

Vergaderjaar 2006–2007

30 846

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2006

1. Inleiding

«De Vreemdelingenwet 2000 is – in vergelijking met zijn voorganger – een betere wet, gezien vanuit het perspectief van opzet en systematiek.» Gezien vanuit een strikt wetgeversperspectief is deze opmerking van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (CEV) er één om blij mee te zijn. Tegelijkertijd zegt dit niet alles. Zoals de Evaluatiecommissie ook in het advies aangeeft is de belangrijkste vraag bij evaluatie van wetgeving niet of een wet beter is dan de eventuele voorganger, en is zelfs het al of niet beter functioneren van de wet in vergelijking tot de oude wet maar in beperkte mate interessant. De vraag is vooral of de doelstellingen die beoogd waren bij de totstandkoming van de wet ook daadwerkelijk zijn bereikt.

De centrale doelstellingen van de Vreemdelingenwet 2000 waren *kortere procedures* en *een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg*. In deze kabinetsreactie worden de opmerkingen van de Evaluatiecommissie met betrekking tot het functioneren van de asielprocedure op deze punten aangegrepen om een visie te geven op de mogelijkheden om de voordelen van de huidige praktijk te behouden en de nadelen te ondervangen. De hiertoe voorgestelde maatregelen, die onder punt 7 verder worden uitgewerkt, houden concreet in dat de voordelen van de snelheid van de asielprocedure in de Aanmeldcentra behouden worden maar dat de duur van de «normale» asielprocedure waar mogelijk wordt teruggebracht. Het risico dat er in sommige gevallen een te grote druk op de zorgvuldigheid van beslissingen komt te liggen wordt ondervangen. Bovendien wordt het makkelijker om reeds in het Aanmeldcentrum op zorgvuldige wijze tot inwilliging van een asielaanvraag over te gaan. Om de genoemde maatregelen te realiseren wordt Aanmeldcentrum Zevenaar opnieuw als zodanig in gebruik genomen. Het behouden van de behandelkantoorfunctionaliteit op deze lokatie maakt het mogelijk in tijden van fluctue-

rende instroom capaciteit flexibel in te zetten. Een en ander kan worden gerealiseerd zonder aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000.

Op basis van het advies meent het kabinet te mogen concluderen dat de Evaluatiecommissie de Vreemdelingenwet 2000 als zodanig positief waardeert en dat deze nog steeds de juiste wettelijke kaders biedt. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de kritische kanttekeningen aanzetten tot het voortzetten van verbeteringen. Sommige verbeteringen zijn al in gang gezet, onder andere naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de kabinetsreactie hierop¹. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het ARK-rapport zag op de praktijk van de reguliere toelating van vreemdelingen, en de Vreemdelingenwet 2000 (en dus ook de evaluatie hiervan) met name gevolgen heeft voor de asielpraktijk in Nederland. Deze evaluatie biedt dan ook alle aanleiding om ook dit terrein nog eens kritisch te bekijken.

De CEV heeft op 29 augustus 2006 haar advies aangeboden. Tegelijkertijd zijn de deelrapporten «Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie», «Zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet» en «Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000» uitgebracht. De rapporten en het advies maken deel uit van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, die de toenmalige Staatssecretaris van Justitie bij brief van 25 juni 2001 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 94) aan de Tweede Kamer heeft toegezgd.

Met deze brief komt u de kabinetsreactie toe op het advies en de rapporten van de CEV. Begin februari 2005 heeft de CEV reeds het deelrapport «Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht» gepubliceerd. Bij brief van 8 maart 2005 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 26 732, nr. 102) is u de reactie op dit deelrapport toegezonden.

Hieronder wordt gereageerd op de aanbevelingen van de CEV. Daarbij wordt de volgorde van de paragrafen in het advies van de Evaluatiecommissie aangehouden. De reactie op de deelrapporten «Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie», «Zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet» en «Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000» worden als bijlagen bij deze brief meegezonden.²

2. Over het karakter van de evaluatie

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

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

Kwantitatieve kennis en informatie van de gevolgen en resultaten van beleid zijn onontbeerlijk voor het uitvoeren van een evaluatie als deze, maar eerst en vooral is het in de dagelijkse praktijk van beleidsontwikkeling een noodzakelijke basis om tot gefundeerde beslissingen te komen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 240, nr. 4, herdruk.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De aanbeveling van de Evaluatiecommissie om registratie waar die ontoereikend is te verbeteren wordt dan ook overgenomen. Er zijn al de nodige verbeteringen in gang gezet naar aanleiding van het eerder genoemde ARK rapport. Dit is door het kabinet ook gewaardeerd door het bieden van extra financiële ruimte ten behoeve van deze maatregelen. Verbetermaatregelen worden genomen op de verschillende punten van toestand-koming van informatie: bij de bron, bij het verzamelen en aggregeren van informatie en bij het samenstellen van rapportages.

Uiteraard ligt er ook al een stevige basis van registratie en informatievoorziening. De Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) die in juni 2003 in gebruik is genomen, en de aansluiting van de verschillende ketenpartners daarop, is een eerste stap op weg naar een eenduidige, betrouwbare en volledige informatievoorziening over onder andere de asielzoeker. Inmiddels is de keten ook begonnen aan de ontwikkeling van de Keten Management Informatiemodule (KMI) die tot gevolg moet hebben dat er op managementniveau meer inzicht komt in de samenhang van de ketenprocessen en in de werkprocessen van de ketenpartners. Het is de verwachting dat de introductie van de KMI in de gehele keten op langere termijn zal leiden tot een ketenvoorziening die structureel ketensturingsvragen kan beantwoorden.

De Vreemdelingenketen ziet zich als geen ander voor de uitdaging geplaatst om snel te anticiperen op steeds veranderende omstandigheden. Een adequate en tijdige informatievoorziening kan daarbij een cruciale rol spelen. Sinds 2003 wordt binnen de Vreemdelingenketen gebruik gemaakt van een meerjarenproductieprognose (MPP). De MPP komt tot stand met gebruikmaking van een rekenmodel en de hieruit resulterende benodigde capaciteit wordt als inzet in de begrotingsbesprekingen gebruikt. Gegeven beschikbare gefinancierde capaciteit bij de ketenpartners levert de MPP inzicht in de producten waarop elk van de ketenpartners inzet, en daarmee in te verwachten voorraden en te realiseren doorlooptijden. In 2005 is de Ketenmonitor geïntroduceerd, waarmee de betrokken ketenpartners maandelijks de ontwikkelingen op hoofdlijnen kunnen bijhouden. Op deze wijze kunnen zij snel op veranderingen anticiperen.

Nog een enkele opmerking met betrekking tot registratie van capaciteit. Capaciteit lost op zichzelf geen problemen op. Hiermee is ook opleiding en juiste inzet van personeel gemoeid. Het opvangen van fluctuaties als gevolg van een veranderende asielinstroom vraagt voortdurende aandacht, juist omdat inzet van capaciteit slechts na opleiding mogelijk is. Mogelijk kunnen dergelijke fluctuaties beter ondervangen worden door de asielprocedure, en dan met name de snelle procedure in het Aanmeldcentrum, anders in te richten. Hier wordt verder op ingegaan onder punt 7. Hoe dan ook zullen grote structurele wijzigingen in de instroom vragen om structurele maatregelen, zowel in termen van capaciteit als anderszins, met een daarbij behorende termijn voor implementatie.

3. De taak van de Evaluatiecommissie

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

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

De CEV merkt op dat zij pas in een later stadium is betrokken bij de opdracht tot evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. Het is duidelijk dat

dit tot gevolg had dat de CEV zich gedeeltelijk moest schikken naar een reeks reeds gemaakte afspraken. Deze betroffen ook vaststelling van de onderzoeksvragen door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en opzet van het evaluatieonderzoek, waardoor de speelruimte voor de Evaluatiecommissie om haar eigen inzichten tot uiting te brengen beperkt was. Bij een volgende evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 (er wordt vanaf nu immers iedere vijf jaar een evaluatie voorzien) zal hier vroegtijdig rekening mee worden gehouden.

Dat de CEV niet in het vroegste stadium betrokken is geweest bij opzet en inrichting van het evaluatieonderzoek doet echter *niet* noodzakelijkerwijs afbreuk aan de kwaliteit van het onderzoek. Het is immers de normale gang van zaken dat de opdrachtgever de onderzoeksopdracht formuleert en het WODC het onderzoek aanbesteed en onderzoeksinstellingen selecteert. Gelet op het belang dat in een vroeg stadium inzicht bestaat over de wijze waarop de evaluatie zal worden georganiseerd, wilde de Tweede Kamer al kort na inwerkingtreding van de wet geïnformeerd worden over de evaluatie. De onderwerpen voor de evaluatie zijn geselecteerd met het oog op het doel van de evaluatie, namelijk na te gaan of de doelstellingen, die in het regeerakkoord worden verwoord, worden gerealiseerd. Daarbij is rekening gehouden met de onderwerpen die in de motie Dittich (Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 76) zijn opgenomen. De deelonderzoeken zijn door het WODC uitgewerkt, dat wil zeggen dat er uitgewerkte startnotities zijn geschreven. De niet door het WODC uitgevoerde onderzoeken zijn via het WODC aanbesteed volgens de gebruikelijke procedures en (kwaliteits-)criteria. De onderzoeken zijn niet uitgevoerd door belanghebbende ketenpartners, maar door het WODC of door het WODC aangewezen onafhankelijke wetenschappelijke onderzoekers.

4. De totstandkoming van de wet en de huidige uitvoeringspraktijk

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

Het is, zoals de Evaluatiecommissie stelt, te betreuren dat er in de loop van de tijd een verschil in waardering van de Vreemdelingenwet 2000 (en het vreemdelingenbeleid) is ontstaan tussen het ministerie en sommige van de «stakeholders». De teleurstelling en demotivatie bij enkele organisaties en instanties zouden verband houden met het gebrek aan betrokkenheid bij de vormgeving van het uitvoeringsbeleid.

Voorop gesteld moet worden dat betrokkenheid van en afstemming met relevante stakeholders en partners noodzakelijk bevonden wordt, ook als het gaat om een kritisch weerwoord en een discussie op inhoudelijke gronden. Het kabinet is ervan doordrongen dat, zoals de Evaluatiecommissie terecht stelt, de samenwerking, inzet en motivatie van alle instanties en organisaties van grote betekenis is bij de uitvoering van een complexe wet als deze. In verschillende overleggen wordt dan ook getracht vroegtijdige en ruime betrokkenheid te garanderen. In bijlage I treft u een overzicht van de belangrijkste van deze overlegstructuren.

In het kader van de uitvoering van de toelatingstaken heeft de IND veel contacten met de verschillende «stakeholders». Deze contacten vinden deels op ad hoc basis plaats, maar met een aantal «stakeholders» zoals Vluchtelingenwerk en de Stichting Rechtsbijstand Asiel hebben deze

contacten een structureel karakter. Tijdens deze contacten worden door deze organisaties knelpunten naar voren gebracht alsmede suggesties ter verbetering. Steeds worden deze punten betrokken bij de evaluatie van het uitvoeringsbeleid en de ontwikkeling van nieuw uitvoeringsbeleid.

Bovenstaande neemt niet weg dat het mogelijk is dat de betrokkenheid van stakeholders bij de uitwerking van de hoofdlijnen van het beleid minder goed gestalte krijgt. Gedeeltelijk is dit waarschijnlijk inherent aan de verschillende posities die instanties en organisaties innemen in het vreemdelingenveld. Het is begrijpelijk, en misschien zelfs onvermijdelijk, dat in een parlementaire democratie de wet- en regelgeving die wordt vastgesteld in onderling overleg tussen kabinet en Parlement niet noodzakelijkerwijs alle partijen tevreden stelt. Betrokkenheid bij de vormgeving van het vreemdelingenbeleid betekent nog niet dat men het eens zal zijn met het resultaat.

Juist bij de ontwikkeling van nieuw beleid (en dat geldt ook voor nieuwe wet- en regelgeving) is de kritische blik van buitenstaanders onontbeerlijk en wordt getracht hen een plek te geven in de beleidscyclus. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de notitie «Naar een modern migratiebeleid» over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland. In dit proces zijn bijeenkomsten geweest met diverse organisaties, instanties en ketenpartners zoals ook het bedrijfsleven en de academia. Een heel ander voorbeeld is de werkwijze die is gehanteerd tijdens het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie. Toen moesten immers 25 lidstaten het eens worden over het werkprogramma op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, waar het vreemdelingenbeleid uiteraard deel van uitmaakte. Om dit proces te stroomlijnen en betrokkenheid te garanderen zijn nationale en internationale sessies georganiseerd waarbij ook kritische organisaties zoals Amnesty International en Vluchtelingenwerk aanschoven. Juist dergelijke brede consultaties hebben ertoe geleid dat het resultaat, het u bekende Haags Programma, door alle 25 lidstaten werd omarmd. Tenslotte is er nog het voorbeeld te noemen van de toelating van vreemdelingen tot Nederland voor religieuze doeleinden. Ook hier is een brede consultatieronde gehouden met diverse belanghebbenden (van imams tot kloosterlingen) alvorens de beleidsvoornemens werden gedeeld met uw Kamer.

Het voornemen is om dergelijke consultaties op meer structurele wijze in te bedden in de beleidscyclus. Bij het doordenken van belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving in het vreemdelingenbeleid wordt zo gegarandeerd dat kritische geluiden goed en vroegtijdig gehoord worden. Overigens wil ik ook bij de verdere uitwerking van wijzigingen die uit deze notitie voortvloeien uiteraard de reacties vernemen en betrekken van betrokken instanties en organisaties.

5. Invoering van de wet

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

Het tempo waarin beleidswijzigingen, al of niet naar aanleiding van incidenten, op dit beleidsterrein elkaar opvolgen is enorm. Niet zelden dienen maatregelen gisteren al genomen te zijn. Dit kan, zoals de commissie stelt, negatieve consequenties voor de uitvoeringspraktijk hebben. Nog los van dergelijke mogelijke acute problemen in de uitvoering kan dit soort hectiek ten koste gaan van bezinning en reflectie, als ook ten koste van brede consultaties zoals onder punt 4 bedoeld. In navolging van de kabinetsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer pleit het kabinet ervoor om te zoeken naar mogelijkheden waarmee iets meer rust en ruimte op dit beleidsterrein kan worden gecreëerd. Deze rust en ruimte dient dan ten goede te komen aan de zorgvuldige totstandkoming, implementatie en evaluatie van beleid, zonder afbreuk te doen aan het politieke en maatschappelijke gevoel van urgentie.

Zoals het kabinet in reactie op het ARK rapport heeft opgemerkt kan inzet van extra middelen en personeel hier soms een oplossing voor bieden. Voor wat betreft het asielproces is er nog enige winst te behalen in de organisatie van de asielprocedure, zodat er een betere buffer wordt gecreëerd om fluctuaties op te vangen. Hierop zal onder punt 7 verder worden ingegaan. Het is echter ook van belang dat kabinet en parlement zich proberen te matigen waar het gaat om het besluiten tot een snelle opeenvolging van maatregelen die zowel de beleidsontwikkeling als de uitvoeringspraktijk onder druk zetten. Er kan gedacht worden aan, indien de maatschappelijke realiteit dit toestaat, het gebruiken van een beperkt aantal momenten per jaar om wijzigingen in wet- en regelgeving te implementeren zodat de actoren op dit beleidsterrein de tijd hebben zich voor te bereiden op aanpassingen. Het Bestuurlijk akkoord dat is gesloten met gemeenten waarin is afgesproken dat gemeenten altijd drie maanden de tijd krijgen om zich voor te bereiden op implementatie van nieuwe maatregelen is hier een goed voorbeeld van. Bij grote ontwikkelingen moet stelselmatig een ex-ante uitvoeringstoets worden gedaan, waarbij de effecten en de uitvoeringsconsequenties van nieuwe wet- en regelgeving in kaart worden gebracht. Hierbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat dit extra capaciteit vergt.

Overigens zijn fluctuaties in aantallen (en daarmee ook in werkvoorraden en mogelijke achterstanden) op dit beleidsterrein door het uitbreken en voortduren van conflicten elders in de wereld slechts in beperkte mate te sturen. Het is, ook mét de wetenschap dat vaak politieke en maatschappelijke urgentie aan dit beleidsterrein wordt toegekend, nastrevenswaardig dat enige terughoudendheid wordt betracht wanneer het gaat om wijzigingen in beleid die directe gevolgen hebben voor de werkvoorraden.

6. Evaluatie en kwaliteitsborging

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

Inderdaad dient een stelsel van kwaliteitszorg onderdeel van het uitvoeringsproces van het vreemdelingenbeleid te zijn. Bij elk van de ketenpartners die betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt de kwaliteit binnen de organisatie systematisch geborgd en geëvalueerd. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2005 naar de uitvoering door de IND op het gebied van aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning past hierbinnen. Recent heeft een commissie met professionals overwegend van buiten de rechterlijke organisatie een visitatie uitgevoerd bij 26 gerechten; het rapport geeft de Raad voor de rechtspraak een krachtig hulpmiddel voor verdere ontwikkeling van de

kwaliteitszorg. Bij de Vreemdelingenpolitie is kwaliteit geborgd via de zogenaamde kwaliteitskringen.

Deze vormen van kwaliteitsborging en -monitoring leiden tot waardevolle aanbevelingen voor verbetering. In 2006 wordt de Vreemdelingen-circulaire 2000 in zijn geheel geactualiseerd met als doel te komen tot een compacte, transparante en actuele weergave van het uitvoeringsbeleid. Binnen de keten worden voorbereidingen getroffen voor het definiëren van een besturingsmodel met ketenconsistente doelen en prestatie-indicatoren. Als een vorm van kwaliteitszorg noemt de commissie in het advies het Handvest Publiek Verantwoorden, waarbij een aantal bestuursorganen zijn aangesloten. De IND heeft inmiddels het initiatief genomen om toe te treden tot deze Handvestgroep. Door de IND is in 2003 een kwaliteitscontrole-instrument (Monitor Kwaliteit Beschikkingen) ontwikkeld teneinde een betere kwaliteit van de beschikkingen te waarborgen. Dit instrument zal periodiek worden ingezet om procedures te analyseren en te verbeteren. Het door de IND ingezette verbetertraject met betrekking tot klachtbehandeling komt tegemoet aan de door de Algemene Rekenkamer genoemde voorwaarden waaraan klachtbehandeling zou moeten voldoen.

De IND heeft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer een twinning op te zetten met de Sociale Verzekeringsbank onmiddellijk in uitvoering genomen en zal in overleg met de SVB haar kwaliteitsborgingsstelsel verder ontwikkelen. Een SVB-deskundige op het gebied van kwaliteitsmanagement en -systemen heeft een onderzoek uitgevoerd in de maanden april tot en met juli 2006. Dit onderzoek is gericht op de vraag welke middelen binnen de IND worden ingezet op het gebied van kwaliteitsmanagement. Uit het onderzoek blijkt dat de IND sterk gericht is op de ontwikkeling en het gebruik van instrumenten, maar nog te weinig beseft hoe leren echt vorm kan krijgen. De IND erkent dat goed kwaliteitsmanagement randvoorwaarde is voor het succesvol opereren van de IND en voor het door kunnen voeren van de veranderingen en vernieuwingen waar de IND voor staat op middellange en lange termijn.

Binnen het bovengenoemde onderzoek is ook rekening gehouden met de verschillen tussen de IND en de SVB en is gekeken naar de rol van verschillende automatiseringssystemen bij het sturen op tijdigheid. Het definitieve adviesrapport van de SVB wordt naar verwachting medio oktober opgeleverd. Op basis daarvan worden vervolgstappen gezet om kwaliteitsmanagement verder vorm te geven en kwaliteitssystemen te implementeren binnen de IND. Naast het inzetten van de kennis en ervaring binnen de SVB op dit traject, is de IND ook voornemens om op korte termijn te starten met een gestructureerde aanpak van auditing. In het voortraject hiervan is ook kennis genomen van de wijze waarop auditing binnen de SVB gestalte heeft gekregen: doelstelling, proces, samenhang met kwaliteitsborging in bredere zin, benodigde kennis/vaardigheden, succesfactoren en faalfactoren, organisatorische aspecten zijn onderwerpen die daarbij aan de orde zijn gekomen.

7. Dé asielprocedure bestaat niet

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

stijgen. Nu wordt de tijdsduur bij de normale procedure sterk bepaald door periodes waarin de zaak onbehandeld op de plank blijft liggen.

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 waren er twee centrale beleidsdoelen: kortere procedures en een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg. Om de procedure te verkorten is de bezwaarfase in asielzaken afgeschaft. Om de kwaliteit van de asielbeslissing in eerste aanleg te verbeteren is de voornemenbeslissing in de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerd. Uit het deelonderzoek naar de doorlooptijden kan volgens de commissie worden vastgesteld dat er grote verschillen zijn ontstaan tussen enerzijds de doorlooptijd van de aanvragen waarbij de eerste beslissing in het Aanmeldcentrum (AC) wordt genomen, en anderzijds de doorlooptijd van aanvragen waarop in de «normale» procedure wordt beslist.

Het is van belang goed in het oog te houden dat het taalgebruik hier misleidend kan zijn. De indruk wordt immers gewekt dat het gaat om twee verschillende procedures: de AC-procedure en de normale procedure. Dit is meer dan semantiek: de commissie stelt in haar advies dat er in de praktijk daadwerkelijk twee procedures zijn ontstaan. De nadruk zou liggen op afhandeling van asielaanvragen in een zeer korte AC-procedure waarbinnen de zorgvuldigheid in sommige gevallen onder druk staat, en die ten koste gaat van de snelheid van de «normale» procedure die zeer langdurig is. In deze reactie wordt voor het gemak het taalgebruik van de commissie overgenomen en over de AC-procedure en de «normale» procedure gesproken, maar het is van belang te benadrukken dat het hier gaat over *inhoudelijk* dezelfde procedure. Hoewel er verschillen zijn op belangrijke aspecten als bijvoorbeeld termijnen en het al dan niet bestaan van schorsende werking, kent de Vreemdelingenwet 2000 één procedure waarin dezelfde toetsing aan dezelfde criteria plaatsvindt. Het is de bedoeling dat eventuele toekomstige wijzigingen in de asielprocedure aansluiten bij dit kernpunt van de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000.

Het bovenstaande neemt niet weg dat, zoals de commissie stelt, de AC-procedure en de «normale» procedure op het punt van de doorlooptijden teveel uit elkaar zijn gaan lopen. De commissie meent ook te kunnen concluderen dat er indicaties zijn dat beschikkingen die in de AC-procedure tot stand komen minder zorgvuldig zijn dan de beschikkingen die in de «normale» procedure tot stand komen. Aangezien thans een veel groter percentage asielverzoeken wordt afgedaan in de AC-procedure dan onder de oude wet, zou dit ook een zwaarder gewicht hebben. De regering heeft al meermaals aan uw Kamer aangegeven dat de AC-procedure een zorgvuldige procedure is die met voldoende waarborgen is omkleed. Hoewel bovenstaande observatie van de commissie dan ook niet wordt gedeeld, zijn er zeker verbeteringen mogelijk, die hieronder verder worden uitgewerkt. Overigens wordt volgens de commissie door de onderzoeksbevindingen aangetoond dat de huidige beschikking in asielzaken van betere kwaliteit is dan de beschikking in eerste aanleg onder de oude wet en stelt de commissie vast dat de huidige beschikking qua zorgvuldigheid vergelijkbaar lijkt met de oude beschikking op bezwaar.

De commissie geeft in overweging om de termijnen in de AC-procedure op zodanige wijze aan te passen, dat ook daar kwaliteitswinst kan worden behaald. Tegelijkertijd zou de lengte van de «normale» asielprocedure sterk moeten worden teruggedrongen met behoud van de kwaliteit van de beslissingen in de «normale» procedure. De commissie stelt daartoe een stelsel voor waarbij verschillende procedures, met verschillende termijnen, naast elkaar bestaan, en direct bij de indiening van de asielaanvraag wordt bepaald in welke procedure de aanvraag wordt afgehan-

deld met de mogelijkheid van verlenging van die procedure. Dit betekent dat de asielaanvraag wordt afgehandeld binnen een procedure van 48 uur, of van drie weken, of van een nader te bepalen, maar ook duidelijk begrensde langere termijn.

De noodzaak om het verschil in lengte tussen de AC-procedure en de «normale» procedure te verkleinen wordt onderschreven. Vanuit het belang om het goede van het huidige stelsel te behouden, is het echter niet verstandig om een systematiek te ontwerpen waarbij al direct bij de indiening van de asielaanvraag een keuze moet worden gemaakt tussen verschillende termijnen en de bijbehorende procedure. Zo'n keuze zou dan immers gemaakt moeten worden op een moment dat er nog geen informatie over de betrokken asielzoeker beschikbaar is. Het is voorstelbaar dat deze keuze leidt tot verschillen van mening en vervolgens tot procedures, terwijl de Vreemdelingenwet 2000 juist tot doel had om procedures te verminderen. De helderheid en eenduidigheid van de huidige systematiek, waarbij alle asielzoekers beginnen in de AC-procedure en worden doorverwezen naar de «normale» procedure indien de IND niet tot een zorgvuldige beslissing kan komen binnen de 48 procedures, zou daarmee verloren gaan.

Het streven, dat doorklinkt in het CEV-advies en gedeeld wordt door het kabinet, is om de lengte van de «normale» asielprocedure terug te brengen, met behoud van zorgvuldigheid. Voorts is het streven om het risico op onzorgvuldigheid van de AC-procedure te beperken, maar met behoud van de snelheid van de AC-procedure. Het kabinet bestudeert met het oog daarop een aantal mogelijke maatregelen die deze doelen kunnen verwezenlijken. Deze doelen zouden kunnen worden gerealiseerd door onder andere de rusttermijn van zes dagen die het Vreemdelingenbesluit 2000 voorschrijft te laten ingaan op het moment dat de asielzoeker aangeeft een asielverzoek te willen doen en wordt overgebracht naar de Tijdelijke Nood Voorziening (TNV) en de mogelijkheden voor Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand/asieladvocatuur om in die periode de asielzoeker op de procedure voor te bereiden te verruimen.

De termijn van zes dagen is bedoeld om asielzoekers na hun reis naar Nederland en voor het nader gehoor de gelegenheid te geven tot rust te komen. Het werd van belang geacht de identiteit, nationaliteit en reisroute van alle asielzoekers onmiddellijk bij binnenkomst vast te stellen (dat wil zeggen direct na ondertekening van de aanvraag tijdens het eerste gehoor) en hen daarna in de gelegenheid te stellen tot rust te komen alvorens hun asielrelaas in het nader gehoor naar voren te brengen. Op grond van de huidige regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 is de rusttermijn niet van toepassing indien wordt overwogen het asielverzoek in de AC-procedure af te wijzen. De asielzoekers van wie het asielverzoek niet in de AC-procedure wordt afgewezen krijgen deze rustperiode na de AC-procedure. Met de voorgestelde aanpassing wordt beter tegemoet gekomen aan de oorspronkelijke bedoeling van de rusttijd en krijgt tegelijkertijd Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand/asieladvocatuur meer tijd om de asielzoeker voor te bereiden op de procedure.

Voor wat betreft de zorgvuldigheid wordt hierdoor gerealiseerd dat asielzoekers zich goed kunnen voorbereiden op de procedure met behulp van rechtsbijstandverleners en vrijwilligers tijdens de rusttermijn. Ook kan met rechtsbijstand worden afgesproken dat men de beschikking krijgt over het verslag van het nader gehoor zodra dit gereed is, zodat ook de mogelijkheid om correcties en aanvullingen te geven vergroot wordt. Overigens is in de AC-procedure voor het bespreken van het nader gehoor, het indienen van correcties en aanvullingen en het weergeven van een zienswijze feitelijk vaak meer tijd beschikbaar dan de termijn van drie uur in het

Vreemdelingenbesluit 2000. Er kan aan worden gedacht om over te gaan tot formalisering van een ruimere termijn.

Voor wat betreft de snelheid geldt dat de huidige regeling van de rusttijd bijdraagt aan het verschil in lengte van beide procedures. Positionering van de rusttijd tussen de ondertekening van de aanvraag en het nader gehoor leidt tot extra overdrachtmomenten in het asielproces omdat zowel de IND als rechtsbijstand de asielzoeker na de AC-procedure overdraagt aan andere behandelaars. Ook heeft het geleid tot dubbeling van bepaalde processtappen want het nader gehoor dat op het aanmeldcentrum reeds heeft plaatsgevonden, moet in de «normale» procedure nog een keer worden overgedaan. Tenslotte heeft het geleid tot het weglekken van tijd doordat de planning opnieuw vorm moet worden gegeven. Dit alles sluit aan bij de observatie van de CEV dat de tijdsduur bij de normale procedure sterk wordt bepaald door de periodes waarin de zaak onbehandeld op de plank blijft liggen. Het naar voren halen van de rusttijd en het verruimen van de mogelijkheden in die periode voor Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand/asieladvocatuur maakt het mogelijk om alle processtappen die nodig zijn om op de asielaanvraag te kunnen beslissen (eerste gehoor, nader gehoor, correcties en aanvullingen) op de AC-lokatie af te ronden. Dit levert naar verwachting een tijdswinst van vijf tot acht weken op. Voor de duidelijkheid wordt ook opgemerkt dat dit niet betekent dat op alle asielaanvragen in de AC-procedure wordt beslist. Hiervoor blijft doorslaggevend of de zaak zich leent voor zorgvuldige afdoening binnen 48 procedures. Ook blijft het uiteraard wel mogelijk om als dat nodig is het nader gehoor pas later af te nemen of de asielzoeker aanvullend te horen. Overigens sluit het afnemen van het nader gehoor in de AC-procedure beter aan bij de mogelijkheid om ook snel tot inwilliging van het asielverzoek te besluiten.

De IND is tevens voornemens een andere manier van werken in te voeren waardoor zowel de snelheid kan toenemen als de kwaliteit: casemanagement. Door vanaf de start van de procedure het dossier in handen te geven van een beperkt aantal medewerkers (een casegroep) treedt er minder leesverlies op, krijgt de asielzoeker veel meer één gezicht, wordt de bereikbaarheid voor de asielzoeker/gemachtigde vergroot en kan de medewerker meer leren van vernietigingen door de rechter want de zij-instroom komt ook in de casegroep terug. Het streven is om case-management tegelijk in te voeren met het hieronder genoemde AC/behandelkantoor model onder één dak.

Indien de rusttermijn naar het begin van de procedure wordt verplaatst kunnen de verschillende processtappen beter op elkaar aansluiten. Hierdoor wordt de procedure meer tot één asielprocedure met verschillende eindpunten, namelijk een uitkomst na 48 procedures of een uitkomst in de «normale» procedure binnen de daarvoor wettelijk gestelde termijn. Het verschil tussen beide tekent zich pas af na het nader gehoor.

Het kabinet is daarom voornemens het verplaatsen van de rusttijd voor asielzoekers en het verruimen van de mogelijkheden voor Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand/asieladvocatuur in die periode met deze organisaties te bespreken.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het bovenstaande kunnen nu nog niet in detail worden aangegeven. Duidelijk is dat er meer AC-capaciteit nodig is als ook het nader gehoor en de correcties en aanvullingen in alle gevallen op het AC plaatsvinden. Hiertoe kan de AC-functie van AC-Zevenaar (thans in gebruik als behandelkantoor) worden heropend. Behoud van de behandel-

kantoor-functie op deze lokatie maakt het tevens mogelijk in tijden van fluctuatie in de aantallen asielverzoeken capaciteit flexibel in te zetten op AC- en behandelkantoor-activiteiten. Bij heropening van AC-Zevenaar zullen ook de kosten van ondersteuning door de KMar en de Vreemdelingenpolitie moeten worden betrokken. Verdere investeringen zullen moeten worden gedaan in de TNV-faciliteiten om deze daadwerkelijk te maken tot een plek waar rust kan worden genoten, voorlichting kan worden gegeven en rechtsbijstand kan worden verleend. Hierbij kan gedacht worden aan kantoorruimte maar ook aan bijvoorbeeld een uitbreiding van de kinderopvang.

Naast bovenstaande initiële investeringen vallen er echter ook besparingen te voorzien, die naar verwachting de investeringen ruim te boven gaan. Die besparingen zijn met name gelegen in sterke bekorting van de «normale» procedure. Doordat het nader gehoor reeds op het Aanmeldcentrum kan plaatsvinden wordt ongeveer vijf weken aan planningstijd om alle betrokkenen bijeen te krijgen in de behandelkantoor voor het nader gehoor vermeden. Indien ook de correcties en aanvullingen al op het AC kunnen worden afgehandeld komen daar nog drie weken tijds-winst bij. In totaal kan dus tot acht weken aan opvangkosten worden bespaard, als ook de kosten die momenteel nog gepaard gaan met dubbeling van activiteiten in de AC-procedure en de «normale» procedure. Overigens zullen de besparingen zich later voordoen dan de kosten: pas aan het eind van de procedure wordt een besparing geboekt op de geraamde kosten.

Tenslotte, hierboven zijn de contouren geschetst van een aantal mogelijke wijzigingen in de asielprocedure die tegemoetkomen aan de aanmerkingen van de CEV, en een positieve bijdrage leveren aan de zorgvuldigheid, snelheid en efficiëntie van de Nederlandse asielprocedure. Een aantal zaken is in deze schets nog niet (voldoende) uitgewerkt. Het belangrijkste aandachtspunt daarbij is hoe om te gaan met het AC op Schiphol, waar sprake is van weigering van toegang tot Nederland en betrokkene vervolgens in bewaring gaat. Tegelijkertijd is echter ook hier behoefte om beter te kunnen plannen en de asielzoeker voor te lichten en rechtsbijstand te verlenen. Er zal in overleg met onder andere Vluchtelingenwerk, rechtsbijstand en de asieladvocatuur nader worden bezien of dit ook op AC Schiphol kan worden geacomodeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

In de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV) vindt ketenbrede afstemming op directeursniveau plaats. De CGV heeft tot taak de strategische horizontale sturing van de asielketen op basis van performance-criteria, nieuwe ontwikkelingen, beleidsmatige onderwerpen en kwalitatieve aspecten van deelprocessen van ketenpartners, die relevant zijn voor de asielketen als geheel. In de CGV vindt o.a. besluitvorming plaats ten aanzien van de Rapportage Vreemdelingenketen, het Basisrekenmodel asiel en regulier en de Meerjaren Produktieprognose. In de «voorportalen» van de CGV, de Voorbereidingsgroep Ketenanalyse en -onderzoek (VKAO) en de Stuurgroep Keteninformatisering (SKi), vindt overleg en afstemming plaats over productie en capaciteit binnen de keten (IND, rechtbanken, Raad van State, COA, KMar, IRF, DVB, SCV) respectievelijk over de consequenties en implementatie van keten-informatisering zowel voor de organisaties afzonderlijk als voor de keten als geheel.

Ten aanzien van de op het gebied van toegang (grensbewaking) relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering vindt overleg plaats tussen de gezagdrager en de uitvoeringsorganisatie (KMar) in het Nationaal Taakveldberaad (NTV).

Ten aanzien van de op het gebied van toelating relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering vindt overleg plaats tussen de gezagsdrager en de uitvoeringsorganisatie (IND) in een gezagsdragersoverleg DGIIV-IND. O.a. managementafspraken komen hier aan de orde.

Ten aanzien van de op het gebied van toezicht relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering vindt overleg plaats tussen de gezagsdrager (DGIIV) en de uitvoeringsorganisatie (politie) in een gezagsdragersoverleg. Ten aanzien van de op het gebied van terugkeer relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering vindt overleg plaats tussen gezagsdrager (DGIIV) en de bij uitvoering van het terugkeerbeleid betrokken organisaties.

Tenslotte is naar aanleiding van een besluit van de Ministerraad in het najaar van 2005 de Project Directeur Generaal Herinrichting Vreemdelingenketen aangesteld, die, naast de inrichting van de terugkeerorganisatie, de opdracht heeft om zorg te dragen voor het beter op elkaar afstemmen van de activiteiten van de verschillende ketenpartners en het doen van voorstellen voor aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling en de besturing in de vreemdelingenketen. Met het project Ketensturing dat in juli 2006 is gestart wordt onder zijn leiding een sturingsmodel ontwikkeld dat in deze doelen zal voorzien. Alle ketenpartners participeren in dit project.

Beleidsreactie op het deelrapport «Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie».

In deze beleidsreactie wordt, na een algemene opmerking over het verrichte onderzoek, ingegaan op de constatering en conclusies van de onderzoekers over de voorbereiding op en de ontwikkelingen sinds de Vw 2000 en over het functioneren van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000.

Algemeen

De resultaten van het onderzoek betreffen onder andere de variatie in ervaringen en meningen binnen het asielveld in relatie tot de nieuwe wettelijke instrumenten. Met de gehanteerde onderzoeksmethode is het niet mogelijk om aan te geven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld. Daarvoor zou grootschalig onderzoek onder een representatieve steekproef nodig zijn. Evenmin is in dit onderzoek gebruik gemaakt van participerende observatie of dossieronderzoek. De uitkomsten van het onderzoek moeten dan ook nadrukkelijk worden opgevat als een weergave van de variatie in ervaringen die zich in de praktijk voordoet.

Vorbereiding op en de ontwikkelingen sinds de Vw 2000

De onderzoekers concluderen dat in het kader van de voorbereiding op de invoering van de Vw 2000 bij het Ministerie van Justitie en de organisaties in het asielveld vele activiteiten zijn uitgevoerd. Deze hebben ertoe geleid dat op de ingangsdatum van de Vw 2000 aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle invoering was voldaan. Er bestond echter ook nog een aantal knelpunten: een tekort aan tolken en een dreigend gebrek aan juridisch personeel bij de vreemdelingenkamers en de rechtsbijstand, enige achterstand bij de IND in asielbeslissingen in eerste aanleg en grote werkvoorraden bij de vreemdelingenkamers en een gebrek aan ketenbrede informatievoorziening en afstemming. Daarnaast was de acceptatie van de nieuwe wetgeving bij rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers zeer beperkt. Volgens de onderzoekers blijkt hieruit dat de keuze om de Vw 2000 per 1 april 2001 in te voeren niet zonder risico's was.

De onderzoekers constateren dat na de invoering van de Vw 2000 de reeds ingezette daling van het aantal asielverzoeken in Nederland sterk doorzette. Deze daling droeg bij aan de oplossing van de dreigende personeelsproblemen en waarschijnlijk ook aan het snel wegwerken van de voorraad asiel-beslis bij de IND. De werkvoorraden bij de vreemdelingenkamers bleven nog een probleem als gevolg van de tiendagetoets vreemdelingenbewaring. Het Project Coördinatie Vreemdelingenketen heeft op het gebied van ketenbrede informatievoorziening en afstemming verbeteringen bereikt door het initiëren van diverse overlegstructuren en afstemmingsprojecten en de opzet van een Basisrekenmodel en de Basisvoorziening Vreemdelingen. Het asielveld is verder sterk beïnvloed door de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en door beleidsmaatregelen als de Eenmalige Regeling en de 14-1 brieven.

Reactie

Ten aanzien van invoering van de Vw 2000 per 1 april 2001 merk ik het volgende op. Op 13 juli 2000 besloot het toenmalige kabinet de voorgenomen inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2001, uit te stellen. Pas na goedkeuring van de wet in de Tweede Kamer (14 juni 2000) bleek in volle omvang dat na de vaststelling van de lagere regelgeving, nog circa

zes maanden nodig zou zijn om de uitvoering voor te bereiden, om bijvoorbeeld werkinstructies op te stellen, werkprocessen en de daarbij behorende automatisering aan te passen en de opleiding en bijscholing van de medewerkers te verzorgen. Het Vb en het VV waren in de zomer van 2000 nog niet gereed.

Het besluit tot uitstel werd mede genomen aan de hand van een inventarisatie van de stand van zaken in de voorbereidingen door alle schakels in de vreemdelingenketen. Een door het Projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet gemaakte analyse werd op 21 september 2000 besproken met degenen die voor de implementatie verantwoordelijk waren. Daaruit werd duidelijk dat alle organisaties invoering per 1 april 2001 mogelijk achtten. Op 10 november 2000 besloot de ministerraad om in te stemmen met het Vb 2000 en om de Vw 2000 op 1 april 2001 in te voeren. Medio maart 2001 ging het projectteam bij de ketenorganisaties de stand van zaken in de voorbereiding op de invoering na. Het bleek dat degenen die onmiddellijk na 1 april 2001 met nieuwe zaken aan de slag moesten, waren opgeleid. Ook de noodzakelijke aanpassingen van de werkprocessen waren gereed en er waren nieuwe werkafspraken gemaakt.

Met betrekking tot de acceptatie van de nieuwe wetgeving door rechtsbijstandverleners en belangenbehartigers merk ik op dat de voorbereiding van het wetsvoorstel Vw 2000 gepaard is gegaan met uitgebreide consultatie van alle betrokkenen bij de uitvoering. De uiteenlopende (belangen) posities was een van de moeilijkste punten bij de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving. De mate waarin men tevreden was met het uiteindelijke product verschilde dan ook. De gevolgde werkwijze heeft niet altijd geleid tot acceptatie, maar wel bijgedragen aan begrip voor gemaakte keuzes.

Het functioneren van de nieuwe instrumenten

Hieronder wordt ingegaan op het functioneren van de nieuwe instrumenten op het gebied van asiel in de Vw 2000. Daarbij wordt aandacht besteed aan achtereenvolgens de voornemenprocedure, de verlenging individuele beslistermijn, besluitmoratorium, meeromvattende beschikking, vertrekmoratorium, ex-nunc toetsing, hoger beroep en overige nieuwe instrumenten (volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket en standaard schorsende werking beroep).

Voornemenprocedure

In de Vw 2000 is de bezwaarfase in asielzaken afgeschaft. De voornemenprocedure dient er voor te zorgen dat de rechter in een eventuele beroepsprocedure kennis kan nemen van een dossier dat duidelijk is omtrent het standpunt van beide partijen met betrekking tot de feiten. Dat de vreemdeling zijn zienswijze naar voren kan brengen en dat in de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling, is ook een waarborg voor de kwaliteit van de beschikking. Het ontbreken van de zienswijze staat overigens niet in de weg aan het nemen van de beschikking. Ook de voortgang van de procedure moet worden gewaarborgd.

Voor wat betreft het karakter van de voornemenprocedure verwijs ik naar de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 7, blz. 55). De Nota vermeldt dat de rechter dient te beschikken over een inzichtelijk dossier, waarin de standpunten van beide partijen zijn neergelegd en dat bovendien de kwaliteit van de beschikking in eerste aanleg moet worden gewaarborgd. Zodoende is besloten om enkele elementen van de bezwaarschriftprocedure in de procedure in te bouwen, door middel van de voornemenprocedure. De voornemenprocedure beoogt niet de bezwaarschriftprocedure te compenseren. Daarmee zou immers geen enkele tijdswinst behaald worden.

Indiening zienswijze/ingaan op zienswijze

In het deelrapport komt naar voren dat in de AC-procedure niet altijd een zienswijze wordt ingediend. In de normale procedure komt het ook voor dat geen zienswijze wordt ingediend maar minder vaak. De onderzoekers wijzen er op dat de reden vooral is dat rechtsbijstandverleners de zaak als kansloos inschatten. In andere gevallen is sprake van procedurele of logistieke problemen en gaat men later wel in beroep. In deze gevallen alsmede in de gevallen waarin de IND slechts in enkele zinnen ingaat op de zienswijze, wordt de verwachting van de regering dat de kwaliteit van de beschikking zou verbeteren niet bewaarheid, aldus de onderzoekers.

Reactie

Het niet indienen van een zienswijze komt vooral voor in zaken die door de rechtshulpverlener als kansloos worden ingeschat. Het is begrijpelijk dat er in die zaken geen zienswijze wordt ingediend. Het indienen van een zienswijze zou in die gevallen ook niet bijdragen aan een andere beslissing. De vreemdeling kan zijn zienswijze naar voren brengen maar is daartoe niet verplicht.

Het is niet duidelijk waarop de onderzoekers baseren dat het onwaarschijnlijk is dat de wetgever heeft bedoeld dat slechts in enkele zinnen naar de zienswijze kan worden verwezen. Zij verwijzen naar de bedoeling van de wetgever, maar onderbouwen dit niet (bijvoorbeeld met een verwijzing naar de parlementaire geschiedenis). Artikel 42 lid 3 Vw 2000 bepaalt dat, indien de aanvraag wordt afgewezen, in de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling. Het feit dat met enkele zinnen wordt volstaan, zegt niets over de kwaliteit van de reactie op de zienswijze en daarmee de kwaliteit van de beschikking. In sommige gevallen zal immers in enkele zinnen afdoende op de zienswijze kunnen worden gereageerd.¹ Indien de rechter van oordeel is dat in de beschikking onvoldoende op de zienswijze van de vreemdeling is ingegaan, dan zal dat overigens leiden tot vernietiging van de beschikking.²

De onderzoekers merken op dat het zelden voorkomt dat naar aanleiding van de zienswijze wordt besloten om de aanvraag door te zenden naar de normale asielprocedure en dat in de normale procedure het indienen van een zienswijze zelden leidt tot afzien van afwijzen door de IND. Dit betekent echter allerminst dat de zienswijze niet heeft geleid tot een betere beschikking, hetgeen uiteindelijk het doel is van de voornemenprocedure. Uit het deelrapport blijkt dat de omstandigheid dat de rechtsbijstandverlener door middel van het voornemen op de hoogte is van de argumentatie van de IND en daarop tot in detail kan reageren voor de beslissing een kwaliteitsverhogend effect heeft op het werk van de IND-ambtenaar. Bijna de helft van de respondenten, waaronder de meeste IND-ers en rechters, onderschrijft de stelling dat in zaken waarin een zienswijze is ingediend de kwaliteit van de beschikking beter is. Indien de zaak ten onrechte niet is doorgezonden naar de normale asielprocedure of ten onrechte is afgewezen, dan staat daartegen beroep open bij de rechter.

Zorgvuldigheid

In het deelrapport wordt er op gewezen dat diverse respondenten hebben gesteld dat de vroegere asielprocedure waarbij in bezwaar werd gegaan en werd gehoord door een ambtelijke commissie of de ACVZ veel zorgvuldiger was dan de huidige asielprocedure, omdat een hoorzitting tot verheldering van het asielrelaas kon leiden.

Reactie

De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 heeft in het advies vastgesteld dat de beschikbare indicatoren er op wijzen dat de huidige beschikking qua zorgvuldigheid vergelijkbaar is met de oude beschikking

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 juni 2003 (JV 2003/361) waarin is overwogen dat artikel 42, derde lid, Vw 2000 niet zover strekt, dat de minister gehouden is in de beschikking op elke in een zienswijze naar voren gebrachte stelling afzonderlijk te reageren. De zienswijze van appellant is voor een belangrijk deel louter een herhaling van wat hij bij het nader gehoor heeft verklaard en waarop in het, in het besluit ingelaste voornemen, is gereageerd. Voorzover in de zienswijze geen sprake is van herhaling, is daarop afzonderlijk in het besluit gereageerd.

² Zie bijvoorbeeld ABRS, 25 augustus 2003, JV 2003/454 en NAV 2003/302, waarin de Afdeling heeft overwogen dat de aanvraag, mede gelet op het door appellant in de zienswijze ingebrachte en op hetgeen appellant eerder heeft verklaard en gelet op een aantal paragrafen van de Vc 2000, niet mocht worden afgewezen zonder nader te motiveren waarom het asielrelaas niet voor waar wordt aangenomen.

op bezwaar. Het vervallen van de bezwaarfase lijkt niet te hebben geleid tot een lagere kwaliteit van de uiteindelijk aan de rechter voorgelegde beschikking. De Commissie constateert ook dat er indicaties zijn dat beschikkingen die in de AC-procedure tot stand komen minder zorgvuldig zijn dan de beschikkingen die in de normale procedure tot stand komen. Hierop wordt ingegaan in de reactie op het advies en op het deelrapport kwaliteit.

De stellingen in het deelrapport dat de vroegere asielprocedure veel zorgvuldiger was dan de huidige asielprocedure alsmede dat het afschaffen van de bezwaarfase in combinatie met de terughoudende rechterlijke toets van de beoordeling door de IND van de geloofwaardigheid van het asielrelaas het risico heeft vergroot dat echte vluchtelingen worden teruggestuurd worden in het deelrapport niet onderbouwd. Hierbij is van belang dat onder de oude wet de kritiek juist was dat de asielaanvraag eerst in bezwaar echt grondig werd getoetst. Het beleid onder de Vw 2000 is er op gericht om een asielaanvraag direct grondig te toetsen zodat de asielaanvraag zonodig bij de rechter volledig en definitief afgehandeld kan worden. Omdat de IND-ambtenaar weet dat de asielzoeker met zijn rechtsbijstandverlener gedetailleerd zal kunnen reageren op het voor-nemen, heeft de voornemenprocedure ook een kwaliteitsverhogend effect. Het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag betekent niet dat in de eerdere procedure niet zorgvuldig is getoetst. Hierbij is ook van belang dat een belangrijk deel van de vervolgaanvragers uit landen komt waarvoor een beleidswijziging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst veranderd is of vanwege nieuw beleid). Overigens werd onder de oude wet niet in bezwaar door een ambtelijke commissie of de ACVZ gehoord wanneer het bezwaarschrift geen schorsende werking had.

Beschikbare tijd voor rechtsbijstand in de AC-procedure

In het deelrapport komt naar voren dat de meeste respondenten van mening zijn dat rechtsbijstand bij «niet-flinterdunne» zaken in het AC te weinig tijd heeft om een goed gemotiveerde zienswijze in te dienen.

Reactie

Op grond van artikel 3 117 lid 2 Vb 2000 hebben de asielzoeker en rechtsbijstand drie uur voor het bespreken van het rapport van nader gehoor, het weergeven van correcties en aanvullingen en het weergeven van een zienswijze op de voorgenomen afwijzing.

In dit kader verwijs ik naar mijn brief van 18 juni 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 19 637, nr. 826) waarin ik heb uiteengezet dat ik geen aanleiding zie voor de conclusie dat de termijn van drie uur onvoldoende is.

Het «flinterdun-criterium» dat de onderzoekers in de stelling hebben gebruikt, dateert uit de begintijd van de AC-procedure en was onder de oude wet al enige tijd niet meer van toepassing. Reeds hierom kan het criterium niet gebruikt worden voor welke conclusie dan ook ten aanzien van de huidige AC-procedure.

Verder merk ik het volgende op. In AC Ter Apel is de planning van SRA en IND volledig afgestemd. Er wordt gewerkt met een blokkenmodel. Daarbij krijgt SRA blokken van tijd voor de voorbereiding op het nader gehoor respectievelijk de bespreking van het nader gehoor/het weergeven van een zienswijze. De 48 procedures worden volgens een vooraf overeengekomen patroon en verdeling aan de diverse ketenpartners toebedeeld, zodat de planning van de IND en SRA met betrekkelijk veel zekerheid kunnen voorspellen welke ketenpartner op welk moment het dossier ter behandeling krijgt. Dit komt de efficiënte inzet van medewerkers, tolken

en rechtsbijstand ten goede alsmede de beschikbaarheid van kwalitatief goede rechtsbijstand.

Het eerste gehoor wordt op het 15e uur bij de SRA aangeleverd. De SRA heeft vervolgens tot het 25e uur de mogelijkheid om de voorbereiding in te plannen, af te ronden en een zwaarwegend advies in te dienen. De IND streeft er naar om het voornemen op het 38e procesuur bij SRA aan te leveren. SRA heeft vervolgens tot het 46e procesuur om de nabespreking af te melden en een zienswijze in te dienen. De beschikking wordt normaliter uitgereikt tussen het 46e en 48e uur. Als SRA haar werkzaamheden eerder heeft afgerond, kan de uitreiking van de beschikking eerder plaatsvinden. Indien nodig heeft SRA dus meer tijd voor de voorbereiding en nabespreking dan de uren die in het Vb staan. Er wordt gewerkt aan een aangepast blokkenmodel voor AC Schiphol, dat zal zijn afgestemd op de onvoorzienbare instroom op AC Schiphol. De SRA en IND zien hiertoe goede mogelijkheden.

In de kabinetsreactie op de aanbeveling van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 is, in het kader van de mogelijke maatregelen met betrekking tot de asielprocedure, aangegeven dat in de praktijk feitelijk vaak meer tijd beschikbaar is dan de termijn van drie uur in het Vb en dat er aan kan worden gedacht om over te gaan tot formalisering van een ruimere termijn.

Verkorting van de procedure

Voor wat betreft de verkorting van de procedure melden de onderzoekers dat uit het deelrapport doorlooptijden blijkt dat de AC-procedure plus de eventuele beroep- en hoger beroepsprocedures die daarop volgen onder de Vw 2000 bijna altijd binnen een half jaar na de datum van de asielaanvraag zijn afgerond. Overigens verliep deze procedure ook onder de oude wet snel. Voor wat betreft de normale procedure merkt het deelrapport op dat vrijwel alle respondenten inschatten dat het eerste deel van de asielprocedure, tot en met de IND-beslissing is verkort. Dit is een voordeel van de huidige IND-beslissing ten opzichte van de vroegere IND-beslissing op bezwaar. Uit het deelrapport doorlooptijden blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd zonder nader onderzoek of besluitmoratorium in de normale asielprocedure 137 dagen is. Dat is minder dan de wettelijke beslistermijn van zes maanden. Dit betekent overigens niet dat de situatie voor wat betreft de doorlooptijden al optimaal is. Verdere optimalisering kan wel plaatsvinden binnen het kader van de Vw 2000.

Verlenging individuele beslistermijn

De beslistermijn van zes maanden op een asielaanvraag kan ten hoogste zes maanden worden verlengd indien voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden nodig is.

Uit het deelrapport blijkt dat niet bekend is in hoeveel gevallen sprake is geweest van een officiële verlenging van de beslistermijn en wat de duur van de verlenging is geweest. Wel wordt geconcludeerd dat nader onderzoek en waarschijnlijk dus ook verlenging van de individuele beslistermijn op grond daarvan in de praktijk bij een klein deel van de asielverzoeken voorkomt. Het instrument wordt derhalve in beperkte mate gebruikt. Volgens de rapportage «kwaliteit asielbeslissingen» vindt tijdens de verlenging inderdaad nader onderzoek plaats, waarvan de uitkomsten van nut zijn voor de beslissing.

De onderzoekers noemen als knelpunt dat de beslistermijn van zes maanden in de normale asielprocedure nog blijkt te worden overschreden, zowel in situaties waarin de beslistermijn officieel wordt verlengd als in situaties waarin van een dergelijke verlenging geen sprake is. Zij wijzen er op dat de verklaring voor de overschrijdingen van de beslistermijn mogelijk ligt in de vele reorganisaties en taakuitbreidingen die de IND de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Overigens verwijst ik

naar hetgeen ik hierboven bij verkorting van de procedure en in de reactie op het rapport «Zorgvuldigheid van asielbeslissingen» over verlenging van de beslistermijn heb vermeld.

Besluitmoratorium

Het besluitmoratorium houdt in dat de beslistermijn van zes maanden op een asielaanvraag met maximaal een jaar kan worden verlengd vanwege de situatie in het land van herkomst (korte periode van onzekerheid, onveilige situatie van korte duur) dan wel vanwege een massale instroom. In het eerste geval kan nog geen vergunning worden verleend maar is het ook niet wenselijk betrokkene terug te sturen en in het tweede geval zou weliswaar tot het verlenen van een vergunning kunnen worden overgegaan, maar zou deze vermoedelijk al na korte tijd moeten worden ingetrokken. In het derde geval gaat het, anders dan de beide andere gronden, om een organisatorische belemmering bij de behandeling van asielaanvragen, veroorzaakt door een onvoorziene massale instroom.

Reactie

Uit het deelrapport komen als positieve punten naar voren dat het besluitmoratorium, in tegenstelling tot het oude «uitstel-van-vertrek»-beleid, een wettelijke basis heeft en de toegenomen duidelijkheid over de (verlengde) beslistermijn (waar vroeger «gewoon» niet beslist werd). Als nadeel wordt ervaren de langdurige onzekerheid voor asielzoekers die onder een besluitmoratorium vallen. In reactie hierop wijs ik op de toegenomen duidelijkheid nu het besluitmoratorium een wettelijke basis heeft en in de wet een maximale duur van het besluitmoratorium is opgenomen. Bovendien is het, zoals ook uit het deelrapport naar voren komt, in een naar verwachting tijdelijk onveilige situatie beter om de beslissing op het asielverzoek uit te stellen dan om het asielverzoek in te willigen en de vergunning snel daarna weer in te trekken.

Uit het deelrapport blijkt dat rechtsbijstand en VWN hebben aangegeven dat het onderscheid tussen een besluitmoratorium en het verlenen van een vergunning op grond van een categoriaal beschermingsbeleid, waarvoor in de praktijk vergelijkbare gronden gelden, moeilijk uit te leggen is. Er is een wezenlijk verschil tussen het tijdelijk niet beslissen op grond van een besluitmoratorium en het verlenen van een vergunning op grond van een categoriaal beschermingsbeleid. De reden waarom de grond in artikel 43, aanhef, onder a niet kan worden ondervangen door het verlenen van een vergunning, ligt in de grond zelf besloten. Er is een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden toegewezen. Het verlenen van een vergunning zonder dat er een grond voor verlening (bekend) is, is uiteraard niet wenselijk. In geval van artikel 43, aanhef, onder b zou – zoals uit de tekst van de wet zelf blijkt – de aanvraag kunnen worden toegewezen, maar is naar verwachting de situatie op grond waarvan de aanvraag kan worden toegewezen van korte duur. Het bezit van een vergunning zou dan van even korte duur zijn. Als de situatie in het land van herkomst naar verwachting snel verbetert, zou de vergunning worden ingetrokken omdat de grond voor de verlening is komen te vervallen. Een besluitmoratorium in dit soort gevallen voorkomt veel administratieve handelingen en procedures. En er hoeft niet een vergunning te worden verleend die binnen korte tijd daarna weer moet worden ingetrokken. Uit het deelrapport blijkt dat ook de meeste respondenten het eens zijn met de stelling dat het in een vermoedelijk tijdelijk onveilige situatie beter is om de beslissing op het asielverzoek uit te stellen dan om het asielverzoek in te willigen en dit snel daarna weer in te trekken.

Het moratorium dient er – in tegenstelling tot een categoriaal beschermingsbeleid – toe om een oordeel te vormen over de gehele situatie in

het land van herkomst c.q. een verwachte snelle verbetering in het land van herkomst af te wachten. In de aard van de gronden van een besluitmoratorium ligt een zekere tijdelijkheid besloten, welke ook is terug te zien in de wettelijke termijnen.

In het deelrapport wordt er ook op gewezen dat, gelet op de maximale wettelijke termijn van een besluitmoratorium, alsnog beslist wordt als de verlengde beslistermijn is verstreken, ook al is de situatie in het land van herkomst nog steeds onduidelijk. Dit kan ertoe leiden dat de ene asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt terwijl de andere asielzoeker uit hetzelfde land deze (nog) niet krijgt.

Het instellen van een besluitmoratorium betekent dat de beslistermijn voor de individuele aanvraag van een asielzoeker die valt binnen de groep waarvoor het moratorium is ingesteld, met ten hoogste een jaar kan worden verlengd. Dat kan er inderdaad toe leiden dat de ene asielzoeker voor wie de verlengde beslistermijn is verstreken een vergunning krijgt als de situatie in het land van herkomst nog steeds onduidelijk is, terwijl de andere asielzoeker voor wie de beslistermijn nog niet is verstreken deze vergunning (nog) niet krijgt. Het gaat hier om verschillende gevallen. Overigens zal ook ten aanzien van laatstgenoemde asielzoeker worden beoordeeld of hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als de situatie in het land van herkomst nog steeds onduidelijk is op het moment dat de verlengde beslistermijn in zijn zaak verstrijkt. En kan de vergunning van eerstgenoemde asielzoeker worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert waardoor de grond aan de vergunning komt te ontvallen.

De onderzoekers merken op dat door de meeste respondenten negatief wordt gewaardeerd dat gedurende een besluitmoratorium geen verblijfsvergunning op grond van het traumatabeleid wordt verleend. Daarbij is opgemerkt dat de situatie in het land van herkomst op de verlening van zo'n vergunning geen enkele invloed heeft.

Ten aanzien hiervan merk ik op dat het inderdaad zo is dat gedurende een besluitmoratorium geen vergunning op grond van het traumatabeleid wordt verleend. Dat vloeit voort uit de vaste volgorde waarin het asielverhaal aan de toelatingsgronden in artikel 29 Vw 2000 wordt getoetst. Door de onzekere situatie kan niet worden beoordeeld of die toelatingsgronden van toepassing zijn. Dat geldt ook voor de toelating op grond van het traumatabeleid. Het gestelde trauma wordt beoordeeld in het kader van het totale asielrelaas. Het is derhalve niet juist dat de situatie in het land van herkomst op deze vergunning geen enkele invloed heeft.

Meeromvattende beschikking

De meeromvattende beschikking houdt in dat uit de afwijzende beschikking tevens een aantal andere, daaraan van rechtswege verbonden gevolgen voortvloeien. Deze gevolgen zijn dat betrokkene niet langer rechtmatig verblijft in Nederland, dat de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten, de beëindiging van verstrekkingen, de mogelijkheid tot ontruiming en de bevoegdheid tot binnentreden teneinde de vreemdeling uit te zetten. Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen.

Reactie

De onderzoekers concluderen dat de meeste respondenten de indruk hebben dat de verwachting dat de meeromvattende beschikking (en de standaardvertrektermijn) in de praktijk tot minder procedures zou leiden is uitgekomen. Uit het onderzoek blijken ook de voordelen van stroomlijning van de procedure en toegenomen duidelijkheid voor alle partijen.

De onderzoekers concluderen ook dat de meeromvattende beschikking nog niet alle wegen heeft afgesloten om apart te procederen tegen beëindiging van de opvang dan wel tegen de uitzetting uit Nederland. Hierover merk ik op dat dit is onderkend tijdens de totstandkoming van de Vw 2000. Een afzonderlijke, hernieuwde beoordeling van de handeling die voortvloeit uit het besluit kan uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk zijn indien het bezwaar of beroep betrekking heeft op de wijze waarop van de bevoegdheid tot uitzetting gebruik is gemaakt. Ook is denkbaar dat er bij wijze van uitzondering door tijdsverloop opnieuw een oordeel nodig is over bijvoorbeeld de uitzetbaarheid van de vreemdeling vanwege een relevante wijziging in de omstandigheden (MvT, Handelingen II, vergaderjaar 1998–1999, 26 732, nr. 3, blz. 36). Deze mogelijkheid wil ik ook niet uitsluiten.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de rechterlijke toetsing van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking door de Afdeling anders is ingevuld dan de regering voor ogen lijkt te hebben gestaan: in tegenstelling tot hetgeen de parlementaire geschiedenis suggereert, maar in aansluiting bij de wettekst, stelt de Afdeling dat de rechtsgevolgen niet los van de toelatingsbeslissing mogen worden beoordeeld.

De opvatting van de onderzoekers dat er een discrepantie is tussen de parlementaire geschiedenis enerzijds en de wettekst en de Afdelingsjurisprudentie anderzijds, deel ik niet. Volgens de onderzoekers suggereert de parlementaire geschiedenis dat het de bedoeling was dat de rechter de rechtsgevolgen ook los van de toelatingsbeslissing zou kunnen beoordelen. Hierbij verwijzen zij naar de Nota n.a.v. het verslag (Handelingen II, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 7, blz. 59) waar gesteld wordt «dat uit de systematiek van de meeromvattende beschikking volgt dat de rechter in de beoordeling van de beschikking de vraag moet betrekken of de uit de beschikking voortvloeiende rechtsgevolgen rechtens aanvaardbaar zijn.» De wetgever heeft met het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogd het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen. De wetgever heeft daarbij bijvoorbeeld de beslissing tot uitzetting niet bedoeld als zelfstandig (deel)besluit binnen de meeromvattende beschikking maar als rechtsgevolg dat van rechtswege aan de afwijzende beschikking gekoppeld is. Uit de genoemde passage kan worden afgeleid dat de wetgever heeft bedoeld dat de rechter de rechtsgevolgen in de beoordeling van de afwijzende beschikking moet betrekken, maar niet dat het de bedoeling was dat de rechter de rechtsgevolgen los van de toelatingsbeslissing zou kunnen beoordelen.

Het deelrapport wijst er, met betrekking tot de situatie dat geen rechtsmiddelen tegen een afwijzing van het beroep zijn ingesteld, op dat volgens het COA de voorzieningen niet direct na het verstrijken van de vertrektermijn kunnen worden beëindigd. De vertrektermijn valt samen met de rechtsmiddelentermijn en de start van het werkproces om de opvangvoorzieningen te beëindigen vindt pas plaats nadat de IND heeft vastgesteld dat er geen rechtsmiddelen zijn aangewend, dus pas na het verstrijken van de vertrektermijn. In de praktijk kost het doorgaans nog een aantal weken voordat die voorzieningen daadwerkelijk kunnen worden beëindigd. Ontruiming op dag 29 na de ingang van de vertrektermijn is dus meestal niet haalbaar. Ten aanzien hiervan merk ik op dat op grond van de Vw 2000 het recht op opvang van rechtswege wordt beëindigd. Als de vreemdeling niet uit eigen beweging vertrekt, is een ontruiming nodig. Om die ontruiming praktisch tot stand te brengen is vaak enige tijd nodig. In sommige gevallen kan ontruiming snel plaatsvinden. In andere gevallen, bijvoorbeeld in gevallen waarin een gemeente niet meewerkt aan de ontruiming, kan meer tijd nodig zijn. Een en ander laat

het uitgangspunt onverlet dat het recht op opvang 28 dagen nadat de aanvraag om toelating definitief is afgewezen van rechtswege eindigt.

Ook wijzen de onderzoekers er op dat de meeromvattende beschikking door een deel van de respondenten wordt ervaren als achteruitgang voor wat betreft de mogelijkheden om iets te doen voor zogenoemde «schrijnende gevallen». Ik deel deze ervaring niet. Ik heb in schrijnende gevallen verblijfsvergunningen verleend en dat doe ik nog steeds. Bovendien is het ontstaan van een schrijnende situatie als gevolg van de beslissing om de vreemdeling niet tot Nederland toe te laten, een element dat de rechter bij de beoordeling van de IND beslissing kan betrekken.

Vertrekmoratorium

Het vertrekmoratorium maakt het mogelijk om de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking op te schorten in gevallen waarin, nadat de asielaanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. De vreemdeling die onder een vertrekmoratorium valt heeft rechtmatig verblijf en recht op opvang. Een vertrekmoratorium duurt maximaal een jaar.

Reactie

De onderzoekers merken op dat de wettelijke basis met duidelijke rechtsgevolgen van het vertrekmoratorium breed gewaardeerd worden. Ook wijzen zij op de onzekerheid die een vertrekmoratorium volgens rechtsbijstandverleners meebrengt voor de betreffende asielzoekers en dat volgens sommige rechtsbijstandverleners een vertrekmoratorium wordt toegepast in situaties waarin volgens hen eigenlijk categoriaal beschermingsbeleid gevoerd zou moeten worden. In reactie hierop wijs ik op de duidelijk vastgelegde maximale duur van een vertrekmoratorium alsmede op hetgeen hierboven is opgemerkt over het verschil tussen het tijdelijk niet beslissen op grond van een besluitmoratorium en het verlenen van een vergunning op grond van een categoriaal beschermingsbeleid. Ook wijs ik op de conclusie van de onderzoekers dat de redenen voor het instellen van een vertrekmoratorium aansluiten bij hetgeen verwacht mocht worden op grond van de wetsgeschiedenis.

Ex-nunc toetsing

Onder de oude wet werd het beroep ex-tunc beoordeeld, dat wil zeggen naar de feiten en omstandigheden zoals die waren op het moment waarop de beslissing in bezwaar werd genomen. Nadien opgekomen feiten en omstandigheden konden bij een dergelijke beoordeling van de rechter geen rol spelen. Dergelijke nieuwe feiten konden voor de vreemdeling aanleiding zijn een nieuwe aanvraag in te dienen. Door de rechter de bevoegdheid te geven recht te doen aan de nieuwe feiten en omstandigheden kan de capacitaire belasting als gevolg van een nieuwe aanvraag deels worden voorkomen. Als er sprake blijkt te zijn van nieuwe feiten en omstandigheden, die alsnog tot verlening van een verblijfsvergunning kunnen leiden, dan kan het indienen van een nieuwe aanvraag daartoe worden voorkomen.

Reactie

In het deelrapport blijkt dat het principe van de ex-nunc toetsing breed wordt onderschreven. De kritiek zich richt op situaties waarin dit in de praktijk niet blijkt te kunnen, hetzij als gevolg van de tekst van artikel 83 Vw 2000 hetzij als gevolg van jurisprudentie van de Raad van State. Het deelrapport werpt de vraag op of de Raad van State in de definitie van nieuwe feiten en omstandigheden niet verder is gegaan dan de regering heeft bedoeld.

De wetgever heeft in artikel 83 Vw 2000 ten aanzien van het beroep op de rechtbank in asielzaken een beperkte ex-nunc toetsing neergelegd. Het uitgangspunt van artikel 83 Vw 2000 is dat de rechtbank rekening houdt met nieuwe feiten en omstandigheden tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Omdat dit verschilt naar gelang van de nieuwe feiten en omstandigheden is het wenselijk om het aan de rechter over te laten om in het concrete geval te beoordelen of de nieuwe feiten en omstandigheden nog kunnen worden meegenomen.

Dat in artikel 83 tevens is neergelegd dat de rechter alleen met die nieuwe feiten en omstandigheden rekening kan houden die voor de beoordeling van de aanvraag om toelating op asielgronden relevant zijn, vloeit voort uit het strikte onderscheid dat de Vw 2000 maakt tussen verblijf op asiel- en reguliere gronden.

Uit de jurisprudentie van de Raad van State volgt dat de vraag of sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden in de zin van artikel 83 Vw 2000 moet worden beantwoord aan de hand van dezelfde criteria als die welke gelden bij de toepassing van artikel 4:6, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hieronder moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die zijn voorgevallen ná het nemen van het besluit; feiten of omstandigheden die zijn voorgevallen vóór het nemen van het besluit maar die niet vóór het nemen van dat besluit konden en derhalve, gelet op artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, behoorden te worden aangevoerd; alsmede bewijsstukken van reeds eerder aangevoerde feiten of omstandigheden die niet vóór het nemen van het besluit konden en derhalve, gelet op artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, behoorden te worden overgelegd.

De wetgever wilde met artikel 83 bewerkstelligen dat nieuwe feiten, voorgevallen ná het bestreden besluit¹, door de rechter zouden kunnen worden meegenomen. In die zin sluit de jurisprudentie van de Afdeling bij die bedoeling aan. Voorts was het de bedoeling van de wetgever dat het onder omstandigheden mogelijk zou blijven ook na het bestreden besluit bestaande (oude) feiten en omstandigheden in te brengen en bewijs te leveren van een eerder ingenomen stelling.² Ook dat is ingevolge de jurisprudentie van de Afdeling mogelijk gebleven. Zie voor de toetsing van nieuwe feiten en omstandigheden ook de brief aan de Tweede Kamer van 20 juli 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 19 637, nr. 845) en het verslag van een schriftelijk overleg d.d. 23 november 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 19 637 nr. 877).

Uit de jurisprudentie van de Raad van State volgt dat de vreemdeling dan wel de minister de nieuwe feiten en omstandigheden moeten inroepen en de rechter dat niet ambtshalve kan doen. De Afdeling verwijst hierbij naar het bepaalde in het derde lid van artikel 83, waarin sprake is van «de ingeroepen feiten en omstandigheden».

Terwijl de parlementaire geschiedenis in andere richting wijst³, wijst de tekst van artikel 83, lid 3, Vw 2000 in de richting van de uitspraak van de Afdeling. Mede gelet op de omstandigheid dat de vreemdeling en diens rechtsbijstandverlener gewoonlijk een beroep zullen doen op voor de vreemdeling gunstige nieuwe feiten en omstandigheden verwacht ik overigens niet dat, indien de rechter ambtshalve nova zou stellen, hiermee veel tweede en volgende asielaanvragen worden voorkomen.

Hoger beroep

In de Vw 2000 is, in tegenstelling tot de oude Vreemdelingenwet, voorzien in hoger beroep in vreemdelingenzaken. Er is gekozen voor een beperkte vorm van hoger beroep ten einde een onaanvaardbare belasting voor het appèlcollege, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en

¹ Zie de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 7, blz. 64) waaruit blijkt dat te denken valt aan «een opgelaaide burgeroorlog of juist een getekend vredesverdrag, nadat de aanvraag is afgewezen en daartegen reeds beroep was ingesteld.»

² Zie de Nota naar aanleiding van het verslag, blz. 219: «De vraag of bestaande feiten eerder in de procedure gebracht hadden kunnen of moeten worden is niet nieuw. Deze vraag speelt namelijk evenzeer onder de huidige ex tunc beoordeling van het beroep. Deze jurisprudentie blijft van belang.» Zie ook de Nota naar aanleiding van het verslag, blz. 64: «Wij onderschrijven, met de leden van de VVD-fractie, het standpunt dat het nader gehoor uitgangspunt voor de beoordeling van de aanvraag moet blijven. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De leden van de VVD-fractie wijzen op de bestaande mogelijkheid om tot laat in de procedure bestaande (oude) feiten en omstandigheden in te brengen die het asielrelaas staven. Deze leden hebben het oog op de ex-tunc beoordeling van het beroep. Deze mogelijkheid alsmede de daarop gebaseerde jurisprudentie onder invloed van de uit de refoulementverboden voortvloeiende restricties blijven ongewijzigd.»

³ In de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 732, nr. 7, blz. 65) is vermeld: «indien de vreemdeling of de minister nova stellen, dan wel indien de rechtbank ambtshalve nova vermoedt (...)».

een onaanvaardbare verlenging van de procedure te voorkomen. Deze beperking is niet primair gezocht in het soort zaken waarin hoger beroep openstaat (met enkele uitzonderingen staat in alle zaken op grond van de Vreemdelingenwet 2000 hoger beroep open), maar in een procedure die afwijkt van het algemene bestuursprocesrecht.

Reactie

De onderzoekers constateren dat de aantallen verwachte beroepen bij lange na niet gehaald worden. Volgens de onderzoekers wordt dit mogelijk verklaard door het feit dat de asielzoeker de zaak in hoger beroep meestal verliest.

In dit verband wijs ik er op dat de IND terughoudend is met het instellen van hoger beroep. Het terughoudend instellen van hoger beroep door de IND verklaart mogelijk ook dat het appèl van de minister veel vaker gegrond werd verklaard dan het appèl van de asielzoeker. Hierbij is mogelijk ook van belang de opmerking van de onderzoekers dat volgens een rechter de gemachtigden van de minister beter dan de rechtsbijstand zijn doordrongen van de eisen die de Afdeling stelt aan de motivering van hun (hoger) beroeps/verweerschriften en dat een aantal rechters signaleert dat de IND in haar motivering vaak verwijst naar Afdelingsjurisprudentie.

Uit het deelrapport blijkt dat de meerderheid van de respondenten de stelling onderschrijft dat de uitspraken van de Afdeling niet altijd uitgebreid zijn gemotiveerd, hetgeen afbreuk doet aan de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Ik wijs er in de eerste plaats op dat uit het deelrapport blijkt dat de Afdeling haar uitspraken in de loop der tijd steeds uitgebreider is gaan motiveren. Bovendien blijkt uit het deelrapport dat het bevorderen van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling volgens veel respondenten uit diverse organisaties behaald wordt en dat verschillende informanten de duidelijkheid die de Afdeling op verschillende terreinen heeft geschapen als positief punt noemen.

Daarnaast verdient vermelding dat waar de rechtseenheid en rechtsontwikkeling dat behoeft, de Afdeling wel degelijk uitgebreid motiveert. Hierbij moet ook bedacht worden dat, in gevallen waarin het beroep ongegrond wordt verklaard en de uitspraak van de rechtbank in stand blijft, die uitspraak al door de rechtbank is gemotiveerd.

Uit het deelrapport komt naar voren dat diverse respondenten menen dat de jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot de marginale toetsing – in vergelijking met de situatie onder de oude wet – heeft geleid tot een vermindering van de rechtsbescherming van de asielzoeker. Het betreft de jurisprudentie dat de rechter de beoordeling door de IND van de geloofwaardigheid van het asielverhaal terughoudend moet toetsen. De maatstaf hierbij is de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat minister niet in redelijkheid tot zijn oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas kon komen. Ter zake hiervan merk ik het volgende op.

Onder de oude Vreemdelingenwet toetste de rechter de geloofwaardigheid van het asielverhaal «vol». Dat wil zeggen dat de rechter zijn oordeel omtrent de geloofwaardigheid van het asielverhaal in de plaats stelde van dat van het bestuur. Uit de jurisprudentie van de Afdeling komt naar voren dat voormelde toetsing tot de primaire verantwoordelijkheid van de minister behoort. De reden is dat de minister «de geloofwaardigheid van het asielrelaas beoordeelt op basis van uitvoerige gehoren en van vergelijking van het relaas met al datgene, wat hij over de situatie in het land van herkomst weet uit ambtsberichten en andere objectieve bronnen en wat hij eerder heeft onderzocht en overwogen naar aanleiding van de gehoren van andere vreemdelingen in een vergelijkbare situatie. Dit overzicht stelt hem in staat die beoordeling vergelijkenderwijs en aldus geob-

jectiveerd te verrichten. De rechter is niet in staat de geloofwaardigheid op vergelijkbare wijze te beoordelen.»¹

In het deelrapport wordt gesteld dat de marginale toetsing niet noodzakelijkerwijs uit de Vw 2000 of de wetsgeschiedenis volgt, maar een keuze van de Afdeling is. Ik ben van mening dat de jurisprudentie van de Afdeling recht doet aan het bijzondere karakter van het asielrecht. Wat betreft de vaststelling van de feiten doet zich in het asielrecht de bijzondere omstandigheid voor dat daar vaak een stellige feitenvaststelling niet tot de mogelijkheden behoort, bij gebrek aan documenten ter onderbouwing van het asielrelaas en vaak ook van de nationaliteit en identiteit. Veeleer gaat het dan om een geloofwaardigheidsoordeel waarbij zowel het bestuur als de rechtspraak als uitgangspunt hanteert dat de asielzoeker op zijn woord wordt geloofd, tenzij hij afbreuk heeft gedaan aan zijn geloofwaardigheid. Het bestuur verricht deze beoordeling op basis van langdurige interviews met de asielzoeker. Het ziet – anders dan de rechter – alle zaken en beschikt daardoor over de ervaring en het overzicht om in soortgelijke gevallen de samenhang in de beoordeling en de rechtsgelijkheid te waarborgen. De rechter kan deze beoordeling toetsen en doet dat ook, maar hij kan haar niet van het bestuur overnemen.²

Ik zie niet waarom de rechtsbescherming die de Vw 2000 biedt, niet effectief zou zijn.³ De omstandigheid dat de Vw 2000 meer dan de oude wet in lijn is met de traditionele verhouding tussen bestuur en rechter en het beginsel dat de rechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten, betekent geenszins dat overheidshandelen aan het rechterlijk toezicht wordt onttrokken en betekent ook allerminst dat de rechtsbescherming niet effectief is. De geloofwaardigheid van de feiten dient marginaal te worden getoetst. De kwalificatie van die feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM wordt door de rechter vol getoetst.

De omstandigheid dat de rechter het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas terughoudend toetst, benadrukt de verantwoordelijkheid die de IND heeft voor een zorgvuldig onderzoek. Er is geen aanwijzing om te veronderstellen dat de IND deze zorgvuldigheidsverplichting niet vervult.⁴ Uit het deelrapport komt naar voren dat de rechtsbijstand niet positief waardeert dat de verantwoordelijkheid voor asielbeslissingen weer nadrukkelijker bij het bestuur is komen te liggen omdat de IND belang heeft bij een streng toelatingsbeleid. Ter zake merk ik op dat niet valt in te zien waarom de IND belang zou hebben bij een streng toelatingsbeleid. De IND voert het in samenspraak met de Tweede Kamer vastgestelde vreemdelingenbeleid uit.

De ACVZ heeft in haar advies van 20 februari 2004 «Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure» gesteld dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State terecht stelt dat de rechter niet geëquipeerd is en niet in de positie is om de beslissing omtrent de aanspraak op verblijf integraal zelf te nemen. Maar dat betekent aldus de ACVZ nog niet dat het systeem van de Vw 2000 meebrengt dat een (vrijwel volledig) marginale toetsing dient te worden uitgevoerd. Van een vrijwel volledig marginale toetsing die voortvloeit uit het systeem van de Vw 2000 is blijkens het bovenstaande echter geen sprake.

In het deelrapport wordt vermeld dat enkele rechters in het onderzoek kritiek hebben geuit op de keuze van de Afdeling als hoger beroepsinstantie. Zij menen dat de Afdeling daarvoor niet de aangewezen instantie is, omdat zij niet behoort tot de rechterlijke macht, maar een orgaan is dat (te) veel banden heeft met het bestuur. In dit verband verwijs ik kortheidshalve naar de brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 april 2004 met betrekking tot de toekomstige structuur van de Raad van State.⁵ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de

¹ ABRvS 27 januari 2003, JV 2003/103.

² Zie het antwoord op de vragen van het lid Halsema (GroenLinks) over de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State (Aanhangsel Handelingen II nr. 586).

³ Overigens is artikel 6 EVRM volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de mens niet van toepassing op geschillen over de toelating van vreemdelingen (EHRM 5 oktober 2000, JV 2001/264).

⁴ Zie het antwoord op de vragen van het lid Vos (GroenLinks) over de mogelijke implicaties van de Vreemdelingenwet 2000 voor de communicatie met asielzoekers (Aanhangsel Handelingen II nr. 766, vergaderjaar 2003/04).

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7.

herstructurering van de Raad van State is inmiddels naar de Tweede Kamer gezonden.¹

Volgtijdelijk statusstelsel met standaard voorzieningenpakket

Het volgtijdelijk statusstelsel is een stelsel van verblijfsvergunningen waarin achtereenvolgens een vergunning voor bepaalde tijd en na verloop van bepaalde periode een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd. Deze periode was gesteld op drie jaar en is bij wet van 24 juni 2004, in werking getreden op 1 september 2004, gesteld op vijf jaar. Omdat in eerste instantie maar één soort vergunning verblijfsvergunning kan worden verkregen wordt het doorprocederen voor een sterkere status voorkomen. Ten einde te voorkomen dat wordt doorgeprocedeerd voor een beter voorzieningenpakket, is het voorzieningenpakket, ongeacht de grond waarop de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend, steeds hetzelfde. De rechten en voorzieningen liggen op het niveau waar de verdragsvluchteling recht op heeft.

Reactie

In het deelrapport wordt geconcludeerd dat het volgtijdelijk statusstelsel onderdeel is geworden van de asielpraktijk conform de bedoelingen van de wetgever.

In het rapport wordt vermeld dat, volgens de geïnterviewde managers/ beleidsmedewerkers van de IND, de IND-Procesvertegenwoordiging, de Landsadvocaat, de SRA's en de advocatuur het wegvallen van de mogelijkheden om door te procederen vanaf begin 2003 heeft geleid tot een vermindering van de werklust bij de organisaties. Vanuit de SRA en VWN is waardering uitgesproken voor het standaardvoorzieningenpakket.

In het deelrapport wordt verwezen naar een noot bij een uitspraak van de Afdeling waarin wordt gewezen op de nadeliger bewijspositie waarin de vreemdeling komt te verkeren naarmate er meer tijd verstrijkt. Ik deel dit niet. Dit aspect is in de parlementaire geschiedenis aan de orde geweest. Het dossier bevat alle relevante gegevens. Uit de beslissing blijkt op welke grond de verblijfsvergunning is verleend. Na het verlenen van de vergunning kunnen nog allerlei relevante zaken aan het dossier worden toegevoegd. Indien de vreemdeling van mening is dat de verblijfsvergunning niet op de juiste grond is verleend kan hij of zij de relevante zaken aan het dossier toevoegen. Hij hoeft daarmee niet te wachten tot de eventuele intrekking van de vergunning. Indien de vreemdeling zaken aan het dossier heeft toegevoegd kunnen deze op het moment dat een en ander rechtens relevant is, nl. op het moment dat wordt overwogen de vergunning in te trekken, worden betrokken bij de beslissing.

In het deelrapport wordt er op gewezen dat er bij VWN en de rechtsbijstand kritiek bestaat op het niet kenbaar maken van de motivering van de afwijzing op de andere gronden dan de inwilligingsgrond. De reden waarom deze motivering niet kenbaar wordt gemaakt vloeit voort uit het feit dat de asielaanvraag wordt ingewilligd.

Standaard schorsende werking beroep

Het beroep op de rechtbank heeft schorsende werking uit kracht van de wet. Daarmee is beoogd de werklust van de rechterlijke macht te verminderen. Het verzoek om een voorlopige voorziening met als doel het beroep in Nederland te mogen afwachten is niet meer nodig. De wet maakt op de schorsende werking van het beroep een aantal uitzonderingen, waaronder het beroep tegen beslissingen die in de AC-procedure zijn genomen.

In het deelrapport wordt geconcludeerd dat de standaard schorsende werking van het beroep onderdeel is geworden van de asielpraktijk conform de bedoelingen van de wetgever en dat dit instrument ook als

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 2.

weinig ingrijpend wordt ervaren. VWN en rechtsbijstand waarderen de standaard schorsende werking van het beroep tegen beslissingen in de normale asielprocedure.

Beleidsreactie op het rapport «Zorgvuldigheid van asielbeslissingen; Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet»

Inleiding

Het rapport «Zorgvuldigheid van asielbeslissingen; Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet» beschrijft de invloed van twee nieuwe wettelijke instrumenten in de Vw 2000, de voornemen-procedure en de individuele verlenging van de beslistermijn, op de kwaliteit van asielbeslissingen.

Over de belangrijkste onderzoeksvragen concluderen de onderzoekers:

- Wanneer geen zienswijze wordt ingediend is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende beschikking Vw 2000 dus gelijk aan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.
- Wanneer een zienswijze wordt ingediend is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende asielbeschikking Vw 2000 daardoor groter dan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.
- De inhoudelijke zorgvuldigheid van de beschikking Vw 2000 is groter dan die van de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994.
- Het instrument van de individuele verlenging verhoogt in die zin de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst echter beperkt.

Deze conclusies zijn gezien de achtergrond en de doelstellingen van de Vw 2000 positief te noemen. Daarbij doen de onderzoekers een aantal constatering die inhoudelijk een reactie verdienen die hieronder is weergegeven. Daaraan voorafgaand bestaat er echter aanleiding enkele opmerkingen te maken over de gekozen onderzoeksmethode.

Onderzoeksmethode

De onderzoekers hebben het begrip «kwaliteit», zo stelt het rapport, geoperationaliseerd in termen van procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid.

Met procedurele zorgvuldigheid bedoelen de onderzoekers of er wordt voldaan aan de (vorm-)voorschriften uit de wet en lagere regelgeving. Daarnaast is gekeken of de vreemdeling gebruik maakt van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie.

Dat de onderzoekers deze laatste vraag betrekken bij de beoordeling van de (procedurele) zorgvuldigheid bevreemdt enigszins. Of de vreemdeling gebruik maakt van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie ligt immers grotendeels binnen de invloedssfeer van de vreemdeling zelf. Daarmee lijken de onderzoekers de zorgvuldigheid van de asielprocedure deels buiten de invloedssfeer van het bestuursorgaan te plaatsen, hetgeen in elk geval vanuit juridisch perspectief een vreemd beeld oproept.

Een ander aspect dat bevreemdt, is de keuze van de onderzoekers om het rechterlijk oordeel niet te betrekken bij het onderzoek. Indien de IND een beslissing neemt die inhoudelijk of procedureel niet zorgvuldig is, zal dat bij de rechtbank leiden tot vernietiging van de genomen beslissing.

Slechts in het geval de rechtbank meent dat de asielzoeker niet in zijn belangen is geschaad door de onzorgvuldigheid, zal de rechtbank de rechtsgevolgen van de beslissing in stand kunnen houden. Hoewel een deel van de asielbeslissing terughoudend wordt getoetst door de rechtbank is juist de zorgvuldigheid een element dat binnen de «volle» toets valt. Analyse van de rechterlijke toetsing was derhalve een goed instrument geweest om te gebruiken voor het onderzoek.

In plaats daarvan hebben de onderzoekers naast de dossieranalyse gekozen voor de beleidsgerichte Delpi-methode. Daarbij zijn aan 26 ervaren informanten uit verschillende organisaties in het asielveld schriftelijke vragenlijsten voorgelegd. In hoeverre de op deze wijze verkregen informatie een objectief beeld kan geven over de zorgvuldigheid is niet duidelijk.

Reactie op de inhoud van het rapport

Afgezien van deze kanttekeningen bij de onderzoeksmethode, komen de onderzoekers tot een aantal constatering die hieronder van een inhoudelijke reactie worden voorzien. De betreffende punten zullen worden behandeld in de volgorde die de onderzoekers hebben aangehouden in de samenvatting van hun onderzoek.

Informatieverzameling door de IND

In een zeer klein deel van de AC-zaken, zo concluderen de onderzoekers, wordt het eerste gehoor niet gehouden in aanwezigheid van een tolk. De onderzoekers menen dat daarmee de procedurele zorgvuldigheid wordt bedreigd. Het is inderdaad juist dat een enkele keer wordt gewerkt met een telefonische tolk ten behoeve van het eerste gehoor. Dit kan voorkomen als niet tijdig een tolk aanwezig kan zijn en het gezien de termijnen toch aangewezen is om een aanvang met het eerste gehoor te nemen. Er bestaat evenwel geen aanleiding om te veronderstellen dat de procedurele zorgvuldigheid hierdoor gevaar loopt. Horen met behulp van een telefonische tolk leidt niet tot onzorgvuldigheden in de vertaling. Daarnaast ziet het eerste gehoor niet op de asielmotieven, maar op de identiteit en reisroute. Eventuele vergissingen of fouten kunnen voorts nog tijdens het nader gehoor worden rechtgezet. Bij het afnemen van het nader gehoor worden in alle gevallen de gegevens uit het eerste gehoor nog nagelopen en voorgelegd aan de asielzoeker.

Dat het houden van een eerste of nader gehoor in de taal van eerste voorkeur niet altijd mogelijk blijkt doet volgens de onderzoekers afbreuk aan de procedurele zorgvuldigheid in de betreffende zaken.

Bij deze stelling kan de volgende kanttekening worden geplaatst. De IND zal steeds proberen gehoren te laten plaatsvinden in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker. Dat blijkt echter niet in 100% van de gevallen mogelijk. Met name bij Afrikaanse asielzoekers kan het voorkomen dat de taal van eerste voorkeur een Afrikaanse (regionale) stamtaal is waarvoor in het geheel geen tolk beschikbaar is. In die gevallen wordt op grond van linguïstische expertise vastgesteld of er voor personen uit het betreffende land/gebied een taal bekend is waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat de asielzoeker deze taal voldoende machtig is. Dit kan bijvoorbeeld een taal zijn die in een groter gebied dan het gebied van de stam als voertaal geldt ter zake handel tussen verschillende bevolkingsgroepen. Indien hiervan sprake is zal de asielzoeker gehoord worden in de taal waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij deze spreekt. Vervolgens zal tijdens het gehoor worden beoordeeld of de tolk en de asielzoeker op een zodanige wijze kunnen communiceren dat een zorgvuldig gehoor plaats kan hebben.

Dat het in voorkomende gevallen zo kan zijn dat het gehoor niet plaatsvindt in de taal van eerste voorkeur leidt gezien deze praktijk derhalve niet tot een onzorgvuldig tot stand gekomen rapport van gehoor. Daarnaast wordt bij het einde van het gehoor altijd gevraagd of betrokkene de tolk goed heeft begrepen.

De onderzoekers geven aan dat in het geval de gehoorambtenaar en tolk niet van hetzelfde geslacht als de asielzoeker zijn, de procedurele zorgvuldigheid van vooral het nader gehoor mogelijk bedreigd wordt. Hierin

kunnen de onderzoekers niet worden gevolgd. Ten eerste wordt deze veronderstelling niet onderbouwd. Ten tweede strookt deze veronderstelling niet met de uitvoeringspraktijk. Bij het eerste gehoor, dat ziet op de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, wordt aan de asielzoeker gevraagd of deze een voorkeur heeft waar het gaat om het geslacht van de gehoorambtenaar en tolk. Indien de asielzoeker aangeeft een voorkeur te hebben neemt de IND een inspanningsverplichting aan hieraan te voldoen. Bij het plannen van het nader gehoor, waarbij naar de asielmotieven van de asielzoeker wordt gevraagd, zal met deze wens van de asielzoeker rekening gehouden worden. In uitzonderingsgevallen zal de IND daaraan niet kunnen voldoen; bijvoorbeeld wanneer van een bepaalde taal slechts tolken van één geslacht beschikbaar zijn. Wanneer de asielzoeker geen voorkeur aangeeft, speelt bij de planning het geslacht geen rol. Er bestaat gezien deze handelwijze dan ook geen aanleiding de onderzoekers te volgen in hun stelling dat de bestaande praktijk mogelijk de zorgvuldigheid bedreigt.

De constatering van de onderzoekers dat in de AC-procedure nauwelijks aanvullende gehoren worden gehouden, is inherent aan het karakter van de AC-procedure. De AC-procedure leent zich slechts voor die asielaanvragen waarop, gezien de aard en inhoud, op zorgvuldige wijze binnen 48 procedures zonder tijdrovend onderzoek kan worden beslist. Indien tijdens de AC-procedure, na het nader gehoor, blijkt dat een aanvullend gehoor nodig is voor een zorgvuldige behandeling zal het aanvullend gehoor en de daaropvolgende beoordeling van de aanvraag in veel gevallen niet meer binnen de gegeven 48 procedures kunnen worden afgerond. De betreffende aanvragen zullen dan ook worden doorverwezen voor behandeling naar de normale procedure. Aan de constatering dat in de AC-procedure nauwelijks aanvullende gehoren worden gehouden kunnen dan ook geen kwalificaties worden verbonden inzake de zorgvuldigheid van de procedure.

Informatieverstrekking door de asielzoeker

Gedurende de AC-procedure worden blijkens het rapport slechts sporadisch documenten in gebracht. Dit zou volgens de onderzoekers waarschijnlijk gelegen zijn in de korte duur van de procedure. Deze gevolgtrekking van de onderzoekers strookt echter niet met de constatering in het rapport dat ook in de normale procedure in de selectie van de onderzoekers geen documenten zijn overgelegd. Dit wijst er op dat niet de duur van de AC-procedure redengevend is voor het niet inbrengen van documenten tijdens de procedure. Daarnaast bestaat er voor de asielzoeker reeds in de periode dat hij in de TNV verblijft de mogelijkheid om documenten over te laten komen of te laten faxen. De faciliteiten hiertoe zijn in de TNV aanwezig.

In de AC-procedure worden door de asielzoekers in een kleiner aantal gevallen separate correcties en aanvullingen ingediend op het rapport van nader gehoor. Dit, zo geven ook de onderzoekers aan, kan verklaard worden uit de omstandigheid dat de asielzoeker in de AC-procedure op het zelfde moment de zienswijze kan indienen. Voorzover de vreemdeling er voor kiest niet separaat correcties en aanvullingen in te dienen, maar deze te verwerken in de zienswijze naar aanleiding van het voornemen, bestaat er geen aanleiding te veronderstellen dat dit afbreuk doet aan de zorgvuldigheid. Daarnaast ligt deze keuze geheel binnen de invloedssfeer van de asielzoeker zelf.

Wordt er iets met de informatie gedaan?

De onderzoekers constateren dat de (van de asielzoeker of door onderzoek) verkregen informatie niet steeds in het voornemen of de beschikking wordt verwerkt. Een van de redenen is dat nader onderzoek, aldus de

onderzoekers, vaker niet dan wel informatie oplevert die nog niet bekend was. Overigens hebben de onderzoekers niet onderzocht wat de reden is geweest dat de informatie niet is meegenomen. Daarbij stellen zij dat, indien de informatie al bekend was, het voorstelbaar is dat dat daarop niet gereageerd wordt. Als dat niet zo is doet het niet ingaan op de informatie die de asielzoeker heeft ingebracht afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid. Het is spijtig dat de onderzoekers dit punt niet verder hebben onderzocht en daardoor blijven steken in mogelijke oorzaken en conclusies. Voor zover daardoor toch de indruk van onzorgvuldigheid wordt opgeroepen, is het van belang hier te benadrukken dat dit niet verder is onderzocht en niet door feiten wordt gestaafd.

Zorgvuldigheid van de asielbeschikking Vw 2000: normale versus AC-procedure

De onderzoekers constateren dat in de normale asielprocedure meer uitgebreid op het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze wordt gereageerd dan in de AC-procedure. Daaraan verbinden zij de conclusie dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzing in de normale asielprocedure Vw 2000 groter is dan in de AC-procedure Vw 2000. Deze gevolgtrekking van de onderzoekers verdient een belangrijke kanttekening.

De filterfunctie die de AC-procedure heeft, maakt dat de zaken die in de AC-procedure en de normale asielprocedure worden behandeld, niet vergelijkbaar zijn. Onder de zaken die in de AC-procedure worden behandeld bevindt zich een groter percentage zwakke zaken. Bij deze zaken zal het vaker voorkomen dat er geen aanleiding bestaat om op alle aangedragen argumenten te reageren. Wanneer bijvoorbeeld een asielrelaas als ongeloofwaardig wordt aangemerkt, zal een verdere reactie op de inhoudelijke argumenten, veelal achterwege kunnen blijven. Dat niet op alle argumenten wordt gereageerd, leidt op zichzelf derhalve niet tot de conclusie dat de beschikking minder zorgvuldig is. Om tot dit oordeel te kunnen komen zouden de betreffende zaken inhoudelijk beoordeeld moeten worden. Hiervoor blijken de onderzoekers niet te hebben gekozen.

Zorgvuldigheid van de asielbeschikking Vw 2000 versus beschikking in eerste aanleg Vw 1994

Het rapport stelt dat wanneer geen zienswijze wordt ingediend de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende beschikking Vw 2000 gelijk is aan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Vervolgens stelt het rapport dat wanneer een zienswijze wordt ingediend de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende asielbeschikking Vw 2000 daardoor groter is dan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Hoewel begrepen kan worden hoe de onderzoekers tot deze conclusies zijn gekomen, zijn deze conclusies in bestuursrechtelijke zin niet coherent. De mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze door de vreemdeling is in de Vw 2000 geschapen zodat de asielzoeker kan reageren op de initiële stelling van de IND. Wanneer de asielzoeker van deze mogelijkheid gebruik maakt ontstaat, meer dan zonder zienswijze, een dossier dat ook voor de rechter de posities van beide partijen duidelijk maakt. De keuze van de wetgever voor deze procedure impliceert evenwel niet dat de beschikking van de IND minder zorgvuldig zou zijn wanneer de asielzoeker en zijn of haar gemachtigde er voor kiezen geen zienswijze in te dienen. In bestuursrechtelijke zin kan het niet zo zijn dat de zorgvuldigheid van de beschikking wordt afgemeten aan de vrije keuze van de asielzoeker om wel of niet een zienswijze in te dienen.

Verlenging van de beslistermijn

De toenmalige regering wilde verlenging van de beslistermijn mogelijk maken, zodat de IND niet altijd binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden zou hoeven beslissen, ook als dat nog niet mogelijk zou zijn.

Uit het rapport komt naar voren dat de verlenging van de beslistermijn vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling is medegedeeld en dat de vreemdeling meestal voor het eind van de oorspronkelijke beslistermijn van de verlenging in kennis is gesteld. De onderzoekers stellen dat op deze punten de vormvoorschriften zijn gevolgd.

Omdat het nader onderzoek dat gedurende een verlenging van de beslistermijn wordt uitgevoerd, in de meeste onderzochte gevallen tijdig relevante informatie oplevert, die in ieder geval wordt gebruikt bij de motivering van afwijzende beschikkingen, concluderen de onderzoekers dat de informatiebasis van asielbeslissingen in dergelijke gevallen breder is en dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen derhalve groter is dan wanneer direct na afloop van de oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden een beslissing zou zijn genomen. Het instrument van de individuele verlenging verhoogt in die zin de zorgvuldigheid van asielbeslissingen.

Wel constateren de onderzoekers dat de verlenging van de beslistermijn tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, dat de beslistermijn in een aantal gevallen te laat is verlengd en dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn is genomen.

Deze door de onderzoekers geconstateerde gebreken in een aantal gevallen worden onderkend.

De mogelijkheid tot verlengen van de beslistermijn is een nieuw instrument van de Vw 2000. Derhalve heeft het enige tijd in beslag genomen om optimaal invulling te geven aan de wijze waarop dit instrument ingezet dient te worden. Het op tijdige en juiste wijze verlengen van de beslistermijn bij aanvragen waarin onderzoek door derden nodig is, vergt een snelle onderkenning van de noodzaak tot het instellen van onderzoek. Het heeft enige tijd in beslag genomen om de procedure zo in te richten dat deze onderkenning zo vroeg mogelijk plaatsvindt. Er blijven echter situaties bestaan waarin eerst in een laat stadium duidelijk kan worden dat onderzoek door derden nodig is. Hierbij valt te denken aan de situatie waarin de asielzoeker op een laat moment in de procedure (bijvoorbeeld bij het indienen van de zienswijze) gegevens naar voren brengt die tot onderzoek door derden nopen.

Dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn is genomen, kan voornamelijk worden verklaard uit twee oorzaken. Ten eerste is de Vw 2000 in werking getreden op een moment dat nog niet alle achterstanden bij de IND waren weggewerkt. Het was om die reden niet in alle gevallen mogelijk om de aanvragen binnen de daarvoor geldende termijn te behandelen. Vanzelfsprekend heeft dit ook effect gehad op de behandelduur van de aanvragen waarin onderzoek door derden noodzakelijk was. Met het inlopen op de achterstanden door de IND is tevens het aantal zaken, waarin om capacitaire redenen de beslistermijn is overschreden, verder beperkt.

De tweede oorzaak voor het overschrijden van de verlengde beslistermijn betreft de omstandigheid dat in een klein aantal zaken ook de verlengde beslistermijn niet voldoende is om het onderzoek af te ronden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken, waarbij het onderzoek zich richt op complexe materie (te denken valt aan onderzoeken in het kader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag). Dit kan nog worden versterkt als het onderzoek plaats dient te vinden in een land waar de infrastructuur en veiligheidssituatie het onderzoek compliceren. In die situaties kan het voorkomen dat het afronden van het onderzoek niet binnen de verlengde beslistermijn mogelijk blijkt, maar dat de gevraagde zorgvuldigheid vergt dat het onderzoek wordt afgerond alvorens een beslissing te nemen.

De procedure is er steeds op gericht overschrijding van de beslistermijn te voorkomen. Vroegtijdige onderkenning van de noodzaak tot onderzoek is dan ook een blijvend aandachtspunt. Daarnaast wordt steeds gezien hoe de onderzoeksmogelijkheden zo efficiënt mogelijk kunnen worden benut, hetgeen gebeurt in regelmatig overleg met de onderzoekende partijen.

Inleiding

Het rapport «doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000» is erop gericht om na te gaan in hoeverre de mede met de invoering van de Vw 2000 beoogde doelstelling om de doorlooptijden van de procedures voor het aanvragen en verkrijgen van een verblijfsvergunning te verkorten is behaald. In deze beleidsreactie wordt, na enkele algemene opmerkingen over het verrichte onderzoek, ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers ten aanzien van de doorlooptijden van de asielprocedures.

Algemeen

Doelstelling van het (deel)onderzoek was om na te gaan:

- 1) in welke mate verschillende routes in de asielprocedure voorkomen;
- 2) hoe lang een individuele asielprocedure duurt onder de Vw2000;
- 3) of de wettelijke termijnen worden behaald;
- 4) welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd van een individuele asielprocedure.

Bij de beantwoording van deze vragen heeft het onderzoek zich gericht op het gehele asieltraject, van AC-procedure tot het moment dat de asielzoeker geheel uitgeprocedeerd is, dus tot na uitspraak in hoger beroep. Daarbij hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van gegevensbestanden die aangeleverd zijn door IND, Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers (LSVK) en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Basis vormden de bestanden van individuele asielverzoeken, met daarin begin- en einddatum en resultaat, en kenmerken van de asielzoeker zoals nationaliteit en het uniek identificatienummer via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Via koppeling van de bestanden met behulp van het identificatienummer kon de asielzoeker door het hele asieltraject gevolgd worden. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de asielzoekers die gedurende de onderzoeksperiode, 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004, een asielaanvraag hebben ingediend. De door de onderzoekers gepresenteerde cijfers wijken af van andere rapportages. Deels komt dat door interpretatieverschillen, deels doordat het onderzoek slechts op een beperkt deel van de totale populatie betrekking heeft.

Reactie

Door de inperking van de onderzoeksgroep ontstaat geen volledig beeld van het functioneren van de asielketen. Immers, die keten heeft in de realiteit wél te maken met de zaken die nog onder de «oude wet» vallen en die de doorlooptijden van de zaken die onder de «nieuwe wet» vallen, nog steeds beïnvloeden. Daarnaast functioneert de asielketen, zoals de onderzoekers zelf in het rapport terecht concluderen, niet in afzondering van de andere onderdelen van de vreemdelingenketen die – direct of indirect – invloed uitoefenen op de doorlooptijden in asiel. Het wegfilteren van die invloeden in de cijfers is vanuit het oogpunt van de onderzoekers logisch, perkt het onderzoek in en maakt het daardoor hanteerbaar. Ik constateer dat de door de onderzoekers gebruikte onderzoeksmethoden, waarbij gebruik gemaakt is van de mediaan, een realistisch beeld van de bij asiel gebruikelijke doorlooptijden geven. Daarbij dient echter wel bedacht te worden dat de cijfers niet los gezien kunnen worden van de beperkte scope van het onderzoek en dus niet «per definitie» inconsistent zijn met de hiervan afwijkende cijfers in de door de vreemdelingenketen uitgebrachte rapportages.

Resultaten van het onderzoek

1) Capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners

De onderzoekers hebben de ontwikkelingen in de capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners gedurende de onderzoeksperiode in beeld gebracht en daarna de procedures en doorlooptijden onderzocht. Zij constateren dat de volgende ontwikkelingen in de capaciteit en werkvoorraad bij de ketenpartners van invloed zijn geweest op de doorlooptijden:

1. een sterke daling van de instroom van asielzoekers in Nederland in de periode 2001–2004
2. Afname van de werkvoorraden bij de IND doordat de productie niet evenredig met de instroom meedaalde. Na capaciteitsaanpassingen stegen de voorraden weer.
3. In de eerste twee jaar bleef het aantal beschikbare fte's voor asielzaken gelijk, waardoor een sterke afname in voorraden tot 2004 mogelijk was.
4. Bij Vreemdelingenkamers hebben AC- en bewaringszaken voorrang boven «gewone» asielzaken. Ontwikkelingen in het aantal AC-zaken en bewaringszaken hebben veel effect gehad op de beschikbare capaciteit en dus op de werkvoorraden.
5. Als gevolg daarvan bleef de productie van asielberoepszaken achter bij de instroom, waardoor de voorraad opliep.
6. Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State was de instroom in 2001 en 2002 laag en bleef achter bij de prognoses. In 2003 was de instroom echter veel hoger dan verwacht wegens het hogere aantal asielzaken.

Reactie

De meeste constatering van de onderzoekers met betrekking tot capaciteit en werkvoorraden zijn feitelijk van aard. De doorlooptijden bij asiel worden grotendeels bepaald door de beschikbare capaciteit en de werkvoorraden bij de ketenpartners. De voor behandeling van aanvragen, beroepen en hoger beroepen benodigde capaciteit is bij asiel gekoppeld aan de verwachte instroom. Ik zal hieronder nader ingaan op de berekening van de benodigde capaciteit en de uitdagingen waar de asielketen zich in dat kader voor geplaatst ziet.

Het terugdringen van de werkvoorraden bij de IND is één van de kernpunten uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND. Het Kabinet heeft in zijn reactie¹ op het rapport aangegeven, dat de achterstanden bij de IND worden aangepakt, voor zover ze nog niet weggewerkt zijn. Het Kabinet heeft zich dan ook bereid verklaard om extra middelen in te zetten om de personele capaciteit bij de IND op een zodanig niveau te houden of te brengen dat de reguliere achterstanden teruggedrongen kunnen worden. Het rapport van de Algemene Rekenkamer had betrekking op de reguliere procedure. Zoals de onderzoekers zelf constateren, functioneert de asielketen niet los van de rest van de vreemdelingenketen, en worden capaciteit en werkvoorraden en daarmee doorlooptijden, beïnvloed door beslissingen om prioriteiten elders te leggen.

2) procedures en doorlooptijden

De onderzoekers hebben hier eerst de procesindicatoren voor het totale asieltraject op hoofdlijnen beschreven en zijn vervolgens in detail ingegaan op de processtappen in de AC-procedure en de normale asielprocedure. Zij constateren dat de doorlooptijd van een asielprocedure is opgebouwd uit de tijd dat het verzoek daadwerkelijk in behandeling is en wachttijden, die deels wettelijk bepaald zijn en deels uit logistieke wachttijden bestaan.

¹ TK, vergaderjaar 2005–2006, 30 249, nr. 4.

Karakteristieken en doorlooptijden van het totale asieltraject, zowel AC als de normale procedure.

Uit de analyse van de totale doorlooptijd constateren de onderzoekers een grote spreiding in doorlooptijden. Een kwart van de asielaanvragen heeft een doorlooptijd van 23 dagen of korter; ook een kwart heeft een procedure met een doorlooptijd van 389 dagen of langer. De spreiding wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door grote verschillen in doorlooptijden van de verschillende routes. Routes waarin alleen de AC-procedure wordt doorlopen, kennen relatief korte doorlooptijden, gevallen waarin de normale asielprocedure worden doorlopen kennen lange doorlooptijden. De meest in het oog vallende bevindingen zijn:

1. Het verschil tussen behandelings- en doorlooptijd is aanzienlijk. Naast de behandelings- bestaat de doorlooptijd voornamelijk uit wachttijden, deels wettelijk bepaald, deels logistiek. De logistieke wachttijden zijn mede verklaarbaar uit de grote voorraad nog af te ronden zaken.
2. De onderzoekers trekken de conclusie dat, wanneer de doorlooptijd voornamelijk uit wachttijd bestaat, maatregelen tot vermindering van de behandelings- nauwelijks effect hebben. Maatregelen om de doorlooptijd aan te pakken hebben wel effect.
3. In ongeveer een derde van de verzoeken in de normale procedure met een wettelijke beslistermijn van zes maanden, wordt de termijn overschreden.
4. De registratie van asielzoekers voor wie nader onderzoek wordt gepleegd of die onder de besluitmoratoria vallen schiet tekort.
5. De onderzoekers constateren dat er onvoldoende zicht is op het functioneren van de keten als geheel, zowel vooraf als gedurende de uitvoering. Er wordt niet tijdig geanticipeerd op ontwikkelingen bij andere ketenpartners, de gebrekkige registratie wordt geweten aan de registratiesystemen.
6. Daarnaast functioneert de asielketen niet los van de rest van de vreemdelingenketen. Het prioriteren van andere zaken is van invloed op de beschikbare capaciteit.
7. Door de capaciteit af te stemmen op de instroom en door tijdelijk extra capaciteit in te zetten voor het wegwerken van te hoge voorraden, kan de doorlooptijd blijvend worden verlaagd.
8. Ook maatregelen gericht op de inrichting van de processen kunnen effect hebben door de logistieke wachttijden nadat een dossier in behandeling is genomen, te reduceren.

Reactie

Met de onderzoekers deel ik de mening dat de afstemming van capaciteit op de instroom en op de werkvoorraden al langere tijd een knelpunt is bij het goed functioneren van de asielketen. Er zijn ten aanzien hiervan inmiddels – de onderzoekers verwijzen daar ook naar – belangrijke stappen genomen om tot een betere afstemming te komen, zodat tijdig geanticipeerd kan worden op een steeds wisselende instroom van asielzoekers. De asielketen vormt een onderdeel van de vreemdelingenketen, beslissingen die de gehele keten aangaan, raken ook de asielketen. Dat zal niet snel veranderen. Wanneer het inzicht in de capacitaire afstemming tussen de ketenpartners echter voldoende is, kunnen de gevolgen van herprioritering beter inzichtelijk gemaakt worden, waardoor de te nemen prioriteringen evenwichtiger gewogen kunnen worden.

In de Kabinetsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND is ook nader ingegaan op de beslistermijnen. Wat geldt voor de reguliere procedure, geldt ook voor de asielprocedure: de beslistermijnen moeten worden gezien vanuit het perspectief van de aanvrager. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende ketenpartners is dan ook dat binnen de wettelijke termijn beslist wordt en dat de gezamenlijke doorlooptijd de wettelijke termijnen niet overschrijdt. Momenteel vindt er tussen de verschillende ketenpartners overleg plaats teneinde tot werk-

afspraken te komen over de verdeling van die termijn over de ketenpartners. Die afspraken zijn er al bijvoorbeeld in de AC-procedure tussen IND, SRA en VP in het zogenaamde blokkenmodel. Er vindt hier dan ook voortdurend overleg plaats en dat zal ook plaats blijven vinden.

Met de onderzoekers ben ik van mening dat de wachttijden nader aangepakt moeten worden. Daartoe zijn inmiddels al initiatieven bij de IND in ontwikkeling. Daarbij verwacht ik veel van de in de reactie op het advies van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 aangekondigde maatregelen met betrekking tot de asielprocedure.

De suggestie om de capaciteit af te stemmen op de instroom wordt nadrukkelijk reeds uitgevoerd, waarbij gebruik gemaakt wordt van de hierna verder verklaarde Meerjaren Productieprognose en het Basisrekenmodel. Omdat de financiering van de asielketenpartners echter afhankelijk is gesteld van de (geprognosticeerde) instroom, zal de beschikbare capaciteit met die instroom mee fluctueren.

3) Het effect van de individuele beleidsinstrumenten

De onderzoekers constateren dat de bij de Vw 2000 horende beleidsinstrumenten in de praktijk niet het gewenste effect blijken te hebben of worden tenietgedaan door andere ontwikkelingen. De belangrijkste conclusies zijn:

1. De invoering van de meeromvattende beschikking en een standaardvertrektermijn zou leiden tot minder beroepszaken en dus meer beschikbare capaciteit bij de Vreemdelingenkamers voor asielzaken. Gebleken is dat de onderzochte periode juist een inperking in de capaciteit kende in verband met de onverwacht grote aantallen bewaringszaken. Dit bracht daardoor ook langere doorlooptijden bij asielzaken. Dit effect werd nog versterkt doordat het aantal inbewaringstellingen in de eerste jaren veel hoger lag dan de Vreemdelingenkamers hadden voorzien.
2. De introductie van het volgtijdelijke statussysteem zou de mogelijkheden voor doorprocederen verminderen met als gevolg een verlaging van de doorlooptijden en werklast bij IND en Vreemdelingenkamers. Het verwachte gunstige effect wordt echter teniet gedaan. Ten eerste wordt de capaciteit bij de ketenpartners aangepast op de instroom en niet op de voorraden. Ten tweede hebben zowel de IND als de Vreemdelingenkamers te maken met meer zaken in andere categorieën dan verwacht.
3. De invoering van hoger beroep leidt in principe tot langere totale doorlooptijden. In de praktijk is het effect echter beperkt, omdat slechts een klein deel van de asielzoekers in hoger beroep gaat. De ABRvS heeft echter met haar uitspraken ook een indirect effect op het functioneren van de keten.

Reactie

Met de onderzoekers heb ook ik moeten constateren dat met name het toegenomen aantal bewaringszaken bij de Vreemdelingenkamers op de voor asielzaken beschikbare capaciteit drukt, waardoor doorlooptijden oplopen. De wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing in bewaringszaken bij de invoering van de Vw 2000 heeft, onvoorzien, een veel te groot beslag gelegd op de capaciteit van de Vreemdelingenkamers. In 2004 nam de afdoening van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen ongeveer 43% van de beschikbare capaciteit bij de Vreemdelingenkamers in beslag, capaciteit die derhalve niet voor de afdoening van onder andere asielberoepen kon worden ingezet. Teneinde de situatie zoals deze vóór de invoering van de Vw 2000 bestond te herstellen, is de Vreemdelingenwet in 2004 aangepast. Deze wetwijziging heeft een beperkt effect gehad, en in 2005 is gemeten dat de Vreemdelingenkamers op dat moment ongeveer 35% van de beschikbare capaciteit gebruikten voor bewaringszaken, terwijl het aantal inbewaringstellingen in die

periode ten opzichte van de periode ervoor licht was gestegen. In mijn brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 22 december 2005 zijn de onderzochte effecten van de wetswijziging nader uiteengezet¹. In de periode na de onderzoeksperiode zijn de voorraden bij de vreemdelingenkamers fors teruggelopen, tot op het punt nu dat de zogenaamde «ijzeren voorraden» haast worden bereikt. De verwachting is dat daarmee ook de doorlooptijden van de beroepszaken omlaag zullen gaan.

De aanpassing van capaciteit bij asielzaken aan instroom en niet aan voorraad vloeit voort uit de begrotingsafspraken die daarover gemaakt zijn. Dit hangt samen met het feit dat asiel een zogenaamd «generaal dossier» is, waarvoor geldt dat tegenvallers op het dossier niet ten koste van de (Justitie)begroting komen, maar generaal gedekt worden door de totale Rijksbegroting. Meevallers op het dossier moeten evenwel weer ten gunste gebracht worden van de totale Rijksbegroting. Er wordt dan ook op toegezien dat er niet te weinig en niet teveel middelen voor asiel worden gereserveerd. Met behulp van de eerdergenoemde Meerjaren Productieprognose (MPP) wordt een inschatting gemaakt van de instroomaantallen voor de komende periode. De keuze om capaciteit aan instroom te koppelen ligt daarmee vast. Wel kunnen veranderingen in de productieaantallen (wegwerken voorraden) t.o.v. de begroting gewenst worden. Dat dient dan te leiden tot voorstellen tot begrotingsmutaties, die meegenomen kunnen worden in de beleidsbrief van Justitie. Zoals hierboven reeds uiteengezet heeft het Kabinet zich naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND bereid verklaard extra middelen in te zetten om de capacitaire inzet bij de IND voorlopig op peil te houden. In hoeverre extra middelen ook voor de overige ketenpartners ingezet kunnen worden ga ik hieronder nader in.

De omstandigheid dat het openstellen van hoger beroep in asielzaken een beperkt effect op de doorlooptijden heeft sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om een onaanvaardbare belasting voor de Afdeling bestuursrechtspraak en een onaanvaardbare verlenging van de asielprocedure te voorkomen. Dat uitspraken van de Afdeling richtingbepalend zijn voor het functioneren van de keten volgt onlosmakelijk uit het feit dat deze uitspraken van het hoogste rechtcollege moeten worden nagekomen.

Aanbevelingen

De onderzoekers komen met een aantal aanbevelingen die als doel hebben het zicht op het functioneren van de wet te verbeteren en de afstemming van de capaciteit op de vraag te faciliteren. De onderzoekers concluderen dat er, ondanks dat er inspanningen zijn verricht ter verbetering, nog steeds tekortkomingen zijn in de informatievoorziening die de sturing in de keten belemmeren. De aanbevelingen dienen de capaciteitsafstemming te verbeteren. De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen gedaan:

1. tref maatregelen om de logistieke wachttijden te verminderen;
2. verbeter de informatievoorziening in de asielketen door:
 - a) de registratie met betrekking tot de doorlooptijden te verbeteren;
 - b) de registratie met betrekking tot de beschikbare capaciteit van de ketenpartners te verbeteren;
 - c) de koppeling van gegevens over een asielzoeker uit verschillende bronnen te standaardiseren.
3. gebruik monitorinformatie ten behoeve van de ketenregie;
4. implementeer de verbeteringen snel ten behoeve van de volgende evaluatie.

De aanbevelingen van de onderzoekers ervaar ik als zeer nuttig en ik neem ze dan ook graag ter harte. Zoals de onderzoekers zelf constateren, bouwen veel van de aanbevelingen voort op reeds genomen initiatieven.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 749, D.

Hieronder is, in mijn reactie op de aanbevelingen, uitgewerkt hoe de Vreemdelingenketen verder met deze initiatieven aan de slag is of gaat.

Ad aanbeveling 1: verminder de logistieke wachttijden

De onderzoekers concluderen dat de lange doorlooptijden voor de normale asielprocedure en de beroepsprocedure voor een belangrijk deel bepaald worden door de grote voorraden, en bevelen daarom aan maatregelen te treffen om deze voorraden aan te pakken. Dat zou kunnen door extra capaciteit in te zetten of de capaciteit niet mee te laten dalen bij lagere instroom. Daarnaast wordt aanbevolen de procesinrichting aan te passen waardoor processen efficiënter verlopen. De onderzoekers menen dat deze maatregelen bijdragen aan een blijvende verkorting van de logistieke wachttijden en dus de doorlooptijden.

Het vraagstuk rond de beschikbaarstelling van (extra) capaciteit voor de behandeling van de instroom en de voorraden bij de rechtbanken is tevens een begrotingsvraagstuk. De begrotingsvoorstellen van Justitie – dus ook de asielketen betreffende – worden jaarlijks, half maart, bij beleidsbrief met daarin de begrotingsvoorstellen door de minister van Justitie en mijzelf ingediend bij de minister van Financiën. De besluitvorming over de gehele Rijksbegroting wordt genomen in de Ministerraad. In het Regeerakkoord zijn de budgettaire spelregels opgenomen.

Sinds 2003 wordt in de vreemdelingenketen gebruik gemaakt van een meerjaren productie planning (MPP). Hierbij worden de te verwachten instroom, doorstroom en uitstroom bij de betrokken ketenpartners in relatie tot elkaar gezien, waarbij als doelstellingen lage voorraden en korte doorlooptijden in de keten worden nagestreefd. De hieruit resulterende benodigde capaciteit wordt als inzet in de begrotingsbesprekingen gebruikt. Gegeven beschikbare gefinancierde capaciteit bij de ketenpartners levert de MPP inzicht in de producten waarop elk van de ketenpartners inzet, en daarmee in te verwachten voorraden en te realiseren doorlooptijden. De MPP geeft echter geen inzicht in nieuwe producten of gevolgen van beleidswijzigingen.

Hiermee is er tussen het beschikbaar zijn van middelen enerzijds en anderzijds de (verwachte) instroom, de beschikbare productiecapaciteit en de (verwachte) voorraadontwikkeling een relatie onderkend. Jaarlijks wordt dit traject doorlopen. Aangezien asiel een van de vele dossiers is waar geclaimd wordt is de uitkomst van dit onderhandelingstraject nooit met zekerheid te voorspellen.

Dit neemt niet weg dat de begrotingstechnische kant van dit vraagstuk extra aandacht verdient. De kosten verbonden aan het langer opvangen van asielzoekers door het COA, wegen vaak niet op tegen de meerkosten van extra personeel bij de IND, Vreemdelingenkamer of Raad van State.

De optie om bestaande capaciteit bij de IND, Vreemdelingenkamers of de Raad van State langer aan te houden en langs die weg de voorraden versneld af te bouwen is feitelijk een zelfde soort oplossing. Gezien het langdurige wervings- en opleidingstraject van rechters bij de Vreemdelingenkamers en de Raad van State is dit een optie, die waar mogelijk, zeker wenselijk is. Het advies van de commissie zal op dit punt dan ook opgevolgd worden.

Daarnaast heb ik besloten om de asielprocedure, daar waar mogelijk, te versnellen. In dit verband verwijs ik naar de maatregelen met betrekking tot de asielprocedure, zoals vermeld in de reactie op advies van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Deze maatregelen zullen

onder meer (kunnen) leiden tot een verkorting van de doorlooptijd van de asielpcedure.

Ad aanbeveling 2 en 3: verbeter de informatievoorziening in de asielketen en gebruik de monitorinformatie ten behoeve van ketenregie.

Al langere tijd wordt door de ketenpartners in de Vreemdelingenketen gezamenlijk gewerkt aan het verbeteren van keteninformatie. Daarbij zijn drie dominante ketenproblemen geïdentificeerd die opgelost dienden te worden:

1. het niet uniek identificeren van vreemdelingen;
2. het niet (geautomatiseerd) kunnen uitwisselen van relevante informatie en;
3. het niet kunnen beschikken over ketenbrede managementinformatie.

De keten heeft de unieke identificatie als eerste aangepakt. Door de ontwikkeling van een ketensysteem, de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) beschikken alle ketenpartners over een zelfde set persoonsgegevens en is unieke identificatie mogelijk geworden.

Aan iedere vreemdeling wordt een uniek kenmerk toegekend, het V-nummer. De BVV stelt ketenpartners eveneens in staat om relevante informatie geautomatiseerd uit te wisselen. Onder meer om de informatiesystemen in de vreemdelingenketen beter op elkaar af te stemmen is een gegevenswoordenboek ontwikkeld.

De afgelopen jaren is een aantal instrumenten ontwikkeld, waarin gegevens van de verschillende ketenpartners in samenhang gepresenteerd worden, zoals de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) en de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Het kost, zoals ook de onderzoekers hebben ondervonden, veel tijd en moeite om managementinformatie uit de verschillende registratiesystemen van de ketenpartners op de juiste wijze met elkaar in verband te brengen. Om hierin te voorzien wordt momenteel de Ketebrede Management Informatiemodule (KMI) ontwikkeld. Deze module zal de keten in staat stellen om:

1. ontwikkelingen in de keten nauwkeurig te volgen en beleidseffecten en sturingsbeslissingen te monitoren (ketensturing);
2. prognoses en realisatie van de afzonderlijke ketenpartners met elkaar in verband te brengen en op elkaar af te stemmen (ketenplanning). Bestaande prognosemethoden worden hiermee ondersteund en verbeterd;
3. inzicht te verkrijgen in ketendoorlooptijden en die te kunnen monitoren;
4. risicoprofielen op te stellen voor de keten waarmee preventieve maatregelen kunnen worden getroffen.

De ontwikkeling van de KMI-module is juni jl. in gang gezet en zal – ketenbreed – enige jaren in beslag nemen. Als eerste zal de module ontwikkeld worden ten behoeve van Toezicht en Terugkeer.

Ad aanbeveling 4: Snelle implementatie registratieverbetering ten behoeve van volgende evaluatie

Met de commissie ben ik van mening dat de registratie in de Vreemdelingenketen verbetering behoeft. Afronding van de verbetertrajecten op dit gebied zal echter nog wel de komende jaren in beslag nemen.