

4 Samenvatting en conclusies

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

4.1 Kanttekeningen bij dit onderzoek

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

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

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

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

4.2 Asielaanvragen, groei en krimp

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

4.3 Voorbereiding op de Vw 2000

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

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

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

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

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

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

4.4 Ontwikkelingen na de invoering van de Vw 2000

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

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

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

4.5 Huidig functioneren van de nieuwe instrumenten

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

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

Voornemenprocedure

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

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

Individuele verlenging van de beslistermijn

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

Besluit- en vertrekmoratoria

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

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

Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

De meeromvattende beschikking heeft wettelijk tot gevolg dat de voorzieningen kunnen worden beëindigd en de vreemdeling Nederland moet verlaten, en anders kan worden uitgezet. Uit de praktijk komt het signaal dat het voor de uitvoeringsorganisaties niet mogelijk is om direct na het verstrijken van de vertrektermijn de voorzieningen te beëindigen. Dit komt onder meer doordat deze termijn samenvalt met

de rechtsmiddelentermijn. Pas als die ongebruikt verstreken is, begint men met de voorbereiding van het beëindigen van de voorzieningen. In het veld leeft verder de indruk dat de meeromvattende beslissing en standaard vertrektermijn in de praktijk tot een vermindering van het aantal procedures heeft geleid, zoals de verwachting was. Ondanks de meeromvattende beschikking wordt echter nog steeds geprocedeerd tegen beëindiging van de opvang en uitzetting uit Nederland. Verder is de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de ABRvS anders ingevuld dan de wetgever voor ogen lijkt te hebben gestaan: terwijl de wetsgeschiedenis suggereerde dat dit wel zou gebeuren, heeft de ABRvS bepaald dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld.

Ex-nunctoetsing

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

Hoger beroep

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

De regering verwachtte van het hoger beroep een bijdrage aan de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. De rechtseenheid

en in iets mindere mate de rechtsontwikkeling zijn volgens het veld door de jurisprudentie inderdaad bevorderd. Uit alle beroepsgroepen in het asielveld komt echter het signaal dat de jurisprudentie aangaande de marginale toets tot een vermindering van de individuele rechtsbescherming van asielzoekers heeft geleid. In zeer weinig gevallen wordt een hoger beroep van een asielzoeker gegrond verklaard (zie de rapportage 'doorlooptijden'). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de regering erkend en verdedigd dat er in vreemdelingenzaken minder processuele waarborgen zouden zijn. Daarnaast is gesteld dat 'adequate rechtsbescherming' gewaarborgd moest zijn. In het asielveld staat ter discussie of het huidige hoger beroep de asielzoeker die 'adequate' rechtsbescherming biedt.

Overige instrumenten

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

4.6 Waardering en kritiek uit het veld

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat de acceptatie van de Vw 2000, van de jurisprudentie van de ABRvS en van het asielbeleid in het algemeen bij de organisaties voor rechtsbijstand, advocatuur en belangenbehartiging sterk te wensen overlaat. Deze constatering was gebaseerd op documenten en interviews met managers/beleidsmedewerkers. Hetzelfde patroon zien we, enigszins afgezwakt, bij de waardering van de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 door ervaren uitvoerende medewerkers van dezelfde organisaties. De responderende medewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat hebben meer waardering voor de nieuwe instrumenten dan de SRA-juristen, advocaten en medewerkers van VWN. De rechters stellen zich over het algemeen neutraal op of delen de mening van de rechtsbijstand en VWN. Het patroon is echter niet bij alle instrumenten even duidelijk en ook als dit wel het geval is, zijn er nogal eens 'dissidenten'. Waardering die relatief breed in het asielveld leeft, betreft de wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium en

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

Kritiek op nieuwe instrumenten van de Vw 2000 komt vooral van rechtsbijstandverleners en VWN'ers, maar soms ook van anderen. Deze betreft de voornemenprocedure (vooral in het AC), de verlengde onzekerheid van asielzoekers bij een vertrekmoratorium en de verkleining van de mogelijkheden om iets te doen voor zogenoemde 'schrijnende gevallen' als gevolg van de meeromvattende beschikking. Breder in het veld gedragen kritiekpunten betreffen de langdurige onzekerheid voor asielzoekers die onder een besluitmoratorium vallen, de (te) beperkte ex-nunctoetsing en de ervaring dat de Afdeling haar uitspraken niet altijd even uitgebreid motiveert. Ook beschouwen wij het als kritiek dat vanuit alle beroepsgroepen is onderschreven dat de marginale toets die de ABRvS van rechters verlangt, heeft geleid tot minder rechtsbescherming van asielzoekers. Tevens is erop gewezen dat de combinatie van (de invulling van) verschillende instrumenten problemen kan geven, zoals de korte termijnen van de voornemenprocedure waarbinnen nog informatie kan worden ingebracht in combinatie met de beperkte ex-nunctoets en het beperkte hoger beroep.

4.7 Slotbeschouwing

De Vw 2000 moet worden uitgevoerd door de organisaties die deel uitmaken van het asielveld. Het functioneren van deze organisaties wordt door vele interne en externe factoren beïnvloed. Een zeer belangrijke externe factor is de fluctuatie in het aantal asielverzoeken. Tot enkele maanden voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 was sprake van een stijging, daarna van een daling, die vanaf een half jaar na de invoering nog sterker werd. Deze fluctuatie heeft grote invloed gehad op de organisatie van de betrokken instanties.

De taken die de organisaties in het asielveld uitoefenen en de wijze waarop zij dat doen, wordt sterk bepaald door de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid van de Nederlandse overheid op gebied van asiel. De Vw 2000 en de wijzigingen die daarin zijn doorgevoerd, spelen daarin een belangrijke rol. De invloed van de Europese regelgeving op het gebied van asiel wordt langzaam groter, maar heeft in de onderzoeksperiode nog niet veel effect gehad. Behalve de nationale regelgeving hebben recente beleidsmaatregelen veel gevolgen gehad. Zo heeft de vormgeving van de zogenoemde Eenmalige Regeling de IND een grote hoeveelheid extra werk

opgeleverd en tegelijkertijd, door haar gebrek aan acceptatie daarvan, de toch al negatieve houding van belangenbehartigers ten opzichte van het asielbeleid van de overheid versterkt. Ook hebben de interne beleidsmaatregelen die individuele organisaties de laatste jaren hebben genomen (bijvoorbeeld de reorganisaties bij de IND en het COA, al dan niet in het kader van krimp) enorme consequenties gehad voor andere organisaties in het asielveld.

De invoering van de Vw 2000 heeft een aantal nieuwe instrumenten met zich meegebracht die in de praktijk belangrijke wijzigingen hebben veroorzaakt. Ondanks de grote inspanningen die in het kader van de voorbereiding op de Vw 2000 zijn getroffen, was een aantal knelpunten op de invoeringsdatum nog niet opgelost. Deze problemen verdwenen deels na de invoering van de wet, als gevolg van de daling van het aantal asielverzoeken. De te grote werkvoorraad bij de VK's bleef nog lang bestaan, maar lijkt, behalve voor wat betreft de doorlooptijden in de asielprocedure (zie de rapportage 'doorlooptijden') geen negatieve invloed te hebben gehad op het functioneren van de nieuwe wettelijke instrumenten.

Van veel grotere invloed op het functioneren van de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 is de jurisprudentie van de ABRvS geweest, die een gevolg is van de invoering van het hoger beroep. Deze jurisprudentie heeft de toepassing van een aantal instrumenten in de praktijk bepaald en ook de kaders gesteld waarbinnen de rechter de asielbeslissingen van de IND mag toetsen. De meer beperkte rechterlijke toets die de ABRvS van rechters verlangt, heeft ervoor gezorgd dat de rechter meer op afstand is komen te staan dan onder de Vw 1994 het geval was. Door de jurisprudentie van de ABRvS, (on)mogelijkheden die de wet biedt en het gedrag van bijvoorbeeld de rechtsbijstand, blijken de verwachtingen van de wetgever in de praktijk niet altijd waargemaakt te worden.

De Vw 2000 had als doel de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. De instrumenten die in dit rapport zijn bestudeerd, werden geacht bij te dragen aan het bereiken van die doelen. In het voorgaande is besproken in hoeverre deze instrumenten dat in de praktijk doen. In de navolgende rapportages 'doorlooptijden' en 'kwaliteit van asielbeslissingen' wordt nagegaan in hoeverre de doelen daadwerkelijk bereikt zijn.