat niet, dan kan in principe ook zonder dat een zienswijze is uitgebracht een beschikking worden gegeven (ABRvS 3 mei 2002, r.o. 2.5, JV 2002, 220).

3.1.3 *Praktijkervaringen*

Om inzicht te krijgen in het functioneren van de huidige voornemenpro-cedure, mede in vergelijking met de bezwaarprocedure onder de Vw 1994, zijn aan de informanten uit het asielveld open vragen en stellingen voorgelegd met betrekking tot de gevolgen van de gewijzigde procedure voor de eigen werkzaamheden, de rol van de zienswijze in de voornemen-procedure, de zorgvuldigheid van asielbeslissingen onder de Vw 2000 en de lengte van de asielprocedure. Hieronder bespreken we de resultaten. Waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen de AC- en de normale asielprocedure.

Gevolgen voor het werk in de AC-procedure

Uit de informatie van de respondenten blijkt dat het wegvallen van de bezwaarprocedure (los van het invoeren van de voornemenprocedure) voor het werk van de *IND-beslismedewerkers* in de AC's weinig gevolgen heeft gehad. Als een asielaanvraag onder de Vw 1994 in AC-Schiphol werd afgewezen, stond überhaupt geen bezwaar open. Als een asielaanvraag in een van de andere AC's werd afgewezen, kon de asielzoeker tegen deze beslissing wel bezwaar aantekenen bij de IND, maar volgens verschillende informanten verleende de IND aan dit AC-bezwaar zelden of nooit schorsende werking en werd de asielzoeker zelden naar aanleiding van het bezwaarschrift gehoord (cf. Vw 1994 art. 32, lid 2). De IND moest in principe wel beslissen op het bezwaarschrift. Om deze beslissing in Nederland te mogen afwachten moest de asielzoeker een verzoek om een voorlopige voorziening doen bij de rechtbank. Tegen deze bezwaar-vovo's werd dan door de IND-Procesvertegenwoordiging verweer gevoerd. Bij het beslissen op dit verzoek deed de rechtbank echter vaak meteen de bezwaarzaak af ('doorpakken'), zodat de IND het bezwaarschrift verder niet meer behoefde te beoordelen. Als de vovo werd toegewezen, werd de zaak verder behandeld in een andere IND-unit, waarbij de asielzoeker

alsnog werd gehoord. Onder de Vw 2000 kan de asielzoeker tegen een AC-beslissing geen bezwaar meer indienen, maar wel in beroep gaan. In de AC-procedure is hieraan geen schorsende werking verbonden, zodat ook hier een vovo nodig is. Voor de *rechters* en de *IND-Procesvertegenwoordiging* is het verschil dus beperkt.

Het instellen van de voornemenprocedure heeft voor de IND-medewerkers in de AC's wel grote gevolgen gehad. Binnen de 48-uursprocedure moet nu niet alleen een beschikking, maar ook een voornemen worden geconcipeerd en gecontroleerd (de zogenoemde resumptie). Het voornemen in het AC wordt uitgebracht op een voornemenformulier. Hierop worden de overwegingen voor het afwijzen van de asielaanvraag aangekruist en daaronder toegelicht (zie Vc C3/12.2.9).

Voor de *rechtsbijstandverleners* (SRA-juristen en advocaten) in het AC is een verschil vergeleken met de situatie onder de Vw 1994 dat nu voorafgaand aan de beschikking, dus binnen de 48 procesuur, een zienswijze moet worden geschreven, terwijl voorheen ná de beschikking in primo een bezwaarschrift kon worden ingediend (behalve in AC-Schiphol). In beide procedures kon/kan volgens de Vc na het eerste gehoor een zwaarwegend advies worden ingediend.³² Informatie van diverse respondenten (van de IND, rechtsbijstand en VWN) suggereert dat het zwaarwegend advies in de huidige praktijk nog maar weinig wordt gebruikt en grotendeels is vervangen door de (schriftelijke) zienswijze. Voor het indienen van een zienswijze naar aanleiding van het voornemen krijgt de rechtsbijstand in de AC-procedure drie uur de tijd. Daarbinnen moet ook het rapport van het Nader Gehoor met de asielzoeker worden besproken en eventuele correcties en aanvullingen worden opgesteld. Deze tijd wordt door diverse respondenten (rechtsbijstand, VWN, rechters) als (veel) te kort aangemerkt, bijvoorbeeld om informatie te verzamelen ter onderbouwing van het asielrelaas. Onder de oude wet was meer tijd beschikbaar om een bezwaarschrift en -gronden in te dienen. Enkele rechtsbijstandverleners hebben aangegeven dat de technieken van het schrijven van een bezwaarschrift en van een zienswijze niet zoveel van elkaar verschillen.

Volgens een advocaat heeft de vervanging van de bezwaarfase door de voornemenprocedure in de praktijk al met al niet veel verschil gemaakt voor wat betreft de momenten waarop de rechtsbijstandverlener de standpunten van de asielzoeker naar voren brengt:

'Voor de Vw 2000 bestond het zwaarwegend advies. De IND liet na de intake weten of zij de zaak verder in het AC gingen afdoen. Daarover kon een gesprek worden aangevraagd met de ambtenaar voor de redenen om dat te doen. Als je het daar niet mee eens was bracht je een zwaarwegend advies uit. Als dat niet werd gevolgd dan kwam de beschikking in primo.'

32 Zie Lodder (2003) en Vc 2000 C3/12.2.6.

In bezwaar zette je dan je gronden neer om het niet eens te zijn met de beschikking. (...) Nu is zwaarwegend advies vervangen door voornemen/zienswijze. Na de bip (beschikking in primo, MK) volgt beroep waarin je je gronden neerlegt voor de Rechtbank. (...) Voor het werk binnen de AC-procedure zelf (zeg maar op het AC en daarna tot de zitting bij de rechter) is de wijziging in praktische zin dus gering voor de advocaat. De momenten waarop je je argumenten neerlegt blijven grotendeels hetzelfde.' (advocaat)

Ook voor VWN betekende de voornemenprocedure extra werk binnen de 48-uursprocedure, vanwege de (complexe) voorlichting die men hierover moest gaan verzorgen.

Zienswijzen in de AC-procedure

Zoals in paragraaf 3.2.1 staat beschreven, is de zienswijze een wezenlijk onderdeel van de voornemenprocedure, dat ertoe zou moeten leiden dat de rechter, ondanks het afschaffen van de bezwaarfase, in beroep een volledig dossier onder ogen krijgt. Bovendien zou het feit dat in de beschikking moet worden ingegaan op de zienswijze, bijdragen aan een verbetering van de IND-beslissing in vergelijking met de oude IND-beslissing in eerste aanleg. Indienen van een zienswijze is echter niet verplicht. Aan de geformuleerde verwachtingen kan dan ook alleen worden voldaan als de rechtsbijstandverleners inderdaad zienswijzen indienen. Kwaliteitsverbetering van de IND-beslissing is daarnaast alleen te verwachten als de IND ook werkelijk op ingediende zienswijzen ingaat.

Aan de respondenten is gevraagd wat in dit opzicht hun ervaringen zijn in de AC-procedure. Alle rechtsbijstandverleners evenals beide VWN'ers geven aan dat in de AC-procedure niet altijd een zienswijze wordt ingediend. Ook de rechters en IND-procesvertegenwoordigers treffen niet altijd een zienswijze aan in het dossier van een AC-zaak waarbij men in beroep is gegaan. Hoe vaak dit momenteel precies voorkomt is niet bekend, maar uit de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen' blijkt dat dit in de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 geen uitzondering was. Volgens de rechtsbijstandverleners komt het ontbreken van een zienswijze vooral voor in zaken die zij of hun collega's als 'kansloos' inschatten. Ook maakt de tijdsdruk het volgens een deel van hen in het AC vrijwel onmogelijk om een goede zienswijze in te dienen. Daarnaast wijzen enkele respondenten (inclusief enkele geïnterviewden) van verschillende organisaties op knelpunten in de logistieke afstemming tussen de IND en de rechtsbijstand binnen de AC's.

Als een zienswijze wordt ingediend, moet de IND daarop reageren. Naar aanleiding van de zienswijze kan de IND besluiten om de aanvraag van het AC door te sturen naar de normale asielprocedure. Volgens verschillende respondenten komt dit in de praktijk zelden voor, zoals blijkt uit

de reacties op de stelling 'Het indienen van een zienswijze leidt in het algemeen zelden tot afzien van afwijzen door de IND': van de respondenten met ervaring in de AC-procedure (19) geeft de meerderheid (14), inclusief beide IND'ers met AC-ervaring en alle rechtsbijstandverleners en VWN-medewerkers, aan dat dit inderdaad de eigen ervaring in de AC-procedure is. De overigen (5), vooral rechters, geven aan het niet te weten. Niemand reageert ontkennend.

Als de IND blijft bij het voornemen tot afwijzing, 'dient de afwijzende beschikking gemotiveerd te zijn en in te gaan op de zienswijze van de asielzoeker' (Vc C3/12.2.10.1; idem voor de normale asielprocedure, zie C3/16.1). In de praktijk worden door de respondenten verschillende vormen van 'ingaan op de zienswijze' gesignaleerd:

- de IND gaat gemotiveerd in op meer of minder onderdelen van de zienswijze;
- de IND stelt dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken, maar dat dit niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren.

Diverse respondenten stellen dat dit laatste ('cosmetisch' ingaan op de zienswijze, waarbij de inhoudelijke argumenten onbesproken blijven), in de AC-procedure vaak voorkomt. Een advocaat stelt:

'In de praktijk houdt men in het algemeen geen rekening met de door de rechtshulpverlener ingediende zienswijze. De beschikking is meestal praktisch klaar als de zienswijze wordt ingediend. Als een zienswijze wordt ingediend, wordt meestal nog een frase aan de beschikking toegevoegd, zoals "bij de totstandkoming van deze beschikking is met de zienswijze rekening gehouden" of "de argumenten van de rechtshulpverlener zijn meegewogen, maar leiden niet tot een andere beschikking". Een beschikking wordt soms 10 minuten na indiening van de zienswijze al aan de asielzoeker uitgereikt, omdat anders de 48-uurstermijn wordt overschreden.' (advocaat)

Dat deze ervaring vrij breed gedeeld wordt, blijkt uit de reacties op de volgende stelling, toegepast op de AC-procedure:

'De IND moet in de beschikking ingaan op de zienswijze. In de praktijk wordt vaak volstaan met de opmerking dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken maar dat deze niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren'.

De meeste respondenten met AC-ervaring geven aan dat de stelling aansluit bij hun eigen ervaring in de AC-procedure (12 van de 19). Daarnaast is er echter ook een groep waarvoor dit niet geldt (7). De IND-beslismedewerkers met AC-ervaring menen echter dat de stelling niet klopt. De meeste rechtsbijstandverleners, de VWN-medewerkers en de meeste rechters onderschrijven de stelling voor wat betreft de AC-procedure wel.

Verkorting AC-procedure

In de laatste periode onder de Vw 1994 duurde de AC-procedure evenals onder de Vw 2000 48 procesuur. Uit informatie van diverse respondenten over de procedures daarna blijkt dat deze in beide situaties ook meestal snel verliepen respectievelijk verlopen. Daarbij wordt gewezen op de korte termijn waarbinnen de rechter beslist(e) op de voorlopige voorziening en het bijbehorende bezwaar respectievelijk beroep in AC-zaken. Uit de rapportage 'doorlooptijden' blijkt dat de AC-procedure plus de eventuele beroeps- en hogerberoepsprocedures die daarop volgen onder de Vw 2000 bijna altijd binnen een half jaar na de datum van de asielaanvraag zijn afgerond.

Gevolgen voor het werk in de normale asielprocedure

Voor *IND-beslismedewerkers* die onder de oude wet bezwaarzaken in de normale asielprocedure behandelden, betekende het afschaffen van de bezwaarfase het wegvallen van een aantal werkzaamheden, zoals beslissen of aan een bezwaarschrift schorsende werking moest worden verleend, eventueel horen, en beslissen op het bezwaarschrift zelf, met inachtneming van de eventuele (verslagen van) hoorzittingen. Net als in de AC-procedure heeft het wegvallen van de bezwaarfase in de normale procedure het wegvallen van vovo-verzoeken teneinde de bezwaarbeslissing in Nederland te mogen afwachten, tot gevolg gehad. Omdat het instellen van beroep in de normale asielprocedure onder de Vw 2000 standaard schorsende werking heeft, waardoor de asielzoeker geen voorlopige voorziening hoeft aan te vragen, wordt dat in dit geval niet gecompenseerd door vovo's hangende beroep, zoals in de AC-procedure, waar standaard schorsende werking niet geldt. Dit betekent een taakverlichting voor de *rechters*, de *IND-Procesvertegenwoordigers* en de *Landsadvocaat*. De laatsten voeren in zaken uit de normale asielprocedure onder de Vw 2000 alleen nog verweer in bodemzaken.

De invoering van de voornemenprocedure in plaats van de bezwaarprocedure in de normale asielprocedure heeft volgens de respondenten van de *IND-Procesvertegenwoordiging* en de *Landsadvocaat* weinig gevolgen gehad voor hun werk. Een van de *IND-Procesvertegenwoordigers* legt uit dat het voor het verweer in beroepszaken bij de rechter geen verschil maakt of eerst een bezwaarprocedure of eerst een voornemenprocedure is doorlopen en dat er inhoudelijk evenmin verschil is tussen verweer bij vovo's hangende bezwaar onder Vw 1994 en beroepszaken onder de Vw 2000, omdat in beide gevallen in principe sprake is van ex-nunctoetsing door de rechter (zie hierna).

Net als voor hun collega's in de AC's betekende het instellen van de voornemenprocedure voor de *IND-beslismedewerkers* in de normale asielprocedure een nieuwe procedure binnen dezelfde beslistermijn, in dit geval zes maanden vanaf het moment van indienen van de asielaanvraag in het AC of elders. Een *IND-beslisunit* die voorheen de beslissing

in primo maakte maar het behandelen van bezwaar aan de bezwaarunit overliet, moest zelf gaan beslissen met inachtneming van de zienswijze. Voor de *rechtsbijstandverleners* (SRA-juristen en advocaten) is het verdwijnen van de hoorzittingen in bezwaarzaken het meest in het oog springende gevolg van de afschaffing van de bezwaarfase in de normale asielprocedure. In plaats van een bezwaarschrift ná de eerste beschikking kunnen zij nu een zienswijze indienen vóór de beslissing. Ook in de normale asielprocedure gelden nu kortere termijnen voor het indienen van een zienswijze dan voorheen voor het indienen van een bezwaarschrift en -gronden. Een aantal rechtsbijstandverleners wijst erop dat dit betekent dat er minder tijd is om nadere informatie of bewijs te zoeken en in te dienen. Ook wordt gesteld dat in de normale asielprocedure, in tegenstelling tot de AC-procedure, tijd verloren gaat doordat opnieuw een rechtsbijstandverlener en een tolk moeten worden geregeld.³³

Net als in de AC-procedure hebben medewerkers van VWN in de normale asielprocedure door het vervangen van de bezwaarfase door de voornemenprocedure te maken met een andere inhoud van de voorlichting aan asielzoekers.

Behalve het wegvallen van vovo's hangende bezwaar in de normale asielprocedure signaleren de meeste *rechters* met de benodigde ervaring weinig specifieke gevolgen van de vervanging van de bezwaarprocedure door de voornemenprocedure voor hun eigen behandeling van beroepen. De inhoud van de dossiers die aan de rechters worden voorgelegd is wel gewijzigd.

Dit levert andere aandachtspunten op, bijvoorbeeld of in de beschikking voldoende gemotiveerd is ingegaan op de zienswijze. Enkele rechters merken ook op dat de dossiers dunner zijn geworden. Ook wordt door een rechter en door enkele geïnterviewde managers opgemerkt dat 'fouten' die voorheen in bezwaar door de IND werden hersteld nu bij de rechter komen.

Terwijl de ene rechter erop wijst dat het wettelijk toetsingskader van een beschikking in primo heel anders is dan van een beschikking op bezwaar stelt een ander dat het voor de rechterlijke toetsing op zich niet zoveel verschil maakt of men een beslissing op bezwaar of een beslissing na een voornemenprocedure toetst. Een derde rechter merkt ten aanzien van niet-AC-zaken op:

'De bestuurlijke heroverweging die op grond van artikel 7:11 van de Awb voorheen in bezwaar moest worden gemaakt, wordt nu gemaakt aan de hand van hetgeen in de zienswijze tegen de overwegingen in het voornemen is aangevoerd. Het resultaat van de heroverweging kwam voorheen terug in de beslissing op bezwaar en thans in het primaire besluit. De processtukken worden bij de [rechterlijke, M.K.] behandeling van de zaak bestudeerd.' (rechter)

33 Behalve door een advocaat in de vragenlijst is dit door twee advocaten gezegd die zijn geïnterviewd in het kader van de eerder genoemde management/beleidsinterviews.

Over de vraag of de voornemenprocedure nu een volledige bestuurlijke heroverweging van het voornemen vergt, leven onder de respondenten echter verschillende ideeën. Zo stelt een medewerker van de Landsadvocaat dat in de voornemenprocedure geen heroverweging naar aanleiding van de zienswijze hoeft plaats te vinden, maar dat in de beschikking wel moet worden ingegaan op de zienswijze. Diverse rechtstbijstandverleners klagen er juist over dat in de voornemenprocedure geen sprake meer is van een 'echte' of 'volledige' bestuurlijke heroverweging. Dit komt volgens hen door het vervallen van de hoorplicht en/of de in hun ogen te beperkte mate waarin de IND naar aanleiding van de zienswijze voorgenomen beslissingen herziet (zie hierna).

Zienswijzen in de normale asielprocedure

Net als in de AC-procedure signaleren respondenten met ervaring in de normale asielprocedure dat de rechtstbijstandverlener niet altijd een zienswijze indient, hoewel dit in de normale asielprocedure minder vaak lijkt voor te komen dan in de AC-procedure (zie ook de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen'). Enkele rechtstbijstandverleners spreken hun afkeuring uit over het ontbreken van zienswijzen in de normale asielprocedure. Een aantal IND-beslismedewerkers met de benodigde ervaring wijst erop dat een reden voor het ontbreken van een zienswijze in de normale asielprocedure kan zijn dat er (nog) geen gemachtigde is, dan wel dat er bij de IND geen gemachtigde bekend is. Enkele andere respondenten wijzen erop dat sommige rechtstbijstandverleners geen zienswijze indienen maar daarna wel in beroep gaan. Volgens een VWN-medewerker worden er soms ook zienswijzen geschreven zonder overleg met de asielzoeker zelf. Ook zijn er signalen dat de zienswijze soms van slechte kwaliteit is, zoals een IND-beslismedewerker stelt:

'Overigens is de kwaliteit van de zienswijze soms abominabel (net zoals de kwaliteit van sommige bezwaarschriften). Algemene opmerkingen in de trant van 'de verklaringen zijn wel geloofwaardig', 'de beslissing is niet met de vereiste zorgvuldigheid genomen', enz. dragen niet erg bij aan de motivering van de uiteindelijke beslissing.' (IND-beslismedewerker)

Met betrekking tot de mate waarin de IND inhoudelijk ingaat op de zienswijze zijn de respondenten ten aanzien van de normale asielprocedure verdeeld. De stelling *'De IND moet in de beschikking ingaan op de zienswijze. In de praktijk wordt vaak volstaan met de opmerking dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken maar dat deze niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren'* leidt hier tot wisselende reacties: grofweg de helft van de respondenten heeft deze ervaring wel (11 van de 24) en de andere helft niet (12) (een persoon heeft 'weet niet' geantwoord). De IND-beslismedewerkers met ervaring in de normale asielprocedure menen dat de stelling *niet* klopt. Toch meent een van hen

dat de motivering in reactie op de elementen van de zienswijze niet altijd volledig is en soms wel erg kort door de bocht. De rechtsbijstandverleners en VWN-medewerkers zijn verdeeld. De rechters, IND-Procesvertegenwoordigers en de medewerkers van de Landsadvocaat, die alleen zaken in beroep onder ogen krijgen, menen samengenomen in meerderheid dat de stelling hun ervaring wel beschrijft in de normale asielprocedure. Een vreemdelingenrechter beschrijft hoe dit van geval tot geval kan verschillen:

'In gewone asielprocedures, waar die tijdsdruk veel minder aanwezig is, tot in feite geheel afwezig, zou je anders verwachten [dan in de AC-procedure, MK]. In het algemeen zie je dan ook dat uitgebreider wordt ingegaan op de zienswijze. Maar het beeld is wisselend en waarschijnlijk afhankelijk van de individuele beslismedewerker. Soms worden argumenten serieus besproken, sommige punten toegegeven, andere gehandhaafd met argumenten (alles zoals het dus hoort), soms ook maakt men zich er met een jantje-van-leiden vanaf, of vervalt in, wat ik maar noem, oeverloos gebral. En daar heb je dus ook niets aan.' (rechter)

In de normale asielprocedure komt inwilligen naar aanleiding van de zienswijze volgens de respondenten weinig voor: de stelling 'Het indienen van een zienswijze leidt in het algemeen zelden tot afzien van afwijzen door de IND' sluit met betrekking tot de normale asielprocedure aan bij de ervaring van de meeste (15 van de 23) respondenten, waaronder bijna alle IND'ers en alle rechtsbijstandverleners. Alleen volgens de laatste IND-beslismedewerker sluit dit *niet* aan bij de eigen ervaring, terwijl de rest (7), waaronder vooral rechters, aangeeft het niet te weten.

Verkorting van de normale asielprocedure

Vrijwel alle respondenten schatten in dat het eerste deel van de normale asielprocedure, tot en met de IND-beslissing is verkort: men stelt dat het voornemen nu sneller komt dan vroeger de beslissing in eerste aanleg, en de beslissing eerder dan vroeger de beslissing op bezwaar, of geeft aan dat er minder tijd verstrijkt tussen voornemen en beslissing dan voorheen tussen de beslissing in eerste en die in tweede aanleg. Voornaamste oorzaken zouden het wegvallen van hoorzittingen in bezwaar en de kortere termijnen van de voornemenprocedure zijn. Volgens enkele IND'ers zou binnen de IND ook meer worden 'gestuurd op' het halen van termijnen. Een aantal respondenten signaleert echter dat de wachttijden in de normale asielprocedure nog steeds lang zijn. Volgens enkele IND'ers is dit vooral het geval bij 1F-zaken,³⁴ zaken waarbij

34 Ingevolge artikel 31 lid 2 sub k Vw 2000 wordt geen verblijfsvergunning verleend indien een vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt. Op grond hiervan kan de asielaanvraag worden afgewezen als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de asielzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven, andere ernstige misdrijven of handelingen als genoemd in artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Vc 2000, C1/5.13.3).

een moratorium is ingesteld of onderzoek door derden moet worden afgewacht, Dublin-zaken en zaken waarin de IND een nieuw besluit moet nemen naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank of intrekking van een zaak door de IND-Procesvertegenwoordiging. Ook noemen meerdere respondenten de lange doorlooptijden van beroepen bij de rechtbanken als knelpunt. Uit de rapportage 'doorlooptijden' blijkt dat de IND tot half 2004 in een derde van de asielverzoeken die in de normale asielprocedure zijn afgehandeld de wettelijke beslistermijn van zes maanden heeft overschreden en dat de doorlooptijd van afgehandelde beroepen in deze procedure in de helft van de gevallen 14 maanden of meer bedroeg.

Consequenties ontbreken zienswijze voor rechterlijke toets

Onder de Vw 1994 betekende het niet indienen van bezwaar dat men niet meer in beroep kon gaan. Onder de Vw 2000 kan men in beroep gaan ook al heeft men geen zienswijze ingediend. Hiervoor is gebleken dat niet altijd een zienswijze wordt ingediend. Ook wordt wel gesteld dat sommige zienswijzen heel summier zijn. De vraag is of dit consequenties heeft voor de rechterlijke toets. De vreemdelingenrechters zijn van alle respondenten in de beste positie om deze vraag te beantwoorden. Uit de informatie van de rechters blijkt dat het niet indienen van een (volledige) zienswijze de kans in elk geval vergroot dat het beroep van de asielzoeker ongegrond wordt verklaard. Verschillende rechters wijzen hierbij op de Afdelingsjurisprudentie, die tot gevolg heeft gehad dat stellingen die in een zienswijze hadden kunnen worden ingebracht, maar die pas in beroep naar voren komen, door de rechter in principe niet meer kunnen worden meegenomen (de zogenoemde argumentatieve en bewijsfuikenleer van de Afdeling, ook wel het 'trechtermodel' genoemd, zie verder paragraaf 3.6 en 3.7). De informatie van de rechters en van enkele andere respondenten suggereert dat rechters onderling wel verschillen in de mate waarin zij de bovengenoemde fuikenleer in de praktijk toepassen en de asielzoeker al dan niet 'afstraffen' voor het niet indienen van een (volledige) zienswijze. Hiervoor is al gememoreerd dat het eerste deel van de procedure, waar de voornemenprocedure deel van uitmaakt, mede als gevolg van de Afdelingsjurisprudentie steeds belangrijker is geworden. De argumentatieve fuik draagt daar nog aan bij, zoals een advocaat toelicht:

'De voornemenprocedure heeft in mijn optiek in verband met de argumentatieve en bewijsfuik, zoals gehanteerd door de Afdeling (...) alsmede de wijze waarop de Afdeling de toepassing van artikel 83 Vw 2000³⁵ heeft beperkt een zeer belangrijke plaats in de asielprocedure.

35 Dit betreft de ex-nunctoetsing, zie paragraaf 3.6.

Het accent moet veel meer dan voorheen nog naar voren in de procedure worden verlegd. De nadruk dient te liggen op uitgebreide bespreking van Eerste en Nader Gehoor, het doen van zo mogelijk onderbouwde correcties en aanvullingen hierop. In de zienswijze dient (als laatste mogelijkheid) alles wat van belang is aan de orde te worden gesteld. (...) Onduidelijkheden, onjuistheden en onvolledigheden zijn niet of nauwelijks te corrigeren door middel van de grond van beroep. Uiteraard moest ten tijde van de Vw 1994 een bezwaarschrift ook goed gemotiveerd worden om te worden gehoord dan wel om over het niet horen succesvol te kunnen klagen bij de rechter. In de bezwaarprocedure konden echter wel ontbrekende zaken, gemotiveerd, worden gerepareerd.’ (advocaat)

Waardering en kritiek

De afschaffing van de bezwaarfase bracht met zich mee dat de heroverweging door de IND van de eerste beslissing conform de Algemene Wet Bestuursrecht verviel. De eerste en enige beslissing van de IND moest voortaan ‘in één keer goed’ zijn. Volgens verschillende informanten werden veel zaken onder de Vw 1994 door de IND pas echt grondig bekeken in de bezwaarfase. In de nieuwe situatie moet het voornemen al goed gemotiveerd zijn, in de woorden van een IND-Procesvertegenwoordiger:

‘In het voornemen dient te worden ingegaan op alle relevante gronden waarop de afwijzing is gebaseerd, zodat de vreemdeling in staat is inhoudelijk te reageren op de voorgenomen afwijzing van de aanvraag. (...) Indien het onderzoek naar de aanvraag informatie heeft opgeleverd die tegenstrijdig is met hetgeen de asielzoeker heeft aangevoerd, wordt dit in het voornemen aangegeven (...). Het vorenstaande en de systematiek van de wet, waarbij achtereenvolgens moet worden getoetst aan artikel 29, eerste lid, a tot en met f en (eventueel) de ambtshalve te verlenen verblijfsvergunningen heeft m.i. tot gevolg gehad dat het merendeel van de beslismedewerkers doordrongen is van het feit dat in het voornemen alle dragende overwegingen om de aanvraag af te wijzen bekend worden gemaakt en derhalve ook gedwongen wordt hier bij het concipiëren van het voornemen over na te denken. Hierbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat er nu geen “herkansing” in de zin van een bezwaarfase meer is. Dit geldt zowel voor de AC- als de normale asielprocedure.’ (IND-Procesvertegenwoordiger)

Men kan zich echter afvragen of de IND-beslisambtenaren binnen de korte AC-procedure wel genoeg tijd hebben om een goed voornemen te schrijven. Op de stelling ‘Bij niet-flinterdunne³⁶ zaken heeft de IND in

36 Het officiële AC-criterium dat betekende dat alleen ‘flinterdunne’ zaken in het AC mochten worden afgedaan werd in 1999 afgeschaft bij de uitbreiding van de AC-procedure van 24 naar 48 uur (Lodder, 2003).

de AC-procedure te weinig tijd om een goed gemotiveerd voornemen uit te brengen' reageren de respondenten verdeeld. Een deel (9 van de 24) is het ermee eens, een ander deel niet (7) en weer anderen blijven neutraal (4) of geven geen mening (4). De IND-beslisambtenaren zelf zijn onderling verdeeld en dit geldt ook voor de rechtsbijstand.

Enkele IND-beslismedewerkers wijzen erop dat, anders dan voorheen, de asielzoeker en de rechtsbijstandverlener al voordat de beslissing wordt genomen middels het voornemen op de hoogte worden gebracht van de overwegingen van de IND, waarop zij in de zienswijze gericht kunnen reageren. Diverse respondenten hebben spontaan naar voren gebracht dat dit een voordeel is voor de rechtsbijstandverlening. Daarop is aan alle respondenten gevraagd te reageren op de stelling *'Een voordeel van de voornemenprocedure is dat de rechtsbijstandverlener middels het voornemen op de hoogte is van de argumentatie van de IND en daarop kan reageren vóór de beslissing van in de IND.* Een ruime meerderheid van de respondenten (18 van de 24) is het hiermee eens. Hieronder bevinden zich echter slechts enkele rechtsbijstandverleners (2 van hen zijn het ermee eens, 3 zijn neutraal en 2 zijn het niet eens met deze stelling).

Volgens enkele IND'ers heeft de voornemenprocedure ook een kwaliteitsverhogend effect op het werk van de IND-ambtenaar, die weet dat de rechtshulpverlening tot in detail zal kunnen reageren op het voornemen. De zienswijze kan vervolgens nog belangrijke zaken ophelderen of aan het licht brengen die van belang zijn voor de beslissing. Ook deze visie is aan alle respondenten voorgelegd, middels de stelling *'In zaken waarin een zienswijze is ingediend is de kwaliteit van de beschikking beter doordat met de informatie of correcties in de zienswijze in de beschikking rekening kan worden gehouden.'* Bijna de helft van de respondenten (11 van de 23) onderschrijft deze stelling waaronder de meeste van de IND-beslismedewerkers en van de rechters. De meeste overigen zijn het er niet mee eens (8) en dit betreft de meerderheid van de rechtsbijstandverleners. De overige respondenten blijven neutraal (3) of geven geen mening (1). Hiervoor is aangegeven dat de rechtsbijstand moeite heeft met de korte termijnen van de voornemenprocedure en het feit dat de rechtsbijstand al heel vroeg in de procedure alle gegevens op tafel moet leggen, mede als gevolg van de eisen die de Afdeling stelt aan de toetsing door de rechter in beroep. Men ziet hierin een bedreiging van de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Dit geldt het sterkst voor de AC-procedure. De mening *'Bij niet-flinterdunne zaken heeft de rechtshulpverlener in de AC-procedure te weinig tijd om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen'* wordt door de meeste respondenten (16 van de 24) gedeeld. Hieronder zijn alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers, de meeste rechters en ook de meeste IND-beslisambtenaren. Alleen een IND'er en een IND-procesvertegenwoordiger zijn het er niet mee eens. De rest blijft neutraal (2) of geeft geen mening (4).

Overigens worden ook de termijnen van de voornemenprocedure binnen de normale asielprocedure wel bekritiseerd, zoals een van de rechters stelt:

'Normale procedure: de voornemenprocedure heeft als nadeel dat hij erg kort is, in die zin dat alle papieren eigenlijk al voorhanden moeten zijn, omdat in beroep art. 83 Vw 2000 (ex-nunctoetsing, M.K.) vaak in de weg staat aan het alsnog laten opsturen en overleggen van papieren en het aanvoeren van nieuwe feiten. Afgezien daarvan vind ik een korte procedure niet per se onzorgvuldig. Het is meer het gebrek aan souplesse van de kant van de Staat als het gaat om het alsnog mogen komen met aanvullende feiten of stukken. Dit wreekt zich met name bij het traumatabeleid.'
(rechter)

Anderen zien de kortere termijn waarbinnen een beslissing wordt genomen juist als voordeel van de huidige IND-beslissing ten opzichte van de vroegere IND-beslissing op bezwaar.

Een andere bedreiging van de zorgvuldigheid van asielbeslissingen ligt volgens enkele rechtsbijstandverleners in het feit dat beslissingen soms worden genomen door dezelfde IND-medewerker die het voornemen heeft gemaakt. Deze zou dan niet voldoende objectief meer tegenover het voornemen staan. Enkele IND-beslismedewerkers die werkzaam zijn in de normale asielprocedure merken dit juist aan als een verbetering, zoals een van hen toelicht:

'Het motiveert tot het uitbrengen van een goed en deugdelijk gemotiveerd voornemen, aangezien de zienswijze bij dezelfde persoon terecht komt, zo heb ik het tenminste ervaren. Dat heeft bij mij het verantwoordelijkheidsgevoel voor een dossier vergroot en maakt mij bewuster in keuzes als het al dan niet instellen van onderzoek, hoe ga ik met de termijnen om etc. (normale asielprocedure).' (IND-beslismedewerker)

Uit de reacties op een stelling over dit onderwerp blijkt dat deze positieve waardering beperkt blijft tot de IND: van de 24 respondenten hebben 13 personen de ervaring dat sommige IND-beslisambtenaren zelf beschikken op een asielaanvraag waarvoor zij ook het voornemen hebben geschreven. Dit wordt van deze 13 alleen door IND-medewerkers (4) en een IND-procesvertegenwoordiger positief gewaardeerd. De meeste anderen met ervaring op dit gebied waarderen het negatief (6). Daarnaast blijven twee mensen neutraal.

Ook op de rechtsbijstand wordt kritiek geleverd. Aan alle respondenten is de stelling voorgelegd: *'In het AC is vaak sprake van wisselende rechtshulpverleners'*. De meesten (16 van de 24), waaronder alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers, bevestigen dat dit zo is. Slechts twee informanten ontkennen het, terwijl de anderen het niet weten (3) of

niet van toepassing achten op hun werk (3). De helft van degenen met deze ervaring waardeert het negatief (8). Een IND'er en twee rechtsbijstandverleners waarderen het positief, terwijl de rest neutraal blijft (5). Binnen zowel de rechtsbijstand als de IND zijn de meningen verdeeld.³⁷ Ook is gevraagd wat de respondenten vinden van de stelling *'Los van het tijdsaspect is in het AC de rechtshulpverlening te vaak van slechte kwaliteit'*. Deze wordt onderschreven door een medewerker van VWN en twee rechters. De meeste rechtsbijstandverleners zijn het er niet mee eens en worden in deze mening gesteund door enkele respondenten van de kant van de IND (totaal aantal niet mee eens: 7 van de 23). De meesten zijn neutraal (8) of geven geen mening (5).

Respondenten die een vergelijking maken tussen de huidige asielprocedure en vroegere asielprocedures waarbij in bezwaar werd gegaan én waarbij in bezwaar werd gehoord door een ambtelijke commissie of de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, menen dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de laatste procedures (veel) groter was, omdat een hoorzitting tot verheldering van het asielrelaas kon leiden. Dit wordt opgemerkt door meerdere rechters, rechtsbijstandverleners en een IND'er. Een aantal merkt hierbij op dat vooral de combinatie van het wegvallen van de hoorplicht met de marginale rechterlijke toets van de geloofwaardigheid van het asielrelaas (zie bij hoger beroep) problematisch is. Terwijl diverse respondenten menen dat de marginale toets onzorgvuldigheid bij de IND stimuleert, stelt een IND-beslismedewerker dat de zorgvuldigheid bij de IND juist is verhoogd doordat de rechter het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas terughoudend toetst, waardoor de IND hierin duidelijke keuzes moet maken. De stelling *'Het afschaffen van de bezwaarfase in combinatie met de terughoudende rechterlijke toets van de beoordeling door de IND van de geloofwaardigheid van het asielrelaas heeft het risico vergroot dat echte vluchtelingen worden teruggestuurd'* wordt door bijna twee derde van de respondenten (15 van de 24) onderschreven. Dit betreft alle rechtsbijstandverleners en VWN-medewerkers, de meeste rechters en enkele IND-beslisambtenaren. De meeste IND'ers evenals de respondenten van de IND-PV en de Landsadvocaat en een rechter, zijn het er niet mee eens (totaal 8). Eén persoon blijft neutraal. Enkel merken op dat de kwaliteit van de Nader Gehoren onder de Vw 2000 beter is dan onder de Vw 1994. De stelling *'Het vervallen van de mogelijkheid om te horen in bezwaar wordt gecompenseerd door de verbeterde kwaliteit van het Nader Gehoor'* wordt echter slechts door één van de 24 respondenten onderschreven, namelijk door een IND-

³⁷ In tegenstelling tot de situatie in de normale asielprocedure gaat het er hier niet om dat door de wisseling van rechtsbijstandverlener tijd verloren zou gaan, maar dat de asielzoeker in het AC achtereenvolgens met verschillende rechtsbijstandverleners te maken kan krijgen, die aansluitend aan elkaar zijn ingeroosterd (zie Doornbos, 2003).

Procesvertegenwoordiger. De meeste anderen (13) zijn het er niet mee eens. Dit betreft alle rechtsbijstandverleners en VWN-medewerkers, enkele IND'ers en enkele rechters. De meeste overigen antwoorden 'neutraal' (8; 2 anderen hebben geen mening gegeven). Behalve inwilligen of afwijzen na ontvangst van de zienswijze kan de IND naar aanleiding van de zienswijze de asielzoeker ook opnieuw horen en/of een nieuw voornemen schrijven, waarop de rechtsbijstand een nieuwe zienswijze kan indienen. Enkele respondenten (van IND en Landsadvocaat) wijzen erop dat dit wel eens gebeurt. Ongeveer de helft van de respondenten (12 van de 23) is het echter *niet* eens met de stelling 'Het vervallen van de mogelijkheid om te horen in bezwaar wordt gecompenseerd door de mogelijkheden om naar aanleiding van een zienswijze de vreemdeling opnieuw te horen en/of een nieuw voornemen uit te brengen'. Dit betreft bijna alle rechtsbijstandverleners en beide VWN'ers, de meeste rechters en één IND-beslismedewerker. De meeste anderen blijven neutraal (7), een klein aantal is het er wel mee eens (4). In de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen' wordt op basis van asioldossiers een meer uitgebreid beeld geschetst van aspecten van zorgvuldigheid van asielbeschikkingen onder de Vw 1994 en de Vw 2000.

3.1.4 Conclusie

Het instrument 'voornemenprocedure' is een vast onderdeel geworden van de asielprocedure onder de Vw 2000. De praktijkervaringen met de voornemenprocedure laten zien dat de uitwerking van deze procedure in het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en de jurisprudentie van de Afdeling de praktijk van de voornemenprocedure sterk bepalen. Dit betreft met name de relatief 'harde' regelgeving, zoals de eis dat een voornemen wordt uitgebracht en de termijnen voor het indienen van een zienswijze. Daarnaast zijn er meer 'zachte' voorschriften die in de praktijk verder worden ingevuld, zoals het vereiste dat de IND in de afwijzende beschikking 'ingaat op' de zienswijze van de asielzoeker en de mogelijkheid om de asielzoeker naar aanleiding van de zienswijze nogmaals te horen. Het instrument wordt toegepast zoals bedoeld, in de zin dat men zich houdt aan deze voorschriften.

In de regelgeving is niet als voorschrift opgenomen dat de asielzoeker (in de praktijk de rechtsbijstandverlener) een zienswijze indient. Toch suggereert de wetsgeschiedenis dat de regering ervan uit is gegaan dat in de regel een zienswijze zou worden ingediend. Volgens onze respondenten wordt zowel in de AC- als in de normale asielprocedure door de rechtbijstand echter *niet* steeds een zienswijze ingediend. In sommige gevallen is de reden dat de rechtsbijstandverlener de zaak ook kansloos vindt. In andere gevallen is sprake van procedurele of logistieke problemen en gaat men later wel in beroep. In deze laatste gevallen heeft de voornemenprocedure niet kunnen waarborgen dat de rechter een dossier met de

standpunten van alle betrokkenen met betrekking tot het voornemen tot afwijzen³⁸ in handen krijgt. De rechterlijke toets blijkt hierdoor te worden beïnvloed: als gevolg van de Afdelingsjurisprudentie kunnen feiten en stellingen die eerder hadden kunnen worden ingebracht, in beroep niet meer worden meegenomen en is de zienswijze de laatste mogelijkheid om deze in te brengen.

De regering verwachtte voorts dat de kwaliteit van de IND-beschikking zou verbeteren, doordat in deze beschikking zou worden ingegaan op de zienswijze. De Afdeling heeft het belang van dit laatste bevestigd. Gezien de ervaring dat in sommige gevallen geen zienswijze wordt ingediend ondanks het feit dat de rechtsbijstand het niet met het voornemen eens is, kan deze verwachting in die gevallen zeker niet waargemaakt worden. Of in gevallen waarin wel een zienswijze wordt ingediend sprake is van kwaliteitsverbetering zal afhangen van de wijze waarop de IND het 'ingaan op de zienswijze' vormgeeft. In het veld blijkt men ervaring te hebben met beschikkingen waarin gemotiveerd op verschillende onderdelen van de zienswijze wordt ingegaan en met beschikkingen waarin slechts in enkele zinnen naar de zienswijze wordt verwezen (zie ook de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen'). Het is onwaarschijnlijk dat dit laatste door de wetgever is bedoeld. In die zin worden haar verwachtingen niet bewaarheid en is sprake van knelpunten. Over de mate waarin dit fenomeen zich voordoet staan de inschattingen van de IND-beslismedewerkers en de rechtsbijstandverleners echter tegenover elkaar. Dit betreft zowel de AC- als de normale asielprocedure. Wel wordt ten aanzien van beide procedures door vrijwel *alle* betrokken respondenten van de IND en de rechtsbijstand aangegeven dat de IND naar aanleiding van de zienswijze zelden afziet van het voornemen tot afwijzing. Het is niet uitgesloten dat dit een negatief effect heeft op de inzet van rechtsbijstandverleners om (goed gemotiveerde) zienswijzen in te dienen. Zie in dit verband ook Doornbos (2003), die signaleerde dat sommige rechtsbijstandverleners uit haar onderzoek 'moegestreden' leken. Voorts lijkt de IND weinig gebruik te maken van de ruimte die zij heeft om de asielzoeker naar aanleiding van de zienswijze nogmaals te horen of een nieuw voornemen uit te brengen.

Waar de vroegere bezwaarprocedure (inclusief de hoorplicht) met de huidige voornemenprocedure wordt vergeleken met het oog op de zorgvuldigheid waarmee beslissingen worden genomen, staan de IND en de rechtsbijstand, nogal eens aangevuld door rechters, tegenover elkaar: terwijl sommige IND-medewerkers voordelen zien van de nieuwe procedure ziet de rechtsbijstand vooral nadelen en risico's. De stelling dat de

38 Om in alle gevallen een volledig dossier op te bouwen zou de rechtsbijstandverlener ook een (instemmende) zienswijze moeten indienen als men het met het voornemen eens is. In die gevallen komt dit dossier echter toch niet bij de rechter, omdat geen beroep bij de rechter zal worden ingediend. Wel is het mogelijk dat een andere rechtsbijstandverlener alsnog beroep instelt, in geval van een second opinion.

rechtshulpverlener bij 'niet-flinterdunne' zaken in de AC-procedure te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen, wordt in het veld wel vrij breed gedeeld.

Een laatste doel dat de regering zich had gesteld met de vervanging van de bezwaarprocedure door de voornemenprocedure was verkorting van de asielprocedure, ook door vermindering van het capaciteitsbeslag van de betrokken organisaties. Door de respondenten wordt geen tijdwinst gesignaleerd in AC-gerelateerde beslis- en beroepsprocedures, omdat deze vroeger en nu snel verlopen respectievelijk verlopen. Het deel van de asielprocedure tot de beslissing van de IND zou in het algemeen wel zijn verkort. Met betrekking tot de normale asielprocedure zijn er signalen dat de doorlooptijden bij de IND en daarnaast ook bij de rechtbanken nog een probleem vormen, hetgeen wordt bevestigd in de rapportage 'doorlooptijden'.

In hoofdstuk 2 is vermeld dat de uitvoeringstoets van de voornemenprocedure die voor de invoering van de Vw 2000 is uitgevoerd in AC-Rijsbergen, heeft uitgewezen dat zowel de IND als de rechtsbijstand in de nieuwe procedure voldoende tijd zouden hebben om een voornemen respectievelijk een zienswijze in te dienen. Deze toets werd uitgevoerd in een periode dat in de AC-procedure nog het inhoudelijk criterium gold dat daar alleen niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde zaken waarvoor geen tijdrovend onderzoek nodig was mochten worden afgedaan. Onder de Vw 2000 mogen in principe alle zaken, dus ook zwaardere, in het AC afgehandeld worden. Zowel de IND als de rechtsbijstand zijn onderling verdeeld over de vraag of de IND bij 'niet-flinterdunne' zaken in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerd voornemen uit te brengen. Wel zijn alle rechtsbijstandverleners en de meeste IND'ers die gerespondeerd hebben het erover eens dat de rechtsbijstand bij dergelijke gevallen in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen.

3.2 Verlenging individuele beslistermijn

3.2.1 Doel en vormgeving

Onder de Vw 1994 was sprake van een beslistermijn van zes maanden voor het nemen van de beslissing in eerste aanleg op een asielaanvraag door de IND. Er bestond geen formele mogelijkheid om langer dan zes maanden over een beslissing te doen, maar in de wet was evenmin een sanctie op overschrijding opgenomen. In de praktijk werd deze termijn vaak overschreden, hetgeen de mogelijkheid opende voor beroepsprocedures tegen niet-tijdig beslissen ('fictieve weigering') (Visser & Homburg, 1995). Ook in de Vw 2000 is de bepaling opgenomen dat binnen zes maanden op een aanvraag voor een verblijfsvergunning dient te worden beslist (art. 42 Vw 2000), maar wederom zonder sanctie op overschrijding daarvan. Daarnaast wilde men de formele mogelijkheid creëren om nader

onderzoek te laten verrichten door of advies in te winnen bij derden, en daarmee langer dan zes maanden over een beslissing te doen. Zodoende zouden beslissingen 'zonder voldoende voldragen onderzoek' (MvT, p. 46) en procedures tegen niet-tijdig beslissen worden voorkomen (Memorie van Antwoord, EK 26 732/26 975, nr. 5b). Het vierde lid van art. 42 Vw 2000 bepaalt daarom dat de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd 'indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is'. Volgens de MvT moet onder 'derden' worden verstaan 'personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen terzake van het door hen te verrichten onderzoek' (p. 46). In de Vreemdelingencirculaire wordt aangegeven wie hier onder meer onder worden verstaan (C3/10.9.2). Dit betreft onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Bureaus Medische Advisering ('dat immers bij derden onderzoek doet naar de gezondheidstoestand van de betrokkene') en Taalanalyse³⁹ ('dat immers gebruik maakt van externe deskundigen'), die beide onderdeel zijn van de IND. De Vc stelt voorts dat de duur van de verlenging per individu wordt bekeken. Binnen de maximale termijn kan de termijn ook meerdere malen worden verlengd. De vreemdeling moet schriftelijk in kennis worden gesteld van de verlenging van de beslistermijn en van de duur daarvan (Vb art. 3.120). Volgens de Nota zou individuele verlenging van de beslistermijn slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomen.

3.2.2 *Afdelingsjurisprudentie*

De weinige Afdelingsjurisprudentie op dit gebied betreft de vraag of de beslissing tot het verlengen van de individuele beslistermijn vatbaar is voor beroep. In beginsel kan een belanghebbende ingevolge art. 8:1 Awb beroep instellen bij de rechtbank tegen een besluit. De Afdeling overweegt dat verlenging van de beslistermijn op grond van art. 42 lid 4 Vw 2000 een voorbereidingshandeling betreft met het oog op het te nemen besluit en derhalve ingevolge art. 6:3 Awb⁴⁰ niet vatbaar is voor bezwaar of beroep. Uit de omstandigheid dat een persoon door een dergelijke beslissing langer in onzekerheid verkeert omtrent de beslissing op de aanvraag tot een verblijfsvergunning blijkt volgens de Afdeling niet dat betrokkene rechtstreeks in zijn belang is getroffen in de zin van art. 6:3 lid 1 Awb (huidig art. 6:3 Awb). De beslissing omtrent de verlenging van de beslistermijn in de zin van art. 42 lid 4 Vw 2000 betreft derhalve geen besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend (ABRvS 4 april 2002, r.o. 2.1 en 2.2.1, JV 2002, 170).

³⁹ Inmiddels Bureau Land en Taal geheten.

⁴⁰ Dit artikel stelt dat beslissingen ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar zijn voor beroep, tenzij de beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belangen treft.

3.2.3 *Praktijkervaringen*

Uit de rapportage 'doorlooptijden' blijkt dat voor 17% van de asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie geregistreerd is dat een nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Het is niet bekend in hoeveel gevallen sprake is geweest van een officiële verlenging van de beslistermijn, noch wat de duur van de verlenging is geweest. Als ervan uit wordt gegaan dat in al deze gevallen verlenging van de beslistermijn met het maximum van een half jaar heeft plaatsgevonden, dan is de verlengde beslistermijn in 31% van deze gevallen alsnog overschreden. Ook bij verzoeken waar geen nader onderzoek (of besluitmoratorium) is geregistreerd, is de wettelijke beslistermijn tot half 2004 bij een derde van de beslissingen in de normale asielprocedure overschreden (zie ook de rapportages vreemdelingenketen). Het onderzoek naar de kwaliteit van asielbeslissingen geeft nadere informatie over het type onderzoek dat wordt uitgevoerd in gevallen waarin sprake is van een officiële individuele verlenging van de beslistermijn: de onderzoeken werden in de onderzochte dossiers uitgevoerd door Bureau Land & Taal van de IND, de 1F-unit van de IND, het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere lidstaten (bij mogelijke Dublin-claims⁴¹). De gegevens die tijdens de verlengde beslisperiode naar voren komen, bleken meestal van nut te zijn voor de beslissing.

Uit de landelijke registraties van de vreemdelingenkamers kan niet worden afgeleid hoe vaak nog steeds beroep wordt ingesteld tegen niet-tijdig beslissen ('fictieve weigering') (rapportage 'doorlooptijden'). In de vragenlijst van het onderhavige onderzoek zijn over de verlenging van de individuele beslistermijn geen vragen opgenomen.

3.2.4 *Conclusie*

Nader onderzoek en waarschijnlijk dus ook verlenging van de individuele beslistermijn op grond daarvan komt in de praktijk bij een klein deel van de asielverzoeken voor. Het instrument wordt derhalve in beperkte mate gebruikt. Een knelpunt is echter dat de beslistermijn van zes maanden in de normale asielprocedure nog blijkt te worden overschreden, zowel in situaties waarin de beslistermijn officieel wordt verlengd als in situaties waarin van een dergelijke verlenging geen sprake is. Hiervan is dan ook niet veel effect te verwachten op het aantal beroepen tegen 'fictieve weigering', maar cijfers ontbreken hier. Mogelijk ligt de verklaring voor het voortduren van termijnoverschrijdingen in de reorganisaties en taakuitbreidingen (denk aan de reguliere toelatingstaken die zijn overgenomen van de vreemdelingenpolitie en de afhandeling van de 14/1-brieven en

41 Ingevolge artikel 30 lid 1 sub a wordt een asielverzoek afgewezen als een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Tussen EU-lidstaten wordt dit geregeld in de zogenoemde Dublin-Verordening.

Eenmalige Regeling, zie hoofdstuk 2) die de IND de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

3.3 Besluitmoratorium

3.3.1 Doel en vormgeving

Naast de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn (zie hiervoor) is in de Vw 2000 een collectieve verlengingsmogelijkheid gecreëerd, het zogenoemde besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000). Hierdoor kan de beslistermijn 'voor bepaalde categorieën vreemdelingen' die een asielvergunning voor bepaalde tijd hebben aangevraagd, met maximaal een jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren in drie situaties, namelijk bij:

- een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd (a);
- een situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag wel kan worden ingewilligd, maar waarvan men verwacht dat deze van korte duur zal zijn (b);
- een dermate groot aantal ingediende asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen (c).

Het is niet mogelijk om een besluitmoratorium in te stellen wegens algemene achterstand bij de IND.⁴²

Met betrekking tot het besluitmoratorium vanwege een kortdurende onzekerheid omtrent de situatie in het herkomstland zou volgens de regering nog geen vergunning kunnen worden verleend, maar het zou dan ook onwenselijk zijn om mensen terug te sturen (Nota). Gedacht werd aan situaties waarin onder de Vw 1994 uitstel van vertrek werd verleend (MvT). Bij een besluitmoratorium als gevolg van een naar verwachting korte onrustige situatie in het land van herkomst zou weliswaar een vergunning kunnen worden verleend, maar die zou dan vermoedelijk snel daarna alweer moeten worden ingetrokken. In plaats van voor verlening zou dan worden gekozen voor verlenging van de beslistermijn. Bij massale instroom van asielzoekers is sprake van organisatorische belemmeringen voor het op tijd beslissen op aanvragen (Nota). Volgens de MvT vervangt het moratorium op deze grond de bepaling uit artikel 15e tweede lid Vw 1994, dat uitstel mogelijk maakte van de beslissing op de aanvraag tot toelating als vluchteling, van asielzoekers die een voorlopige vergunning tot verblijf (VVTV) hadden gekregen.

⁴² Dit is nog eens expliciet door de Tweede Kamer vastgesteld door het aannemen van het amendement Rouvoet (TK 1999-2000, 26 732 nr. 67).

Een besluitmoratorium is van toepassing op alle nog in behandeling zijnde aanvragen van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van vreemdelingen uit de betreffende categorie (ongeacht of er al sprake is van overschrijding van de beslistermijn of van een individuele verlenging van deze beslistermijn). Daarnaast is het van toepassing op nieuwe aanvragen van vreemdelingen uit de categorie waarop het besluitmoratorium betrekking heeft (MvT). Voor zover mogelijk worden de aanvragen wel door de IND onderzocht (MvT, zie ook EK 26 732/26 975, nr. 5d). In de Vc 2000 wordt aangegeven in welk situaties ook kan worden beslist, bijvoorbeeld in Dublin-zaken (Vc 2000 C1/6.4). Asielaanvragen waarbij in het AC wordt vastgesteld dat zij onder het besluitmoratorium vallen, terwijl geen sprake is van contra-indicaties, worden na het eerste gehoor doorgestuurd naar een behandelkantoor (Vc C3/12.2.6).

Het besluit tot instelling van een besluitmoratorium moet worden gemotiveerd en wordt in de Staatscourant gepubliceerd (MvT). Omdat het van belang is dat zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid ervan is beroep in eerste en enige aanleg opengesteld bij de ABRvS (MvT, zie art. 71 lid 2 Vw 2000). Beroep kan worden ingesteld door de individuele asielzoeker, maar ook door rechtspersonen die belangen van asielzoekers behartigen (zie Vc 2000 C4/17.2.2).

Het besluit tot instelling van het moratorium kan worden verlengd (MvT), waarbij het niet aan een bepaalde termijn gebonden is (Vc C3/10.9.3). De duur van het moratorium in algemene zin moet echter worden onderscheiden van de duur van de individuele beslistermijn: de individuele beslistermijnen van alle aanvragen die tijdens het moratorium in behandeling waren of kwamen, kan worden verlengd met maximaal een jaar, los van de duur en de eventuele verlenging van de periode waarin het moratorium in algemene zin van kracht is (zie MvT). De asielzoeker dient volgens de Vc 2000 op de hoogte te worden gesteld van de verlenging van de beslistermijn en van de nieuwe uiterste beslisdatum. Ook als op die datum nog een moratorium van kracht is, moet dan worden beslist naar de stand van zaken op dat moment (Vc 2000 C3/10.9.3). Als een maximale verlenging van de beslistermijn op individuele gronden wordt gevolgd door een maximale verlenging ingevolge een besluitmoratorium (of andersom) bedraagt de beslistermijn in totaal twee jaar (zie Vc 2000 C3/10.9.4). Volgens de Nota zouden verlengingen van de beslistermijn ingevolge besluitmoratoria slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomen. Artikel 44 lid 3 Vw 2000 bepaalde aanvankelijk dat de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd die werd verleend na afloop van een besluitmoratorium, niet zou worden verleend met ingang van de aanvraagdatum, zoals de hoofdregel was, maar met ingang van de verleningsdatum (maar maximaal een jaar na de aanvraagdatum). Bij een van de wetswijzigingen van september 2004 werd deze bepaling geschrapt.

Eind 2004 is het wetsvoorstel aangenomen ter implementatie van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende 'minimum-

normen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen'. Dit betreft de introductie in de Vw 2000 van de mogelijkheid om een besluit- en vertrekmoratorium in te stellen voor personen die op grond van een besluit van de Raad van de Europese Unie tijdelijke bescherming genieten. De wetswijziging is op 15 februari 2005 in werking getreden.

3.3.2 *Afdelingsjurisprudentie*

De Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot het besluitmoratorium betreft de verhouding tussen het besluitmoratorium en het categoriaal beschermingsbeleid, het procederen tegen het niet instellen van een besluitmoratorium en de rol van het besluitmoratorium bij de ex-nunc-toets. Deze laatste kwestie wordt besproken in paragraaf 3.6.

Met betrekking tot de verhouding tussen het besluitmoratorium en het categoriaal beschermingsbeleid overweegt de Afdeling dat noch de tekst van artikel 43 Vw 2000, noch de parlementaire geschiedenis, steun biedt aan de stelling dat een besluitmoratorium niet ten tijde van het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid kan worden ingesteld of verlengd. Het feit dat het besluitmoratorium is ingesteld wegens een korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst doet hier niet aan af. De gedachte dat in een dergelijke situatie de asiel-aanvraag kan worden toegewezen op de d-grond van artikel 29 Vw 2000 lid 1 (de basis van het categoriale beschermingsbeleid) wordt door de Afdeling niet onderschreven. De Afdeling wijst erop dat sprake is van een vaste volgorde waarin het asielrelaas aan de inwilligingsgronden van artikel 29 dient te worden getoetst. Door de onzekere situatie kan de minister niet oordelen of de inwilligingsgronden a en b van toepassing zijn. Om die reden is het besluitmoratorium ingesteld. Hierdoor wordt de toepassing van het categoriaal beschermingsbeleid voor de categorie vreemdelingen die onder het besluitmoratorium valt, opgeschort (ABRvS 8 oktober 2003, r.o. 2.3.2.4 en 2.3.2.5, JV 2003, 510 m.nt. Olivier).⁴³ In deze uitspraak oordeelde de Afdeling ook dat VWN beroepsgerechtigd was.

In een zaak waarin geen sprake was van een besluit om geen besluitmoratorium toe te passen, was het volgens de Afdeling niet mogelijk om bij het beroep bij de rechtbank tegen de afwijzende beslissing op de asiel-aanvraag aan te voeren dat ten onrechte geen gebruik was gemaakt van de

⁴³ Zie ook ABRvS 3 december 2001, JV 2002, 13: De toetsingsvolgorde houdt in dat men pas aan de d-grond toekomt, indien de a-, b- en c- grond zijn afgedaan. Vanwege het besluitmoratorium is het niet mogelijk om te beslissen over de a-grond en komt men dus niet toe aan de b-grond, laat staan aan de d-grond.

bevoegdheid om een besluitmoratorium in te stellen (ABRvS 2 juli 2001, r.o. 2.4.1, JV 2001, S227).

3.3.3 *Praktijkervaringen*

Ingestelde besluitmoratoria

Onderstaand overzicht geeft aan welke besluitmoratoria er volgens Tweede Kamer-stukken en Tussentijdse Berichten of Wijzigingsbesluiten Vreemdelingencirculaire (TBV's en WBV's)⁴⁴ zijn ingesteld tot 1 januari 2005, en of zij werden voorafgegaan of gevolgd werden door categoriaal beschermingsbeleid. Daarbij zijn ook de vertrekmoratoria opgenomen (zie verder paragraaf 3.5):

Afghanistan:

v.a. 1994: vvtv-beleid

1 april 2001 tot 16 september 2002: categoriaal beschermingsbeleid

14 december 2001 tot 15 februari 2002: besluitmoratorium

15 februari 2002 tot 15 september 2002: verlengd besluitmoratorium en ingesteld vertrekmoratorium

per 15 september 2002: besluitmoratorium niet verlengd, vertrekmoratorium ingetrokken, categoriaal beleid beëindigd

Noord-Irak:

7 februari 2003 tot 7 maart 2003: vertrekmoratorium

26 maart 2003 tot 1 juli 2003: besluit- en vertrekmoratorium

27 juni 2003: besluit tot verlengen tot 1 februari 2004 van besluit- en vertrekmoratorium

per 1 februari 2004: verlengd besluit- en vertrekmoratorium lopen af en kunnen niet verlengd worden (maximum van een jaar voor vertrekmoratorium bijna volgelopen)

Centraal Irak:

24 mei 2002 tot 21 mei 2003: vertrekmoratorium

vanaf 25 november 2002: categoriaal beschermingsbeleid

27 juni 2003 tot 1 februari 2004: besluit- en vertrekmoratorium

1 februari 2004 tot 27 juni 2004: verlengd besluit- en vertrekmoratorium (maximum van een jaar voor vertrekmoratorium volgelopen)

Liberia:

27 juni 2003 tot 1 februari 2004: besluit- en vertrekmoratorium

1 februari 2004 tot 27 juni 2004: verlengd besluit- en vertrekmoratorium (maximum van een jaar voor vertrekmoratorium volgelopen)

⁴⁴ Bij verschillende data in TK-stukken en TBV's/WBV's is in de regel gekozen voor de data uit de TBV's/WBV's.

Ivoorkust:

26 november 2004 tot 27 mei 2005: besluit- en vertrekmoratorium

Uit het overzicht blijkt dat het ten aanzien van Afghanistan en Centraal Irak is voorgekomen dat tijdens een besluitmoratorium categoriaal beschermingsbeleid gold. In alle gevallen is het besluitmoratorium ingesteld op grond van een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd. Al deze besluitmoratoria hebben tot gevolg gehad dat de beslistermijn van alle in die periode openstaande aanvragen van de betreffende personen met één jaar is verlengd.

Uit het onderzoek dat is verricht in het kader van de rapportage 'doorlooptijden' is gebleken dat het niet mogelijk is om vast te stellen hoeveel asielverzoeken precies onder de werking van een besluitmoratorium zijn gebracht. Dit houdt verband met de wijze van registreren bij de IND. Minimaal gaat het om enkele duizenden van de asielzoekers die hun asiel-aanvraag hebben ingediend op of na 1 april 2001.⁴⁵

Gevolgen voor het werk

Voor de IND-beslismedewerkers betekent het instellen van een besluitmoratorium diverse administratieve handelingen: het opvoeren van een besluitmoratorium in alle dossiers, het versturen van brieven inzake het besluitmoratorium aan de asielzoekers en rechtsbijstandverleners en het op een bepaalde voorraad boeken van de dossiers. Als een besluitmoratorium wordt ingesteld voor zaken die een IND-beslismedewerker al aan het beoordelen was, wordt deze beoordeling onderbroken. Ook voor de rechtsbijstand betekent een besluitmoratorium uitstel van werkzaamheden. Voor VWN-medewerkers in de asielcentra brengt het met zich mee dat zij voorlichting over het besluitmoratorium moeten geven aan asielzoekers. Vanuit beide beroepsgroepen wordt aangegeven dat het moeilijk uit te leggen is (men bedoelt dit zowel letterlijk als figuurlijk) waarom de ene asielzoeker vanwege een besluitmoratorium nog geen beslissing krijgt, terwijl anderen wel een beslissing hebben gekregen of nog krijgen op grond van categoriaal beleid, waarvoor in de praktijk vergelijkbare gronden gelden.

Volgens de Vreemdelingencirculaire wordt in zaken waarin een inhoudelijke beoordeling van de asielmotieven nodig is niet beslist als een besluitmoratorium van kracht is (zie hiervoor). Uit informatie van de hele groep respondenten blijkt dat in dat geval ook niet wordt beslist op asielaanvragen die in aanmerking komen voor een vergunning op grond van het traumatabeleid (zie ook de Afdelingsjurisprudentie inzake de

⁴⁵ Het gebruik van de variabele nationaliteit biedt volgens de IND in deze geen zekerheid, omdat dit de door de asielzoeker gestelde nationaliteit betreft.

toetsingsvolgorde in de vorige paragraaf). Eén van de IND-beslismedewerkers heeft spontaan opgemerkt dit als 'onzinnig' te ervaren, aangezien de situatie in het land van herkomst op de verlening van zo'n vergunning geen enkele invloed heeft. Desgevraagd blijken de meeste respondenten deze gang van zaken negatief te waarderen (13 van de 20 respondenten die hier iets van weten). Dit betreft onder andere alle rechtsbijstandverleners en beide VWN'ers, evenals enkele IND'ers. Daarnaast is een groep respondenten neutraal (6), terwijl één persoon deze situatie positief waardeert. Omdat de wet een maximum oplegt aan de duur waarmee de beslistermijn als gevolg van een besluitmoratorium kan worden verlengd, wordt volgens informatie van respondenten uit verschillende organisaties⁴⁶ alsnog beslist als de verlengde beslistermijn is verstreken, ook al is de situatie in het herkomstland nog steeds onduidelijk. Dit kan ertoe leiden dat asielzoeker A uit land X een verblijfsvergunning krijgt terwijl asielzoeker B uit land X deze (nog) niet krijgt. Desgevraagd antwoordt de meerderheid van de respondenten (10 van de 14 met ervaring op dit gebied die ook hebben geantwoord) dat zij dit negatief waarderen. De overigen (4) blijven neutraal. Niemand waardeert het positief. Enkele IND'ers wijzen erop dat wel is voorgekomen dat ineens op een hele voorraad beslist moest worden. Doordat het plotseling toegenomen werkaanbod niet direct kon worden verwerkt, zijn volgens een van hen achterstanden ontstaan. Het instellen van een besluitmoratorium heeft invloed op het werk van de vreemdelingenrechters en gemachtigden, indien in het beroepschrift wordt verwezen naar een inmiddels ingesteld moratorium of de gronden waarop dit berust. Hierop komen we terug bij de bespreking van de ex-nunctoetsing in paragraaf 3.6.⁴⁷ Ten slotte kan het instellen van een besluitmoratorium gevolgen hebben voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij tegen het al dan niet instellen van een besluitmoratorium direct beroep mogelijk is. Zo hebben in juli 2003 enkele asielzoekers en VWN beroep ingesteld tegen het besluit van 27 juni 2003 waarbij het besluitmoratorium voor Noord-Irak werd verlengd en een besluitmoratorium voor Centraal Irak werd ingesteld (zie boven). In deze zaak trad de Landsadvocaat op als gemachtigde van de minister. Op 8 oktober 2003 heeft de Afdeling in deze zaak uitspraak gedaan. De beroepen van twee appellanten werden niet-ontvankelijk verklaard, die van de andere twee, waaronder VWN, ongegrond.

46 Drie van de vijf IND-medewerkers hadden deze ervaring niet, maar de meeste andere respondenten wel (in totaal 15 van de 23 die een antwoord hebben gegeven, inclusief de twee andere IND'ers). Het antwoord van de eerstgenoemde respondenten kan betekenen dat zij meemaken dat in een dergelijke situatie in de praktijk toch niet wordt beslist.

47 Nagekomen informatie van de IND leert dat de IND bij een besluitmoratorium zelf de zaken die bij de rechter liggen intrekt (behoudens contra-indicaties), gezien de Afdelingsjurisprudentie zoals besproken in paragraaf 3.6.2.

Waardering en kritiek

Over het instrument 'besluitmoratorium' zijn vanuit het veld zowel positieve als negatieve opmerkingen gemaakt, waarbij de meningen tussen en binnen de organisaties verdeeld zijn.

Een positief aspect van het instrument besluitmoratorium dat enkele malen in reactie op open vragen is genoemd, is de toegenomen duidelijkheid over de (verlengde) beslistermijn (waar vroeger 'gewoon' niet werd beslist). Ook hebben enkelen waardering uitgesproken voor het feit dat het besluitmoratorium in tegenstelling tot het oude 'uitstel-van-vertrek'-beleid een wettelijke basis heeft. Daartegenover staat een respondent die vindt dat hierdoor juist ongewenste verstarring is opgetreden.

Veel respondenten uit verschillende organisaties (IND, rechtsbijstand, VWN, VK's) melden dat het instellen van een besluitmoratorium voor de asielzoekers als nadeel heeft dat zij lange tijd in onzekerheid blijven. Enkele van hen merken daarnaast op dat het in een vermoedelijk tijdelijk onveilige situatie beter is om de beslissing op het asielverzoek uit te stellen dan om het asielverzoek in te willigen en dit snel daarna weer in te trekken. Deze stelling is aan alle respondenten voorgelegd. De meesten (15 van de 23) zijn het ermee eens. Een kleine groep mensen (5), van verschillende organisaties, kan zich niet in de stelling vinden, terwijl enkelen neutraal blijven en één persoon geen mening geeft.

Een aantal andere kritiekpunten is eveneens in de vorm van stellingen aan alle respondenten gepresenteerd. Op de stelling '*In de praktijk wordt te gemakkelijk naar het middel "besluitmoratorium" gegrepen*' is verdeeld gereageerd: een groot deel (10 van de 24) onderschrijft hem *niet*, een ander deel (6), allen werkzaam bij de rechtsbijstand of VWN, is het er wel mee eens. De rest blijft neutraal (4) of geeft geen mening (4).

Ook ten aanzien van de stelling '*De maximale duur van een besluitmoratorium (een jaar) is te lang gezien het feit dat het driejarenbeleid is afgeschaft*' reageert men verdeeld, met iets meer mensen die het er *niet* mee eens zijn (10 van de 24) dan mensen die het er wel mee eens zijn (8). De overigen blijven neutraal (3) of hebben geen mening gegeven (3). Zowel onder de IND-beslismedewerkers als onder de rechtsbijstandverlening lopen de meningen uiteen, maar de meeste IND'ers onderschrijven de stelling niet, terwijl de meeste rechtsbijstandverleners de stelling wel onderschrijven. De medewerkers van IND-PV en Landsadvocaat delen de kritiek niet.

3.3.4 Conclusie

Het instrument besluitmoratorium is tussen 1 april 2001 en 1 januari 2005 vijfmaal toegepast op grond van een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst (grond a). Er zijn nog geen besluitmoratoria ingesteld op een van de andere mogelijke gronden. De minister heeft tot 1 januari 2005 viermaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om een besluitmoratorium in

algemene zin te verlengen. Steeds zijn de individuele beslistermijnen van alle openstaande aanvragen daarbij verlengd met de maximaal toegestane verlenging van een jaar. In enkele gevallen heeft een besluitmoratorium gegolden tegelijk met een categoriaal beschermingsbeleid, hetgeen door de Afdeling is gesanctioneerd. Het instrument is derhalve gebruikt en is in algemene zin toegepast zoals bedoeld. Het ontbreekt ons echter aan informatie over de wijze waarop in individuele dossiers wordt omgegaan met het instellen, verlengen en opheffen van besluitmoratoria.

De meningen in het asielveld over het besluitmoratorium zijn verdeeld. Als positieve punten zijn door enkelen de wettelijke basis en toegenomen duidelijkheid genoemd. Een nadeel dat in het veld breed wordt ervaren is de langdurige onzekerheid voor asielzoekers die onder een besluitmoratorium vallen.

3.4 Meeromvattende beschikking

3.4.1 Doel en vormgeving

Zowel onder de Vw 1994 als onder de Vw 2000 gold en geldt dat asielzoekers van wie de asielaanvraag wordt afgewezen, of van wie de vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, geen recht meer hebben op overheidsvoorzieningen, waaronder opvang, en Nederland zelfstandig dienen te verlaten. Onder beide regimes kon en kan de vreemdeling die Nederland niet zelfstandig verlaat worden uitgezet. De meeste uitgeprocedeerde asielzoekers worden echter niet gedwongen verwijderd, maar verlaten de opvang en verdwijnen uit het zicht van de overheid.⁴⁸

Onder de Vw 1994 waren verschillende beslissingen nodig om beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland te effectueren. Afhankelijk van het terugkeerbeleid waar de betreffende asielzoeker onder viel, waren aparte beschikkingen en/of (deels rechterlijke) procedures nodig voor het beëindigen en daadwerkelijk ontruimen van de opvangvoorzieningen (informatie COA). Artikel 15d lid 2 van de Vw 1994 bepaalde dat een negatief besluit mede inhield dat de vreemdeling binnen een door de minister te bepalen termijn van maximaal vier weken na de bekendmaking van de beschikking het land diende te verlaten en anders zou worden uitgezet. Voor elk(e) asielzoeker(sgezin) moest dus apart een vertrektermijn worden vastgesteld. Als gevolg van een beleidswijziging werd vanaf februari 2000 gewerkt met een standaard vertrektermijn van 28 dagen.⁴⁹ Voor uitzetting was een zogenoemde 'last tot uitzetting'

⁴⁸ Zie verder de rapportage over het terugkeerbeleid in het kader van onderhavige evaluatie van de Vw 2000 van Olde Monnikhof en De Vreede (2004), het advies terzake van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 en het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005).

⁴⁹ Zie voor een beschrijving van de verschillende zogenoemde 'stappenplannen' en bijbehorende doelgroepen binnen het terugkeerbeleid vanaf 1997 Van den Wijngaart, Hulsen en Olde Monnikhof

nodig (art. 23 Vw 1994). Tegen afzonderlijke besluiten die in het kader van de beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland werden genomen konden onder de Vw 1994 zelfstandige procedures worden aangespannen bij de IND of de rechter.

Om het aantal procedures te verminderen en de asielprocedure te verkorten is in de Vw 2000 de meeromvattende beschikking met een wettelijke standaard vertrektermijn geïntroduceerd (MvT). Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze uit huis kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertrektermijn uit eigen beweging te verlaten, na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Voor het binnentreden van een woning zonder de toestemming van de bewoner is nog wel een machtiging van de burgemeester of officier van justitie nodig (conform de Algemene wet op het binnentreden) (MvT). Artikel 63 lid 2 bepaalt dat de overheid bevoegd is tot uitzetting, maar ingevolge artikel 64 blijft uitzetting achterwege 'zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen' (zie voor meer informatie over medische aspecten het rapport van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid uit 2004).

Ingevolge artikel 62 Vw 2000 bedraagt de duur van de genoemde vertrektermijn na de normale asielprocedure in principe vier weken (zie lid 1), terwijl de asielzoeker die is afgewezen in de AC-procedure Nederland onmiddellijk dient te verlaten (zie lid 3c).⁵⁰ De minister kan de vertrektermijn in bepaalde gevallen verkorten; een besluit hiertoe kan aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd (art. 62 lid 4, Vc 2000 A4/4.1.4). De vertrektermijn na de normale asielprocedure valt samen met de beroepstermijn en wordt opgeschort als de asielzoeker beroep aantekent tegen de negatieve beslissing (zie art. 62 lid 2 en art. 69 Vw 2000). In de normale asielprocedure schort het instellen van beroep de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking namelijk op (art. 45 lid 3, zie ook art. 82 Vw 2000). Schorsende werking geldt echter niet voor beroepen in de AC-procedure (beroepstermijn één week) en evenmin voor het hoger beroep in beide procedures. Wel is in beleidsregels vastgelegd dat de vreemdeling die in afwachting is van een uitspraak op een eerste verzoek om een voorlopige voorziening tot die uitspraak niet wordt uitgezet.⁵¹ Indien sprake is van opschortende werking, gaat de vertrektermijn lopen direct nadat de opschortende werking eindigt. Als er geen sprake is van

(2003), de rapportage over het terugkeerbeleid in het kader van onderhavige evaluatie van de Vw 2000 van Olde Monnikhof en De Vreede (2004) en Masmeyer (2005).

50 Dit was aanvankelijk geregeld in de Vc 2000 (Vc C 3/12.12.2), bij wetwijziging van 1 september 2003 is dit opgenomen in de wettekst.

51 Zie o.a. Vc 2000 C3/12.12.2.

opschortende werking, gaat de vertrektermijn lopen direct nadat een negatieve beslissing is genomen. Aan het eind van de vertrektermijn worden de voorzieningen beëindigd. Volgens de 'Wijziging Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (Rva 1997)' van 10 mei 2001 worden de verstrekkingen door het COA in principe dan ook vier weken na de negatieve beslissing van de IND beëindigd, of (mits men tijdig in beroep gaat) vier weken na de negatieve beslissing van de rechter, of (indien men zich tijdig tot de Afdeling wendt), vier weken na de afwijzing van het verzoek om een voorlopige voorziening en/of het ongegrond verklaren van het hoger beroep door de Afdeling (Staatscourant 14 mei 2001, nr. 92). In de Rva 2005, die op 5 februari 2005 in werking is getreden en die de Rva 1997 vervangt, is deze regelgeving niet gewijzigd (zie Staatscourant 3 februari 2005, nr. 24; Masmeyer, 2005). Met de invoering van de Vw 2000 is ook de wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) gewijzigd, waardoor handelingen op grond van die wet, onder andere ter beëindiging van de opvang, worden gelijk gesteld met beschikkingen, waartegen bij de vreemdelingenrechter beroep openstaat (MvT). Volgens de Nota zou ingevolge de toen geldende jurisprudentie in principe geen beroep mogelijk zijn tegen handelingen die alleen de uitvoering van een besluit zouden inhouden (p. 183).

In antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamer hebben de bewindslieden van Justitie tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000 gesteld dat 'uit de systematiek van de meeromvattende beschikking volgt dat de rechter in de beoordeling van de beschikking de vraag moet betrekken of de uit de beschikking voortvloeiende rechtsgevolgen rechtens aanvaardbaar zijn' (Nota, p. 59). Dit suggereert dat deze rechtsgevolgen los van de toelatingsbeslissing worden bekeken. In de wettekst is dit echter niet duidelijk neergelegd.

3.4.2 Afdelingsjurisprudentie

Hoewel de parlementaire geschiedenis suggereert dat het de bedoeling was dat de rechtsgevolgen door de rechter ook los van de toelatingsbeslissing zouden kunnen worden bekeken, heeft de Afdeling in haar jurisprudentie aangesloten bij de wettekst, die hiervoor geen ruimte lijkt te bieden. De Afdeling heeft gesteld dat de rechter de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking niet los van het besluit tot toelating mag beoordelen. In de uitspraak van 5 maart 2002 stelt de Afdeling dat in de beoordeling van het beroep tegen een afwijzende beslissing mede het rechtsgevolg van beëindiging van opvang wordt geacht besloten te liggen (ABRvS 5 maart 2002, JV 2002, 126, r.o. 2.4.2). Op 2 april 2002 oordeelt de Afdeling: 'nadat de rechtbank tot het oordeel was gekomen dat de afwijzing van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel de rechterlijke toets kon doorstaan, stond het haar derhalve niet vrij om vervolgens het beroep niettemin gegrond te verklaren, omdat de beëindiging van de

verstrekkingen onevenredig zou zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen' (ABRvS 2 april 2002, JV 2002, 169, r.o. 2.5). In casu hing de onrechtmatigheid van de opvangbeëindiging samen met psychische klachten van de asielzoeker, aldus de rechtbank. De Afdeling meent echter dat 'de beëindiging van de verstrekkingen een rechtsgevolg van de afwijzing van de aanvraag is dat van die afwijzing niet kan worden losgemaakt. Dit brengt met zich dat de rechter de afwijzing van de aanvraag dient te toetsen in het licht van dat mede daaraan verbonden rechtsgevolg' (r.o. 2.4). Groenewegen en Larsson concluderen dat volgens de Afdeling de gronden waarop beëindiging van de opvang als onrechtmatig wordt beschouwd, samen moeten hangen met een van de toelatingsgronden zoals genoemd in artikel 29 Vw 2000. Tegelijkertijd wijzen zij op een 'bevoegdheidsvacuüm' in die gevallen waarin geen samenhang bestaat met een toelatingsgrond en uitzetting dan wel beëindiging van de opvang toch onwenselijk zou zijn.⁵² Deze interpretatie van de Afdelingsjurisprudentie wordt ondersteund door de uitspraak van 24 juli 2002. In casu stelt de Afdeling dat een rechtsgevolg dat de vreemdeling ernstig in zijn belangen treft, niet kan leiden tot gegronde verklaring van het beroep tegen de afwijzende beschikking, als dit geen verband houdt met een van de toelatingsgronden van artikel 29 Vw 2000 (ABRvS 24 juli 2002, JV 2002, 311, r.o. 2.3.2).

Tussen annotatoren bestaat verschil van mening over de interpretatie van enkele Afdelingsuitspraken uit het voorjaar van 2003, die volgens Boeles betekenen dat in de afwijzende beschikking een expliciete motivering moet worden opgenomen met betrekking tot de uitzetting in het concrete geval (zie de noot van Boeles bij ABRvS 15 april 2004, JV 2004, 231).⁵³ Daarnaast heeft menig annotator zich afgevraagd hoe de situatie van 1F Vluchtelingenverdrag⁵⁴ zich verhoudt tot de bevoegdheid tot uitzetting als rechtsgevolg van een afwijzende beschikking.⁵⁵ In de uitspraak van 2 juni 2004 heeft de Afdeling zich hierover uitgesproken (ABRvS 2 juni 2004, JV 2004, 279, m.nt. Boeles): aanhakend bij de wetsgeschiedenis erkent de Afdeling de aan de minister toegekende beleidsruimte in artikel 29 lid 1 Vw 2000, waarbij in een '1F-situatie' een verblijfsvergunning kan worden geweigerd, zelfs indien uitzetting in strijd kan zijn met

⁵² Zie noot bij ABRvS 2 april 2002, NAV 2002, 162, punt 4 en 8.

⁵³ Zie ook de noten van Spijkerboer bij ABRvS 24 april 2003, JV 2003, 280 en bij ABRvS 14 mei 2003, RV 1974-2003, 59; de noot van Boeles bij ABRvS 14 mei 2003, JV 2003, 291; de noot van Groenewegen en Van der Heiden bij ABRvS 14 mei 2003, NAV 2003, 196 en de noot van Olivier bij ABRvS 1 oktober 2003, JV 2003, 529.

⁵⁴ Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat bepaalde categorieën personen geen recht hebben op bescherming ingevolge het Vluchtelingenverdrag wegens begane misdrijven, waaronder oorlogsmisdrijven (Spijkerboer & Vermeulen, 2005).

⁵⁵ ABRvS 15 april 2004, JV 2004, 231, m.nt. P. Boeles; ABRvS 29 januari 2004, JV 2004, 134, m.nt. B. Olivier; ABRvS 14 mei 2003, RV 1974-2003, 59, m.nt. T. Spijkerboer en JV 2003, 291, m.nt. P. Boeles; ABRvS 1 oktober 2003, JV 2003, 529, m.nt. B. Olivier.

artikel 3 EVRM.⁵⁶ De Afdeling meent dat de wetgever heeft beoogd deze groep vreemdelingen die noch in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning noch voor uitzetting, zo beperkt mogelijk te houden. 'Daartoe moet het besluit er blijk van geven dat door de minister is onderzocht of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen zijn uitzetting naar het land van herkomst'. Voorts kan worden vereist dat de minister beoordeelt of 'het blijvend onthouden van een verblijfsvergunning niet disproportioneel is.'⁵⁷ In zijn noot bij deze uitspraak geeft Boeles een overzicht van de situaties waarin, volgens zijn interpretatie van de jurisprudentie, de rechter het rechtsgevolg van de vertrekplicht en de daaropvolgende uitzetting bij de beoordeling van een beschikking tot weigering van een verblijfsvergunning moet betrekken. Naar aanleiding van genoemde uitspraak zijn de werkinstructies van de IND voor de wijze van handelen in 1F-zaken aangepast (WBV 2004/56).

Voor de Afdelingsjurisprudentie inzake tijdelijke belemmeringen voor uitzetting verwijzen wij naar de uitspraken van juli 2002,⁵⁸ 12 februari 2004,⁵⁹ 25 mei 2004⁶⁰ en 28 mei 2004.⁶¹ Voor overige nationale en internationale jurisprudentie die specifiek betrekking heeft op uitzettingszaken verwijzen wij naar Groeneweg en Van der Winden (2004) en Jurisprudentie Vreemdelingenrecht.

In verband met de vraag of beroep mogelijk is tegen handelingen van het COA is de uitspraak relevant van 30 juli 2003. De Afdeling oordeelt daarin dat de beëindiging van de verstrekkingen door het COA niet afzonderlijk voor beroep vatbaar is, indien het COA heeft gehandeld ter uitvoering van een meeromvattende beschikking (ABRvS 30 juli 2003, r.o. 2.4, JV 2003/401).

3.4.3 *Praktijkervaringen*

Gevolgen voor het werk

Volgens de diverse bovengenoemde regelingen dient het COA de verstrekkingen aan asielzoekers te beëindigen op het moment dat de vertrek- en rechtsmiddelentermijn is afgelopen. Twee geïnterviewden van het COA die zich op beleid/managementniveau bezighouden met de activiteiten die

56 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, artikel 3: Niemand mag worden onderworpen aan foltering en noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (Steenbergen, Spijkerboer, Vermeulen & Fernhout, 1999, p. 166).

57 ABRvS 2 juni 2004, JV 2004, 279, r.o. 2.6.7 en r.o. 2.6.8.

58 ABRvS 24 juli 2002, JV 2002, 311 en ABRvS 31 juli 2002, JV 2002, 319.

59 ABRvS 12 februari 2004, JV 2004, 139, zie voor kritiek op de motivering door de Afdeling de noot van Spijkerboer in JV 2004, 139.

60 ABRvS 25 mei 2004, JV 2004, 277, zie voor kritiek hierop de noot van Boeles bij ABRvS 28 mei 2004, JV 2004, 278.

61 ABRvS 28 mei 2004, JV 2004, 278, waar de Afdeling de 'interim measure' die is getroffen door de president van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van Somalische asielzoekers aanmerkt als een 'feitelijke belemmering' voor de uitzetting (r.o. 2.4.4).

het COA ontplooit in het kader van het terugkeerbeleid,⁶² hebben echter opgemerkt dat de uitvoeringsorganisaties enige weken nodig hebben om de voorzieningen daadwerkelijk te (laten) beëindigen:

'De meeste asielzoekers worden verwijderbaar naar aanleiding van het niet aanwenden van rechtsmiddelen tegen een afwijzing van het beroep. Het COA voert een gesprek naar aanleiding van de afwijzing van het beroep (indien het bericht via de VD COA tijdig bereikt), maar de start van het werkproces om de opvangvoorzieningen te beëindigen vindt pas plaats nadat de IND heeft vastgesteld dat er geen rechtsmiddelen zijn aangewend, dus pas na het verstrijken van de vertrektermijn. In de praktijk kost het doorgaan nog een aantal weken voordat die voorzieningen daadwerkelijk kunnen worden beëindigd. Ontruiming op dag 29 na de ingang van de vertrektermijn is dus meestal niet haalbaar.'

Gaat de asielzoeker wel in hoger beroep, dan dient deze om een voorlopige voorziening te verzoeken bij de Afdeling om de uitspraak in Nederland te mogen afwachten. De Afdeling willigt dergelijke verzoeken alleen in als een datum voor ontruiming bekendgemaakt is, hetgeen pas gebeurt na afloop van de vertrek- en rechtsmiddelentermijn. Inwilliging van een eerste vovo-verzoek schort vervolgens de beëindiging van de opvangvoorzieningen weer op (nagekomen informatie COA).

Door de meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn zouden volgens de regering minder procedures kunnen worden aangespannen tegen de beëindiging van de opvang en uitzetting uit Nederland. De meningen van de respondenten zijn verdeeld over de vraag of bij zaken waarin onder de Vw 2000 is beslist inderdaad minder wordt geprocedeerd tegen de beëindiging van opvangvoorzieningen en/of uitzetting dan onder de Vw 1994. De meeste respondenten, afkomstig uit alle betrokken organisaties,⁶³ menen dat dit wel het geval is. Ter verklaring wordt gewezen op de wettekst en op de Afdelingsjurisprudentie terzake. Enkele rechtsbijstandverleners merken daarbij op dat zij dergelijke procedures ook vroeger niet vaak voerden. Enkele andere rechtsbijstandverleners en enkele rechters menen dat er nog geen sprake is van vermindering van het aantal procedures. Cijfers van de vreemdelingenkamers geven hierover helaas geen uitsluitsel, omdat uit de registratie niet is af te leiden tegen welke beslissing beroep wordt ingesteld (informatie onderzoekers 'doorlooptijden').

⁶² Het betreffende interview is eind 2003 gehouden, maar een van de geïnterviewden heeft in februari 2005 bevestigd dat deze informatie nog steeds klopt.

⁶³ Geen relevant antwoord van VWN beschikbaar.

Hoewel de meesten wel menen dat het aantal procedures is verminderd, worden volgens verschillende respondenten onder de Vw 2000 nog steeds aparte procedures aangespannen tegen de beëindiging van de opvang dan wel tegen de uitzetting uit Nederland. Uit informatie van enkele respondenten van de IND-Procesvertegenwoordiging, de rechtsbijstand en de rechterlijke macht blijkt dat dit als volgt gebeurt: de rechtsbijstandverlener gaat bij de vreemdelingenrechter in beroep tegen een besluit van het COA of de IND, waarbij dat 'besluit' ook een zogenoemde 'fictieve weigering' kan zijn op een verzoek van de advocaat om de opvang niet te beëindigen. Daarnaast wordt veelal een voorlopige voorziening aangevraagd om uitzetting uit de opvang en/of uit Nederland te voorkomen. De rechtsbijstand doet een beroep op de schrijnende omstandigheden in het individuele geval en/of voert medische gronden aan.⁶⁴ Overigens blijkt het voor de rechtsbijstand niet altijd duidelijk te zijn of bij opvangprocedures moet worden geprocedeerd tegen de IND of het COA. Volgens een geïnterviewde manager van de ABRvS is dit ervan afhankelijk of de beëindiging van de opvang door het COA kan worden beschouwd als een uitvoeringshandeling volgend uit een IND-beslissing (in dat geval is het COA geen procespartij) of als een zelfstandige handeling op grond van eigen bevoegdheden van het COA (dan is COA wel procespartij). Van dit laatste kan sprake zijn als veel tijd is verlopen tussen de IND-beslissing en de handelingen van het COA. De regering heeft in de MvT onderkend dat 'bij wijze van uitzondering door tijdsverloop' toch nog geprocedeerd zou kunnen worden (p. 36).

Het voorgaande betekent dat de meeromvattende beschikking nog niet alle wegen heeft afgesloten om apart te procederen tegen beëindiging van de opvang dan wel tegen de uitzetting uit Nederland. Enkele respondenten merken op dat rechtsbijstandverleners altijd wegen zullen proberen te vinden om te procederen in situaties die zij zeer schrijnend vinden. Zo wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn van andere wetsartikelen en van doorprocederen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Waardering en kritiek

Op de vraag of de meeromvattende beschikking met de standaard vertrektermijn een verbetering of een verslechtering betekent in vergelijking met de situatie onder de Vw 1994 is verschillend geantwoord. Afgezien van de gedachte dat er minder procedures worden gevoerd dan vroeger, zijn steeds door meer dan één respondent als voordelen genoemd dat de procedures vereenvoudigd zijn, dat er geen (uitzoek)werk meer is met betrekking tot de vertrektermijnen, dat de zaken juridisch duidelijk(er)

64 Hoewel dit uit de antwoorden niet duidelijk blijkt, kan het zijn dat men in sommige procedures tegen uitzetting uit Nederland een beroep doet op artikel 64 Vw 2000 (uitzetting blijft achterwege in geval van medische beletselen om te reizen), en daarmee gebruikmaakt van een mogelijkheid die de wet nog steeds biedt.

geregeld zijn en dat de asielzoeker meer en eerder duidelijkheid heeft over waar hij of zij aan toe is.

Om na te gaan hoe hierover in de hele respondentengroep wordt gedacht, zijn aan alle respondenten enkele stellingen voorgelegd. De eerste was: *'De meeromvattende beschikking heeft geleid tot een vereenvoudiging van de procedures rond de beëindiging van opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland'*. Een ruime meerderheid van de betrokkenen (18 van de 24) heeft deze ervaring inderdaad, voor enkele rechtsbijstandverleners en rechters geldt dit niet (4). Twee respondenten achten de omschrijving niet op hun eigen werk van toepassing. Degenen mét de genoemde ervaring waarderen deze in meerderheid positief (10 van de 18). Dit betreft onder meer de IND-ambtenaren en de gemachtigden van de minister.⁶⁵ De meeste rechtshulpverleners en een VWN'er vinden het negatief (5). Drie vreemdelingenrechters blijven neutraal.

Ook de stelling *'De meeromvattende beschikking heeft ertoe geleid dat de asielzoeker eerder weet waar hij of zij aan toe is'* is door de meeste respondenten onderschreven (18 van de 24). Eén rechtsbijstandverlener en enkele rechters (3) delen deze ervaring niet, terwijl de rest het niet weet of niet van toepassing acht (3). Deze situatie wordt door de meerderheid positief gewaardeerd (15 van de 18), terwijl twee advocaten neutraal blijven en een SRA-jurist als enige negatief is. Dit laatste betekent dat de respondenten van de rechtsbijstand hierover verdeeld zijn.

In de antwoorden op de open vragen is kritiek vooral afkomstig van de rechtsbijstand en de rechters. In de praktijk zou volgens sommige rechtsbijstandverleners te weinig oog zijn voor schrijnende situaties in het individuele geval. Een aantal rechters heeft kritiek op de jurisprudentie van de Afdeling, die ertoe heeft geleid dat de rechter bij het asielberoep niet afzonderlijk kan beslissen over het beëindigen van de opvang en over uitzetting. Ook deze visies zijn aan de hele groep respondenten voorgelegd.

Op de stelling *'Doordat de beslissingen over opvang en uitzetting automatisch volgen uit de beslissing over toelating is er geen oog meer voor schrijnende situaties in het individuele geval'* is verschillend gereageerd: bijna de helft onderschrijft de stelling (12 van de 23), een andere groep is het er niet mee eens (7) en de overigen zijn neutraal (1) of hebben geen mening gegeven (3). De verdeling naar beroepsgroep is volgens het patroon dat we al bij veel stellingen hebben gezien: met deze kritische stelling zijn alle rechtsbijstandverleners en beide VWN'ers het eens, terwijl de meeste IND'ers en beide IND-Procesvertegenwoordigers het er niet mee eens zijn.

Grofweg de helft van de betrokkenen (13 van de 24) deelt de volgende ervaring: *'Als gevolg van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State wordt de uitzetting van uitgeprocedeerde*

⁶⁵ IND-Procesvertegenwoordiging en Landsadvocaat.

asielzoekers uit Nederland nauwelijks meer bij de vreemdelingenrechter getoetst. Dit betreft onder meer alle rechtsbijstandverleners en beide IND-Procesvertegenwoordigers. Een kleine groep, waaronder de medewerkers van de Landsadvocaat en enkele vreemdelingenrechters (5), spreekt dit echter tegen. De overigen weten het niet (4) of vinden het niet van toepassing (2). De waardering van deze ervaring is overwegend negatief (9 van 12 die hebben geantwoord). Beide IND-Procesvertegenwoordigers en één advocaat waarderen het daarentegen positief.

3.4.4 Conclusie

Ook het instrument meeromvattende beschikking is vast onderdeel geworden van de asielprocedure, conform de wettelijke voorschriften. Vooraf was de verwachting dat de meeromvattende beslissing en standaard vertrektermijn in de praktijk tot minder procedures zouden leiden. De meeste respondenten hebben de indruk dat deze verwachting is uitgekomen. Tegelijkertijd blijkt dat de meeromvattende beschikking nog niet alle wegen heeft afgesloten om apart te procederen tegen beëindiging van de opvang dan wel tegen de uitzetting uit Nederland. Daarnaast is de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de Afdeling anders ingevuld dan de regering voor ogen lijkt te hebben gestaan: in tegenstelling tot hetgeen de parlementaire geschiedenis suggereert, maar in aansluiting bij de wettekst, stelt de Afdeling dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld. Ook kunnen de uitvoeringsorganisaties volgens het COA in de praktijk de voorzieningen niet direct na het verstrijken van de vertrektermijn beëindigen, onder andere omdat deze samenvalt met de rechtsmiddelentermijn. De verwachtingen van de wetgever ten aanzien van dit instrument zijn derhalve slechts ten dele uitgekomen. Bij de organisaties in het veld ervaart men zowel voor- als nadelen van dit nieuwe instrument. Tegenover stroomlijning van de procedure en toegenomen duidelijkheid voor alle partijen staat een, vooral door de rechtsbijstand ervaren, achteruitgang voor wat betreft de mogelijkheden om iets te doen voor zogenoemde 'schrijnende gevallen'.

3.5 Vertrekmoratorium

3.5.1 Doel en vormgeving

Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze uit huis kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertrektermijn uit eigen beweging te verlaten,

na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Het vierde lid van artikel 45 stelt echter dat de minister kan besluiten dat de verstrekkingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen niet worden beëindigd. Tevens bepaalt dit lid dat een dergelijk besluit uiterlijk een jaar na de bekendmaking ervan wordt ingetrokken. Ingevolge lid 5 heeft de vreemdeling op wie dat besluit van toepassing is rechtmatig verblijf in Nederland.

Het bepaalde in artikel 45 lid 4 en 5 wordt het vertrekmoratorium genoemd. Volgens de MvT was het de bedoeling om hiermee het zogenoemde 'uitstel-van-vertrek'-beleid dat gold onder de Vw 1994 (zie artikel 22 Vw 1994) in gewijzigde vorm voort te zetten. Hieraan zou behoefte kunnen zijn in situaties waarin de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, maar 'de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet' (MvT, p. 53). Volgens de MvT en de Vc 2000 (C1/6.3 en C5/20.4.2) kunnen vreemdelingen die nog in de opvang vertoeven wanneer een vertrekmoratorium wordt ingesteld daar blijven, en kunnen degenen van wie de opvang al was beëindigd daarin terugkeren door een nieuwe asielaanvraag in te dienen op grond van het feit dat inmiddels een vertrekmoratorium van kracht is. Als het vertrekmoratorium wordt ingetrokken, herleven de rechtsgevolgen van de afwijzende beschikking, hetgeen betekent dat de opvang wordt beëindigd en men Nederland dient te verlaten. Als de vreemdeling die tijdens het vertrekmoratorium in de opvang verbleef, na afloop van het vertrekmoratorium een tweede asielaanvraag indient op grond van nieuwe feiten en omstandigheden, wordt de opvang evenmin beëindigd.⁶⁶ Bij de toepassing van een vertrekmoratorium gelden dezelfde contra-indicaties als bij een besluitmoratorium (zie paragraaf 3.3). Als de periode waarin de uitzetting niet plaatsvindt 'te lang' gaat duren, 'zal overwogen worden' of categoriale bescherming moet worden geboden (Vc 2000 C1/6.3).

In de Vc 2000 wordt opgemerkt dat het mogelijk maar niet noodzakelijk is dat een vertrekmoratorium samenvalt met een besluitmoratorium (Vc C1/6.1). In de Vw 2000 was aanvankelijk echter slechts (sprong)beroep tegen het besluit tot instelling van een besluitmoratorium mogelijk. Bij wetwijziging van 1 september 2003 is het ook mogelijk geworden om tegen het besluit tot instelling van een vertrekmoratorium beroep aan te tekenen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Eind 2004 is een wetsvoorstel aangenomen ter implementatie van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende 'minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen'. Hiermee

⁶⁶ Hier wordt een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat bij tweede en volgende asielaanvragen geen opvang wordt verleend (Vc C5/20.4.1).

wordt de instelling van een besluit- en vertrekmoratorium van maximaal drie jaar mogelijk voor personen die op grond van een besluit van de Raad van de Europese Unie tijdelijke bescherming genieten (zie TK 29 031, nr. 3). Voorts is artikel 45 lid 4 zo gewijzigd dat een vertrekmoratorium ook betrekking kan hebben op asielzoekers van wie de voorzieningen ingevolge de meeromvattende beschikking al beëindigd zijn. Als gevolg hiervan moet een reeds uit de opvang vertrokken asielzoeker die onder een vertrekmoratorium denkt te vallen zich weliswaar melden bij een AC, maar hoeft deze geen nieuwe asielaanvraag meer in te dienen om zekerheid te verkrijgen over de vraag of hij/zij al dan niet onder het vertrekmoratorium valt (zie TK 29 031, nr. 5). De wetswijziging is op 15 februari 2005 in werking getreden.

3.5.2 Afdelingsjurisprudentie

De Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot het vertrekmoratorium betreft de verhouding van het vertrekmoratorium tot het categoriale beschermingsbeleid, de beoordeling van asielaanvragen ten tijde van een vertrekmoratorium en de vraag of de minister in bepaalde gevallen verplicht is om een vertrekmoratorium in te stellen.

In een uitspraak die betrekking heeft op de verhouding tussen het vertrekmoratorium en het categoriale beschermingsbeleid, stelt de Afdeling dat de minister ruime beoordelingsvrijheid heeft met betrekking tot het al dan niet voeren van een categoriaal beschermingsbeleid. In casu heeft de minister volgens de Afdeling, in afwachting van de uitkomsten van gesprekken met autoriteiten in Irak, in redelijkheid kunnen beslissen om vooralsnog geen 'ingrijpend' categoriaal beschermingsbeleid te voeren, maar de bescherming van uitgeprocedeerde asielzoekers te garanderen via een vertrekmoratorium. De Afdeling heeft mede in haar oordeel betrokken dat het vertrekmoratorium een tijdelijke maatregel betreft die afhankelijk van de omstandigheden kan worden opgevolgd door een categoriaal beschermingsbeleid (ABRvS 14 oktober 2002, r.o. 2.7 en 2.8, JV 2002, 439). Het instellen van een vertrekmoratorium heeft geen gevolgen voor de beoordeling van asielaanvragen (ABRvS 22 november 2002, r.o. 2.3, JV 2003, 19).

In een latere zaak staat behalve voornoemde kwestie ter discussie of bij de beoordeling van een herhaalde asielaanvraag, waaraan niet een vertrekmoratorium ten grondslag is gelegd, toch betrokken dient te worden of de vreemdeling onder de werking van een ingesteld vertrekmoratorium valt. De Afdeling overweegt dat het besluit tot het instellen van een vertrekmoratorium en de toepassing daarvan in concrete gevallen niet afdoen aan een afwijzende beschikking en op zichzelf ook geen grond vormen voor verlening van een verblijfsvergunning asiel. Om duidelijkheid te scheppen omtrent de toepasbaarheid van het vertrekmoratorium in een individueel geval is een herhaalde aanvraag niet de juiste weg. Het gedeelte van het

bestreden besluit tot afwijzing van de herhaalde asielaanvraag, waarin het vertrekmoratorium niet van toepassing werd verklaard op betrokkene, moet worden beschouwd als afzonderlijke beslissing waartegen bezwaar kan worden aangetekend (ABRvS 24 december 2002, r.o. 2.7, JV 2003, 75).⁶⁷ Ook heeft de vraag gespeeld of de minister verplicht is een vertrekmoratorium in te stellen als de betreffende vreemdelingen niet kunnen worden uitgezet na afwijzing van een asielaanvraag of intrekking van een verblijfsvergunning asiël. In casu vormden de in een Memorandum of Understanding gemaakte afspraken aangaande de gefaseerde terugkeer van Afghaanse vluchtelingen een tijdelijke belemmering voor uitzetting zonder van dit voornemen af te zien. Noch van een verplichting tot het instellen van een vertrekmoratorium noch van strijd met art. 45 Vw 2000 was in de ogen van de Afdeling sprake (ABRvS 12 februari 2004, JV 2004, 139, r.o. 2.7 en 2.8, zie voor kritiek op de motivering door de Afdeling de noot van Spijkerboer daarbij).

3.5.3 *Praktijkervaringen*

Ingestelde vertrekmoratoria

Paragraaf 3.3 geeft een overzicht van alle besluit- en vertrekmoratoria die zijn ingesteld tot 1 januari 2005. Behalve deze gold voor Somalië vanaf 18 juni 2004 een partieel vertrekmoratorium voor een specifieke groep asielzoekers afkomstig uit Somalië. Hieruit het overzicht blijkt dat een vertrekmoratorium kan worden voorafgegaan door categoriaal beschermingsbeleid of een besluitmoratorium, maar er ook door kan worden gevolgd. In veel gevallen, maar niet altijd, gaan een besluit- en vertrekmoratorium samen. De redenen voor het instellen van een vertrekmoratorium zijn gelegen in de situatie in de landen van herkomst, die terugkeer onmogelijk maakt. Zo blijkt uit Tweede Kamer-stukken dat het eerste vertrekmoratorium voor Centraal Irak werd ingesteld omdat uitgeprocedeerde asielzoekers afkomstig uit Centraal Irak van partijen in Noord-Irak Noord-Irak niet meer mochten binnentreden. Tot het eerste vertrekmoratorium voor Noord-Irak werd besloten in verband met de discussies in de Veiligheidsraad over een eventuele militaire interventie. Latere verlengingen van besluit- en vertrekmoratoria voor Centraal en Noord-Irak hadden te maken met de verdere ontwikkelingen in Irak (met name het militair ingrijpen door de Verenigde Staten), die terugkeer van uitgeprocedeerden onmogelijk maakten. Latere beslissingen over het instellen van vertrekmoratoria voor asielzoekers uit Irak, Liberia en Ivoorkust werden genomen aan de hand van de beschrijvingen van de situatie in deze landen in algemene ambtsberichten van het ministerie

⁶⁷ Zie ook ABRvS 27 augustus 2002, JV 2002, 352. Hierin stelt de Afdeling tevens dat de wet geen grondslag biedt voor een ambtshalve toepassing door de staatssecretaris van art. 45 Vw 2000, na de afwijzing van de aanvraag (r.o. 2.6.1).

van Buitenlandse Zaken. Dit gold eerder ook voor de besluit- en vertrek-moratoria voor Afghanistan. Bij besluiten over het al dan niet verlengen van vertrek-moratoria speelt een rol of de maximale termijn van een jaar is volgelopen. Een aantal vertrek-moratoria kon om die reden niet meer verlengd worden. Ten aanzien van Centraal Irak is echter ruim een maand na het aflopen van het eerste vertrek-moratorium opnieuw een vertrek-moratorium ingesteld dat toen nog een jaar heeft geduurd (zie paragraaf 3.3.3). In het geval van Somalië lag een uitspraak van de Afdeling naar aanleiding van een 'interim measure' van de president van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten grondslag aan de instelling van een partieel vertrek-moratorium.

Gevolgen voor het werk

Aangezien de ingestelde vertrek-moratoria vaak samenvielen met besluit-moratoria is het lastig om de specifieke gevolgen van een vertrek-moratorium voor het werk van IND-beslisambtenaren te isoleren. De beschikbare informatie suggereert dat asielaanvragen van vreemdelingen die onder een vertrek-moratorium vallen vanuit het AC worden doorgestuurd naar de normale asielprocedure, indien geen sprake is van contra-indicaties (zie ook Vc 2000 C3/12.2.6, Staatscourant 3 december 2004, nr. 234). Sinds september 2003 is tegen de instelling van een vertrek-moratorium sprongberoep bij de Afdeling mogelijk. Een respondent van de Landsadvocaat is betrokken geweest bij een sprongberoep tegen het niet instellen van een vertrek-moratorium (zie de vorige paragraaf). Verder rapporteren de gemachtigden van de minister geen gevolgen voor het eigen werk. Voor de rechtsbijstand heeft het instellen van een vertrek-moratorium eveneens weinig gevolgen. Sommigen wijzen erop dat het vooral leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid bij hun cliënten. Enkele vreemdelingenrechtlers merken op dat vertrek-moratoria soms een rol spelen bij de beoordeling van een beroepszaak. Anderen merken op dat een vertrek-moratorium vrijwel geen gevolgen voor hun werk heeft.

Waardering en kritiek

Bijna de helft van de respondenten heeft desgevraagd opgemerkt dat er in de praktijk niet veel verschil is tussen het oude uitstel-van-vertrek-beleid en het huidige vertrek-moratorium. Daarnaast hebben respondenten uit verschillende organisaties opgemerkt dat het vertrek-moratorium, in tegenstelling tot het oude uitstel-van-vertrek-beleid, een (betere) wettelijke basis heeft met duidelijke(r) rechtsgevolgen. Ook noemen sommigen als voordeel dat er sprake is van een duidelijk vastgelegde maximale duur van een vertrek-moratorium. Daarnaast is er vanuit de rechtsbijstand en VWN kritiek geuit: het vertrek-moratorium brengt bij de betreffende asielzoekers veel onzekerheid teweeg en wordt volgens sommigen van hen toegepast in situaties waarin volgens hen eigenlijk categoriaal beschermingsbeleid gevoerd zou moeten worden. Drie respondenten uit verschillende organi-

saties merken op dat gezien de huidige meeromvattende beschikking ook een instrument als het vertrekmoratorium nodig is. Onder de oude wet waren voor uitzetting aparte procedures nodig en was een uitstel-van-vertrekbeleid voldoende om uitzetting te voorkomen.

3.5.4 *Conclusie*

In de praktijk is het instrument vertrekmoratorium verschillende keren toegepast, vaak in combinatie met een besluitmoratorium. De redenen voor het instellen van een vertrekmoratorium sluiten aan bij hetgeen verwacht mocht worden op grond van de wetsgeschiedenis. Zelden is het vertrekmoratorium echter opgevolgd door een categoriaal beschermingsbeleid. Volgens de Afdeling heeft de minister ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van het instellen van categoriaal beschermingsbeleid en/of een vertrekmoratorium. De praktische verschillen tussen het oude uitstel-van-vertrekbeleid en het vertrekmoratorium lijken gering. De wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium wordt in het veld in den brede gewaardeerd. Wel wijzen rechtsbijstandverleners op de voortdurende onzekerheid die een vertrekmoratorium meebrengt voor de betreffende asielzoekers.

3.6 **Ex-nunctoetsing**

3.6.1 *Doel en vormgeving*

Volgens de MvT beoordeelde de rechter het beroep onder de Vw 1994 ex tunc, dat wil zeggen 'naar de feiten zoals die waren op het moment waarop door de minister een beschikking is genomen' (p. 78). Feiten en omstandigheden die waren opgekomen na het nemen van de beslissing konden formeel door de rechter niet bij het beroep worden betrokken. De asielzoeker kon wel een nieuwe asielaanvraag indienen, leidend tot capaciteitsbeslag bij onder meer de IND en de VK's. Om dit capaciteitsbeslag te verminderen is in de Vw 2000 vastgelegd dat de rechter nieuwe feiten en omstandigheden (nova) bij de beslissing in een beroepszaak betreft (MvT): artikel 83 Vw 2000 lid 1 bepaalt dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die zijn opgekomen nadat het bestreden besluit genomen is.⁶⁸ Dit wordt ex-nunctoetsing genoemd. Deze wijze van toetsing dient te worden uitgevoerd tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of

68 Aanvankelijk was hier sprake van een 'kan'-bepaling, waarmee meer ruimte werd gegeven aan de rechterlijke macht om zelf te beslissen om al dan niet ex nunc te toetsen. Bij aangenomen amendement (TK 1999-2000, 26 732 nr. 33) is deze facultatieve bepaling omgezet in een imperatieve: de rechter toetst ex nunc, 'tenzij'.

de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd (lid 1 tweede deel). Het tweede lid van artikel 83 maakt duidelijk dat alleen met nieuwe feiten en omstandigheden rekening wordt gehouden als deze relevant kunnen zijn voor de beschikking. In het derde lid is vastgelegd hoe dit in de praktijk zou moeten gaan: de rechtbank verzoekt de minister om schriftelijk te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit. In de MvT en de Nota maakt de regering enigszins tegenstrijdige opmerkingen over de vraag of de rechter zelf kan onderzoeken of sprake is van nova dan wel dit aan de minister, namens deze, de IND, overlaat (zie p. 79 MvT, p. 63 en 65 Nota, zie ook TK 19 637, nr. 877). Uit genoemde stukken blijkt dat de rechter nagaat of de genoemde uitzonderingen op de ex-nunc-toetsing zich voordoen. Doen de uitzonderingen zich niet voor dan is de rechter 'gehouden het beroep ex nunc te beoordelen' (EK 26 732, nr. 5b, p. 45). In dat geval is het de bedoeling dat de rechter het bestuursorgaan om een reactie vraagt en vervolgens een oordeel geeft over de gevolgen die het bestuursorgaan aan de nova wil verbinden (MvT, Nota, TK 19 637, nr. 877). Bijkomend voordeel van de ex-nunc-toetsing zou zijn dat 'een rechterlijk oordeel voorhanden (is) waarin de laatste feiten en omstandigheden een rol hebben kunnen spelen' (Nota, p. 9). Dit is van belang in verband met het verbod op refoulement: het verbod op terugsturen van een vreemdeling naar een land waar deze voor vervolging te vrezen heeft.

De regering verwachtte een taakverzwaring voor rechter en bestuursorgaan in zaken waarbij nieuwe feiten en omstandigheden een rol spelen. In die gevallen zou de behandeling van het beroep langer kunnen duren. Daar tegenover staat dat nieuwe aanvragen zouden kunnen worden voorkomen, of, indien deze toch worden ingediend, snel kunnen worden afgehandeld (MvT), op grond van artikel 4:6 Awb.⁶⁹ Een volgende aanvraag hoeft namelijk alleen uitgebreid te worden onderzocht als daarin nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen, die niet eerder door de rechter zijn meegenomen. Heeft de rechter dit niet gedaan, dan kunnen de nova wel de basis vormen voor een nieuwe aanvraag (Nota, p. 218). In een brief aan de Tweede Kamer van 20 juli 2004 verduidelijkt de minister dat de vreemdeling nova kan inbrengen bij het beroep op de rechtbank, maar dat het hem niet kan worden tegengeworpen als hij dat niet doet en in plaats daarvan een volgend asielverzoek indient (TK 19 637, nr. 845; dit is conform de Afdelingsjurisprudentie, zie Groenweg & Van der Winden, 2004).

69 Artikel 4:6 Awb bepaalt dat een nieuwe aanvraag waarin geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, mag worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking.

3.6.2 *Afdelingsjurisprudentie*

Feiten en omstandigheden worden volgens de regering als ‘nieuw’ beschouwd indien deze ‘zijn opgekomen nadat de beschikking op de aanvraag is genomen’ (Nota, p. 219). In haar jurisprudentie heeft de Afdeling nader ingevuld wat wel en niet onder nieuwe feiten en omstandigheden moet worden verstaan, wie deze moet inroepen en hoe moet worden omgegaan met de uitzonderingsbepalingen.

Wat betreft de reikwijdte van feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw 2000 heeft de Afdeling het volgende overwogen. De vraag of sprake is van feiten en omstandigheden in de zin van art. 83 Vw 2000, ‘dient te worden beantwoord aan de hand van dezelfde criteria als die welke gelden bij de toepassing van (...) artikel 4:6, eerste lid, van de Awb’ (ABRvS 3 augustus 2001, r.o. 2.1.1, JV 2001, 258). Dit houdt volgens diverse uitspraken het volgende in. ‘Onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die zijn voorgevallen na het nemen van het eerdere besluit of die niet voor het nemen van dat besluit konden en derhalve, gelet op artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, behoorden te worden aangevoerd, alsmede bewijsstukken van reeds eerder aangevoerde feiten of omstandigheden die niet voor het nemen van het eerdere besluit konden en derhalve, gelet op laatstgenoemde bepaling, behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van nieuw gebleken feiten of omstandigheden die een hernieuwde rechterlijke beoordeling rechtvaardigen, indien op voorhand uitgesloten is dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd kan afdoen aan het eerdere besluit en de overwegingen waarop dat rust’ (o.a. ABRvS 31 maart 2004, r.o. 2.1.2, JV 2004, 213).

Hieruit volgt dat feiten en omstandigheden die eerder in de procedure hadden kunnen worden ingebracht in beginsel niet kunnen worden aangemerkt als feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw 2000. In geval van traumatische gebeurtenissen erkent de Afdeling echter dat een vreemdeling niet op elk gewenst moment in staat is dergelijke ervaringen uitgebreid naar voren te brengen. Van de vreemdeling wordt wel verwacht hier in ieder geval, desnoods summier, melding van te maken (ABRvS 28 juni 2002, r.o. 2.4.2, JV 2002, 294). In de uitspraak van 24 september 2003 accepteert de Afdeling echter dat onder omstandigheden niet van de vreemdeling gevraagd kan worden hier überhaupt, dus ook niet summier, melding van te maken (ABRvS 24 september 2003, r.o. 2.1.5, JV 2003, 501). Spijkerboer stelt in zijn noot bij deze uitspraak dat dit weliswaar een versoepeling van de lijn van de Afdeling betekent, maar dat de bewijslast dat redelijkerwijs van de vreemdeling niet gevergd kon worden ook maar summier melding van het trauma te maken, zo zwaar is dat het in de praktijk geen grote rol zal spelen. Ook in de uitspraak van 31 maart 2004 accepteert de Afdeling dat feiten en omstandigheden die al bestonden ten tijde van het nemen van het besluit niet eerder in de

procedure zijn ingebracht. De Afdeling oordeelt dat indien na het nemen van het besluit blijkt dat in verband met de verstandelijke vermogens van de vreemdeling een psychologisch rapport wenselijk is, er sprake kan zijn van nieuwe feiten en omstandigheden, mits niet bij voorbaat is uitgesloten dat de uitkomst van het rapport kan afdoen aan de eerdere beslissing. De omstandigheid dat de feiten en omstandigheden al bestonden ten tijde van het nemen van het besluit doet hier niet aan af, omdat van een rechtshulpverlener niet verwacht kan worden de beperkte verstandelijke vermogens van een vreemdeling vanaf het eerste contactmoment juist in te schatten (ABRvS 31 maart 2004, r.o. 2.1.3, JV 2004, 213).

De Afdeling stelt voorts dat art. 4:6, eerste lid, Awb geen betrekking heeft op situaties waarin het recht wordt gewijzigd. Zodoende betreft de beleidsbeslissing tot afschaffing van een categoriaal beschermingsbeleid geen nieuw feit of nieuwe omstandigheid in de zin van artikel 83 Vw 2000 (ABRvS 28 februari 2003, r.o. 2.3, JV 2003, 143 en NAV 2003, 95). Daar staat tegenover dat de aan een beleidsbeslissing ten grondslag liggende feiten en omstandigheden wel als feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw 2000 kunnen worden aangemerkt (ABRvS 12 januari 2004, r.o. 2.3, JV 2004, 81 met noot Olivier en ABRvS 24 februari 2004, JV 2004, 153). Dit geldt eveneens voor feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de beslissing tot instelling dan wel afschaffing van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium (ABRvS 6 december 2002, r.o. 2.1.1, JV 2003, 45; ABRvS 12 januari 2004, r.o. 2.3, JV 2004, 81; ABRvS 24 februari 2004, r.o. 2.4, JV 2004, 153). Zie voor kritiek op de koppeling tussen art. 4:6 Awb en art. 83 Vw 2000 de annotaties bij de uitspraak van 28 februari 2003 van Olivier en Groenewegen (JV 2003, 143 respectievelijk NAV 2003, 95).

Met betrekking tot de vraag wie nieuwe feiten en omstandigheden moet aandragen oordeelt de Afdeling onder verwijzing naar lid 3 van artikel 83 Vw 2000 dat deze tijdig behoren te worden ingeroepen, door partijen: de partijen dienen zelf op grond van nieuwe feiten of omstandigheden de heropening van het eerdere onderzoek te verzoeken, de rechter kan dat niet ambtshalve zelf doen (ABRvS 31 mei 2002, r.o. 2.1.1 en 2.1.2, JV 2002, 267, zie b.v. ook ABRvS 30 juni 2004, NAV 2004/233, met noot Olivier).

Voorts oordeelt de Afdeling dat het de rechtbank is die bepaalt in hoeverre sprake is van een ontoelaatbare vertraging van een zaak, die aan het betrekken van nova bij het beroep in de weg staat (ABRvS 23 oktober 2002, r.o. 2.2.1, JV 2002, 446). In casu is de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht informatie te verschaffen over de situatie in Liberia. In afwachting van die informatie is het onmogelijk aan te geven in hoeverre de gewijzigde situatie in Liberia zal leiden tot een andere beslissing en heeft de staatssecretaris dan ook om aanhouding van de zaak verzocht. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het betrekken van de gewijzigde situatie bij de beoordeling van het beroep tot een ontoelaatbare vertraging zou leiden, aldus de Afdeling (ABRvS 23 oktober 2002, r.o. 2.2.1, JV 2002, 446).

In de uitspraak van 12 januari 2004 heeft de rechtbank naar de mening van de Afdeling ten onrechte overwogen dat ex-nunctoetsing zou leiden tot een ontoelaatbare vertraging van de zaak. In casu besloot de minister een besluitmoratorium in te stellen naar aanleiding van een 'fluide en onduidelijke algemene situatie (in Liberia, LK)'. Naar de mening van de Afdeling heeft de rechtbank terecht vastgesteld dat de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het besluitmoratorium feiten en omstandigheden betreffen in de zin van artikel 83 Vw 2000. Er is echter geen sprake van een ontoelaatbare vertraging van de zaak, 'aangezien het standpunt van de minister omtrent die feiten en omstandigheden met het instellen van het besluitmoratorium in zoverre duidelijk is dat indien de aanvraag thans voorlag, hij daarop om de door hem aangegeven reden gedurende het ingestelde besluitmoratorium geen besluit zou hebben genomen' (ABRvS 12 januari 2004, r.o. 2.3, JV 2004, 81 en NAV 2004, 60). De Afdeling vernietigt het afwijzende asielbesluit. In zijn noot bij deze uitspraak merkt Olivier op dat het verschil met de bovengenoemde uitspraak van 23 oktober 2002 is, dat daarbij nog geen sprake was van een beleidsbeslissing, waardoor de gevolgen van de nieuwe situatie voor het bestreden besluit nog onduidelijk waren.

De Afdeling oordeelt op vergelijkbare wijze over een zaak waarin de minister zich op het standpunt stelt dat hij ten tijde van het besluitmoratorium voor Irak geen oordeel kon geven over de gevolgen van de gewijzigde situatie voor het bestreden besluit en dat er derhalve sprake zou zijn van een ontoelaatbare vertraging van de zaak. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling voorts dat de beslistermijn opnieuw aanvangt na vernietiging van het besluit, 'daarin begrepen de verlenging daarvan door een ten tijde van de vernietiging geldend besluitmoratorium' (ABRvS 22 april 2004, r.o. 2.1.1, JV 2004, 256). Olivier vraagt zich in zijn noot bij deze uitspraak af of de Afdeling zich heeft gerealiseerd dat met deze keuze de mogelijkheid open ligt dat op een aanvraag wordt beslist lange tijd na het aflopen van het besluitmoratorium.

Ten slotte zijn er nog diverse uitspraken geweest waarin de Afdeling heeft geoordeeld over de vraag of de rechtbank nieuwe informatie, die kort voor of zelfs pas ter zitting werd aangedragen, terecht buiten beschouwing heeft gelaten, omdat de goede procesorde zich daartegen zou verzetten. Artikel 8:58 Awb stelt dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. In een uitspraak van 11 augustus 2003 oordeelt de Afdeling dat, indien deze termijn niet in acht is genomen, het aan de rechtbank is om te beslissen of nova nog bij het beroep kunnen worden betrokken (zie Groeneweg & Van der Winden, 2004).

3.6.3 Praktijkervaringen

Gevolgen voor het werk

De ex-nunctoetsing zoals neergelegd in artikel 83 Vw 2000 en verder ingevuld door de Afdelingsjurisprudentie heeft met name gevolgen voor het werk van de vreemdelingenrechters, de gemachtigden van de minister (IND-Procesvertegenwoordiging en Landsadvocaat) en de rechtsbijstand (SRA-juristen en advocaten). De meeste rechters wijzen erop dat artikel 83 Vw 2000 en de Afdelingsjurisprudentie slechts in een beperkt aantal gevallen een vorm van ex-nunctoetsing mogelijk maken. Volgens een aantal rechters werken het wetsartikel en de Afdelingsjurisprudentie in de praktijk complicerend. Een rechter legt uit hoe dit gaat:

‘Nieuwe feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen.

Daardoor word/ werd je voor de vraag gesteld:

- A: is het een feit of omstandigheid?*
- B: zo ja, als bedoeld in artikel 83 Vw 2000?*
- C: zijn er redenen om artikel 83 Vw 2000 niet toe te passen: goede procesorde of ontoelaatbare vertraging (...)*
- D: wanneer moet je verweerder uitnodigen te reageren op nieuwe feiten en omstandigheden?*
- Etc.’*

De rechter beoordeelt het beroep vervolgens op basis van alle binnengekomen stukken, inclusief de reactie van de gemachtigde op de aangevoerde nova. Bij gegrond beroep kan de rechter de IND opdragen om opnieuw te beslissen met inachtneming van nieuwe feiten en omstandigheden. Overigens suggereert informatie van enkele IND-beslisambtenaren dat het in de praktijk ook voorkomt dat nova niet door de rechter aan de gemachtigde van de minister worden voorgelegd voordat deze uitspraak doet, terwijl ze wel tot een gegrondverklaring leiden.

Het blijkt niet mogelijk te zijn om uit de gegevensbestanden van de vreemdelingenkamers af te leiden hoe vaak op grond van artikel 83 Vw 2000 ex nunc wordt getoetst (rapportage ‘doorlooptijden’).

Uit informatie van medewerkers van de IND-PV en de Landsadvocaat blijkt dat de ex-nunctoetsing hun organisaties een beperkte taakverzwaring heeft opgeleverd: indien door of namens de asielzoeker in beroep nieuwe feiten en omstandigheden worden ingebracht, moet men (eventueel in overleg met de IND) beoordelen of men de IND-beslissing naar aanleiding van de ingebrachte nova zal handhaven, wijzigen of intrekken en deze beoordeling in het verweerschrift opnemen. Als een beslissing naar aanleiding van ingebrachte nova wordt ingetrokken door de IND of door de rechter wordt terugverwezen naar de IND, dan wordt de aanvraag ingewilligd of er wordt een nieuw voornemen tot afwijzing uitgebracht.

Geïnterviewde beleids/managementmedewerkers van de SRA laten weten dat de invloed van de ex-nunctoetsing op hun werkproces niet zo groot is omdat zij voorheen voor de zekerheid toch altijd al eventuele nova inbrachten. De geïnterviewde advocaten merken op dat het werk dat men nu in het kader van ex nunc doet voorheen in het kader van de nieuwe aanvraag werd gedaan. In de nieuwe situatie is daar alleen minder tijd voor. Door respondenten van de rechtsbijstand is ook opgemerkt dat de betekenis van de ex-nunctoetsing voor de praktijk beperkt is. Rechters zouden nieuwe informatie die volgens de rechtsbijstand relevant is nogal eens niet betrekken bij de beoordeling van het beroep, omdat die eerder kenbaar gemaakt had kunnen worden. Enkelen suggereren dat rechters zelf soms niet meer tijd willen nemen. Volgens enkele rechters is de rechtsbijstand zelf echter niet altijd even alert met het invoeren van nieuwe feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld die ten grondslag hebben gelegen aan een besluitmoratorium. Dit kan problematisch zijn omdat de Afdelingsjurisprudentie tot gevolg heeft gehad dat de rechter niet ambtshalve nieuwe feiten en omstandigheden bij het beroep mag betrekken. Om na te gaan of deze ervaring breder wordt gedeeld is aan alle respondenten de volgende stelling voorgelegd: *'De rechtsbijstand is nog onvoldoende ingesteld op het direct indienen van een grondig gemotiveerd beroepschrift, inclusief eventuele nieuwe feiten en omstandigheden, bij de rechter'*. Deze stelling wordt door een deel van de respondenten (7 van de 24), waaronder de helft van de vreemdelingenrechters (3 van de 6), onderschreven. De anderen zijn het er niet mee eens (4), blijven neutraal (4) of hebben geen mening gegeven (maar liefst 9). Zowel de rechtsbijstandverleners als de gemachtigden van de minister zijn onderling verdeeld. Of er in de praktijk veel verschil is met de situatie onder de oude wet wordt door velen betwijfeld: de ervaring *'Onder de Vw 1994 kwam het ook voor dat belangrijke nieuwe feiten en omstandigheden bij de beoordeling van het beroep werden betrokken'* wordt gedeeld door de meeste respondenten (15 van de 24), waaronder de meeste rechters (4 van de 6), een medewerker van de Landsadvocaat en alle rechtsbijstandverleners. Anderen (5), waaronder de twee overige rechters en beide IND-Procesvertegenwoordigers spreken dit echter tegen. De overigen weten het niet (3) of achten de vraag niet op het eigen werk van toepassing (1). De meeste respondenten menen of vermoeden wel dat er onder de Vw 2000 minder tweede of volgende asielaanvragen worden ingediend, maar daarbij wordt vaker gewezen op de invloed van de Afdelingsjurisprudentie inzake artikel 4:6 Awb (zie hiervoor) dan op de (beperkte) ex-nunctoetsing. Ook wijzen enkelen op andere aspecten van het asielbeleid.

Waardering en kritiek

In zijn algemeenheid kunnen de informanten uit het asielveld zich vinden in het principe van ex-nunctoetsing: bijna alle respondenten (23 van de 24) zijn het eens met de stelling *'In principe is het een goede zaak als feiten*

en omstandigheden die zijn opgekomen na het nemen van de beslissing op de asielaanvraag bij de rechter worden meegenomen bij de beoordeling van het beroep tegen deze beslissing.' Alleen een vreemdelingenrechter deelt deze mening niet.

De beperkingen aan de ex-nunctoetsing door de Afdelingsjurisprudentie worden echter minder gewaardeerd: de meeste respondenten (15 van de 24), waaronder de helft van de rechters (3 van de 6), beide respondenten van de Landsadvocaat en bijna alle rechtsbijstandverleners, stemmen in met de stelling: *'Als gevolg van het feit dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State "nieuwe feiten en omstandigheden" in art. 83 Vw 2000 op dezelfde wijze interpreteert als in artikel 4:6 Awb is de ex-nunctoetsing in de praktijk te beperkt'*. Twee rechters blijven neutraal, terwijl één rechter het er niet mee eens is. Ook drie andere respondenten, waaronder beide IND-Procesvertegenwoordigers, onderschrijven de stelling niet, terwijl de rest geen mening geeft (3).

In reactie op de open vragen merken enkele rechters op de beperkte ex-nunctoetsing geen verbetering te vinden, door de juridische complicaties. De meeste rechters noemen spontaan toch voordelen. Daarbij wordt gewezen op procesefficiency, de grotere mogelijkheden voor finale geschillenbeslechting en het feit dat wijzigingen in de situatie in het land van herkomst kunnen worden meegenomen, zoals een van hen toelicht:

'Ik acht het een verbetering. Om een voorbeeld te noemen: ik kan me nog herinneren dat ik het beroep van een asielzoeker uit Kosovo ongegrond zou moeten verklaren, omdat ten tijde van de bob de situatie nog niet gevaarlijk genoeg was, terwijl ten tijde van de zitting de NAVO dagelijks bombardementen op Kosovo en Servie uitvoerde en honderdduizenden uit het land vluchtten. Dat soort situaties kan met de ex-nunctoetsing in ieder geval worden voorkomen.'

Ook de gemachtigden van de minister zijn van mening dat de ex-nunctoetsing een verbetering is ten opzichte van de situatie onder de oude wet. Een medewerker van de Landsadvocaat meent dat dit ook heeft geleid tot meer overeenkomst in handelen bij de vreemdelingenkamers:

'Het is een juridisch ordelijk instrument en het zorgt ervoor dat thans over de hele linie op een zelfde wijze wordt gehandeld, waar voorheen sommige zittingsplaatsen zeer ruim gebruikmaakten van de kwalificatie "nadere onderbouwing van een eerder ingenomen standpunt" om een in beroep overgelegd stuk bij de beoordeling te kunnen betrekken, terwijl andere zittingsplaatsen (of rechters) dat niet deden. Daarbij is thans bepaald dat het bestuur schriftelijk zijn standpunt kenbaar moet (kunnen) maken, terwijl dat onder de oude wet, bij een ruim gebruik van het begrip "nadere onderbouwing", uiteraard niet geregeld was. Dat leverde m.i. te veel onterechte gegrondverklaringen op.'

Ook een aantal rechtsbijstandverleners vindt het een voordeel dat de rechter bij de beoordeling van het beroep rekening kan houden met een verandering in de situatie en nieuwe ambtsberichten kan meenemen. Veel rechtsbijstandverleners zijn echter kritisch over de wijze waarop de ex-nunctoetsing momenteel wordt toegepast.

3.6.4 Conclusie

De ex-nunctoetsing zoals neergelegd in artikel 83 Vw 2000 is door de jurisprudentie van de Afdeling nader ingevuld. Op grond van de informatie uit het veld mag worden geconcludeerd dat deze invulling veel invloed heeft gehad op de mate waarin en de wijze waarop rechters ex-nunctoetsing in de praktijk toepassen. De nadere invulling door de Afdeling wordt in het veld in den brede als een (te) grote beperking ervaren. Zo wordt in de jurisprudentie een stricte definitie gegeven van 'nieuwe' feiten en omstandigheden, waaronder bijvoorbeeld beleidswijzigingen niet worden begrepen. Het is de vraag of de Afdeling hiermee niet verder is gegaan dan de regering heeft bedoeld. Door de aangebrachte beperkingen wordt volgens de rechters slechts in een beperkt aantal gevallen ex nunc getoetst. De vraag is of hiermee het doel, namelijk het voorkomen van nieuwe asielaanvragen door het al in beroep laten meewegen van na het besluit opgekomen feiten en omstandigheden, in de praktijk wordt behaald. Hierbij speelt echter niet alleen de jurisprudentie een rol: het wetsartikel zelf maakt het voor de rechter mogelijk om, ook als sprake is van nova, om verschillende redenen te besluiten deze niet bij het beroep te betrekken, waarna de asielzoeker nog steeds een volgend asielverzoek kan indienen. Ook kan het de asielzoeker niet worden tegengeworpen als deze besluit om nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag te leggen aan een volgende asielaanvraag, in plaats van deze in te brengen bij het beroep. In het veld signaleert men overigens wel een daling van het aantal tweede en volgende asielverzoeken, maar men schrijft dit vooral toe aan de strenge Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot herhaalde aanvragen.

Het principe van de ex-nunctoetsing wordt in het veld breed onderschreven. Waar nieuwe feiten en omstandigheden in de praktijk ook werkelijk door de rechter kunnen worden meegenomen bij de beoordeling van het beroep zijn veel respondenten dan ook positief. De kritiek richt zich op situaties waarin dit in de praktijk niet blijkt te kunnen, als gevolg van de beperkingen in de wettekst en door de Afdelingsjurisprudentie, of om andere redenen niet gebeurt. Beide typen opmerkingen zijn zowel afkomstig van de kant van gemachtigden van de minister als van rechtsbijstandverleners en rechters.

3.7 Hoger beroep

3.7.1 Doel en vormgeving

Onder de herziene vreemdelingenwet van 1994 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten in asielzaken. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen. Wel hadden de rechtbanken zelf de Rechtseenheidskamer (REK) ingesteld die richtinggevende uitspraken deed, maar deze kon op het terrein van de verzoeken om een voorlopige voorziening onvoldoende rechtseenheid creëren (Visser & Homburg, 1995). In het regeerakkoord van 1998 was invoering van een vorm van hoger beroep neergelegd, in het belang van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in vreemdelingenzaken. Als appèlcollege wees de regering de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan (zie MvT).

Omdat grote aantallen hogerberoepszaken werden verwacht, die zonder nadere maatregelen tot een grote werklast voor de Afdeling en een lange duur van de asielprocedure zouden leiden, werd gekozen voor een beperkte hogerberoepsprocedure. De voornaamste kenmerken hiervan zijn (zie art. 84 tot en met 92 Vw 2000, de MvT en de Nota en de toelichtingen in Groeneweg & Van der Winden, 2004):

- tegen bepaalde uitspraken van de rechtbank of de voorzieningenrechter van de rechtbank staat geen hoger beroep open (art. 84 Vw 2000);
- het grievenstelsel:
 - het beroepsschrift dient een of meer grieven tegen de aangevallen uitspraak te bevatten (art. 85 Vw 2000 lid 1)⁷⁰;
 - een grief omschrijft het onderdeel van de uitspraak waarmee de appellatant zich niet mee kan verenigen evenals de gronden daarvoor (art. 85 lid 2);
 - de ‘verkorte’ afdoening: de Afdeling kan zich tot de beoordeling van de grieven beperken (art. 91 Vw 2000 lid 1) en als de Afdeling oordeelt dat de grieven niet tot vernietiging kunnen leiden, kan zij zich bij de motivering beperken tot dit oordeel (art. 91 Vw 2000 lid 2);
- in beginsel worden zaken in hoger beroep afgedaan door een enkelvoudige kamer, ook als de rechtbank de zaak meervoudig heeft behandeld (art. 88 Vw 2000);
- vereenvoudigde behandeling: zaken in hoger beroep kunnen buiten zitting worden afgedaan, hiertegen is geen verzet mogelijk (art. 88 Vw 2000);
- bij de uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening kan de voorzitter van de Afdeling direct uitspraak doen in de hoofdzaak

70 Overigens is volgens de Nota de Afdeling niet verplicht maar wel bevoegd om ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen.

- (‘kortsluiten’); dit kan ook buiten zitting (art. 92 Vw 2000) en ook als de rechter de zaak meervoudig heeft behandeld (art. 88 Vw 2000);
- de Afdeling dient het hoger beroep versneld te behandelen en uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift uitspraak te doen (art. 89 Vw 2000).

De aangepaste procedure moest het appèlcollege in staat stellen om ‘de te verwachten grote aantallen zaken, waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven’ zeer snel en doelmatig af te doen (MvT, p. 11). Een verkorte uitspraak zou mogelijk zijn ‘in alle gevallen die zich daarvoor lenen, te weten dat de grieven geen aanleiding geven tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, de Afdeling ook ambtshalve geen aanleiding tot vernietiging ziet, en de zaak geen uit oogpunt van rechtseenheid of rechtsontwikkeling belangrijke vragen oproept’ (Nota, p. 223). De gewone behandeling zou worden gereserveerd voor zaken waarin vragen die van belang zouden zijn voor de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming wel zijn gerezen (MvT). De regering sprak in de Nota de verwachting uit dat in aanzienlijk minder dan de helft van het aantal zaken een volledige behandeling nodig zou zijn. Men verwachtte dan ook dat de Afdeling in de meeste gevallen veel sneller uitspraak zou kunnen doen dan uiterlijk na 23 weken. Overigens toetst de Afdeling ex tunc, en niet ex nunc, zoals de rechtbank (zie paragraaf 3.6).

Het instellen van hoger beroep door de vreemdeling of de minister schort de werking van de bestreden rechterlijke beslissing niet op. De vreemdeling die na een negatieve uitspraak van de rechter in hoger beroep gaat, dient Nederland dan ook te verlaten en kan worden uitgezet. Wel kan de vreemdeling de Afdeling om een voorlopige voorziening (vovo) vragen. De regering meende dat een dergelijk verzoek vaak zou worden afgewezen, omdat het uitgangspunt van de Vw 2000 is dat de vreemdeling het hoger beroep niet in Nederland mag afwachten. Gezien de verwachting dat bij veel hoger beroepen inderdaad een vovo zou worden aangevraagd, werd het nodig geacht om ook hier de mogelijkheden te verruimen voor het buiten zitting afdoen van zaken (MvT). Daarnaast werd in de Nota de verwachting geuit dat in veel gevallen de bodemprocedure gelijk met het verzoek om een voorlopige voorziening zou kunnen worden behandeld (kortsluiten).

De regering heeft erkend dat de voorgestelde procedure zou inhouden dat bij hoger beroep in vreemdelingenzaken sprake zou zijn van minder processuele waarborgen dan in andere bestuursrechtelijke zaken. Men gaf daarvoor de volgende rechtvaardiging (MvT, p. 12):

- alleen in vreemdelingenzaken leidt het indienen van een aanvraag vaak al tot materiële aanspraken (b.v. opvang in Nederland);

- in asielzaken werkt de tijd in het voordeel van de vreemdeling;⁷¹
- beschikbare rechtsmiddelen worden in bijna 100 procent van de gevallen aangewend, hetgeen veel geld kost en vreemdelingen met daadwerkelijke aanspraken benadeelt.

De regering stelde dat adequate rechtsbescherming gewaarborgd moest zijn, maar dat ook het zo kort mogelijk houden van de gemiddelde procedure zeer belangrijk was (MvT).

De keuze van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als appèlcollege werd door de regering in de Nota beargumenteerd door erop te wijzen dat de Afdeling nog vrij recente ervaring had met vreemdelingenrechtspraak, namelijk tot enkele jaren na de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994 (als gevolg van overgangsrecht). De andere appèlcolleges in het algemeen bestuursrecht, te weten de Centrale Raad van Beroep en het College van beroep voor het bedrijfsleven, hadden andere werkterreinen.

3.7.2 Jurisprudentie met betrekking tot de Afdeling

Op 6 mei 2003 deed het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een uitspraak inzake de onpartijdigheid van de Raad van State, met het oog op het feit dat zowel het geven van wetgevingsadviezen als het rechtspreken in hoger beroep taken van de Raad van State zijn. Het Hof concludeerde dat in de betreffende zaak van partijdigheid geen sprake was geweest, maar dat onzeker was of een schijn van partijdigheid in toekomstige gevallen altijd zou kunnen worden voorkomen. Naar aanleiding hiervan voerde de Raad van State een (nog) actievare controle van beroepszaken in, waarbij werd nagegaan of de beroepszaak betrekking had op een onderwerp waarover de Raad van State eerder in het kader van wetgevingsadvisering had geadviseerd. Bij de (vóór de zitting openbaar gemaakte) samenstelling van de behandelende kamer zou rekening worden gehouden met de samenstelling van de Raad bij het uitbrengen van het eerdere advies (antwoord op TK-vragen; jaarverslag Raad van State over 2003). In het jaarverslag van de Raad van State over 2004 wordt vermeld dat de Raad in de toekomst naast een Afdeling bestuursrechtspraak een Afdeling advisering zal hebben. Dit zal volgens de Raad bijdragen aan de doorzichtigheid van de wijze waarop wordt gewaarborgd 'dat in een rechtsgeding niet door dezelfde personen over de "same case" wordt geoordeeld, als eerder in de advisering' (p. 44).

71 Hier wordt, blijkens het antwoord van de regering op vragen van de CDA-fractie, bedoeld op 'het ervaringsfeit, dat naarmate de procedure langer duurt, het voor alle betrokkenen lastiger wordt om aan een negatieve uitkomst van de procedure consequenties te verbinden' (Nota, p. 53).

3.7.3 *Afdelingsjurisprudentie*

Hoe het hoger beroep in de praktijk door de Afdeling is vormgegeven blijkt uit de Afdelingsjurisprudentie. Deze jurisprudentie wordt in periodieke jurisprudentieoverzichten door annotatoren becommentarieerd. Daarnaast is een aantal juridisch-wetenschappelijke publicaties verschenen over de Afdelingsjurisprudentie. De commentaren in beide typen publicaties betreffen zowel de invloed van de jurisprudentie op specifieke aspecten van de asielprocedure en de daarbinnen genomen beslissingen, als de wijze waarop de Afdeling het hoger beroep in het algemeen vormgeeft. Een voorbeeld van het eerste is de analyse die Lodder heeft gemaakt van de Afdelingsjurisprudentie ten aanzien van de AC-procedure (Lodder, 2003). Ook de interpretaties die diverse annotatoren geven van Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot de nieuwe wettelijke instrumenten van de Vw 2000 (zie hiervoor) kan hiertoe gerekend worden. Een analyse van de wijze waarop de Afdeling het hoger beroep na de inwerkingtreding van de wet heeft vormgegeven, is bijvoorbeeld gegeven door Spijkerboer, die daarbij ook felle kritiek heeft geuit (2002).

In de voorgaande paragrafen is Afdelingsjurisprudentie besproken met betrekking tot de voornaamste nieuwe instrumenten in de Vw 2000. Een bespreking van de Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot andere aspecten van de asielprocedure valt buiten de kaders van dit onderzoek. Wel is het voor deze procesevaluatie van belang hoe het instrument 'hoger beroep' in algemene zin in de praktijk functioneert. Hieronder wordt daarop ingegaan. Omdat een veelheid aan jurisprudentie relevant is voor de beantwoording van deze vraag, verlaten wij ons hierbij meer dan in vorige paragrafen op jurisprudentieoverzichten van andere auteurs. Eén van de conclusies die in de literatuur worden getrokken is dat de Afdeling ervoor kiest om in het algemeen te werken volgens een zogenoemd trechtermodel (Stroink & Widdershoven, 2001) dat ook wordt toegepast in vreemdelingenzaken (Spijkerboer, 2002). Het trechtermodel houdt in dat het geschil zich steeds verder toespitst: alle relevante feiten en omstandigheden moeten bij het bestuursorgaan bekend zijn op het moment van het nemen van het besluit. De rechter in beroep doet uitspraak over gronden die in het beroepschrift tegen het besluit zijn aangevoerd. Het hoger beroep beperkt zich tot de gronden die zijn aangevoerd tegen het oordeel van de rechtbank. In beroep en hoger beroep kunnen in beginsel geen argumenten of feiten behandeld worden die niet eerder aan de orde zijn gesteld, tenzij er een rechtvaardiging is voor het feit dat deze niet eerder zijn ingebracht. Dit wordt ook wel de argumentatieve en bewijsfuik genoemd (Damen, 2000; Schreuder-Vlasblom, 2001; Spijkerboer, 2002; Reneman & Den Haan, 2004). Het grievenstelsel bij het hoger beroep dat in de Vw 2000 is vastgelegd, past binnen dit trechtermodel (zie Groeneweg & Van der Winden, 2004).

Een tweede onderwerp dat een algemene lijn van de Afdeling behelst,

betreft de vraag welke onderdelen van een asielbeslissing door de rechter integraal ('vol') en welke marginaal moeten worden getoetst. Integrale toetsing houdt in dat de rechter beoordeelt of het besluit terecht is genomen, waarbij deze het eigen oordeel in de plaats kan stellen van het oordeel van het bestuur (Spijkerboer & Vermeulen, 2005). Een marginale toetsing houdt in dat de rechter beoordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit kon komen. Een besluit wordt marginaal getoetst als het bestuursorgaan over beleids- of beoordelingsvrijheid beschikt (Groenewegen, 2001; Michiels, 2001; Spijkerboer, 2002). Wanneer geen sprake was van beleids- of beoordelingsvrijheid van het bestuur toetste de rechter onder de Vw 1994 de asielbeslissing integraal. Nadat het hoger beroep in vreemdelingenzaken met de Vw 2000 was ingevoerd, leek de Afdeling aanvankelijk van oordeel te zijn dat de rechter de asielbeschikking marginaal moest toetsen, inclusief het oordeel over vluchtelingenstatus en het risico op schending van artikel 3 EVRM.⁷² Hierop kwam bijzonder veel kritiek. Uit de uitspraak van 15 november 2002 is echter gebleken dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van gestelde feiten in een asielzaak door de IND door de rechter marginaal dient te worden getoetst, terwijl de vraag of die feiten gegronde vrees voor vervolging of terugkeer met reëel risico op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling opleveren, integraal moet worden beoordeeld (noot Spijkerboer bij ABRvS 15 november 2002, JV 2002, 469). In de uitspraak van 27 januari 2003 wordt verder gemotiveerd waarom dit zo zou moeten zijn.⁷³ Kort gezegd komt deze motivering erop neer dat de rechter de geloofwaardigheid marginaal moet toetsen, omdat het bestuur beter toegerust is om deze te beoordelen. In asielzaken ontbreekt het meestal aan bewijsmateriaal en komt het aan op de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Voor de beoordeling daarvan zijn beleidsregels vastgelegd in de Vc 2000. De minister komt tot een oordeel op basis van uitvoerige gehoren en van vergelijking met informatie uit andere bronnen en met informatie en overwegingen die zijn gebruikt bij de beoordeling van andere asielaanvragen. De rechter beoordeelt of de minister in redelijkheid tot zijn oordeel kon komen en toetst de besluitvorming voorts aan de eisen van met name zorgvuldigheid en kenbaarheid van de motivering. Zo vindt, aldus de Afdeling, 'rechterlijke toetsing plaats, zonder dat de rechter een beoordeling aan zich trekt die door de minister moet plaats vinden'.⁷⁴ Naast waardering voor deze uitspraak vanwege de uitgebreide motivering

72 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, artikel 3: Niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (Steenbergen, Spijkerboer, Vermeulen & Fernhout, 1999, p. 166).

73 ABRvS 27 januari 2003, JV 2003, 103, m.nt. Olivier, RV 1974-2003, 57, m.nt. Spijkerboer, AB 2003, 286, m.nt. Vermeulen. Deze laatste noot geeft ook een beschrijving van de ontwikkeling die in de uitspraken van de Afdeling met betrekking tot deze kwestie zichtbaar is (zie ook Spijkerboer, 2003).

74 ABRvS 27 januari 2003, r.o. 2.4.8, JV 2003, 103.

door de Afdeling is deze door diverse annotatoren bekritiseerd.⁷⁵ Boeles wijst erop dat de toetsing van de manier waarop het bestuur de beoordeling van het asielrelaas motiveert extra belangrijk is geworden, doordat de rechter niet mag oordelen over het relaas, maar alleen over de redelijkheid, zorgvuldigheid en kenbaarheid van de motivering van de minister.⁷⁶ Volgens Spijkerboer wordt de bovengeschetste lijn door de Afdeling overigens niet helemaal consequent gehanteerd.⁷⁷

Of bovengenoemde wijze van toetsing door de Nederlandse rechter voldoet aan de eisen van het internationale recht, komt aan de orde in een uitspraak van 11 december 2003. De ABRvS bespreekt een aantal uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en komt tot de conclusie dat er geen grond is voor het oordeel dat de terughoudende toetsing door de rechter in strijd is met artikel 13⁷⁸ gelezen in samenhang met artikel 3 van het EVRM: 'Hoewel de rechter zich geen eigen oordeel vormt over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, geldt dit niet voor de voorafgaande beoordeling door het bestuur daarvan, noch voor de beoordeling door de rechter of – gegeven het asielrelaas, in zoverre dat door het bestuur voor waar wordt gehouden of in redelijkheid had behoren te worden gehouden – sprake is van concrete redenen om aan te nemen dat een asielzoeker bij uitzetting een reëel risico loopt slachtoffer te worden van een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling'. Volgens de Afdeling wordt de gestelde schending van artikel 3 EVRM indringend getoetst, nu 'de rechter de beoordeling door het bestuur van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zoals neergelegd in het voornemen daartoe en het bij hem bestreden besluit om de aanvraag af te wijzen, toetst aan de door het EHRM gehanteerde redelijkheidsmaatstaf (...) en aan de eisen van zorgvuldige voorbereiding en een kenbare motivering'. Bovendien toetst de rechter ten volle of er bij terugkeer een reëel risico bestaat op een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM.⁷⁹ Vermeulen plaatst hier kanttekeningen bij: zo duidelijk is de jurisprudentie van het Europese Hof volgens hem niet.⁸⁰

Behalve bovengenoemde algemene jurisprudentielijnen is voor een evaluatie van het instrument 'hoger beroep' zoals dat door de wetgever is vormgegeven, ook van belang hoe de Afdeling omgaat met de bepalingen ten aanzien van het hoger beroep in de Vw 2000. Uit Groeneweg en Van der Winden (2004) blijkt dat de Afdeling in de praktijk strikt de hand houdt aan de eisen die in het kader van het grievensstelsel aan het beroepschrift

75 Zie de annotaties genoemd in voetnoot 43. Zie ook Boeles in zijn noot bij ABRvS 22 augustus 2003, JV 2003, 451, in welke zaak de Afdeling dezelfde overwegingen geeft als daarvoor in ABRvS 27 januari 2003.

76 Boeles in zijn noot bij ABRvS 22 augustus 2003, JV 2003, 451.

77 Noot Spijkerboer bij ABRvS 9 februari 2004, JV 2004, 228; zie ook Spijkerboer en Vermeulen (2005).

78 Artikel 13 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens stelt dat als er sprake is van een schending van het EVRM er een effectief rechtsmiddel open moet staan bij een nationale instantie.

79 ABRvS, 11 december 2003, r.o. 2.2.3, JV 2004, 52.

80 Noot Vermeulen bij ABRvS 11 december 2003, JV 2004, 52.

worden gesteld evenals aan andere vormvereisten, zoals de verklaring die in het beroepschrift moet staan dat de advocaat 'tot het instellen van het hoger beroep bepaaldelijk is gevolmachtigd' en bijvoorbeeld de eis van ondertekening en dagtekening van het hogerberoepschrift. In de praktijk blijkt er geen mogelijkheid te zijn voor partijen om fouten te herstellen. Volgens Groeneweg en Van der Winden (2004) maakt de Afdeling daarnaast veelvuldig gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt om uitspraken buiten zitting te doen en zaken verkort af te doen, als zij volgens de Afdeling geen vragen oproepen die de rechtseenheid, rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin betreffen. Het verkort afdoen betreft zowel het zich beperken tot de aangevoerde grieven als het niet motiveren van de uitspraak als het hoger beroep ongegrond is. Spijkerboer (2003) constateert dat de Afdeling haar uitspraken aanvankelijk slechts summier motiveerde, maar dat in de loop der tijd steeds uitgebreider is gaan doen. Deze bevindingen worden bevestigd door de informatie die in dit onderzoek is verkregen door middel van interviews en vragenlijsten. Veelvuldig wordt daarin gesteld dat de Afdeling zich (te) formalistisch opstelt en het hoger beroep heel beperkt vormgeeft.

3.7.4 Praktijkervaringen

Gevolgen voor het werk

De gevolgen van het hoger beroep voor het werk van de medewerkers in het asielveld zijn van tweeërlei aard. Ten eerste zijn er praktische gevolgen voor degenen die direct betrokken zijn bij hogerberoepsprocedures: afgezien van de medewerkers en staatsraden van de Afdeling zelf betreft dit vooral de rechtsbijstandverleners en de gemachtigden van de minister. Zij moeten beoordelen of ze in een zaak die bij de rechter is verloren in hoger beroep zullen gaan, en als zij dit doen een hogerberoepschrift schrijven, conform de eisen die de Afdeling daaraan stelt. Gaat de andere partij in hoger beroep, dan moet een verweerschrift worden opgesteld. Als de zaak bij de Afdeling op zitting komt, moeten de rechtsbijstandverlener en gemachtigde van de minister hun standpunten daar verdedigen. Een advocaat wijst erop dat de korte termijnen voor het hoger beroep in AC- en bewaringszaken (een week) het instellen van hoger beroep bemoeilijken. Voor de rechtbanken is nieuw dat zij de dossiers moeten doorsturen naar de Afdeling.

Ten tweede zijn er de gevolgen van de Afdelingsjurisprudentie voor het werk van medewerkers van diverse organisaties. Verschillende IND-beslismedewerkers hebben opgemerkt dat de jurisprudentie van de Afdeling van grote invloed is op het beleid van de IND en de motivering van individuele asielbeslissingen. Een aantal rechters signaleert dat de IND in haar motivering vaak verwijst naar Afdelingsjurisprudentie. Dit zou de motivering echter niet altijd ten goede komen, bijvoorbeeld als de aangehaalde jurisprudentie niet echt ter zake doet. Volgens een rechter

zijn de gemachtigden van de minister echter beter dan de rechtsbijstand doordrongen van de eisen die de Afdeling stelt aan de motivering van hun (hoger)beroeps/verweerschriften. De rechters zelf moeten als gevolg van het hoger beroep in hun uitspraken rekening houden met de Afdelingsjurisprudentie. Onder meer de marginale toets die de Afdeling van de rechters verlangt, heeft veel invloed gehad op hun werk. Omdat veel asielzaken op grond van ongeloofwaardigheid worden afgewezen, komt de rechter volgens een van hen niet meer toe aan een inhoudelijke beoordeling, als hij/zij heeft geconstateerd dat de (negatieve) beoordeling van de IND van de geloofwaardigheid niet onredelijk is.

Het aantal ingestelde hoger beroepen bleef aanvankelijk achter bij de verwachtingen, maar is in 2003 en 2004 sterk gestegen. De aantallen die in de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 werden verwacht worden echter nog steeds bij lange na niet gehaald (zie hoofdstuk 2). Mogelijk wordt dit verklaard door het feit dat de asielzoeker de zaak in hoger beroep meestal verliest: slechts in 5% van de gevallen waarin de asielzoeker in hoger beroep is gegaan tegen een AC-beslissing of een beslissing genomen in de normale asielprocedure is het hoger beroep door de Afdeling gegrond verklaard. De Minister heeft veel minder vaak hoger beroep ingesteld dan de asielzoeker, maar als zij dit deed werd haar appèl veel vaker gegrond verklaard (70% van door haar ingestelde AC-hoger beroepen en 62% van door haar ingestelde hoger beroepen in de normale asielprocedure). Deze gegevens betreffen de periode tot half 2004 (rapportage 'doorlooptijden'). Volgens managers van de ABRvS, de SRA en de IND-Procesvertegenwoordiging worden ook verzoeken van de asielzoeker om een voorlopige voorziening door de Afdeling vaak afgewezen.⁸¹ Respondenten van de rechtsbijstand hebben deze ervaring ook en sommigen raken hier naar eigen zeggen gefrustreerd en gedemotiveerd van. Ook merken enkelen op dat vooraf vaak al valt in te schatten dat hoger beroep geen zin heeft, gezien de uitspraken van de Afdeling in vergelijkbare zaken. Twee geïnterviewde advocaten die actief zijn binnen de Nederlandse Orde van Advocaten suggereren dat de combinatie van een lage slagingskans met de beperkte financiële vergoeding die advocaten krijgen voor hogerberoepszaken mogelijk leidt tot het weinig instellen van hoger beroep. De geringe slagingskans lijkt er ook toe bij te dragen dat rechtsbijstandverleners zich meer gaan oriënteren op de mogelijkheden om tegen beslissingen van de Afdeling te procederen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

⁸¹ Dit houdt waarschijnlijk onder meer verband met Afdelingsjurisprudentie die stelt dat vovo's alleen kunnen worden toegewezen als het spoedeisend belang kan worden aangetoond met een concrete datum waarop voorzieningen zullen worden beëindigd of uitzetting zal worden geëffectueerd. Naar verluid is zo'n datum bij de asielzoeker echter zelden bekend.

Waardering en kritiek

In voorgaande paragrafen is waardering en kritiek besproken op de Afdelingsjurisprudentie aangaande daar besproken nieuwe instrumenten van de Vw 2000. Hieronder gaat het om waardering en kritiek met betrekking tot de bovengenoemde algemene lijnen van de Afdeling.

Twee van de doelen van het invoeren van hoger beroep in vreemdelingenzaken betroffen het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. Deze doelen worden volgens veel respondenten uit diverse organisaties behaald en verschillende informanten noemen de duidelijkheid die de Afdeling op verschillende terreinen heeft geschaapt als positief punt. De meeste respondenten (17 van de 24), waaronder drie van de zes rechters, onderschrijven dan ook de stelling *'De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vermindert de divergentie tussen zittingsplaatsen van de VK'*. Twee rechters en één SRA-jurist delen deze ervaring echter niet. De anderen weten het niet (4). Door degenen die de ervaring delen wordt deze overwegend positief gewaardeerd (13 van de 17). Twee informanten, waaronder een rechter, blijven neutraal, terwijl twee SRA-juristen negatief antwoorden.

Volgens de Vw 2000 hoeft de Afdeling geen motivering te geven als zij het hoger beroep ongegrond verklaart. Wanneer een van de grieven slaagt, dient daarvoor wel een motivering te worden gegeven. Vooral in de eerste periode na invoering van de Vw 2000 was ook deze motivering volgens een aantal informanten nogal summier. Enkele respondenten wijzen erop dat dit de rechtseenheid respectievelijk de rechtsontwikkeling niet bevordert. Een aantal rechters stelt dat de Afdeling vooral dicteert. Aan alle respondenten is daarom de stelling voorgelegd: *'De uitspraken van de Afdeling zijn niet altijd uitgebreid gemotiveerd, hetgeen afbreuk doet aan de rechtseenheid en rechtsontwikkeling.'* De meerderheid (16 van de 24) onderschrijft deze stelling, waaronder alle gemachtigden van de minister en alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers. Ook drie van de zes rechters zijn het ermee eens. De anderen zijn neutraal (3, waarvan 2 rechters) of hebben geen mening (waaronder bijna alle IND'ers) (5). Niemand spreekt de stelling tegen. Overigens merkt een manager van de ABRvS op dat een summier motivering niet betekent dat de Afdeling de zaak niet grondig bekeken zou hebben.

Het derde doel van het hoger beroep was volgens de wetsgeschiedenis het bevorderen van de rechtsbescherming. Alle rechtsbijstandverleners en de meeste rechters menen dat de Afdeling de rechtsbescherming van individuele asielzoekers *niet* bevordert. Hierbij wordt onder meer gewezen op de marginale toets. Aan de respondenten is daarom de volgende stelling voorgelegd: *'De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gesteld dat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND terughoudend moet toetsen. Dit leidt tot minder rechtsbescherming van de asielzoeker.'* Alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers, de helft van de rechters, de helft van de gemachtigden van de

minister en één IND-beslismedewerker zijn het hiermee eens (totaal 15 van de 24). De meeste IND'ers, een IND-Procesvertegenwoordiger en een rechter zijn het er niet mee eens (5). De rest blijft neutraal (3, waaronder 2 rechters) of geeft geen mening (1).

De stelling die daarop volgde, luidt: *'Deze terughoudende rechterlijke toets met betrekking tot de geloofwaardigheid leidt ertoe dat veel IND-beslissingen de rechterlijke toetsing doorstaan, die vernietigd zouden worden indien de rechter een volle toets zou uitvoeren.'* Hier wordt gevraagd naar een inschatting op grond van een vergelijking tussen de situatie onder de Vw 1994 en de Vw 2000, zonder dat met zekerheid te zeggen is wat er zou zijn gebeurd als de rechter onder de Vw 2000 een volle toets met betrekking tot de geloofwaardigheid zou uitvoeren. Iets meer dan de helft van de respondenten (12 van de 22) schat in dat de stelling klopt. Dit betreft de meeste rechtsbijstandverleners, beide VWN'ers, maar ook de meeste gemachtigden van de minister en de helft van de rechters. De meeste IND'ers en een rechter menen dat de stelling niet klopt (5). Anderen blijven neutraal (2) of geven geen mening (3).

Een grote meerderheid van de respondenten (hier 18 van de 22) deelt de ervaring dat *'Door de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State [is] de verantwoordelijkheid voor asielbeslissingen weer veel meer bij de overheid [is] komen te liggen dan voorheen.'* Alleen een rechter deelt deze ervaring niet, terwijl drie respondenten het niet weten. Van de 18 informanten die de stelling onderschrijven waardeert bijna de helft (7) dit positief. Dit betreft bijna alleen medewerkers van de IND en gemachtigden van de minister. Ook bijna de helft (8) waardeert de ervaring negatief. Hier gaat het vooral om rechtsbijstandverleners, naast een VWN'er en enkele rechters. De overigen blijven neutraal (3). Overigens zijn de meningen verdeeld over de vraag of de Afdelingsjurisprudentie in het algemeen nu bijdraagt aan meer zorgvuldige asielbeslissingen (door eisen gesteld aan voorbereiding en motivering van het besluit) of aan minder zorgvuldige asielbeslissingen (door de marginale toets en doordat de Afdeling de IND met veel zou laten 'wegkomen').

In het kader van het vermeende gebrek aan individuele rechtsbescherming wordt door sommigen gesuggereerd dat de Afdeling in het algemeen te weinig aandacht heeft voor de bijzonderheden van het asielrecht en -beleid. Ten eerste zou de Afdeling te weinig oog hebben voor de (politieke) belangen die de overheid volgens sommigen heeft bij een streng asielbeleid. De stelling *'De Afdeling gaat ervan uit dat de overheid onpartijdig is, maar de IND heeft belang bij een streng toelatingsbeleid'* is aan alle respondenten voorgelegd. Op grond van hetgeen in hoofdstuk 2 is gezegd over het gebrek aan acceptatie bij rechtshulpverleners en belangenbehartigers van de wijze waarop het asielbeleid de laatste jaren wordt vormgegeven, hoeven de reacties niet te verbazen: alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers zijn het met de stelling eens. Dit geldt ook voor de helft van de rechters (totaal mee eens: 12 van de 24). Daarentegen

zijn de meeste IND'ers en alle gemachtigden van de minister het er niet mee eens (totaal niet mee eens: 7). Drie rechters blijven neutraal, terwijl twee IND'ers hebben geantwoord met 'geen mening'. Beide respondenten van de Landsadvocaat en enkele rechters vinden het een goede zaak dat het vreemdelingenrecht als gevolg van de Afdelingsjurisprudentie meer aansluiting heeft gekregen bij het algemene bestuurs(proces)recht. Met name rechtsbijstandverleners zijn het hier mee oneens. De kritiek is geformuleerd in de stelling: *'De Afdeling past nationaal ontwikkeld Awb-recht toe op het vreemdelingenrecht. Daarbij heeft de Afdeling te weinig oog voor de bijzonderheden van het asielrecht en van asielzoekers.'* Alle rechtsbijstandverleners en VWN'ers onderschrijven de stelling, in dit geval samen met de meeste rechters en een IND'er (totaal 14 van de 23). De meeste IND'ers en gemachtigden van de minister zijn het er evenals een rechter niet mee eens (7). Ten slotte hebben twee respondenten geen mening gegeven. Ten slotte vermelden we hier de kritiek die door enkele rechters in dit onderzoek is geuit op de keuze van de Afdeling als hogerberoepsinstantie. Zij menen dat de Afdeling daarvoor niet de aangewezen instantie is, omdat zij niet behoort tot de rechterlijke macht, maar een orgaan is dat (te) veel banden heeft met het bestuur (zie ook de argumentatie van Spijkerboer, 2002 en de reactie hierop van de Afdeling in Van der Burg, 2003).

3.7.5 *Conclusie*

Bij de invoering van de Vw 2000 werd een veel groter jaarlijks aantal hogerberoepszaken verwacht dan er tot 1 januari 2005 is geweest. Het instrument wordt dus in de praktijk wel gebruikt, maar in mindere mate dan aanvankelijk gedacht. Volgens rechtsbijstandverleners zijn de uitspraken van de Afdeling, die de asielzoeker meestal in het ongelijk stellen (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'), hier mede debet aan.

Vanwege de verwachte grote aantallen is het hoger beroep in de Vw 2000 vormgegeven als een beperkt hoger beroep. De Afdeling blijkt het grievenstelsel en de vormvereisten uit de wet te volgen en in veel gevallen gebruik te maken van de mogelijkheden van verkorte afdoening en afdoen buiten zitting. De Afdeling werkt in het algemeen volgens een trechtermodel, waar het grievenstelsel in past. In die zin wordt het instrument toegepast zoals door de wetgever bedoeld. Voorts past de Afdeling de marginale toets, die in het bestuursrecht gebruikelijk is in zaken waarin het bestuursorgaan over beoordelings- en beleidsvrijheid beschikt, toe op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas, waar de rechter deze onder de Vw 1994 integraal toetste. Dit volgt niet noodzakelijkerwijs uit de Vw 2000 of de wetsgeschiedenis, maar is een keuze van de Afdeling zelf.

De verwachtingen van de regering van het hoger beroep waren dat het zou bijdragen aan de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. Voor wat betreft de rechtseenheid en in iets mindere mate

de rechtsontwikkeling kan worden gesteld dat deze door het hoger beroep bevorderd zijn. In het veld wordt met name de toegenomen rechtseenheid en duidelijkheid gewaardeerd, maar er is wel vrij breed gedragen kritiek op het feit dat uitspraken niet altijd even uitgebreid zijn gemotiveerd. Voor wat betreft de individuele rechtsbescherming: volgens respondenten uit alle beroepsgroepen heeft de marginale toets die de Afdeling van rechters verlangt geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers. Dat de verantwoordelijkheid voor asielbeslissingen weer nadrukkelijker bij het bestuur is komen te liggen wordt overigens aan de kant van (de gemachtigden van) het bestuur zelf wel positief gewaardeerd, maar aan de kant van de rechtsbijstand niet. Daar meent men namelijk dat de IND belang heeft bij een streng toelatingsbeleid (zie ook hoofdstuk 2). De marginale toets is echter niet het gevolg van de Vw 2000, maar van een keuze van de Afdeling.

De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel erkend en verdedigd dat er in vreemdelingenzaken minder processuele waarborgen zouden zijn. Daarnaast is gesteld dat 'adequate rechtsbescherming' gewaarborgd moest zijn. In het asielveld staat ter discussie of het huidige hoger beroep de asielzoeker die 'adequate' rechtsbescherming biedt.

Met het voorgaande is al veel gezegd over de mate waarin het hoger beroep, zoals ingevuld door de Afdeling, in het veld wordt gewaardeerd. Met name de rechtsbijstand, maar ook een deel van de rechters, hebben veel kritiek. Deze betreft ook de keuze voor de Afdeling als appèlcollege.

3.8 Overige nieuwe instrumenten

Twee nieuwe instrumenten uit de Vw 2000 die een rol spelen in de beleidstheorie zijn nog niet besproken. Het betreft het volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket en de standaard schorsende werking in beroep. Volgens de geïnterviewde managers uit het asielveld hebben deze instrumenten slechts een beperkte invloed gehad op de werkprocessen binnen hun organisaties. Om die reden zijn in de vragenlijsten geen vragen of stellingen over deze instrumenten opgenomen. Hieronder gaan we kort op deze instrumenten in.

3.8.1 Volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket

Onder de Vw 1994 was sprake van verschillende asielstatussen, waarvan de geldigheidsduur, de mogelijkheden tot intrekking en de bijbehorende voorzieningenpakketten sterk verschilden. Dit leidde ertoe dat veel toegelaten asielzoekers doorprocedeerden voor een 'sterkere' status met een beter voorzieningenpakket, met lange procedures als gevolg. Om het aantal opeenvolgende zelfstandige procedures per asielzoeker

te verminderen is in de Vw 2000 een vereenvoudigd, volgtijdelijk statusstelsel opgenomen: bij inwilliging van een asielverzoek wordt altijd eerst een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend (art. 29 Vw 2000), die na vijf jaar⁸² kan worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (art. 33 en 34 Vw 2000). Elke houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft recht op hetzelfde voorzieningenpakket. Dit ligt op het niveau van het pakket waarop onder de oude wet alleen een verdragsvluchteling (A-status) recht had. Door procederen voor een 'sterkere' status en een beter voorzieningenpakket is hierdoor niet meer nodig en mogelijk (MvT, Nota). Bij inwilliging van de asielaanvraag wordt de verleningsgrond wel in de beschikking vermeld,⁸³ maar dit geldt niet voor de redenen om niet in te willigen op een van de andere mogelijke verlengingsgronden. Vermelding van de inwilligingsgrond zou volgens de regering niet leiden tot procederen tegen deze inwilligingsgrond, omdat de rechter een beroep tegen een inwilliging naar verwachting als 'zonder rechtens relevant belang' zou beoordelen (zie ook Advies Raad van State en Nader Rapport TK 1998-1999 26 732 nr. A).

De Afdeling heeft deze verwachting waargemaakt: in haar uitspraak van 28 maart 2002 stelt zij dat de vreemdeling geen procesbelang heeft bij het instellen van beroep tegen het niet inwilligen van een asielverzoek op andere gronden dan waarop de vergunning is verleend. De Afdeling verwijst hierbij naar toezeggingen van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie die inhouden dat in geval van latere intrekking of niet-verlenging van de vergunning⁸⁴ gelegenheid zal zijn om de aanvankelijke afwijzing op de overige gronden in rechte te laten beoordelen (ABRvS 28 maart 2002, r.o. 2.4.2-2.4.4, NAV 2002, 127 en JV 2002, 153). Volgens Hoogenberk en Groenewegen in hun noot bij deze uitspraak gaat de Afdeling hierbij voorbij aan de nadeliger bewijspositie waarin de vreemdeling komt te verkeren naarmate er meer tijd verstrijkt.⁸⁵ Volgens de geïnterviewde managers/beleidsmedewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de SRA's en de advocatuur heeft het wegvallen van de mogelijkheden om door te procederen vanaf begin 2003 geleid tot een vermindering van de werklast bij hun organisaties. Vanuit de SRA en VWN is waardering uitgesproken voor het standaard voorzieningenpakket. Wel zijn er procedures gevoerd om inzicht te krijgen

82 Aanvankelijk kan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor maximaal drie jaar worden verleend. Bij de wetwijziging van 1 september 2004 werd deze termijn verlengd tot vijf jaar.

83 Dit werd pas vastgelegd in de derde nota van wijziging (TK 1999-2000, 26 732, nr. 73) naar aanleiding van het Amendement Dittrich c.s. (TK 1999-2000, 26 732, nr. 34). Aanvankelijk wilde de regering de inwilligingsgrond niet vermelden uit angst voor doorprocederen voor een andere inwilligingsgrond. De inwilligingsgrond kan van belang zijn wanneer de IND besluit om een vergunning in te trekken of niet om te zetten in een vergunning voor onbepaalde tijd, op grond van het oordeel dat de oorspronkelijke inwilligingsgrond niet meer geldig is.

84 In de praktijk gaat het om niet verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd.

85 Zie noot bij ABRvS 28 maart 2002, NAV 2002, 127.

in de motivering voor het niet inwilligen van een beschikking op andere gronden dan de uiteindelijke inwilligingsgrond, omdat dit van belang kan zijn wanneer de IND de vergunning wil intrekken indien men meent dat deze inwilligingsgrond niet meer geldt (interviews). Inmiddels is het zo dat, indien de vreemdeling of de gemachtigde daarom verzoekt, de IND het dossierstuk met daarop de afwegingen met betrekking tot de inwilligingsgronden aan de verzoeker toestuurt (nagekomen informatie IND).

3.8.2 *Standaard schorsende werking beroep*

Onder de Vw 1994 kon de vreemdeling bezwaar maken tegen de beslissing van de IND in eerste aanleg (behalve als de asielzoeker was afgewezen in AC-Schiphol). Tegen de beslissing van de IND op het bezwaarschrift kon de vreemdeling beroep aantekenen bij de rechter. Om de uitspraak op het beroep in Nederland te mogen afwachten moest deze bovendien een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) doen. Dit laatste droeg volgens de regering bij aan de toch al hoge werklast van de vreemdelingenkamers, hoewel vovo's en de bijbehorende beroepen onder de Vw 1994 door de rechter wel vaak tegelijk behandeld werden (MvT, Nota). Om de werklast van de vreemdelingenkamers te verminderen en de procedure te versnellen is in de Vw 2000 opgenomen dat het instellen van beroep de werking van de meeromvattende beschikking opschort tot de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist (art. 82 Vw 2000 lid 1). De vreemdeling mag de rechterlijke beslissing in Nederland afwachten en hoeft daarvoor geen vovo aan te vragen bij de rechter. Op de standaard schorsende werking zijn enkele uitzonderingen geformuleerd, waaronder in geval van beroep tegen een afwijzing in een AC en beroep tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag (art. 82 Vw 2000 lid 2). Ten aanzien van het instrument van de standaard schorsende werking is ons geen jurisprudentie van de Afdeling bekend.

Vanwege het feit dat de VK's in de praktijk van de laatste jaren onder de Vw 1994 de vovo-verzoeken en de bijbehorende beroepen al vaak gezamenlijk behandelden, en de rechtshulpverleners dezelfde gronden ten grondslag plachten te leggen aan zowel de vovo's als de beroepschriften, heeft de standaard schorsende werking van beroep in de normale asielpcedure volgens de geïnterviewde managers/beleidsmedewerkers van de Landsadvocaat, de VK's en de rechtsbijstand hooguit gevolgen voor hun administratie. Vanuit de IND-Procesvertegenwoordiging is opgemerkt dat het werk zwaarder is geworden, doordat de indicatie die van het rechterlijk oordeel over het vovo-verzoek uitging met betrekking tot het rechterlijk oordeel over het beroep, evenals het 'kortsluiten'⁸⁶ door de rechter, ook is weggefallen. Tevens wordt erop gewezen dat de standaard schorsende werking niet geldt bij AC-afdoeningen, die inmiddels

⁸⁶ Bij de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening direct uitspraak doen in de bodemzaak.

een substantieel deel van alle afdoeningen uitmaken (zie hoofdstuk 2). Vanuit de rechtsbijstand en VWN is gesteld dat de standaard schorsende werking een goede zaak is.

3.8.3 Conclusie

Zowel het volgtijdelijk statusstelsel als de schorsende werking in beroep zijn onderdeel geworden van de asielpraktijk, conform de bedoelingen van de wetgever. Met name het volgtijdelijk statusstelsel heeft, nadat de Afdeling duidelijk had gemaakt dat doorprocederen tegen een inwilliging zinloos was, volgens de praktijkmensen geleid tot de bedoelde werklastermindering. Van de standaard schorsende werking werd door de regering al een minder groot effect verwacht en dit wordt in het veld ook als weinig ingrijpend ervaren. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat AC-zaken van de standaard schorsende werking zijn uitgezonderd. Voor wat betreft de waardering van deze instrumenten in de asielpraktijk is gebleken dat er bij VWN en de rechtsbijstand kritiek bestaat op het niet kenbaar maken van de motivering voor het niet inwilligen van een beschikking op andere gronden dan de gekozen inwilligingsgrond. Het standaard voorzieningenpakket en de standaard schorsende werking van beroep in de normale asielprocedure worden door de geïnterviewden van deze organisaties gewaardeerd.

3.9 Slotconclusie

Het functioneren van de belangrijkste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 is in dit hoofdstuk geanalyseerd aan de hand van de bedoelingen en verwachtingen van de wetgever aangaande deze nieuwe instrumenten, de vormgeving ervan in de wet- en regelgeving, de invulling die aan de instrumenten is gegeven in de jurisprudentie van de Afdeling tot 1 januari 2005 en de praktijkervaringen van ervaren medewerkers van de belangrijkste organisaties in het asielveld, geïnventariseerd medio 2004. Daaruit moest blijken of de instrumenten in de praktijk worden gebruikt, of ze worden toegepast zoals blijktens de parlementaire geschiedenis bedoeld, of de verwachtingen uit de beleidstheorie omtrent het functioneren van de instrumenten in de praktijk bewaarheid worden en hoe de instrumenten in de praktijk worden gewaardeerd en of zich knelpunten voordoen.

Instrumenten toegepast?

Alle instrumenten worden in de asielpraktijk toegepast. Het aantal asielzaken waarin dat gebeurt varieert. De voornemenprocedure wordt in principe bij iedere asielaanvraag doorlopen. Wordt het asielverzoek ingewilligd, dan wordt het volgtijdelijk statusstelsel toegepast, wordt het afgewezen, dan volgt een meeromvattende beschikking. Het beroep

tegen een beslissing die is genomen in de normale asielprocedure heeft standaard schorsende werking. Daarentegen wordt verlenging van de individuele beslistermijn ten behoeve van nader onderzoek of ingevolge een besluitmoratorium slechts op een deel van de asielzaken toegepast. Helaas laat de registratie bij de IND het niet toe om uitspraken te doen over de precieze percentages asielzoekers die dit betreft. Hierdoor kan ook niet worden bepaald of de verwachting van de regering dat deze instrumenten slechts in uitzonderlijke gevallen zouden worden toegepast, wordt bewaarheid. De regering heeft meerdere keren een besluitmoratorium ingesteld. Ook heeft men het instrument vertrekmoratorium een aantal keer gebruikt, vaak in combinatie met een besluitmoratorium. Terwijl bij bovengenoemde instrumenten het initiatief bij de IND of de regering ligt, wordt de toepassing van de ex-nunctoets, binnen de wettelijke kaders, voor een belangrijk deel bepaald door de rechters. De rechters staan op hun beurt onder invloed van de jurisprudentie van de Afdeling. De beperkte ex-nunctoets zoals vastgelegd in de Vw 2000 is door de Afdelingsjurisprudentie nader ingevuld. Door de grenzen die de wet en de Afdeling aan deze toets stellen wordt volgens de rechters in de praktijk vaak niet echt ex nunc getoetst. Het instrument hoger beroep kan worden gebruikt door de (gemachtigden van de) asielzoeker en de minister. De mate waarin van het hoger beroep gebruik wordt gemaakt, is veel kleiner dan bij de invoering van de Vw 2000 werd verwacht. Een van de mogelijke verklaringen is het grote percentage zaken waarin de asielzoeker in het ongelijk wordt gesteld (zie de rapportage 'doorlooptijden').

Toegepast zoals bedoeld?

Nu alle instrumenten in meer of mindere mate worden toegepast, is het de vraag of ze ook worden toegepast zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis bedoeld. Het blijkt dat de Afdelingsjurisprudentie bij de beantwoording van die vraag een belangrijke rol speelt. Ten aanzien van de meeste wettelijke instrumenten heeft de Afdelingsjurisprudentie de bedoelingen van de wetgever bevestigd dan wel niet ontkracht. In die gevallen wordt het instrument toegepast volgens de wet- en regelgeving uit de Vw 2000, Vb 2000 en Vc 2000, die nauw aansluiten bij de wetgeschiedenis. Dit betreft ten eerste de voornemenprocedure. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het voorschrift dat de IND in de afwijzende beschikking 'ingaat op' de zienswijze van de asielzoeker in de regelgeving niet nader is ingevuld. Het instrument individuele verlenging van de beslistermijn wordt toegepast zoals bedoeld, in die zin dat tijdens de verlenging inderdaad nader onderzoek plaatsvindt. Of in alle gevallen waarin nader onderzoek wordt verricht ook verlenging van de beslistermijn plaatsvindt is onduidelijk. Het instrument besluitmoratorium is tot 1 januari 2005 steeds toegepast op een van de wettelijke gronden, namelijk een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst. De minister heeft verschillende keren

gebruikgemaakt van de mogelijkheden om een besluitmoratorium in algemene zin te verlengen en heeft de individuele beslistermijnen van alle openstaande aanvragen steeds verlengd met de maximaal toegestane verlenging van een jaar. Ook de redenen voor het instellen van een vertrekmoratorium sluiten aan bij de wetsgeschiedenis. Daarnaast wordt de maximumduur van een vertrekmoratorium gerespecteerd. In deze zin worden het besluit- en vertrekmoratorium toegepast zoals bedoeld, maar informatie ontbreekt over de toepassing in individuele dossiers. Ook hebben wij niet onderzocht of er situaties zijn geweest waarin op grond van de wetsgeschiedenis een besluit- en/of vertrekmoratorium te verwachten zou zijn geweest, terwijl dit in werkelijkheid is uitgebleven. Voor de meeromvattende beschikking geldt dat deze inderdaad meeromvattend is en in die zin door de IND wordt toegepast zoals bedoeld. Vanuit de praktijk komt echter een signaal dat de uitvoeringsorganisaties de voorzieningen in de praktijk niet direct na het verstrijken van de vertrekkermijn kunnen beëindigen, omdat deze samenvalt met de rechtsmiddelentermijn, terwijl beëindiging van de voorzieningen enige voorbereiding vereist.

De ex-nunctoets wordt in de praktijk toegepast volgens de vormgeving die daaraan is gegeven in de wet en volgens de definitie van het begrip 'nova' in de jurisprudentie van de Afdeling. Deze jurisprudentie heeft tot gevolg gehad dat feiten en omstandigheden die zijn opgekomen na het nemen van het bestreden besluit alleen door de rechter bij de beoordeling van het beroep kunnen worden betrokken, als zij voldoen aan de eisen die de Afdeling daaraan stelt. Het is de vraag of de Afdeling daarmee niet verder is gegaan dan de regering heeft bedoeld.

De manier waarop de Afdeling het beperkt hoger beroep in de praktijk toepast, sluit nauw aan bij de bedoelingen van de wetgever. De Afdeling volgt het grievenstelsel en de vormvereisten uit de wet en maakt veel gebruik van de mogelijkheden van verkorte afdoening en afdoen buiten zitting. Los van de Vw 2000 of de wetsgeschiedenis vereist de ABRvS van de vreemdelingenrechters een marginale toets van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND. Dit betekent een beperking van de toetsing van asielbeslissingen door de rechter, vergeleken met de situatie onder de Vw 1994.

Verwachtingen uitgekomen?

De volgende vraag is of de verwachtingen die de wetgever had omtrent het functioneren van de instrumenten in de praktijk bewaarheid worden. Het gaat hier om verwachtingen omtrent de wijze waarop de instrumenten in de praktijk zouden functioneren met betrekking tot die aspecten die in de wet- en regelgeving niet tot in detail zijn vastgelegd. Daarnaast gaat het om verwachtingen ten aanzien van de bijdrage die de instrumenten zouden leveren aan de tussendoelen uit de beleidstheorie (zie figuur 1 en 2). Deze vragen zijn op het besluit- en vertrekmoratorium niet van toepassing.

Ten aanzien van de voornemenprocedure suggereert de wetsgeschiedenis dat de regering ervan is uitgegaan dat de asielzoeker naar aanleiding van het voornemen een zienswijze zou indienen. Dit blijkt in de praktijk niet steeds te gebeuren, ook niet als de rechtsbijstandverlener het niet met het voornemen eens is. De rechtsbijstandverleners en de meeste IND'ers zijn het erover eens dat de rechtsbijstand bij zwaardere gevallen in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen. Als een zienswijze ontbreekt of van slechte kwaliteit is, kan deze niet bijdragen aan het opbouwen van een volledig dossier respectievelijk de kwaliteit van de asielbeslissing. Voorts geven noch de wet- en regelgeving noch de Afdelingsjurisprudentie uitsluitel over de vraag hoe de IND in de praktijk moet 'ingaan op' de zienswijze. In de praktijk heeft men ervaring met beschikkingen waarin gemotiveerd op verschillende onderdelen van de zienswijze wordt ingegaan en met beschikkingen waarin slechts in enkele zinnen naar de zienswijze wordt verwezen (zie verder de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen'). De verwachte verkorting van de asielprocedure door het vervangen van de bezwaarfase door de voornemenprocedure doet zich volgens het veld voor in het begin van de normale asielprocedure, maar er is nog steeds sprake van termijnoverschrijdingen bij de IND en lange doorlooptijden bij de rechtbanken. Ook als sprake is van een individuele verlenging van de beslistermijn wordt de (verlengde) beslistermijn soms overschreden (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Zodoende is er niet veel effect te verwachten op het aantal beroepen tegen niet-tijdig beslissen, maar hierover hebben we geen gegevens. De rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen' gaat in op de bijdrage die de uitkomsten van nader onderzoek tijdens de verlenging leveren aan de kwaliteit van asielbeslissingen.

Van de meeromvattende beslissing en standaard vertrektermijn werd verwacht dat die in de praktijk tot minder procedures zou leiden. In het veld leeft de indruk dat die verwachting is uitgekomen, maar duidelijk is ook dat ondanks de meeromvattende beschikking nog steeds wordt geprocedeerd tegen beëindiging van de opvang en uitzetting uit Nederland. Van belang is voorts dat de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de Afdeling anders is ingevuld dan de wetgever voor ogen lijkt te hebben gestaan: in tegenstelling tot hetgeen de parlementaire geschiedenis suggereert, stelt de Afdeling dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld. Hiervoor is gebleken dat de ex-nunctoets alleen kan worden uitgevoerd als de aangevoerde feiten en omstandigheden voldoen aan de definitie die de Afdeling heeft gegeven van 'nova'. Daarnaast biedt de wet de rechter de mogelijkheid om in bepaalde situaties af te zien van het betrekken van nova bij de beoordeling van het beroep, en is het aan de asielzoeker om te bepalen of deze nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag wil leggen aan een volgende asielaanvraag of in wil brengen in beroep. Dit alles bijeen genomen maakt de verwachting dat de ex-nunctoetsing

tweede en volgende asielaanvragen kan voorkomen door het al in beroep laten meewegen van na het besluit opgekomen feiten en omstandigheden, weinig realistisch. Het veld schrijft de gesignaleerde daling van het aantal tweede en volgende asielverzoeken dan ook vooral toe aan de strenge Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot dergelijke aanvragen. Van het instrument hoger beroep werd verwacht dat het zou bijdragen aan de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. Deze verwachting is volgens het veld uitgekomen voor wat betreft de rechtseenheid en in iets mindere mate de rechtsontwikkeling. Volgens respondenten uit alle beroepsgroepen heeft de marginale toets die de Afdeling van rechters verlangt echter geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers. Het is dan ook de vraag in hoeverre het huidige hoger beroep nu bijdraagt aan de door de regering genoemde 'adequate' rechtsbescherming.

De verwachting dat het volgtijdelijk statusstelsel doorprocederen na een inwilliging overbodig zou maken is uitgekomen, mede door de Afdelingsjurisprudentie daarover. De regering verwachtte een beperkt effect van de standaard schorsende werking van beroep tegen beslissingen genomen in de normale asielprocedure op het aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen. In het veld wordt inderdaad slechts een beperkt effect ervaren, mede doordat standaard schorsende werking in AC-zaken niet geldt.

Waardering?

De waardering voor de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 binnen het asielveld varieert. In het algemeen hebben medewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiger en de Landsadvocaat meer waardering voor de nieuwe instrumenten dan de SRA-juristen, advocaten en medewerkers van VWN. De rechters zijn geneigd zich neutraal op stellen of de mening van de rechtsbijstand en VWN te delen. Het patroon tekent zich echter niet bij alle instrumenten even scherp af en ook als het patroon vrij duidelijk is, zijn er nogal eens 'dissidenten'.

Waardering die relatief breed in het veld gedragen wordt betreft de wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium en het betrekken van nieuwe feiten en omstandigheden bij het rechterlijk oordeel, waar dit in de praktijk ook werkelijk gebeurt. De stroomlijning van de procedure en de toegenomen duidelijkheid van de meeromvattende beschikking worden in het veld verschillend beoordeeld. Met betrekking tot het hoger beroep wordt door respondenten uit verschillende organisaties de toegenomen rechtseenheid en duidelijkheid gewaardeerd.

Voorals rechtsbijstandverleners en VWN'ers, maar soms ook anderen, maken zich zorgen over de zorgvuldigheid binnen de voornemenprocedure (vooral in het AC), de verlengde onzekerheid van asielzoekers bij een vertrekmoratorium en de verkleining van de mogelijkheden om iets te

doen voor zogenoemde 'schrijnende gevallen' als gevolg van de meeromvattende beschikking. Kritiek die in het veld breder wordt gedragen betreft de langdurige onzekerheid voor asielzoekers die onder een besluitmoratorium vallen, de (te) beperkte ex-nunctoetsing en de ervaring dat de Afdeling haar uitspraken niet altijd even uitgebreid motiveert. Ook wordt vanuit alle beroepsgroepen de mening onderschreven dat de marginale toets die de Afdeling van rechters verlangt, heeft geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers.

4 Samenvatting en conclusies

In deze procesevaluatie stonden het veranderingsproces en het uitvoeringsproces met betrekking tot de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 centraal. Het veranderingsproces is beschreven in termen van de voorbereidingen die in het asielveld zijn getroffen in de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 en de ontwikkelingen die zich na de invoering hebben voorgedaan, in de context van reorganisaties in het asielveld en grote fluctuaties in het aantal asielverzoeken. Het uitvoeringsproces is verduidelijkt aan de hand van een beschrijving van de invulling die de jurisprudentie van de ABRvS aan de nieuwe instrumenten heeft gegeven en de ervaringen die ermee in het asielveld zijn opgedaan. Daarbij zijn enkele discrepanties aan het licht gekomen tussen de verwachtingen van de wetgever en de praktijk zoals die inmiddels is ontstaan. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. Eerst plaatsen we echter enige kanttekeningen bij het onderzoek zelf.

4.1 Kanttekeningen bij dit onderzoek

De resultaten die in dit rapport worden gepresenteerd zijn gebaseerd op informatie uit interviews, vragenlijsten, documenten, Tweede Kamerstukken en gepubliceerde jurisprudentie. Naast de vele mogelijkheden hebben deze bronnen ook hun beperkingen.

Om de voorbereiding van het asielveld op de invoering van de Vw 2000 te reconstrueren is gebruikgemaakt van Tweede Kamerstukken, interne documenten van de betrokken organisaties en retrospectieve interviews met managers/beleidsmedewerkers die zicht hadden op de getroffen voorbereidingen. Omdat informatie uit retrospectieve interviews kwetsbaar is voor vertekening door latere ontwikkelingen, is deze zoveel mogelijk gecontroleerd aan de hand van schriftelijke bronnen (triangulatie), om tot een zo accuraat mogelijke beschrijving te komen. De ontwikkelingen sinds de invoering van de Vw 2000 zijn geschetst aan de hand van latere TK-stukken en documenten en informatie uit dezelfde interviews, over de actualiteit die ten tijde van die interviews (najaar 2002-voorjaar 2004, met enkele latere aanvullingen) gold.

Het functioneren van de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 hebben we beschreven aan de hand van praktijkervaringen die medio 2004 zijn verzameld bij 26 ervaren uitvoerend medewerkers van de betrokken organisaties. Het gaat om een selectie van respondenten die in staat waren de situatie onder de Vw 1994 en de Vw 2000 met elkaar te vergelijken, verdeeld over de categorieën 'uitvoeringsorganisaties', 'rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers' en 'rechtsprekende instanties'. Op grond hiervan kan de *variatie* in ervaringen binnen het asielveld met de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 worden beschreven, evenals de patronen die zich daarbij tussen en binnen beroepsgroepen voordoen. Op basis van onze gegevens is het echter niet mogelijk om aan te geven door hoeveel

procent van elke beroepsgroep elke ervaring en mening wordt gedeeld. Daarvoor is grootschalig vervolgonderzoek nodig onder een respresentatieve steekproef, waarbij bepaalde signalen gericht kunnen worden onderzocht. Ook zou vervolgonderzoek gebruik kunnen maken van participerende observatie. Voorts is dossieronderzoek nodig om de toepassing van besluit- en vertrekmoratoria in individuele gevallen te onderzoeken.

4.2 Asielaanvragen, groei en krimp

De jaren voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 werden gekenmerkt door een groeiend aantal asielverzoeken dat de uitvoeringsorganisaties nauwelijks aankonden. De uitvoeringsproblemen zouden worden opgelost door de invoering van de Vw 2000. Tot aan de invoeringsdatum van 1 april 2001 bleef het aantal asielverzoeken groot. Vanaf eind 2000 begon zich echter een trendbreuk af te tekenen, die vanaf eind 2001 nog scherper werd: de groei maakte plaats voor een afname van het aantal asielverzoeken in Nederland, waardoor dit aantal al snel aanmerkelijk lager kwam te liggen dan voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 was verwacht. Deze daling ging in 2004 nog steeds door. De voortgaande daling is onderdeel van een trend die zich wereldwijd in geïndustrialiseerde landen na 2001 voordeed. Binnen Europa daalde het aantal asielverzoeken in Nederland relatief sterk. In hoeverre dit laatste verschijnsel kan worden toegeschreven aan de (aankondiging van de) Vw 2000 is niet duidelijk. In het algemeen kunnen verklaringen voor fluctuaties in het aantal asielverzoeken in ontwikkelingen in zowel de herkomstlanden als de bestemmingslanden liggen (zie Grütters, 2003; UNHCR, 2005). Hoe dan ook heeft deze daling een grote invloed gehad op de organisaties in het asielveld. De voorbereidingen op de Vw 2000 werden getroffen in de context van een groot aantal asielaanvragen en vele daarmee samenhangende reorganisaties en uitbreidingen van betrokken organisaties. De uitvoering van de Vw 2000 vond na een half jaar plaats in een situatie van een sterk afnemend aantal asielverzoeken, in reactie waarop verschillende organisaties vanaf 2002 moesten gaan krimpen. Dit gold met name voor de organisaties die aan het begin van de asielketen werken. Zo moe(s)ten de IND en het COA verschillende kantoren respectievelijk opvanglocaties sluiten. Wanneer de VK's hun werkvoorraden oude wet hebben weggewerkt, zullen zij ook moeten krimpen, waarschijnlijk vanaf eind 2005.

4.3 Voorbereiding op de Vw 2000

De invoering van de Vw 2000 is gedurende meerdere jaren voorbereid. In 1999 werd het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd en in hetzelfde jaar werden de uitvoeringsorganisaties, de rechtsbijstand,

de advocatuur, de rechterlijke macht en enkele adviescolleges gevraagd advies uit te brengen en ex ante uitvoeringstoetsen op te stellen met het oog op de haalbaarheid van invoering van de wet op 1 januari 2001. Het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet inventariseerde op gezette tijden hoe ver de organisaties in het veld waren met hun voorbereidingen. Deze betroffen vooral de werving en bijscholing van personeel en het aanpassen van bedrijfs- en werkprocessen. Halverwege 2000 bleek dat invoering van de wet per 1 januari 2001 niet haalbaar was en werd de invoeringsdatum verschoven naar 1 april 2001. Op die datum was grotendeels voldaan aan een aantal belangrijke condities die het Projectteam had geformuleerd met het oog op de eerdere invoeringsdatum. Zo lijkt de invoering van de Vw 2000 de organisaties in het asielveld geen financiële problemen te hebben opgeleverd, omdat zij in de eerste jaren voor en na de invoering door de overheid werden gefinancierd voor een groter aantal asielaanvragen per jaar dan zich in werkelijkheid voordeed. Ook zijn bij of voor alle betrokken organisaties cursussen georganiseerd om de medewerkers op de hoogte te brengen van de nieuwe regelgeving. Wel zijn door het late tijdstip waarop de definitieve regelgeving gepubliceerd werd de cursussen en trainingen bij veel organisaties pas kort voor of na de invoering van de nieuwe wet gegeven. Een aantal nieuwe instrumenten van de Vw 2000 vergden aanpassing van werkprocessen bij verschillende organisaties. Dit gold vooral voor de voornemenprocedure en het hoger beroep. De primaire uitvoerders, respectievelijk de IND en de ABRvS, voerden in dit kader de meeste voorbereidende activiteiten uit. Door de late wijzigingen in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) kwam de ketenbrede beschrijving voor COA, IND en VD van het werkproces beëindiging opvangvoorzieningen pas na 1 april 2001 gereed. Verder pasten alle betrokken instanties hun interne geautomatiseerde informatiesystemen aan de nieuwe wet aan.

Op de invoeringsdatum van de Vw 2000 bestond ook nog een aantal knelpunten. Deze knelpunten hadden deels te maken met het bovengenoemde grote aantal asielaanvragen voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 en de vele daarmee samenhangende reorganisaties en uitbreidingen van organisaties in het asielveld. In het jaar voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet werd het aantal VK's uitgebreid en vonden reorganisaties plaats bij de IND en het COA. Hierdoor zagen ook de procesvertegenwoordigers en de rechtsbijstand, de belangenbehartiging en de tolken zich genoodzaakt om uit te breiden en/of te reorganiseren. De invoering van het hoger beroep met de Vw 2000 leidde tot behoefte aan uitbreiding bij de ABRvS. Dit alles veroorzaakte rond de invoeringsdatum een tekort aan tolken en een dreigend gebrek aan juridisch personeel bij de VK's en de rechtsbijstand. Een tweede knelpunt, dat de regering en de Tweede Kamer veel zorgen baarde, betrof de werkvoorraden bij de IND en de VK's. Ondanks het streven van de IND om de voorraad asielbeslissingen in eerste aanleg vóór de invoering van de nieuwe wet terug te

brengen tot normale werkvoorraden, bestond op de invoeringsdatum nog een meer dan normale werkvoorraad asielbeslissingen in eerste aanleg. Bij de VK's bestonden op dat moment zelfs nog grote werkvoorraden, die niet op korte termijn zouden kunnen worden weggewerkt. Ten derde bleek ten tijde van de invoering van de Vw 2000 nog geen sprake te zijn van ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Daarom werd bij het ministerie van Justitie gestart met de ontwikkeling van een ketenbreed informatiesysteem.

Een laatste voorwaarde waaraan ten tijde van de invoering van de Vw 2000 niet was voldaan, was acceptatie van de nieuwe regelgeving in het hele asielveld. Dit was door het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet niet als conditie voor invoering geformuleerd, maar men streefde er wel naar dit te bereiken. De IND en de Landsadvocaat namen een positieve houding aan ten opzichte van de Vw 2000. Acceptatie van de nieuwe wet in het hele asielveld werd echter niet bereikt. Het ministerie van Justitie kon of wilde bij de totstandkoming van de regelgeving niet met de belangen van alle organisaties rekening houden en vooral de advocatuur en VWN bleven uitgesproken kritisch over de nieuwe wet.

Hoewel de condities die het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet zelf had geformuleerd op 1 april 2001 nog niet allemaal waren vervuld, werd de Vw 2000 op die datum toch ingevoerd. Mogelijk heeft men gemeend dat uitstel weer andere uitvoeringsproblemen met zich mee zou brengen of was verder uitstel politiek niet haalbaar. In elk geval was de keuze om de Vw 2000 per 1 april 2001 in te voeren niet zonder risico's.

4.4 Ontwikkelingen na de invoering van de Vw 2000

In de aanloop naar de invoering van de Vw 2000 en nog sterker vanaf een half jaar daarna, begon het aantal asielverzoeken in Nederland te dalen. Hierdoor verdwenen de (dreigende) personeelstekorten bij de tolken en de rechtsbijstand vanzelf. Ook bij de VK's trad het verwachte personeelstekort uiteindelijk niet op. Waarschijnlijk was dit mede een gevolg van de meevallende personeelsbehoefte bij de ABRvS, die aanvankelijk een veel kleiner aantal hogerberoepszaken te verwerken kreeg dan was voorspeld. De werkvoorraad asiel-beslis bij de IND kwam eind 2002 op een normale werkvoorraad uit, waarschijnlijk mede als gevolg van de daling in het werkaanbod, maar begon daarna weer te stijgen. Bij de VK's begonnen de werkvoorraden begin 2003 af te nemen, maar deze zullen naar verwachting pas eind 2005 op normaal niveau zijn. De langzame afname werd tot september 2004 deels veroorzaakt door het grote aantal bewaringszaken dat de VK's als gevolg van de tiendagtoets vreemdelingenbewaring te verwerken kreeg, en dat prioriteit kreeg boven de normale asielzaken. Om verbeteringen aan te brengen in de ketenbrede informatievoorziening en afstemming werd het tijdelijke Directoraat-Generaal Vw 2000

bij het ministerie van Justitie ingesteld. Het daarbij behorende Project Coördinatie Vreemdelingenketen initieerde daartoe diverse overlegstructuren en afstemmingsprojecten en realiseerde een Basisrekenmodel en de Basisvoorziening Vreemdelingen. De prognoses vanuit het Basisrekenmodel bleken tot in 2004 nog niet altijd volledig betrouwbaar te zijn. De afstemming op landelijk niveau tussen de uitvoeringsorganisaties en de rechtsprekende instanties werd door PCV geïntensiveerd. Los van de initiatieven van PCV, later SCV, zijn de al bestaande overleggen op landelijk, regionaal en lokaal niveau tussen diverse organisaties in het asielveld gewoon voortgezet. Naast situaties van goede samenwerking deden en doen zich ook fricties voor. Dit laatste komt ook voor tussen actoren uit dezelfde categorie, zoals tussen de rechtsbijstandverleners van de SRA's en de advocatuur. Volgens een van de SRA's wordt de relatie tussen de SRA enerzijds en de advocatuur en VWN anderzijds onder druk gezet doordat de SRA's meer dan laatstgenoemden ketengericht handelen.

Het asielveld is verder sterk beïnvloed door ontwikkelingen die zich in de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 hebben voorgedaan in de juridische en beleidsmatige context. Beleidsmaatregelen als de invoering van de Eenmalige Regeling en de beoordeling van de zogenoemde 14/1-brieven zijn van grote en langdurige invloed geweest op onder andere de IND en het COA. Ook de jurisprudentie van de ABRvS heeft veel teweeggebracht, onder andere met betrekking tot de AC-procedure en de wijze waarop de rechter de asielbeslissingen van de IND toetst. Hierop is veel kritiek gekomen van de kant van rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers. Het asielbeleid van de overheid en de jurisprudentie van de ABRvS lijken in combinatie met de harde maatschappelijke en politieke toon jegens asielzoekers van de laatste jaren het reeds bestaande verschil in belangen binnen het asielveld te hebben aangescherpt.

4.5 Huidig functioneren van de nieuwe instrumenten

In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de belangrijkste nieuwe instrumenten van de Vw 2000 in de asielpraktijk daadwerkelijk worden toegepast. Sommige instrumenten spelen, zoals ook de bedoeling was, in principe een rol in iedere asielprocedure. Dit geldt voor de voornemenprocedure, het volgtijdelijk statusstelsel (bij inwilliging van het asielverzoek), de meeromvattende beschikking en voor de schorsende werking van het beroep tegen een beslissing die is genomen in de normale asielprocedure. Andere instrumenten worden alleen in bepaalde situaties toegepast. Dit betreft de individuele verlenging van de beslistermijn ten behoeve van nader onderzoek of ingevolge een besluitmoratorium en uitstel van vertrek ingevolge een vertrekmoratorium. Niet bekend is hoeveel individuele asielzoekers hiermee sinds de invoering van de Vw 2000 precies te maken hebben gehad, zodat onduidelijk

is of de verwachting van de regering dat deze instrumenten slechts in uitzonderlijke gevallen zouden worden toegepast, wordt bewaarheid. Als gevolg van de wettekst en de jurisprudentie van de ABRvS wordt volgens rechters in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen *ex nunc* getoetst. Daarnaast wordt nog steeds veel minder gebruikgemaakt van het hoger beroep dan bij de invoering van de Vw 2000 werd verwacht. Mogelijk is dit aan de kant van de rechtsbijstand het gevolg van het grote percentage zaken waarin de asielzoeker in het ongelijk wordt gesteld (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Hieronder wordt voor elk instrument kort aangegeven of de wijze van toepassing in de praktijk aansluit bij de bedoelingen van de wetgever, of de verwachtingen omtrent het functioneren en de doelbereiking uitkomen. Het blijkt dat de jurisprudentie van de ABRvS hierbij in een aantal gevallen een belangrijke rol speelt. In de volgende paragraaf gaan we in op de waardering van en kritiek op de nieuwe instrumenten die blijkens de antwoorden van de respondenten in het veld leeft.

Voornemenprocedure

De voornemenprocedure wordt in de praktijk toegepast volgens de wet- en regelgeving uit de Vw 2000, Vb 2000 en Vc 2000. De wetsgeschiedenis suggereert dat de regering ervan is uitgegaan dat de asielzoeker naar aanleiding van het voornemen een zienswijze zou indienen. Het blijkt echter dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt, ook niet als de rechtsbijstandverlener het niet met het voornemen eens is. De stelling dat de rechtsbijstand bij zwaardere gevallen in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen wordt in het veld vrij breed onderschreven.⁸⁷ Als een zienswijze ontbreekt of van slechte kwaliteit is, kan de voornemenprocedure logischerwijs niet bijdragen aan het opbouwen van een volledig dossier, noch aan de kwaliteit van de asielbeslissing. Een tweede knelpunt is dat noch de wet- en regelgeving noch de jurisprudentie uitsluitel geven over de vraag hoe de IND in de praktijk precies moet 'ingaan op' de zienswijze. In de praktijk varieert de invulling van dit voorschrift tussen summier verwijzen naar de zienswijze tot gemotiveerd op verschillende onderdelen van de zienswijze reageren. De verwachte verkorting van de asielprocedure door het vervangen van de bezwaarfase door de voornemenprocedure doet zich volgens het veld inderdaad voor in het begin van de normale asielprocedure. Er is echter nog steeds sprake van termijnoverschrijdingen bij de IND en lange doorlooptijden bij de rechtbanken (zie de rapportage 'doorlooptijden').

87 'Breed' wil hier zeggen dat de stelling door een groot deel van de respondenten, afkomstig uit verschillende beroepsgroepen, is beaamd.

Individuele verlenging van de beslistermijn

In een beperkt deel van de asielzaken wordt de individuele beslistermijn verlengd met het oog op het doen van nader onderzoek. In deze gevallen wordt de (verlengde) beslistermijn soms toch nog overschreden. Daarnaast wordt de beslistermijn van zes maanden regelmatig overschreden zonder dat deze officieel is verlengd (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Hierdoor kunnen beroepen tegen 'fictieve weigering' dus niet worden voorkomen, wat wel de verwachting was. De verklaring voor het voortduren van de overschrijdingen van de beslistermijn ligt mogelijk in de vele reorganisaties en taakuitbreidingen die de IND de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Volgens de rapportage 'kwaliteit asielbeslissingen' vindt tijdens de verlenging van de individuele beslistermijn inderdaad nader onderzoek plaats, waarvan de uitkomsten van nut zijn voor de beslissing.

Besluit- en vertrekmoratoria

Tussen 1 april 2001 en 1 januari 2005 heeft de minister verschillende malen een besluitmoratorium ingesteld. Steeds is daarbij dezelfde wettelijke grond toegepast, namelijk een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst. De minister heeft ook verschillende malen gebruikgemaakt van de mogelijkheden om een besluitmoratorium in algemene zin te verlengen of in te trekken. De individuele beslistermijnen van alle openstaande aanvragen tijdens de besluitmoratoria zijn steeds verlengd met de maximaal toegestane verlenging van een jaar.

Sinds 1 april 2001 zijn ook verschillende vertrekmoratoria ingesteld, vaak in combinatie met een besluitmoratorium. Conform de wetsgeschiedenis was de reden steeds dat de situatie in het betreffende herkomstgebied te onveilig was voor terugkeer. Een vertrekmoratorium is echter zelden opgevolgd door een beleid van categoriale bescherming. Bij de intrekking van vertrekmoratoria speelden veranderingen in het gebied van herkomst maar soms ook het vollopen van de maximale termijn van een jaar een rol. Om informatie te verkrijgen over de toepassing van besluit- en vertrekmoratoria in individuele dossiers is vervolgonderzoek nodig.

Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

De meeromvattende beschikking heeft wettelijk tot gevolg dat de voorzieningen kunnen worden beëindigd en de vreemdeling Nederland moet verlaten, en anders kan worden uitgezet. Uit de praktijk komt het signaal dat het voor de uitvoeringsorganisaties niet mogelijk is om direct na het verstrijken van de vertrektermijn de voorzieningen te beëindigen. Dit komt onder meer doordat deze termijn samenvalt met

de rechtsmiddelentermijn. Pas als die ongebruikt verstreken is, begint men met de voorbereiding van het beëindigen van de voorzieningen. In het veld leeft verder de indruk dat de meeromvattende beslissing en standaard vertrektermijn in de praktijk tot een vermindering van het aantal procedures heeft geleid, zoals de verwachting was. Ondanks de meeromvattende beschikking wordt echter nog steeds geprocedeerd tegen beëindiging van de opvang en uitzetting uit Nederland. Verder is de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de ABRvS anders ingevuld dan de wetgever voor ogen lijkt te hebben gestaan: terwijl de wetgeschiedenis suggereerde dat dit wel zou gebeuren, heeft de ABRvS bepaald dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld.

Ex-nunctoetsing

In de Vw 2000 is een beperkte rechterlijke ex-nunctoetsing opgenomen. De jurisprudentie van de ABRvS heeft deze nader ingevuld. Volgens deze jurisprudentie mogen alleen feiten en omstandigheden die zijn opgekomen na het nemen van het bestreden besluit door de rechter bij de beoordeling van het beroep worden betrokken, als zij voldoen aan de eisen die de ABRvS aan deze 'nova' stelt. Gezien de beperkingen die wet en jurisprudentie stellen aan de ex-nunctoetsing wordt in de praktijk volgens de responderende rechters slechts in een beperkt aantal gevallen ex nunc getoetst. Ook omdat het aan de asielzoeker is om te bepalen of deze nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag wil leggen aan een volgende asielaanvraag of in wil brengen in beroep, ligt het niet voor de hand dat de ex-nunctoetsing veel tweede en volgende asielaanvragen kan voorkomen, doordat na het besluit opgekomen feiten en omstandigheden al bij het beroep zijn betrokken. Dit was wel de verwachting van de regering.

Hoger beroep

Omdat grote aantallen hogerberoepszaken werden verwacht, is in de Vw 2000 een beperkte vorm van hoger beroep neergelegd. Bij het rechtspreken in hoger beroep sluit de ABRvS nauw aan bij het grievenstelsel en de vormvereisten uit de wet. Daarnaast maakt zij veel gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt om verkorte uitspraken te doen en zaken af te doen buiten zitting. Het grievenstelsel past in het zogenoemde trechtermodel dat de ABRvS in het algemeen toepast. Los van de Vw 2000 of de wetgeschiedenis vereist de ABRvS van de vreemdelingenrechters een marginale toets van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND.

De regering verwachtte van het hoger beroep een bijdrage aan de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. De rechtseenheid

en in iets mindere mate de rechtsontwikkeling zijn volgens het veld door de jurisprudentie inderdaad bevorderd. Uit alle beroepsgroepen in het asielveld komt echter het signaal dat de jurisprudentie aangaande de marginale toets tot een vermindering van de individuele rechtsbescherming van asielzoekers heeft geleid. In zeer weinig gevallen wordt een hoger beroep van een asielzoeker gegrond verklaard (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de regering erkend en verdedigd dat er in vreemdelingenzaken minder processuele waarborgen zouden zijn. Daarnaast is gesteld dat 'adequate rechtsbescherming' gewaarborgd moest zijn. In het asielveld staat ter discussie of het huidige hoger beroep de asielzoeker die 'adequate' rechtsbescherming biedt.

Overige instrumenten

De bedoeling van het volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket was om door te procederen na een inwilliging van de asielaanvraag te voorkomen. Doordat de ABRvS al snel oordeelde dat een asielzoeker geen belang heeft bij een beroep tegen een inwilliging, werd procederen tegen een inwilliging de facto onmogelijk. Van de standaard schorsende werking van beroep tegen beslissingen genomen in de normale asielprocedure werd door de regering een beperkt effect verwacht op het aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen. Door de respondenten wordt inderdaad slechts een beperkt effect ervaren, mede doordat standaard schorsende werking in AC-zaken niet geldt.

4.6 Waardering en kritiek uit het veld

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat de acceptatie van de Vw 2000, van de jurisprudentie van de ABRvS en van het asielbeleid in het algemeen bij de organisaties voor rechtsbijstand, advocatuur en belangenbehartiging sterk te wensen overlaat. Deze constatering was gebaseerd op documenten en interviews met managers/beleidsmedewerkers. Hetzelfde patroon zien we, enigszins afgezwakt, bij de waardering van de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 door ervaren uitvoerende medewerkers van dezelfde organisaties. De responderende medewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat hebben meer waardering voor de nieuwe instrumenten dan de SRA-juristen, advocaten en medewerkers van VWN. De rechters stellen zich over het algemeen neutraal op of delen de mening van de rechtsbijstand en VWN. Het patroon is echter niet bij alle instrumenten even duidelijk en ook als dit wel het geval is, zijn er nogal eens 'dissidenten'. Waardering die relatief breed in het asielveld leeft, betreft de wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium en

het betrekken van nieuwe feiten en omstandigheden bij het rechterlijk oordeel, waar dit in de praktijk ook werkelijk gebeurt (ex-nunctoetsing). Voorts waarden respondenten uit verschillende organisaties de toegenomen rechtseenheid en duidelijkheid die het gevolg is van het invoeren van het hoger beroep. De stroomlijning van de procedure en de toegenomen duidelijkheid van de meeromvattende beschikking worden in het veld verschillend beoordeeld.

Kritiek op nieuwe instrumenten van de Vw 2000 komt vooral van rechtsbijstandverleners en VWN'ers, maar soms ook van anderen. Deze betreft de voornemenprocedure (vooral in het AC), de verlengde onzekerheid van asielzoekers bij een vertrekmoratorium en de verkleining van de mogelijkheden om iets te doen voor zogenoemde 'schrijnende gevallen' als gevolg van de meeromvattende beschikking. Breder in het veld gedragen kritiekpunten betreffen de langdurige onzekerheid voor asielzoekers die onder een besluitmoratorium vallen, de (te) beperkte ex-nunctoetsing en de ervaring dat de Afdeling haar uitspraken niet altijd even uitgebreid motiveert. Ook beschouwen wij het als kritiek dat vanuit alle beroepsgroepen is onderschreven dat de marginale toets die de ABRvS van rechters verlangt, heeft geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers. Tevens is erop gewezen dat de combinatie van (de invulling van) verschillende instrumenten problemen kan geven, zoals de korte termijnen van de voornemenprocedure waarbinnen nog informatie kan worden ingebracht in combinatie met de beperkte ex-nunctoets en het beperkte hoger beroep.

4.7 Slotbeschouwing

De Vw 2000 moet worden uitgevoerd door de organisaties die deel uitmaken van het asielveld. Het functioneren van deze organisaties wordt door vele interne en externe factoren beïnvloed. Een zeer belangrijke externe factor is de fluctuatie in het aantal asielverzoeken. Tot enkele maanden voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 was sprake van een stijging, daarna van een daling, die vanaf een half jaar na de invoering nog sterker werd. Deze fluctuatie heeft grote invloed gehad op de organisatie van de betrokken instanties.

De taken die de organisaties in het asielveld uitoefenen en de wijze waarop zij dat doen, wordt sterk bepaald door de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid van de Nederlandse overheid op gebied van asiel. De Vw 2000 en de wijzigingen die daarin zijn doorgevoerd, spelen daarin een belangrijke rol. De invloed van de Europese regelgeving op het gebied van asiel wordt langzaam groter, maar heeft in de onderzoeksperiode nog niet veel effect gehad. Behalve de nationale regelgeving hebben recente beleidsmaatregelen veel gevolgen gehad. Zo heeft de vormgeving van de zogenoemde Eenmalige Regeling de IND een grote hoeveelheid extra werk

opgeleverd en tegelijkertijd, door haar gebrek aan acceptatie daarvan, de toch al negatieve houding van belangenbehartigers ten opzichte van het asielbeleid van de overheid versterkt. Ook hebben de interne beleidsmaatregelen die individuele organisaties de laatste jaren hebben genomen (bijvoorbeeld de reorganisaties bij de IND en het COA, al dan niet in het kader van krimp) enorme consequenties gehad voor andere organisaties in het asielveld.

De invoering van de Vw 2000 heeft een aantal nieuwe instrumenten met zich meegebracht die in de praktijk belangrijke wijzigingen hebben veroorzaakt. Ondanks de grote inspanningen die in het kader van de voorbereiding op de Vw 2000 zijn getroffen, was een aantal knelpunten op de invoeringsdatum nog niet opgelost. Deze problemen verdwenen deels na de invoering van de wet, als gevolg van de daling van het aantal asielverzoeken. De te grote werkvoorraad bij de VK's bleef nog lang bestaan, maar lijkt, behalve voor wat betreft de doorlooptijden in de asielprocedure (zie de rapportage 'doorlooptijden') geen negatieve invloed te hebben gehad op het functioneren van de nieuwe wettelijke instrumenten.

Van veel grotere invloed op het functioneren van de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 is de jurisprudentie van de ABRvS geweest, die een gevolg is van de invoering van het hoger beroep. Deze jurisprudentie heeft de toepassing van een aantal instrumenten in de praktijk bepaald en ook de kaders gesteld waarbinnen de rechter de asielbeslissingen van de IND mag toetsen. De meer beperkte rechterlijke toets die de ABRvS van rechters verlangt, heeft ervoor gezorgd dat de rechter meer op afstand is komen te staan dan onder de Vw 1994 het geval was. Door de jurisprudentie van de ABRvS, (on)mogelijkheden die de wet biedt en het gedrag van bijvoorbeeld de rechtsbijstand, blijken de verwachtingen van de wetgever in de praktijk niet altijd waargemaakt te worden.

De Vw 2000 had als doel de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. De instrumenten die in dit rapport zijn bestudeerd, werden geacht bij te dragen aan het bereiken van die doelen. In het voorgaande is besproken in hoeverre deze instrumenten dat in de praktijk doen. In de navolgende rapportages 'doorlooptijden' en 'kwaliteit van asielbeslissingen' wordt nagegaan in hoeverre de doelen daadwerkelijk bereikt zijn.

Summary

Introduction

This procedural evaluation in relation to asylum procedure forms part of the evaluation of the Aliens Act 2000. The aims of the 2000 Act were to shorten asylum proceedings and to improve the quality of asylum decisions. To achieve these aims, a number of new statutory mechanisms were incorporated into the 2000 Act. Also, several mechanisms were included that did not relate to these aims. This report will look into how the asylum system has prepared itself for the introduction of the Aliens Act 2000 and particularly the new statutory mechanisms, and also the context in which that preparation for the introduction of the new Act has taken place. We will also describe how the new statutory mechanisms in the Act and in subordinate legislation have been implemented, how the case law of the Department of Administrative Law of the Council of State (the 'DAJ') has developed in relation to these mechanisms and what the experiences have been in practical terms. This will show whether the new mechanisms are operating in practice as expected by the legislator. We shall also discuss, in the subsequent reports "Duration of Asylum Procedures" and "Quality of Asylum Decisions", whether the aims mentioned above have been achieved.

Aim of the research

The research questions related to the change process (1) and the implementation process (2). The research questions were as follows:

- 1a How much and in what way did the organisations concerned prepared themselves for the introduction of the Aliens Act 2000?
- 1b What important changes occurred in the asylum system between 1 April 2001 and 1 January 2005, as a result of the Aliens Act 2000 or otherwise?
- 2a How are the new mechanisms in the Aliens Act 2000 operating in practice?
- 2b What have been the experiences of employees in the organisations concerned in relation to these new mechanisms, and, in the opinion of these employees, are there any bottlenecks occurring in the implementation of these mechanisms?

These questions are answered in relation to the following new mechanisms under the Aliens Act 2000:

- Intention procedure
- Extension of individual decision periods
- Moratorium on decisions
- Sequential status system with standard provision package

- Wider-ranging decisions and standard repatriation time limit
- Moratorium on repatriation
- Standard suspensive operation of appeal
- Ex-nunc test
- Higher-level appeal

Information in relation to the *change process* was collected by means of analysing documents from the Lower House of Parliament up until the spring of 2005 and documents from the project 'New Aliens Act', open interviews with staff of the organisations concerned at policy/management level, and analysis of written material from these organisations up until the spring of 2004. The parties involved were the most important implementation organisations in the asylum system, and those acting under the authority of the Minister for Alien Affairs and Integration (Immigration and Naturalisation Service (IND), Central Body for Asylum Seekers Accommodation, Management Unit for Coordination of Aliens, IND Procedural Representatives and State Advocate), organisations concerned with legal assistance (Foundation for Legal Aid in the Asylum Process, and Netherlands Bar Association), interest groups (Dutch Council for Refugees) and judicial institutions (State Management Unit for Alien Courts and the DAJ).

To analyse the *implementation process*, we used case law from the DAJ up until 1 January 2005. Also, in the course of 2004, a policy-orientated Delphi investigation was carried out, in which, by means of two written information-gathering rounds, information on implementation practice was gathered from 26 experienced staff members of important organisations concerned with the field of asylum implementation (IND, IND-PR, State Advocate, FLAA, lawyers, DCR and Aliens Courts). The aim of this was to provide a description of the variety and patterns of experience and understanding in the field of asylum in general, and to indicate potential bottlenecks. It is not possible, based on this, to indicate precisely what percentage of each professional group shared each reported experience and opinion.

Results

Preparation for the Aliens Act 2000

Preparation for the introduction of the Aliens Act 2000 went on for several years, within a context of a large number of requests for asylum and many associated reorganisations and expansions within the organisations involved. The Bill was sent to the Lower House in 1999 and the implementation bodies, the legal representatives, the judiciary

and some advisory committees were asked to give their opinions and to prepare Ex Ante Implementation Tests with a view to the feasibility of implementing the Act on 1 January 2001. The New Aliens Act project team took note, at set times, of how far preparations were proceeding amongst the organisations in the field. These involved primarily the recruitment and training of staff and the adjustment of business and working processes. Halfway through 2000, it appeared that the planned date for introduction would not be achievable and the date was postponed until 1 April 2001. By that date, a number of important conditions that had been formulated by the project team with a view to the earlier implementation date had been met, namely those concerning the financial preconditions, amendment of internal computerised information systems at the organisations, acquisition of knowledge about the Aliens Act 2000 and the setting up of new working processes. Preparations were, indeed, frustrated at a number of the organisations by the late publication date of the final legislation. There were also still a number of bottlenecks on the date the Act was introduced. First of all, there was a shortage of interpreters and a threatened lack of legal staff in the Aliens Courts and amongst legal representatives. This shortage was partly the result of the large number of asylum applications prior to the introduction of the 2000 Act and the resulting expansion of various organisations. The introduction of a higher level of appeal also led to a need for expansion of the DAJ.

The second bottleneck concerned the backlog of work at the IND and the Aliens Courts. Despite efforts by the IND to reduce the backlog of asylum decisions at first instance to normal levels *before* the introduction of the new Act, the implementation date, when it came, still saw a higher than normal backlog of asylum decisions at first instance. There were also still substantial backlogs at the Aliens Courts at that point, which could not be processed in the short term.

Thirdly it appeared that, at the date of introduction of the 2000 Act, there was still no provision of information, or coordination of that information, across the whole spectrum. This led to a start being made at the Ministry of Justice on the development of an across-the-board information system. Finally, when the 2000 Act was introduced, there was no acceptance of the new legislation throughout the whole asylum system, although emphatic attempts had been made to achieve this. The Ministry of Justice, however, could not or would not take account of the interests of all of the organisations in the asylum field when finalising the legislation; the lawyers and the DCR, in particular, remained outspokenly critical of the new law. Taking all of this into account, the decision to introduce the Aliens Act 2000 on 1 April 2001 was not without risk.

Developments after the introduction of the Aliens Act 2000

Some months after the introduction of the Aliens Act 2000, the growth in numbers of asylum seekers began to give way to a reduction, which continued at a strong rate, particularly from the end of 2001 onwards. The continuing reduction was part of a trend which materialized in industrialised nations across the world after 2001. How much of this latest phenomenon can be ascribed to the Aliens Act 2000 (or its announcement) is unclear, but what is certain is that this reduction had a substantial influence on the organisations operating in the asylum field. From 2002 onwards, a number of organisations had to start tightening their belts. First of all this affected organisations working at the beginning of the asylum chain, but starting at the end of 2005, other cutbacks are also expected, in the Aliens Courts, for example. Because of the reduction in the number of asylum seekers, the (threatened) staffing shortages of interpreters and legal assistance staff are also disappearing. Even at the Aliens Courts, the expected staff shortages have not materialized. The backlogs at IND and the Aliens Courts, however, remain a long-standing problem. The backlog of asylum decisions at the IND returned to a normal level at the end of 2002, but then began to climb again. The backlogs at the Aliens Courts began to fall at the start of 2003, but are only expected to reach a normal level again at the end of 2005. Until September 2004, the slow reduction was partly caused by the large number of detention cases that had to be processed by the Aliens Courts as a result of the ten-day test for alien detention; these are cases which take priority over normal asylum cases.

In order to introduce improvements in the system-wide provision and coordination of information, the Ministry of Justice set up the temporary Directorate General for the Aliens Act 2000. Its Project Coordination Team for the Aliens Chain ('PCT') established various consultation structures and coordination projects, and brought about the Basic Calculation Model and the Basic Provisions for Aliens. The forecasts for the workload for various organisations under the basic Calculation Model did not always appear to be completely reliable before 2004.

Coordination at a national level between the implementation organisations and the judicial authorities was intensified by the PCT. In addition, existing consultation between the various organisations in the asylum field at national, regional and local levels was continued, giving rise to some friction as well as some good collaboration.

The asylum field was also strongly influenced by developments that occurred in the first years after the introduction of the Aliens Act 2000, both in a judicial and in a policy context. The Aliens Act 2000 was amended a few times and policy measures, such as the introduction of the Once-only Regulation and the assessment of so-called 14/1 Letters, had a large and lasting impact on the IND and the Central Body for

Asylum Seekers Accommodation, amongst others. The case law from the DAJ also had a substantial effect, partly in relation to the Application Centre procedure and the manner in which the Courts tested the IND's asylum decisions. This aroused much criticism on the part of the legal assistance providers and interest groups. Up until 1 January 2005, there was relatively little influence from European legislation.

Current functioning of the new mechanisms

Generally speaking, it can be said that the most important of the new mechanisms under the Aliens Act 2000 have actually been applied in asylum practice. As was intended, some of these mechanisms are playing a part, in principle, in every asylum procedure. This is the case with the intention procedure, the sequential status system (on approval of the asylum application), the wider-ranging decision and the suspensive operation of the appeal against a decision taken in the normal asylum procedure. Other mechanisms are only used in particular situations. These include the individual extension of the decision period for further investigation or because of a decision moratorium, and deferral of repatriation as a result of a repatriation moratorium. It is not known precisely how many asylum seekers have had to deal with these since the introduction of the Aliens Act 2000. As a result of the statutory text and the case law from the DAJ, the *ex-nunc* test has only been applied, in practice, in a limited number of cases, according to the Courts. Also, the higher-level appeals are used considerably less frequently than was anticipated when the 2000 Act was introduced. We will now deal with each of the new mechanisms in turn.

Intention procedure

In practice, the intention procedure has been applied according to the legislation and regulations under the 2000 Act, the Aliens Order 2000 and the Aliens Circular 2000. The legislative history suggests that the government assumed that the asylum seeker would lodge a written response in relation to the intention. It appears, however, that this has not always been happening in practice, not even when the legal assistance provider disagrees with the intention. The assertion that the legal assistance staff do not have enough time in the Application Centre to lodge a properly reasoned written response is supported, in broad terms, in the field.⁸⁸ If there is no written response, or if it is of poor quality, then the intention procedure cannot logically contribute towards making up a complete file, nor towards the quality of the asylum decision. A second bottleneck is that neither the legislation and regulations nor the

⁸⁸ 'In broad terms' here means that the assertion was endorsed by a large proportion of the respondents from a variety of professional groups.

case law provide any definitive answer to the question of how, precisely, the IND should take the written response into account in the decision. In practice, the interpretation of this provision varies between summary referral to the written response and the issue of a reasoned reply to various parts of the written response. The anticipated shortening of the asylum procedure by replacing the objection phase with the intention procedure does indeed occur, according to those involved, at the start of the normal asylum procedure. There are, however, still failures to meet time limits at the IND and long processing times at the Courts (see the report 'processing times').

Individual extension of the decision period

In a limited number of the asylum cases, the individual decision period was extended in order to carry out further investigation. In these cases, the (extended) decision period was sometimes still exceeded. Also, the decision period of six months was regularly exceeded without being officially extended (see 'processing times'). This meant that appeals against 'notional refusal' could not be avoided, as had indeed been anticipated. The explanation for the continued breaching of decision periods may possibly lie in the many reorganisations and job re-definitions that have taken place in recent years at IND. According to the report 'on the quality of asylum decisions', further investigation was indeed carried out during the extension of individual decision periods and the results of this were used in reaching the decision (see the relevant report).

Decision and repatriation moratoria

Between 1 April 2001 and 1 January 2005, the Minister imposed a decision moratorium on several occasions. The same statutory basis was always employed for this, namely what was expected to be a short period of uncertainty on the situation in the country of origin. The Minister also made use of the opportunity to extend or withdraw a decision moratorium, in general terms, on several occasions. The individual decision periods on all outstanding applications were extended during the moratoria by the maximum permitted extension of one year.

Various repatriation moratoria have also been imposed since 1 April 2001, often combined with a decision moratorium. According to the legislative history, the reason was always that the situation in the relevant country of origin was too unsafe to return there. A repatriation moratorium was, however, seldom followed by a policy of class protection. When repatriation moratoria were withdrawn, changes in the country of origin played their part, but also sometimes the expiry of the maximum one-year time limit. Follow-up research is required to obtain information on the application of decision and repatriation moratoria in individual files.

Wider scope of decisions and standard repatriation time limit

The statutory effect of the wider-ranging decision is that the provisions are terminated and the foreign national is then obliged to leave the Netherlands, or else can be removed. Practice has shown that it is impossible for the implementation bodies to terminate the provisions immediately after the expiry of the repatriation period. This is partly because this time limit coincides with the time limit for legal redress. Preparations to terminate the provisions only start if that time limit has expired and has not been used. In the field, the impression persists that the wider-ranging decisions and standard repatriation time limit have, in practice, led to a reduction in the number of proceedings, as had been anticipated. Despite the wider-ranging decision, proceedings are still commenced to prevent the ending of reception and removal from the Netherlands.

Also, the judicial test of the legal consequences of the wider-ranging decision has been interpreted in a different way by the DAJ than what seems to have been thought likely by the legislator: whereas the legislative history suggested that this might well happen, the DAJ has decided that the legal consequences cannot be assessed separately from the decision on admission.

Ex-nunc testing

A limited judicial ex-nunc test was included in the Aliens Act 2000, which has been further interpreted by the case law from the DAJ. According to this case law, only facts and circumstances occurring after the challenged decision can be taken into consideration by the Court in assessing the appeal, and only if they meet the requirements imposed by the DAJ on these 'new facts'. Considering the limitations imposed by the Act and case law on ex-nunc testing, this test is only applied in a limited number of cases in practice, according to the judges who responded. Also, because it is up to the asylum seeker to decide whether these new facts and circumstances are to form the basis of a subsequent asylum application or are to be aired on appeal, it is unlikely that the ex-nunc test will prevent second and subsequent asylum applications, because facts and circumstances occurring after the decision will already be considered on appeal. However, this was what the government expected.

Higher-level appeal

Because large numbers of appeal cases were expected, the Aliens Act 2000 set out a limited form of higher-level appeal. For hearing appeals, the Department of Administrative Justice sticks closely to the grievance system and the formal requirements under the Act. It also makes frequent use of the facility offered by the Act to issue abbreviated pronouncements and to dispose of cases in camera. The grievance system suits the so-called 'funnel model', generally applied by the DAJ. Quite separately from

the Aliens Act 2000 or the legislative history, the DAJ demands a marginal test by the Alien Court Judges of an assessment of the credibility of the official asylum report by the IND.

The government expected the higher-level appeal to make a contribution towards unity of the law, legal development and the safeguarding of legal rights. Unity of law – and, to a lesser extent, legal development – has indeed been promoted by the case law, according to those involved. All of the professional groups in the field of asylum, however, warn that the case law on the marginal test has led to a reduction of the safeguards of the individual asylum seeker's rights. In only a very few cases has a higher appeal by an asylum seeker been held to be well founded (see the report 'processing times'). During parliamentary debate of the Bill, the government acknowledged and defended its position that there would be fewer procedural safeguards in cases involving aliens. It is also asserted that 'adequate protection of rights' must be safeguarded. It is a matter of debate whether, in the field of asylum, the current higher-level appeal offers this 'adequate' protection to the asylum seeker.

Other mechanisms

The intention behind the sequential status system with a standard provision package was to prevent proceedings from continuing once the asylum application had been granted. Because the DAJ had quickly concluded that an asylum seeker had no interest in appealing a grant, proceedings against a grant became de facto impossible. The government expected a limited impact on the number of applications for interim provisions from the standard suspensive operation of appeals against decisions taken in the normal asylum procedure. This coincided with the experience of the respondents, partly because the standard suspensive operation does not apply in Application Centre cases.

Evaluation and criticisms from the field

The new mechanisms under the Aliens Act 2000 are valued more highly by the responding staff of the IND, the IND-PR and the State Advocate's department than by the lawyers from the Foundation for Legal Aid in the Asylum Process, lawyers and the staff at the Dutch Council for Refugees. The judges most often take a neutral position or share the views of the latter. The pattern is not, however, as clear with all of the mechanisms and, even where this is the case, there are still 'dissidents'.

There is a relatively widespread approval in the asylum field for the statutory basis, with clear legal consequences, of the repatriation moratorium and the place for new facts and circumstances in judicial assessment, with this also actually happening in practice (ex-nunc testing). Respondents from various organisations also approve of the

increased legal unification and clarity resulting from the introduction of the higher-level appeal. The streamlining of the procedure and the increased clarity of the wider-ranging decision are met with various reactions across the field.

Criticism of the new mechanisms in the 2000 Act comes primarily from the legal assistance providers and the Dutch Council for Refugees, but others are also occasionally critical. The criticism concerns the intention procedure (primarily in the Application Centres), the protracted uncertainty for asylum seekers during a repatriation moratorium and the reduction of opportunities to do anything for so-called 'harrowing cases' as a result of the wider-ranging decision. More widely held criticism in the field concerns the long-term uncertainty for asylum seekers who are affected by a decision moratorium, the (excessively) restricted ex-nunc testing and the experience that the Department's reasoning for its decisions is not always consistently argued. All groups also emphasise that the marginal test required from the Courts by the DAJ has led to reduced protection of rights for asylum seekers.

It appears from these comments that the introduction and implementation of the Aliens Act 2000 by the organisations in the asylum field is and will be influenced by many internal and external factors, including the fluctuation in the number of asylum seekers and trends of growth or reduction in the organisations that result from this. In addition to the Netherlands statutory and subordinate legislation and the policy of the Netherlands government in the area of asylum, European legislation will have an increasingly important impact in coming years. Up until now, however, it appears that the case law from the DAJ has a particularly significant influence on the operation of the Aliens Act 2000. The expectations of the legislator do not always appear to be borne out in practice through this case law, through the facilities – or lack of them – offered by the law, and through the conduct of, for example, those providing legal assistance.

Literatuur⁸⁹

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure

Den Haag, ACVZ, 2004

Bijl, R.

Constructie van toekomstscenario's. Beleidsgericht scenario-onderzoek, toegepast op het gebied van de geestelijke volksgezondheid en de geestelijke gezondheidszorg

Utrecht, Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid, 1991

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal

Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek

Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001

Burg, P.Q. van der

De Afdeling in Vreemdelingenzaken

Nederlands Juristenblad, jrg. 78 nr. 1, 2003, p. 17

Damen, L.J.A.

De bewijsfuik; hoe en wanneer moet een oud-mijnwerker zijn silicose bewijzen?

Ars Aequi, jrg. 49 nr. 1, 2000, pp. 61-69

Doornbos, N.

De papieren asielzoeker. Institutionele communicatie in de asielprocedure.

Nijmegen, Instituut voor Rechtsociologie/ Centrum voor Migratierecht, 2003

Duivenboden, H. van, M. van Twist en M. Veldhuizen

Ketenmanagement in de publieke sector: introductie. In: H. van

Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.),

Ketenmanagement in de publieke sector

Utrecht, Lemma, 2000, pp. 15-26

Ficq, B.J.P.M.

De nieuwe Vreemdelingenwet. Eerste ervaringen in de asiel-advocatuur.

Justitiële verkenningen, jrg. 27 nr. 8, 2001, pp. 61-69

Gerritsen, H., T. de Leeuw, M. Verheij

Project Nieuwe Vreemdelingenwet. De Vreemdelingenwet 2000. Historie van een uniek wetgevingsproject

Den Haag, Ministerie van Justitie, 2001

Groenewegen, T.

Wat is kennelijk onredelijk? Enige aspecten van de marginale toetsing in het asielrecht. In: R. Bruin (red.), *Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*

Amsterdam, Amnesty International Nederland, 2001, pp. 198-206

Groeneweg, H.W., J.H. van der Winden (red.)

Commentaar Vreemdelingenwet 2000. Editie 2004-2005

Den Haag, Sdu, 2004

⁸⁹ Jaarverslagen en interne rapporten van de organisaties evenals Eerste en Tweede Kamer-stukken waarnaar in de tekst wordt verwezen, zijn in deze lijst niet opgenomen.

Grütters, C.

Asieldynamiek. Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002

Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003

Hoogenberk, N., S. Kok, F. Larsson, K. Pastoors, R. IJsseldijk

Vw 2000 in de praktijk: overzicht van recente ontwikkelingen

Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht, jrg. 17 nr. 6, 2001, pp. 397-402

Human Rights Watch

Fleeting refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy

New York, Human Rights Watch, 2003

Keuzenkamp, S.

Emancipatiebeleid en de levensloop van vrouwen. Een toekomstanalyse

Amsterdam: Babylon De Geus, 1995

Kort, M., M. van Twist, R. in 't Veld

Over ontwerp en management van processen in ketens. In: H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.),

Ketenmanagement in de publieke sector

Utrecht, Lemma, 2000, pp. 29-38

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid

Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid, 2004

Lodder, G.

Vreemdelingenrecht in vogelvlucht. Over toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland

Utrecht, Forum, 2002

Lodder, G.G.

De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure

Leiden, Instituut voor Immigratierecht, 2003

Masmeyer, H.T.

Opvang van asielzoekers

Den Haag, Sdu, 2005

Michiels, F.C.M.A.

Hoofdzaken van het bestuursrecht

Deventer, Kluwer, 2001

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

De AC-procedure: de achilleshiel van het asielbeleid. Een commentaar van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten op het gebruik van de versnelde asielprocedure in de aanmeldcentra

Amsterdam, NJCM, 2003

Nelen, J.M.

Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep

Amsterdam, Vrije Universiteit, 2000

Olde Monnikhof, M., J. de Vreede

Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht*
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004, pp. 35-95

Quirijnen, T., C. Sadée

Is de asielketen te sturen? Een verkenning van mogelijkheden en voorwaarden in het licht van de Nieuwe Vreemdelingenwet. In: H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*
Utrecht, Lemma, 2000, pp. 103-113

Reneman, M., H. den Haan

Grensc conflicten. Jurisprudentie over de omvang van het geschil in vreemdelingenzaken
Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht, jrg. 20 nr. 9, 2004, pp. 589-602

Schreuder-Vlasblom, M.

De Awb. Het bestuursprocesrecht
Deventer, Tjeenk Willink, 2001

Spijkerboer, T.P.

Het hoger beroep in vreemdelingenzaken
Den Haag, Sdu, 2002

Spijkerboer, T.

Kroniek van het migratierecht
Nederlands juristenblad, jrg. 78 nr. 31, 2003, pp. 1655-1664

Spijkerboer, T.P., B.P. Vermeulen

Vluchtelingenrecht
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2005

Steenbergen, J.D.M., T.P. Spijkerboer, B.P. Vermeulen, R. Fernhout

Internationaal immigratierecht. Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlandse immigratierecht
Den Haag, Sdu, 1999

Stroink, F.A.M., R.J.G.M. Widdershoven

Hoger beroep in het bestuursrecht. Deel I: herkansing of trechter?
Jurisprudentie bestuursrecht plus, jrg. 3 nr. 4, 2001, pp. 163-174

Terlouw, A.

Negeneneenhalf jaar aanmeldcentra. Versnelde behandeling van asielverzoeken van uitzondering tot norm. In: A.B. Terlouw (red.), *Binnen 48 uur. Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, pp. 7-21

UNHCR

Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's observations and recommendations, UNHCR July 2003. In: A.B. Terlouw (red.), *Binnen 48 uur. Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?* Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, pp. 293-299

UNHCR Population Data Unit/PGDS

Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004
Geneva, UNHCR, 2005

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet
Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995

**Wetsdossier Algehele herziening van de Vreemdelingenwet
(Vreemdelingenwet 2000)**

Den Haag, Sdu, 2001

Worthen, B.R., J.R. Sanders

Educational evaluation. Alternative approaches and practical guidelines
New York & London: Longman, 1987

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. prof. dr. P.L. Meurs

Erasmus Universiteit Rotterdam en
Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

Leden

Prof. mr. C.A. Groenendijk

Centrum voor Migratierecht, Radboud
Universiteit Nijmegen

Dr. J.H.M.M. Tholen

Sectie Bestuurskunde en Politicologie,
Radboud Universiteit Nijmegen

Mr. B.J.M. Niehoff

Directie Vreemdelingenbeleid,
Ministerie van Justitie

Dr. R.V. Bijl

WODC, Ministerie van Justitie

Bijlage 2

Vragenlijst Delphi-ronde 1⁹⁰

Inleiding

Op verzoek van de Tweede Kamer voert het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie momenteel een evaluatie uit van (delen van de) Vreemdelingenwet 2000. De evaluatie betreft onder andere de asielprocedure. Voor de dataverzameling worden verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Eén daarvan is de zogenoemde Delphi-methode, waarbij wordt gewerkt met schriftelijke vragenlijsten. Deze worden voorgelegd aan ervaren medewerkers van verschillende organisaties en aan rechters die op het gebied van asiel werkzaam zijn. Voor u ligt een van deze vragenlijsten.

De vragen betreffen verschillende nieuwe elementen in de Vw 2000. In sommige gevallen zult u worden gevraagd om de situatie onder de Vw 2000 te vergelijken met die onder de Vw 1994.

Wij verzoeken u vriendelijk om:

- elke vraag nauwkeurig door te lezen voordat u met beantwoorden begint;
- alle vragen zoveel mogelijk te beantwoorden op basis van uw *eigen* en zoveel mogelijk *recente* ervaringen en/of indrukken;
- indien u een vraag beantwoordt op basis van de ervaringen/indrukken van anderen (bijv. uw collega's) dit expliciet aan te geven;
- uw antwoorden zo veel mogelijk met voorbeelden toe te lichten.

Indien u meent dat de vraag niet op uw werk van toepassing is of indien u met dat onderwerp weinig of geen ervaring heeft, wordt u verzocht dit aan te geven.

Wij verzoeken u vriendelijk om de antwoorden in dit document in te typen. De lengte van uw antwoorden hoeft niet beperkt te blijven tot de daarvoor in dit document beschikbaar gestelde ruimte. U wordt verzocht dit document daarna per e-mail, als attachment, aan ons te retourneren op het volgende adres: []

In juli/augustus 2004 zullen we u vragen nog een tweede, kortere vragenlijst in te vullen.

De antwoorden zullen *strikt vertrouwelijk* worden behandeld en *anoniem* worden verwerkt.

Bij vragen of onduidelijkheden kunt u contact opnemen met één van de onderzoekers [].

⁹⁰ In de oorspronkelijke vragenlijst waren ook vragen opgenomen ten behoeve van het project 'kwaliteit van asielbeslissingen'. De bijhorende introductie en vragen zijn hier weggelaten. Voor de duidelijkheid zijn de vragen per onderwerp opnieuw genummerd.

I Voornemenprocedure in plaats van bezwaarprocedure

In de Vw 2000 is de bezwaarprocedure in asielzaken afgeschaft en vervangen door de voornemenprocedure.

- 1 Welke gevolgen heeft het afschaffen van de bezwaarprocedure in asielzaken onder de Vw 2000 voor uw werk gehad? (geef aan of u doelt op de AC- of de normale asielprocedure)
- 2 Welke gevolgen heeft het instellen van de voornemenprocedure in asielzaken onder de Vw 2000 voor uw werk gehad? (geef aan of u doelt op de AC- of de normale asielprocedure)

Eén van de doelen van het vervangen van de bezwaarprocedure door de voornemenprocedure was het verkorten van de asielprocedure.

- 3 Heeft u de indruk dat dit doel in de praktijk wordt gehaald bij zaken die onder de Vw 2000 zijn gestart? (geef aan of u doelt op de AC- of de normale asielprocedure)
 Waardoor wel/niet?

Verwacht werd ook dat het vervangen van de bezwaarprocedure door de voornemenprocedure invloed zou hebben op de zorgvuldigheid waarmee asielbeslissingen in eerste aanleg genomen zouden worden.

- 4 Is, volgens u, het vervangen van de bezwaarprocedure door de voornemenprocedure in de praktijk een verbetering of een verslechtering qua *zorgvuldigheid* van de asielbeslissingen? Of vindt u dat de situatie niet veranderd is? (geef aan of u doelt op AC-zaken en/of zaken in de normale asielprocedure)
 Licht uw antwoord alstublieft toe.

Onderdeel van de voornemenprocedure is het indienen van een zienswijze door de rechtshulpverlener, waarop de IND in de beschikking ingaat.

- 5 Dient de rechtshulpverlener volgens u in de praktijk altijd een zienswijze in?
 - a) in de AC-procedure
 - b) in de normale asielprocedure?
 Zo nee, wat zou daarvan de reden kunnen zijn?
- 6 Houdt de IND volgens u in de praktijk bij het nemen van de uiteindelijke beslissing rekening met de ingebrachte zienswijze?
 - a) in de AC-procedure
 - b) in de normale asielprocedure?
 Licht uw antwoord alstublieft toe
- 7 Stel dat de zienswijze ontbreekt, heeft dit volgens u in de praktijk consequenties voor de rechterlijke toetsing van de asielbeslissing (vgl. ook met de situatie onder de Vw 1994)? Zo ja, welke?

II Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

De bedoeling van de meeromvattende beschikking en de standaard vertrektermijn was een vermindering van het aantal procedures tegen beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland van uitgeprocedeerde asielzoekers.

- 1 Heeft u de indruk dat dit doel in de praktijk wordt behaald in gevallen waarin onder de Vw 2000 is beslist? Waardoor wel/niet?
- 2 Wordt er, voor zover u weet, in gevallen waarin onder de Vw 2000 is beslist, nog steeds geprocedeerd tegen beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland van uitgeprocedeerde asielzoekers?
Zo ja, heeft u ervaring met dergelijke procedures?
Zo ja, kunt u een schets geven van de wijze waarop zo'n procedure in het algemeen verloopt (wie zijn procespartijen, welke gronden worden aangevoerd, wat is de uitspraak van de rechter en eventueel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State)?
- 3 Ervaart u de meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn als een verbetering of een verslechtering ten opzichte van de situatie onder de Vw 1994, of maakt het geen verschil? Waarom?
- 4 Andere opmerkingen over dit nieuwe element:

III Besluitmoratorium

Een besluitmoratorium kan in bepaalde situaties worden ingeroepen om de beslistermijn ten aanzien van een bepaalde categorie asielzoekers te verlen- gen. Inmiddels zijn enkele besluitmoratoria ingesteld geweest.

- 1 Welke gevolgen hebben de besluitmoratoria gehad voor uw werk?

Tegen het al dan niet instellen van een besluitmoratorium is sprongberoep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- 2 Heeft u ervaring met dergelijke procedures?
Zo ja, kunt u een schets geven van de wijze waarop zo'n procedure in het algemeen verloopt (wie zijn procespartijen, welke gronden worden aangevoerd, wat is de uitspraak van de Afdeling)?
- 3 Ervaart u de mogelijkheid om een besluitmoratorium in te stellen als een verbetering of een verslechtering ten opzichte van de situatie onder de Vw 1994 of maakt het geen verschil? Waarom?
- 4 Andere opmerkingen over dit nieuwe element:

IV Ex-nunctoetsing

Om nieuwe asielaanvragen op grond van nieuwe feiten en omstandigheden te voorkomen is de ex-nunctoetsing opgenomen in de Vw 2000.

- 1 Welke gevolgen heeft de mogelijkheid van ex-nunctoetsing in asielzaken door de rechter voor uw werk gehad?
- 2 Wordt er in de praktijk door vreemdelingenrechters in zaken onder de Vw 2000 altijd ex nunc getoetst? Zo nee, wat zou daarvan de reden kunnen zijn?
- 3 Heeft u de indruk dat het doel 'minder nieuwe asielaanvragen' in de praktijk wordt behaald? Waardoor wel/niet?
- 4 Ervaart u de ex-nunctoetsing als een verbetering of een verslechtering ten opzichte van de situatie onder de Vw 1994, of maakt het geen verschil? Waarom?
- 5 Andere opmerkingen over dit nieuwe element:

V Beperkt hoger beroep

In de Vw 2000 is een beperkte vorm van hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State opengesteld ter bevordering van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming.

- 1 Worden deze doelen volgens u in de praktijk behaald? Waardoor wel/niet?
- 2 Welke gevolgen heeft het openstellen van hoger beroep bij de Afdeling gehad voor uw werk?
- 3 Ervaart u de openstelling van hoger beroep bij de Afdeling als een verbetering of een verslechtering ten opzichte van de situatie onder de Vw 1994, of maakt het geen verschil? Waarom?
- 4 Andere opmerkingen over dit nieuwe element:

VI Vertrekmoratorium

Een vertrekmoratorium is een vorm van uitstel-van-vertrekbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Inmiddels is een aantal vertrekmoratoria ingesteld geweest.

- 1 Welke gevolgen hebben deze vertrekmoratoria gehad voor uw werk?

Inmiddels is ook tegen het al dan niet instellen van een vertrekmoratorium sprongberoep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- 2 Heeft u ervaring met dergelijke procedures?
Zo ja, kunt u een schets geven van de wijze waarop zo'n procedure in het algemeen verloopt (wie zijn procespartijen, welke gronden worden aangevoerd, wat is de uitspraak van de Afdeling)?
- 3 Ervaart u de mogelijkheid om een vertrekmoratorium in te stellen als een verbetering of een verslechtering ten opzichte van de situatie onder de Vw 1994, of maakt het geen verschil? Waarom?
- 4 Andere opmerkingen over dit nieuwe element:

VII Overige punten

- 1 Zijn er naar uw mening in de huidige asielwetgeving punten die bijgesteld zouden moeten worden (afgezien van punten die u al eerder heeft genoemd)?

Afkortingenlijst

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACV	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AFV	Verdrag tegen foltering en andere wrede of onterende behandeling
AMA's	Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers
AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid (van de IND)
AVO	Aanvullende Opvanglocatie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COW	Centrale Opvang Woning
CRV	Centraal Register Vreemdelingen
DG	Directoraat-Generaal
DPV/AM	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel en Migratie (van het Ministerie van Buitenlandse Zaken)
EAUT	Ex-Ante Uitvoeringstoets
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
ICAS	Interdepartementale Cijfercommissie Asielzoekers en Statushouders
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IND-PV	IND-Procesvertegenwoordiging
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KCO	Kleinschalige Centrale opvang
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LSVK	Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
MvT	Memorie van Toelichting
NAV	Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Nota	Nota naar aanleiding van het Verslag
OC	Onderzoek- en Opvangcentrum
PCV	Project Coördinatie Vreemdelingenketen
REK	Rechtseenheidskamer

Rva	Regeling Verstrekkingen Asielzoekers
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
SRAN	Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
TVCN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VD	Vreemdelingendienst
VK	Vreemdelingenkamer
vovo	Voorlopige voorziening
VTV-hum	Vergunning tot verblijf op humanitaire gronden
VTV	Voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Vw 1994	Vreemdelingenwet 1965, zoals gewijzigd in 1994
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WL	Wachlijst Locatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZZA	ZelfZorgArrangement