

## 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, rechtsbijstandverleners<sup>10</sup> 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 2005<sup>11</sup> (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,<sup>12</sup> 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

<sup>12</sup> 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’;<sup>13</sup>

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,<sup>14</sup> 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 nieuwe<sup>15</sup> 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 opvanglocaties<sup>16</sup> 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 tolkendiensten 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 tolkendiensten 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.

<sup>16</sup> Behalve over de toenmalige onderzoek- en opvangcentra (OC) en asielzoekerscentra (AZC) beschikte het COA in die periode ook over Aanvullende Opvang-locaties (AVO), Wachttijst 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, advocaten<sup>17</sup> 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 geïnterviewd. 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 asielbezwaarsaken. 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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](http://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 afdanen, 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](http://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 *Vreemdelingen-kamers* 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,<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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 inkijkmodule. 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 rechtsbijstand<sup>19</sup> (diverse interviews en jaarverslagen). Daarnaast bleek de advocatuur moeite te hebben met de wijze waarop zij meende dat de SRA's het rechtsbijstandwerk 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'

<sup>19</sup> 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 driejarenbeleid<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup> 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-uursprocedure<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.