

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 toegankelijke 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 weggewerkt. 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 asielerzoek 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