

Samenvatting

Inleiding

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

Onderzoeksopzet

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

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

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

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

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

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

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

Resultaten

Vorbereiding op de Vw 2000

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

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

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

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

Ontwikkelingen na de invoering van de Vw 2000

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

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

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

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

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

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

Huidig functioneren van de nieuwe instrumenten

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

Voornemenprocedure

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

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

Individuele verlenging van de beslistermijn

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

Besluit- en vertrekmoratoria

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

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

Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

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

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

Ex-nunctoetsing

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

Hoger beroep

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

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

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

Overige instrumenten

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

Waardering en kritiek uit het veld

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

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

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

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

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