

Evaluatie van de herziene asiel- procedure

Eindrapport

A.G.M. Böcker
C.A.F.M. Grütters
M.T.A.B. Laemers
M.H.A. Strik
A.B. Terlouw
K.M. Zwaan

© 2014; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Voorwoord

In 2010 is de asielprocedure ingrijpend herzien. Bij de inwerkingtreding van de herziene procedure zegde toenmalig minister Hirsch Ballin aan de Tweede Kamer toe dat na drie jaar zou worden gestart met de evaluatie van de maatregelen. Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is ten behoeve van deze evaluatie verricht. Het onderzoek is uitgevoerd door een groep onderzoekers van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit, onder leiding van dr. Anita Böcker en prof. mr. Ashley Terlouw.

Verschillende andere personen hebben meegewerkt aan het onderzoek. In de eerste plaats willen we alle respondenten hartelijk danken. Voorts zijn wij veel dank verschuldigd aan de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie. De studentassistenten Astrid Klaas, Lotte Lankveld en Manouk Radstaak willen wij hartelijk danken voor het uitwerken van de interviews en andere nuttige hand- en spandiensten.

Nijmegen, september 2014

Anita Böcker en Ashley Terlouw

Inhoudsopgave

Afkortingen	1
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Doel- en probleemstelling van het onderzoek.....	11
1.3 Onderzoeksopzet	12
1.3.1 Interventiologica en evaluatiecriteria en -indicatoren	12
1.3.2 Inventarisatie en analyse van kwantitatieve data.....	13
1.3.3 Implementatieproces en uitvoeringspraktijk.....	13
1.4 Onderzoeksmethoden	14
1.4.1 Vergaring en analyse van kwantitatieve gegevens	14
1.4.2 Interviews	14
1.4.3 Enquête onder asieladvocaten.....	15
1.5 Beperkingen van het onderzoek	16
1.6 Toelichting bij enkele termen	17
1.7 Opbouw van het onderzoekverslag	18
Hoofdstuk 2 Beleidsproces en interventieologica	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Schets beleidsproces	20
2.3 Problemen en doelen	21
2.4 Maatregelen.....	23
2.4.1 Rust- en voorbereidingstermijn (RVT)	23
2.4.2 Algemene asielprocedure (AA) en verlengde asielprocedure (VA)	23
2.4.3 Parallele toetsing.....	26
2.4.4 Vereenvoudigde en kortere procedure voor vervolgaanvragen.....	26
2.4.5 Ruimere rechterlijke toetsing.....	26
2.4.6 Maatregelen op het gebied van opvang en terugkeer	27
2.5 Discussiepunten tijdens de beleidsvoorbereiding en implementatie.....	28
2.6 Overzicht aannames	31
2.7 Commentaren van derden.....	32
2.7.1 Grotere zorgvuldigheid van de asielprocedure.....	32
2.7.2 Verkorting van de duur van de asielprocedure.....	35
2.7.3 Minder vervolgaanvragen.....	35
2.7.4 Voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terechtkomen	36
2.7.5 Meer afgewezen asielzoekers verlaten daadwerkelijk Nederland.....	36
2.8 Maatregelen na invoering PIVA	37
2.9 Indicatoren voor de evaluatie van de herziene asielprocedure	38

Hoofdstuk 3 Resultaten van de herziene asielprocedure	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Instroom in de asielprocedure en andere contextfactoren	43
3.2.1 Instroom in de asielprocedure	43
3.2.2 Eerste aanvragen, vervolgaanvragen en aanvragen van nareizende gezinsleden	44
3.2.3 Herkomstlanden van de grootste groepen asielzoekers	44
3.2.4 Inwilligingspercentages, toelatingsgronden en categoriaal beschermingsbeleid	45
3.2.5 Uitvoering terugkeerbeleid	48
3.3 De duur van de asielprocedure	49
3.3.1 De duur van de procedure tot de beslissing op het asielverzoek	49
3.3.2 Het AA-afdoeningspercentage	50
3.3.3 De duur van de VA	51
3.3.4 Verblijfsduur in en bezetting van de opvang	52
3.3.5 Doorlooptijden van beroepen en hoger beroepen	54
3.4 De zorgvuldigheid van de AA	55
3.5 Het aantal vervolgaanvragen	57
3.5.1 Tweede en volgende asielaanvragen	57
3.5.2 Vervolgaanvragen op reguliere gronden	60
3.5.3 Verklaringen voor het uitblijven van het beoogde effect	60
3.6 Daadwerkelijk vertrek van afgewezen asielzoekers	62
3.6.1 Ontwikkeling vertrekcijfers	62
3.6.2 Verklaringen voor de (bepaalde) mate van doelbereiking	65
3.7 Het op straat belanden van afgewezen asielzoekers	67
3.7.1 Vertrek zonder toezicht en beroep op noodopvang	67
3.7.2 Verklaringen voor de mate van doelbereiking	69
3.8 Conclusie	70
Hoofdstuk 4 Uitvoeringspraktijk: rust- en voorbereidingstermijn	73
4.1 Inleiding	73
4.2 Verloop en duur van de RVT	74
4.3 Aanmelding en intakes vreemdelingenpolitie, COA en IND	76
4.3.1 Intake door vreemdelingenpolitie en Koninklijke Marechaussee	76
4.3.2 Aanmelding COA	78
4.3.3 Sinds 1 januari 2014: aanmeldgehoor door IND	79
4.4 Voorlichting over de asielprocedure door VWN	81
4.5 Medisch advies over horen en beslissen door MediFirst	82
4.5.1 Protocol Medisch Advies Horen en Beslissen	83
4.5.2 Medisch onderzoek en MediFirst	84
4.5.3 Appreciatie van het medisch advies	86
4.6 Voorbereiding op de asielprocedure door de advocaat, dag -1	92
4.6.1 Afspraak rechtsbijstand tijdens RVT	92
4.6.2 Werkwijze advocaten	93
4.6.3 Ondersteunend bewijs	95
4.7 Dublin-claims	96
4.8 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	97

4.8.1 Intake	97
4.8.2 Duur RVT	97
4.8.3 MediFirst-onderzoek en -advies.....	97
4.8.4 Voorbereiding op de AA.....	98
4.9 RVT in AC Schiphol	98
4.10 Conclusie.....	100
4.10.1 Implementatie van de RVT.....	100
4.10.2 Meer rust en voorbereiding?	101
4.10.3 Overige bevindingen.....	102
Hoofdstuk 5 Uitvoeringspraktijk: algemene asielprocedure (AA).....	105
5.1 Inleiding	105
5.2 De AA	106
5.2.1 Instroom van zaken in de AA	107
5.2.2 Afdoening van asielverzoeken in de AA.....	108
5.2.3 Tempo	109
5.2.4 Zorgvuldigheid.....	110
5.3 Specifieke maatregelen	112
5.3.1 Achtdagenstramien	112
5.3.2 Continuïteit van rechtsbijstand	114
5.3.3 Van nader gehoor tot beschikking	116
5.3.4 Toetsing bijzondere aspecten en parallelle toetsing.....	120
5.3.5 Soberder procedure vervolgaanvragen	122
5.4 Andere procedures.....	123
5.4.1 AA en GVA op Schiphol	123
5.4.2 Verlengde AA.....	125
5.4.3 VA	125
5.5 Conclusie.....	127
5.5.1 Implementatie van de AA	127
5.5.2 Doelen gehaald?.....	128
5.5.3 Overige bevindingen.....	131
Hoofdstuk 6 Uitvoeringspraktijk: rechterlijke toetsing.....	133
6.1. Inleiding	133
6.2 Aantallen en doorlooptijden van (hoger) beroepen.....	133
6.3 De streeftermijn van vier weken voor AA-beroepen	136
6.3.1 De cijfers	137
6.3.2 Ervaringen van rechters.....	137
6.3.2 Ervaringen van advocaten.....	139
6.3.3 Ervaringen bij IND Procesvertegenwoordiging	140
6.4 Verruimde criteria voor ex nunc toetsing.....	140
6.4.1 Inleiding en literatuur	140
6.4.2 Ervaringen van rechters.....	142
6.4.3 Ervaringen van advocaten.....	144
6.4.4 Ervaringen bij IND Procesvertegenwoordiging	145

6.5 Conclusie.....	145
6.5.1 Implementatie en uitvoeringspraktijk	145
6.5.2 Doelbereiking	146
6.5.3 Overige bevindingen.....	147
Hoofdstuk 7 Uitvoeringspraktijk: opvang en terugkeer.....	149
7.1 Inleiding	149
7.2 Andere relevante maatregelen en ontwikkelingen.....	150
7.3 Opvang gedurende nieuwe vertrektermijn na afwijzing in AA.....	152
7.3.1 Handhaving 28-dagentermijn	153
7.3.2 Ervaringen en oordelen van diverse betrokkenen	154
7.4 Vrijheidsbeperkende locatie (VBL).....	156
7.4.1 Bezetting van de VBL	157
7.4.2 Verblijfsduur in de VBL	157
7.4.3 Instroom in en uitstroom uit de VBL	158
7.4.4 Instroom in en uitstroom uit de gezinslocaties.....	159
7.4.5 Beoordeling door diverse betrokkenen	160
7.5 Ondersteuning van zelfstandige terugkeer	161
7.5.1 Ondersteuningsmogelijkheden	161
7.5.2 Vertrek onder het REAN programma	162
7.5.3 Ervaringen en oordelen van diverse betrokkenen	164
7.6 Strategische(r) benadering van herkomstlanden	165
7.6.1 Intensivering van de strategische landenbenadering	165
7.6.2 Aanvragen van laissez passers en ontvangen antwoorden	166
7.6.3 Ervaringen en percepties van betrokken ambtenaren	167
7.7 Conclusie.....	168
7.7.1 Implementatie en uitvoeringspraktijk	168
7.7.2 Doelbereiking	169
7.7.3 Overige bevindingen.....	170
Hoofdstuk 8 Conclusies	171
8.1 Inleiding	171
8.2 Beantwoording onderzoeksvragen	171
8.3 Conclusie.....	183
Literatuur	187
Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	191
Bijlage 2 Organisaties waar interviews zijn gehouden.....	193
Bijlage 3 Enquête onder asieladvocaten.....	195
Bijlage 4 Overzicht literatuur en documenten deelonderzoek 1	205
Bijlage 5 Overzicht kwantitatieve gegevens deelonderzoek 2	207

Afkortingen

AA	Algemene asielprocedure
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
azc	Asielzoekerscentrum
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL	centrale ontvangstlocatie
DMB	Directie Migratiebeleid
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid (in 2009 opgegaan in de Directie Migratiebeleid)
EAUT	Ex ante uitvoeringstoets
EUvis	Europees visum informatie systeem
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GCA	Gezondheidscentrum asielzoekers
GL	Gezinslocatie
hasa	Herhaalde asielaanvraag
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
iMMO	Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIGO	Informatiesysteem van de IND
INDIS	Informatiesysteem van de IND
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOGO	Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid
LOVB	Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht
LTO	Lokaal terugkeeroverleg
MK	Meervoudige kamer
mob	Met onbekende bestemming
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OIL	Oriëntatie- en inburgeringslocaties
PIVA	Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure

POK	Positieve overtuigingskracht
POL	Procesopvanglocatie
PST	Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures
RAO	Regionaal afstemmingsoverleg
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
RvR	Raad voor de rechtspraak
RvRb	Raad voor Rechtsbijstand
RVT	Rust- en voorbereidingstermijn
Stb	Staatsblad
Stct	Staatscourant
TAA	Terugkeer uit AA-procedure
TL	Terugkeerlocatie
TNV	Tijdelijke noodvoorziening vreemdelingen
VA	Verlengde asielprocedure
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc	2000 Vreemdelingencirculaire 2000
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vovo	Voorlopige voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRV	Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken
ZZA	Zelfzorgarrangement

Samenvatting

Achtergrond en opzet van het onderzoek

Op 1 juli 2010 is onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) een groot aantal maatregelen ingevoerd om de asielprocedure te verbeteren. De maatregelen moesten de asielprocedure sneller en tegelijk zorgvuldiger maken. Andere doelen waren dat de afwijzing van een asielverzoek vaker tot het vertrek van de asielzoeker uit Nederland zou leiden en minder vaak tot vervolgprocedures en het op straat belanden van de asielzoeker. Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is ten behoeve van de evaluatie van de herziene procedure verricht. De dataverzameling vond plaats in de periode november 2013 tot en met juni 2014. De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

In welke mate zijn de doelen van de herziene asielprocedure bereikt en hoe en in welke mate hebben de verschillende maatregelen bijgedragen aan het resultaat?

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek had betrekking op de interventielogica achter de herziene asielprocedure en de hieruit af te leiden evaluatiecriteria en -indicatoren. Het tweede deelonderzoek bestond uit een inventarisatie en analyse van kwantitatieve data over deze indicatoren en het derde deelonderzoek was gericht op het implementatieproces en de uitvoeringspraktijk.

De belangrijkste methoden van informatievergaring waren het verzamelen en analyseren van cijfermateriaal, interviews en een enquête. In totaal zijn 44 interviews gehouden, met 58 respondenten, die werkzaam waren bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (4 respondenten), de IND en andere uitvoeringsorganisaties (18), in de advocatuur (6), in de rechterlijke macht (5), bij VluchtelingenWerk (7), de Raad voor Rechtsbijstand (4), gemeenten (3) en andere organisaties die bij de asielprocedure of de opvang of terugkeer van (ex-)asielzoekers betrokken zijn (11). De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de voorbereiding of implementatie van PIVA of hun betrokkenheid bij en kennis van de uitvoeringspraktijk. Daarnaast is onder asieladvocaten een online enquête gehouden over hun ervaringen met de herziene asielprocedure. De vragenlijst is door 84 advocaten volledig ingevuld.

Uitkomsten van het onderzoek

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd. Per vraag worden hieronder de uitkomsten van het onderzoek samengevat.

1. *Wat waren de veronderstellingen over de werking van de herziene asielprocedure en de maatregelen die daartoe werden ingevoerd? Hoe en waarom zouden de maatregelen, afzonderlijk of als pakket, moeten bijdragen aan de verschillende doelen? Werd ook rekening gehouden met (c.q. gewaarschuwd voor) belemmeringen en onbedoelde en ongewenste effecten?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn beleidsstukken geanalyseerd en zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren en andere bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren.

Met PIVA werden vijf doelen beoogd: (1) verkorting van de asielprocedure; (2) een grotere zorgvuldigheid van de korte procedure in het aanmeldcentrum; (3) vermindering van het aantal vervolgaanvragen; (4) minder afgewezen asielzoekers op straat; (5) meer terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Om deze doelen te bereiken, is een groot aantal maatregelen getroffen, die zijn onder te verdelen in maatregelen met betrekking tot de rust- en voorbereidingstermijn, de eigenlijke asielprocedure, de rechterlijke toetsing, en opvang en terugkeer.

Alle asielzoekers krijgen voorafgaand aan de asielprocedure een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen, waarbinnen een medische check plaatsvindt, het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker begint en de asielzoeker wordt voorgelicht en voorbereid op de asielprocedure. Deze RVT moet de zorgvuldigheid van de procedure vergroten.

De korte procedure in het aanmeldcentrum (AC) wordt de algemene asielprocedure (AA). De AA duurt langer dan de oude AC-procedure (acht dagen in plaats van 48 uur). Hierdoor kunnen meer asielverzoeken in de korte procedure worden afgedaan. Alleen als dit niet op zorgvuldige wijze kan, wordt het asielverzoek verder in de verlengde asielprocedure (VA) behandeld. Deze maatregel moet zowel aan het doel van verkorting van de procedure als aan het doel van zorgvuldigheid bijdragen. Tijdens de asielprocedure toetst de IND al zoveel mogelijk mee of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op enkele niet-asiel gronden. Door deze parallelle toetsing moeten vervolgaanvragen worden voorkomen.

Rechters hebben ruimere mogelijkheden tot ex nunc toetsing gekregen. Ook deze maatregel moet vervolgaanvragen helpen voorkomen. Daarnaast is met de rechtbanken afgesproken dat ze een streeftermijn van vier weken aanhouden voor de behandeling van AA-zaken.

Asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de AA is afgewezen, wordt opvang verleend gedurende de vertrektermijn van vier weken. Door deze maatregel zouden minder afgewezen asielzoekers op straat moeten belanden. Maar de maatregel zou ook moeten bijdragen aan de terugkeer, omdat de (gecontroleerde) voorbereiding op het vertrek hierdoor vergemakkelijkt. Een andere maatregel die zowel het op straat belanden van afgewezen asielzoekers moet voorkomen als hun terugkeer moet bevorderen, is dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn, indien er zicht op terugkeer bestaat, in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst. Om de terugkeer van afgewezen asielzoekers te bevorderen, worden bovendien de (reeds bestaande) mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer uitgebreid en wordt de (reeds bestaande) strategische benadering van landen van herkomst geïntensiveerd.

De discussie vooraf had vooral betrekking op maatregelen die zagen op de RVT en de AA. Er was brede consensus dat de RVT en de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen konden bieden in vergelijking met de oude 48-uursprocedure. De discussie richtte zich vooral op de algemene toepassing van de AA op alle asielverzoeken, inclusief meer complexe verzoeken. Daarnaast was er twijfel of de planning van de RVT en de AA houdbaar zou blijken bij een plotseling hoge instroom. Er werd eveneens getwijfeld aan de haalbaarheid van het verminderen van het aantal vervolgaanvragen.

2. Aan de hand van welke criteria en indicatoren kan worden gemeten of de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen?

Op basis van de beleidsstukken en de interviews met beleidsambtenaren en andere bij de voorbereiding betrokken actoren is een lijst met (zoveel mogelijk) objectief meetbare indicatoren opgesteld voor de evaluatie van de doelbereiking en van de werking van de maatregelen die daaraan moesten bijdragen. In het overzicht hieronder staan de belangrijkste indicatoren voor de vijf algemene doelen van PIVA.

Doel	Indicatoren
Kortere duur asielprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • Duur procedure tot beslissing in eerste aanleg (in AA of in VA) • Percentage aanvragen dat in AA wordt afgedaan • Duur VA (in vergelijking met vroegere OC-procedure) • Verblijfsduur in de opvang (met name in azc's)
Grotere zorgvuldigheid procedure (AA)	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage (on)gegrondverklaringen van beroepen in AA-zaken (in vergelijking met beroepen in AC-zaken vroeger) • Oordeel deskundige betrokkenen (diverse actoren die bij de asielprocedure betrokken zijn en de oude en de herziene procedure kunnen vergelijken)
Minder vervolgaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal (percentage) tweede en volgende asielaanvragen • Aantal (percentage) reguliere aanvragen ingediend door ex-asielzoekers, naar grond
Minder (ex-)asielzoekers belanden op straat	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal beëindigingen van opvangvoorzieningen waarbij geen sprake was van plaatsing in een ander type opvang of aantoonbaar vertrek uit Nederland • Aantal (ex)asielzoekers dat zich voor noodopvang meldt bij gemeenten of ngo's
Meer afgewezen asielzoekers verlaten Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ex-asielzoekers dat aantoonbaar (onder toezicht) uit Nederland is vertrokken of is uitgezet

Naast PIVA kunnen andere factoren de cijfers hebben beïnvloed. Veranderingen in de omvang en samenstelling van de instroom bijvoorbeeld kunnen van invloed zijn op het AA-afdoeningspercentage en (daarmee ook) op de duur van de asielprocedure.

3. In hoeverre kunnen de voor de evaluatie benodigde kwantitatieve gegevens worden verkregen uit informatiebronnen bij ketenorganisaties en andere organisaties?

De meeste indicatoren die uit de interventielogica konden worden afgeleid, waren ook al opgenomen in de tijdens de beleidsvoorbereiding opgestelde 'Monitor verbeterde asielprocedure'. De bedoeling van de monitor was dat alle ketenorganisatie gegevens over de voor hen relevante indicatoren zouden bijhouden. Dat bleken zij echter niet te hebben gedaan, omdat sommige gegevens moeilijk te verzamelen bleken (onder andere doordat de IND gedurende de onderzochte periode is overstapt op een nieuw registratiesysteem) en deels ook door een gebrek aan regie. Deze omstandigheid heeft ook de datavergaring ten behoeve van dit onderzoek belemmerd. Problemen die voortvloeiden uit een gebrek aan adequate registratie waren niet met terugwerkende kracht op te lossen. Uiteindelijk is toch nog veel cijfermateriaal verkregen, maar de door de onderzoekers gevraagde uitsplitsingen waren niet altijd mogelijk en cijfers over verschillende jaren bleken niet altijd vergelijkbaar.

4. *Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de herziene asielprocedure en afzonderlijke maatregelen? Is de duur van de asielprocedure verkort? Is het aantal vervolgpcedures verminderd? Is het aantal (ex-)asielzoekers dat op straat belandt, verminderd? Vertrekken meer uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland? Wat kan uit de verkregen kwantitatieve data worden afgeleid over de zorgvuldigheid van de AA? Wat zeggen de verkregen kwantitatieve data over de werking van afzonderlijke maatregelen?*

Uit de verkregen kwantitatieve gegevens kan worden geconcludeerd dat het eerste doel van PIVA, verkorting van de asielprocedure, is bereikt en dat dit grotendeels aan PIVA is toe te schrijven. De doorlooptijden van asielverzoeken bij de IND zijn duidelijk verkort. Het percentage asielverzoeken waarop in de AA is beslist, is sterk gestegen. Dit is een effect van PIVA, maar waarschijnlijk hebben ook andere factoren, met name de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure, bijgedragen aan het hoge AA-afdoeningspercentage.

Het doel van een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum was minder goed te kwantificeren en te vertalen in objectief meetbare indicatoren dan de andere doelen van PIVA. Het instandhoudingspercentage van AA-beslissingen in beroep (in vergelijking met het instandhoudingspercentage van AC-beslissingen onder de oude procedure) werd door beleidsambtenaren als belangrijkste kwantitatieve indicator voor de zorgvuldigheid van de AA gezien. Blijkens de beschikbare (onvolledige) cijfers over deze indicator, is de procedure niet onzorgvuldiger geworden.

Het derde doel van PIVA, het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen, is blijkens de verkregen kwantitatieve gegevens niet gerealiseerd. Het aantal tweede en volgende asielaanvragen nam gedurende de eerste twee jaar van de herziene asielprocedure juist toe. Deze toename is deels terug te voeren op wijzigingen in het landgebonden asielbeleid en enkele andere niet aan PIVA gerelateerde ontwikkelingen. Daarnaast is het de vraag hoe goed de PIVA-maatregelen hebben gewerkt die vervolgaanvragen overbodig hadden moeten maken.

Met betrekking tot het vierde doel, bewerkstelligen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, blijkt uit de verkregen kwantitatieve gegevens dat het aantal aantoonbare vertrekken gedurende de eerste twee jaar van de herziene procedure toenam. In welke mate deze toename aan PIVA is toe te schrijven (en hoeveel groter de daarna ingezette afname zou zijn geweest zonder PIVA), was niet goed vast te stellen. Duidelijk is wel dat vele andere factoren van invloed zijn op de terugkeercijfers, waaronder ontwikkelingen in de herkomstlanden, het landgebonden asielbeleid en ander beleid.

Met betrekking tot het vijfde doel, zoveel mogelijk voorkomen dat afgewezen asielzoekers (met rechtmatig verblijf) op straat belanden, bleek uit de beschikbare kwantitatieve gegevens in combinatie met informatie uit de interviews dat het beoogde effect tot op zekere mate is gerealiseerd, maar dat dit slechts in beperkte mate aan PIVA-maatregelen te danken is.

5. *Hoe is de implementatie van de maatregelen verlopen? Werden hierbij problemen of knelpunten ervaren, en zo ja, hebben deze ertoe geleid dat maatregelen niet of onvolledig zijn ingevoerd?*

Om deze en de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn interviews gehouden bij organisaties die bij de asielprocedure of de opvang of terugkeer van (ex-)asielzoekers betrokken zijn. Hieruit bleek dat de meeste maatregelen zonder problemen zijn geïmplementeerd. Aanvankelijk waren er enige problemen rond de centrale intake, die hebben vrij lang geduurd. Het voorbereidingsgesprek met de advocaat op 'dag -1' is naar voren geschoven om de advocaat en de asielzoeker meer tijd te

geven voor de voorbereiding op de AA. Blijvende problemen hebben zich voorgedaan met de parallelle toets en met het medisch advies in de RVT. De parallelle toets lijkt onder meer door de focus op beslissen in de AA niet goed van de grond gekomen. Het Protocol Medisch Advies horen en beslissen is mede naar aanleiding van klachten uit de rechtshulpverlening enkele malen aangepast, maar er doen zich nog verschillende problemen voor bij het omgaan met asielzoekers met medische problematiek en andere kwetsbare asielzoekers.

6. Wat zijn de ervaringen in de uitvoeringspraktijk? Hoe oordelen verschillende betrokkenen over de zorgvuldigheid van de AA-procedure? Hoe oordelen ze over de andere doelen van de herziene asielprocedure en over de werking van afzonderlijke maatregelen? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?

De RVT wordt grotendeels positief beoordeeld. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de asielzoekers dankzij de voorlichting door VluchtelingenWerk en de voorbereiding door de advocaat op 'dag -1' beter zijn voorbereid op het moment dat de AA begint. Wel is volgens advocaten de meerwaarde van 'dag -1' deels weer teniet gedaan door de invoering, op 1 januari 2014, van het door de IND afgenomen aanmeldgehoor. Ook ervaren advocaten dat de RVT niet altijd lang genoeg is voor het verkrijgen van de relevante informatie en documenten die nodig zijn om het asielrelaas compleet te kunnen presenteren en onderbouwen in de AA.

Hoewel precieze cijfers over de duur van de RVT ontbreken, is het wel duidelijk dat deze vaker enkele weken dan zes dagen duurt. Het voordeel daarvan is dat de asielzoeker meer rust krijgt. Voor Dublin-claimanten en enkele andere categorieën asielzoekers kan de duur verder oplopen. Het nadeel daarvan is dat de voorzieningen in de procesopvanglocaties slechts zijn toegerust op een verblijf van ongeveer drie weken. Met name voor kwetsbare asielzoekers kan dit problemen geven.

Het medisch advies in de RVT wordt als een verbetering beschouwd, maar vooral advocaten hebben ook veel kritiek op dit advies en op de opvolging ervan door de IND. De waardering van IND-medewerkers voor het medisch advies is gegroeid.

Over het verloop van de AA zijn de meeste respondenten redelijk tevreden, de inzichtelijke structuur wordt geprezen. Veel advocaten ervaren echter een behoorlijke tijdsdruk; ook wijzen advocaten erop dat de advocaat minder uren per zaak beschikbaar heeft dan de IND. Zowel de IND als de advocatuur klagen dat zij steeds meer taken tijdens de AA te verrichten krijgen zonder dat er extra tijd ter beschikking wordt gesteld. Dit vormt een belemmering voor de zorgvuldigheid en ook voor de toepassing van de parallelle procedure. Bij spanning tussen snelle besluitvorming en een meeromvattende toets, kiest de IND medewerker – zo blijkt uit de interviews met zowel IND respondenten als respondenten uit de advocatuur – meestal voor de snelle besluitvorming.

Vrijwel iedereen is tevreden over de continuïteit van de rechtsbijstand: de continuïteit vergroot de vertrouwensband tussen de asielzoeker en de advocaat, de advocaat is beter op de hoogte van alle facetten van de betreffende asielzaak en alle ketenorganisaties weten welke advocaat aanspreekbaar is op een bepaalde zaak. Wel wijzen enkele advocaten op het nadeel van minder collegiale controle.

Bijna alle asielzoekers krijgen in de AA een nader gehoor en in de VA wordt in principe niet nog eens nader gehoord. De advocatuur heeft kritiek op de gespitsheid van de IND op tegenstrijdigheden en op de wijze waarop tijdens het gehoor wordt omgegaan met (extra) kwetsbare asielzoekers,

die mogelijk niet direct hun volledige relaas kunnen vertellen. Deze punten vinden zij extra bezwaarlijk vanwege de korte tijd die in de AA beschikbaar is voor het indienen van aanvullingen en correcties.

Zowel IND-medewerkers als de advocaten wijzen erop dat tijdens de AA vooral wordt gestuurd op tijd. Dat leidt er toe dat ook complexe zaken in de AA worden afgedaan en dat de IND terughoudend is met het inschakelen van externe deskundigen. Veel advocaten vinden dat de IND te inflexibel reageert op hun verzoeken om doorzending naar de VA, en aan een dergelijk verzoek te hoge eisen stelt. Indien het gaat om een asielzoeker met een trauma of andere psychische problemen, of als er sprake is van te grote schaamte om meteen het hele relaas te vertellen in de AA, is dat voor een advocaat gezien de korte tijdspanne moeilijk met documenten te onderbouwen. Omdat het beroep na een afwijzing in de AA meestal binnen vier weken na afwijzing al wordt behandeld, lukt het in dergelijke situaties meestal ook niet om aanvullende informatie of bewijsmateriaal wel bij de rechter naar voren te brengen. In de ogen van de advocaten belemmeren de tijdsdruk en inflexibiliteit, veroorzaakt door de focus op afdoening in de AA, het bereiken van de doelen van meer onzorgvuldigheid en minder vervolgvragen.

Twee PIVA-maatregelen hadden betrekking op de rechterlijke toetsing van asielbeslissingen. Ten eerste zouden rechtbanken in AA-zaken binnen vier weken na de afwijzing van het asielverzoek uitspraak moeten doen over het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) en het beroep tegen de afwijzende beslissing. Volgens de geïnterviewde rechters lukt dit over het algemeen wel maar gaat het tijdig afdoen van AA-beroepen soms ten koste van andere vreemdelingenzaken en is er grote druk op de zittingen. Problemen die rechters ervaren, hebben betrekking op de ongewisheid van de planning (het komt geregeld voor dat de verweerder het besluit een dag van tevoren intrekt, als de rechter de zaak al heeft voorbereid) en de toenemende complexiteit van in de AA afgewezen zaken die zij op zitting krijgen. Dit was ook vooraf een van de zorgen van de rechters.

De tweede maatregel was de wijziging van artikel 83 Vw 2000, waardoor de mogelijkheden voor ex nunc toetsing in beroep werden verruimd. Uit de interviews bleek dat het gewijzigde artikel 83 Vw in AA-zaken nauwelijks een rol speelt omdat beroepen zo snel worden behandeld (er is nog geen nieuw bewijs of beleid). De korte termijnen beperken hier het effect van de ruimere ex nunc toets. Daarnaast heeft de ABRvS bepaald dat sommige nieuwe feiten en omstandigheden niet onder de werking van het nieuwe artikel 83 Vw 2000 vallen.

Vier maatregelen moesten bijdragen aan een meer 'sluitend' opvang- en terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. De eerste maatregel, het bieden van opvang (gedurende de nieuwe vertrektermijn van vier weken) aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen, werd door nagenoeg alle respondenten die met deze categorie asielzoekers te maken hebben positief beoordeeld. De meesten meenden echter ook dat de termijn van vier weken voor de meeste asielzoekers te kort is om tot terugkeer te besluiten. De respondenten konden niet goed inschatten of deze categorie asielzoekers (van wie het asielverzoek in het aanmeldcentrum wordt afgewezen) nu minder op straat belandt en meer terugkeert dan vroeger.

Ook de tweede maatregel, inhoudend dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn gedurende in beginsel maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst, werd door de meeste respondenten in beginsel positief beoordeeld. Tegelijkertijd waren velen sceptisch over de daadwerkelijke bijdrage van de VBL aan de terugkeer van ex-asielzoekers en meenden respondenten die betrokken zijn bij noodopvang, dat ex-asielzoekers in de

VBL te weinig intensief worden begeleid bij het organiseren van hun vertrek. De respondenten van de DT&V benadrukten daarentegen dat de sleutel tot vertrek doorgaans bij de vreemdeling ligt. De totale bezetting van de VBL ligt sinds eind 2012 ruim onder de capaciteit. Waarom dat zo is, is niet helemaal duidelijk.

Over de beide andere maatregelen is minder uitgebreid informatie verzameld. De intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden moest de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer bevorderen. De respondenten van de DT&V benadrukten dat de strategische landenbenadering een lange adem vereist. De DT&V meet de resultaten van de strategische landenbenadering dan ook niet alleen aan de terugkeercijfers af, maar ook aan de aandacht die het onderwerp terugkeer in de betrekkingen met herkomstlanden krijgt. Gemeten aan dit criterium is er zeker vooruitgang geboekt.

De voorzetting en uitbreiding van terugkeerondersteuningsprogramma's en -projecten moest de vrijwillige terugkeer bevorderen. De respondenten bij terugkeerorganisaties oordeelden positief over de (in 2012 gecreëerde) mogelijkheid om de door de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) geboden financiële steun te combineren met ondersteuning in natura via een ander project. Mede dankzij deze projecten is de terugkeer onder bepaalde doelgroepen toegenomen. De respondenten bij gemeenten oordeelden minder positief over de resultaten van terugkeerorganisaties en -projecten. Zij meenden dat die alleen de terugkeer faciliteren van vreemdelingen die zelf al hebben besloten dat ze willen terugkeren. Respondenten bij terugkeerorganisaties benadrukten dat zij pas iets kunnen doen als 'de knop bij de vreemdeling om is'.

Conclusie

Van de vijf doelen is het doel van verkorting van de asielprocedure het meest gerealiseerd. Dat is vooral toe te schrijven aan de AA, die anders dan de vroegere AC-procedure als de normale procedure geldt. Daarnaast duurt de VA korter dan de vroegere OC-procedure. Een maatregel die hieraan heeft bijgedragen, is dat in beginsel alle asielzoekers nader worden gehoord in de AA. Het doel van verkorting van de procedure heeft in de uitvoeringspraktijk prioriteit gekregen. Daarnaast waren de omstandigheden gedurende de eerste drie jaar na de invoering van de herziene asielprocedure gunstig; het onderzoek kwam net te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de vraag of de planning van de RVT en de AA houdbaar is bij een sterke verhoging van de instroom. Dankzij de verkorting van de asielprocedure krijgt de asielzoeker snel duidelijkheid – dat was een belangrijk achterliggend doel van de herziene procedure – en is de duur van de opvang verkort.

Het antwoord op de vraag of het tweede doel, een grotere zorgvuldigheid van de korte procedure, is bereikt, is minder eenduidig. Blijkens het aantal beslissingen dat in beroep stand houdt, is de asielprocedure in elk geval niet onzorgvuldiger geworden. Onder de betrokken actoren bestaat brede consensus dat de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen biedt dan de oude 48-uursprocedure, vooral door de RVT, de ruimere termijnen in de AA en de continuïteit van rechtsbijstand in de AA, maar met name advocaten zijn van oordeel dat de algemene toepassing van de AA op alle asielverzoeken in een deel van de gevallen ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

Het derde doel, terugdringing van het aantal vervolgaanvragen, is niet gerealiseerd. De PIVA-maatregelen die dit hadden moeten bewerkstelligen, lijken niet heel effectief te zijn geweest. Dat is deels toe te schrijven aan factoren die los stonden van PIVA, maar ook het hoge AA-afdoeningspercentage lijkt het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen te hebben bemoeilijkt, doordat de AA over het algemeen te kort is voor een parallelle toetsing aan reguliere gronden en

vaak ook te kort voor het verzamelen van bewijzen. Geconcludeerd kan worden dat niet alleen snelheid en grotere zorgvuldigheid, maar ook snelheid en minder vervolgaanvragen moeilijk tegelijkertijd kunnen worden bereikt. Het onderzoek bevestigt daarmee die zorgen vooraf.

Het vierde doel, bevorderen dat asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, is tot op zekere hoogte gerealiseerd. De PIVA-maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden, hebben wel enig effect gehad, maar het realiseren van de terugkeer van afgewezen asielzoekers blijft volgens alle betrokkenen een zeer weerbarstig onderdeel van het asielbeleid. Ook het vijfde doel, voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat belanden, is tot op zekere hoogte gerealiseerd, maar dat is slechts in beperkte mate aan PIVA toe te schrijven.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Op 1 juli 2010 is onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) een groot aantal maatregelen ingevoerd om de asielprocedure te verbeteren. De maatregelen moesten de asielprocedure sneller en tegelijk zorgvuldiger maken. Andere doelen waren dat de afwijzing van een asielverzoek vaker tot het vertrek van de asielzoeker uit Nederland zou leiden en minder vaak tot vervolgprocedures en het op straat belanden van de asielzoeker. De maatregelen hielden onder meer in dat de 48-uursprocedure in het aanmeldcentrum werd vervangen door de algemene asielprocedure (AA), die in beginsel maximaal acht dagen duurt en die wordt voorafgegaan door een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen. De verwachting was dat in de AA meer asielaanvragen op zorgvuldige wijze zouden kunnen worden afgedaan dan in de oude 48-uursprocedure het geval was. De vroegere OC-procedure ging verlengde asielprocedure (VA) heten; deze procedure zou korter gaan duren doordat het nader gehoor in beginsel altijd in de AA zou worden afgenomen. Andere maatregelen hadden onder meer betrekking op rechterlijke toetsing en op de opvang en terugkeer van afgewezen asielzoekers.

Kort voor de inwerkingtreding van de herziene asielprocedure zegde toenmalig minister Hirsch Ballin aan de Tweede Kamer toe dat: 'Drie jaar na inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure zal worden gestart met evaluatie van de maatregelen, waarin zal worden beoordeeld of de beoogde effecten van de maatregelen zich ook in de praktijk hebben voltrokken.'¹

Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is ten behoeve van deze evaluatie verricht. De onderzoekers kregen als opdracht mee om de interventielogica achter de maatregelen in kaart te brengen, te onderzoeken hoe de invoering van de maatregelen is verlopen en om – zo veel mogelijk op basis van kwantitatieve data – vast te stellen in hoeverre de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt. De dataverzameling vond plaats in de periode november 2013 – juni 2014. In dit hoofdstuk worden de doel- en probleemstelling en de opzet van het onderzoek uiteengezet. Ook wordt ingegaan op beperkingen waarmee de onderzoekers bij het verzamelen van de data te maken kregen.

1.2 Doel- en probleemstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de mate waarin de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan (het meest) hebben bijgedragen. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

In welke mate zijn de doelen van de herziene asielprocedure bereikt en hoe en in welke mate hebben de verschillende maatregelen bijgedragen aan het resultaat?

¹ Kamerstukken II 2009/10, 19637, 1351, p. 7.

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat waren de veronderstellingen over de werking van de herziene asielprocedure en de maatregelen die daartoe werden ingevoerd? Hoe en waarom zouden de maatregelen, afzonderlijk of als pakket, moeten bijdragen aan de verschillende doelen? Werd ook rekening gehouden met (c.q. gewaarschuwd voor) belemmeringen en onbedoelde en ongewenste effecten?
2. Aan de hand van welke criteria en indicatoren kan worden gemeten of de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen?
3. In hoeverre kunnen de voor de evaluatie benodigde kwantitatieve gegevens worden verkregen uit informatiebronnen bij 'ketenorganisaties' en andere organisaties?
4. Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de herziene asielprocedure en afzonderlijke maatregelen? Is de duur van de asielprocedure verkort? Is het aantal vervolgpcedures verminderd? Is het aantal (ex-)asielzoekers dat op straat belandt, verminderd? Vertrekken meer uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland? Wat kan uit de verkregen kwantitatieve data worden afgeleid over de zorgvuldigheid van de AA? Wat zeggen de verkregen kwantitatieve data over de werking van afzonderlijke maatregelen?
5. Hoe is de implementatie van de maatregelen verlopen? Werden hierbij problemen of knelpunten ervaren, en zo ja, hebben deze ertoe geleid dat maatregelen niet of onvolledig zijn ingevoerd?
6. Wat zijn de ervaringen in de uitvoeringspraktijk? Hoe oordelen verschillende betrokkenen over de zorgvuldigheid van de AA? Hoe oordelen ze over de andere doelen van de herziene asielprocedure en over de werking van afzonderlijke maatregelen? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in drie fasen of deelonderzoeken uitgevoerd. In deze paragraaf lichten we de deelonderzoeken toe. In de volgende paragraaf lichten we de belangrijkste methoden van informatievergaring nader toe.

1.3.1 Interventiologica en evaluatiecriteria en -indicatoren

Het eerste deelonderzoek was gericht op de hierboven onder 1 en 2 vermelde onderzoeksvragen. Door middel van een analyse van beleidsdocumenten en commentaren van (geconsulteerde) derden, literatuuronderzoek en interviews met beleidsambtenaren en andere actoren die bij de beleidsvoorbereiding of de implementatie betrokken waren, is de beleidstheorie of 'interventiologica' achter de maatregelen in kaart gebracht en is nagegaan welke (objectief meetbare) evaluatiecriteria en -indicatoren hieraan kunnen worden ontleend. Daarnaast is nagegaan of de beleidsmakers of andere actoren belemmeringen en ongewenste neveneffecten voorzagen. In de interviews met beleidsambtenaren zijn bovendien vragen gesteld over de acties of stappen die van de verschillende 'ketenorganisaties' werden verwacht om de maatregelen te implementeren en de wijze waarop het implementatieproces en de resultaten van de maatregelen worden gemonitord. Voor dit deelonderzoek zijn

acht interviews gehouden, met in totaal elf respondenten, die voornamelijk bij ketenorganisaties werkzaam waren.²

1.3.2 Inventarisatie en analyse van kwantitatieve data

Het tweede deelonderzoek was gericht op de hierboven onder 3 en 4 genoemde onderzoeksvragen. Het eerste deelonderzoek leverde een lijst op met kwantificeerbare indicatoren voor de evaluatie van de werking van de maatregelen. In het tweede deelonderzoek zijn zo veel mogelijk kwantitatieve gegevens met betrekking tot deze indicatoren verzameld en geanalyseerd.

1.3.3 Implementatieproces en uitvoeringspraktijk

Het derde deelonderzoek was gericht op de hierboven onder 5 en 6 vermelde onderzoeksvragen. Door middel van een analyse van bestaande rapportages, interviews met deskundige betrokkenen en een enquête onder asieladvocaten zijn gegevens verzameld over de implementatie van de maatregelen, de ervaringen in de uitvoeringspraktijk en de effecten (beoogde zowel als eventuele onbeoogde effecten) van de maatregelen. Voor dit deelonderzoek zijn 36 interviews gehouden met (in totaal 47) respondenten die vrijwel allemaal al langere tijd bij de asielprocedure betrokken waren en de oude en de herziene procedure konden vergelijken. Onder hen waren leidinggevende en uitvoerende medewerkers van uitvoeringsorganisaties, gemeenten en ngo's, advocaten en rechters.³ Daarnaast is onder asieladvocaten een enquête gehouden over hun ervaringen met de herziene asielprocedure; 84 advocaten vulden de enquête in.⁴

In onderstaand overzicht worden de onderzoeksvragen en de bijbehorende methoden samengevat.

	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethoden
1	Wat waren de veronderstellingen over de werking van de herziene asielprocedure en de maatregelen die daartoe werden ingevoerd?	documentanalyse; literatuuronderzoek; interviews
2	Aan de hand van welke criteria en indicatoren kan worden gemeten of de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen?	documentanalyse; literatuuronderzoek; interviews
3	In hoeverre kunnen de voor de evaluatie benodigde kwantitatieve gegevens uit informatiebronnen bij de ketenpartners (en andere organisaties) worden verkregen?	analyse bestaande rapportages; benaderen ketenpartners en andere organisaties
4	Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de herziene asielprocedure en afzonderlijke maatregelen?	verzamelen en analyseren van kwantitatieve gegevens

² Zie bijlage 2 voor een overzicht van de organisaties waar de respondenten werkzaam waren.

³ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de organisaties waar de respondenten werkzaam waren.

⁴ Zie bijlage 3 voor de enquêtevragen en de resultaten van de gesloten vragen.

5	Hoe is de implementatie van de maatregelen verlopen?	documentanalyse; literatuuronderzoek; interviews
6	Wat zijn de ervaringen in de uitvoeringspraktijk?	literatuuronderzoek; interviews; enquête onder asieladvocaten

1.4 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf lichten we de belangrijkste methoden van informatievergaring nader toe.

1.4.1 Vergaring en analyse van kwantitatieve gegevens

In het tweede deelonderzoek zijn kwantitatieve gegevens met betrekking tot de in het eerste deelonderzoek vastgestelde indicatoren verzameld en geanalyseerd. Gezien de beperkte tijd en middelen die voor het onderzoek beschikbaar waren, moest worden volstaan met het verzamelen en analyseren van geaggregeerde gegevens. Hiertoe zijn bestaande rapportages, waaronder de zogenaamde Vreemdelingenketenrapportages en de jaarverslagen van de IND, geanalyseerd en zijn aanvullende (in de rapportages ontbrekende) gegevens opgevraagd bij het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (bureau Regie en Besturing) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de IND en andere ketenorganisaties. Ook zijn gegevens opgevraagd bij enkele gemeenten en organisaties voor noodopvang. Daarnaast zijn door de UNHCR en Eurostat gepubliceerde gegevens gebruikt. Getracht is om zo veel mogelijk vergelijkbare gegevens over de periode januari 2007 tot en met december 2013 (de laatste drie en een half jaar van de oude en de eerste drie en een half jaar van de herziene procedure) te verkrijgen. De IND heeft speciaal voor dit onderzoek cohortgegevens gegenereerd. De cohorten waren samengesteld op basis van de maand van instroom in de asielprocedure (januari 2007 tot en met december 2013). Voor deze cohorten zijn gegevens met betrekking tot de duur van de asielprocedure gegenereerd; voor de grootste nationaliteitsgroepen konden deze gegevens worden uitgesplitst naar eerste of volgende asielaanvraag en zijn bovendien gegevens over de beslissing (afwijzing of inwilliging) van de IND gegenereerd. De DT&V leverde speciaal voor dit onderzoek gegevens aan waarin een filter was toegepast zodat de geleverde gegevens (zoveel mogelijk) uitsluitend betrekking hadden op (ex-)asielzoekers en niet op andere vreemdelingen.

1.4.2 Interviews

Voor dit onderzoek zijn 44 interviews met in totaal 58 respondenten gehouden. De interviews voor het eerste deelonderzoek vonden plaats in januari en februari 2014, die voor het derde deelonderzoek in de periode maart tot en met juni 2014. De respondenten waren werkzaam bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (4 respondenten), uitvoeringsorganisaties (18 respondenten), in de advocatuur (6 respondenten), in de rechterlijke macht (5 respondenten), bij gemeenten (3 respondenten), bij VluchtelingenWerk (7 respondenten), de Raad voor Rechtsbijstand (4 respondenten), Nidos (3 respondenten) en andere organisaties die bij de asielprocedure of de opvang of terugkeer van (ex-)asielzoekers betrokken zijn (8 respondenten). Bijlage 2 bevat een overzicht per deelonderzoek van de organisaties en instanties waar de respondenten werkzaam waren.

Bij de selectie van respondenten is gestreefd naar het betrekken van zoveel mogelijk verschillende perspectieven in het onderzoek. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de voorbereiding of implementatie van PIVA (deelonderzoek 1) of hun betrokkenheid bij en kennis van de uitvoeringspraktijk (deelonderzoek 3). PIVA omvatte een groot aantal maatregelen, die niet alleen op de eigenlijke asielprocedure ingrepen, maar ook op de rechterlijke toetsing en op de opvang en terugkeer van (ex-)asielzoekers. Zeker als het om de uitvoeringspraktijk ging, kon iedere respondent slechts een deel van de maatregelen overzien. Daarom zijn interviews bij zo veel mogelijk verschillende organisaties gehouden en zijn bij een aantal ketenorganisaties medewerkers op verschillende locaties of bij verschillende afdelingen geïnterviewd. Desondanks kon over enkele maatregelen slechts bij één of twee respondenten informatie worden verzameld.

De meeste respondenten zijn geselecteerd en benaderd via leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek of via medewerkers van ketenorganisaties die binnen hun organisatie als contactpersoon voor het onderzoek waren aangewezen. De onderzoekers konden daarbij kenbaar maken met wat voor medewerkers (welke afdelingen, welke functies) ze wilden spreken. De geïnterviewde advocaten werkten in verschillende aanmeldcentra. De meesten waren naast hun werkzaamheden als rechtsbijstandverlener in de oude 48-uursprocedure en de huidige AA actief (geweest) als ‘acca’ (AC contactpersoon advocatuur); enkele waren ook betrokken geweest bij de voorbereiding en implementatie van PIVA. De geïnterviewde rechters waren werkzaam op verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag.

De interviews zijn afgenomen met behulp van vragenlijsten die op de functie en rol van de respondent(en) waren afgestemd. Verreweg de meeste interviews zijn *face to face* afgenomen op de werkplek van de respondent(en); enkele interviews zijn telefonisch afgenomen. De meeste interviews duurden een tot anderhalf uur. De meeste zijn opgenomen met een voicerecorder en de geluidsopnames zijn vervolgens woordelijk uitgetypt. In de meeste gevallen is het interviewverslag voor een correctie op feitelijke onjuistheden aan de respondent(en) voorgelegd. In enkele gevallen zijn telefonisch of via e-mail nog aanvullende vragen gesteld.

1.4.3 Enquête onder asieladvocaten

Onder asieladvocaten is een online enquête gehouden over hun ervaringen met de herziene asielprocedure. De vragenlijst is door de onderzoekers in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand opgesteld. De enquête is uitgezet onder 347 asieladvocaten die tijdens de eerste helft van 2014 deelnamen aan de AC-roosters. De overgrote meerderheid neemt al jaren deel aan de roosters, dus ook vóór de invoering van de huidige procedure. De enquête werd op 22 april 2014 door onderzoeksbureau Desan via e-mail uitgezet, met een persoonlijke inlogcode. De reactietermijn was aanvankelijk op twee weken gesteld, maar is verlengd tot uiteindelijk 19 mei 2014. Desan heeft herinneringen verzonden op 6 en 13 mei. In de *AC Signalering* (gericht aan alle AC-advocaten) is op 25 april en 13 mei een oproep gedaan⁵ om de enquête in te vullen.

Uiteindelijk hebben 84 advocaten de enquête volledig ingevuld. Gebleken is dat sommige andere advocaten de vragenlijst te lang vonden of het invullen te veel tijd vonden kosten. Wat mogelijk ook een rol heeft gespeeld bij de relatief hoge non-respons is dat in deze periode veel advocaten op vakantie waren en er diverse andere onderzoeken en enquêtes op dezelfde doelgroep waren uitgezet.

⁵ De laatste door ‘acca’ (AC contactpersoon advocatuur) Lineke Blijdorp.

Door een misverstand is in de enquête niet gevraagd hoe lang de respondent al asieladvocaat was. Uit de antwoorden op vragen over de herziene procedure in vergelijking met de oude procedure bleek echter dat de overgrote meerderheid van de respondenten (69 van de 84) ook ervaring met de oude 48-uursprocedure had. De enquêtevragen zijn in bijlage 3 te vinden.

1.5 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek is beperkt tot de maatregelen die deel uitmaakten van PIVA. Een complicerende factor was dat kort voor of na de invoering van de herziene asielprocedure diverse andere maatregelen zijn ingevoerd, die de werking van de PIVA-maatregelen kunnen hebben tegengewerkt of versterkt. Zo voerde de IND ongeveer tegelijk met de herziene asielprocedure het beginsel van zaaksverantwoordelijkheid in, waardoor het eenvoudiger werd om op termijnen te sturen. In februari 2011 werd het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) aangekondigd, met maatregelen die de asielprocedure verder moesten versnellen en het ‘stapelen’ van procedures moesten voorkomen.⁶ De meeste PST maatregelen traden formeel pas op 1 januari 2014 of 1 april 2014 in werking, maar een aantal ervan werd al eerder ingevoerd of er werd al mee geëxperimenteerd of op geanticipeerd. In het onderzoek zijn geen gegevens verzameld over de werking van deze en andere maatregelen die de werking van de PIVA-maatregelen kunnen hebben beïnvloed. Wel worden – daar waar relevant en mogelijk – deze maatregelen vermeld in dit rapport.

Behalve door andere maatregelen kan het optreden of uitblijven van effecten die met de herziene asielprocedure werden beoogd ook door andere factoren zijn veroorzaakt. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan fluctuaties in de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure, bijvoorbeeld als gevolg van ontwikkelingen in herkomstlanden, die invloed hebben op de doorlooptijden van asielverzoeken. Ontwikkelingen in herkomstlanden kunnen ook tot wijzigingen in het landgebonden asielbeleid leiden en deze beleidswijzigingen kunnen op hun beurt de doorlooptijden van de betreffende asielverzoeken en de terugkeer naar de betreffende landen beïnvloeden. In het onderzoek kon niet gecontroleerd worden voor deze en andere factoren. Over twee van de genoemde factoren, te weten fluctuaties in de instroom en wijzigingen van het landgebonden beleid, zijn wel gegevens verzameld en daar waar relevant en mogelijk wordt in dit rapport vermeld of ze invloed (kunnen) hebben gehad op de werking van de herziene asielprocedure.

Bij het verzamelen van kwantitatieve gegevens kregen de onderzoekers te maken met voorziene en onvoorziene beperkingen. Hierboven kwam al aan de orde dat moest worden volstaan met het verzamelen en analyseren van geaggregeerde gegevens; een analyse van gegevens op individueel niveau was niet haalbaar. Mede hierdoor was het veelal ook niet mogelijk om de effecten van afzonderlijke maatregelen te kwantificeren. In het deelonderzoek over het implementatieproces en de uitvoeringspraktijk (in de interviews met deskundige betrokkenen) konden hierover wel kwalitatieve gegevens verzameld worden. Het kwantitatieve deelonderzoek was vooral gericht op de vraag in welke mate de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt. Informatie uit de interviews over de uitvoeringspraktijk was overigens ook zeer nuttig bij de interpretatie van de verkregen kwantitatieve gegevens.

⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 19637, 1400.*

Een onvoorziene beperking was dat sommige gegevens die de ketenorganisaties ten behoeve van de evaluatie hadden moeten bijhouden toch niet beschikbaar bleken te zijn. De bij de invoering van de herziene asielprocedure aangekondigde ‘Monitor verbeterde asielprocedure’⁷ bleek niet met gegevens gevuld te zijn. De dataverzameling werd verder belemmerd door de omstandigheid dat de IND gedurende de onderzochte periode is overgestapt op een nieuw registratiesysteem, INDIGO. Bepaalde gegevensreeksen konden (ten tijde van het onderzoek) nog niet of alleen via zeer omslachtige procedures uit dit systeem gegenereerd worden. Ook bij andere ketenorganisaties bleken niet alle gegevens voor de hele onderzochte periode (in dezelfde vorm) beschikbaar te zijn. Daarnaast bleken gegevens van verschillende ketenorganisaties meestal niet zonder meer vergelijkbaar, onder meer door verschillen in teleenheid.

Een andere beperking werd hierboven al vermeld. In het deelonderzoek naar het implementatieproces en de uitvoeringspraktijk is gestreefd naar het betrekken van zoveel mogelijk verschillende perspectieven in het onderzoek. Mede door de beperkte tijd en middelen die voor het onderzoek beschikbaar waren, kon over enkele maatregelen echter bij slechts één of twee respondenten informatie worden verzameld. De meeste respondenten konden wel iets zeggen over de belangrijkste maatregelen met betrekking tot de eigenlijke asielprocedure: de invoering van de achtdaagse AA met daaraan voorafgaand een RVT waarin diverse activiteiten dienen plaats te vinden. Ook de enquête onder asieladvocaten leverde veel informatie over de ervaringen van deze beroepsgroep met de RVT en de AA op. Over deze onderdelen van PIVA is dan ook een veel uitgebreider – zij het lang niet altijd eenduidig – beeld verkregen dan over de maatregelen die betrekking hadden op rechterlijke toetsing en op de opvang en terugkeer van (ex-)asielzoekers.

1.6 Toelichting bij enkele termen

Enkele termen of begrippen die in dit rapport veelvuldig worden gehanteerd, vereisen wellicht enige toelichting.

De aanduidingen ‘herziene asielprocedure’ en ‘verbeterde asielprocedure’ worden in dit rapport gebruikt voor de asielprocedure zoals die op 1 juli 2010 werd ingevoerd en ook wel voor het geheel aan maatregelen dat grotendeels op diezelfde datum onder de noemer PIVA in werking trad.

De term ‘vervolgaanvragen’ wordt gebruikt voor nieuwe verblijfsaanvragen die worden ingediend nadat de asielaanvraag is afgewezen. Dit kunnen tweede of volgende asielaanvragen zijn, maar ook verblijfsaanvragen op ‘reguliere’ (niet-asiel) gronden of op grond van artikel 64 Vw. De aanduiding ‘herhaalde asielaanvraag’ of ‘hasa’ wordt gebruikt voor tweede of volgende asielaanvragen die met toepassing van artikel 4:6 Awb kunnen worden afgewezen. Op grond van dit artikel moet een aanvrager die een verzoek herhaalt nadat hij al eerder een afwijzende beschikking heeft ontvangen, nieuwe feiten of omstandigheden aanvoeren. Als hij dat niet doet, kan zijn verzoek zonder nader onderzoek eenvoudig worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere (afwijzende) beslissing.

⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 19637, 1351, p. 7.*

1.7 Opbouw van het onderzoekverslag

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van het eerste deelonderzoek, naar het beleidsproces en de ‘interventiologica’ achter de herziene asielprocedure en PIVA.

In hoofdstuk 3 staan de vijf algemene doelen die met de herziene asielprocedure werden nagestreefd centraal. Onderzocht wordt in welke mate deze doelen zijn bereikt, welke rol PIVA-maatregelen daarbij hebben gespeeld en welke andere factoren eventueel van belang zijn geweest. Dit hoofdstuk is hoofdzakelijk gebaseerd op kwantitatieve gegevens uit het tweede deelonderzoek, waar nodig aangevuld met kwalitatieve gegevens uit het derde deelonderzoek.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 gaan over de implementatie en de werking in de praktijk van verschillende onderdelen van PIVA. In deze hoofdstukken worden resultaten uit het tweede en derde deelonderzoek gepresenteerd en gecombineerd. Hiervoor is gekozen omdat het cijfermateriaal uit het kwantitatieve deelonderzoek vaak niet goed kon worden geïnterpreteerd zonder informatie uit de interviews en omdat omgekeerd, wat respondenten in het deelonderzoek over de implementatie en uitvoeringspraktijk zeiden soms werd bevestigd of juist weersproken door het cijfermateriaal. Hoofdstuk 4 gaat over de RVT en de activiteiten die daarin plaatsvinden. Hoofdstuk 5 gaat over de AA en de VA. Hoofdstuk 6 gaat over de maatregelen die betrekking hadden op de rechterlijke toetsing in asielzaken. Hoofdstuk 7 gaat over de maatregelen met betrekking tot de opvang en terugkeer van afgewezen asielzoekers.

In hoofdstuk 8 wordt een samenvatting van het onderzoek gegeven en worden op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken de onderzoeksvragen beantwoord.

Hoofdstuk 2 Beleidsproces en interventielogica

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het beleidsproces en de ‘interventielogica’ achter de herziene asielprocedure en PIVA beschreven. Onder de interventielogica worden de veronderstellingen van de beleidsmakers over de werking van de voorgestelde maatregelen verstaan: welke doelen werden beoogd of wat voor problemen moesten worden aangepakt; wat waren de aannames achter de aanpak; hoe moest het geheel aan maatregelen en hoe moesten afzonderlijke maatregelen tot de beoogde doelen leiden?

De interventielogica is door de onderzoekers gereconstrueerd uit Kamerstukken en (andere) beleidsdocumenten, waarbij tevens is nagegaan welke indicatoren hieruit konden worden afgeleid voor de evaluatie van de werking van de interventie. Er is gezocht naar objectief meetbare indicatoren voor zowel de vijf algemene doelen van de gewijzigde asielprocedure als voor de werking van afzonderlijke maatregelen. Daarnaast is nagegaan of de beleidsmakers of andere betrokkenen belemmeringen en ongewenste neveneffecten voorzagen. Hiertoe zijn behalve beleidsdocumenten ook commentaren van (geconsulteerde) derden – waaronder de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), Nederlandse Orde van Advocaten (NovA), Raad voor de rechtspraak, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Amnesty International, VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en UNHCR Nederland – geanalyseerd. In aanvulling hierop is literatuuronderzoek naar de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 verricht.

Naast de documentanalyse zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren die bij de voorbereiding of implementatie van de verbeterde asielprocedure betrokken waren. In deze interviews is gevraagd welke criteria of indicatoren zij (het meest) relevant vinden. Daarnaast zijn in deze interviews vragen gesteld over het verloop van het beleidsproces; belemmeringen of ongewenste neveneffecten die tijdens de voorbereiding werden voorzien; de acties of stappen die van de verschillende ketenorganisaties werden verwacht om de maatregelen te implementeren; en de wijze waarop de resultaten van de maatregelen zouden worden gemonitord.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de organisaties waar de respondenten werkzaam waren die voor dit deelonderzoek zijn geïnterviewd. Bijlage 4 bevat een overzicht van de voor dit deelonderzoek geraadpleegde documenten en literatuur.

In paragraaf 2.2 wordt het beleidsproces geschetst, in paragraaf 2.3 gevolgd door een reconstructie van de aanleidingen voor de wijzigingsvoorstellen en de doelen die ermee werden beoogd. In paragraaf 2.4 worden de maatregelen van PIVA uiteengezet. In paragraaf 2.5 wordt een aantal discussiepunten beschreven die tijdens de beleidsvoorbereiding of de implementatie speelden en waarover de betrokken ketenorganisaties knopen moesten doorhakken. Paragraaf 2.6 geeft een overzicht van de aannames over de werking van de maatregelen: van welke maatregelen werd een bijdrage aan welke doelen verwacht? Paragraaf 2.7 biedt een overzicht van de veronderstellingen en waarschuwingen die derden tijdens het wetgevingstraject uitten. Paragraaf 2.8 somt een aantal maatregelen op die na PIVA ook nog zijn ingevoerd. Paragraaf 2.9, ten slotte, bevat een overzicht van de indicato-

ren die uit de interventielogica konden worden afgeleid en met behulp waarvan kan worden onderzocht in hoeverre de doelen van PIVA zijn bereikt.

2.2 Schets beleidsproces

De evaluatie van het asielgedeelte van de Vreemdelingenwet 2000 vormde een belangrijke aanleiding voor de beleidsvoorbereiding van wat later de verbeterde asielprocedure ging heten. De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (commissie-Scheltema) beval in haar in 2006 uitgebrachte advies aan om de procedure in het aanmeldcentrum (de AC-procedure of 48-uursprocedure) zorgvuldiger te maken en de eventuele procedure na het aanmeldcentrum minder lang te laten duren. Tegelijkertijd waren er signalen vanuit de uitvoeringsorganisatie, de IND, die ook vond dat de 48-uursprocedure verbeterd kon worden. De meest directe aanleiding tot het beleidsproces was het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV van 7 februari 2007. Daarin stond dat de asielprocedure van de Vreemdelingenwet 2000 zou worden ‘verbeterd (mede in het licht van de aanbevelingen van de commissie-Scheltema) en versneld’, waarbij ‘in het bijzonder de regeling van de 48-uursprocedure [zou worden] verbeterd zodat deze zo nodig verlengd kan worden om vertraging te voorkomen’.⁸ De vertraging waar in het regeerakkoord op werd gedoeld, betrof de lange asielprocedures van zaken die niet in het aanmeldcentrum werden afgedaan. Door een verbeterde en eventueel verlengde AC-procedure zouden meer zaken daar kunnen worden behandeld.

Bij het beleidsproces waren vele verschillende actoren betrokken, maar de kern werd gevormd door beleidsambtenaren van de toenmalige directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie en van de IND. Zij concipieerden de verbeterde procedure. De meeste overige ketenpartners en andere organisaties werden later bij de beleidsvoorbereiding betrokken. Er werden verschillende consultatierondes gehouden. In de eerste helft van 2008 werd onder regie van de IND een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd, om de uitvoerbaarheid in de praktijk van de vreemdelingenketen te toetsen.⁹ Alle ketenorganisaties, waaronder ook VWN en de Raad voor Rechtsbijstand, waren bij deze EAUT betrokken. Uit de interviews met beleidsambtenaren bleek dat de EAUT (vooral) ook tot een betere financiële onderbouwing van de maatregelen moest leiden. Een onbedoeld maar welkom effect van de toets was dat het draagvlak voor de maatregelen binnen de betrokken organisaties werd vergroot.

In juni 2008 zetten toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak de plannen met betrekking tot de asielprocedure in een brief aan de Tweede Kamer uiteen.¹⁰ De voorgestelde maatregelen betroffen ook vervolgaanvragen en de opvang en terugkeer van afgewezen asielzoekers. De Tweede Kamer stemde eind 2008 met de plannen in. Ondertussen was er al een programma opgetuigd, het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA), met een stuurgroep en projectgroepen waarbinnen de ketenorganisaties samenwerkten om de invoering van de maatregelen voor te bereiden. Als datum van invoering was 1 juli 2010 afgesproken. PIVA omvatte negen verschillende projecten waarvan de leiding was verdeeld over de IND, het COA, de Raad voor Rechts-

⁸ Coalitieakkoord ‘Samen Werken, Samen Leven’ van CDA, PvdA en CU van 7 februari 2007, *Kamerstukken II* 2006/07, 30891, 4, p. 34-35, nr. 2 van de paragraaf Immigratiebeleid.

⁹ EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 29344, 67.

bijstand, de vreemdelingenpolitie en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie.¹¹ De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), die pas in 2007 met zijn werkzaamheden was begonnen, was wel in de stuurgroep vertegenwoordigd, maar nam niet deel aan een projectgroep.

Voor de maatregelen die een wetwijziging vereisten, werd een wetgevingstraject gestart. Het wetsvoorstel (Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure) werd in juni 2009 bij de Kamer ingediend.¹² Op 15 december 2009 werd het door de Tweede Kamer aangenomen, op 18 mei 2010 door de Eerste Kamer. Op 10 juni 2010 werd de wet in het Staatsblad afgekondigd. Op 23 juni werd de betreffende wijziging van het Vreemdelingenbesluit afgekondigd en werd tevens de datum van inwerkingtreding van wet en besluit vastgesteld op 1 juli 2010.¹³

Kort na de invoering van de verbeterde asielprocedure, eind september 2010, kondigde het nieuwe Kabinet-Rutte I aan dat het de mogelijkheden tot het stapelen van procedures wilde beperken en alle humanitaire en medische overwegingen in het verlengde van de asielprocedure ambtshalve door de IND wilde laten beoordelen.¹⁴ In de beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' die toenmalig minister voor Immigratie en Asiel, Leers, op 22 februari 2011 naar de Tweede Kamer stuurde, kreeg het probleem van de vervolgaanvragen ook veel aandacht.¹⁵ Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) bouwde voort op PIVA en moest tot verdere verbetering van de asielprocedure leiden. In paragraaf 2.8 worden de maatregelen van dat programma opgesomd.

2.3 Problemen en doelen

Aan de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, in werking getreden op 1 april 2001, lagen met betrekking tot de asielprocedure twee centrale beleidsdoelen ten grondslag: kortere procedures en een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg. Uit de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 door de commissie-Scheltema bleek dat de toenmalige AC-procedure of 48-uursprocedure snel was, maar minder zorgvuldig dan de 'normale' procedure, terwijl die laatste procedure weliswaar zorgvuldiger was maar vaak veel te lang duurde. De commissie adviseerde om de AC-procedure zorgvuldiger te maken en de eventuele procedure na het aanmeldcentrum minder lang te laten duren.

Uit de interviews met beleidsambtenaren bleek dat dit probleem (de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op zorgvuldigheid in de 48-uursprocedure, in combinatie met de lange duur van de eventuele procedure na het aanmeldcentrum) zeker aanvankelijk als hoofdprobleem werd gezien. De snelle procedure moest aan zorgvuldigheid winnen en mocht met dat doel iets langer gaan duren, terwijl de procedure na het aanmeldcentrum korter moest worden zonder aan zorgvuldigheid te verliezen. In zijn geheel zou de asielprocedure aanzienlijk verkort moeten worden. Hoe meer zaken in het aanmeldcentrum zouden kunnen worden afgedaan, hoe gemakkelijker deze doelstelling gehaald zou kunnen worden. Uit de interviews kwam als achterliggend doel naar voren dat asielzoekers snel-

¹¹ De negen projecten waren: Opvang, Derde land AC, Medisch advies/ Parallele procedure, Logistiek en processen, Pilot AA-VA en case management, Buffer, Centrale aanmeldunit, Herijking AMV-beleid, Uren rechtsbijstand.

¹² *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 2.

¹³ *Stb.* 2010, 202 en 244.

¹⁴ Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' van VVD en CDA van 30 september 2010, *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, 14, p. 18 en 20.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 19637, 1400.

ler duidelijkheid zouden verkrijgen, zodat ze minder lang in onzekerheid hoefden te verkeren. Verschillende respondenten noemden als belangrijk bijkomend doel dat met de verkorting van de procedure ook de duur van de opvang zou worden verkort, wat een kostenbesparing zou opleveren.

Later werden andere problemen en doelstellingen, waarvoor deels ook al beleidstrajecten liepen, aan de gedachtevorming over een betere asielprocedure toegevoegd. In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV werd, naast de noodzaak van het verbeteren van de 48-uursprocedure, het probleem van de vele vervolgaanvragen genoemd. In een onderzoek naar het zoveel mogelijk beperken van dergelijke aanvragen wilde het kabinet de mogelijkheid laten verkennen om 'later ingetreden beletselen op grond van artikel 3 EVRM en andere niet-verwijtbare omstandigheden zonder herhaalde aanvraag in het kader van een lopende procedure' te beoordelen.¹⁶

Een ander probleem, dat deels samenhangt met de problematiek van de vervolgaanvragen, was dat van een grote groep afgewezen asielzoekers die al lange tijd in Nederland verbleef, deels ook nog rechtmatig, maar die geen recht meer had op opvang van rijkswege. In het regeerakkoord werd een regularisatieregeling voor (een deel van) deze groep aangekondigd. Naar aanleiding van deze 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet' sloten Rijk en gemeenten op 25 mei 2007 een bestuursakkoord, waarin werd afgesproken dat het Rijk de asielprocedure zou verbeteren en de effectiviteit van het terugkeerbeleid zou bevorderen om voor gemeenten de noodzaak tot het bieden van noodopvang te verkleinen. Situaties waarin afgewezen asielzoekers geen recht meer hebben op opvang terwijl ze nog rechtmatig in Nederland verblijven, zouden zoveel mogelijk moeten worden voorkomen).¹⁷

In de brief van 24 juni 2008 waarin toenmalig minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak hun beleidsvoornemens uiteenzetten, werden al deze problemen en doelen genoemd. De brief kreeg als titel 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid' mee, maar werd door de betrokken ambtenaren vanwege de veelheid aan (met elkaar in verband gebrachte) onderwerpen en doelen ook wel 'de holistische brief' genoemd. Volgens de brief zou met de voorgestelde maatregelen worden bereikt dat:

- '(1) de asielprocedure wordt verkort en de zorgvuldigheid van de algemene procedure in het aanmeldcentrum toeneemt;
- (2) zoveel mogelijk wordt voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen;
- (3) minder ex-asielzoekers nieuwe asielaanvragen of reguliere aanvragen indienen;
- (4) meer vreemdelingen daadwerkelijk Nederland zullen verlaten'.¹⁸

Verkorting van de procedure en vergroting van de zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum werden in de kabinetsbrief als één doel geformuleerd. Voor deze formulering werd gekozen om duidelijk te maken dat beide doelen even belangrijk werden gevonden en dat het ene doel niet ten koste mocht en ook niet hoefde te gaan van het andere.

¹⁶ Coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van CDA, PvdA en CU van 7 februari 2007, *Kamerstukken II* 2006/07, 30891, 4, p. 35, nr. 3 van de paragraaf Immigratiebeleid.

¹⁷ Bestuursakkoord tussen de Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2006/07, 31018, 2.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2007/08, 29344, 67.

2.4 Maatregelen

De maatregelen die de asielprocedure moesten verbeteren, hadden betrekking op een rust- en voorbereidingstermijn, de asielprocedure, rechterlijke toetsing, vervolgpcedures, opvang en terugkeer. Hieronder worden deze maatregelen of ‘interventies’ beschreven, met een korte uitleg over wat ermee werd beoogd. De beschrijving is hoofdzakelijk gebaseerd op de hierboven genoemde beleidsbrief en verder op de kabinetsbrief van 7 oktober 2009, waarin enkele beleidsvoornemens (met betrekking tot rechtsbijstand en medische problematiek) nader werden uitgewerkt en de kabinetsbrief van 11 juni 2010, waarin de stand van zaken kort voor de inwerkingtreding van de verbeterde procedure werd beschreven.¹⁹

2.4.1 Rust- en voorbereidingstermijn (RVT)

Onder de oude procedure verbleven de meeste asielzoekers vóór het begin van de asielprocedure enige tijd in een Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV). Aan asielzoekers van wie het asielverzoek niet in de 48-uursprocedure werd afgewezen, werd voorafgaand aan de OC-procedure een rusttermijn van minimaal zes dagen gegund, tenzij er sprake was van een gevaar voor de openbare orde of evident misbruik van de asielprocedure. In de verbeterde asielprocedure zou deze rusttermijn worden verplaatst naar het begin van de asielprocedure en zou hij in beginsel voor alle asielzoekers gaan gelden. De termijn zou rust- en voorbereidingstermijn (RVT) gaan heten omdat hij niet alleen bedoeld was om de asielzoeker rust te gunnen, maar ook om de asielzoeker in staat te stellen zich op de procedure voor te bereiden (bijvoorbeeld door het verzamelen van documenten ter ondersteuning van het asielverhaal). De asielzoeker zou door VluchtelingenWerk worden voorgelicht over de asielprocedure en door rechtsbijstand inhoudelijk worden voorbereid. Hiervan werd onder andere een kwaliteitsimpuls voor het nader gehoor verwacht. Daarnaast zou er een medisch onderzoek plaatsvinden in de RVT, om vast te stellen of er medische beperkingen zijn waarmee bij het horen of bij de interpretatie van de verklaringen van de asielzoeker rekening moet worden gehouden. Over de functie van dit medisch onderzoek is overigens lang gediscussieerd (zie paragraaf 2.5). De RVT zou verder worden gebruikt om het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit en onderzoek ten behoeve van een eventuele Dublin-claim al te laten beginnen. Verwacht werd dat dit de terugkeer na een eventuele afwijzing ten goede zou komen. De RVT zou minimaal zes dagen duren, behalve in AC-Schiphol, waar pas na de ingebruikname van een nieuw justitieel complex de gehele RVT zou worden ingevoerd (zie paragraaf 2.5).

2.4.2 Algemene asielprocedure (AA) en verlengde asielprocedure (VA)

De oude AC-procedure bestond uit 48 procedures, waarvan er vijf beschikbaar waren voor de asielzoeker en diens rechtsbijstandverlener. In de verbeterde asielprocedure zou de korte procedure, die algemene asielprocedure (AA) zou gaan heten, maximaal acht werkdagen duren, waarvan drie dagen beschikbaar zouden zijn voor de asielzoeker en rechtsbijstandverlener. De AA zou een vast stramien krijgen, met voor de IND en rechtsbijstand steeds afwisselend een volle dag om de eigen werkzaamheden uit te voeren (zie box 2.1). In bepaalde omstandigheden, met name indien meer onderzoek

¹⁹ *Kamerstukken II, 2009/10, 19637, 1305 en 1351.*

naar de identiteit noodzakelijk is, zou de AA kunnen worden verlengd tot veertien dagen. Ook in AC-Schiphol zou de AA worden ingevoerd, waarbij echter rekening zou worden gehouden met de bijzondere situatie daar: asielzoekers die hun aanvraag op Schiphol indienen krijgen een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd. Pas na de voltooiing van de nieuwbouw zou de procedure op Schiphol verder zoveel mogelijk gelijk zijn aan de procedure elders (zie paragraaf 2.5).

De verwachting was dat door het beschikbaar komen van meer tijd in de AA (in combinatie met de RVT), meer asielverzoeken in de AA zouden kunnen worden afgedaan. In de EAUT werd ingeschat dat 40% van de verzoeken in de AA zou kunnen worden afgedaan (16% afwijzingen en 24% inwilligingen). Ten tijde van de EAUT lag het AC-afdoeningspercentage onder de 30%. In de periode 2002-2007 echter lag het AC-afdoeningspercentage soms al boven de 40%, met een uitschieter in 2005 naar 50%. In de EAUT werd hierover geconstateerd dat het AC-afdoeningspercentage deels door externe, niet-beïnvloedbare factoren, zoals de samenstelling van de instroom (de samenstelling naar nationaliteit en het aantal kwetsbare asielzoekers) wordt bepaald. Een AA-afdoeningspercentage van 40% zou volgens de EAUT mogelijk zijn indien er meer arbeidscapaciteit aan de 'voorkant' van de procedure beschikbaar zou komen. Er zou arbeidscapaciteit moeten worden verplaatst van de langere procedure (de oude OC-procedure, die verlengde asielprocedure zou gaan heten) naar de AA.²⁰

Box 2.1: Stramien AA procedure

Dag	Procedurestap	IND of rechtsbijstand
Dag 1*	Eerste gehoor (naar identiteit, nationaliteit en reisroute)	IND
Dag 2	Vorbereiding nader gehoor	advocaat
Dag 3	Nader gehoor (naar asielmotieven)	IND
Dag 4	Correcties en aanvullingen	advocaat
Dag 5	Inwilliging of voornemen tot afwijzing**	IND
Dag 6	Zienswijze	advocaat
Dag 7	Maken beschikking***	IND
Dag 8	Uitreiken beschikking	IND

* Bij de land-AC's tellen alleen de werkdagen, bij AC-Schiphol tellen alle dagen.

** Op dit moment kan de IND ook besluiten de asielaanvraag verder te behandelen in de VA; indien de IND voornemens is de aanvraag in te willigen eindigt de procedure op dit moment.

*** De IND kan beslissen (1) de asielaanvraag af te wijzen, (2) de asielaanvraag in te willigen, of (3) dat nader onderzoek nodig is en de asielaanvraag verder wordt behandeld in de VA.

De rechtsbijstandverlener zou in de AA meer tijd krijgen. Bovendien zou met de herziene asielprocedure continuïteit van rechtsbijstand (één advocaat die een asielzoeker gedurende de hele procedure bijstaat) worden geïntroduceerd. Deze continuïteit zou de vertrouwensband tussen de asielzoeker en zijn advocaat bevorderen en ook tijdwinst en meer zorgvuldigheid opleveren doordat er minder overdrachtsmomenten zouden zijn. Het betekende echter ook dat de advocaat gedurende de AA vrijwel permanent in het aanmeldcentrum aanwezig zou moeten zijn. In de EAUT kwam naar voren dat dit praktisch onmogelijk te organiseren zou zijn. Binnen PIVA hebben de ketenorganisaties een

²⁰ EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008, paragraaf 3.7 en bijlage 4a.

model uitgewerkt dat dit toch mogelijk zou maken. Ook werd besloten dat de asielzoeker tijdens de RVT naar het kantoor van de advocaat kan reizen voor het voorbereidingsgesprek (zie paragraaf 2.5).

Anders dan in de oude situatie het geval was, zouden in beginsel alle asielzoekers binnen de AA nader worden gehoord over hun asielmotieven, ook als de aanvraag voor verdere behandeling naar de verlengde asielprocedure (VA) zou worden doorgezonden. Ook de correcties en aanvullingen op het verslag van dit gehoor zouden binnen de AA worden ingediend. In de oude OC-procedure moest de doorgezonden asielzoeker doorgaans nog worden gehoord over zijn asielmotieven en stonden er vier weken voor het indienen van correcties en aanvullingen. Verwacht werd dat door het wegvallen van het nader gehoor, inclusief de termijn voor correcties en aanvullingen, en de verplaatsing van de rusttermijn naar de voorkant van de AA, de VA in vergelijking met de oude OC-procedure acht weken korter zou duren.²¹

Een asielverzoek zou naar de VA worden doorgezonden als de beoordeling van het verzoek tijdrovend onderzoek vereist, waarvan de resultaten niet tijdens de AA verwacht worden.²² Verwijzing naar de VA zou in elk geval plaatsvinden indien de IND de termijnen inzake het eerste gehoor, het nader gehoor, het voornemen en de beschikking, al dan niet na verlenging ervan, zou hebben overschreden.²³ Verwijzing naar de VA zou ook kunnen plaatsvinden op verzoek van de advocaat. De beoordeling door de IND of het asielverzoek wordt behandeld in de AA of de VA zou plaatsvinden op of na dag 4 van de AA.²⁴ In principe zou de asielzoeker in de VA niet meer worden gehoord, maar er zou nog wel een aanvullend gehoor nodig kunnen zijn over punten die tijdens het onderzoek in de VA naar boven komen, of als zou blijken dat bepaalde essentiële vragen nog niet zijn gesteld. Tijdens de VA zouden ook verdere aanvullingen en correcties kunnen worden ingediend of nadere documenten kunnen worden overgelegd ter ondersteuning van het asielrelaas.²⁵ De termijn voor het indienen van een zienswijze op een eventueel door de IND uitgebracht voornemen zou in dat geval vier weken bedragen.²⁶

De VA zou, afgezien van het wegvallen van de rusttermijn en het nader gehoor, niet van de oude OC-procedure verschillen. Ook de beslistermijn wijzigde niet.²⁷ De maatregelen met betrekking tot de asielprocedure grepen voornamelijk op de 'voorkant' van de asielprocedure in. Het idee was, aldus de geïnterviewde beleidsambtenaren, dat zo de mogelijkheid van een zorgvuldige beslissing op basis van volledige informatie in het aanmeldcentrum zou worden vergroot en daarmee de kans op doorverwijzing naar de VA of indiening van een vervolgaanvraag verkleind. Bovendien zou na een eventuele doorverwijzing de VA sneller kunnen worden doorlopen, omdat de processtappen waarbij de

²¹ *Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67, p. 2.*

²² C1/2.3 Vc 2000.

²³ Artikel 3.116 lid 1 aanhef en onder a Vb 2000.

²⁴ C7/2.3 Vc 2000. Artikel 3.116 van het Vreemdelingenbesluit beschrijft het verloop van de voornemenprocedure als de aanvraag verder in de verlengde asielprocedure wordt behandeld.

²⁵ Nota van toelichting, p. 27.

²⁶ 3.116 lid 2, aanhef en onder a Vb 2000. Zie voor het indienen van de zienswijze verder de leden 3 tot en met 5 van artikel 3.116 Vb 2000.

²⁷ Op grond van artikel 42, tweede lid Vw 2000, moet binnen zes maanden na de asielaanvraag een beschikking worden geslagen. Artikel 42, vierde lid Vw 2000 bepaalt dat deze beslistermijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd indien naar het oordeel van de IND voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is. Op grond van artikel 43 Vw 2000 kan bovendien voor bepaalde categorieën vreemdelingen een besluitmoratorium worden ingesteld. Dat houdt in dat de IND de beslistermijn met ten hoogste één jaar kan verlengen.

aanwezigheid van de asielzoeker is vereist, namelijk het nader gehoor en de correcties en aanvullingen daarop, al in de AA zouden zijn genomen.

2.4.3 Parallele toetsing

Om vervolgaanvragen te voorkomen, zouden enkele bijzondere aspecten en uitzettingsbeletselen zoveel mogelijk worden meegenomen in de asielprocedure zelf of in een parallel daaraan verlopende procedure. De bedoeling was dat de IND bij de afwijzing van de asielaanvraag ambtshalve of op verzoek van de rechtshulpverlener zou toetsen of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op enkele niet-asielgerelateerde gronden (medische omstandigheden, slachtofferschap mensenhandel en buitenschuldbeleid). Verwacht werd dat dit de redenen voor vervolgaanvragen deels zou wegnemen. Daarmee zou ook de problematiek van ex-asielzoekers die met rechtmatig verblijf op straat belanden, kleiner moeten worden.

2.4.4 Vereenvoudigde en kortere procedure voor vervolgaanvragen

Om ongefundeerde vervolgaanvragen te ontmoedigen, zou voor tweede en volgende asielaanvragen een eenvoudiger en kortere procedure gaan gelden: de (herhaling van de) RVT en het eerste gehoor naar identiteit, nationaliteit en reisroute zouden achterwege blijven. Beide processtappen zijn immers al in de eerste asielprocedure doorlopen. Daarnaast zou de IND de mogelijkheid behouden om een vervolgaanvraag af te doen als herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 Awb ingeval de vreemdeling geen enkel nieuw feit of gewijzigde omstandigheid naar voren heeft gebracht of aannemelijk heeft gemaakt en er ook geen sprake is van gewijzigd beleid.

Aangenomen werd dat kortere procedures ook zouden bijdragen aan het realiseren van de terugkeer van afgewezen asielzoekers. 'De ervaring leert dat uitzetting moeilijker wordt naarmate vreemdelingen hun vertrek kunnen uitstellen', aldus de beleidsbrief.²⁸

2.4.5 Ruimere rechterlijke toetsing

Artikel 83 Vw 2000 lid 1 bepaalde al dat de rechter bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die zijn opgekomen nadat het bestreden besluit is genomen (nova). In de verbeterde asielprocedure zou deze zogenaamde ex nunc toetsing worden verruimd tot alle omstandigheden en wijzigingen van het recht die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de afwijzing van de asielaanvraag. Het criterium 'relevant' is een ruimer criterium dan het tot dan toe gehanteerde criterium dat het in beroep alsnog aangevoerde niet eerder had kunnen en behoren te worden aangevoerd. De rechter zou door deze verruiming rekening kunnen houden met pas tijdens het beroep beschikbaar gekomen documenten of met tussentijds gewijzigd beleid.²⁹ Verwacht werd dat dit de noodzaak tot het indienen van vervolgaanvragen zou verminderen.

²⁸ *Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67, p. 10.*

²⁹ Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State konden tussentijdse beleidswijzigingen niet in beroep worden meegenomen. De jurisprudentie hield ook in dat argumenten die pas bij de rechtbank naar voren werden gebracht buiten beschouwing moesten blijven als de vreemdeling deze in een eerder stadium had kunnen presenteren. In de gedurende de beleidsvoorbereiding gehouden

Volgens de beleidsbrief zou, als de asielzoeker baat heeft bij vertraging, het risico bestaan dat informatie eerst wordt achtergehouden en pas in beroep wordt ingebracht. Om misbruik van de ex nunc toets tegen te gaan, zou de rechtbank de mogelijkheid behouden om gestelde nieuwe feiten of omstandigheden niet bij de beoordeling te betrekken op grond van de goede procesorde of de ontoelaatbare vertraging van de afdoening van de zaak.

Vooruitlopend op de wijziging van artikel 83 Vw 2000 zou de IND ruimer gebruik gaan maken van haar mogelijkheden om op eigen initiatief te beoordelen of er sprake is van relevante nieuwe omstandigheden en waar nodig nader onderzoek instellen, het bestreden besluit intrekken of wijzigen, of ter zitting op de nieuwe omstandigheden ingaan.

2.4.6 Maatregelen op het gebied van opvang en terugkeer

In de verbeterde asielprocedure zou aan asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de AA is afgewezen opvang worden verleend gedurende de vertrektermijn, die op vier weken zou worden gesteld. In de oude situatie gold voor deze categorie een vertrektermijn van nul dagen en werden de betreffende asielzoekers meteen nadat hun asielaanvraag was afgewezen uit de opvang gezet. Een beroep tegen een in de AA geslagen afwijzende beschikking zou echter (anders dan een beroep tegen een afwijzing in de VA) niet van rechtswege schorsende werking hebben. De asielzoeker zou daarom een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen om ook na afloop van de vertrektermijn de behandeling van het beroep in Nederland te mogen afwachten.

De gedachte achter de koppeling van het recht op opvang aan de vertrektermijn was dat zo het spoedeisend belang voor de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening door de rechtbank behouden zou blijven. De verwachting was dat de rechtbank in de meeste gevallen binnen de vertrektermijn uitspraak zou doen op het verzoek om de voorlopige voorziening en tevens op het beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek zelf. Als de voorlopige voorziening binnen die termijn zou worden toegewezen, zouden de opvangvoorzieningen niet worden beëindigd tot de uitspraak van de rechtbank op het beroep. Anders zou de opvang vier weken na de afwijzing in de AA worden beëindigd. In het tweede geval zou het recht op opvang herleven indien het verzoek om een voorlopige voorziening naderhand alsnog zou worden toegewezen.

Voor asielzoekers van wie de tweede of volgende asielaanvraag in de AA wordt afgewezen, zou de vertrektermijn nul dagen blijven. Deze asielzoekers zouden geen recht op opvang krijgen – dit om misbruik of oneigenlijk gebruik van opvangvoorzieningen tegen te gaan.

Aangenomen werd dat het bieden van opvang tijdens de vertrektermijn niet alleen zou voorkomen dat asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat belanden, maar ook zou bijdragen aan de realisering van de terugkeer, omdat asielzoekers zolang ze worden opgevangen in het zicht van de overheid blijven en onder toezicht aan hun terugkeer kunnen werken.

Na afloop van de vertrektermijn zouden afgewezen asielzoekers gedurende een periode van in principe twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst, waar ze onder begeleiding aan hun terugkeer zouden moeten werken. Verwacht werd dat deze maatregel de effectiviteit van het terugkeerbeleid zou vergroten (door het toezicht en doordat er meer tijd beschikbaar zou zijn voor het verkrijgen van reisdocumenten) en de kans dat uitgeprocedeerde asiel-

consultaties was deze strikte toepassing van art. 83 Vw 2000 als een van de verklaringen voor het indienen van vervolgaanvragen aangemerkt.

zoekers die meewerken aan hun terugkeer op straat belanden, zou verkleinen. Ook zou de VBL er volgens de beleidsbrief aan bijdragen dat het maatschappelijk draagvlak voor het terugkeerbeleid zou worden vergroot, doordat de terugkeerinspanningen beter gedocumenteerd zouden kunnen worden, waardoor de grondslag voor de beëindiging van het verblijf in de VBL beter inzichtelijk zou kunnen worden gemaakt voor gemeenten. Met dergelijke locaties, met name voor gezinnen, was overigens ook al vóór PIVA ervaring opgedaan.

In de asielbrief werden twee aanvullende terugkeerbevorderende maatregelen genoemd: intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden en transitlanden, ter verhoging van de bereidheid tot samenwerking voor (gedwongen) terugkeer, en het bevorderen van duurzame (vrijwillige) terugkeer en herintegratie door ondersteuning via regelingen en programma's en projecten.

2.5 Discussiepunten tijdens de beleidsvoorbereiding en implementatie

Tijdens de beleidsvoorbereiding en de implementatie hakten de ketenorganisaties knopen door over diverse discussiepunten.

Start van de asielprocedure

Vooraf is onderzocht welk moment als de officiële start van de asielprocedure moest worden aangemerkt, ook in het kader van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn. Besloten werd om de asielzoeker de aanvraag formeel pas te laten indienen op dag 1 van de AA, waarmee de asielprocedure een aanvang neemt. Wel zouden de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn meteen na de aanmelding bij de vreemdelingenpolitie in Ter Apel van toepassing zijn. Na de aanmelding in Ter Apel start de RVT en krijgt de asielzoeker rechtmatig verblijf op basis van het feit dat hij te kennen heeft gegeven een asielverzoek te willen indienen.³⁰

Het rechtmatige verblijf eindigt op het moment van de afwijzing in de AA, omdat beroep tegen de afwijzing in de AA geen schorsende werking heeft. Het rechtmatig verblijf herleeft pas weer als het verzoek om een voorlopige voorziening om de behandeling van het beroep in Nederland te mogen afwachten wordt toegewezen. Deze constructie heeft tot gevolg dat de asielzoeker tijdens de vertrektermijn weliswaar in Nederland mag blijven, maar geen rechtmatig verblijf heeft.

Medisch advies tijdens de RVT

Hoewel al snel duidelijk werd dat een medisch advies tijdens de RVT van belang was voor een zorgvuldige besluitvorming, bleef lange tijd onduidelijk wat de omvang en de precieze functie van het medisch advies zouden moeten zijn. Na veel discussie werd in 2009 de brede doelstelling van het medisch advies verlaten, omdat de toegevoegde waarde van medisch steunbewijs beperkt zou zijn. Het werd ook bezwaarlijk gevonden als medisch specialisten zich al over mogelijke oorzaken van medische problemen (en daarmee over het asielrelaas) zouden uitlaten voordat de IND het onderzoek naar de asielmotieven heeft geopend. Ook kostenbeheersing en de snelheid van de procedure vormden argumenten voor een beperkt medisch advies. Als het advies alleen zou hoeven te gaan over de vraag of de asielzoeker kan worden gehoord, zou de onderzoekstijd kort kunnen blijven en het opleidingsniveau van de medisch deskundige laag. Als het advies ook informatie zou moeten bieden ten

³⁰ Per 1 januari 2014 dient de asielzoeker al bij aanmelding in Ter Apel zijn asielverzoek in.

behoefte van de beoordeling van het asielverzoek, zou een uitgebreider onderzoek door specialisten nodig zijn, wat meer tijd en geld zou kosten. Uiteindelijk werd besloten dat het advies duidelijk moest maken of medische problematiek van invloed kan zijn op het horen of de interpretatie van het gehoor. Deze medische problematiek kan betrekking hebben op de aanwezigheid van trauma's, medische klachten of gebreken (bijvoorbeeld doofheid), die verstoring kunnen werken op de communicatie of tot gevolg kunnen hebben dat de asielzoeker zich niet kan concentreren, niet coherent kan verklaren of problemen heeft om data of andere informatie te reproduceren.

Vorbereiding door rechtsbijstandverlener tijdens de RVT

Dat de voorbereiding door de advocaat tijdens de RVT zou moeten plaatsvinden, was al snel duidelijk. De discussie ging over de locatie van de voorbereiding. Vanuit de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur werd gepleit voor een afspraak op het kantoor van de advocaat. Dit zou reistijd voor de advocaat schelen, maar vooral ook bevorderend zijn voor de vertrouwensrelatie tussen de asielzoeker en de advocaat. Er waren veel praktische bezwaren, ook vanuit de Tweede Kamer, die vooral betrekking hadden op het risico dat de asielzoeker uit het zicht zou verdwijnen, de kosten (lange en kostbare reizen van de asielzoeker naar het kantoor) en de noodzaak voor de asielzoeker om zich te kunnen identificeren tijdens de reis naar de advocaat. Uiteindelijk is wel het advocatenkantoor als locatie gekozen.

Continuïteit rechtsbijstandverlening gedurende de AA

De Raad voor Rechtsbijstand onderkende het belang van een snelle procedure, maar zag ook risico's voor de vertrouwensrelatie met de cliënt, vanwege de AC-setting, maar vooral vanwege de kans op discontinuïteit. Als een asielzoeker steeds door één en dezelfde advocaat moest worden bijgestaan, zou die advocaat gedurende de AA bijna permanent op het aanmeldcentrum aanwezig moeten zijn. Dat zou praktisch onmogelijk te organiseren zijn. Over dit aspect is lange tijd onderhandeld en er zijn verschillende modellen uitgewerkt. Uiteindelijk werd afgesproken om lang van tevoren één advocaat in te plannen voor alle processtappen in de AA, nog voordat de betreffende cliënt bekend is. De advocaat kan voor dezelfde periode kiezen voor één, twee of drie asielzaken (dit wordt een 'setje' genoemd). Zo zou de continuïteit kunnen worden gewaarborgd. Voor alle processtappen in de RVT en AA samen zouden maximaal twaalf punten rechtsbijstand worden toegekend.³¹

Kwetsbare asielzoekers

Tijdens de voorbereiding is de vraag aan de orde geweest of de AA voldoende geschikt zou zijn voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld amv's of vrouwen die mogelijk een trauma hebben opgelopen als gevolg van seksueel misbruik. Deze discussie werd gevoed door bijvoorbeeld de werkgroep Vrouwen tegen Uitzetting en door vragen vanuit het parlement. Aanvankelijk was het de bedoeling om de AA niet te laten gelden voor amv's. Uiteindelijk heeft de PIVA stuurgroep geconstateerd dat de procedure voldoende waarborgen biedt voor asielzoekers om hun verhaal te doen, zowel in de eerste onderzoeksfase als tijdens beroep.³² Uit de interviews bleek dat de stuurgroep ervan uitging dat het ook

³¹ *Kamerstukken II 2009/10, 19637, 1305.*

³² Uit de motie-Maij/Gesthuizen van 21 november 2013 (*Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, 58*) blijkt overigens dat er in het parlement nog steeds zorgen leven over de vraag of er voldoende rust en ruimte in de procedure is voor getraumatiseerde asielzoekers. De motie verzoekt de regering, indien er bij het gehoor van een asielzoeker aanwijzingen zijn dat sprake is van trauma's, zoals marteling of seksueel geweld, meer

voor kwetsbare asielzoekers zelf van belang is snel duidelijkheid te krijgen, en dat doorzending naar de VA daarom niet per se gunstiger is. Wel werd afgesproken dat gehandicapte asielzoekers in de opvanglocaties in Ter Apel zouden blijven, zodat zij zo min mogelijk hoefden te verhuizen. De stuurgroep besloot eveneens dat de AA voor amv's geschikt is, zij het dat deze groep een langere periode in de RVT kan verblijven voor de voorbereiding en om de voogd de kans te geven het vertrouwen te winnen van de jongere. Voogdijvereniging Nidos bepleitte hiertoe een RVT van drie maanden, maar het werden drie weken.

Parallele toetsing

Om vervolgaanvragen te voorkomen, zou de IND tijdens de eerste onderzoeksfase van de asielprocedure na afwijzing van het asielverzoek meteen toetsen of er gronden aanwezig zijn voor verblijf op grond van slachtofferschap mensenhandel (B8/3.1 Vc) of het buitenschuldbeleid (B8/4 Vc) of medische omstandigheden (uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw). Omdat het medisch advies zich echter zou gaan beperken tot de mogelijkheid van horen, de omstandigheden van het gehoor en de interpretatie van het gehoor, zou de IND niet de voor een toets aan artikel 64 Vw benodigde informatie krijgen. Om die reden is besloten het formulier van het medisch advies uit te breiden met informatie over een eventuele doorverwijzing voor medische behandeling. Op basis van deze informatie zou de IND in een zo vroeg mogelijk stadium Bureau Medische Advisering kunnen inschakelen. Respondenten van de IND die bij de beleidsvoorbereiding betrokken waren, vertelden destijds wel hun twijfels te hebben gehad over de haalbaarheid van een parallelle toets aan deze en andere niet-asielgronden in de eerste asielprocedure, ook omdat de asielprocedure daardoor al snel zou vertragen.

Opvangperiode na afwijzing in AA

Besloten werd om in de AA afgewezen asielzoekers gedurende de vertrektermijn van vier weken opvang te verlenen. Vanuit het COA werd aangedrongen op opvang tot aan de rechterlijke uitspraak over het verzoek om een voorlopige voorziening. Binnen de stuurgroep PIVA bestond echter de angst dat dit zou leiden tot het wegvallen van het spoedeisende belang. Door de aanwezigheid van dit belang kon de rechterlijke macht onder de oude 48-uursprocedure afwijken van de normale termijn van zes maanden en snel een uitspraak doen. De Raad voor de rechtspraak schatte in dat de dreigende beëindiging van de opvang reden zou blijven vormen voor een spoedeisend belang, en dat rechters bij uitbreiding van de capaciteit in staat zouden zijn binnen deze vertrektermijn de voorlopige voorziening toe of af te wijzen. Vanuit de rechterlijke macht kon echter geen garantie of zekerheid worden gegeven. In de interviews vertelden beleidsambtenaren dat ze het destijds wel spannend vonden of alle uitspraken binnen de vertrektermijn zouden worden gegeven, temeer omdat in de AA naar verwachting meer zaken en ook zwaardere zaken zouden worden afgedaan dan in de 48-uursprocedure.

Toepasbaarheid RVT en AA op Schiphol

Aanvankelijk was het niet de bedoeling om ook in het aanmeldcentrum op Schiphol de AA in te voeren, ook al omdat het gebouw niet tijdig geschikt gemaakt kon worden voor de toepassing van een

rust en ruimte in de procedure in te bouwen en mogelijk aanvullend medisch onderzoek te doen, of de aanvraag af te handelen in de VA. De motie is aangehouden na de toezegging van de staatssecretaris dat dit element bij de evaluatie van PIVA betrokken zou worden (zie plenair verslag 21 november 2013).

RVT. In de asielbrief van juni 2008 werd echter aangekondigd dat de AA wel alvast zou worden geïntroduceerd in AC-Schiphol, waarbij rekening zou worden gehouden met de bijzondere situatie. Zo verwachtte de staatssecretaris niet in alle gevallen het nader gehoor en de correcties en aanvullingen in het aanmeldcentrum te kunnen afronden. De uitvoeringsbrief van 11 juni 2010 vermeldde dat de activiteiten die in de RVT plaatsvinden, ondanks het ontbreken van een daadwerkelijke RVT, ook zoveel mogelijk in AC-Schiphol zouden worden geïmplementeerd.³³ De voorlichting door VWN, het medisch advies en het voorbereidingsgesprek met de advocaat zouden binnen twee of hooguit drie dagen na de aankomst van de vreemdeling op AC-Schiphol worden afgerond, waarna de AA zou aanvangen. Om het verblijf in het aanmeldcentrum zo kort mogelijk te laten duren, zou de IND ernaar streven om de beschikking al op dag 7 uit te reiken. Na de ingebruikname van het nieuwe justitieel complex zouden de gehele RVT en AA op de luchthaven Schiphol worden ingevoerd. (Dit is per 1 januari 2013 gebeurd.)

Buffercapaciteit

Als randvoorwaarde voor het behandelen van meer aanvragen in de AA werd in de beleidsbrief genoemd dat de betrokken organisaties over voldoende capaciteit beschikken om hun taken in de procedure te verrichten; daarbij werd opgemerkt dat de instroom sterk kan fluctueren en dat het inschatten van de benodigde capaciteit complex is; er werd daarom nagedacht over het instellen van een vorm van buffercapaciteit. Enkele respondenten merkten op dat het creëren van buffercapaciteit in de praktijk altijd problematisch is gebleken. Zij hadden geen hoge verwachtingen bij deze ambitie.

2.6 Overzicht aannames

Hieronder wordt nog eens per doel aangegeven van welke maatregelen een bijdrage aan het bereiken van het betreffende doel wordt verwacht.

Grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum

- RVT voorafgaand aan de AA, met voorbereiding van de asielzoeker op de asielprocedure door VWN en advocaat.
- Medisch advies aan de IND over de mogelijkheid om de asielzoeker te horen en over eventuele medische aspecten die van belang zijn voor de (parallele) procedure.
- Langere behandeltime in de AA (IND en rechtsbijstand krijgen elk één dag voor elke processtap).

Verkorting van de duur van de asielprocedure

- Langere behandeltime in de AA, in combinatie met de RVT; hierdoor zullen meer aanvragen in de AA kunnen worden afgedaan en minder verwijzingen naar de VA nodig zijn.
- Start van het document- en identiteitsonderzoek en van een eventuele Dublin-claim al in de RVT, waardoor er vaker tijdig informatie beschikbaar is voor een afdoening in de AA.
- Alle asielzoekers krijgen een nader gehoor inclusief correcties en aanvullingen in de AA; hierdoor en door de verplaatsing van de rusttermijn zal een eventuele VA naar verwachting met acht weken worden bekort.

³³ *Kamerstukken II 2009/10, 19637, 1351.*

Minder vervolgaanvragen

- Bijzondere aspecten (zoals medische omstandigheden) worden zoveel mogelijk meegenomen in de asielprocedure of in een parallelle procedure.
- Verruiming van de ex nunc toetsing, zodat de rechter rekening kan houden met pas tijdens het beroep beschikbaar gekomen documenten of met tussentijds gewijzigd beleid.
- Kortere procedure voor vervolgaanvragen (geen herhaling RVT en eerste gehoor).
- Als de asielprocedure zorgvuldiger en sneller wordt, kan dat ook de redenen voor het indienen van vervolgaanvragen deels wegnemen.

Voorkomen dat (ex-)asielzoekers op straat terechtkomen

- Opvang gedurende de vertrektermijn na afwijzing in de AA.
- Mogelijkheid van plaatsing in een VBL na afloop van de vertrektermijn.
- Als door het meenemen van bijzondere aspecten in de asielprocedure of in een parallelle procedure vervolgaanvragen worden voorkomen, zal ook de problematiek van ex-asielzoekers die met rechtmatig verblijf op straat belanden verminderen.

Bevorderen dat afgewezen asielzoekers daadwerkelijk Nederland verlaten

- Onderzoek naar de identiteit en nationaliteit en onderzoek ten behoeve van een eventuele Dublin-claim beginnen al tijdens RVT.
- Opvang gedurende de vertrektermijn na afwijzing in de AA; hierdoor blijven de betreffende asielzoekers in het zicht van de overheid.
- Mogelijkheid van plaatsing in een VBL na afloop van de vertrektermijn leiden ook tot meer zicht op de ex-asielzoeker en het terugkeerproces.
- Intensivering van de strategische benadering van landen van herkomst en transit.
- Uitbreiding van de mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer.
- Verkorting van de procedure zal bijdragen aan het realiseren van de terugkeer van afgewezen asielzoekers, omdat er minder risico is op het ontstaan van uitzettingsbeletselen.

2.7 Commentaren van derden

Een deel van de uitwerking van de verbeterde asielprocedure betrof de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. Hieronder volgt een inventarisatie van de veronderstellingen en waarschuwingen over de uitwerking van het voorstel, gebaseerd op een analyse van de stukken van dit wetgevingstraject (Kamerstukken 31994), inclusief de commentaren van derden in de consultatiefase van het wetsontwerp. Ze zijn gecategoriseerd naar doelstelling. Omdat de aannames en voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel verder uitgewerkt waren dan in de beleidsbrief uit 2008, begint elke inventarisatie kort met de doelstellingen en aannames van de regering.

2.7.1 Grotere zorgvuldigheid van de asielprocedure

De regering was van oordeel dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming zou worden vergroot door de rust- en voorbereidingstermijn en de langere procedure in het aanmeldcentrum.

De NOVA en Amnesty voorzagen een verlies van zorgvuldigheid en kwaliteit doordat meer en zwaardere zaken in een tijds-klem zouden worden behandeld. Zij vreesden dat er minder correcties en aanvullingen zouden worden ingediend als gevolg van de tijdsdruk. Zij voorzagen dat, mede door de behandeling van zwaardere zaken in het aanmeldcentrum, rechtshulpverleners de facto juist minder in plaats van meer tijd beschikbaar zouden hebben, in elk geval voor de complexe zaken. Deze organisaties verwachtten dat een mogelijk kwaliteitsverlies deels zou kunnen worden voorkomen door een inhoudelijk criterium te introduceren. Ook de UNHCR en VWN pleitten voor een inhoudelijk criterium. Beide organisaties beschouwden de AA als een versnelde procedure, die niet voor algemene toepassing geschikt is. De UNHCR beval aan om alleen kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde aanvragen in deze procedure af te doen. De UNHCR pleitte er bovendien voor om asielzoekers de mogelijkheid te geven om bezwaar te maken tegen afdoening van hun aanvraag in de AA.

De ACVZ uitte de zorg dat ondanks de extra dag voor correcties en aanvullingen en de extra dag voor de zienswijze de tijd in de AA toch te kort zou blijken voor de noodzakelijke communicatie tussen asielzoeker, rechtsbijstandverlener en tolk. De NOVA achtte te weinig waarborgen aanwezig voor een grotere zorgvuldigheid, omdat de drie uren extra tijd voor rechtshulpverlening zouden worden verdeeld over één uur in de RVT, het opstellen van de correcties en aanvullingen en het opstellen van de zienswijze. De ACVZ en VWN pleitten in het kader van de zorgvuldigheid voor een verlenging van de AA met enkele weken. Zij verwezen daarbij naar de commissie-Scheltema, die een AA van drie weken had voorgesteld. Ook de UNHCR beval een langere AA aan. Advocaten pleitten tijdens een rondetafelgesprek in september 2008 te Den Haag voor een procedure van ongeveer drie maanden.

Amnesty en VWN verwachtten met name ten aanzien van de zwaardere en meer complexe zaken een verlies van zorgvuldigheid vanwege de korte termijn voor het indienen van correcties en aanvullingen en het afschaffen van de mogelijkheid tot een nieuw nader gehoor in de VA. VWN pleitte voor meer momenten in de AA waarop besloten zou kunnen worden tot doorzending naar de VA vanwege de complexiteit, om zo te waarborgen dat er voor de overige processtappen in deze zaken meer tijd wordt genomen.

VWN verwachtte een zorgvuldigheidsgebrek in de AA op Schiphol, in elk geval zolang daar nog geen RVT kon worden toegepast. De 'extra kwaliteitsimpuls aan het nader gehoor' zou hierdoor uitblijven. Ook de continuïteit van de rechtsbijstand zou hier niet verzekerd zijn. Daarnaast wees de organisatie op de nadelige effecten van de detentie op de asielprocedure. De organisatie pleitte voor onderzoek naar minder vergaande (vrijheidsbeperkende) maatregelen en een meer individuele toets van de noodzaak van grensdetentie. Ook de UNHCR beval aan om detentie zoveel mogelijk te vermijden.

Amnesty, VWN en Vrouwen tegen Uitzetting verwachtten dat onvoldoende met de speciale behoeften van kwetsbare personen (bijvoorbeeld ouderen, zwangere vrouwen, getraumatiseerden, gehandicapten en slachtoffers van marteling en verkrachting) rekening zou of kon worden gehouden. De opvangomstandigheden en voorzieningen in de RVT zouden in elk geval dienen te worden aangepast aan de specifieke behoeften van kwetsbare asielzoekers. Amnesty vroeg aandacht voor speciale interviewtechnieken of extra faciliteiten tijdens het nader gehoor en voor medische behandeling. Ook bepleitte deze organisatie dat de IND medische aspecten (al dan niet op basis van een MOG-rapport³⁴) zou betrekken bij de beoordeling van het asielrelaas, ter voorkoming van schending van

³⁴ MOG was de Medische Onderzoeksgroep van Amnesty International. Bij de oprichting van het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) in juli 2011 is de MOG in dit nieuwe instituut opgegaan.

artikel 4 lid 3 Definitierichtlijn.³⁵ VWN pleitte voor een directe doorplaatsing naar de VA van personen met bijzondere behoeften zoals bedoeld in artikel 17 Opvangrichtlijn (o.a. ouderen, gehandicapten, zwangere vrouwen).³⁶ De stichting Vrouwen tegen Uitzetting pleitte voor doorplaatsing van vrouwen waarbij er indicaties zijn dat zij mogelijk slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld.

Amnesty voorzag dat documentenonderzoek in de RVT zou kunnen leiden tot een vooringenomen standpunt van de IND, hetgeen de asielzoeker zou kunnen belemmeren om zijn asielrelaas te vertellen. De UNHCR waarschuwde dat de RVT niet moest worden gebruikt voor onderzoek door de IND vóórdat de asielzoeker door de rechtshulpverlener was voorbereid. De ACVZ waarschuwde dat de asielzoeker door de onderzoeksactiviteiten van de IND te weinig rust zou worden gegund in de RVT.

De ACVZ was ook bevreesd voor een te magere medische check, waardoor de voor de behandeling van het asielverzoek relevante informatie niet boven water zou komen. De ACVZ pleitte voor een onderzoek door een sociaal-verpleegkundige aan de hand van een vroegsignaleringslijst, bij aanwijzingen voor medische problemen of risico's gevolgd door een uitgebreider medisch onderzoek door een arts. Deze arts zou zelf kunnen rapporteren, doorverwijzen naar de reguliere zorg, of naar een gespecialiseerde arts ten behoeve van advisering of rapportage over gezondheidsaspecten die een rol kunnen spelen in de asielprocedure. VWN achtte het doel van het medisch advies te onduidelijk en op meerdere plaatsen verschillend geformuleerd. De juiste formulering van het doel was volgens VWN 'dat aan de IND advies wordt uitgebracht met betrekking tot gezondheidsklachten die van invloed kunnen zijn op het horen en de interpretatie van het gehoor'. Zo zou het medisch advies ook betrokken worden bij de beoordeling van het asielrelaas.

Vanuit de stichting Vrouwen tegen Uitzetting, aangehaald door verschillende woordvoerders in beide Kamers, klonk de zorg of degenen die het medisch onderzoek zouden doen, voldoende gekwalificeerd zouden zijn om trauma's als gevolg van seksueel geweld te kunnen onderkennen, met de mogelijkheid te verwijzen naar een specialist, zoals een psycholoog of psychiater. Volgens minister Hirsch Ballin zou het medisch advies enkel dienen om vast te stellen of de asielzoeker gehoord kan worden, en zo ja, onder welke omstandigheden. De onderzoeker/verpleegkundige zou moeten kunnen vaststellen of hiervoor advies van een deskundig arts moet worden gevraagd. Bij aanbesteding zou de werkwijze van het MAPP als voorbeeld dienen, zo verzekerde de minister.

De UNHCR, NOvA en Amnesty waarschuwden dat de continuïteit van de rechtshulp gedurende de RVT en de AA onvoldoende gewaarborgd was. Ook meenden NOvA en Amnesty dat de setting van het aanmeldcentrum de vertrouwensrelatie met de cliënt en de onafhankelijkheid van de advocaat kon bedreigen. Amnesty vreesde ook dat de voorbereiding door de rechtshulpverlener in de RVT niet zou zijn gegarandeerd. Deze bezwaren zijn tijdens het wetgevingstraject weggenomen door nadere afspraken over de locatie van het eerste gesprek en logistieke afspraken ten behoeve van de continuïteit.³⁷

³⁵ Sub b van dit artikel verplicht lidstaten om bij de beoordeling van het asielverzoek rekening te houden met de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade is blootgesteld dan wel blootgesteld zou kunnen worden.

³⁶ Dit artikel verplicht lidstaten bij het verlenen van opvangvoorzieningen en gezondheidszorg aan asielzoekers rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld.

³⁷ Zie *Kamerstukken II*, 19637, 1305 en 1320.

2.7.2 Verkorting van de duur van de asielprocedure

De regering verwachtte dat de VA aanzienlijk bekort zou worden door het wegvallen van de noodzaak tot een gehoor in de VA en van de langere termijnen voor correcties en aanvullingen in de VA. Ook de verlenging van de AA zou tijdswinst opleveren, omdat minder asielzoekers zouden worden doorverwezen naar de VA.

De Raad voor de rechtspraak benadrukte dat een verkorte behandeltijd en een verbetering van de kwaliteit een ruimhartige capaciteit vereisen. In de Eerste Kamer zegde Minister Hirsch Ballin toe dat de budgetten voor de rechterlijke macht zouden worden aangepast aan de werkdruk.³⁸

De NOvA en Amnesty zagen te weinig waarborgen voor een versnelling van de procedure, omdat een mechanisme om termijnoverschrijdingen door de IND te voorkomen in het wetsvoorstel ontbrak. Ze wezen erop dat de werkwijze van de IND (het lang 'op de plank liggen' van dossiers in de OC-procedure) een belangrijke oorzaak vormde voor de lange duur van de behandeling van asielverzoeken.

De ACVZ vreesde voor een standaardisering van een lange RVT, omdat de gemiddelde termijn in de TNV destijds 60 dagen was. De ACVZ pleitte daarom voor een maximum termijn. Dat voorstel is niet overgenomen door de regering, omdat ze enige flexibiliteit wilde behouden in verband met fluctuaties in de instroom. Wel zegde minister Hirsch Ballin tijdens de behandeling in de Eerste Kamer toe zich te zullen inspinnen voor het zoveel mogelijk beperken van een langere RVT-duur.³⁹

2.7.3 Minder vervolgaanvragen

De regering verwachtte een afname van het aantal tweede en volgende asielverzoeken vanwege het vroegtijdig signaleren van medische aspecten en het meenemen van deze en andere bijzondere aspecten in de asielprocedure of in een parallelle procedure. Daarnaast zouden het sneller en zorgvuldiger worden van de procedure en de invoering van de ex nunc toets in beroep de noodzaak voor een vervolprocedure wegnemen.

Volgens de Raad van State zou de keerzijde van de invoering van de ex nunc toets kunnen zijn dat de beroepsprocedure langer duurt (taakverzwaring rechtbank) en er meer onderzoek in bestuurlijke fase nodig is (taakverzwaring IND).

Amnesty en VWN wezen erop dat verruiming van de ex nunc toets niet zou betekenen dat de rechterlijke toets in alle gevallen zou voorkomen dat een schending van artikel 3 EVRM zou plaatsvinden. Immers, aan de marginale rechterlijke toets van de feitenvaststelling door de IND wilde de regering niet tornen. Ook de UNHCR en de NVvR bevalen aan om een volle rechterlijke toets in te voeren. De laatstgenoemde organisatie voorzag onwerkbaar situaties en vertraging als gevolg van het vierde lid van artikel 83 Vw: de rechter moet de aannemelijkheid van nieuwe feiten beoordelen nog voordat het bestuur zich heeft uitgelaten heeft over de nieuwe feiten. Dat zou vertraging bij de rechtbank opleveren, waardoor de termijn van vier weken niet altijd gehaald zou kunnen worden. Dit zou het vierde doel, voorkomen dat asielzoekers op straat belanden, kunnen bedreigen.

Amnesty verwachtte dat een effectieve rechtsbescherming bij de behandeling van vervolgaanvragen niet zou zijn gegarandeerd, omdat nog steeds niet alle aangevoerde feiten en omstandigheden zouden worden beoordeeld (de formalistische toepassing van artikel 4:6 Awb bleef in stand).

³⁸ *Handelingen I*, 2009/10, 29, 18 mei 2010.

³⁹ *Handelingen I* 2009/10, 29, 18 mei 2010, p. 1229-1230.

De NOvA verwachtte een drastische toename van het aantal vervolgaanvragen als gevolg van de door haar voorziene afname van de zorgvuldigheid. Ook VWN betwijfelde dat tweede en volgende asielverzoeken zouden kunnen worden voorkomen, vanwege de strakke termijnen van de AA en het grote aantal asielverzoeken dat in de AA zou moeten worden afgedaan. De organisatie betwijfelde of met name in complexe zaken, het asielrelaas compleet en correct in de AA op tafel te krijgen zou zijn; herstel in een latere fase zou lastig zijn.

2.7.4 Voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terechtkomen

Met het recht op opvang gedurende de vertrektermijn van vier weken na afwijzing in de AA beoogde de regering te voorkomen dat asielzoekers tijdens hun procedure op straat belanden en uit het zicht van de ketenorganisaties geraken. De regering verwachtte dat rechters een verzoek om een voorlopige voorziening binnen de vertrektermijn zouden kunnen behandelen.

Amnesty en VWN verwachtten dat een recht op opvang tijdens de vertrektermijn niet voldoende zou zijn, vanwege het risico dat de rechterlijke uitspraak op zich zou laten wachten. De UNHCR pleitte ervoor om van rechtswege schorsende werking te verbinden aan een beroep tegen een afwijzing in de AA, eventueel met uitzondering van kennelijk ongegronde zaken.

De Raad voor de rechtspraak verwachtte echter dat de rechtbanken de verzoeken om een voorlopige voorziening wel binnen vier weken zouden behandelen, omdat het dreigende verlies van opvang (na afloop van de vertrektermijn) reden zou zijn om spoedeisend belang aan de behandeling toe te kennen. Dezelfde werkwijze als in het aanmeldcentrum zou worden gehanteerd.

Volgens de minister van Justitie zou, zo stelde hij in de Eerste Kamer, als de opvang wordt beëindigd zonder rechterlijke uitspraak, via de piketregeling (bij rechters en advocaten) gewaarborgd zijn dat een uitspraak wordt verkregen voordat onomkeerbare stappen zijn gezet. De budgetten zouden worden aangepast aan een eventuele verhoogde werkdruk bij de rechterlijke macht. Bij de evaluatie zou de vraag worden betrokken of in de AA afgewezen asielzoekers opvang behouden totdat de rechter op het verzoek om een voorlopige voorziening heeft beslist; met andere woorden of de vier weken vertrektermijn, de werkwijze van de rechterlijke macht en de piketregeling van advocaten voldoende waarborg hiervoor biedt.⁴⁰

VWN en de UNHCR pleitten ervoor om het recht op opvang uit te breiden naar de gehele asielprocedure, inclusief de fase van het hoger beroep. Ook verzocht VWN om de verbeterde asielprocedure zodanig te implementeren dat het aantal verhuisbewegingen voor asielzoekers tot een minimum beperkt blijft.

2.7.5 Meer afgewezen asielzoekers verlaten daadwerkelijk Nederland

De regering verwachtte de daadwerkelijke terugkeer te bevorderen door onder andere het bieden van opvang tijdens de vertrektermijn na de AA, wat de voorbereiding op het vertrek zou vergemakkelijken. Ook zou de terugkeer bevorderd worden door het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie gedurende een periode van in principe twaalf weken. Tijdens het wetgevingstraject zijn hier geen verwachtingen over uitgesproken. Het vormde ook geen onderdeel van het wetsvoorstel.

⁴⁰ *Handelingen I 2009/10, 29, 18 mei 2010.*

2.8 Maatregelen na invoering PIVA

Sinds de invoering van de herziene asielpcedure hebben verschillende nieuwe aanpassingen plaatsgevonden. Dit betreft deels organisatorische wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe bedrijfsprocessen binnen de IND, maar ook maatregelen die de behandeling van de asielverzoeken meer direct raken. Voor deze laatste maatregelen zijn ook enkele wetswijzigingen doorgevoerd. Omdat de later ingevoerde wijzigingen de context van PIVA beïnvloeden, en wellicht deels een reactie vormen op de praktijkervaring met PIVA, is deze informatie relevant voor de evaluatie. Hieronder worden de wijzigingen kort opgesomd.

Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures

Bij de maatregelen die Minister Leers in zijn beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' van 22 februari 2011 aankondigde, lag het accent op het terugdringen van vervolgaanvragen met als doel om 'onnodig lang verblijf zonder perspectief tegen te gaan'.⁴¹ De stroomlijning van procedures zou verder bijdragen aan de verbetering van de asielpcedure. In 2011 werd een ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd.⁴² De beleidsvisie werd gedeeltelijk uitgewerkt in het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstukken 33293). Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) omvatte de volgende maatregelen:

- Dublin-zaken worden zo veel mogelijk afgedaan in de AA (niet in de VA).⁴³ Omdat Dublin-claimanten pas na een claimakkoord in de AA instromen, kan hun verblijf in de RVT oplopen tot twee maanden. Het Dublin-gehoor en het eerste gehoor worden samengevoegd, en de mogelijkheid wordt ingevoerd om de processtappen nader gehoor en nabespreking nader gehoor te laten vervallen.
- Vervroeging van de voorbereiding door de advocaat (het zogenaamde dag -1 gesprek vindt een week voor de start van de AA plaats).
- Andere verblijfsgronden meetoetsen in de eerste asielpcedure en daarover beslissen in één meeromvattende beschikking. Met PIVA was de parallelle toets al ingevoerd voor uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw en verblijf op grond van slachtofferschap mensenhandel (B8 3.1 Vc) of het buitenschuldbeleid (B8 4 Vc; in het kader van de stroomlijning zullen ook artikel 8 EVRM en schrijnendheid (waarbij een vergunning zou moeten worden verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid) worden meegetoetst in de eerste asielpcedure.⁴⁴

⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 19637, 1400.

⁴² EAUT Stroomlijning toelatingsprocedures 2011.

⁴³ Dit zijn de zaken waarbij de IND aan een andere lidstaat van de EU (of IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, die eveneens gebonden zijn aan de Dublin-verordening) heeft verzocht om overname van het asielverzoek, omdat dit land op grond van de Dublin-verordening verantwoordelijk is. Voortaan worden niet alleen de Eurodac-1 zaken in de AA afgedaan (Dublin-claims gebaseerd op een asielverzoek in een ander land), maar ook de Eurodac-2 zaken (Dublin-claims gebaseerd op illegale binnenkomst in een ander land), en claims op grond mondelinge verklaringen of schriftelijke bewijsstukken.

⁴⁴ Als toetsvolgorde zou worden aangehouden: artikel 8 EVRM, B8-regeling, buitenschuldbeleid, discretionaire bevoegdheid en uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw.

- Het schrappen van de nationale beschermingsgronden, de c- en d-grond, uit art. 29 Vw2000.⁴⁵
- De ambtshalve verlening van de nareisvergunning (gezinsleden hoeven zo niet meer de hele asielprocedure te doorlopen).
- Het uitreiken van het voornemen door verzending (in plaats van uitreiking in persoon).
- Bij vervolgaanvragen in één dag de aanvraag toetsen.
- Gedifferentieerde vergoeding voor de rechtsbijstand bij tweede en volgende asielaanvragen: de rechtsbijstandverlener ontvangt in elke aanleg de volledige vergoeding indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld. Hij ontvangt een lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld.

Uit de interviews bleek dat de eerstgenoemde maatregel (alle Dublin-zaken afdoen in de AA) vanaf najaar 2011 gaandeweg is ingevoerd. De tweede maatregel (voorbereiding door de advocaat zo vroeg mogelijk in de RVT) is in 2012 ingevoerd. De gedachte erachter was dat als het gesprek met de advocaat zo vroeg mogelijk in de RVT (die in de praktijk vaak langer dan zes dagen duurt) plaatsvindt, er meer mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld alvast documenten op te vragen. De maatregelen die aanpassing van wet- en regelgeving vergden, zijn deels per 1 januari en deels per 1 april 2014 in werking getreden. Ook het ambtshalve meetoetsen van 8 EVRM en schrijnendheid is op 1 april 2014 ingevoerd.

Verordening Dublin III

Ook de inwerkingtreding van de Verordening Dublin III op 1 januari 2014 heeft geleid tot een aantal wijzigingen in de RVT en de AA.⁴⁶ Sindsdien dient de asielzoeker niet langer pas bij de start van de AA zijn asielverzoek in, maar al bij de aanmelding in Ter Apel.⁴⁷ In de interviews kwam naar voren dat direct na de intake door de vreemdelingenpolitie de IND een zogenaamd aanmeldgehoor afneemt, om zo snel mogelijk te achterhalen of er voor de desbetreffende asielzoeker een Dublin-claim kan worden ingediend bij een ander land. Hiermee hoopt de regering te bereiken dat het aantal succesvolle Dublin-claims wordt verhoogd, en dat er meer Dublin-zaken in de AA kunnen worden afgedaan. Overigens werden ook vóór 1 januari 2014 tijdens de aanmeldfase vragen gesteld ten behoeve van een mogelijke Dublin-claim. Deze vragen stelde de vreemdelingenpolitie tijdens de intake.

2.9 Indicatoren voor de evaluatie van de herziene asielprocedure

Vóór de invoering van de PIVA-maatregelen (1 juli 2010) was er al een lijst met kwantitatieve indicatoren opgesteld: de 'Monitor verbeterde asielprocedure'. Ambtenaren die bij de voorbereiding en implementatie van de maatregelen betrokken waren, hadden deze Monitor opgesteld om de effecten te kunnen meten. De lijst met indicatoren was gebaseerd op aannames die waren gedaan in de ex ante uitvoeringstoets die in de eerste helft van 2008 werd uitgevoerd, in de kabinetsbrief van 24 juni 2008 en in de projectgroepen van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA).

⁴⁵ Verblijf op grond van artikel 29 lid 1 sub c Vw werd verleend als om humanitaire redenen terugkeer niet gevegd kon worden; verblijf op grond van artikel 29 lid 1 sub d Vw werd verleend als terugkeer in verband met de algemene situatie in het herkomstland niet gevegd kon worden.

⁴⁶ *Stb.* 2013, 550 en 586.

⁴⁷ Zie artikel 3.109 lid 1 Vb.

De bedoeling van de Monitor was dat alle ketenorganisaties gegevens over de voor hen relevante indicatoren zouden bijhouden. Bij de invoering van de verbeterde procedure was echter al duidelijk dat sommige gegevens niet of moeilijk te registreren zouden zijn, onder meer als gevolg van de invoering van een nieuw informatiesysteem bij de IND, INDIGO. Mede daarom is de Monitor feitelijk niet in gebruik genomen.

De onderzoekers hebben de Monitor wel gebruikt als basis voor de onderstaande lijst met indicatoren. In de interviews is de respondenten de vraag voorgelegd welke – zoveel mogelijk objectief meetbare – criteria of indicatoren zij het meest van belang achten voor de evaluatie van de werking van de verbeterde procedure. Onderstaand overzicht bevat de belangrijkste indicatoren voor de vijf doelstellingen van de verbeterde procedure en voor de maatregelen die daaraan moesten bijdragen.

Evaluatie doelbereiking	Indicatoren
Grotere zorgvuldigheid procedure (AA)	<ul style="list-style-type: none"> percentage (on)gegrondverklaringen van beroepen tegen AA-afwijzingen (instandhoudings- of vernietigingspercentage), in vergelijking met vroegere AC-zaken en met VA-zaken Oordeel deskundige betrokkenen (ambtenaren, advocaten, rechters, artsen en medewerkers van ngo's die bij de asielprocedure betrokken zijn en de oude en de herziene procedure kunnen vergelijken)
Kortere duur asielprocedure	<ul style="list-style-type: none"> Duur procedure tot beslissing in eerste aanleg (in AA of in VA) percentage aanvragen dat in AA wordt afgedaan Duur VA in vergelijking met vroegere OC-procedure Verblijfsduur in de opvang (met name in azc's)
Minder vervolgaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> Aantal (percentage) tweede en volgende asielaanvragen Aantal (percentage) reguliere aanvragen ingediend door ex-asielzoekers, naar grond
Minder (ex-)asielzoekers belanden op straat	<ul style="list-style-type: none"> Aantal beëindigingen van opvangvoorzieningen waarbij geen sprake was van plaatsing in een ander type opvang of aantoonbaar vertrek uit Nederland Aantal (ex)asielzoekers dat zich voor noodopvang meldt bij gemeenten of ngo's
Meer afgewezen asielzoekers verlaten Nederland	<ul style="list-style-type: none"> Aantal ex-asielzoekers dat aantoonbaar (onder toezicht) uit Nederland is vertrokken of is uitgezet
Evaluatie werking afzonderlijke maatregelen	Indicatoren
RVT (diverse maatregelen)	<ul style="list-style-type: none"> Aantal (percentage) asielzoekers dat tijdens RVT voorlichting heeft gekregen van VWN Aantal (percentage) asielzoekers dat tijdens RVT is voorbereid door rechtsbijstandverlener Aantal (percentage) medische adviezen door MediFirst, naar aard advies
Asielprocedure (diverse maatregelen)	<ul style="list-style-type: none"> Aantal (percentage) asielzaken waarin nader gehoor tijdens AA heeft plaatsgevonden

	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal (percentage) asielprocedures waarin continuïteit rechtsbijstand is gerealiseerd • Aantal (percentage) asielzaken waarin een parallelle procedure is opgestart of waarin op andere gronden dan de asielaanvraag is beslist
Rechterlijke toetsing (verruiming criterium voor ex nunc toets in beroep)	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel deskundige betrokkenen
Opvang en terugkeer (diverse maatregelen)	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal beroepen of vovoverzoeken in AA-zaken die (niet) binnen vertrektermijn zijn afgedaan • Aantal asielzoekers van wie de opvang is beëindigd na vertrektermijn terwijl nog niet op beroep of vovo is beslist • Aantal plaatsingen in VBL, verblijfsduur in VBL en uitstroom uit VBL naar reden of aard uitstroom • Aantal ex-asielzoekers dat (aantoonbaar) is vertrokken met programma of project voor vrijwillige terugkeer • Aantal ex-asielzoekers dat gedwongen is vertrokken • Aantal aanvragen van vervangende reisdocumenten door DT&V en de resultaten daarvan

In de interviews met beleidsambtenaren kwam als belangrijkste indicator voor de werking van de herziene asielprocedure het AA-afdoeningspercentage in combinatie met het percentage AA-afwijzingen dat stand houdt bij de rechter naar voren. Als meer aanvragen in de AA worden afgedaan terwijl het aantal vernietigingen is afgenomen, is dat volgens deze respondenten een indicator dat de procedure niet alleen sneller maar ook zorgvuldiger is geworden. Wel werd als kanttekening geplaatst, ook door andere respondenten, dat het instandhoudings- of vernietigingspercentage slechts in beperkte mate iets over de zorgvuldigheid van de procedure zegt, omdat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND slechts marginaal toetst. Een andere kanttekening bij deze indicator was dat de verruimde mogelijkheid tot ex nunc toetsing tot meer vernietigingen kan hebben geleid; een hoger vernietigingspercentage hoeft dus niet te betekenen dat de zorgvuldigheid is afgenomen. Hierboven kwam al aan de orde dat de meeste respondenten sceptisch waren over de veronderstelling (in de Kamerbrief van juni 2008) dat als de asielprocedure zorgvuldiger werd ook het aantal vervolgaanvragen zou kunnen afnemen. Daarom zagen de respondenten het aantal (ingediende of ingewilligde) vervolgaanvragen niet als een bruikbare indicator voor de zorgvuldigheid van de procedure.

Ook bij andere indicatoren werden kanttekeningen geplaatst. Daarnaast wezen alle respondenten erop dat naast de verbeterde procedure andere factoren van invloed kunnen zijn op de cijfers. Veranderingen in de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure (als gevolg van ontwikkelingen in de herkomstlanden) kunnen van invloed zijn op het AA-afdoeningspercentage en (daarmee ook) op de duur van de asielprocedure. Voor beleidswijzigingen geldt hetzelfde; deze kunnen bovendien van invloed zijn op het aantal (on)gegrondverklaringen van beroepen en op het aantal herhaalde aanvragen en het aantal inwilligingen daarvan. Soms dwingen rechterlijke uitspraken tot beleidswijzigingen. Als voorbeeld noemden respondenten de uitspraak van het gerechtshof Den Haag, begin 2011, waarin werd verboden dat kinderen op straat werden gezet. Hierdoor werden de

doorlooptijden in de VBL langer dan de beoogde twaalf weken, totdat er medio 2011 aparte gezinslocaties kwamen.

Met betrekking tot het doel van een effectiever terugkeerbeleid bleek uit het interview bij de DT&V dat de effecten van de maatregelen die deel uitmaakten van de verbeterde asielprocedure waarschijnlijk niet te onderscheiden zijn van de effecten van de werkwijze van de DT&V, die anders is dan die van de vreemdelingenpolitie en IND in het verleden. Het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat aantoonbaar uit Nederland vertrekt, kan volgens de respondent bij de DT&V als een indicator voor de algemene effectiviteit van het terugkeerbeleid worden gebruikt, maar dan moet nog wel rekening worden gehouden met veranderingen in de samenstelling van de doelgroep.

Hoofdstuk 3 Resultaten van de herziene asielprocedure

3.1 Inleiding

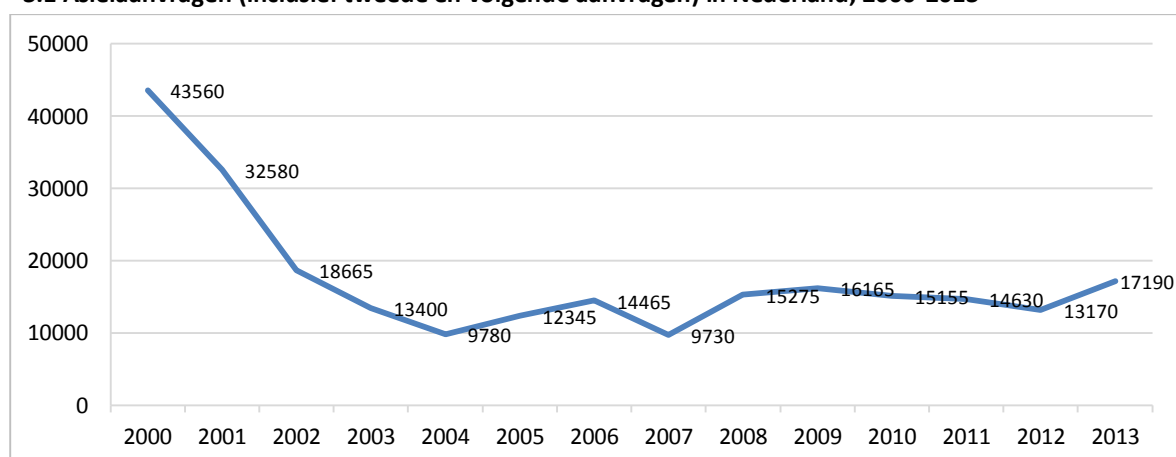
In dit hoofdstuk wordt onderzocht tot welke kwantitatieve resultaten de herziene asielprocedure heeft geleid met betrekking tot de vijf algemene doelen die ermee werden nagestreefd, welke PIVA-maatregelen daaraan hebben bijgedragen en welke andere factoren eventueel van belang zijn geweest. Dit gebeurt op basis van kwantitatieve gegevens uit het tweede deelonderzoek, waar nodig aangevuld met kwalitatieve gegevens uit het derde deelonderzoek. In paragraaf 3.2 worden gegevens gepresenteerd over de instroom in de asielprocedure en enkele andere contextfactoren die de mate van doelbereiking (kunnen) hebben beïnvloed. In de daaropvolgende paragrafen komen achtereenvolgens de duur van de procedure (3.3), de zorgvuldigheid van de AA (3.4), het indienen van vervolgaanvragen door afgewezen asielzoekers (3.5), de terugkeer van afgewezen asielzoekers (3.6) en het op straat belanden van afgewezen asielzoekers (3.7) aan de orde.

3.2 Instroom in de asielprocedure en andere contextfactoren

De hieronder besproken contextfactoren kunnen van invloed zijn geweest op de mate waarin de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt, met name die van verkorting van de procedure, terugdringing van het aantal vervolgaanvragen en bevordering van daadwerkelijke terugkeer van afgewezen asielzoekers.

3.2.1 Instroom in de asielprocedure

3.1 Asielaanvragen (inclusief tweede en volgende aanvragen) in Nederland, 2000-2013



Bron: CBS

Grafiek 3.1 toont de ontwikkeling van het aantal asielaanvragen (inclusief tweede en volgende aanvragen) in Nederland sinds 2000. In vergelijking met de jaren negentig, toen het aantal asielaanvragen fluctueerde tussen de 20.000 en 52.000 per jaar, was de instroom in de asielprocedure in de

jaren direct voor en na de invoering van de herziene procedure relatief laag en stabiel. Ook in vergelijking met de Europese Unie als geheel, waar de instroom tussen 2007 en 2013 bijna verdubbelde, was de instroom in Nederland in deze periode laag en stabiel. In Nederland nam de instroom pas in (de tweede helft van) 2013 tamelijk sterk toe. Gedurende de eerste jaren van de herziene asielprocedure daalde het aantal aanvragen.

3.2.2 Eerste aanvragen, vervolgaanvragen en aanvragen van nareizende gezinsleden

In grafiek 3.1 is het totale aantal asielaanvragen weergegeven. Een deel van de aanvragen betreft tweede en volgende asielaanvragen, ingediend nadat de eerste aanvraag is afgewezen. Een deel van de eerste aanvragen betreft aanvragen van nareizende gezinsleden. Het onderscheid tussen eerste aanvragen van 'hoofdpersonen' en andere aanvragen is relevant omdat eerste aanvragen van 'hoofdpersonen' in de regel meer onderzoek vergen. Daardoor zal naar verwachting de doorlooptijd van deze categorie aanvragen gemiddeld langer zijn dan die van vervolgaanvragen en aanvragen van nareizigers. Met de herziene asielprocedure werd ook een soberder procedure voor tweede en volgende asielaanvragen ingevoerd. En in de loop van 2012 werd besloten om aanvragen van nareizigers die met een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland inreiden, niet meer in de AA maar in een kortere procedure te behandelen.⁴⁸ Hiermee werd geanticipeerd op een wetswijziging die op 1 januari 2014 in werking trad.⁴⁹

Over het aantal nareizigers zijn geen precieze cijfers beschikbaar. Wel is duidelijk dat vanaf 2009 jaarlijks meer dan 20% van de verleende verblijfsvergunningen asiel werd verleend op grond van artikel 29 lid 1, sub e of f (zie paragraaf 3.2.4). In het algemeen zal, indien in een bepaalde periode veel asielaanvragen van vreemdelingen van wie het gezin nog in het buitenland verblijft, worden ingewilligd, in de periode daarna een groot deel van de asielinstroom uit nareizende gezinsleden kunnen bestaan.⁵⁰

Over het aantal tweede en volgende asielaanvragen zijn wel cijfers beschikbaar. Daaruit blijkt dat het aandeel van deze aanvragen in de totale instroom gedurende de eerste jaren van de verbeterde asielprocedure relatief hoog was. In 2011 ging het om 21% van de totale instroom, in 2012 om 26%. In de jaren voorafgaand aan de invoering van de verbeterde procedure ging het om aanzienlijk lagere percentages. Met PIVA werd juist beoogd om het aantal vervolgaanvragen terug te dringen. Daarom gaan we in paragraaf 3.5 nader in op de ontwikkeling van het aantal tweede en volgende asielaanvragen.

3.2.3 Herkomstlanden van de grootste groepen asielzoekers

In tabel 3.1 worden de jaarlijkse top-4 herkomstlanden van asielzoekers in 2008-2013 weergegeven. In deze periode kwam bijna 60% van de indieners van eerste asielaanvragen uit zes herkomstlanden: Somalië (22%), Irak (14%), Afghanistan (9%), Iran (5%), Syrië (5%) en Eritrea (4%). De vier eerstgenoemde landen voerden vrijwel ieder jaar de lijst van herkomstlanden aan. Syrië en Eritrea versche-

⁴⁸ In november 2012 is een start gemaakt met het al vóór de AA inwilligen van asielverzoeken van deze nareizigers (IND 2013, p. 17).

⁴⁹ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening, *Stb.* 2013, 478.

⁵⁰ Zie Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2013, p. 20.

nen pas in 2013 in de top-4. De vier grootste herkomstlanden van eerste aanvragen vormden ook de top-4 van herkomstlanden van tweede en volgende asielaanvragen: asielzoekers uit Afghanistan (17%), Irak (13%), Somalië (13%) en Iran (9%) dienden samen meer dan de helft van de vervolgaanvragen in. Al met al kan worden geconcludeerd dat de samenstelling van de instroom naar herkomstland in de eerste jaren van de herziene asielprocedure niet heel anders was dan die in de laatste jaren van de oude procedure.

Tabel 3.1 Grootste herkomstlanden van asielzoekers, 2008-2013

Top-4 herkomstlanden eerste aanvragen					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
Irak	Somalië	Somalië	Afghanistan	Irak	Somalië
Somalië	Irak	Irak	Irak	Afghanistan	Syrië
China	Afghanistan	Afghanistan	Somalië	Somalië	Irak
Afghanistan	Iran	Iran	Iran	Iran	Eritrea
Top-4 herkomstlanden vervolgaanvragen					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
Afghanistan	Irak	Irak	Irak	Afghanistan	Afghanistan
Irak	Somalië	Somalië	Somalië	Somalië	Iran
Somalië	Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan	Irak	Irak
Iran	Iran	Iran	Iran	Iran	Somalië

Bron: UNHCR (UNHCR Global Trends en andere UNHCR publicaties)

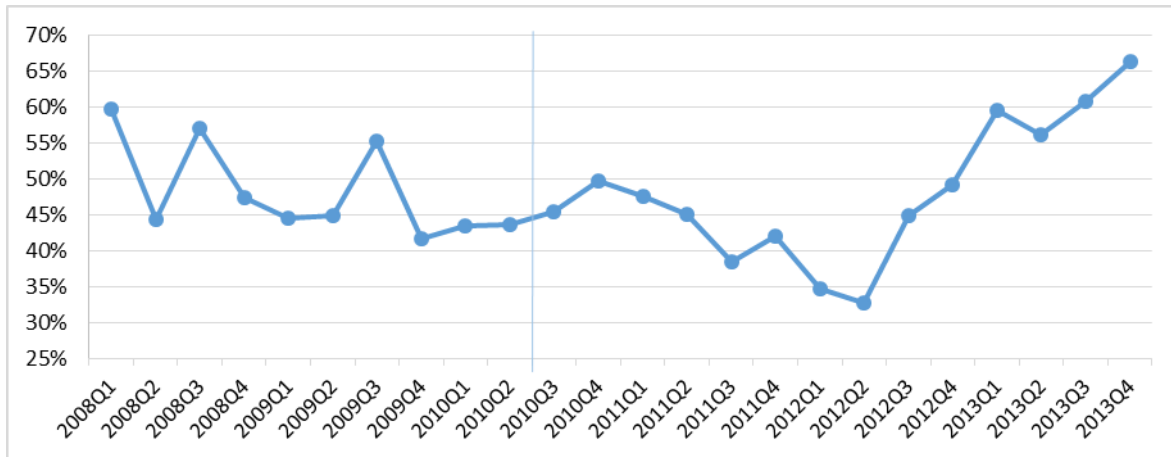
3.2.4 Inwilligingspercentages, toelatingsgronden en categoriaal beschermingsbeleid

Grafiek 3.2 toont de ontwikkeling van het inwilligingspercentage (het aantal positieve beslissingen uitgedrukt als percentage van het totale aantal beslissingen op asielverzoeken). In het eerste half jaar van de herziene asielprocedure steeg dit percentage. Daarna daalde het. In het tweede kwartaal van 2012 was slechts een op de drie beslissingen een inwilliging. Daarna deed zich een sterke stijging voor. In het laatste kwartaal van 2013 bedroeg het aandeel inwilligingen twee derde van het aantal beslissingen.

In grafiek 3.3 is de ontwikkeling van het inwilligingspercentage voor de vier grootste herkomstgroepen in de periode 2008 tot en met 2013 weergegeven. De percentages voor alle vier de groepen fluctueerden sterk, zowel voor als na de invoering van de herziene procedure. De fluctuaties in het percentage positieve beslissingen voor iedere groep zullen deels te maken hebben gehad met ontwikkelingen in het herkomstland en wijzigingen in het zogenaamde landgebonden asielbeleid. De samenstelling van de instroom uit het betreffende land speelt echter ook een rol. Hierbij valt met name aan het aandeel nareizigers te denken. Zo was volgens de vreemdelingenketenrapportage het hoge inwilligingspercentage in 2013 deels terug te voeren op het relatief hoge aandeel van Somalische nareizigers (en deels op het eveneens relatief hoge aandeel van Syriërs en Eritreërs) in de instroom in dat jaar.⁵¹ Het inwilligingspercentage zal op zijn beurt van invloed zijn op het aantal vervolgaanvragen. Als in een bepaalde periode relatief weinig aanvragen worden afgewezen, zal in de periode daarna het aantal vervolgaanvragen dalen.

⁵¹ Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2013, p. 20.

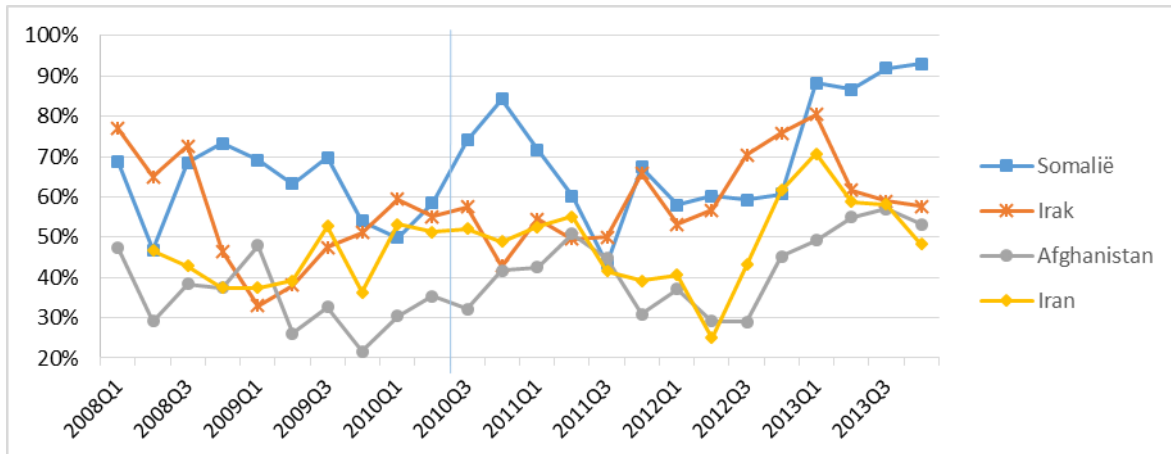
Grafiek 3.2 percentage positieve beslissingen*, 2008-2013



Bron: Eurostat (First instance decisions on applications by citizenship, age and sex, quarterly data (rounded), gepubliceerd op appsso.eurostat.ec.europa.eu)

* Beslissingen in eerste aanleg, alle toelatingsgronden

Grafiek 3.3 percentage positieve beslissingen* naar herkomstgroep, 2008-2012



Bron: Eurostat (First instance decisions on applications by citizenship, age and sex, quarterly data (rounded), gepubliceerd op appsso.eurostat.ec.europa.eu)

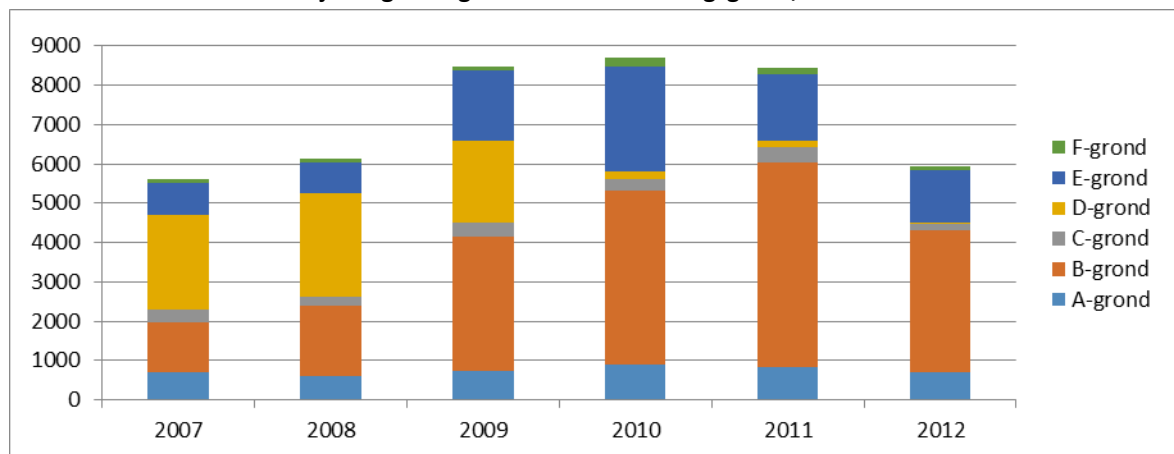
* Beslissingen in eerste aanleg, alle toelatingsgronden

In grafiek 3.4 worden de aantallen verleende verblijfsvergunningen asiel naar toelatingsgrond gepresenteerd. In artikel 29 lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) werden tot 1 januari 2014 de volgende beschermingsgronden onderscheiden:

- a) artikel 29(1)(a): vluchtelingenstatus;
- b) artikel 29(1)(b): subsidiaire bescherming;
- c) artikel 29(1)(c): klemmende redenen van humanitaire aard, verband houdend met de redenen van vertrek uit eigen land (met name trauma's vanwege eerdere vervolging);
- d) artikel 29(1)(d): de algehele situatie in het land van herkomst (conflict of grootschalige mensenrechtenschendingen);
- e) artikel 29(1)(e): nareizende minderjarige kinderen of echtgenoten;
- f) artikel 29(1)(f): nareizende meerderjarige kinderen of ongehuwde partners.

De d-grond maakte het mogelijk om een categoriaal beschermingsbeleid te voeren. Dit beleid kon betrekking hebben op alle asielzoekers uit een bepaald land, een bepaalde regio of een bepaalde (etnische) groep. Een asielzoeker hoefde slechts aan te tonen dat hij tot de in het beleid bepaalde groep behoorde om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29(1)(d) Vw. Deze d-grond is evenals de c-grond per 1 januari 2014 komen te vervallen, maar werd in de praktijk vanaf 2010 al weinig meer gebruikt. Na de invoering van de herziene asielprocedure is er nog slechts op zeer beperkte schaal sprake geweest van categoriaal beschermingsbeleid. Dat is ook zichtbaar in grafiek 3.4. In de jaren 2007 tot en met 2009 kregen jaarlijks meer dan 2.000 asielzoekers een d-vergunning (meer dan 40% van de verleende verblijfsvergunningen asiel in 2007 en 2008, 25% in 2009). In 2010 en 2011 werden minder dan 200 d-vergunningen verleend, in 2012 nog maar 30. Het aantal verleende b-vergunningen nam toe van minder dan 2.000 in 2007 en 2008 naar meer dan 5.000 in 2011. In 2010 was de helft van de verleende verblijfsvergunningen asiel een b-vergunning, in 2011 en 2012 meer dan 60%. Uit grafiek 3.4 blijkt verder dat een aanzienlijk deel (in 2010 zelfs meer dan 30%) van de verleende asielvergunningen nareizende gezinsleden betrof.

Grafiek 3.4 Verleende verblijfsvergunningen asiel naar toelatingsgrond, 2007-2012



Bron: Kamerstukken I 2012/13, 33293, C, p. 9

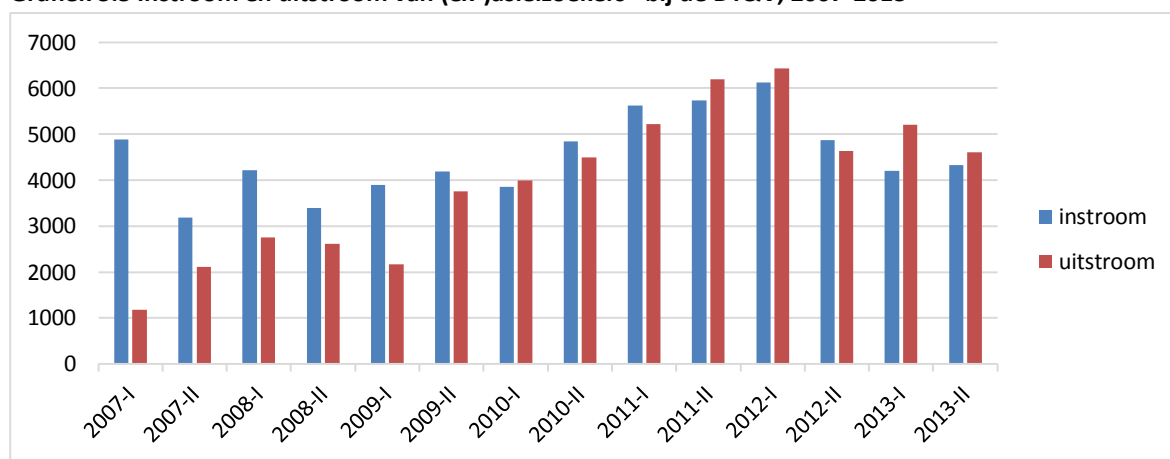
Besluit- en vertrekmoratoria zijn een andere vorm van categoriaal beleid. Artikel 43 Vw maakt het mogelijk om de beslistermijn voor een bepaalde categorie asielzoekers met een jaar te verlengen. Het kan daarbij gaan om alle asielzoekers uit een bepaald land of om asielzoekers die afkomstig zijn uit een bepaalde regio of die tot een bepaalde groep behoren. Artikel 45(4) Vw maakt het mogelijk om voor een bepaalde categorie asielzoekers een vertrekmoratorium af te kondigen. Uitgeprocedeerde asielzoekers worden gedurende het vertrekmoratorium niet uitgezet; er wordt ook niet van hen verwacht dat ze zelfstandig terugkeren. Asielzoekers van wie de opvang al was beëindigd, kunnen een verzoek indienen om weer in aanmerking te komen voor opvang. Deze vormen van categoriaal beleid werden zowel voor als na de invoering van de herziene procedure gebruikt. In 2011 werden bijvoorbeeld besluitmoratoria ingesteld voor Ivoorkust, Libië en Syrië en vertrekmoratoria voor dezelfde landen alsmede voor Centraal- en Zuid-Somaliërs. Een besluitmoratorium zal van invloed zijn op de doorlooptijden van asielverzoeken die tijdens het moratorium worden ingediend. Zo hadden de meeste asielverzoeken van Syriërs die tijdens het besluitmoratorium voor Syrië werden inge-

diend, een doorlooptijd van meer dan zes maanden.⁵² Een vertrekmoratorium zal uiteraard van invloed zijn op de terugkeercijfers van de betreffende categorie asielzoekers.

3.2.5 Uitvoering terugkeerbeleid

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) nam vanaf januari 2007 de terugkeertaken over die tot dan toe door andere ketenorganisaties werden uitgevoerd. Grafiek 3.5 toont de in- en uitstroom van (ex-)asielzoekers in en uit de 'werkvoorraad' van de DT&V. Asielzoekers stromen bij de DT&V in zodra ze een eerste negatieve beschikking hebben ontvangen. Dat betekent dat een groot deel op het moment van zijn instroom nog een beroep bij de rechtbank heeft lopen (en nog niet 'verwijderbaar' is). Sinds de invoering van de herziene asielprocedure stromen ook alle in de AA afgewezen asielzoekers in bij de DT&V. Onder de oude procedure stroomden asielzoekers van wie de aanvragen in de 48-uursprocedure werden afgewezen, niet in bij de DT&V.

Grafiek 3.5 Instroom en uitstroom van (ex-)asielzoekers* bij de DT&V, 2007-2013



Bron: DT&V

* De cijfers over alle jaren zijn gebaseerd op de peildatum januari 2014. In de cijfers over 2012 en 2013 is een filter toegepast, te weten of er bij de overdracht van het dossier sprake was van een (lopende) asielprocedure, op aangeven van de overdragende instantie. Over de periode voor 2012 kon deze verbijzondering niet worden geleverd, maar zijn de cijfers gefilterd op aanleverende instantie IND (omdat dit nagenoeg alleen en nagenoeg alle ex-asielzaken betreft).

De uitstroom van asielzoekers bij de DT&V bleef aanvankelijk sterk achter bij de instroom. Dat kwam doordat in 2007 een groot aantal lopende dossiers werd overgedragen aan de nieuwe terugkeerorganisatie, waaronder veel dossiers van een complexe doelgroep, te weten (ex-)asielzoekers die niet meer in een ACZ verbleven. In 2007 en 2008 stroomden bovendien veel ex-asielzoekers die niet in aanmerking kwamen voor de 'pardonregeling' in de werkvoorraad van de DT&V in. Vanaf 2010 hield de uitstroom de instroom bij, terwijl de instroom zeker in 2011 en de eerste helft van 2012 fors hoger was dan in de jaren voor 2010. De hogere instroom vanaf juli 2010 werd grotendeels veroorzaakt door de herziene asielprocedure (de instroom van in de AA afgewezen asielzoekers). De daling van de

⁵² Dit blijkt uit cohortcijfers die we van de IND verkregen. In paragraaf 3.3.1 worden deze cijfers toegelicht. De besluitmoratoria die in 2011 werden ingesteld, betroffen overigens relatief kleine aantallen (enkele honderden) asielzoekers.

instroom vanaf de tweede helft van 2012 kan worden verklaard door de samenstelling van de asielinstroom (veel nareizigers en Syriërs) en daaraan gerelateerd het hoge inwilligingspercentage (zie grafiek 3.2).

3.3 De duur van de asielprocedure

Met PIVA werd in de eerste plaats een verkorting van de duur van de asielprocedure beoogd. Een hoger afdoeningspercentage in de AA (in vergelijking met de oude AC-procedure) was geen doel op zich, maar werd wel als een belangrijk middel tot verkorting van de procedure gezien. Daarnaast moest de duur van de VA worden verkort (in vergelijking met de oude OC-procedure).

3.3.1 De duur van de procedure tot de beslissing op het asielverzoek

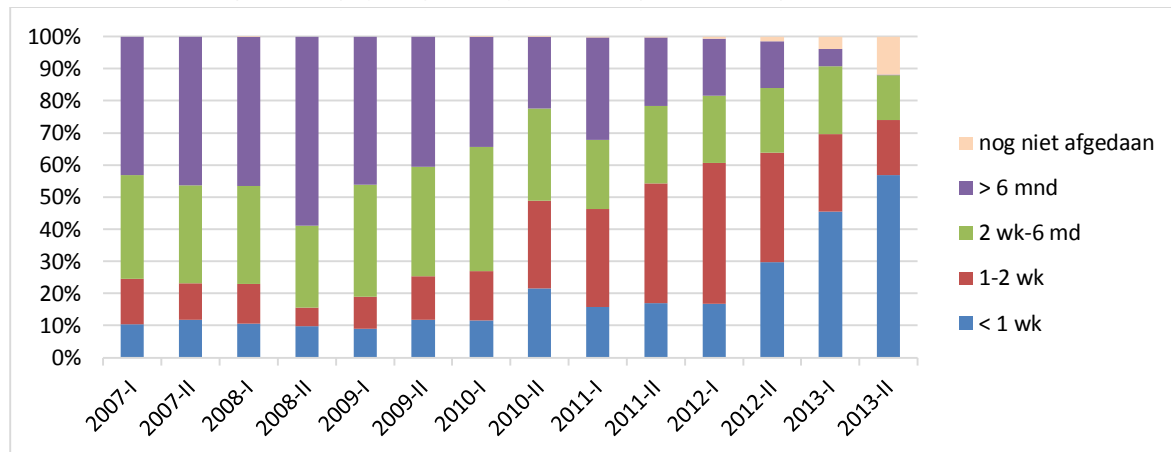
Van de IND verkregen we gegevens over de doorlooptijd van asielverzoeken vanaf de start van de procedure tot de beslissing op het asielverzoek. Speciaal voor dit onderzoek zijn de doorlooptijden per maandcohort berekend. Bij de berekening is uitgegaan van de juridische startdatum van de procedure; meestal is dit het moment van ondertekening van het asielverzoek (op dag 1 van de AA). De duur van de huidige RVT en van het vroegere verblijf in de TNV is dus niet meegeteld. Een onbekend maar substantieel deel van de cohortcijfers heeft betrekking op zaken die de IND opnieuw moest beoordelen nadat de rechter het beroep gegrond had verklaard en zaken waarin de IND zelf zijn eerste beslissing introk, vanwege een beleidswijziging of omdat werd ingeschat dat de beslissing om een andere reden geen stand zou houden bij de rechter. Bij deze zogenaamde zij-instroom is uitgegaan van de juridische startdatum en de datum van de nieuwe beslissing van de IND. Daardoor zijn de voor deze zaken berekende doorlooptijden langer dan indien de doorlooptijd tot de eerste beslissing of vanaf het begin van de tweede beoordeling zou zijn berekend.

In grafiek 3.6 zijn de doorlooptijden per halfjaarcohort weergegeven (cohort 2007-I omvat de asielverzoeken die in de eerste helft van 2007 zijn ingediend; cohort 2007-II de in de tweede helft van dat jaar ingediende verzoeken, enz.). Na de invoering van de herziene procedure is het percentage asielverzoeken waarop de IND binnen twee weken beslist sterk toegenomen; het percentage asielverzoeken met een doorlooptijd van meer dan zes maanden nam juist af. Van de verzoeken die in de drie en een half jaar voorafgaand aan de invoering werden ingediend, werd 22% binnen twee weken afgedaan. Voor het cohort 2010-II kwam het percentage al in de buurt van de 50 uit en van de verzoeken die in 2013 werden ingediend, werd meer dan 70% binnen twee weken afgedaan. Het percentage asielverzoeken met een doorlooptijd van meer dan zes maanden daalde van meer dan 40% voor de cohorten 2007-I tot en met 2009-II naar 9% voor het cohort 2013-I.

In grafiek 3.6 valt verder op dat relatief veel aanvragen binnen een week worden afgedaan, van de aanvragen in 2013 zelfs ruim de helft. Dit kan worden verklaard doordat inwilligende beschikkingen al op dag 5 van de AA worden geslagen. Alleen als de IND na het nader gehoor voornemens is de aanvraag af te wijzen, duurt de AA acht dagen. Bovendien hoefden vanaf eind 2012 nareizende gezinsleden die met een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland binnenreisden al niet meer de AA te doorlopen. Vooruitlopend op de herschikking van asielgronden werd in een korte procedure alleen aan artikel 29 lid 1 sub e en f getoetst. Volgens de vreemdelingenketenrapportage over 2013 bestond

de grootste groep eerste aanvragers in dat jaar (Somaliërs) grotendeels uit nareizigers en bevonden zich ook onder de tweede groep (Syriërs) veel nareizigers.⁵³ Uit de cohortcijfers die we van de IND verkregen, blijkt dat 94% van de eerste aanvragen van Somaliërs in 2013 werd ingewilligd en dat 90% van de eerste aanvragen van Somaliërs binnen een week werd afgedaan. Van de eerste aanvragen van Syriërs in 2013 werd 83% ingewilligd en werd 71% binnen een week afgedaan. Ook de eerste aanvragen van Eritreërs in 2013 werden voor een zeer groot deel ingewilligd en voor een groot deel binnen een week afgedaan. Samen maakten deze drie groepen in 2013 bijna de helft van alle eerste aanvragers uit. Dat verklaart het hoge percentage zeer korte doorlooptijden in 2013.

Grafiek 3.6 Verdeling doorlooptijden per halfjaarc cohort (peildatum: april 2014)



Bron: IND

3.3.2 Het AA-afdoeningspercentage

De cohortgegevens die we van de IND verkregen, bevatten geen informatie over het AA-afdoeningspercentage. Bij een doorlooptijd van minder dan twee weken is het echter aannemelijk dat het betreffende asielverzoek in de AA is afgedaan. Het percentage van de aanvragen waarop in het aanmeldcentrum werd beslist, zou dan zijn gestegen van rond de 20% in 2007-2009 naar 50% in 2011, ruim 60% in 2012 en ruim 70% in 2013. Duidelijk is dat het AA-afdoeningspercentage veel hoger ligt dan het vroegere AC-afdoeningspercentage. Het ligt ook ruim boven het percentage van 40 waarvan in de ex ante uitvoeringstoets werd uitgegaan.

Waarschijnlijk hebben naast PIVA ook andere factoren bijgedragen aan het hoge AA-afdoeningspercentage. De omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure lijken in ieder geval geen ongunstige context te hebben gevormd. In 2011 en 2012 daalde het aantal eerste asielverzoeken. In 2013 steeg het aantal eerste aanvragen, maar die stijging was toe te schrijven aan Syriërs en Somalische nareizigers. Hun aanvragen werden in de regel ook in de AA, vaak zelfs een extra korte procedure⁵⁴, afgedaan. In 2011 en 2012 maakten tweede en volgende asielaanvragen een relatief groot deel van de totale instroom uit. Uit de cohortcijfers van de IND viel op te maken dat deze aanvragen vaker in de AA worden afgedaan dan eerste asielaanvragen, waarbij moet worden aangete-

⁵³ Rapportage Vreemdelingenketen januari – december 2013, p. 20.

⁵⁴ Zie paragraaf 3.3.1; zie ook paragraaf 5.2.2. Aanvragen van Syriërs werden in 2013 snel ingewilligd. De nadere gehoren waren erg kort en bleven soms zelfs achterwege.

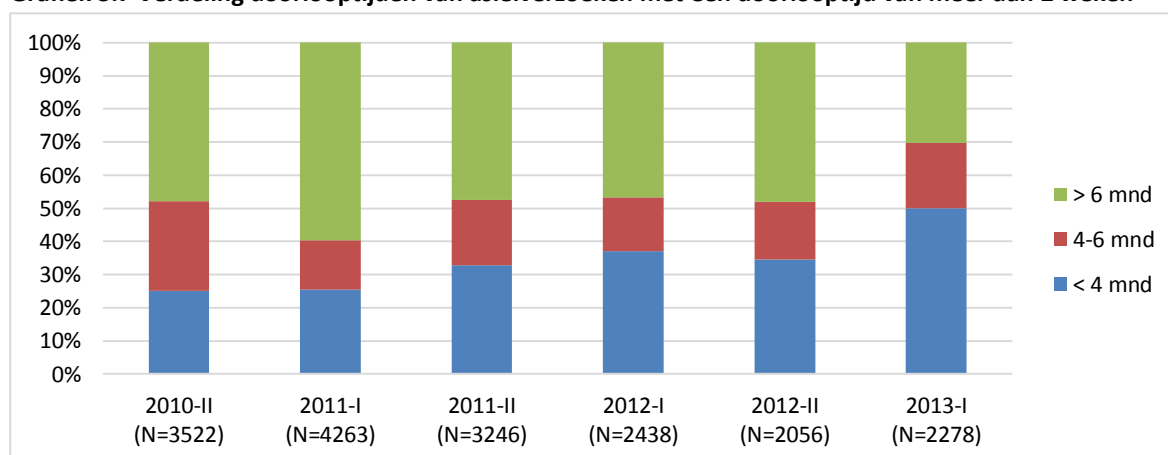
kend dat dit niet voor alle nationaliteiten gedurende de hele onderzochte periode het geval bleek te zijn (zie verder paragraaf 3.5.2).

3.3.3 De duur van de VA

Vooraf werd verondersteld dat dankzij de herziene procedure meer aanvragen in de (iets minder) korte procedure in het aanmeldcentrum zouden kunnen worden afgedaan. Deze verwachting is uitgekomen. Daarnaast werd verondersteld dat de VA korter zou gaan duren dan de tot dan toe geldende OC-procedure; de verwachting was dat het afnemen van het nader gehoor in de AA acht weken tijdwinst zou opleveren in de VA. Waarschijnlijk heeft ook dit effect zich in de praktijk voltrokken, maar in welke mate valt niet goed vast te stellen. Over de duur van de VA worden geen cijfers bijgehouden. Uit de gegevens over de totale doorlooptijd van asielverzoeken bij de IND (vanaf de ondertekening van het verzoek tot de beslissing in eerste aanleg) blijkt wel dat doorlooptijden van meer dan zes maanden (de wettelijke beslistermijn) steeds minder voorkomen. In het cohort 2010-I had een op de drie asielverzoeken een doorlooptijd van meer dan zes maanden, in het cohort 2013-I nog maar een op de elf. Het laatste cijfer is echter sterk beïnvloed door het hoge AA-afdoeningspercentage; het zegt minder over de duur van de VA.

Als we aannemen dat bij een doorlooptijd van meer dan twee weken het betreffende asielverzoek in de VA is afgedaan⁵⁵, dan is de gemiddelde doorlooptijd van verzoeken die naar de VA worden doorgezonden duidelijk afgenomen maar hebben toch nog relatief veel van deze verzoeken een doorlooptijd van meer dan zes maanden (zie grafiek 3.7). Van de verzoeken met een doorlooptijd van meer dan twee weken die in de eerste helft van 2013 werden ingediend, had 50% een doorlooptijd van minder dan vier maanden, 20% een doorlooptijd van vier tot zes maanden en 30% een doorlooptijd van meer dan zes maanden. In eerdere cohorten lag het laatste percentage nog veel hoger (en het eerste aanzienlijk lager).

Grafiek 3.7 Verdeling doorlooptijden van asielverzoeken met een doorlooptijd van meer dan 2 weken



Bron: IND

⁵⁵ In werkelijkheid zal een deel van deze asielverzoeken (in eerste instantie) in de AA zijn afgedaan. In de cohortcijfers van de IND is immers ook bij de zij-instroom uitgegaan van de juridische startdatum.

Het relatief hoge aantal zaken met langere doorlooptijden is deels terug te voeren op de eerder genoemde zij-instroom: zaken die bij de IND terugkwamen nadat de rechter het beroep gegrond had verklaard en zaken waarin de IND zelf zijn eerste beslissing introk. Daarnaast geldt dat de wettelijke termijn van zes maanden voor het nemen van de beslissing op het asielverzoek kan worden verlengd indien nader onderzoek door derden nodig is of wanneer een besluitmoratorium wordt ingesteld. We hebben bij gebrek aan gegevens niet kunnen vaststellen hoe vaak de beslistermijn op deze gronden is verlengd.

In de enquête onder asieladvocaten is gevraagd naar hun beeld van de duur van de VA in vergelijking met de vroegere OC-procedure. Van de respondenten die deze vraag beantwoordden (54 van de 84 respondenten), meende twee derde (35 respondenten) dat er inderdaad tijdswinst is behaald; een derde (19 respondenten) meende van niet. Advocaten die meenden dat de VA niet korter duurt dan de oude OC-procedure gaven vaak als verklaring dat zaken als ze eenmaal VA gezonden zijn bij de IND lijken te blijven liggen totdat het eind van de beslistermijn in zicht komt. Een kleiner aantal respondenten gaf als verklaring dat taalanalyses en eventuele contra-expertises of ander onderzoek tijdrovend zijn; één respondent merkte op dat vaak lang wordt gewacht op nieuw beleid.

In de interviews bij de IND werd die laatste verklaring ook genoemd. Als er een wijziging in het beleid ten aanzien van asielverzoeken uit een bepaald land op komst is, worden beslissingen over de betreffende asielverzoeken aangehouden. Het kan daarbij om grote aantallen verzoeken gaan. Vaker werd in de interviews als verklaring gegeven dat de doorlooptijd in de VA lastiger te controleren is dan in de AA, omdat in de VA een vast stramien ontbreekt en omdat de IND indien nader onderzoek moet worden verricht, afhankelijk is van andere partijen. Een maatregel die bij het verkorten van de doorlooptijd in de VA heeft geholpen, is de zaaksverantwoordelijkheid die bij de IND ongeveer gelijk met de herziene asielprocedure werd ingevoerd.⁵⁶

3.3.4 Verblijfsduur in en bezetting van de opvang

Bij een kortere duur van de asielprocedure kan ook de verblijfsduur van asielzoekers in de centrale opvang afnemen. Beheersing van de kosten van de opvang was een bijkomend doel bij het streven naar verkorting van de asielprocedure. Uit gegevens van het COA blijkt dat de verblijfsduur in de centrale opvang inderdaad is afgenomen. Van de asielzoekers die op 1 januari 2008 in de centrale opvang verbleven, werd 64% al langer dan een jaar opgevangen. Op 1 januari 2014 was dit percentage gedaald naar 39%. In de asielzoekerscentra (azc's)⁵⁷ daalde het van 61% naar 36%.

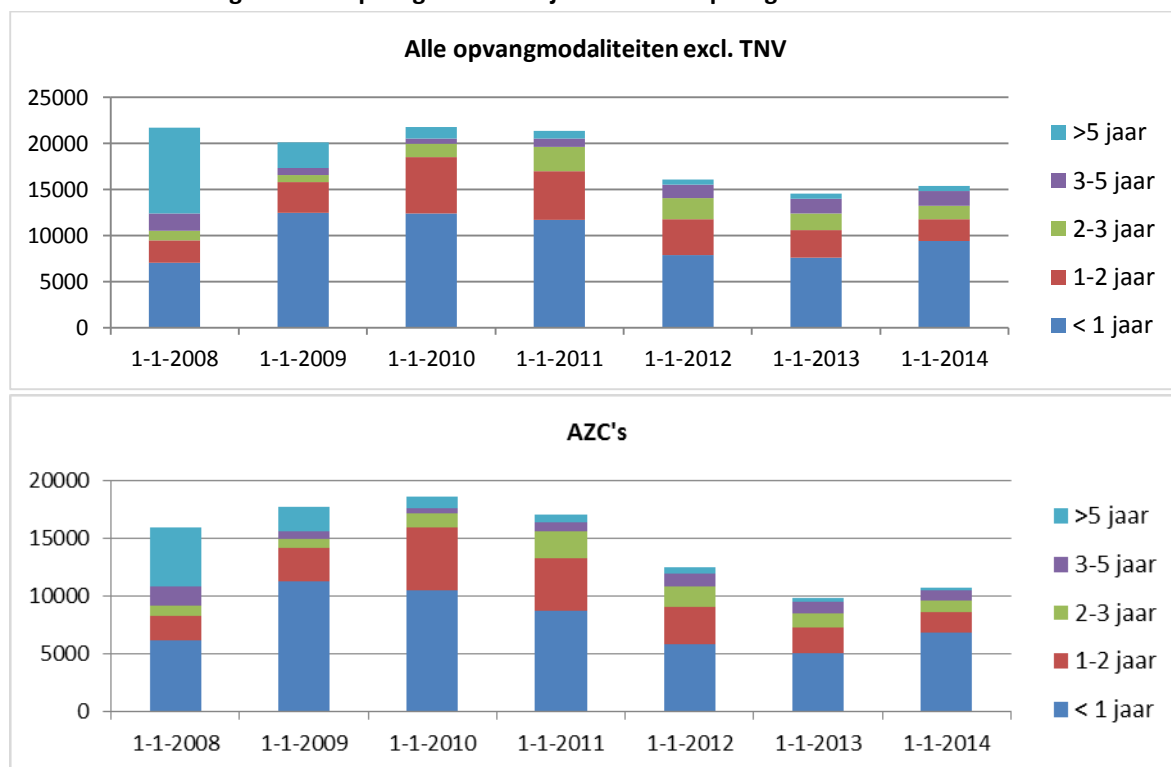
In grafiek 3.8 worden de absolute aantallen opgevangen asielzoekers naar verblijfsduur weergegeven. De grootste daling in het aantal langverblijvers werd al vóór de invoering van de herziene asielprocedure gerealiseerd, door de 'Pardonregeling' (Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet) die op in juni 2007 in werking trad en tot eind 2008 duurde. Na de invoering van de herziene procedure nam het aantal langverblijvers verder af. Uit grafiek 3.8 valt echter ook af te lezen dat

⁵⁶ Zaaksverantwoordelijkheid houdt in dat één medewerker in beginsel verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag vanaf het moment van indiening tot aan het nemen van de beslissing. Hierdoor is het eenvoudiger om op termijnen te sturen.

⁵⁷ Voor de invoering van de herziene asielprocedure waren er twee typen asielzoekerscentra: oriëntatie- en inburgeringslocaties (OIL's) en terugkeerlocaties (TL's). Sinds juli 2010 wordt dit onderscheid niet meer gemaakt. In deze paragraaf maken we ook voor de periode vóór juli 2010 geen onderscheid tussen OIL's en TL's.

begin 2014, drie en een half jaar na de invoering, het aantal personen dat twee tot drie jaar in de opvang verbleef (1.425 personen) ongeveer even groot was als begin 2010 (1.461 personen). Dit is voor een deel aan de komst van de gezinslocaties⁵⁸ toe te schrijven. Als alleen naar de azc's wordt gekeken, was de groep die al twee tot drie jaar in de opvang verbleef begin 2014 wel wat kleiner (962 personen) dan begin 2010 (1.200 personen).

Grafiek 3.8 Bezetting centrale opvang naar verblijfsduur in de opvang



Bron: COA

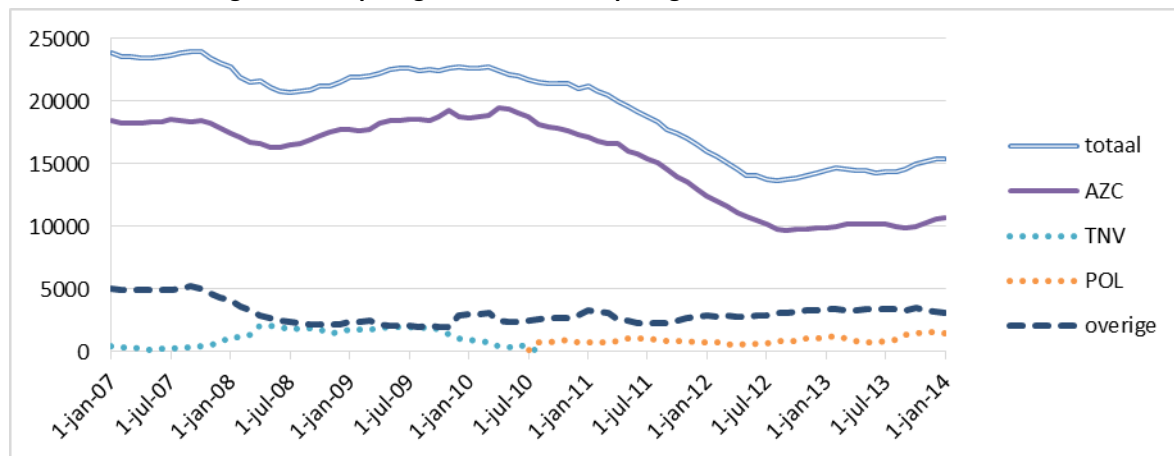
Uit de interviews bij het COA bleek dat het bij de langverblijvers zowel om asielzoekers gaat die nog beroepsprocedures hebben lopen of aan wie uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw is verleend, als om gezinnen die zijn uitgeprocedeerd en in gezinslocaties verblijven, als om statushouders – veelal met grote gezinnen – die langere tijd op een woning in een gemeente wachten. Het gaat relatief vaak om gezinnen en minder vaak om alleenstaanden.

Door de kortere duur van de opvang in combinatie met de relatief lage aantallen eerste asielverzoeken daalde gedurende de eerste twee jaar van de herziene procedure de bezetting in de centrale opvang (zie grafiek 3.9). Op 1 juli 2010 werden 21.773 personen opgevangen; op 1 augustus 2012 was de bezetting gedaald naar 13.714 personen. Sindsdien neemt als gevolg van de toename van het aantal eerste asielverzoeken de bezetting weer toe. Op 1 januari 2014 werden 15.356 personen opgevangen. Bij de invoering van de herziene procedure bedroeg de logistieke capaciteit 22.180 opvangplaatsen, waarvan ruim 1.000 in de nieuwe COL en POL's. Begin 2011 bereikte de capaciteit een

⁵⁸ Kort na de invoering van de herziene asielprocedure werd naar aanleiding van rechterlijke uitspraken besloten om gezinnen met minderjarige kinderen niet meer uit de opvang te zetten. Vanaf juli 2011 worden gezinnen die geen recht meer hebben op asielopvang, opgevangen in gezinslocaties. Zie ook paragraaf 7.2 en 7.4.

piek. Daarna nam de capaciteit gestaag af, naar ruim 15.000 medio 2013. In de laatste maanden van 2013 nam de capaciteit weer toe; op 1 januari 2014 bedroeg ze bijna 17.500.

Grafiek 3.9 Bezetting centrale opvang, totaal en naar opvangmodaliteit, 2007-2013



Bron: COA

3.3.5 Doorlooptijden van beroepen en hoger beroepen

De duur van de asielpprocedure tot de beslissing in eerste aanleg is duidelijk verkort. Als die beslissing negatief is wordt echter meestal beroep ingesteld. PIVA was er niet op gericht om ook de duur van beroepsprocedures (en eventuele hoger beroepsprocedures) te verkorten. Wel houden de rechtbanken sinds de inwerkingtreding van de herziene asielpprocedure een streeftermijn van vier weken aan voor de behandeling van AA-zaken. Voor VA-zaken houden de rechtbanken sinds januari 2012 een streeftermijn van 23 weken aan.⁵⁹ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) hanteert voor AA-zaken een streeftermijn van vijf weken en voor VA-zaken een streeftermijn van 23 weken.

De stijging van het AA-afdoeningspercentage vertaalde zich bij de rechtbanken in een toename van het aantal AA-zaken en een afname van het aantal VA-zaken. Ook bij de ABRvS leidde de herziene asielpprocedure tot een toename van het aantal AA-zaken (zie grafiek 6.1 en 6.2 in hoofdstuk 6). Bij de rechtbanken wordt in AA-zaken vrijwel altijd om een vovo verzocht (omdat het instellen van beroep tegen een afwijzing in de AA geen schorsende werking heeft). Als deze vovo-verzoeken worden meegeteld, krijgen de rechtbanken sinds 2011 meer AA-zaken dan VA-zaken te verwerken. In vergelijking met de situatie vóór PIVA hebben veel meer procedures bij de rechtbanken een spoedkarakter. Bovendien zijn de betreffende zaken gemiddeld complexer dan de vroegere AC-zaken. 'Er is op dit moment – met uitzondering van de uitspraaktermijn – inhoudelijk vaak weinig onderscheid tussen zaken die op een AA-zitting komen en die op een VA-zitting komen', aldus de Raad voor de rechtspraak in een advies uit december 2011.⁶⁰

Uit gegevens over de doorlooptijden van AA-zaken die de rechtbanken in de periode juli 2012 tot en met december 2013 afdeden, blijkt dat een zeer groot deel van de vovo-verzoeken (circa 85%) in minder dan vijf weken werd afgedaan; drie kwart van de vovo-verzoeken werd binnen de streefter-

⁵⁹ Eerder gold voor VA-zaken een streeftermijn van 30 weken.

⁶⁰ *Advies inzake Beleidskader Stroomlijning toelatingsprocedures* (advies van 21 december 2011, 2011/55, Rechtspraak.nl).

mijn van vier weken afgedaan. Bij de beroepen werd deze streeftermijn in twee derde van de zaken gehaald; drie kwart van de beroepen werd in minder dan vijf weken afgedaan (zie grafiek 6.3 in hoofdstuk 6).

De Raad voor de rechtspraak sprak in consultaties over het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures zijn zorgen uit over de tendens dat steeds meer (en daarmee ook zwaardere) zaken in de AA worden afgedaan. Door de streeftermijn van vier weken in AA-zaken zou bij de rechtbanken een verdringingseffect kunnen gaan optreden. 'De capaciteit zal primair worden ingezet op deze procedures hetgeen ten koste gaat van de capaciteit voor normale procedures', aldus de Raad in een advies uit 2012.⁶¹ Uit de cijfers over de in- en uitstroom, de voorraadontwikkeling en de (gemiddelde) doorlooptijden van VA-zaken die wij ten behoeve van dit onderzoek verkregen, konden wij een dergelijk effect niet aflezen (zie paragraaf 6.2.1). Wel lag de gemiddelde doorlooptijd van afgedane VA-zaken in 2012 (35 weken) en 2013 (31 weken) ruim boven de streefwaarde van 23 weken; in deze gemiddelden zijn bovendien de vovo's meegeteld. In 2008 en 2009 was de gemiddelde doorlooptijd van OC-zaken (incl. vovo's) echter nog iets langer. Zonder nadere informatie (over de spreiding van de doorlooptijden, het percentage zaken waarin de streeftermijn werd gehaald en het aantal 'opleg-zaken') zeggen deze gemiddelden niet zo veel. In 2013 bijvoorbeeld deden de rechtbanken een aantal langer lopende zaken af; dat had invloed op de gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd.⁶²

Bij de ABRvS nam de gemiddelde doorlooptijd van zowel AA-zaken als VA-zaken wel sterk toe. In 2013 was de gemiddelde doorlooptijd van afgedane AA-zaken (excl. vovo's) 28 weken en die van VA-zaken (excl. vovo's) 32 weken; dat was ongeveer dubbel zo lang als in 2009, toen de gemiddelde doorlooptijd van de afgedane hoger beroepen in AC-zaken 15 weken en die in OC-zaken 16 weken bedroeg. Evenals bij de beroepen geldt echter dat de gemiddelden alleen niet zo veel zeggen. In 2013 bijvoorbeeld kon de ABRvS een aantal oude, eerder aangehouden zaken waarin prejudiciële vragen waren gesteld afdoen, wat de gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd negatief beïnvloedde.

3.4 De zorgvuldigheid van de AA

Met PIVA werd beoogd om de duur van de asielprocedure te verkorten, maar dat mocht niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. De procedure in het aanmeldcentrum moest juist zorgvuldiger worden. Vooral de invoering van een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen en de vervanging van de 48-uursprocedure door de achtdaagse AA moesten daarvoor zorgen.

In de interviews met beleidsambtenaren en andere actoren die bij de voorbereiding of implementatie van de herziene asielprocedure betrokken waren geweest, kwam het percentage AA-beschikkingen dat in beroep standhoudt als belangrijkste kwantitatieve indicator voor de zorgvuldigheid van de AA naar voren. Als het percentage vernietigingen in beroep van AA-beschikkingen lager is dan het vernietigingspercentage van AC-beschikkingen onder de oude procedure, zou dat een indicator zijn dat de procedure zorgvuldiger is geworden. Daarnaast zou het instandhoudingspercentage van AA-beschikkingen kunnen worden vergeleken met het instandhoudingspercentage van VA-

⁶¹ Advies inzake ontwerpbesluit wijziging Vb 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures) (advies van 26 september 2012, 2012/32), Rechtspraak.nl.

⁶² Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2013, p. 22.

beschikkingen. De respondenten maakten wel enige voorbeholden bij deze indicator (zie paragraaf 2.9).

Helaas bleken over deze indicator geen naar type procedure (AA/VA en AC-/OC-procedure) uitgesplitste gegevens voor een reeks van jaren beschikbaar te zijn. Alleen voor 2013 was bekend dat in dat jaar 88% van de AA-beslissingen en 85% van de VA-beslissingen in beroep stand hield.⁶³ Voor enkele andere jaren was bekend hoeveel procent van alle asielbeslissingen in beroep stand hield. De IND ziet dit laatste percentage als een graadmeter voor de kwaliteit van de beslissing in asielzaken en hanteert een streefpercentage van 85%. In 2012 en 2013 lag het gerealiseerde percentage iets boven die streefwaarde: 86%.⁶⁴ Dat kwam overeen met het percentage in 2007 en 2008.⁶⁵

Het gegeven dat het totale instandhoudingspercentage gelijk is gebleven terwijl er nu meer aanvragen in de AA worden afgedaan dan vroeger in de AC-procedure, spreekt in het voordeel van de AA. Ook in het voordeel van de AA spreekt het gegeven dat het AA-instandhoudingspercentage in 2013 iets hoger was dan het VA-instandhoudingspercentage. Hierbij moet echter worden bedacht dat in beroepen tegen AA-beslissingen minder vaak nieuwe feiten of omstandigheden aan de orde zijn dan in beroepen tegen VA-beslissingen. Beroepen tegen in de langere procedure genomen beslissingen worden vaker om deze reden (nova) gegrond verklaard. Dat verklaart volgens de respondent van de directie Procesvertegenwoordiging van de IND waarom AA-beslissingen wat vaker stand houden dan VA-beslissingen. Onder de oude procedure hielden AC-beslissingen volgens hem ook vaker stand dan OC-beslissingen.

Concluderend kan worden gesteld dat de procedure blijkens de beschikbare cijfers niet onzorgvuldiger is geworden, maar dat op basis van deze cijfers niet goed is vast te stellen of het doel van een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum is bereikt.

In het derde deelonderzoek is in de interviews met deskundige betrokkenen (medewerkers van de IND, rechtshulpverleners en rechters) gevraagd hoe zij de zorgvuldigheid van de herziene procedure beoordelen. Ook in de enquête onder asieladvocaten is hiernaar gevraagd. De oordelen van de respondenten waren, zoals overigens te verwachten viel op grond van hun verschillende rollen in de procedure, niet geheel eensluidend. De meeste respondenten vonden de AA in beginsel zorgvuldiger dan de oude 48-uursprocedure, vanwege de langere behandeltijd en de voorbereiding die de asielzoeker voorafgaand aan de AA op de procedure krijgt. Veel advocaten waren echter van oordeel dat het hoge AA-afdoeningspercentage (of de bestempeling van de AA tot 'algemene', 'gewone' procedure) ten koste van de zorgvuldigheid is gegaan. Volgens deze respondenten worden er nu meer complexe zaken in de AA afgedaan dan vroeger in de 48-uursprocedure en leent een deel van de zaken die nu in de AA worden afgedaan (waaronder ook aanvragen van kwetsbare asielzoekers) zich daar eigenlijk niet voor (zie bijlage 3, vraag 26). De geïnterviewde rechters zeiden eveneens te merken dat er nu meer complexe zaken in de AA worden afgedaan, maar verbonden hieraan niet het oordeel dat het hoge AA-afdoeningspercentage ten koste van de zorgvuldigheid is gegaan. Ze wezen erop dat ze niet meer beroepen gegrond verklaren dan onder de oude procedure. De respondenten van de IND waren van oordeel dat het hoge AA-afdoeningspercentage niet ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid. Ze wezen daarbij op de RVT en op de langere duur van de AA (in vergelijking met de

⁶³ Cijfers verkregen van de IND.

⁶⁴ IND 2013, p. 19; IND 2014, p. 9.

⁶⁵ Exclusief beroepen tegen niet tijdig beslissen – die toen nog veel voorkwamen – bedroeg het percentage gegrond verklaarde beroepen in 2007 13% en in 2008 14% (IND 2009, p. 9).

oude AC-procedure). Die zouden het mogelijk maken om vrijwel alle zaken waarbij de IND niet afhankelijk is van (onderzoek door) anderen op zorgvuldige wijze af te doen in de AA.

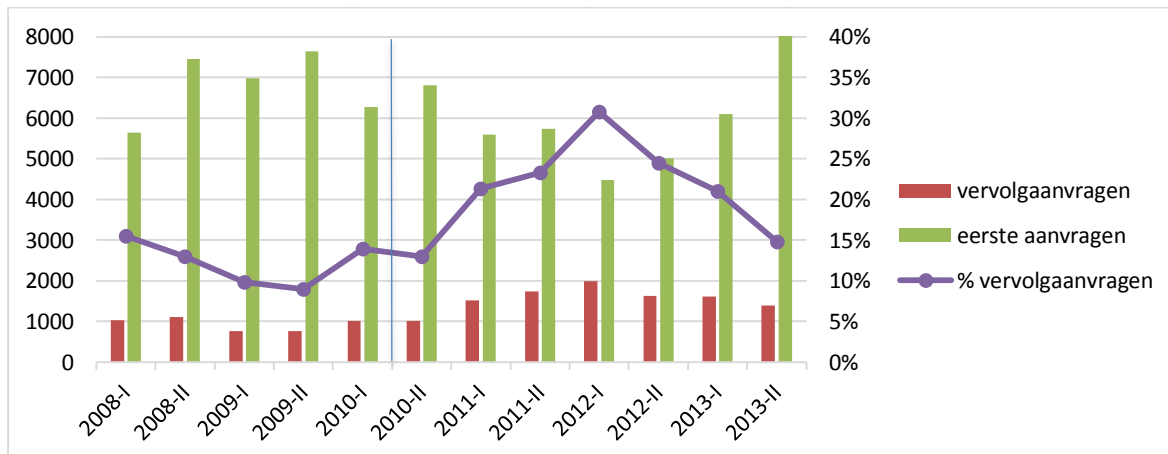
3.5 Het aantal vervolgaanvragen

Met PIVA werd ook beoogd om het aantal vervolgaanvragen – zowel tweede en volgende asielaanvragen als verblijfsaanvragen op reguliere gronden – terug te dringen. Het meenemen van bijzondere aspecten in de eerste asielprocedure en de ruimere ex nunc toetsing door de rechter zouden de noodzaak tot het indienen van vervolgaanvragen moeten verminderen. De kortere procedure voor tweede en volgende asielaanvragen zou ongefundeerde vervolgaanvragen moeten ontmoedigen.

3.5.1 Tweede en volgende asielaanvragen

Uit grafiek 3.10 valt af te lezen dat het aantal tweede en volgende asielaanvragen in 2008 en 2009 afnam: van 1.035 in de eerste helft van 2008 naar 755 in het tweede halfjaar van 2009. In het laatste half jaar van de oude procedure begon het aantal tweede en volgende aanvragen al te stijgen en na de invoering van de herziene procedure steeg het verder, naar 1.990 in de eerste helft van 2012. Vervolgens daalde het aantal weer, naar 1.400 in het tweede halfjaar van 2013. Dat waren er nog steeds beduidend meer dan vóór de invoering van de herziene procedure. Uitgedrukt als percentage van het totale aantal asielaanvragen, daalde het aantal vervolgaanvragen van 15,5% in de eerste helft van 2008 naar 9% in de tweede helft van 2009 om vervolgens tot medio 2012 te stijgen naar ruim 30% om daarna weer te dalen naar 15% in de tweede helft van 2013.

Grafiek 3.10 Eerste asielaanvragen en tweede en volgende asielaanvragen, 2008-2013

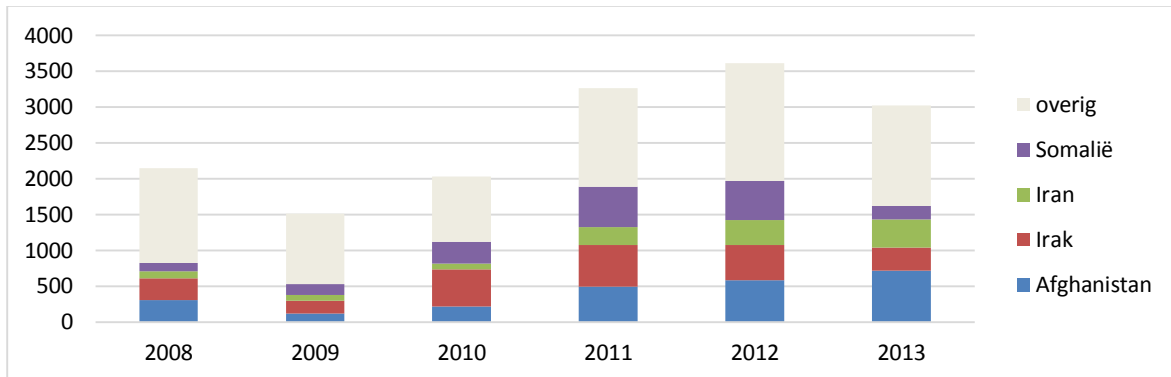


Bron: UNHCR (UNHCR Global Trends en andere UNHCR publicaties)

Uit deze cijfers kan worden geconcludeerd dat het doel van terugdringing van het aantal tweede en volgende asielaanvragen niet is gerealiseerd. Hieronder bekijken we enkele gegevens die deze conclusie wellicht kunnen nuanceren of preciseren of die licht kunnen werpen op de validiteit van de veronderstellingen van de beleidsmakers. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat bepaalde herkomstlanden een groot aandeel in het aantal vervolgaanvragen hebben. Omdat de veronderstelling was dat tweede en volgende asielaanvragen in een extra korte procedure zouden kunnen worden afgewezen en dat ongefundeerde aanvragen zo zouden kunnen worden ontmoedigd, bekijken we

ook hoeveel van deze aanvragen binnen twee weken worden afgedaan en hoeveel van deze aanvragen worden ingewilligd.

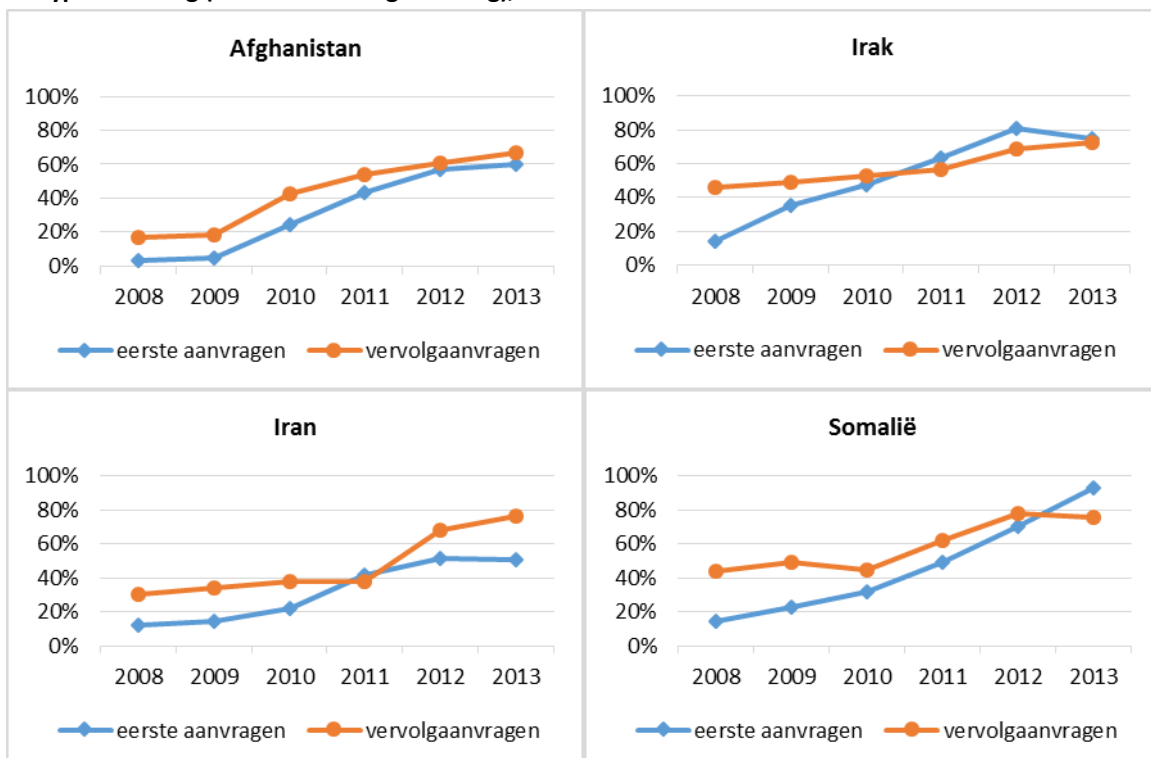
Grafiek 3.11 Tweede en volgende asielaanvragen naar herkomstland, 2008-2013



Bron: UNHCR (UNHCR Global Trends en andere UNHCR publicaties)

Zowel vóór als na de invoering van de herziene asielprocedure werden de meeste vervolgaanvragen ingediend door asielzoekers uit vier landen: Afghanistan, Irak, Somalië en Iran (zie grafiek 3.11). Dit is niet verrassend, omdat deze landen ook de vier grootste herkomstlanden van eerste aanvragen waren (zie tabel 3.1) en omdat lang niet al die eerste aanvragen werden ingewilligd (zie grafiek 3.3).

Grafiek 3.12 Percentage asielaanvragen met een doorlooptijd van twee weken of minder, naar herkomstland en type aanvraag (eerste of vervolgaanvraag), 2008-2013

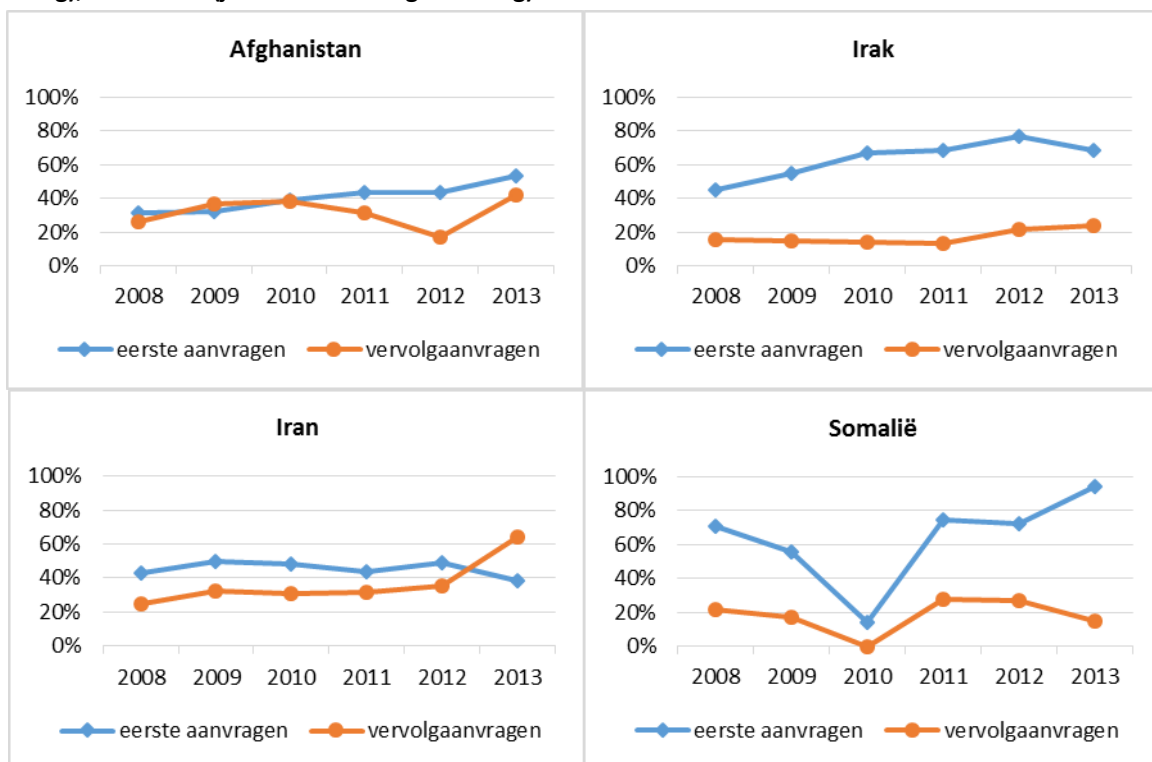


Bron: IND

In grafiek 3.12 worden voor de vier grootste herkomstlanden de percentages eerste asielaanvragen en vervolgaanvragen met een doorlooptijd korter dan twee weken met elkaar vergeleken. Deze grafiek is gebaseerd op cohortcijfers van de IND. De grafiek laat zien dat het percentage tweede en vol-

gende asielaanvragen dat binnen twee weken wordt afgedaan na de invoering van de herziene procedure is gestegen – echter niet méér dan het percentage eerste aanvragen dat binnen twee weken wordt afgedaan. Uit de grafiek blijkt ook dat vervolgaanvragen niet altijd vaker binnen twee weken worden afgedaan dan eerste aanvragen van asielzoekers uit hetzelfde herkomstland. Zo werden eerste aanvragen van Somaliërs in 2013 vaker binnen twee weken afgedaan dan tweede of volgende aanvragen van Somaliërs. Dit valt te verklaren doordat onder de eerste aanvragers uit Somalië veel nareizende gezinsleden waren (zie paragraaf 3.2.2). Waarom vervolgaanvragen van Irakezen in 2011 tot en met 2013 minder vaak binnen twee weken werden afgedaan dan eerste aanvragen van Irakezen, is niet zo gemakkelijk te verklaren.

Grafiek 3.13 Percentage positieve beslissingen naar herkomstland en type aanvraag (eerste of vervolgaanvraag), 2008-2013 (jaar van indiening aanvraag)



Bron: IND

In grafiek 3.13 worden voor dezelfde vier herkomstlanden de inwilligingspercentages van eerste asielaanvragen en vervolgaanvragen met elkaar vergeleken. Ook deze grafiek is gebaseerd op cohortcijfers van de IND.⁶⁶ De grafiek laat zien dat het inwilligingspercentage van tweede of volgende asielaanvragen zowel onder de oude als onder de herziene procedure vaak boven de 20% lag; voor Iraniërs en Afghanen lag het in de meeste jaren zelfs boven de 30%.⁶⁷ In de grafiek is geen eenduidige trend naar een hoger of lager inwilligingspercentage waarneembaar. Wel valt op dat het relatieve aantal inwilligingen van vervolgaanvragen van Iraniërs, Afghanen en Irakezen in 2013 hoger was dan in alle voorgaande jaren. Dat zou erop kunnen duiden dat ongefundeerde vervolgaanvragen nu in-

⁶⁶ Anders dan in grafiek 3.2 en 3.3. heeft de periodeaanduiding op de X-as betrekking op het moment van indiening van de aanvraag, niet op het moment waarop de IND op de aanvraag besliste.

⁶⁷ Vgl. Bruin, *A&MR* 2014, p. 181.

derdaad werden ontmoedigd. Waarschijnlijker is echter dat de beleidswijziging, december 2012, met betrekking tot Iraanse, Afghaanse en Iraakse bekeerlingen de inwilligingspercentages van vervolgaanvragen deed pieken.⁶⁸ Uit cijfers over de afdoening van vervolgaanvragen in de AA die we van de Raad voor Rechtsbijstand verkregen (zie tabel 3.2), blijkt ook dat in 2013 opmerkelijk veel vervolgaanvragen (bijna tien keer zo veel als in 2012) in de AA werden ingewilligd op grond van artikel 29(1)(a) Vw.

3.5.2 Vervolgaanvragen op reguliere gronden

Over vervolgaanvragen op reguliere (niet-asiel) gronden of op grond van artikel 64 Vw zijn geen cijfers beschikbaar, maar waarschijnlijk heeft PIVA (ook) deze aanvragen niet sterk in aantal teruggedrongen. Respondenten die hier zicht op hadden, waren vrij eensgezind van oordeel dat het aantal vervolgaanvragen op medische gronden niet is verminderd.

Tabel 3.2 Tweede en volgende asielzaken* in de AA, 2012-2013

	2012		2013	
instroom in AA	2.822		2.283	
in AA afgewezen	1.625	58%	1.021	45%
in AA ingewilligd	371	13%	550	24%
<i>waarvan:</i>				
<i>artikel 29(1)(a)</i>	37		355	
<i>artikel 29(1)(b)</i>	309		164	
<i>artikel 29(1)(c)</i>	13		14	
<i>artikel 29(1)(d)</i>	0		1	
<i>artikel 29(1)(e)</i>	6		11	
<i>artikel 29(1)(f)</i>	6		5	
VA gezonden	826	29%	712	31%

Bron: Raad voor Rechtsbijstand

* De cijfers in deze tabel betreffen geen aanvragen, maar zaken. Eén zaak kan meerdere personen (die door de IND met ieder een eigen aanvraag zijn geregistreerd) omvatten.

3.5.3 Verklaringen voor het uitblijven van het beoogde effect

Uit de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat het doel van terugdringing van het aantal vervolgaanvragen niet is gerealiseerd. Er is geen eenduidige verklaring te geven voor het uitblijven van het beoogde effect. De stijging van het aantal vervolgaanvragen in 2010, 2011 en het eerste halfjaar van 2012 is deels terug te voeren op wijzigingen in het landgebonden asielbeleid. Zo leidden de beëindiging, in 2009, van het categoriale beschermingsbeleid voor Centraal- en Zuid-Somalië en de beëindiging, eind 2011, van het eerder datzelfde jaar ingestelde vertrekmoratorium voor asielzoekers uit dezelfde regio tot veel vervolgaanvragen van Somaliërs.⁶⁹ In de interviews kwam ook de beleids-

⁶⁸ Vooral Afghanen, Iraniërs en Irakezen dienden in 2013 vervolgaanvragen in. Afghanen dienden 907 vervolgaanvragen in, waarvan er 379 (42%) werden ingewilligd; Iraniërs dienden 420 vervolgaanvragen in, waarvan er 269 (64%) werden ingewilligd; en Irakezen dienden 424 vervolgaanvragen in, waarvan er 101 (24%) werden ingewilligd.

⁶⁹ Zie ook Rapportage Vreemdelingenketen januari – december 2011, p. 11.

wijziging van december 2012 met betrekking tot Iraanse, Afghaanse en Iraakse bekeerlingen naar voren als een veelvoorkomende reden voor indiening van een vervolgaanvraag. Er waren ook (andere) bijzondere ontwikkelingen die tot grotere aantallen vervolganvragen aanleiding gaven, waaronder de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Dublin-claims op Griekenland. Een andere mogelijke verklaring – niet alleen voor de stijging tot medio 2012 maar ook voor de daling daarna – is het inwilligingspercentage van eerste aanvragen. Dat percentage daalde gedurende de eerste twee jaar van de herziene procedure, maar nam daarna sterk toe (zie grafiek 3.2).⁷⁰

Eenzijds werd de stijging dus veroorzaakt door factoren, met name nieuw beleid, die los stonden van de herziene asielprocedure. Anderzijds is het de vraag of de PIVA-maatregelen die vervolganvragen overbodig hadden moeten maken, hebben gewerkt zoals beoogd en of niet juist ook het hoge AA-afdoeningspercentage het overbodig maken van vervolganvragen enigszins heeft bemoeilijkt.

De parallelle toetsing aan reguliere (met name medische) gronden lijkt in de praktijk weinig te worden toegepast. In de enquête onder asieladvocaten antwoordden de meeste respondenten dat ze (vrijwel) nooit (33 van de 84 respondenten) of sporadisch (37 respondenten) meemaakten dat een parallelle procedure werd gevolgd; slechts 8 respondenten maakten dit geregeld mee. De meeste respondenten verzochten zelf ook (vrijwel) nooit (24 respondenten) of sporadisch (44 respondenten) om zo'n procedure; slechts 9 respondenten deden geregeld zo'n verzoek (zie bijlage 3, vraag 28 en 29). In de interviews kwam naar voren dat IND-ambtenaren niet aan de parallelle procedure gewend zijn, dat rechtshulpverleners soms huiverig zijn om erom te verzoeken en dat de AA in het algemeen ook te kort is om bijvoorbeeld medische rapporten te verzamelen (zie paragraaf 5.3.4). Bij medische gronden is bovendien een complicerende factor dat iemands gezondheidstoestand plotseling kan veranderen. Daarom kan, ook als deze gronden al in de asielprocedure zijn meegenomen, na afloop van die procedure toch weer een vervolgaanvraag op medische gronden worden ingediend.

Een andere maatregel die vervolganvragen overbodig had moeten maken, is de verruiming van het criterium voor een ex nunc toets in beroep. Deze maatregel lijkt voor VA-zaken wel te hebben gewerkt. In AA-zaken echter is de termijn waarbinnen het beroep wordt behandeld zo kort dat er meestal nog geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden of nieuw beleid (zie paragraaf 6.4.2).

In de enquête onder advocaten gaf ruim de helft van de respondenten nieuw bewijs op als meest voorkomende reden om een vervolgaanvraag in te dienen (zie bijlage 3, vraag 35). Dat strookt met de antwoorden op de (open) vraag wat ze als het grootste probleem in de rechtsbijstandsverlening in de AA zagen: voor veel advocaten was dat het gebrek aan tijd voor het verzamelen van bewijzen of rapporten. (Kleinere aantallen respondenten noemden nieuw beleid, de gezondheidstoestand van de cliënt, diens bekering of uit de kast komen als homo of de veranderde situatie in het herkomstland als meest voorkomende reden voor het indienen van een vervolgaanvraag.) Mogelijk heeft dus ook het hoge AA-afdoeningspercentage het overbodig maken van vervolganvragen enigszins bemoeilijkt.

⁷⁰ In haar nader rapport inzake het ontwerp Besluit aanpassing vergoeding vervolganvragen vreemdelingen kondigde de regering een onderzoek op basis van een representatieve steekproef aan naar de redenen voor indiening van een tweede of volgende aanvraag en naar de gronden van afwijzing en inwilliging, in eerste aanleg en (hoger) beroep. De resultaten waren bij de afronding van dit onderzoeksverslag nog niet openbaar.

Een respondent van de DT&V, ten slotte, wees op een bijkomstigheid van PIVA. Vroeger verbleven asielzoekers gedurende de 48-uursprocedure in het aanmeldcentrum. Als ze een vervolgaanvraag indienden, moesten ze er rekening mee houden dat ze bij de uitreiking van de beschikking meteen in vreemdelingenbewaring konden worden gesteld. Dat vormde volgens deze respondent een rem op het indienen van vervolganvragen, die door PIVA is weggefallen. Sinds de invoering van de herziene procedure verblijven asielzoekers immers niet meer in het aanmeldcentrum, maar in de POL.

Verschillende respondenten, onder wie rechters, wezen verder op het belang van een effectief terugkeerbeleid voor het voorkomen van vervolganvragen. Als een aanvraag in beroep en hoger beroep is afgewezen, wil dat nog niet zeggen dat de betreffende asielzoeker terugkeert, en zolang hij in Nederland verblijft, kan hij een nieuwe aanvraag indienen. PIVA had echter ook als doel om meer afgewezen asielzoekers te laten terugkeren. In de volgende paragraaf gaan we na in hoeverre dit doel is bereikt.

3.6 Daadwerkelijk vertrek van afgewezen asielzoekers

Een van de doelen van PIVA was om het terugkeerbeleid effectiever te maken en te bevorderen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken. Bij de meeste maatregelen die hieraan moesten bijdragen, was niet zozeer sprake van nieuw beleid; het ging meer om een uitbreiding of intensivering van bestaand beleid. In deze paragraaf gaan we na of het uiteindelijk beoogde effect, een toename in het aantal daadwerkelijke vertrekken, zich heeft voorgedaan.

3.6.1 Ontwikkeling vertrekcijfers

Van de DT&V verkregen we cijfers over de uitstroom van asielzoekers uit de werkvoorraad van de organisatie. Asielzoekers worden om verschillende redenen als 'uitgestroomd' geregistreerd. In de registratie van de DT&V worden de volgende categorieën onderscheiden:

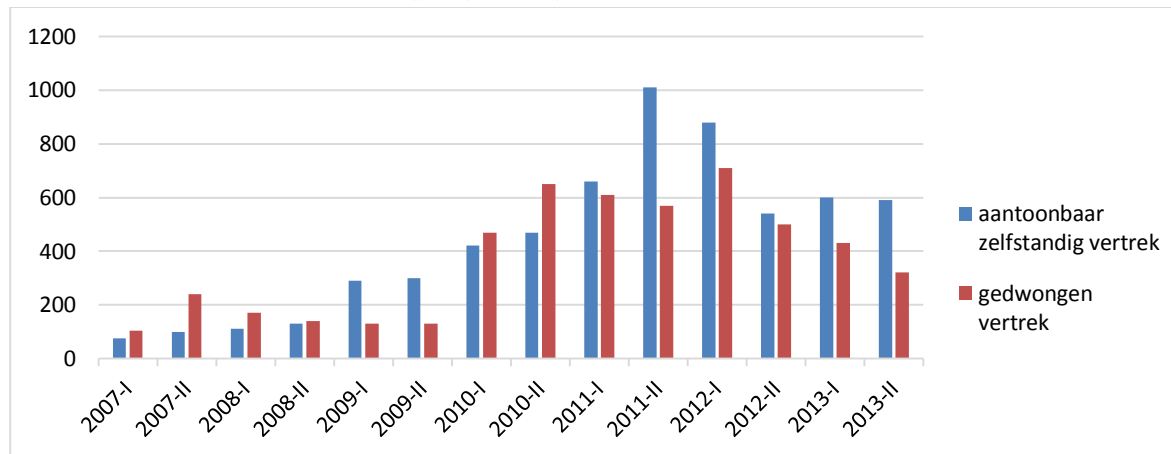
- gedwongen vertrek uit Nederland
- zelfstandig vertrek uit Nederland
- zelfstandig vertrek zonder toezicht
- vergunning verleend
- overige uitstroom

Alleen bij de eerste twee categorieën is sprake van aantoonbaar vertrek uit Nederland. De categorie 'zelfstandig vertrek' omvat onder meer asielzoekers die met steun van IOM – al dan niet vanuit vreemdelingenbewaring – uit Nederland vertrekken. De categorie 'zelfstandig vertrek zonder toezicht', vroeger aangeduid als 'vertrek met onbekende bestemming', omvat asielzoekers die de aanzegging hebben gehad Nederland te verlaten en asielzoekers die niet meer aan hun meldplicht voldoen of die bij een adrescontrole niet meer op het laatst bekende adres blijken te verblijven. De categorie 'vergunning verleend' omvat asielzoekers die uit de werkvoorraad van DT&V uitstromen omdat ze alsnog een verblijfsvergunning hebben verkregen. De categorie 'overige uitstroom' omvat onder meer asielzoekers die wegens een ingesteld vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid of het indienen van een nieuwe verblijfsaanvraag uitstromen bij de DT&V.

Uit grafiek 3.14 valt af te lezen dat beide vormen van aantoonbaar vertrek vanaf 2010 veel meer voorkwamen dan vóór 2010. Het aantal asielzoekers dat zelfstandig vertrok, nam geleidelijk toe, van

gemiddeld 15 per maand in 2007 naar 70 per maand in de eerste helft van 2010 en 80 per maand in de tweede helft van dat jaar.⁷¹ In 2011 was er een sterke stijging. In de tweede helft van dat jaar werden maandelijks gemiddeld 160 zelfstandige vertrekken geregistreerd. Daarna nam het aantal weer af, naar gemiddeld 120 per maand in 2012 en 100 per maand in 2013. Het aantal asielzoekers dat gedwongen vertrok, sprong van enkele tientallen per maand in 2007-2009 naar gemiddeld 80 per maand in de eerste helft van 2010 en ruim 100 per maand in de tweede helft van dat jaar. In 2011 en 2012 werden gemiddeld 100 gedwongen vertrekken per maand geregistreerd. In 2013 zakte het aantal gedwongen vertrekken naar gemiddeld 60 per maand.

Grafiek 3.14 Aantoonbaar zelfstandig en gedwongen vertrek van (ex)asielzoekers*, 2007-2013



Bron: DT&V

* De cijfers over alle jaren zijn gebaseerd op de peildatum januari 2014. In de cijfers over 2012 en 2013 is een filter toegepast, te weten of er bij de overdracht van het dossier sprake was van een (lopende) asielprocedure, op aangeven van de overdragende instantie. Over de periode voor 2012 kon deze verbijzondering niet worden geleverd maar zijn de cijfers gefilterd op aanleverende instantie IND (omdat dit nagenoeg alleen en nagenoeg alle ex-asielzaken betreft).

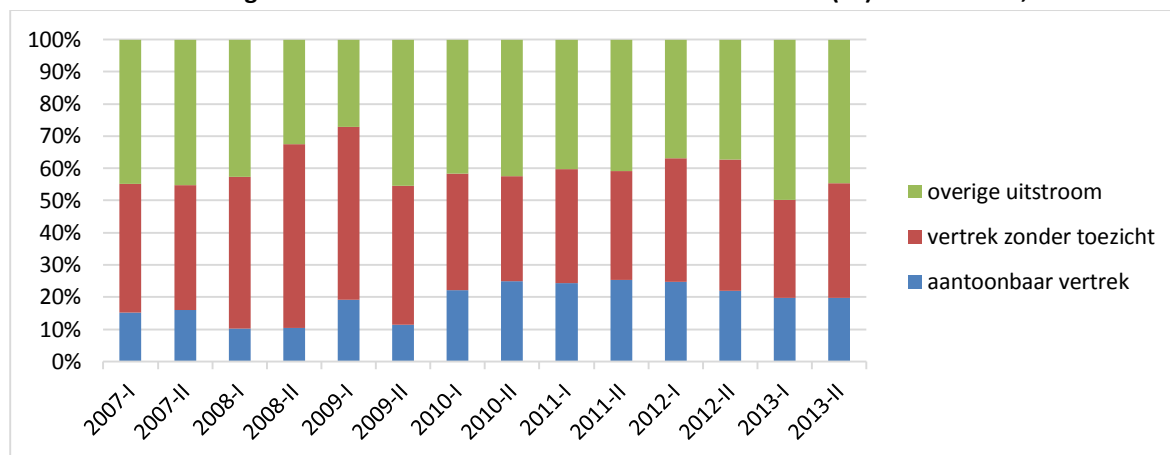
Ook in relatieve zin was sprake van een toename van aantoonbaar vertrek (zie grafiek 3.15). In 2007 - 2009 vormden aantoonbaar zelfstandig vertrek en gedwongen vertrek samen 10 tot 16% van de totale uitstroom uit de werkvoorraad van de DT&V. In de eerste helft van 2010 steeg het aandeel aantoonbaar vertrek naar 22%. In de tweede helft van 2010 en in 2011 lag het aandeel nog iets hoger, op 25%. Daarna nam het af, naar 20% van de uitstroom in 2013.⁷² Het aantal vertrekken zonder toezicht bleef hoger dan het aantal aantoonbare vertrekken, maar het verschil werd kleiner. In 2007-2009 was 2,5 tot 5 keer zo vaak sprake van vertrek zonder toezicht als van aantoonbaar vertrek uit Nederland. In 2010 was de verhouding nog maar 1,5 op 1, in 2011 1,4 op 1 en in 2012 en 2013 1,7 op 1. Bij de overige vormen van uitstroom uit de DT&V werkvoorraad, te weten 'vergunning verleend' en 'overige uitstroom' is geen sprake van – al dan niet aantoonbaar – vertrek uit Nederland. Samen maakten deze vormen van uitstroom rond de 40% uit van de totale uitstroom uit de DT&V werkvoor-

⁷¹ Volgens de Rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2011 nam het percentage aantoonbare vertrekken af onder meer doordat relatief veel in de AA afgewezen asielzoekers zonder toezicht (mob) vertrokken. Deze afname is echter niet zichtbaar in de cijfers die wij verkregen.

⁷² Het aantal aantoonbare vertrekken (in tijdvak X) kan ook worden gerelateerd aan het aantal asielverzoeken dat (in tijdvak X of tijdvak X-1) werd afgewezen. Dat levert ongeveer dezelfde uitkomst op.

raad, in 2013 zelfs 47%. Het hoge cijfer voor 2013 is grotendeels terug te voeren op de regularisatie-regeling voor langdurig verblijvende kinderen, die op 1 februari dat jaar van kracht werd.⁷³

Grafiek 3.15 Verdeling verschillende vormen van vertrek of uitstroom van (ex)asielzoekers*, 2007-2013



Bron: DT&V

* De cijfers over alle jaren zijn gebaseerd op de peildatum januari 2014. In de cijfers over 2012 en 2013 is een filter toegepast, te weten of er bij de overdracht van het dossier sprake was van een (lopende) asielprocedure, op aangeven van de overdragende instantie. Over de periode voor 2012 kon deze verbijzondering niet worden geleverd maar zijn de cijfers gefilterd op aanleverende instantie IND (omdat dit nagenoeg alleen en nagenoeg alle ex-asielzaken betreft).

IOM voert het programma Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN) en de speciaal op ex-asielzoekers gerichte Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) uit. Het grootste deel van het door de DT&V geregistreerde aantoonbaar zelfstandig vertrek betreft vertrek met hulp van IOM. Er zijn echter ook ex-asielzoekers die met steun van IOM vertrekken zonder dat ze bij de DT&V zijn geregistreerd. Er was dus meer aantoonbaar zelfstandig vertrek dan uit grafiek 3.14 blijkt.

Tabel 3.3 Vertrek met steun van IOM (REAN programma), 2009-2013

	Totaal	Ex-asielzoekers	Door DT&V geregistreerde zelfstandige vertrekken van ex-asielzoekers
2009	2.583	ca. 1.315 (51%)	570
2010	3.064	ca. 1.655 (54%)	880
2011	3.473	ca. 2.325 (67%)	1.660
2012	2.905	ca. 2.005 (69%)	1.400
2013	2.490	ca. 1.480 (59%)	1.190

Bron: IOM, DT&V

Uit tabel 3.3 valt af te lezen hoeveel asielzoekers met steun van IOM (onder het REAN programma) vertrokken. Ter vergelijking zijn in de laatste kolom de door de DT&V geregistreerde zelfstandige vertrekken van ex-asielzoekers opgenomen. Deze cijfers kunnen niet worden opgeteld bij die van

⁷³ In 2013 stroomden 2.480 asielzoekers bij de DT&V uit omdat ze een vergunning kregen, dat was ongeveer een verdubbeling ten opzichte van voorgaande jaren.

IOM omdat een vertrekzaak van een asielzoeker bij beide organisaties in behandeling kan zijn geweest. Uit de cijfers van IOM blijkt wel dat in 2012 en (vooral) 2013 het aantal ex-asielzoekers dat onder het REAN programma vertrok daalde; het aandeel van ex-asielzoekers in het totaal aantal vertrekken onder het REAN programma nam tot en met 2012 toe maar daalde in 2013 eveneens.

3.6.2 Verklaringen voor de (beperkte) mate van doelbereiking

Uit de beschikbare cijfers kan worden geconcludeerd dat het aantal daadwerkelijke vertrekken van afgewezen asielzoekers in de onderzochte periode is toegenomen, zowel in absolute zin als in relatie tot het totale aantal vertrekken of het aantal afgewezen asielverzoeken. De toename begon al voor de invoering van de herziene asielprocedure en zette gedurende de eerste anderhalf jaar na de invoering door. In de tweede helft van 2012 daalde het aantal aantoonbare vertrekken sterk en in 2013 herstelde het cijfer zich niet. In relatieve zin was de daling veel minder sterk doordat er ook minder asielverzoeken werden afgewezen. Het aantal door de DT&V geregistreerde aantoonbare vertrekken was overigens ook in 2010 en 2011 lager dan het aantal 'vertrekken zonder toezicht'. Ook was het aantal asielzoekers dat aantoonbaar uit Nederland vertrok, lager dan het aantal asielzoekers dat alsnog een verblijfsvergunning verkreeg of wegens een nieuw ingesteld vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid of het indienen van een nieuwe verblijfsaanvraag uitstroomde bij de DT&V.

Wat de bijdrage van PIVA-maatregelen aan de toename van het aantal aantoonbare vertrekken in 2010 en 2011 is geweest (en hoeveel groter de afname in 2012 en 2013 zou zijn geweest zonder deze maatregelen), is niet precies vast te stellen. In ons onderzoek hebben we vier PIVA-maatregelen bekeken. De eerste maatregel hield in dat asielzoekers die in de AA zijn afgewezen gedurende hun vertrektermijn van 28 dagen recht op opvang behouden en worden opgeroepen voor vertrekgesprekken. In de terugkeercijfers van de DT&V en andere organisaties kon deze categorie asielzoekers niet worden uitgesplitst. De meeste respondenten die met deze categorie asielzoekers te maken hebben, meenden dat maar weinig asielzoekers binnen de 28-dagetermijn 'de knop omdraaien' en besluiten om terug te keren.

De tweede maatregel hield in dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) worden geplaatst. Vanuit de VBL vertrokken in het gunstigste geval (als we ervan uitgaan dat iedere inbewaringstelling eindigde in het vertrek van de betreffende vreemdeling) 1.450 personen aantoonbaar uit Nederland, op een totaal van 4.500 plaatsingen (zie tabel 7.1 in hoofdstuk 7). Daarmee was de VBL goed voor 17% van het totaal aantal (door de DT&V geregistreerde) aantoonbare vertrekken van ex-asielzoekers in de periode juli 2010 – december 2013.

Met betrekking tot de derde maatregel, voortzetting en uitbreiding van regelingen en projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie, kan naar een recente studie naar determinanten van zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers worden verwezen. De hypothese dat naarmate meer financiële ondersteuning beschikbaar is, meer afgewezen asielzoekers zelfstandig terugkeren, werd in deze studie bevestigd voor de periode 2001-2011.⁷⁴ Wij hebben niet op vergelijkbare wijze kunnen vaststellen of de door de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer ge(co)financierde projecten die terugkeerondersteuning in de vorm van goederen en diensten bieden de kans op terugkeer hebben verhoogd;

⁷⁴ Leerkes e.a. 2014, p. 73-74.

dit kan het geval zijn geweest voor specifieke doelgroepen (gezinnen met kinderen, ex-asielzoekers met medische problemen).

De vierde maatregel hield in dat de strategische benadering van herkomstlanden werd geïntensiveerd. Of dit effect heeft gehad op het aantal gedwongen vertrekken is moeilijk vast te stellen. Voor enkele herkomstlanden is dit wel het geval geweest, maar de 'terugkeerrelatie' met de grootste herkomstlanden blijft moeizaam. De daling van het aantal aantoonbare vertrekken in 2012-2013 is deels toe te schrijven aan de opzegging door de Iraakse autoriteiten, eind 2011, van de medewerking aan gedwongen terugkeer.

Mogelijk heeft ook de verkorting van de duur van de asielprocedure effect gehad op het aantal aantoonbare vertrekken. In de eerdergenoemde studie naar determinanten van zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers is onder meer naar het effect van de duur van de procedure tot de (negatieve) beslissing van de IND in eerste aanleg gekeken. Zowel bij een zeer lange (langer dan negen maanden) als bij een zeer korte (minder dan een week) beslisduur bleek de kans op terugkeer relatief laag. Omdat dergelijke 'extreme' beslissingen onder de herziene asielprocedure veel minder voorkomen, veronderstelden de onderzoekers dat de herziene procedure de kans op terugkeer zou kunnen doen toenemen. De door hen geanalyseerde cohorten (2005 tot en met 2009) werden echter onder de oude procedure afgewezen. In deze cohorten was opmerkelijk genoeg de kans op terugkeer (binnen twee jaar na de afwijzing van het asielverzoek) het hoogst bij een beslisduur van zes tot negen maanden. Bij alle beslissingen onder de drie maanden was de kans op terugkeer aanzienlijk lager.⁷⁵ De lagere kans op terugkeer bij zeer korte beslissingen zou volgens de onderzoekers met de gepercipieerde legitimiteit van de beslissing te maken kunnen hebben: bij een zeer snelle beslissing zou de asielzoeker het idee kunnen hebben dat er niet goed naar zijn zaak gekeken is. De lagere kans op terugkeer bij een zeer lange beslisduur kan volgens de onderzoekers op verschillende manieren verklaard worden: ten eerste is er onderzoek waaruit blijkt dat naarmate de procedure langer duurt, het aantal depressieve en andere psychische aandoeningen toeneemt; ten tweede kan de asielzoeker meer ingebed zijn geraakt in de Nederlandse samenleving; ten derde kan een lange beslistijd erop wijzen dat de situatie in het land van herkomst relatief onduidelijk of problematisch is.⁷⁶

Het terugkeerbeleid is slechts een van de factoren die de terugkeer van afgewezen asielzoekers beïnvloeden. De terugkeercijfers worden door vele andere factoren beïnvloed.

- Ten eerste door ontwikkelingen in de herkomstlanden. Die kunnen van invloed zijn op de terugkeerbereidheid van afgewezen asielzoekers. Ze kunnen ook de medewerking van (vertegenwoordigers van) herkomstlanden aan gedwongen terugkeer beïnvloeden. Bovendien kunnen ze tot wijzigingen in het landgebonden asielbeleid leiden.
- Ten tweede is het landgebonden asielbeleid ook zelf een factor. Vertrekmoratoria en categoriaal beschermingsbeleid zijn van invloed op zowel gedwongen als zelfstandige terugkeer.

⁷⁵ Leerkes e.a. 2014, p. 10, 26, 48-49. Het onderzoek was beperkt tot zelfstandige terugkeer met steun van IOM en tot de periode 2001-2011. Onder de beslisduur werd de termijn verstaan waarin de IND op de eerste asielaanvraag besliste. Hiervoor werd gekozen omdat deze termijn onafhankelijk is van de houding van de asielzoeker. Bij een beslisduur van zes tot negen maanden was de kans op zelfstandige terugkeer via IOM binnen twee jaar na de afwijzing ongeveer 13%, bij een beslisduur van acht tot veertien dagen – die onder de herziene asielprocedure veel voorkomt – was die kans maar 7%.

⁷⁶ Leerkes e.a. 2014, p. 23-27.

- Ten derde valt aan ander beleid te denken. In de onderzochte periode waren de inrichting van de gezinslocaties (na een uitspraak van het gerechtshof Den Haag waarvan de strekking was dat gezinnen met kinderen die weigeren aan hun terugkeer mee te werken, niet meer ontruimd kunnen worden) en het kinderpardon van invloed op de terugkeer(bereidheid) van gezinnen. De uitstroom uit de gezinslocaties bestaat voor een relatief gering deel uit aantoonbaar (zelfstandig of gedwongen) vertrek. De discussie over het kinderpardon leidde ruim tevoren al tot een daling van het aantal vertrekken van gezinnen met kinderen. Een andere ontwikkeling was de verminderde toepassing van inbewaringstelling als instrument van het terugkeerbeleid.

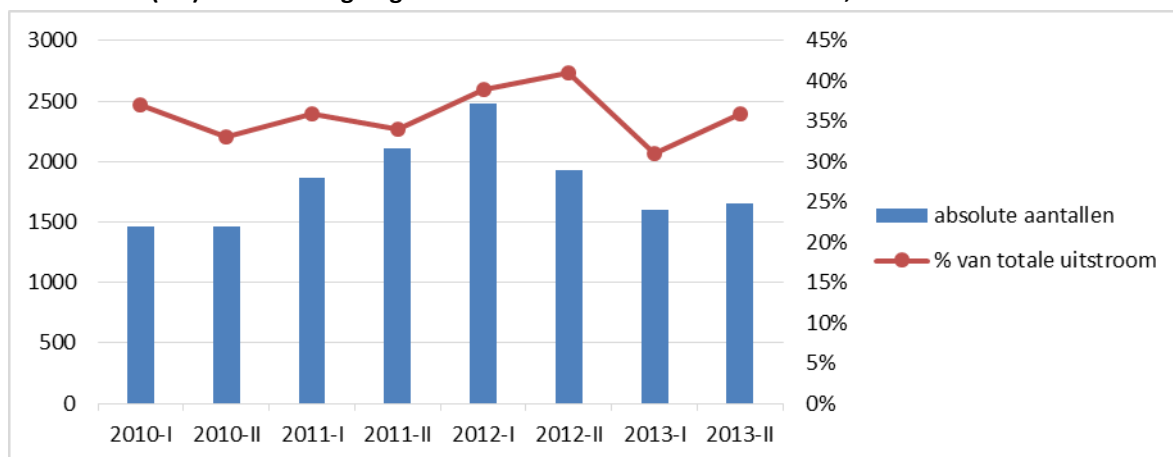
Al deze factoren werden ook door respondenten van de interviews genoemd als factoren die de werking van het terugkeerbeleid beïnvloedden, meestal in negatieve zin.

3.7 Het op straat belanden van afgewezen asielzoekers

Een laatste doel van PIVA was het zoveel mogelijk voorkomen dat afgewezen asielzoekers (met rechtmatig verblijf) op straat belanden. Maatregelen die hieraan moesten bijdragen waren het bieden van opvang, gedurende de vertrektermijn, aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen en de mogelijkheid om afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn in een VBL te plaatsen – twee maatregelen die ook de daadwerkelijke terugkeer van afgewezen asielzoekers moesten bevorderen. In deze paragraaf gaan we na of het uiteindelijk beoogde effect, minder afgewezen asielzoekers op straat, zich heeft voorgedaan.

3.7.1 Vertrek zonder toezicht en beroep op noodopvang

Grafiek 3.16 (Ex-)asielzoekers geregistreerd als ‘vertrokken zonder toezicht’, 2010-2013



Bron: DT&V

* De cijfers over alle jaren zijn gebaseerd op de peildatum januari 2014. In de cijfers over 2012 en 2013 is een filter toegepast, te weten of er bij de overdracht van het dossier sprake was van een (lopende) asielprocedure, op aangeven van de overdragende instantie. Over de periode voor 2012 kon deze verbijzondering niet worden geleverd maar zijn de cijfers gefilterd op aanleverende instantie IND (omdat dit nagenoeg alleen en nagenoeg alle ex-asielzaken betreft).

Grafiek 3.16 geeft weer hoeveel (ex-)asielzoekers in 2010-2013 door de DT&V werden geregistreerd als 'vertrokken zonder toezicht'. (De cijfers voor eerdere jaren zijn uit de grafiek weggelaten omdat ze niet goed vergelijkbaar zijn.) Het ging vrijwel steeds om ruim een derde van de totale uitstroom bij de DT&V. De kwalificatie 'vertrek zonder toezicht' wordt in verschillende situaties gebruikt. Het is niet bekend in hoeveel gevallen de betreffende asielzoekers uit de opvang werden gezet of in hoeveel gevallen ze op straat belandden. Mogelijk zijn deze laatste aantallen in 2011 en het eerste halfjaar van 2012 wel toegenomen; uit de grafiek blijkt althans dat het (absolute) aantal 'vertrekken zonder toezicht' in die periode sterk toenam.

Een deel van de als 'vertrokken zonder toezicht' geregistreerde ex-asielzoekers verzoekt na kortere of langere tijd om noodopvang. In het in mei 2007 gesloten bestuursakkoord stond dat gemeenten niet meer zouden meewerken aan de opvang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en de bestaande noodopvang zouden beëindigen. Uit een in 2011 door het WODC gehouden enquête onder gemeenten bleek dat het aantal ex-asielzoekers dat in gemeentelijke noodopvang verbleef vóór de invoering van de herziene asielprocedure al sterk was verminderd. In 2010 nam de behoefte aan noodopvang nog verder af; de onderzoekers schreven dit toe aan de herziene asielprocedure. Daar waar begin 2011 nog noodopvang werd geboden (vooral in grotere gemeenten), was de omvang beperkt (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Uitkomsten van de WODC-enquête onder gemeenten (N = 258)

	25 mei 2007	1 januari 2010	1 januari 2011
Gemeenten zonder noodopvang	67%	83%	87%
Gemeenten met noodopvang	30%	14%	9%
Gemiddelde omvang noodopvang	4,6 personen	1,2 personen	0,5 personen
Maximum omvang noodopvang	120 personen	40 personen	32 personen

Bron: Wijkhuis e.a. 2011, p. 149

Uit het onderzoek van het WODC bleek verder dat beëindiging van de noodopvang lastig was vanwege de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen en omdat ex-asielzoekers die reguliere vervolgprocedures hebben lopen rechtmatig verblijf hebben maar geen recht op opvang van rijkswege.⁷⁷ Deze laatste conclusie is nog steeds geldig; er blijft behoefte bestaan aan noodopvang. Wij hebben niet kunnen vaststellen of na 2010 het aantal (ex-)asielzoekers dat in noodopvang verblijft verder is verminderd. Door de jurisprudentie over gezinnen met minderjarige kinderen en de komst van de gezinslocaties is de behoefte aan noodopvang voor gezinnen kort na de invoering van de herziene asielprocedure weggenomen. Voor asielzoekers zonder minderjarige kinderen is dat niet het geval. Volgens INLIA, een organisatie die samenwerkt met gemeenten om dakloze asielzoekers op te vangen, lag het aantal verzoeken om noodopvang in 2012 en 2013 ongeveer een derde hoger dan in 2010 en 2011.⁷⁸ Het LOGO⁷⁹ maakte in maart 2012 in een brief aan toenmalig minister Leers melding

⁷⁷ Wijkhuis e.a. 2011, p. 149-158.

⁷⁸ INLIA staat voor Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers. INLIA heeft criteria voor noodopvang ontwikkeld en toetst voor een deel van de gemeenten waarmee het samenwerkt of (ex-)asielzoekers aan deze criteria voldoen. Zie voor deze criteria:

www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html.

⁷⁹ LOGO staat voor Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid. De LOGO gemeenten werken met INLIA samen en hanteren de door INLIA ontwikkelde criteria voor noodopvang. Een aanvullend criterium is veelal dat er sprake moet zijn van binding met de gemeente.

van een toename van het aantal dakloze (ex-)asielzoekers. In enkele maanden tijd hadden zich een paar honderd dakloze (ex-)asielzoekers, waaronder ook (ex-)asielzoekers met ernstige psychische en medische problemen, voor noodopvang bij LOGO gemeenten gemeld. Het LOGO wees in zijn brief op de striktere handhaving van de 28-dagentermijn voor de beëindiging van opvangvoorzieningen; asielzoekers die hangende het hoger beroep in hun eerste asielprocedure uit de opvang werden gezet; en de beëindiging van de rijksondersteuning voor de Perspectiefprojecten voor ex-amv's.⁸⁰ Het LOGO constateerde ook dat gemeenten in toenemende mate door de rechter verplicht worden om op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning noodopvang te bieden aan kwetsbare (ex-)asielzoekers.⁸¹

In de interviews die wij bij gemeenten en organisaties voor noodopvang hielden, kwamen deze ontwikkelingen ook naar voren. De cijfers die we over verzoeken om noodopvang en de omvang van de noodopvang verkregen, bleken echter lastig te interpreteren. Ten eerste krijgen gemeenten die nog noodopvangplekken hebben, doordat in andere gemeenten de noodopvang is afgebouwd, veel aanvragen uit andere regio's of zelfs uit het hele land. Ten tweede wordt in de cijfers over de omvang van de noodopvang niet altijd onderscheid gemaakt tussen (ex-)asielzoekers en andere kwetsbare vreemdelingen. Ten derde konden wij slechts drie steden in het onderzoek betrekken en ten vierde bleek het beeld per stad te verschillen.

Duidelijk is wel, ook uit de berichtgeving in de media over de groep ex-asielzoekers 'We are here' en het project 'Vluchthaven' voor 159 van deze asielzoekers in Amsterdam, dat vooral de vier grote steden (nog steeds) worden geconfronteerd met een groep ex-asielzoekers, voornamelijk afkomstig uit Somalië en andere Afrikaanse landen, die niet meer door het COA wordt opgevangen en ook geen andere vorm van onderdak heeft. Onder hen is een groep met ernstige psychische problemen. Het Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO), een landelijk initiatief van het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV) dat opvang, begeleiding en juridische ondersteuning biedt aan ongedocumenteerden met ernstige psychische problemen die een verblijfsaanvraag op medische gronden gaan indienen, ontving in 2011-2013 ongeveer 200 aanvragen; de aanvragers waren voornamelijk afgewezen asielzoekers.⁸² In de interviews bij noodopvangorganisaties en gemeenten werd bevestigd dat de 'Spekman-procedure', die was bedoeld om afgewezen asielzoekers met medische problemen die een aanvraag om een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op medische gronden indienen hangende die aanvraag opvang te bieden, niet goed werkte. Ten tijde van de interviews was nog niet duidelijk of de wijzigingen die eind 2013 zijn ingevoerd, soelaas bieden.

3.7.2 Verklaringen voor de mate van doelbereiking

Uit de beschikbare (weinig harde) gegevens kan worden geconcludeerd dat het uiteindelijk beoogde effect, minder afgewezen asielzoekers op straat, zich wel heeft voorgedaan. Dat is echter in beperkte

⁸⁰ Het 'experiment Perspectief' ging op 1 oktober 2009 van start. Het experiment beoogde het voorkomen van illegaliteit onder ex-amv's en omvatte 20 steunpunten verspreid over het land. Bij alle steunpunten stond een realistisch perspectief op de toekomst centraal, met als belangrijkste 'trajecten' ofwel een verblijfsvergunning, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst. Grund e.a. (2011) voerden een evaluatieonderzoek uit.

⁸¹ Zie voor de brief van LOGO d.d. 19 maart 2012 en het antwoord van de minister d.d. 30 oktober 2012: www.logogemeenten.nl/downloads.

⁸² Reactie van college van B&W Amsterdam op het raadsinitiatief GroenLinks 'Perspectief bieden: een proactief Amsterdams vreemdelingenbeleid', 30 januari 2014.

mate aan PIVA-maatregelen toe te schrijven; andere ontwikkelingen en maatregelen zijn minstens zo belangrijk geweest.

Voor zover het aantal verzoeken om noodopvang is verminderd of gestabiliseerd, is dat volgens de respondenten bij gemeenten en noodopvangorganisaties grotendeels te danken aan de gezinslocaties, de relatief lage instroom in de asielprocedure in de jaren 2010-2012 en het relatief hoge inwilligingspercentage in 2013. De bijdrage van de PIVA-maatregelen is volgens hen veel beperkter geweest. De opvang gedurende de vertrektermijn voor asielzoekers die in de AA zijn afgewezen, werd door deze respondenten positief beoordeeld, maar de termijn is volgens hen te kort om afgewezen asielzoekers tot terugkeer te doen besluiten, met als gevolg dat velen als de termijn is verstreken in ieder geval tijdelijk 'mob' gaan (zie paragraaf 7.3.2). Ook de VBL werd door deze respondenten in beginsel positief beoordeeld, maar de terugkeerbegeleiding die afgewezen asielzoekers hier krijgen schiet volgens hen te kort, waardoor een deel van de in de VBL geplaatste asielzoekers uiteindelijk toch weer op straat belandt (waarna sommigen opnieuw om noodopvang vragen). Uit de uitstroomcijfers van de VBL blijkt dat in 2010-2012 17% van de uitstroom uit 'vertrekken zonder toezicht' bestond. In 2013, toen de populatie in de VBL grotendeels uit alleenstaanden bestond, nam het aandeel vertrekken zonder toezicht toe naar 33% (zie paragraaf 7.4.3).

3.8 Conclusie

Van de vijf doelen is het doel van verkorting van de asielprocedure het meest gerealiseerd. Dat blijkt uit cijfers over de doorlooptijden van asielaanvragen bij de IND en de verblijfsduur van asielzoekers in de centrale opvang en ook uit de interviews bij ketenorganisaties. De doorlooptijden van asielverzoeken zijn duidelijk verkort. Het percentage asielverzoeken waarop in het aanmeldcentrum wordt beslist, is sterk gestegen. Zeer waarschijnlijk duurt de VA ook korter dan de vroegere OC-procedure. Dit is een effect van PIVA, met name de vervanging van de oude 48-uursprocedure door de achtdaagse AA, maar de omstandigheden (met name de relatief lage en stabiele instroom van eerste aanvragen in de asielprocedure) werkten gedurende de eerste drie jaar van de herziene procedure ook mee. Dit doel lijkt bovendien prioriteit te hebben in de uitvoeringspraktijk.

Of ook het tweede doel, een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum, is gerealiseerd, valt op grond van de beschikbare kwantitatieve gegevens over de uitkomst van beroepen niet goed vast te stellen. Alleen het instandhoudingspercentage voor AA/AC- en VA/OC-beslissingen samen is voor verschillende jaren bekend. Het gegeven dat dit percentage gelijk is gebleven terwijl er nu meer aanvragen in de AA worden afgedaan dan vroeger in de AC-procedure, spreekt op zichzelf in het voordeel van de AA. Hierbij moet echter worden bedacht dat beroepen tegen in de langere procedure genomen beslissingen vaker op nieuwe feiten of omstandigheden gegrond zijn. Volgens de respondent bij de directie Procesvertegenwoordiging van de IND houden AA-beslissingen daarom wat vaker stand dan VA-beslissingen; ook onder de oude procedure was de ervaring van de procesvertegenwoordigers dat AC-beslissingen vaker stand hielden dan OC-beslissingen. De respondenten van de interviews en van de enquête onder asieladvocaten vonden de AA in beginsel zorgvuldiger dan de oude 48-uursprocedure. Met de stijging van het AA-afdoeningspercentage is echter ook de gemiddelde complexiteit of zwaarte van de aanvragen die in de AA worden afgedaan, toegenomen. De respondenten verschilden van mening over de vraag wat dit voor de zorgvuldigheid van de afdoening betekent.

Het derde doel van PIVA, het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen, is blijkens de kwantitatieve gegevens niet gerealiseerd. Gedurende de eerste jaren na de invoering van de herziene asielprocedure steeg het aantal tweede en volgende asielaanvragen juist, zowel in absolute als in relatieve zin. Over vervolgaanvragen op reguliere (niet-asiel) gronden of op grond van artikel 64 Vw zijn geen cijfers beschikbaar, maar uit de interviews bleek dat PIVA (ook) deze aanvragen niet sterk in aantal heeft teruggedrongen. De stijging van het aantal tweede en volgende asielaanvragen werd waarschijnlijk veroorzaakt door factoren die los stonden van PIVA, waaronder het landgebonden asielbeleid. Daarnaast is het de vraag hoe goed de PIVA-maatregelen die vervolgaanvragen overbodig hadden moeten maken, hebben gewerkt in de context van het hoge AA-afdoeningspercentage. Het meetoetsen van reguliere (met name medische) gronden zal veelal meer tijd zal vergen dan in de AA beschikbaar is. Het is de vraag of zaken waarin dergelijke gronden mogelijk aan de orde zijn, VA worden gezonden voor een parallelle toets of dat de asielaanvraag in de AA wordt afgewezen zonder parallelle toets. Ook de ex nunc toets in beroep zal in AA-zaken minder zoden aan de dijk zetten dan in VA-zaken, omdat de termijn waarbinnen AA-beroepen worden behandeld zo kort is dat er meestal nog geen nieuw bewijs of nieuwe feiten of omstandigheden of nieuw beleid zijn. Veel advocaten (respondenten van de interviews zowel als van de enquête) wezen erop dat de AA vaak te kort blijkt voor het verzamelen van bewijsmateriaal.

Het vierde doel, bewerkstelligen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, is tot op zekere hoogte gerealiseerd. Het aantal aantoonbare vertrekken is toegenomen. In welke mate die toename aan PIVA-maatregelen is toe te schrijven (en hoeveel groter de recente afname zou zijn geweest zonder deze maatregelen), is echter niet goed vast te stellen. Uit het literatuuronderzoek en uit de interviews in het derde deelonderzoek werd vooral ook duidelijk dat het terugkeerbeleid slechts een van de factoren is die de terugkeer van afgewezen asielzoekers beïnvloeden. De terugkeercijfers worden door vele andere factoren beïnvloed, waaronder ontwikkelingen in de landen van herkomst, het landgebonden asielbeleid en ander beleid.

Ook met betrekking tot het vijfde doel, zoveel mogelijk voorkomen dat afgewezen asielzoekers (met rechtmatig verblijf) op straat belanden, kan worden geconcludeerd dat het beoogde effect tot op zekere mate is gerealiseerd, maar dat dit in beperkte mate aan PIVA-maatregelen te danken is.

Hoofdstuk 4 Uitvoeringspraktijk: rust- en voorbereidingstermijn

4.1 Inleiding

Een van de belangrijke wijzigingen van de asielprocedure was dat voortaan aan asielzoekers een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van ten minste zes dagen zou worden gegund in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek.

Vóór de invoering van PIVA werden asielzoekers geplaatst in een tijdelijke noodvoorziening (TNV), waar ze verbleven in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek in het aanmeldcentrum (AC). De opvang in de TNV had tot doel ervoor te zorgen dat de start van de asielprocedure altijd kon plaatsvinden in het AC. Deze gereguleerde instroom in de AC-procedure voorkwam dat de beperkte AC-capaciteit een reden zou vormen voor doorverwijzing naar de OC-procedure. De AC-procedure werkte daardoor echter ook als ‘flessenhals’, bij een verhoogd aantal asielzoekers kon de wachttijd in de TNV behoorlijk oplopen. De gemiddelde duur was twee tot zes weken, maar in drukke tijden kon het ook om enkele maanden gaan.

De tijd doorgebracht in de TNV kon niet worden benut voor het inwinnen van nadere informatie omdat dit zou leiden tot de start van de 48-uurs termijn. Bovendien constateerde VWN dat de ‘loze’ wachtperiode het welbevinden van de asielzoekers negatief beïnvloedde. Deze organisatie en de ACVZ adviseerden om de periode in de TNV te besteden aan een voorbereiding op de asielprocedure. Vóór de invoering van PIVA was er al wel sprake van een rusttermijn van ten minste zes dagen, maar deze werd alleen gegund aan asielzoekers die waren doorverwezen naar de OC-procedure, voorafgaand aan de start van deze procedure.

Met de invoering van PIVA is deze termijn verplaatst naar de periode tussen de intake in de centrale ontvangstlocatie (COL) en de start van de AA, waarmee hij in principe nu op alle asielzoekers van toepassing is.

Met de invoering van de RVT werden verschillende doelen nagestreefd.

- Ten eerste was de RVT bedoeld om de asielzoeker de gelegenheid te geven tot rust te komen en beter uitgerust op het nader gehoor te verschijnen.
- Ten tweede kon de RVT worden gebruikt om de asielzoeker voor te bereiden op de procedure daartoe bijgestaan door VluchtelingenWerk en een advocaat.
- Ten derde bood de RVT de gelegenheid aan de ketenorganisaties om voorafgaand aan de asielprocedure onderzoek naar identiteit en reisroute te doen ten behoeve van de beslissing op het asielverzoek, of een eventuele Dublin-claim of terugkeer.
- Ten vierde kon tijdens de RVT onderzoek worden gedaan naar de medische situatie. Dit medisch onderzoek zou zowel ten dienste staan van de asielprocedure als van een vroegtijdige signalering van de noodzaak van een medische behandeling.

Met de invoering van PIVA werd de regelgeving zo gewijzigd, dat het onderzoek in de RVT niet tot gevolg zou hebben dat de termijn van de AA zou gaan lopen. Mede daarom is er tijdens de RVT over de asielmotieven geen contact tussen de IND en de asielzoeker.

Op grond van artikel 3.109 lid 6 Vb komt een asielzoeker niet in aanmerking voor een RVT indien hij:

- a. een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- b. overlast bezorgt aan asielzoekers of personeel in de opvangvoorziening;
- c. al eerder een asielverzoek heeft ingediend; of
- d. in bewaring is genomen op grond van artikel 59 Vw, tenzij de aanvraag wordt ingediend in het aanmeldcentrum.

In dit hoofdstuk staan de doelstellingen en de praktijk van de rust- en voorbereidingstermijn centraal, die we aan de hand van Kamer- en beleidsstukken, statistieken en de interviews in kaart hebben gebracht. In paragraaf 4.2 wordt het verloop van de RVT beschreven. Daarna volgt in paragraaf 4.3 tot en met 4.7 een analyse van de afzonderlijke processtappen. In paragraaf 4.8 staan we stil bij de RVT voor alleenstaande meerderjarige vreemdelingen en in paragraaf 4. bij de afwijkende omstandigheden van de RVT op Schiphol. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 4.10 met enkele conclusies over de effecten van de invoering van de RVT.

4.2 Verloop en duur van de RVT

In deze paragraaf wordt ingegaan op het verloop van de RVT en de verblijfsduur in de RVT. Als regel geldt dat de RVT minimaal zes werkdagen bedraagt (artikel 3.109 lid 1 Vb). De periode in de RVT is bestemd voor verschillende processtappen. Bij aankomst in Nederland meldt de asielzoeker zich bij de aanmeldunit van de vreemdelingenpolitie in Ter Apel. Na identificatie en registratie door de vreemdelingenpolitie start de RVT. Asielzoekers worden opgevangen in de COL van het COA, eveneens in Ter Apel, waar op de tweede dag de tbc screening plaatsvindt. Als de GGD daarna een akkoord heeft gegeven, verhuist de asielzoeker op de derde dag naar een van de (momenteel) vier POL's voor de resterende rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure.⁸³ Deze POL's zijn in de plaats gekomen van de TNV.

De POL's zijn in de buurt van de aanmeldcentra gehuisvest. In overleg met de IND bepaalt het COA naar welke POL een asielzoeker wordt verwezen.⁸⁴ Asielzoekers met een handicap of chronische ziekte worden in de POL Ter Apel geplaatst, om het aantal reisbewegingen beperkt te houden. Er zijn speciale jongerenafdelingen in de POL in Wageningen en de POL in Oisterwijk ingericht voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Tijdens de AA worden zij van daaruit heen en weer vervoerd naar AC Den Bosch, waar zij worden gehoord door speciaal voor deze doelgroep getrainde (hoor)ambtenaren (zie verder paragraaf 4.8).⁸⁵

De wachttijd in de RVT wordt na verloop van de verplichte periode van zes dagen grotendeels bepaald door aard en omvang van die instroom. In de voorbereidingsfase van PIVA wees de ACVZ erop dat de gemiddelde termijn in de TNV was opgelopen tot 60 dagen. Om te voorkomen dat eenzelfde

⁸³ Deze bevinden zich in Ter Apel, Wageningen, Den Bosch en Schiphol. Op het moment van schrijven waren er inmiddels verschillende pre-POL's ingericht om de verhoogde instroom te kunnen opvangen. Daar worden asielzoekers vanuit de COL geplaatst, totdat er plaats is in één van de POL's.

⁸⁴ Criteria daarbij zijn onder andere de veiligheid en de samenstelling van de populatie in een POL. Een asielzoeker kan een verzoek indienen voor plaatsing in een bepaalde POL, bijvoorbeeld indien hij al een advocaat in die regio heeft. Dit verzoek wordt niet altijd ingewilligd.

⁸⁵ In verband met de hoge instroom Eritrese amv's, is er voorjaar 2014 ook een aparte pre-POL ingericht voor deze doelgroep.

ontwikkeling bij de RVT zou plaatsvinden, pleitte de adviescommissie voor een maximum termijn van de RVT, bijvoorbeeld neer te leggen in het Vreemdelingenbesluit.⁸⁶ Minister Hirsch Ballin heeft dit voorstel niet overgenomen, in verband met de onvoorspelbare fluctuaties in het aantal asielzoekers.⁸⁷ Hij wilde voorkomen dat in tijden van een plotseling toenemende instroom asielaanvragen om de enkele reden van capaciteitsgebrek zouden moeten doorstromen naar de VA. Bovendien zou het ontbreken van een maximumtermijn de nodige ruimte creëren om, in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand, korte tijd te wachten met het moment van instromen in de AA zodat de continuïteit van de rechtshulp gegarandeerd zou zijn. Niettemin zegde de minister toe zich te zullen inspannen voor het zoveel mogelijk beperken van een langere RVT-duur (zie paragraaf 2.5).

Na de invoering van PIVA hangt de verblijfsduur in de RVT niet alleen meer af van de omvang van de instroom enerzijds en de AC-capaciteit anderzijds, maar ook van de planning en benodigde capaciteit voor de uitvoering van de processtappen van de RVT zelf. Cijfers over de feitelijke RVT-duur ontbreken omdat deze duur niet wordt geregistreerd door de ketenpartners. Uit de interviews met het COA, Raad voor de Rechtsbijstand, advocaten en VluchtelingenWerk komt naar voren dat de verblijfsduur in de RVT (ook ten tijde van de relatief lage instroom tot medio 2013) gemiddeld twee tot drie weken bedraagt. Logistiek gezien zou het ook niet haalbaar zijn om alle benodigde stappen in zes dagen in te plannen. Het voordeel van de extra tijd die hierdoor ontstaat, is dat asielzoekers naast alle voorbereidingsactiviteiten nog de ruimte krijgen voor rust, zoals uiteindelijk de bedoeling was van de RVT. Het is nog te vroeg om te beoordelen hoe de verblijfsduur van de RVT zich ontwikkelt onder invloed van een (plotselinge) sterke toename van het aantal asielzoekers, omdat in de periode van medio 2010 tot medio 2013 de instroom vrij constant laag was. Pas daarna is het aantal asielverzoeken fors toegenomen, met name van asielzoekers uit Syrië en Eritrea. Wel is al duidelijk dat de POL-capaciteit op het moment van het onderzoek (voorjaar 2014) ontoereikend is geworden. Dit heeft geleid tot de inrichting van enkele 'pre-POL's', waar asielzoekers worden geplaatst in afwachting van plaatsing in een POL. De totale termijn tussen de aanmelding in Ter Apel en de start van de AA bedroeg volgens een aantal respondenten in het voorjaar van 2014 rond de vijf weken.

De verblijfsduur in de RVT kan gemiddeld echter langer zijn voor specifieke groepen. Er is voor gekozen om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) minimaal drie weken de tijd te geven voor rust en voorbereiding. Nidos kan verzoeken om verlenging van deze termijn (zie verder paragraaf 4.8). Voor asielzoekers voor wie een Dublin-claim is gelegd, start de AA pas nadat het akkoord van de verantwoordelijke lidstaat is verkregen. In afwachting van het claim-akkoord verblijven ze in de RVT. Asielzoekers die blijkens het medisch advies op grond van een beperking tijdelijk niet kunnen worden gehoord, verblijven in sommige gevallen langer in de POL omdat hun AA later start en stromen in andere gevallen direct door naar de VA. Helaas ontbreken cijfers over hoe vaak asielzoekers op grond van het medisch advies direct worden doorgezonden naar de VA. In de interviews gaven IND-medewerkers en advocaten verschillende inschattingen. Volgens de IND komt doorzending naar de VA bij een tijdelijke beperking, afhankelijk van de individuele situatie, geregeld voor. Volgens een aantal geïnterviewde advocaten vormt dit de uitzondering op de regel (zie verder paragraaf 4.5.).

In sommige situaties kan de IND besluiten de RVT te verkorten. Bij de behandeling van de wijzigingswet in verband met de invoering van PIVA in de Tweede Kamer is de motie-Buma/Spekman

⁸⁶ ACVZ-advies Vw 2000 en Vb 2000 in verband met aanpassen asielprocedure 2009.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2008/09*, 29 689, 243.

aangenomen.⁸⁸ Naar aanleiding van die motie zegde toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin toe om in de verslaglegging over de effecten van de maatregelen ook te betrekken 'hoe vaak, en om welke redenen, er besloten wordt het asielverzoek eerder dan na zes dagen RVT in behandeling te nemen'.⁸⁹ Omdat cijfermateriaal over de duur van de RVT ontbreekt, valt echter niet te achterhalen hoe vaak, laat staan om welke reden, besloten is het asielverzoek eerder in behandeling te nemen.

Verschillende respondenten hebben wel melding gemaakt van de verkorting van de RVT voor gezinsleden van asielstatushouders die met een mvv binnenreizen. Sinds 2012 worden de aanvragen van deze 'nareizigers' alleen nog in de AA behandeld indien zij verzoeken om een volledige behandeling van hun asielverzoek in de AA. Dit was het resultaat van een pilot, vooruitlopend op de wet her-schikking asielergronden die op 1 januari 2014 in werking is getreden (zie ook paragraaf 4.5.1).⁹⁰ Op Schiphol wordt de RVT vaker ingekort dan in de land-AC's in verband met de detentie-omstandigheden. Volgens een respondent van de IND gebeurt dat praktisch alleen maar als het ver-zoek kan worden ingewilligd en de asielzoeker instemt met de verkorting (zie verder paragraaf 4.9).

In de volgende paragrafen komen de stappen van de algemene RVT aan de orde, volgens de volgorde waarin de activiteiten plaatsvinden. Voor de meeste asielzoekers geldt dat de eerste twee dagen in de COL worden doorgebracht voor de aanmelding en tbc screening. De overige dagen worden be-steed aan respectievelijk uitplaatsing naar een POL (dag 2 of 3), algemene voorlichting door VWN (dag 3 of 4), een medisch onderzoek door MediFirst (dag 4 of 5) en een voorbereidingsgesprek met de advocaat (dag 5 of 6; de zogeheten dag -1 van de AA⁹¹).

4.3 Aanmelding en intakes vreemdelingenpolitie, COA en IND

In deze paragraaf worden de activiteiten tijdens de RVT van de ketenorganisaties, vreemdelingenpo-litie en marechaussee, COA en IND, besproken en de appreciatie daarvan door de verschillende be-trokkenen.

4.3.1 Intake door vreemdelingenpolitie en Koninklijke Marechaussee

Als vaste regel geldt dat de RVT pas toepassing vindt nadat de asielzoeker is geregistreerd. De IND beoogt daarmee zicht op en controle over alle asielzoekers te houden, onafhankelijk van hun ver-blijfplaats in Nederland. In principe dient de vreemdelingenpolitie bij de plaats waar een asielzoeker zich meldt al de eerste identificerende handelingen te verrichten. Maar de echte registratie en identi-ficatie geschiedt bij één aanmeldpunt, door de vreemdelingenpolitie (VP) in Ter Apel of de Koninklij-ke Marechaussee (KMar) op Schiphol. Uit het interview met een medewerker van de VP kwam naar voren dat de VP capaciteit heeft om dagelijks 74 aanmeldingen te verwerken. De betreffende amb-tenaar verricht tijdens de RVT in elk geval onderzoek naar de identiteit en nationaliteit, de vingeraf-drukken van de asielzoeker en zijn documenten en bescheiden (C1/2.2 Vc). Met dit doel volgt na de

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2009/2010, 31994, 15.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2009/2010, 19637, 1351.

⁹⁰ *Stb.* 2013, 478 en 587.

⁹¹ Deze processtap heeft de naam dag -1 meegekregen in PIVA, omdat deze stap in het teken staat van de voorbereiding op de AA, maar geen onderdeel uitmaakt van de AA.

aanmelding een VP-gehoor, een beperkt gehoor dat zich richt op de identiteit en nationaliteit en het herkomstland en de reisroute. Documenten worden na onderzoek standaard teruggegeven aan de asielzoeker.⁹²

De gemachtigde van de asielzoeker ontvangt standaard een kopie van het opgemaakte proces-verbaal. Op het proces-verbaal van de vreemdelingenpolitie kunnen correcties en aanvullingen worden ingediend. Deze worden dan meegenomen bij de start van de AA-procedure. Doordat de intake meestal met een telefonische tolk, of soms zelfs zonder tolk plaatsvindt, sluipen er geregeld fouten in de spelling van namen. Wanneer een naam of andere identiteitsgegevens niet goed zijn genoteerd bij de VP, wordt dit vergeleken met beschikbare identiteitsdocumenten of (wanneer er geen documenten zijn overgelegd) met de gegevens die de vreemdeling zelf bij aanmelding heeft opgeschreven. De identiteitsgegevens kunnen dan zo nodig worden aangepast. Het proces-verbaal van de VP of de KMar bevatte tot 1 januari 2014 ook andere informatie, bijvoorbeeld over de reisroute. De meeste geïnterviewde advocaten merkten op dat door hen doorgegeven correcties op deze informatie niet altijd worden doorgevoerd. Volgens hen vormt het feit dat het om een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal gaat hierbij een complicatie.

Omdat ze weten dat het proces-verbaal onderdeel uitmaakt van de stukken waarop de IND het asielverzoek beoordeelt, besteden advocaten op dag -1 veel tijd aan het doorlopen van het proces-verbaal en het trachten correcties aan te brengen. Om correcties te voorkomen, en het risico te vermijden dat correcties niet worden overgenomen, spraken enkele advocaten de wens uit om het voorbereidingsgesprek te kunnen voeren voorafgaand aan de intake. Momenteel is de procedure daar niet op ingericht.

De registratie door de vreemdelingenpolitie (of door de KMar op Schiphol) van de identiteit of reisroute die plaatsvindt voorafgaand aan en tijdens de RVT, is strikt gescheiden van het onderzoek naar de asielmotieven, dat pas in de AA een aanvang neemt (zie ook artikel 3.109 lid 3 Vb). Volgens respondenten uit de rechtshulpverlening die op AC-Schiphol werken, wordt de asielzoeker bij de intake niet altijd op die scheiding gewezen:

‘Soms bestaat het gevaar dat mensen leeglopen en over dingen gaan praten die helemaal niet aan de orde zijn. Dat wordt dan toch netjes opgeschreven. In enkele gevallen vraagt de KMar-medewerker dan pas aan het eind van zo’n relaas: wilt u asiel? Dat kun je natuurlijk al veel eerder vragen, of in elk geval het relaas afkappen.’

Een IND-medewerker op AC Schiphol zei deze informatie wel te betrekken bij de behandeling in de AA:

‘De ene intake is uitgebreider dan de andere maar bij de Marechaussee wordt bijvoorbeeld wel naar de reisroute gevraagd, en er wordt wel vaak kort gevraagd “waarom wilt u asiel aanvragen?” Vaak is dat maar één alinea, maar dan heb je toch wel iets van indicatie. Die wordt gebruikt bij het voorbereiden van het nader gehoor.’⁹³

⁹² Dit is volgens de respondent van de vreemdelingenpolitie een reactie op een onderzoek van de Nationale Ombudsman, waaruit bleek dat uitgeprocedeerde asielzoekers soms problemen hadden met de terugkeer omdat hun documenten waren kwijt geraakt in de administratie van de vreemdelingenpolitie.

⁹³ De KMar zelf is niet geïnterviewd. Deze citaten betreffen slechts de perceptie van de andere ketenpartners.

Rond de aanmelding zijn de vreemdelingenpolitie, COA en IND betrokken. Hoewel PIVA bedoeld was om de aanmelding en start van de procedure te stroomlijnen, bleek na invoering dat niet alleen de vreemdelingenpolitie, maar ook het COA en de IND de identiteitsgegevens van de asielzoeker registreerden. Deze herhaalde stappen waren de vreemdelingenpolitie een doorn in het oog. Volgens de respondent van de vreemdelingenpolitie is deze overlap later deels weggenomen.

4.3.2 Aanmelding COA

Vóór invoering van PIVA was het COA niet betrokken bij de aanmeldfase. De plaatsing in een TNV en de doorgeleiding naar de aanmeldcentra gebeurde door de IND. Nu draagt het COA namens de hele keten de verantwoordelijkheid om te bepalen in welk AC een asielverzoek (na de aanmelding in Ter Apel) behandeld gaat worden. Voor deze beslissing hebben IND, Raad voor Rechtsbijstand en COA gezamenlijk een aantal criteria vastgesteld. Dit betreft onder andere locatiespecifieke aspecten (veilig, centraal of afgelegen, toegang tot zorg) en capaciteit van tolken. De locatie van het betreffende advocatenkantoor vormt geen plaatsingscriterium: op het moment van deze planning is de verantwoordelijke advocaat nog niet bekend. Minder valide asielzoekers worden in de POL in Ter Apel geplaatst, en blijven ook tijdens een eventuele vervolprocedure in een opvanglocatie in Ter Apel. In principe wordt gestreefd naar een gelijke verdeling over de drie aanmeldcentra. Het COA plant tevens de processtappen van de RVT vanaf het moment van de intake door de VP: respectievelijk de TBC controle, de voorlichting door VWN en het medisch advies. Het voorbereidingsgesprek met de advocaat wordt gepland door de Raad voor Rechtsbijstand, die de asielzoeker koppelt aan een bepaalde advocaat.

Het COA is verantwoordelijk voor alle opvanglocaties voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers, dus ook voor de COL en de POL. In de COL is verblijf beoogd van één nacht; daar is slechts sprake van een bed-, bad- en broodvoorziening. In de POL is een verblijf beoogd van drie weken, waarbij rekening is gehouden met de duur van de RVT en de periode van de AA (inclusief de mogelijke verlenging naar veertien dagen).

Volgens respondenten van het COA waren er aanvankelijk problemen bij de aanmelding en registratie. De bedoeling was dat de VP iedereen zou registreren en voorzien van een registratienummer, zodat het probleem van dubbele registraties (door COA, VP en IND) en van ongeregistreerde asielzoekers in de opvang zou worden opgelost. Volgens het COA kwam het de eerste twee jaren toch voor dat de VP niet iedereen direct bij aanmelding registreerde, waardoor een deel van de asielzoekers in de COL niet geregistreerd was. Eind 2012 werd besloten om iedereen die voor zes uur 's avonds arriveerde, te registreren. Asielzoekers die later aankomen, moeten plaatsnemen in de wachtruimte van het AC in afwachting van de registratie de volgende dag. Een ander aanloopprobleem was dat veel verschillende categorieën asielzoekers werden doorverwezen naar Ter Apel, inclusief mensen met een vervolgaanvraag en asielzoekers die eerder met onbekende bestemming waren vertrokken. Dit betekende eerst veel uitzoekwerk voordat kon worden vastgesteld voor welke procedure of voorziening de betreffende asielzoeker in aanmerking kwam. Sinds de Aanmeldbalie is geïntroduceerd, worden daar eerst de asielzoekers geselecteerd die recht hebben om, met opvangvoorziening, in de procedure te worden opgenomen. Dit heeft de daadwerkelijke plaatsing vergemakkelijkt.

Een probleem dat nog niet is opgelost, is volgens een COA respondent het tekort aan buffercapaciteit. Het COA is verantwoordelijk voor het beschikbaar hebben van voldoende 'hoorbare' asielzoekers die de AA kunnen instromen, zodat de capaciteit van de IND in het aanmeldcentrum optimaal

kan worden benut. Bij de capaciteitsprognoses voor de POL's wordt uitgegaan van een gemiddelde instroom, terwijl de instroom sterk fluctueert. Volgens het COA leidt een daling in de instroom al snel tot financiële druk om de capaciteit af te bouwen, terwijl het juist bij de POL's moeilijk is om bij een stijging van de instroom extra capaciteit te creëren. Dit houdt verband met het belang van de nabijheid van het aanmeldcentrum, omdat de asielzoeker tijdens de AA dagelijks van de POL naar het aanmeldcentrum moet worden vervoerd. Volgens deze respondent is de enige oplossing dat de capaciteit van een POL groot genoeg is voor een hoge instroom en dat wordt geaccepteerd dat de locatie bij een lage instroom gedeeltelijk leeg staat.

4.3.3 Sinds 1 januari 2014: aanmeldgehoor door IND

Sinds 1 januari 2014 neemt de IND na de intake een zogeheten 'aanmeldgehoor' af (in de wandelingen door advocaten ook wel 'klein eerste gehoor' genoemd), dat is gericht op het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat in het kader van de Dublinverordening. Het VP-gehoor is sindsdien beperkt tot het verkrijgen van informatie over de identiteit, maar de IND vraagt zowel naar identiteit (en neemt daarbij opnieuw biometrische gegevens af) als naar de reisroute. Volgens de IND leidt dit niet tot overlap: de VP is verantwoordelijk voor de vaststelling en registratie van de identiteit in het kader van het toezicht, de IND is verantwoordelijk voor de vaststelling van de identiteit in het kader van de beoordeling van de aanvraag.

De invoering van het aanmeldgehoor houdt verband met de implementatie van de Verordening Dublin III. Bij deze implementatie is bepaald dat het asielverzoek voortaan al voorafgaand aan de RVT wordt ingediend en is in artikel 3.109 lid 4 Vb expliciet opgenomen dat gedurende de RVT onderzoek kan plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de asielzoeker en naar zijn documenten en bescheiden. De inhoud en omvang van het onderzoek zijn verruimd naar alle dwingende afwijzingsgronden van artikel 30 lid 1 Vw.⁹⁴ Daarnaast kan de asielzoeker worden gehoord over de resultaten van het onderzoek naar de vingerafdrukken en kan hij worden geconfronteerd met treffers in Eurodac en het EU Visum Informatie Systeem (VIS).⁹⁵ Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat onderdelen van het onderzoek dat sinds de invoering van PIVA op dag 1 van de AA plaats vindt, zijn vervroegd naar het begin van de RVT.

Enkele respondenten vanuit de rechtshulpverlening merken op dat de bemoeienis van de IND in dit vroege stadium het beleid ten aanzien van Dublin-claims wel consistentere heeft gemaakt. Daarvoor was de keuze om al dan niet een indicatie voor een Dublin-claim te geven afhankelijk van de dienstdoende VP medewerker, wat de consistentie ten aanzien van Dublin-claims niet ten goede kwam.

Een groot bezwaar van het aanmeldgehoor is volgens alle geïnterviewde advocaten en medewerkers van VWN dat het dikwijls behoorlijk uitgebreide vragen bevat, die al erg veel lijken op het eerste gehoor van de AA.⁹⁶ Dat dit uitdrukkelijk niet de bedoeling was ten tijde van de invoering van PIVA, maakte minister Hirsch Ballin duidelijk tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Effectievere en verbeterde asielprocedure in de Eerste Kamer:

⁹⁴ *Stb.* 2013, 550 en 586. Voorheen was het nieuwe lid 4 al impliciet opgenomen in artikel 69 lid 2 Vw.

⁹⁵ *Stb.* 2013, 586, p. 9.

⁹⁶ Hoewel in de enquête voor de advocaten hierover geen vragen waren gesteld, noemden veel advocaten bij de beantwoording van de vragen het aanmeldgehoor als een storende factor die de voordelen van PIVA deels teniet doet, omdat ze de asielzoeker niet op het gehoor hebben kunnen voorbereiden.

‘Het eerste gehoor vindt uitdrukkelijk pas de eerste dag na de rust- en voorbereidingstermijn plaats. (...)’⁹⁷

‘Dat [Dublin-onderzoek] is een beperkt onderzoek, waarbij het gaat om enkele basale vragen over de reisroute. Dat volgt ook uit de Dublinverordening. Deze basale vragen [...] zijn niet te vergelijken met het door de IND te houden eerste verhoor, waarbij veel uitvoeriger wordt ingegaan op de reisroute en de identiteit.’⁹⁸

De advocaten beschouwen het als een nadeel voor de asielzoekers dat zij onvoorbereid aan het aanmeldgehoor beginnen. Een advocaat die optreedt als contactpersoon van de advocaten van een specifiek AC (de ACCA geheten: AC contactpersoon advocatuur) acht deze praktijk schadelijk voor alle partijen, omdat ook de IND belang heeft bij een voorbereiding door de advocatuur. Ter onderbouwing vertelt deze advocaat dat veel asielzoekers geneigd zijn het door de smokkelaar ingeprente reisverhaal te vertellen, terwijl de advocaat er bij de voorbereiding op aandringt om de IND te informeren over de werkelijk afgelegde route. Andere respondenten wijzen op het probleem dat asielzoekers ten tijde van dit gehoor nog geen voorlichting of voorbereidingsgesprek hebben gehad, waardoor zij zich nog niet bewust zijn van de relevantie van bepaalde vragen of antwoorden. Zij menen dat dit onlangs ingevoegde gehoor het essentiële voordeel van PIVA, namelijk de voorbereide asielzoeker, voor een belangrijk deel teniet doet. Immers, de verslagen van zowel het gehoor van de VP als het aanmeldgehoor worden betrokken bij het eerste gehoor op dag 1 van de AA, waarbij de IND zich volgens hen vaak richt op eventuele tegenstrijdigheden, bijvoorbeeld tussen de intakes van een echtpaar. Soms maakt het verslag van het aanmeldgehoor zelfs onderdeel uit van het verslag van het eerste gehoor. ‘Hoe uitgebreider het proces-verbaal van de intake is, hoe lastiger het voor ons is om dat allemaal weer recht te breien’, zo verzuchten advocaten. Tegenstrijdigheden tussen de drie verklaringen (het VP gehoor, het aanmeldgehoor door de IND en het eerste gehoor in de AA) kunnen de asielzoeker al in een vroeg stadium van de procedure fataal worden, nog voordat het asielrelaas zelf is opgetekend (zie ook paragraaf 4.6.3). De IND herkent zich na lezing van het conceptrapport niet in deze kritiek van de advocaten. Volgens de IND zijn de verslagen van de aanmeldgehoren kort en worden ze vooral betrokken bij het eerste gehoor in de AA om te voorkomen dat vragen dubbel worden gesteld.

Hoewel de introductie van het aanmeldgehoor losstaat van de invoering van PIVA, is deze ontwikkeling van belang voor deze evaluatie omdat ze van invloed is op het functioneren van de RVT. De introductie van het aanmeldgehoor leidt binnen de rechtshulpverlening tot beroering en zorg omdat de uitkomst van het gehoor grote consequenties kan hebben voor het verdere verloop van de procedure. Vanwege de onmogelijkheid van voorbereiding op deze stap, betekent de introductie van het aanmeldgehoor volgens respondenten van de advocatuur een essentiële breuk met de beginselen van de verbeterde asielprocedure. De IND is het hier niet mee eens, en acht het aanmeldgehoor in overeenstemming met het uitgangspunt dat de RVT kan worden benut voor onderzoek naar identiteit en nationaliteit. Het aanmeldgehoor heeft geen betrekking op de asielmotieven, maar is beperkt tot vragen over de reisroute, de gebruikte documenten, eventueel eerder verblijf in Europa en de aanwezigheid van eventuele familieleden elders in Europa. Deze zogenaamde Dublin-vragen werden

⁹⁷ *Handelingen I* 2009/10, 29, 18 mei 2010, p. 1231.

⁹⁸ *Handelingen I* 2009-2010, 29, 18 mei 2010, p. 1243.

voorheen tijdens de intake door de VP gesteld. Ook omdat tijdens de asielprocedure aanvullingen en correcties kunnen worden aangebracht op het verslag van het aanmeldgehoor en er tijdens dit gehoor geen vragen met betrekking tot de asielmotieven worden gesteld, acht de IND de belangen van de asielzoeker niet geschaad door de invoering van het aanmeldgehoor.

4.4 Voorlichting over de asielprocedure door VWN

De voorlichting over de asielprocedure is in handen van de vrijwilligers van VWN (artikel 3.109 lid 2 Vb en C1/2.2 Vc). In de COL heeft VWN een baliefunctie, wat wil zeggen dat asielzoekers langs kunnen komen voor specifieke vragen of problemen, maar niet structureel worden uitgenodigd en voorgelicht. Daarvoor is het aantal dagen dat asielzoekers in de COL verblijven te kort.

In de POL nodigt VWN de asielzoekers wel uit. Er vindt groepsgewijze voorlichting plaats, deels aan de hand van een film. Op individueel niveau worden asielzoekers ook voorgelicht, waarbij VWN al zoveel mogelijk tracht te achterhalen welke documenten en informatie relevant zijn in een individuele zaak en hoe ze kunnen worden verzameld. Volgens een respondent van VWN stimuleert een individuele voorlichting de asielzoekers heel duidelijk om meer steunbewijs te achterhalen.

Hoewel cijfers ontbreken, is de inschatting van respondenten van VWN dat ten minste 95% van de personen die een eerste asielverzoek hebben ingediend, door VWN wordt voorgelicht. Afhankelijk van de doorlooptijd in een POL en van de capaciteit van de plaatselijke VWN-groep, maakt VWN in gemiddeld eenderde van de zaken daarnaast een vluchtverhaalanalyse, waarbij het asielrelaas in kaart wordt gebracht en wordt onderzocht welke onderdelen met documenten kunnen worden ondersteund. Bij signalen dat een asielzoeker mogelijk getraumatiseerd is, littekens heeft of uit angst bepaalde informatie niet verstrekt, stelt VWN een zogeheten 'signaleringslijst psychische problemen' van het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) op, die vooral bedoeld is om te helpen met vroege opsporing van asielzoekers met psychische problemen (uitvoeriger over het iMMO paragraaf 5.3.4). Dit kan helpen om andere ketenpartners attent te maken op de problematiek. Het kan ook een basis vormen voor een mogelijke aanvraag bij het iMMO voor een onderzoek ter verkrijging van medisch steunbewijs. Al deze informatie stuurt VWN naar de betreffende advocaat. Meer in het algemeen zeggen de geïnterviewde advocaten de samenwerking met VWN op prijs te stellen en beoordelen ze het voorwerk doorgaans als erg nuttig. In hoeverre advocaten deze informatie daadwerkelijk benutten, wisselt volgens de respondent van VWN sterk. Volgens een geïnterviewde advocaat hangt de mogelijkheid om de informatie te benutten ook af van de kwaliteit en de werkwijze van de betreffende VWN medewerker. Bijzonder enthousiast zijn de geïnterviewde advocaten over het werk van documentalist die voor VWN in alle aanmeldcentra opereren. Al vanuit de RVT wordt de documentalist ingeschakeld door VWN of de advocaat om specifieke landeninformatie te vergaren ten behoeve van de AA.

Omdat VWN-medewerkers met uiteenlopende vragen te maken krijgen en zij de meeste asielzoekers individueel spreken tijdens de RVT, vinden zij samenwerking met de overige ketenpartners van groot belang: om signalen door te geven, om de juiste informatie aan de asielzoekers te verstrekken of om ervoor te zorgen dat andere partners doorverwijzen naar VWN. Volgens de respondenten van VWN wisselt de frequentie en kwaliteit van die samenwerking sterk per POL. In Zevenaar neemt VWN deel aan een maandelijks overleg tussen ketenpartners, in Wageningen niet. Een respondent merkte op dat structureel overleg op een locatie niet alleen tot optimale samenwerking kan leiden,

maar ook tot optimale resultaten van de partners afzonderlijk. Als het bij COA bijvoorbeeld niet bekend is wat VWN kan betekenen voor een asielzoeker, is er geen adequate doorverwijzing mogelijk.

4.5 Medisch advies over horen en beslissen door MediFirst

Alle asielzoekers krijgen bij een eerste asielaanvraag in de RVT op vrijwillige basis de mogelijkheid voor een medisch advies aangeboden. Hoewel asielzoekers ervoor kunnen kiezen om geen medisch advies te laten uitbrengen, komt dit in de praktijk nauwelijks voor. Volgens de respondent van MediFirst is de opkomst rond de 97%. Ook het aantal asielzoekers dat het rapport van MediFirst niet wil laten doorsturen naar de IND is verwaarloosbaar: hooguit 1%.

De uitvoering van het medisch advies is in handen van MediFirst, een organisatie die in 2010 speciaal voor deze taak is opgericht. MediFirst wordt door de IND ingehuurd, maar werkt onafhankelijk en autonoom. Het bedrijf werkt met BIG-geregistreerde artsen en verpleegkundigen die ervaring hebben met medische advisering aan de overheid en met het werken met mensen uit andere culturen.

Volgens de regering zou het signaleren van medische aspecten aan het begin van de procedure bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming in de AA, maar ook aan een vroege onderkenning van de noodzaak van een medische behandeling. Als dit pas in een latere fase, bijvoorbeeld tijdens voorbereiding van de terugkeer, aan het licht komt, zou de terugkeer onnodig worden belemmerd. Met het vroegtijdig signaleren van medische aspecten zouden ook vervolgaanvragen deels kunnen worden voorkomen. Naast deze politieke doelstellingen verplicht de Opvangrichtlijn lidstaten tot het identificeren van kwetsbare asielzoekers, zodat zij rekening kunnen houden met de specifieke behoeften van deze asielzoekers.⁹⁹

De wenselijkheid van uitgebreid medisch onderzoek is impliciet ook erkend door de EU lidstaten, die in de herziene Procedurerichtlijn hiervoor meer waarborgen hebben neergelegd, in lijn met het Istanbul Protocol.¹⁰⁰ In de herziene Procedurerichtlijn is bepaald dat medisch onderzoek moet worden geregeld op het moment dat het relevant kan zijn voor de beoordeling van een verzoek om bescherming. Dit is in elk geval relevant als de asielzoeker in het verleden is blootgesteld aan vervolging of ernstige schade (zie ook artikel 4 lid 4 Definitierichtlijn), of wanneer er sprake is van sporen van marteling (zowel psychisch als lichamelijk).

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe het medisch onderzoek en het medisch advies in de praktijk werken en worden geapprecieerd door de verschillende betrokkenen.

⁹⁹ Artikel 17 lid 1 Opvangrichtlijn (Richtlijn 2003/9) luidt: De lidstaten houden in hun nationale wetgeving tot uitvoering van de bepalingen van hoofdstuk II inzake materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld.

¹⁰⁰ Het *Istanbul Protocol* (officieel: Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf) is een VN-document dat in 1999 is vastgesteld. Het bevat een verzameling internationale richtlijnen voor het verrichten van medisch onderzoek en het opstellen van de medische rapportage over marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, ten behoeve van een overheids- of onderzoeksinstantie.

4.5.1 Protocol Medisch Advies Horen en Beslissen

Het doel, de werkwijze en de kwaliteitscriteria van het personeel zijn beschreven in het Protocol Medisch Advies Horen en Beslissen. Dit protocol is door MediFirst, de IND, en de VIA (Vereniging van Indicerende en adviserende Artsen) vastgesteld. Daarnaast waren het COA, het expertisecentrum gezondheidsverschillen Pharos, het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP)¹⁰¹ en VWN betrokken bij de totstandkoming. Het Protocol is in de afgelopen drie tot vier jaar tweemaal aangepast, mede op aandringen van de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur.¹⁰² Een wijziging betreft de uitbreiding van het adviesformulier met meer toegespitste vragen over somatische en psychiatrische beperkingen. Ook moet de medisch adviseur door de aanpassingen in het formulier zijn conclusies nog beter onderbouwen. Littekens worden vaker gesignaleerd en gerapporteerd. Omdat MediFirst zelf geen onderzoek naar littekens doet, heeft deze vermelding in het rapport niet de functie van medisch steunbewijs.

Het doel van het medisch onderzoek is volgens het Protocol het vaststellen van eventuele functionele beperkingen bij asielzoekers, die voortkomen uit medische problematiek en die leiden tot het niet goed kunnen vertellen en verklaren over het asielrelaas en tot hiaten, incoherenties en inconsistenties in het asielrelaas.¹⁰³ Volgens het Protocol is het uitgangspunt dat elke asielzoeker door de IND wordt gehoord, ook als er beperkingen zijn. Alleen bij ernstige beperkingen zal volgens het Protocol het gemotiveerde advies inhouden dat voornamelijk niet kan worden gehoord en op welke termijn de asielzoeker mogelijk wel gehoord kan worden. Indien er volgens MediFirst gehoord kan worden, kan het advies wel vermelden wat de beperkingen zijn waarmee de IND rekening moet houden. Informatie over doorverwijzing naar het gezondheidscentrum asielzoekers (GCA) en littekens of andere medische omstandigheden die niet direct van invloed zijn op het horen van de asielzoeker, worden in het medisch advies vermeld onder het kopje 'overige opmerkingen'.

MediFirst noemt in haar advies de medische beperkingen die relevant zijn voor zowel het horen als voor het beslissen op het asielverzoek.¹⁰⁴ Indien MediFirst medische beperkingen heeft gesignaleerd, is het aan de IND om daarmee rekening te houden, door de wijze van communiceren en horen (bijvoorbeeld pauzes, geregeld terugkoppelen wat er gezegd is, geruiststellen), of door het aanbrenge van extra voorzieningen (bijvoorbeeld een andere locatie, aanwezigheid vertrouwenspersoon). De IND zal in het verslag van het nader gehoor duidelijk moeten maken op welke wijze met de beperkingen is rekening gehouden. Maar ook dient de IND met de medische beperkingen rekening te houden bij het wegen van het relaas en het oordeel over de asielaanvraag. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas stelt de IND normaliter hoge eisen aan de consistentie, coherentie en volledigheid van de verklaringen van de asielzoeker, vooral wanneer deze geen ondersteunende documenten heeft overgelegd en dit naar het oordeel van de IND toerekenbaar is. Voor het besluit op het asielverzoek is het daarom essentieel te weten of van een asielzoeker, gelet op zijn psychische toestand, verwacht kan worden dat hij aan deze eisen voldoet.

¹⁰¹ Het MAPP-project van het ASKV (Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen), waarbij asielzoekers met klachten psychologisch werden onderzocht, werd uitgevoerd van 2006 tot 2010. Zie MAPP 2009.

¹⁰² De eerste versie van het Protocol is vastgesteld op 17 augustus 2010, de tweede op 1 juli 2012 en de derde versie op 1 november 2013.

¹⁰³ Zie paragraaf 2.1 van het Protocol Medisch Advies Horen en Beslissen.

¹⁰⁴ Zie punt 2 van het formulier voor het Medisch advies: 'gegeven de medische klachten die tijdens het onderzoek zijn gebleken zijn de volgende beperkingen relevant voor het horen en beslissen:....'.

Over de werkwijze bij medische beperkingen is in oktober 2010 een aparte IND-werkinstructie opgesteld.¹⁰⁵ Ook de instructie hanteert als uitgangspunt dat een asielzoeker in beginsel gehoord kan worden. De instructie gaat in op de mogelijkheid van het treffen van speciale voorzieningen bij het nader gehoor, de wijze van uitvoering van het gehoor, alternatieven van informatievergaring en de besluitvorming op basis van het nader gehoor bij asielzoekers met psychische problemen. Er wordt duidelijk in gesteld dat de betreffende IND-medewerker verantwoordelijk is voor het besluit om het nader gehoor al dan niet uit te stellen of uit te voeren in de AA, maar ook voor het bepalen of geconstateerde inconsistenties en incoherente verklaringen gebruikt kunnen worden in het te nemen besluit. Tevens draagt de instructie op om op diverse momenten met de gemachtigde in overleg te treden, bijvoorbeeld bij het treffen van speciale voorzieningen, uitstel van het gehoor, doorzending naar de VA of verlenging van de beslistermijn (dit laatste kan gebeuren als een asielzoeker in het geheel niet kan worden gehoord). De geconstateerde medische beperking kan ook tot gevolg hebben dat hiaten, vaagheden, tegenstrijdigheden, ongerijmde wendingen, incoherenties en inconsistenties in het asielrelaas niet (kunnen) worden tegengeworpen, maar (moeten) worden beoordeeld als passend bij de geconstateerde beperking. MediFirst verstrekt echter geen adviezen over de wijze waarop de IND rekening dient te houden met de geconstateerde beperking bij de beslissing. In het Protocol wordt er expliciet op gewezen dat het oordeel over de plausibiliteit van een asielrelaas is voorbehouden aan de IND.¹⁰⁶ Een aantal geïnterviewde advocaten vindt dit een ernstige tekortkoming van het medisch advies, omdat somatische beperkingen (bijvoorbeeld geheugenverlies, concentratiestoornis, verwardheid) de mogelijkheid om consistent te verklaren kunnen aantasten. Volgens de IND echter wordt een constatering door MediFirst dat de asielzoeker moeite heeft met het reproduceren van data ook betrokken bij de beoordeling van het asielrelaas. Bij een eventuele afwijzing moet de IND motiveren, duidelijk traceerbaar voor advocaat en rechter, op welke wijze rekening is gehouden met de relevante beperkingen die door MediFirst zijn geconstateerd. De beoordeling van de plausibiliteit van het asielrelaas blijft daarbij aan de IND.

4.5.2 Medisch onderzoek en MediFirst

Het onderzoek ten behoeve van het medisch advies wordt verricht door een verpleegkundige, die hiervoor gemiddeld 45 minuten de tijd heeft. De asielzoeker krijgt eerst de gelegenheid om zelf naar voren te brengen of hij lichamelijke of psychische problemen heeft, waarna de verpleegkundige de gezondheid in kaart brengt aan de hand van een onderzoeksformulier en fysieke parameters zoals gewicht, temperatuur en bloeddruk. Alleen als uit dit verpleegkundig onderzoek is gebleken dat er mogelijk een medische beperking aan de orde is, kan de asielzoeker worden doorverwezen naar de medisch adviseur. De medisch adviseur is een arts; hij kan op dat moment besluiten het advies van de verpleegkundige te accorderen of de asielzoeker zelf te onderzoeken. Omdat het medisch advies op basis van vrijwilligheid van de asielzoeker wordt verstrekt, dient hij voor zowel het medisch onderzoek als het verzenden van het advies aan de IND nadrukkelijk toestemming te verlenen. Indien MediFirst een asielzoeker doorverwijst naar het GCA vanwege medische klachten die niet van invloed zijn op horen en beslissen maar wel medische zorg behoeven, wordt dit toch opgemerkt in het medisch advies. Soms benutten de advocaten deze informatie in de parallelle procedure. Voor de IND

¹⁰⁵ IND-werkinstructie nr. 2010/13 (AUB), Werkinstructie behandeling van medisch advies-zaken.

¹⁰⁶ Zie paragraaf 2.1 van het Protocol Medisch Advies Horen en Beslissen.

kan een dergelijke opmerking aanleiding zijn om bij een afwijzing van de asielaanvraag parallel te toetsen aan artikel 64 Vw.

Uit de cijfers die over de medisch adviezen aan de onderzoekers ter beschikking zijn gesteld, is af te leiden dat in 2011 in 22% van de medisch adviezen een beperking werd geconstateerd, en in 5% van de adviezen is geconstateerd dat de betreffende asielzoeker (al dan niet tijdelijk) niet gehoord kon worden. In 2012 is het aantal adviezen met een geconstateerde beperking gestegen naar 40%, en het aantal adviezen om niet te horen naar 6%. In 2013 is het aantal adviezen met een geconstateerde beperking iets gezakt, naar 36%, maar het aantal adviezen om niet te horen gestegen naar 8%.¹⁰⁷ Aanvankelijk adviseerde MediFirst ook over welke aanpassingen de IND kon doen, maar volgens een respondent van de IND komt dit steeds minder vaak voor.

Een respondent die als arts voorlichting geeft aan ketenpartners over medische aspecten van de asielprocedure en tevens zelf onderzoek doet naar medische aspecten van een asielrelaas, wees er op dat een medisch onderzoek altijd een momentopname betreft. Volgens hem is het moment van advies soms zelfs te vroeg voor een compleet beeld. In elk geval kan de situatie al gewijzigd zijn als er langere tijd is verstreken tussen het advies en het gehoor. De tijdelijke 'houdbaarheid' van het advies is ook de reden dat de IND enkele weken na een negatief advies kan besluiten tot een herbeoordeling, op eigen initiatief of op advies van MediFirst zelf. De respondent van MediFirst schatte dat 15 tot 20% van het aantal beoordelingen uit een herbeoordeling bestaat; soms na een advies om (nog) niet te horen, maar soms ook als de IND na een positief advies toch indicaties heeft voor belemmeringen.¹⁰⁸ Volgens een respondent van de IND, belast met de medische coördinatie in een AC, zijn er drie groepen asielzoekers te onderscheiden die niet gehoord kunnen worden: mensen die tijdelijk niet gehoord kunnen worden vanwege bijvoorbeeld een te hoge bloeddruk of omdat ze eerst slaapmedicatie nodig hebben. Een tweede groep betreft mensen die langdurig niet gehoord kunnen worden omdat ze eerst psychische of psychiatrische behandeling nodig hebben. Vaak bespreekt de IND dan met de advocaat wanneer en onder welke omstandigheden gehoord zou kunnen worden. Ten slotte noemde de respondent een groep die nooit gehoord kan worden, bijvoorbeeld in verband met dementie of een blijvende psychiatrische stoornis. In principe verwijst de IND de mensen die langdurig niet gehoord kunnen worden door naar de VA, maar volgens de IND respondent is dat niet altijd het geval, bijvoorbeeld als het gaat om een familielid waarbij de hoofdpersoon wel wordt gehoord, of als de IND de intentie heeft om het asielverzoek in te willigen vanwege de situatie in het herkomstland. De respondent wijst erop dat de IND in overleg met de advocaat een oplossing zoekt om alsnog binnen een korte termijn te kunnen beslissen. Volgens hem is het voor alle partijen fijner als dat lukt, omdat doorzending naar de VA betekent dat de asielzoeker veel langer in onzekerheid over de beslissing verkeert.

Volgens respondenten van de advocatuur zit er soms spanning tussen het principe van horen in de AA en het belang van de asielzoeker bij geschikte opvangomstandigheden. In principe probeert de IND doorverwijzing naar de VA te voorkomen, omdat ze ervan uitgaat dat lang uitstel voor geen van de partijen wenselijk is en omdat dit het beleidsuitgangspunt is. Indien de verwachting is dat iemand binnen korte termijn wel gehoord zal kunnen worden, wordt de AA uitgesteld en de RVT verlengd. Dit wordt per geval bekeken en afgewogen. Indien er sprake is van asielzoekers die vanwege psychische problematiek of andere medische problematiek niet gehoord kunnen worden omdat zij eerst

¹⁰⁷ Het totale aantal uitgebrachte medische adviezen bedroeg in de tweede helft van 2010: 4365, in 2011: 8281, in 2012: 7475 en in 2013: 7997.

¹⁰⁸ Exacte cijfers over het aantal of percentage herbeoordelingen zijn niet beschikbaar gesteld.

behandeling nodig hebben, dan wordt om die reden de aanvraag in de VA behandeld. Als de noodzaak van behandeling of de verwachte duur van de medische beperking om te worden gehoord echter niet evident is, kan het gebeuren dat de asielzoeker in eerste instantie in de POL moet wachten op een medische herbeoordeling door MediFirst. In één zaak kan diverse malen achter elkaar besloten worden tot herbeoordeling. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat juist ook kwetsbare asielzoekers (ten aanzien van wie –soms meerdere malen- wordt is geconstateerd dat ze tijdelijk niet gehoord kunnen worden) geregeld langer dan gemiddeld verblijven in de POL, die slechts geschikt is voor kortdurend verblijf. Een respondent van het COA wees erop dat een lange verblijfsduur in de POL niet wenselijk is als er specialistische medische zorg nodig is, omdat de POL soberder is toegerust. Bovendien kan zorg worden uitgesteld, mits dit medisch verantwoord is. Om die reden treedt het COA in overleg met de IND over doorplaatsing naar de VA als iemand echt psychisch in de war is en de verblijfsduur in de RVT oploopt, terwijl er geen zicht is op instroom in de AA. Een beslissing ten aanzien van kwetsbare asielzoekers om (nog) niet naar de VA door te verwijzen, kan er dus toe leiden een medische behandeling wordt uitgesteld. Daarmee komt tevens de ontwikkeling van medisch steunbewijs pas later op gang.¹⁰⁹

Meer in het algemeen heeft een aantal advocaten de indruk dat dit langere verblijf in de POL juist voor kwetsbare asielzoekers schadelijk is, omdat zij niet werkelijk tot rust kunnen komen tijdens dit verblijf. Als gevolg van het besluit om een asielzoeker nog niet te laten doorstromen in de AA, vindt er ook nog geen gesprek met de advocaat plaats. De geïnterviewde VWN medewerkers en advocaten merken dit aan als een ommissie, omdat het juist voor deze kwetsbare asielzoekers van belang is met een vertrouwenspersoon een voorbereidingsgesprek over de asielpcedure te voeren. Een VWN medewerker wees erop dat amv's, voor wie dag -1 wel lang voor de start van de AA wordt gepland, veel baat hebben bij een vroegtijdig voorbereidingsgesprek.

4.5.3 Appreciatie van het medisch advies

De respondent van MediFirst vertelde dat in de beginfase intensief overleg heeft plaatsgevonden met de IND en de advocatuur om de bruikbaarheid van het medisch advies te optimaliseren en een correcte uitleg van het advies te waarborgen. In de beginfase van PIVA vond er met dit oogmerk maandelijks overleg plaats met de medisch coördinatoren van de IND, met vertegenwoordigers van de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand. Later is de frequentie teruggebracht naar eens per kwartaal. Volgens de respondent was er soms misverstand over de duiding van een advies, omdat aan medische termen in een juridische context soms een heel andere betekenis werd gegeven. Ook gaf een arts van Pharos scholing aan de IND over het gebruik en interpreteren van het advies. Volgens de respondent van MediFirst hebben de medisch adviseurs hun formuleringen in de adviezen verbeterd op basis van de feedback over de toepassing van de adviezen. Als gevolg van informatie van advocaten over psychische problemen (bijvoorbeeld slecht slapen), naar aanleiding van adviezen waarin geen bijzonderheden waren opgemerkt op het psychiatrische vlak, heeft MediFirst besloten om de psychiatrische aspecten gedetailleerd uit te werken in het onderzoeksformulier. Sindsdien worden in het onderzoeksformulier alle aspecten genoemd die er toe kunnen doen: bepaalde stemmingen, oriëntatie van tijd, plaats of persoon, het functioneren van het geheugen, het slaappatroon, activiteiten, wanen en hallucinaties, depressies, suïcidale neigingen, etc. Op deze punten wordt ten

¹⁰⁹ Zie ook Rapport Commissie-Klazinga 2007.

alle tijden doorgevraagd om te achterhalen wat daarvan de consequenties zijn voor het horen en beslissen. Als tegemoetkoming naar alle ketenpartners wordt deze informatie uitgebreider en begrijpelijk voor leken in de achtergrondrapportages verwerkt, waardoor deze volgens de respondent nu bruikbaar is dan bij aanvang van de invoering van PIVA. Volgens de respondent van MediFirst is het doel van het medisch advies bereikt: de IND onderzoekt nu serieuzer hoe ze met een individuele asielzoeker moeten of kunnen omgaan, wat frequent ook leidt tot overleg tussen de IND en de advocaat over de juiste aanpak. De respondent wijst erop dat beide ketenpartners ook MediFirst zelf geregeld benaderen met vragen over nadere uitleg of informatie. Volgens de respondent heeft deze samenwerking tussen partners geleid tot meer reflectie op het eigen handelen, en tot een meer gezamenlijke strategie om de asielprocedure goed in te gaan.

In de interviews met IND medewerkers en advocaten, en in de enquête onder asieladvocaten is gevraagd naar de appreciatie van het medisch advies. Komt het medisch advies in hun ogen overeen met de toestand van de asielzoeker? Is het medisch advies, inclusief de aanwijzingen, bruikbaar voor de IND medewerkers? Wat gebeurt er met informatie van de advocaten over de asielzoeker die afwijkt van het medisch advies? Hieronder worden meningen weergegeven van respondenten vanuit de IND en vanuit de advocatuur. Gelet echter op het kleine aantal respondenten, zijn de meningen niet representatief voor de perceptie van deze beroepsgroepen. Om de representativiteit te vergroten zijn bij de IND enkele medewerkers geïnterviewd die gespecialiseerd zijn in het medisch advies en zijn bij de informatie van asieladvocaten tevens de antwoorden op vragen uit de enquête opgenomen.

Appreciatie door IND-medewerkers

De IND is de opdrachtgever van MediFirst en kan als enige verzoeken om een herbeoordeling in de vorm van een aanvullend of een tweede of volgende advies. Het medisch advies wordt tevens aan de betreffende advocaat gestuurd, die het betreft bij de voorbereiding op de AA tijdens het gesprek op dag -1. Uiteindelijk is het aan de IND om te bepalen of het horen doorgang vindt en zo ja, op welke wijze. Enkele respondenten van de IND zeiden het als heel positief te ervaren dat ze nu beter geïnformeerd zijn over de medische situatie van de asielzoeker, zodat ze daarmee rekening kunnen houden bij het gehoor en de beslissing. Een respondent van de IND:

‘De medische adviezen zijn heel bruikbaar voor ons. Niet iedere medische aandoening levert ook een beperking op bij het horen en beslissen. Andere aspecten kunnen weer beperkend zijn zonder medisch te zijn, bijvoorbeeld dat iemand analfabeet is of vergeetachtig. Deze aspecten worden expliciet in het advies opgenomen. Voor ons is het wel heel fijn om dat te weten.’

Volgens deze respondent moesten de medewerkers echter wel wennen aan het advies:

‘Mensen riepen in het begin: waarom hebben we dat in godsnaam gedaan en kan het niet worden afgeschaft, omdat het veel meer een stoplicht bleek dan dat het prettig was. Ook was het zoeken naar hoe met het advies om te gaan. Maar het is meer in rustig vaarwater gekomen, en het blijkt ook nuttig bij de bewijslast. Wij hebben dat advies al en dan ligt de bal bij betrokkene om het te weerleggen.’

Een andere IND-medewerker wees het beperkte mandaat van MediFirst aan als medeoorzaak van de aanloopproblemen:

‘Ik denk dat MediFirst problemen had met de beperkingen van haar rol: ze zijn geen behandelaars en kunnen niet de diagnose opschrijven. En als een vreemdeling zegt dat hij vergeetachtig is, moet MediFirst dat gewoon noteren of er een eigen beoordeling naast zetten? Daar is veel over vergaderd en dat heeft ook tot veranderingen geleid. Stond er eerst: betrokkene zegt dat hij het is, nu staat er ook: en MediFirst heeft dat niet gezien, of: MediFirst vindt dat niet. Ook als het medisch advies vermeldt: betrokkene is vergeetachtig en dat betekent ..., dan ken je de mening van MediFirst zelf.’

Deze citaten geven weer dat de waardering voor het medisch advies is gegroeid, deels doordat medewerkers er mee hebben leren omgaan en, maar ook omdat de opvattingen en conclusies van de medisch adviseur explicieter zijn geformuleerd als gevolg van de *feedback* vanuit de praktijk.

Een andere respondent van de IND heeft vooral moeite met niet-medische interpretaties die MediFirst geeft aan bepaalde beperkingen:

‘Nou, voor mij heeft het advies vaak niet zoveel toegevoegde waarde. [...] Echt medische informatie is nuttig. Maar in negen van de tien gevallen staat er bijvoorbeeld: meneer heeft moeite met het produceren van exacte data. Ik vind het dubieus dat zoiets in een medisch advies staat. Als iemand in de war is, verwacht ik dat dát erin staat. Het niet kunnen produceren van data is immers veel omvattender.’

Respondenten van de IND zien maar beperkte mogelijkheden voor MediFirst om aanwijzingen te geven met betrekking tot het rekening houden met de geconstateerde beperkingen. Eén respondent zei te merken dat MediFirst hierin steeds realistischer wordt:

‘Ze hadden natuurlijk het probleem dat je uiteindelijk niet zo heel veel kunt doen. Je kunt niet zeggen: betrokkene moet in een paarse kamer gehoord worden, alsof we dan alle muren paars gaan schilderen. Dus uiteindelijk moest het toch teruggebracht worden naar de mogelijkheden die er zijn en kun je dus niet zo heel veel meer doen dan pauzes nemen.’¹¹⁰

Een andere respondent zette vraagtekens bij het nut van de aanwijzingen van MediFirst:

‘Ik vind ze soms bij MediFirst wat betuttelend in het adviseren van regelmatig pauze inlassen et cetera, dat is m’n beroepseer dan te na: dat doe je toch al wel als er iets met iemand aan de hand is. En sowieso vind ik dat je niet te lang achter mekaar moet horen. Het helpt wel dat ze zeggen

¹¹⁰ In de IND-werkinstructie staan veel meer mogelijkheden voor de IND genoemd. Daarop zou MediFirst ook kunnen wijzen. Met betrekking tot extra voorzieningen treffen noemt de instructie: het opschuiven van de termijn waarbinnen het gehoor kan worden gehouden, de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon of van de gemachtigde, het opknippen van het gehoor in korte delen of verdelen over meerdere dagen, het horen op een niet IND-locatie of het rekening houden met de planning van het gehoor in verband met mogelijk medicijngebruik. Ten aanzien van het uitvoeren van het gehoor noemt de instructie als voorbeelden van maatwerk: het regelmatig terugkoppelen van wat er is verklaard, de mate van doorvragen op specifieke onderwerpen, rekening houden met verminderd vermogen om coherent en consistent te verklaren of met een verminderd geheugen. De instructie benadrukt dat deze mogelijkheden niet limitatief bedoeld zijn maar slechts dienen als voorbeeld.

dit en dit is er aan de hand. Maar ze gaan soms iets te ver in het opdragen hoe je precies moet handelen. Dat is ook wel eens opgenomen met MediFirst.’

Dergelijke commentaren vanuit de IND hebben er waarschijnlijk aan bijgedragen dat het aantal aanwijzingen door MediFirst is afgenomen. Exacte cijfers zijn hierover echter niet beschikbaar gesteld. Ook is de onderzoekers niet bekend hoe vaak MediFirst andersoortige aanwijzingen geeft dan het inlassen van pauzes.¹¹¹

Appreciatie door advocaten

In de enquête onder asieladvocaten meende bijna de helft van de respondenten dat de IND meestal of vrijwel altijd voldoende rekening houdt met het advies van MediFirst. Iets meer respondenten meenden dat de IND soms wel, soms niet of meestal niet voldoende rekening houdt met het advies (zie tabel 4.1). Als toelichting gaven sommigen dat het advies erg summier is en de aanwijzingen voor de IND soms vaag geformuleerd, of dat een aanwijzing als ‘las regelmatig pauzes in’ wel wordt opgevolgd, maar vager geformuleerde en lastiger op te volgen aanwijzingen met betrekking tot geheugenproblemen niet.

Tabel 4.1 Meninge van advocaten over het medisch advies en de opvolging door de IND

<i>Houdt de IND tijdens de AA-procedure voldoende rekening met het advies van MediFirst?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
vrijwel altijd	6	7%	7%
meestal wel	32	38%	40%
soms wel, soms niet	34	40%	42%
meestal niet	9	11%	11%
weet niet/ geen antwoord	3	4%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		
<i>Beschouwt u het medisch advies van MediFirst in de RVT als een verbetering van de procedure?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
ja	7	8%	9%
enigszins	34	40%	43%
nee	39	46%	49%
weet niet/ geen antwoord	4	5%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocaten, april – mei 2014

¹¹¹ In de IND-werkinstructie staan veel meer mogelijkheden voor de IND genoemd. Daarop zou MediFirst ook kunnen wijzen. Met betrekking tot extra voorzieningen treffen noemt de instructie: het opschuiven van de termijn waarbinnen het gehoor kan worden gehouden, de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon of van de gemachtigde, het opknippen van het gehoor in korte delen of verdelen over meerdere dagen, het horen op een niet IND-locatie of het rekening houden met de planning van het gehoor in verband met mogelijk medicijngebruik. Ten aanzien van het uitvoeren van het gehoor noemt de instructie als voorbeelden van maatwerk: het regelmatig terugkoppelen van wat er is verklaard, de mate van doorvragen op specifieke onderwerpen, rekening houden met verminderd vermogen om coherent en consistent te verklaren of met een verminderd geheugen. De instructie benadrukt dat deze mogelijkheden niet limitatief bedoeld zijn maar slechts dienen als voorbeeld.

Het onderscheid tussen ‘niet gehoord kunnen worden’ en ‘wel gehoord kunnen worden maar met beperkingen’ lijkt volgens de advocaten niet altijd duidelijk te zijn. Deze observatie wordt onderschreven door een geïnterviewde arts van Pharos, die opmerkte dat de formulering van het advies vaak niet duidelijk maakt wat het precieze gevolg is van een geconstateerde medische beperking. Als voorbeeld noemde hij de constatering in een advies dat iemand erg emotioneel is. MediFirst vermeldt volgens hem daarbij niet dat deze beperking ertoe kan leiden dat de persoon onsamenhangend vertelt of moeite heeft met gedetailleerde herinneringen.¹¹² Omdat deze informatie achterwege blijft, houdt de IND hiermee geen rekening bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Een kleine meerderheid van de advocaten die de enquête invulden, vond het advies een verbetering of enigszins een verbetering van de procedure; een grote minderheid vond het geen verbetering (zie tabel 4.1). Advocaten die het advies geen verbetering vonden, gaven als toelichting dat het onderzoek te beknopt en standaardmatig is; het advies biedt daardoor te weinig inzicht en informatie over bijvoorbeeld littekens, medicijngebruik of behandeling bij de GCA. Gelijklopende kritiek is ook geuit tijdens de expertmeetings die de ACVZ heeft gehouden voor haar rapport over deskundigenadviesing. Volgens het ACVZ-rapport stelt MediFirst zich op het standpunt dat het niet uitgebreider kan ingaan op haar bevindingen omdat het medisch beroepsgeheim daarvoor een belemmering vormt. VWN stelde daar tegenover dat MediFirst de conclusies beter zou kunnen onderbouwen zonder daarvoor het medisch beroepsgeheim te schenden.¹¹³ Overigens is toestemming vereist van de asielzoeker voor het medisch advies.

Volgens advocaten zou MediFirst vooral beter geëquipeerd moeten worden om kwetsbare mensen te identificeren. Veruit de grootste klacht betreft de summiere of ontbrekende informatie over psychosomatische beperkingen als gevolg van trauma's. Veel advocaten (respondenten van de enquête zowel als van de interviews) vonden het bedenkelijk dat het advies er praktisch altijd op neerkomt dat er gehoord kan worden. Dit strookt niet met hun eigen bevindingen tijdens de voorbereidingsgesprekken. Bij discrepantie tussen het advies en hun eigen waarneming kunnen zij de IND verzoeken om uitstel van het nader gehoor of om een aanvullend of nieuw medisch advies. Volgens de IND hangt het er dan vanaf of er concrete aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan het medisch advies. Als er concrete aanknopingspunten voor twijfel zijn of als de advocaat een verzoek om uitstel van het gehoor onderbouwt met medische stukken, raadpleegt de dienst MediFirst. De IND vraagt dan na of de door de advocaat gesignaleerde problematiek ook is geconstateerd bij het onderzoek van MediFirst en of het op de juiste manier is meegenomen in het medisch advies. Indien nodig maakt de IND dan een nieuwe afspraak met MediFirst of stelt het nader gehoor uit. In veel situaties beschikt de advocaat vanwege de korte tijd echter (nog) niet over medische stukken, omdat de medische behandeling meestal nog niet op gang wordt gebracht in de RVT. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel. Als er al wel een medisch behandelaar is, weegt diens documentatie over de behandeling volgens een geïnterviewde advocaat meestal niet op tegen het medisch advies: ‘Wat je voortdurend tegengeworpen krijgt is: MediFirst is onafhankelijk en een GCA-arts die de problemen opmerkt is de

¹¹² Het Protocol vermeldt onder paragraaf 2.1 wel dat het cognitief functioneren kan worden belemmerd door sterke emotionaliteit, maar volgens deze respondent wordt deze wetenschap niet toegepast in de medische adviezen.

¹¹³ Zie ACVZ-advies Expertise getoetst 2012, p. 53.

behandelend arts, dus niet onafhankelijk, u moet maar met een rapport van een onafhankelijk arts komen. In vier dagen tijd.¹¹⁴

Op deze wijze kan het MediFirst-rapport een element in de bewijslastverdeling tussen de asielzoeker en de IND worden, als partijen van mening verschillen over de juistheid van het advies. Indien de advocaat in een dergelijke situatie er niet in slaagt om tijdig 'tegenbewijs' te overleggen, dan legitimeert het medisch advies de doorgang van het gehoor. Na lezing van het conceptrapport merkte de IND op dat IND-medewerkers verplicht zijn om bij relevante indicaties van medische behandelaars nader te onderzoeken of er (nieuwe) beperkingen zijn bij het horen en beslissen. Behandelaars gelden weliswaar niet als onafhankelijk, maar hun informatie leidt wel tot overleg met MediFirst en eventueel een herbeoordeling.

Volgens de meeste advocaten is de respons van de IND op verzoeken om uitstel van de AA of doorzending naar de VA erg afhankelijk van de individuele zaaksverantwoordelijke in het AC. Een advocaat vertelde dat zijn proactieve houding vaak wel goed uitpakt:

'Ik ga meestal eerst overleggen met de IND en leg het meteen uit, open: ik zit nu in de voorbereiding met deze persoon en dit en dit constateer ik. Ik heb het idee dat het gewoon niet goed gaat of dat dit aan de hand is, en zoals ik er nu tegenaan kijk, moeten jullie in ieder geval niet gaan horen totdat we weten wat er aan de hand is. Ze gaan daar nooit meteen in mee, want ze willen het eerst wel eens zien. Maar sommigen zeggen dan wel: dag 1, na of tijdens het eerste gehoor ga ik eens kijken, en dan krijg je vaak telefoontjes met de mededeling: ik heb ook het idee dat het niet klopt, dus VA.'

Eén geïnterviewde advocaat verwoordde de behoefte die ook veel geënquêteerde advocaten uitten, om ook andere medische aspecten sneller inzichtelijk te krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een meer integrale toets: 'In de asielprocedure spelen veel meer medische zaken dan het al dan niet coherent kunnen verklaren. Er is heel veel discussie over de rol van medisch steunbewijs. Ik zou het aanmoedigen als er een onafhankelijk medisch orgaan is dat een wat breder mandaat heeft.'^{115 116}

Volgens één van de geïnterviewde advocaten is MediFirst goed aanspreekbaar. Als hij de asielzoeker al heeft gesproken voordat het medisch onderzoek heeft plaatsgevonden, staat MediFirst open voor zijn informatie en indruk. Enkele andere geïnterviewde advocaten uitten juist hun ontevredenheid over de geringe mate waarin zowel MediFirst als de IND rekening houden met de signalen die advocaten of VWN over de medische situatie doorgeven. In hoeverre het medisch advies dus mede is gebaseerd op informatie van derden, verschilt kennelijk van geval tot geval. Ook kan het zijn dat signalen vanuit de niet-medische ketenpartners weliswaar serieus worden genomen, maar door medici toch anders worden beoordeeld.

¹¹⁴ Volgens jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan echter niet altijd van de advocaat geëist worden dat hij tegenbewijs levert. Als het medisch advies niet is gebaseerd op een voldoende zorgvuldig onderzoek, of wanneer het advies onvolledig, onvoldoende gemotiveerd of innerlijk tegenstrijdig is, hoeft niet per definitie contra-expertise te worden geleverd. ABRvS 7 juli 2004, JV 2004/236.

¹¹⁵ Dit voorstel is ook gedaan door de ACVZ in *ACVZ-advies Expertise getoetst 2012*.

¹¹⁶ Artikel 18 van de herziene Procedurerichtlijn bevat een nieuwe bepaling die specifiek ziet op medisch onderzoek betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Lidstaten dienen bij de beoordeling van asielverzoeken rekening te houden met littekens en psychische of fysieke klachten, en moeten daar in bepaalde situaties ook zelf onderzoek naar doen. Zie ook *ACVZ-advies Sporen uit het verleden 2014*.

Complicerend voor het kunnen doorgeven van signalen ten behoeve van het medisch advies is dat dit meestal al gereed is voordat de advocaat met de asielzoeker spreekt. Op verzoeken om een nieuw advies dient de IND te beslissen. Sinds kort vindt op Schiphol het dag -1 gesprek van de advocaat met de asielzoeker plaats voorafgaand aan het MediFirst-onderzoek (zie verder paragraaf 4.9). In Ter Apel echter is volgens een respondent van de IND het MediFirst-onderzoek juist vervroegd en vindt het nu plaats tussen de dag van de intake en de dag waarop VWN de asielzoeker voorlicht over de procedure. Om de kans op beïnvloeding van het medisch advies te vergroten, bepleit een groot deel van de geïnterviewde advocaten dan ook om dag -1 plaats te laten vinden voorafgaand aan het MediFirst-onderzoek. De ACVZ heeft dit voorstel ook opgenomen in haar (meeromvattende) advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen van juli 2014.¹¹⁷ In hetzelfde advies pleit de commissie ervoor dat ook rechtshulpverleners en andere actoren werkzaam in de vreemdelingenketen alert zijn op aanwijzingen die kunnen duiden op het ondergaan hebben van marteling of ander geweld, en dat zij gedurende de gehele procedure dergelijke aanwijzingen door kunnen geven aan de IND.

4.6 Voorbereiding op de asielprocedure door de advocaat, dag -1

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe de zogenoemde dag -1 in de praktijk werkt en wordt geapprecieerd door de verschillende betrokkenen. Dag -1 is de dag van het eerste contact tussen advocaat en asielzoeker waarop de advocaat de asielzoeker kan voorbereiden op het nader gehoor. De voorbereiding door de advocaat vindt plaats op het kantoor van de advocaat (zie paragraaf 2.5).

Volgens de Raad voor Rechtsbijstand bedraagt het aantal zaken waarin de asielzoeker door de advocaat wordt voorbereid op de procedure gemiddeld 75% van het totaal aantal zaken. De overige zaken betreffen asielverzoeken die niet in aanmerking komen voor een RVT (vervolgvragen) of gezinsherenigers van asielstatushouders die Nederland zijn ingereisd met een mvv en afzien van behandeling in de AA.

4.6.1 Afspraak rechtsbijstand tijdens RVT

In de enquête is aan asieladvocaten gevraagd of ze de mogelijkheden tot het opbouwen van een vertrouwensband met de asielzoeker verbeterd vinden. Bijna driekwart van de respondenten die ook de oude procedure hadden meegemaakt, vond van wel (zie tabel 4.2). Als toelichting verwezen velen, behalve naar de continuïteit van de rechtshulp naar het gesprek op dag -1. Ook in de interviews kwam naar voren dat advocaten ervaren dat de afspraak op kantoor inderdaad een gunstig effect heeft op de mogelijkheden tot het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Doordat hij de advocaat buiten de context van het AC heeft leren kennen, is de asielzoeker zich volgens de advocaten meer bewust van de onafhankelijke rol van de advocaat. Ook de herkenning bij aanvang van de AA draagt bij aan de vertrouwensband.

¹¹⁷ ACVZ-advies Sporen uit het verleden 2014.

Tabel 4.2 Beoordeling door advocaten van mogelijkheid tot opbouwen vertrouwensband met asielzoeker

Hoe beoordeelt u de mogelijkheden tot het opbouwen van een vertrouwensband met de asielzoeker in vergelijking met die van vóór de invoering van PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.
verbeterd	48	57%	74%
ongewijzigd	11	13%	17%
verslechterd	6	7%	9%
weet niet/ geen antwoord	19	23%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocaten, april – mei 2014

Het voorbereidingsgesprek vindt echter niet altijd plaats op het kantoor van de advocaat, bijvoorbeeld als de reistijd voor een gezin te groot is (een advocaat noemde van Ter Apel naar Amsterdam). In verband met de bewaringsmaatregel vindt bij AC-Schiphol het dag -1 gesprek altijd op Schiphol plaats. De advocaten die dienst draaien op Schiphol ervaren echter ook al een verbetering van de vertrouwensband. Dit duidt erop dat niet alleen de locatie van het gesprek maar ook al het feit dát er een voorbereidingsgesprek plaatsvindt, de verhouding tussen cliënt en advocaat gunstig beïnvloedt.

4.6.2 Werkwijze advocaten

Na registratie van het asielverzoek wijst de Raad voor Rechtsbijstand een advocaat toe aan de asielzoeker, die de asielzoeker in principe tijdens de gehele procedure bijstaat. De aan de asielzoeker toegewezen advocaat start met een voorbereiding op de AA tijdens een gesprek op de zogeheten dag -1, formeel de laatste dag van de RVT. Bij de implementatie betrof dit letterlijk de dag vóór de start van de AA, maar sinds 2012 vindt de voorbereiding plaats één week voordat het eerste gehoor wordt afgenomen. Deze wijziging is ingegeven door de behoefte van rechtshulp om meer tijd te hebben voor de bewijsgaring en andere voorbereiding op de AA.

Volgens de *Best practice guide asiel*¹¹⁸ biedt het voorbereidingsgesprek de mogelijkheid om door middel van anticiperend handelen ervoor te zorgen dat alle relevante informatie bij de IND bekend is voordat de beslissing wordt genomen. Door het individuele vluchtverhaal dan al door te nemen, kan de advocaat de asielzoeker adviseren welke documenten op te vragen, beoordelen of er medisch steunbewijs vergaard moet worden en kan hij aan de hand van het asielrelaas ingaan op de problematiek rond de toetsing van de geloofwaardigheid.

Uit de enquête onder asieladvocaten komt naar voren dat er een groot verschil is in de hoeveelheid tijd die advocaten steken in de voorbereiding op de AA. Aan voorbereiding/ leeswerk/ studie besteedt 38% van de respondenten gemiddeld een half uur of minder, 37% gemiddeld een half uur tot een uur en 25% gemiddeld meer dan een uur. Aan het voorbereidingsgesprek zelf besteedt 31% van de respondenten gemiddeld drie kwartier of minder, 45% gemiddeld drie kwartier tot anderhalf uur en 24% gemiddeld meer dan anderhalf uur (zie ook bijlage 3, vraag 7.1 en 7.2). Volgens een schatting van de Raad voor Rechtsbijstand duurt het gemiddelde dag -1 gesprek bij AC-Schiphol tussen drie kwartier en een uur.

¹¹⁸ De manier waarop de rechtsbijstandverlening in de asielprocedure dient plaats te vinden, is nauw omschreven in de *Best practice guide asiel* (Doornbos, Koers & Wijngaard 2012).

Daarmee waarschijnlijk verband houdend, blijkt er ook een grote variatie in de mate waarin advocaten tijdens het eerste gesprek al ingaan op het individuele asielrelaas. Sommigen trekken enkele uren uit om gedetailleerd het hele vluchtverhaal door te nemen, maar anderen beperken zich tot de hoofdlijnen, erop gericht te achterhalen welke ondersteunende documenten kunnen worden opgevraagd. Volgens een geïnterviewde advocaat zijn er echter ook advocaten die het gesprek na een kwartier afronden:

‘Ik denk dat wij (mijn collega en ik) redelijk dezelfde werkmethode hebben en dat is dat je voor de dag -1 echt de tijd neemt. Ik plan twee, tweeënhalf uur per cliënt in. Ik weet dat er advocaten zijn (...) die de voorbereiding door de tolk laten doen. Die zitten achter hun computer te werken en zeggen tegen de tolk: leg uit hoe de procedure werkt, ben je klaar, prima, tot ziens. Dat stelt natuurlijk niets voor, maar met een goed en open gesprek van tweeënhalf uur, kom je echt een eind. Maar als ik meer tijd nodig heb, dan neem ik die ook.’

Andere advocaten kiezen er bewust voor om niet al te veel uit te weiden over het asielrelaas. Een zei daarover:

‘Mijn ervaring is dat als je dan al heel uitgebreid op het asielrelaas ingaat, en VWN dat ook al heeft gedaan, het verhaal voor de derde keer bij de IND minder vers is. Ze hebben het dan een paar keer gerepeteerd, vergeten passages of hebben het idee dat ze iets al verteld hebben. Dus ik ga vooral in op wat ze kunnen verwachten en waar ze op moeten letten, hoe ze in zo’n nader gehoor moeten staan.’

Een belangrijk nadeel van bovengenoemde werkwijze is dat de advocaat niet te weten komt of er ondersteunende documenten kunnen worden opgevraagd. Bovendien voeren VWN medewerkers slechts in een derde van de asielverzoeken een vluchtverhaal analyse uit, dus kan een advocaat daarvan niet automatisch uitgaan.

Uit de enquête en de interviews blijkt duidelijk dat de meeste advocaten dag -1 van grote meerwaarde vinden. Naast de versterking van de vertrouwensrelatie met de cliënt vinden advocaten het belangrijkste dat de asielzoeker al vóór de start van de AA de gehele procedure krijgt uitgelegd, inclusief het belang van bepaalde verklaringen en bewijsstukken. Ook benutten de advocaten het gesprek op dag -1 om de werking van de zogenoemde positieve-overtuigingskrachttoets (POK-toets) uit te leggen.¹¹⁹ Tegelijkertijd wijzen de advocaten erop dat een uitgebreid proces-verbaal of – sinds januari 2014 – het ingelaste aanmeldgehoor door de IND een zware wissel trekt op het voorbereidingsgesprek en de winst van dag -1 deels teniet doet. Ze zijn gedwongen een groot deel van de tijd te besteden aan de verslagen van deze gehoren, omdat eventuele fouten of tegenstrijdigheden het liefst vóór het eerste gehoor moeten worden rechtgezet. Deze activiteiten staan volgens hen haaks op het uitgangspunt van een open gesprek, voorafgaand aan de procedure. De advocaten ervaren dat ze

¹¹⁹ De positieve-overtuigingskrachttoets houdt in dat als een of meerdere van de afwijzingsgronden zoals opgesomd in artikel 31, tweede lid Vw (bijvoorbeeld het toerekenbaar ontbreken van relevante documenten) van toepassing zijn, van het asielrelaas in grote lijnen ‘positieve overtuigingskracht’ dient uit te gaan. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in dergelijke situaties van de asielzoeker wordt verwacht dat zijn relaas positieve overtuigingskracht heeft in die zin dat ook in de relevante bijzonderheden van het relaas geen hiaten, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden voorkomen.

hierdoor op achterstand worden gezet, omdat ze de asielzoeker niet meer tijdig kunnen voorbereiden en het moeilijker is een vertrouwensband met hem op te bouwen. In de antwoorden van de enquête schreef een advocaat over dag -1:

‘Voordelen zijn het contact met de asielzoeker voor aanvang van de procedure, en het verlenen van bijstand aan die asielzoeker gedurende diens hele procedure. Echter, dit voordeel is deels weggenomen nu de IND in strijd met de oorspronkelijke afspraken een aanmeldgehoor uitvoert bij de intake in Ter Apel.’

4.6.3 Ondersteunend bewijs

Een aantal geïnterviewde advocaten noemde als meerwaarde van dag -1 de kans om te achterhalen of de asielzoeker wel in de AA gehoord kan worden. Als ze signalen van trauma's, schaamte of angst herkennen, kunnen advocaten op dat moment nog proberen te bewerkstelligen dat hiermee rekening gehouden wordt tijdens het horen of beslissen. Alle advocaten vertelden dat zij alleen een verzoek om medisch steunbewijs bij het IMMO indienen als daarvoor echt duidelijke aanwijzingen zijn. Veel advocaten vertelden een training te hebben gevolgd om te weten waarop ze moeten letten. Maar enkele geïnterviewde advocaten vertelden dat een verzoek om doorplaatsing naar de VA zonder een deskundigenverklaring in de praktijk weinig kans van slagen heeft. In deze fase beschikken advocaten daar praktisch nooit over.

Een advocaat zei geen duidelijke criteria te hebben voor het inschakelen van het IMMO of een psychiater uit de regio: ‘Wanneer doe ik dat? Dat is erg op gevoel. Het niet-pluisgevoel, er is iets met deze cliënt. Dat is puur je ervaring.’

Hun terughoudendheid wordt mede ingegeven door de beperkte capaciteit van het IMMO en de lange duur van het onderzoek, waardoor een mogelijk bewijs vaak pas na de afronding van de AA (inclusief beroep) voorhanden is. De geïnterviewde advocaten ervaren het contrast tussen de termijn die gemoeid is met het verkrijgen van ondersteunende documenten (stukken uit het buitenland, medische informatie of contra-expertise) en de snelheid van de AA (acht dagen plus vier weken behandeling van het beroep) als een groot probleem. Dit probleem van de snelheid van de procedure speelde vóór PIVA ook ten aanzien van de asielverzoeken die in het AC werden behandeld. Voor zaken die vroeger in de AC-procedure zouden zijn afgedaan, betekent de AA juist een verruiming van de termijnen. De kritiek op de snelheid ziet dan ook vooral op de zaken die voorheen doorgaans werden verwezen naar de ‘gewone’ OC-procedure, zoals gecompliceerde zaken en asielverzoeken van kwetsbare asielzoekers. Deze worden nu vaker ook in de AA afgedaan.

Mede gelet op de ex tunc toets in hoger beroep, kan ondersteunend bewijs of contra-expertise vaak pas een rol spelen in een vervolprocedure. Dat het dag -1 gesprek is vervroegd van de dag vóór de start van de AA naar een week voor de start van de AA, ervaren de geïnterviewde advocaten als een verbetering, omdat het hun wel iets meer tijd geeft om informatie op te vragen en aan de IND door te spelen. Maar met deze extra week is de frictie tussen de benodigde en de beschikbare tijd voor het verkrijgen van steunbewijs niet opgelost.

4.7 Dublin-claims

De vraag naar de reisroute is bedoeld om in een zo vroeg mogelijk stadium een mogelijke Dublin-claim te kunnen leggen. De intake door de VP, en sinds 1 januari 2014 het aanmeldgehoor door de IND (beide besproken in paragraaf 4.3), vormt de basis voor het onderzoek naar de Dublin-claim. Na dit gehoor beslist de IND of er een claim wordt gelegd. Een respondent van de IND zegt hierover: 'Het eventueel opstarten van een Dublin-procedure wordt in de RVT gedaan, dan wordt gekeken of we het eerste gehoor combineren met een Dublin-gehoor als dat aan de orde is.'

Uit de Vreemdelingenketenrapportages valt weinig af te leiden met betrekking tot Dublin-claims. Voor zover deze rapportages cijfers bevatten, zijn deze minder precies en in toenemende mate moeilijker te vergelijken met eerdere rapportages. De rapportage over het jaar 2000 bijvoorbeeld bevatte nog een overzicht van alle Dublin-claims uitgesplitst naar het land waar deze claims door Nederland waren ingediend en naar procedurele uitkomst.¹²⁰ In de rapportage over het jaar 2013 wordt nog slechts het aantal Dublin-zaken genoemd waarbij beroep is ingesteld.¹²¹ Uit de gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat het aantal Dublin-zaken 12% van het totaal aantal zaken omvat (zie verder paragraaf 5.2).

In paragraaf 4.2 is al opgemerkt dat Dublin-claimanten gemiddeld langere tijd in de RVT doorbrengen. Zo tracht de IND ervoor te zorgen dat een claim al is gehonoreerd voordat de AA start, en het asielverzoek daar op basis van een Dublin-gehoor kan worden afgewezen. Sommige respondenten merken op dat een verblijf van acht weken in de RVT voor Dublin-claimanten geen uitzondering is. In verband met het beperkte zorgaanbod in de POL kan dit lange verblijf medische problemen opleveren. Volgens de respondenten van het COA is dit onwenselijk lang. Een van hen verwoordde het als volgt:

'Dublin-claimanten (...) leveren ook nog wel wat druk op. Kijk, wij plaatsen mensen pas door op het moment dat ze de AA hebben voltooid. Tot die tijd moeten ze in de POL blijven, die echt is ingericht op maximaal een paar weken verblijf. Daar zitten mensen nu soms een paar maanden en dat is denk ik niet goed.'

Voor Dublin-claimanten op Schiphol heeft feitelijk een omgekeerde ontwikkeling plaatsgevonden: waar zij eerst in de gesloten verlengde procedure werden opgenomen, worden ze nu meestal doorverwezen naar een asielzoekerscentrum voor de VA.

Enkele geïnterviewde advocaten wezen erop dat de voorbereiding van de asielzoeker soms wordt bemoeilijkt doordat de advocaten de claim of het antwoord op de claim niet altijd onder ogen krijgen. Het gesprek op dag -1 kan in die gevallen niet benut worden voor een voorbereiding op een Dublin-gehoor.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 19637, 559, p. 7 (tabel 5).*

¹²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 19637, 1800, p. 22 (tabel 3.5).*

4.8 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De asielprocedure voor alleenstaande of onbegeleide minderjarige asielzoekers is flexibeler ingericht dan de asielprocedure voor volwassenen en gezinnen. In deze paragraaf wordt besproken hoe sinds de invoering van PIVA wordt omgegaan met alleenstaande minderjarige asielzoekers, in het bijzonder met de termijnen, het medisch onderzoek en met de voorbereiding op de AA.

4.8.1 Intake

De intake voor amv's vindt uitsluitend plaats in Ter Apel (vóór de invoering van PIVA gebeurde dit ook op AC Schiphol). Daar hebben de jongeren het eerste contact met Nidos. Ook voordat de voogdij is uitgesproken door de rechter, handelt Nidos als voogd. Vanuit Ter Apel worden de jongeren snel doorgeplaatst naar een van de speciale POL's voor amv's. Kinderen onder de twaalf en kwetsbare jongeren (bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel) worden niet in een POL geplaatst, maar in een gezin of in de beschermde opvang.

4.8.2 Duur RVT

Zoals al in paragraaf 4.2 is vermeld, bedraagt de officiële duur van de RVT voor amv's ruim twee weken langer dan die voor meerderjarige asielzoekers, namelijk minimaal drie weken. In totaal verblijven ze gemiddeld drie maanden in de speciale afdelingen van de POL, omdat ze pas worden uitgeplaatst zodra Nidos heeft bepaald welke vorm van vervolgoptvang het meest geschikt is voor de jongere.

Volgens de respondenten van Nidos zijn de afdelingen voldoende geschikt voor een verblijf van drie maanden: 'Tachtig jongeren bij elkaar is niet ideaal, maar ze zitten in kleine woongroepen en de begeleiding door COA is heel goed, heel professioneel, ik ben er erg over te spreken. Het COA mentoren houden het belang van de jongeren goed in het oog.'

Nidos heeft bij de voorbereiding van PIVA ervoor gepleit dat amv's een RVT van drie maanden krijgen, zodat jongeren echt tot rust kunnen komen en de Nidos-voogd hun vertrouwen kan winnen. Na de invoering van PIVA is de duur van de RVT opnieuw aan de orde geweest in het kader van de herijking van het amv-beleid. Het aanvankelijke plan om de RVT te verlengen van drie naar zes weken, is uiteindelijk niet doorgegaan, onder meer omdat ook enkele voogden inbrachten dat jongeren juist graag snel hun verhaal kwijt willen. De geïnterviewde juristen van Nidos betwijfelen de waarheidsgetrouwheid van het verhaal dat de jongeren onder deze omstandigheden vertellen. Hun ervaring is dat jongeren vaak pas later met hun 'echte' verhaal naar voren komen, meestal is dat ook een geloofwaardiger verhaal dan wat ze hebben ingestudeerd. Dit verklaart volgens hen mede het hoge aantal vervolgaanvragen en het, volgens Nidos, relatief hoge inwilligingspercentage van deze herhaalde aanvragen. Volgens deze respondenten is drie weken te kort voor de voogd om het benodigde vertrouwen te winnen om het echte en hele verhaal in de AA op tafel te krijgen.

4.8.3 MediFirst-onderzoek en -advies

Voordat de jongere door wordt onderzocht, heeft hij al contact met zijn voogd gehad. Bij jongeren van vijftien jaar of jonger is de voogd standaard aanwezig bij het onderzoek, bij zestien- en zeventienjarigen zoveel mogelijk. Vermoedens van een trauma of andere problemen bij de jongeren spelen

de voogden door aan MediFirst. Volgens de respondenten van Nidos zijn de ervaringen van de voogden met het medisch onderzoek wisselend: een aantal medisch adviseurs doet zorgvuldig onderzoek en werkt nauw samen met de voogden, anderen beperken zich in hun ogen te veel tot het afvinken van de standaardvragen en luisteren niet goed naar de jongeren. Indien de voogd het niet eens is met de conclusie van MediFirst dat de jongere al gehoord kan worden, neemt hij contact op met de zaaksverantwoordelijke IND-medewerker. In de meeste gevallen leidt dit overleg tot een bevredigende oplossing.

4.8.4 Voorbereiding op de AA

In principe vindt het gesprek met de advocaat in de eerste week van de RVT plaats, dus ruim voorafgaand aan de start van de AA. Een respondent van VWN merkt op dat dit gesprek in zo'n vroeg stadium heel goed uitwerkt voor de jongere, omdat het hem veel scherper bewust maakt van zijn situatie. Volgens de respondent zouden ook andere kwetsbare personen die lang in de RVT verblijven voordat de AA begint, baat hebben bij zo'n vroegtijdig gesprek. Er is ook nog de gelegenheid voor een tweede ontmoeting, als daar aanleiding voor is, met name als de indruk bestaat dat de amv er nog niet klaar voor is om met de AA te starten terwijl MediFirst die mening niet is toegedaan. In de praktijk blijkt dat echter moeilijk in te plannen omdat amv's voor veel andere activiteiten worden ingeroosterd.

Bij voorkeur is de voogd aanwezig bij het voorbereidingsgesprek met de advocaat. Het is ook Nidos die op basis van een convenant met de IND deze dienst kan verzoeken om de start van de AA uit te stellen, omdat de jongere nog niet klaar is voor de AA, terwijl MediFirst die mening niet is toegedaan. Ondanks de wens van advocaten en Nidos, is in zulke situaties doorzending naar de VA niet aan de orde. In de praktijk vraagt Nidos ook niet vaak om uitstel van de AA, omdat een succesvol verzoek een zware onderbouwing vergt. Je kunt niet volstaan met 'het voelt niet goed'. Het probleem dat de voogden hierbij ervaren, is dat de periode van drie weken vaak te kort is om de jongere zo goed te leren kennen dat je zo'n gevoel kunt onderbouwen. Als de start van de AA wordt geannuleerd, is dat vaker om andere redenen: op advies van MediFirst, wegens ziekte van de jongere, het niet beschikbaar zijn van een tolk, of omdat de jongere met onbekende bestemming is vertrokken.

4.9 RVT in AC Schiphol

De situatie van AC Schiphol week al vóór de invoering van PIVA af van die van de land-AC's, omdat er geen sprake was van een TNV en asielzoekers direct de procedure instroomden. Om gebouwtechnische redenen werd bij de implementatie van PIVA besloten dat er tot het moment van aanpassing aan het benodigde voorzieningenniveau op AC Schiphol geen voorbereidingstermijn voor de AA zou worden gehanteerd. De asielzoeker werd wel twee dagen rust gegund voordat het eerste gehoor werd afgenomen.

Sinds op 1 januari 2013 het nieuwe gebouwencomplex in gebruik is genomen, geldt ook bij AC-Schiphol in principe een RVT van zes dagen. De volgorde van de processtappen tijdens de RVT wijkt sinds begin 2014 echter enigszins af van die in de land-AC's: de eerste dag geeft VWN voorlichting, de tweede dag volgt het dag -1 gesprek met de advocaat, gevolgd door een medisch advies op de derde dag. Er is gekozen voor een afspraak met de advocaat op de tweede dag om de RVT maximaal te kunnen benutten voor het vergaren van documenten. Dit is op Schiphol nog belangrijker dan bij een land-AC, omdat de RVT op Schiphol vanwege de detentie nooit langer duurt dan zes dagen: daarna

begint de AA. Tegelijkertijd hopen advocaten met deze planning ook de kans te hebben om MediFirst, eventueel aan de hand van een signaleringslijst van het IMMO, nog te kunnen informeren over mogelijke psychische problemen of andere beperkingen die zij constateren.

De laatste drie dagen benut de asielzoeker samen met VWN voor het opvragen van documenten uit het herkomstland, of het verkrijgen van ander steunbewijs. Het medisch advies kan dan nog besproken worden met de advocaat via Skype, of met VWN. Tevens zijn dit de dagen dat de asielzoeker kan bijkomen van de reis, en kan uitrusten voordat de AA begint.

Een belangrijk verschil met de andere POL's is dat het hier een gesloten opvanglocatie betreft. Asielzoekers die via een vlucht op Schiphol belanden, wordt de toegang geweigerd en een detentiemaatregel opgelegd op grond van artikel 6 Vw. Vreemdelingen die zich elders in vreemdelingenbewaring bevinden en dan een asielverzoek indienen, worden overgebracht naar AC-Schiphol. Daar wordt de bewaringsgrond omgezet van artikel 59 lid 1 sub a Vw (niet-rechtmatig verblijf) naar artikel 59 lid 1 sub b Vw (rechtmatig verblijf in afwachting van de uitkomst van een asielverzoek). Volgens de meeste respondenten heeft deze gesloten setting een negatieve invloed op het welbevinden van de asielzoeker en daarom ook op de zorgvuldigheid van de procedure. Een respondent van de Raad voor Rechtsbijstand verwoordde het zo: 'Detentie raakt mensen in hun welzijn en hun ziel. Iedereen die betrokken is bij het proces, observeert dat mensen er slechter aan toe zijn als ze vastzitten. Mensen raken daardoor ook afgeleid. Ik durf er bijna gif op in te nemen, dat de kans op asiel vanuit detentie daarom iets kleiner is.'

Eén van de risico's daarvan is dat het verhaal minder goed op tafel komt. Dezelfde respondent merkte op dat voordat PIVA volledig was ingevoerd op Schiphol, er toch zorgvuldiger werd afgewogen of het nader gehoor wel in het AC kon worden gehouden. Sinds de RVT formeel is ingevoerd, lijkt de detentiesituatie geen reden meer te zijn om af te wijken van de toepassing van de AA. Als een advocaat daarom verzoekt, vormt de RVT het argument voor de IND om dit te weigeren. Toch vroegen verschillende respondenten zich af in hoeverre asielzoekers op Schiphol profijt hebben van de RVT. De RVT is ingevoerd op het moment dat het nieuwe complex in gebruik is genomen, dat volgens alle betrokken respondenten veel meer het karakter van een gevangenis heeft dan het vorige gebouw. De druk die asielzoekers ervaren in detentie, is onder andere te merken aan de gretigheid waarmee ze ingaan op een aanbod de RVT te verkorten, ook als dit hun voorbereiding en dus hun rechtsbescherming niet ten goede komt. Het is aan de IND om te bepalen of ze dit aanbod doen. Een respondent van de Raad voor Rechtsbijstand vertelde de indruk te hebben dat daar geen inhoudelijke criteria aan ten grondslag liggen, maar vooral capaciteitsoverwegingen. Zijn ervaring is dat de IND dergelijke verzoeken vooral doet als er lege plekken zijn in de AA, maar dat een verzoek van een advocaat daartoe, bijvoorbeeld omdat een cliënt de bewaring slecht verdraagt, vaak niet wordt gehonoreerd.

Ook IND-medewerkers zijn zich bewust van de negatieve uitwerking van bewaring op de asielzoekers. Een respondent van de IND op Schiphol zei hierover:

'Ik heb niet het idee dat mensen hier per se meer uitgerust (dan vóór invoering PIVA) voor mij zitten, omdat het vaak ook veel stress voor ze oplevert om hier in een detentiecentrum te zitten. Vaak uiten ze ook nog in de AA hun frustratie: waarom zit ik hier, ik heb toch niks verkeerd gedaan, waarom zit ik in de gevangenis, waarom houden jullie mij vast? En dan zitten ze hier natuurlijk al zeven dagen.'

Als de detentie op Schiphol te belastend is, zou niet alleen doorverwijzing naar de VA een oplossing kunnen bieden, maar ook doorverwijzing naar een land-AC. Volgens de respondenten vanuit de rechtshulp komt een dergelijke doorverwijzing praktisch nooit voor, ook niet als de asielzoeker in kwestie volledig gedocumenteerd is. De aanwezigheid van kinderen speelt geen doorslaggevende rol: zij verblijven er met hun ouders maximaal veertien dagen in detentie.¹²² Ook hiervoor geldt volgens een respondent vanuit de rechtshulp dat de capaciteit leidend lijkt te zijn: alleen als die ontoereikend is (vanwege verhoogde instroom of een tekort aan medewerkers), worden asielzoekers doorgezonden naar de VA. Volgens de IND zijn de criteria voor doorzending naar de VA op Schiphol niet anders dan bij een land-AC. Daarnaast heeft eind augustus 2014 een beleidswijziging plaatsgevonden. Een volwassen vreemdeling die met een minderjarig kind inreist, wordt in beginsel niet de toegang geweigerd wanneer hij aangeeft een asielaanvraag te willen indienen.¹²³ Het gezin wordt dan doorverwezen naar AC Ter Apel voor het indienen van de asielaanvraag.

4.10 Conclusie

Hieronder worden conclusies over de bevindingen van de invoering van de RVT getrokken. De eerste paragraaf gaat in op het implementatieproces en de tweede geeft antwoord op de vragen of de invoering van de RVT meer rust voor de asielzoeker en een betere voorbereiding op de AA heeft gebracht. Tot slot volgt een paragraaf met overige conclusies die te trekken zijn uit de bevindingen over de RVT.

4.10.1 Implementatie van de RVT

Na de invoering van PIVA waren er veel praktische aanloopproblemen bij de intake en aanmelding in de COL. Op de werkvloer bleek dat de afspraken toch nog niet voor alle problemen in de praktijk een oplossing boden, zoals de aanmelding door asielzoekers met verschillende aanspraken, en de aanmelding op nachtelijke uren. Door onduidelijkheden gingen de ketenpartners onafhankelijk van elkaar eigen oplossingen zoeken en registraties uitvoeren. Door nader overleg zijn deze problemen eind 2012 opgelost. Ook de planning en doorplaatsing leverden aanvankelijk enige praktische problemen op, en vergden overleg tussen de ketenpartners, bijvoorbeeld over plaatsingscriteria.

Ook in de POL's moesten ketenpartners gezamenlijk werkafspraken maken, onder andere over afstemming en doorverwijzing. Het reizen naar de kantoren van de asieladvocaten heeft op verschillende plekken aanloopproblemen gekend, omdat goed openbaar vervoer niet overal voorhanden is. In de POL in Wageningen is pas sinds begin 2014 een kledingwinkel; tijdens de eerste winter was niet iedereen warm genoeg gekleed en geschoeid. Een respondent van VWN memoreerde echter ook dat de aanvangstijd als voordeel had dat de afspraken nog niet zo vastlagen. De ketenpartners hadden daarom een grotere flexibiliteit tegenover elkaar en vonden samen praktische oplossingen. Strakke

¹²² Zie ook de Kamerbrief van de staatssecretaris van januari 2014 in reactie op de kritiek van de coalitie 'geen kind in de cel', *Kamerstukken II 2013/14*, 19637, 1773. In reactie op soortgelijke kritiek van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, MuiĴnieks, heeft de staatssecretaris in mei 2014 laten weten de kinderen te gaan opvangen op een kindvriendelijke locatie te Zeist.

¹²³ Zie WBV 2014/27.

afspraken lenen zich niet altijd voor de steeds wisselende praktijk en onvoorziene situaties, zoervaart deze respondent.

De situatie op Schiphol is bijzonder, omdat de volledige RVT er pas per 1 januari 2013 is ingevoerd. Omdat de detentie van asielzoekers zo kort mogelijk moet zijn, is het belang van een strakke planning op Schiphol des te groter. Het lijkt erop dat de ketenpartners elkaar niet altijd vinden waar het gaat om de detentie. Zowel de IND als de advocatuur onderschrijven het belang van de RVT voor de voorbereiding van de asielzoeker, maar advocaten willen wel vaker de detentiemaatregel opgeheven zien, zeker als er kinderen bij betrokken zijn. Na lezing van het conceptrapport wees de IND erop dat de staande praktijk als volgt is: indien op enig moment in de RVT of AA blijkt dat er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden waardoor verdere behandeling van de asielaanvraag in detentie niet opportuun of proportioneel is, zal de detentiemaatregel worden opgeheven. Ingeval van asielzoekers met een nationaliteit waaraan in bijna alle gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend, kan de RVT in overleg worden ingekort (indien de vreemdeling daar in samenspraak met zijn gemachtigde om verzoekt). De IND dus zal telkens een belangenafweging maken tijdens de AA. Individuele bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding geven om de vrijheidsontnemende maatregel op te heffen.

4.10.2 Meer rust en voorbereiding?

Meer rust

Het principe dat de asielzoeker door de RVT tijd krijgt om uit te rusten van de reis, wordt door alle respondenten toegejuicht. In de voorbereidingsfase van PIVA waarschuwde de ACVZ dat de asielzoeker door de onderzoeksactiviteiten te weinig rust krijgt in de RVT. Eigenlijk constateren bijna alle respondenten van de advocatuur dat nu ook. De mate waarin de asielzoeker rust krijgt, hangt af van capaciteit en van instroom, dus of de RVT langer duurt dan de wettelijk vastgelegde termijn van minimaal zes dagen. Zoals opgemerkt in paragraaf 4.2, is dit bijna altijd het geval. Die 'extra tijd' kunnen asielzoekers dan benutten om uit te rusten. Dat ligt anders voor de RVT op Schiphol, die niet langer dan zes dagen kan duren. Daar belemmeren de detentieomstandigheden de asielzoeker sowieso al om echt uit te rusten. De neiging van asielzoekers is daarom om in te stemmen met voorstellen voor een kortere RVT termijn; de meesten kunnen niet inschatten in hoeverre dit hun voorbereiding op de AA negatief beïnvloedt.

Betere voorbereiding

Sinds de invoering van PIVA wordt de RVT benut voor de voorbereiding op de AA door middel van de voorlichting over de procedure, het medisch advies en het voorbereidingsgesprek met de advocaat. Asielzoekers zijn volgens de respondenten door de voorlichting en het voorbereidingsgesprek met de advocaat beter voorbereid op de asielprocedure dan vóór de invoering van PIVA. Er is meer met hen gesproken over het belang van documenten als steunbewijs, waardoor ze al vaker actie hebben ondernomen om deze te verkrijgen. In vergelijking met de TNV, waarin geen enkele processtap met de asielzoeker werd ingepland, vormt de RVT in dit opzicht een grote verbetering.

Ook de IND-medewerkers beginnen beter voorbereid aan de gehoren in de AA, omdat zij door het medisch advies al zijn geïnformeerd over de toestand van de asielzoeker en zijn eventuele beperkingen. Voorheen kon de IND pas op het moment van het gehoor bij bepaalde signalen de medische dienst inschakelen voor advies.

De verbeterde voorbereiding betreft ook de advocaat, hoewel niet alle advocaten het dag -1 gesprek benutten voor het met de asielzoeker doornemen van het individuele asielrelaas. Als dat niet gebeurt, komt de functie van het voorbereidingsgesprek niet volledig uit de verf: door middel van anticiperend handelen ervoor zorgen dat alle relevante informatie bij de IND bekend is voordat de beslissing wordt genomen. Voor het vergaren van documenten en steunbewijs, ervaren veel geïnterviewde advocaten een week vaak toch nog als te kort. In de enquête is gevraagd of door de invoering van de RVT en de langere procedure in het AC meer dan voorheen de voor de beoordeling benodigde documenten aanwezig zijn. Afgezien van de advocaten die hierover geen mening hadden, beantwoordde ongeveer de helft deze vraag negatief en de helft positief (zie bijlage 3, vraag 31). De invoering van PIVA lijkt de problematiek van de gebrekkige gedocumenteerdheid (voor de zaken die voorheen in het AC zouden zijn afgedaan) dus wel te hebben verminderd, maar in de praktijk blijken de termijnen vaak toch nog te kort om alle relevante documenten te kunnen overleggen. Voor de zaken die voorheen werden doorverwezen naar de 'gewone' procedure, is deze termijn aanzienlijk verkort.

De geïnterviewde en geënquêteerde rechtshulpverleners merken bovendien dat de recente invoering van het aanmeldgehoor de meerwaarde van dag -1 weer deels teniet heeft gedaan. De asielzoeker zelf wordt op die processtap in het geheel niet voorbereid, terwijl de consequenties ervan wel kunnen doorwerken tijdens de AA. Bovendien gaat een belangrijk deel van het voorbereidingsgesprek op aan de correcties en aanvullingen op het verslag van het aanmeldgehoor. De IND is het niet eens met de stelling dat de meerwaarde van dag -1 geschaad wordt door het aanmeldgehoor, omdat er correcties en aanvullingen op het verslag van het aanmeldgehoor kunnen worden ingediend en de asielmotieven tijdens dit gehoor niet aan de orde komen. Verder wijst de IND erop dat voorheen de VP tijdens de intake ook al de zogenaamde Dublin-vragen stelde.

4.10.3 Overige bevindingen

Aandacht voor trauma's

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2014, in november 2013, is in de Tweede Kamer de vraag aan de orde geweest of, indien er bij het gehoor van een asielzoeker aanwijzingen zijn dat sprake is van trauma's, daadwerkelijk meer rust en ruimte in de procedure wordt ingebouwd en mogelijk een aanvullend medisch onderzoek wordt gedaan of de zaak wordt doorverwezen naar de VA. In een motie werd de regering verzocht dit te bewerkstelligen.¹²⁴ In reactie op deze motie heeft staatssecretaris Teeven toegezegd dat dit aspect aan de orde zal komen in onderhavige PIVA evaluatie. De onderzoekers menen dat daarbij tevens van belang is of er voldoende oog is voor aanwijzingen van trauma's, niet alleen tijdens de AA maar ook tijdens de RVT. Zijn alle ketenpartners voldoende gespist op dergelijke aanwijzingen en wat is de respons op dergelijke aanwijzingen? Meer in het bijzonder: is het medisch onderzoek en het daaruit voortvloeiend advies voldoende toegerust om dergelijke aanwijzingen boven tafel te krijgen?

In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat het medisch onderzoek volgens de respondenten daarop niet specifiek genoeg is ingericht, en dat daar dus onvoldoende informatie over naar voren komt. Dit kan ertoe leiden dat signalen over trauma's onvoldoende worden betrokken bij het asielrelaas. Des te belangrijker is het dat MediFirst en de IND open staan voor signalen van de advocaat, VWN of Nidos,

¹²⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI, nr. 58.*

omdat deze ketenpartners soms meer mogelijkheden hebben gehad om een vertrouwensrelatie met de cliënt op te bouwen.

RVT duur

Gedurende de eerste twee jaar na de invoering van PIVA was de instroom van het aantal asielzoekers stabiel. Desondanks duurde ook toen de RVT doorgaans enkele weken, omdat zes dagen in de praktijk te kort blijkt om alle processtappen in te plannen en uit te voeren. Zoals hierboven opgemerkt, heeft een verlenging van de RVT van minimaal zes dagen met een of twee weken als voordeel dat de asielzoeker toekomt aan uitrusten. In de tweede helft van 2013 is het aantal asielzoekers zodanig toegenomen dat de wachttijd in de RVT is gaan oplopen naar meer dan enkele weken. Hoewel er geen maximumtermijn is vastgesteld voor de RVT, lijkt de duur ervan niet verder op te lopen dan gemiddeld vier à vijf weken (behalve bij potentiële Dublin-claims). Tot nu toe wordt de verblijfsduur in de POL dus redelijk goed beheerst, en komen uitwassen die zich soms in de TNV voordeden (formeel bedroeg de maximumtermijn daarvoor een half jaar) niet meer voor.

Dat de termijn in de praktijk meestal langer duurt dan zes dagen, roept wel de vraag op of het voorzieningenniveau en de verblijfsomstandigheden voldoende zijn toegesneden op de reële verblijfsduur. Deze zijn immers berekend op een zesdaagse RVT (plus bijna twee weken AA). Dit klemmt temeer voor perioden met een verhoogde instroom, maar ook voor de categorieën asielzoekers voor wie de RVT ook in rustiger tijden al langer duurt dan gemiddeld. Zo kan de verblijfsduur in de RVT voor Dublin-claimanten waarvan de IND wacht op het akkoord van de lidstaat waar de claim is gelegd, oplopen tot acht weken. Dit geldt ook voor asielzoekers voor wie een specialistische tolk nodig is. Daarnaast lopen asielzoekers van wie de start van de AA is uitgesteld in verband met een tijdelijke beperking om gehoord te worden, het risico van een langere verblijfsduur. Respondenten uit de advocatuur, COA en VWN noemen dit problematisch vanwege de beperkte privacy en voorzieningen. Met name voor kwetsbare personen heeft dit onwenselijke gevolgen, omdat medische behandeling en de ontwikkeling van medisch steunbewijs uitblijven. In deze situaties ontstaat er spanning tussen het belang van de asielzoeker bij snel duidelijkheid en zijn belang bij meer geschikte verblijfsomstandigheden met minder tijdsdruk. Nu de RVA geen onderscheid maakt naar opvanglocatie, is het in de praktijk gemaakte onderscheid niet noodzakelijk, en is een uitbreiding van het zorgaanbod in de POL relatief eenvoudig uitvoerbaar.

Asielzoekers voor wie de AA wordt uitgesteld, kunnen wel baat hebben bij een vroegtijdig voorbereidingsgesprek met de advocaat. Dit gebeurt nu alleen standaard met betrekking tot amv's.

Hoofdstuk 5 Uitvoeringspraktijk: algemene asielprocedure (AA)

5.1 Inleiding

Het misschien wel belangrijkste, in elk geval het meest besproken, onderdeel van de herziening van de asielprocedure, is de vervanging van de (versnelde) 48-uurs-procedure door een algemene asielprocedure (AA) van in principe acht werkdagen. Terwijl de AC-procedure werd beschouwd als de versnelde procedure ten opzichte van de langere OC-procedure (OC staat voor opvang- en onderzoekscentrum), geldt de AA nu als de normale procedure en vormt de verlengde asielprocedure (VA) de uitzondering. Als er wordt doorverwezen naar de VA, geldt dat in principe alleen voor nader onderzoek en de beslissing: het eerste en nader gehoor en de correcties en aanvullingen vinden voor alle asielverzoeken in de AA plaats.¹²⁵ Ook dit vormt een breuk met de AC-procedure, waar al na het eerste gehoor werd of kon worden besloten om de verdere behandeling in het OC te laten plaatsvinden. De AA kenmerkt zich door een duidelijk stramien van behandeling, waarbij voor elke dag vaststaat welke processtap van de advocatuur en de IND wordt verwacht.

Met de invoering van de AA werden verschillende doelen nagestreefd:

- Ten eerste was het de bedoeling dat tijdswinst zou worden geboekt. De duur van de totale procedure (AA+VA) moest worden teruggedrongen. Alle nader gehoren (inclusief correcties en aanvullingen) moesten in de AA plaatsvinden, dus alle handelingen waarbij de aanwezigheid van de asielzoeker nodig is, zouden worden afgerond in het aanmeldcentrum. Er werd vanuit gegaan dat dit een tijdswinst zou opleveren van acht weken in de VA, omdat de vierwekentermijn verviel voor het indienen van correcties en aanvullingen en de voornemenprocedure, en er naar verwachting minder dubbele gehoren zouden plaatsvinden.¹²⁶ Ook de mogelijkheid om de AA tot maximaal veertien kalenderdagen te verlengen had tijdswinst als doel. Immers, er zouden dan minder asielzoekers hoeven te worden doorverwezen naar de VA.
- Ten tweede was het idee dat de AA tot een zorgvuldiger besluitvorming zou leiden dan de oude AC-procedure. Immers, de (tijdens de RVT uitgeruste, voorbereide en medisch onderzochte) asielzoeker zou meer tijd krijgen om zijn verhaal te vertellen en te onderbouwen. Er zou meer tijd voor de rechtshulp beschikbaar zijn (drie dagen in plaats van vijf procesuren¹²⁷) en meer continuïteit van de rechtshulp. En als het asielverzoek niet zorgvuldig in de AA kan worden behandeld, zou het worden doorverwezen naar de VA.
- Ten derde zou door de opbouw in een duidelijk tijdsschema/stramien uitgedrukt in dagen in plaats van in uren bovendien de planbaarheid worden vergroot.
- Door de IND en de rechter de mogelijkheid te geven om later opgetreden uitzettingsbeletselen en wijzigingen van recht of beleid mee te nemen bij de beslissing en door het invoeren van een

¹²⁵ Bij medische/psychische problemen kan echter worden besloten om ook de gehoren in de VA te laten plaatsvinden.

¹²⁶ *Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67, p. 7.*

¹²⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67, p. 1.*

eenvoudiger procedure voor vervolgaanvragen (zonder RVT en eerste gehoor) werd ernaar gestreefd het aantal vervolgaanvragen terug te dringen.

In dit hoofdstuk wordt, op basis van interviews, een enquête onder asieladvocaten, cijfermateriaal en literatuuronderzoek, per maatregel beschreven hoe zij zijn geïmplementeerd, hoe zij hebben gewerkt en wat de ervaringen met de maatregelen in de uitvoeringspraktijk zijn. Werden in de uitvoeringspraktijk problemen of knelpunten ervaren, en zo ja, hebben deze ertoe geleid dat maatregelen niet of onvolledig zijn ingevoerd? Hoe oordelen betrokkenen over de werking van de maatregelen op het gebied van de AA; zijn de veronderstellingen van de beleidsmakers in de praktijk bevestigd? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?

In paragraaf 5.2 wordt beschreven hoe de AA in de praktijk werkt en wordt ingegaan op de doelen snelheid en zorgvuldigheid. In paragraaf 5.3 komen de specifieke maatregelen aan de orde. Achtereenvolgens worden in deze paragraaf besproken: het achtdagenstramien, de continuïteit en de (verruiming van de) tijd voor de rechtsbijstand; het nader gehoor (alle asielzoekers worden in de AA nader gehoord); de toetsing van bijzondere aspecten, het meenemen van uitzettingsbeletselen en wijzigingen van recht of beleid en de soberder procedure voor vervolgaanvragen. In paragraaf 5.4 wordt kort ingegaan op de ervaringen met de andere procedures, de AA en (G)VA op Schiphol, de verlengde AA en de VA. Paragraaf 5.5 bevat de conclusies omtrent de ervaringen in de uitvoeringspraktijk en over de vraag in hoeverre de met de maatregelen beoogde doelen zijn bereikt.

5.2 De AA

Tot 1 januari 2014 gold als start van de AA procedure het moment van indiening van de formele aanvraag (artikel 3.110 en artikel 3.112 Vb). Sinds 1 januari 2014 dient de asielzoeker de formele aanvraag in bij de intake in Ter Apel, onverwijld nadat hij te kennen heeft gegeven een asielverzoek te willen indienen.¹²⁸ Het is de bedoeling dat de IND zoveel mogelijk zaken afdoet in de AA mits dat zorgvuldig kan. Als er na het nader gehoor meer tijd nodig is voor het onderzoek naar het asielverzoek dan de dagen die daarvoor in de AA zijn gereserveerd, dan kan de IND de asielzoeker doorverwijzen naar de VA. Ook als MediFirst tijdens de RVT heeft geconstateerd dat een asielzoeker voor langere tijd niet kan worden gehoord, kan de IND besluiten de asielzoeker naar de VA door te verwijzen.

Het onderzoek naar de asielaanvraag vindt plaats in een aanmeldcentrum (AC). Voor de AA zijn acht (kalender)dagen beschikbaar. Dat wil zeggen dat elke dag (termijn) om middernacht start en 24 uur later om middernacht eindigt. De termijnen van de AA zijn bindend. Dat betekent dat als de IND de achtdagetermijn overschrijdt en er geen geldige redenen zijn om de AA te verlengen, het niet meer mogelijk is om binnen de AA op de asielaanvraag te beslissen. In dat geval wordt de asielaanvraag verder behandeld in de VA en zijn de in die procedure geldende (langere) termijnen van toepassing.

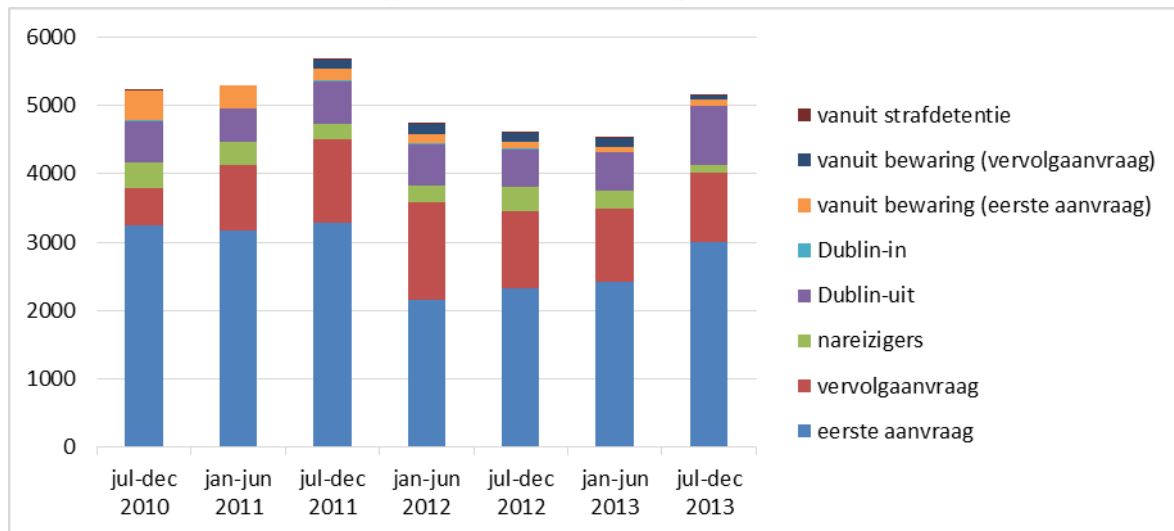
¹²⁸ Artikel 3.109 lid 1 Vb. Hiermee is de officiële start van de asielprocedure in overeenstemming gebracht met dat moment volgens de Procedurerichtlijn en de Dublinverordening.

5.2.1 Instroom van zaken in de AA

De instroom van asielzaken in de AA kan worden ingedeeld aan de hand van (1) de locatie waar en de situatie waarin de asielzoeker zich bevindt op het moment dat hij kenbaar maakt dat hij asiel wil aanvragen, en (2) de vraag of het een eerste asielverzoek of een vervolgvraag betreft. Aanvragen kunnen worden gedaan op Schiphol of in Ter Apel. Op Schiphol wordt de aanvraag ingediend bij binnenkomst of vanuit vreemdelingen- of strafrechtelijke detentie. Daarnaast zijn er asielverzoeken die niet inhoudelijk in behandeling worden genomen omdat er aanwijzingen zijn dat het verzoek door een andere EU-lidstaat moet worden behandeld (de Dublin-zaken). Grafiek 5.1 toont de instroom van asielzaken in de AA. De grafiek is gebaseerd op cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad maakt een onderscheid in de volgende zaken:

- (gewone) eerste aanvragen
- (gewone) vervolgaanvragen
- eerste aanvragen vanuit vreemdelingenbewaring
- vervolgaanvragen vanuit vreemdelingenbewaring
- aanvragen vanuit strafrechtelijke detentie
- Dublin-in claims
- Dublin-uit claims
- nareizende asielzoekers die met een mvv voor gezinshereniging binnenreizen¹²⁹

Grafiek 5.1 Instroom van diverse typen asielzaken* in de AA-procedure



Bron: Raad voor Rechtsbijstand

* De cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand hebben betrekking op asielzaken. Eén zaak kan meerdere personen (die door de IND met ieder een eigen aanvraag zijn geregistreerd) omvatten.

De cijfers van de Raad hebben betrekking op asielzaken. Eén zaak kan meerdere personen (die door de IND met ieder een eigen aanvraag zijn geregistreerd) omvatten. Gemiddeld bestond de instroom in de periode juli 2010 – december 2013 voor ruim 55% uit eerste aanvragen, voor ruim 20% uit ver-

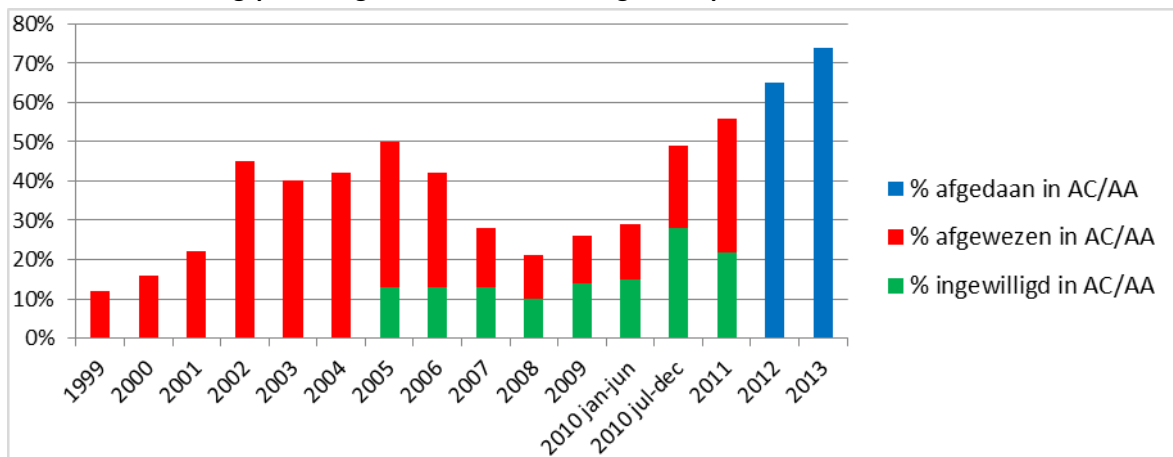
¹²⁹ Het beleid ten aanzien van deze categorie is in de loop van 2012 gewijzigd: zij konden voortaan kiezen voor snelle afgifte van een afgeleide asielstatus of behandeling van het asielverzoek in de AA. Sinds 1 januari 2014 doorloopt de categorie nareizigers met mvv in principe niet meer de asielprocedure.

volgaanvragen en verder voornamelijk uit Dublin-claims. Uit de grafiek valt ook af te lezen dat het aantal eerste verzoeken dat vanuit vreemdelingenbewaring wordt ingediend sterk is afgenomen.

5.2.2 Afdoening van asielverzoeken in de AA

Grafiek 5.2 toont de ontwikkeling van het AA/AC-aafdoeningspercentage vanaf 1999. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de AC-procedure aanvankelijk alleen kon worden afgewezen. Vanaf december 2004 konden in de AC-procedure ook positieve beslissingen worden genomen.¹³⁰ Grafiek 5.2. is overigens op andere cijfers gebaseerd dan grafiek 3.6 in hoofdstuk 3.

Grafiek 5.2 Afdoeningspercentage* in de AA en de vroegere AC-procedure



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen, Jaarverslagen IND.

* Voor 2012 en 2013 is alleen het totale AA-aafdoeningspercentage bekend; voor eerdere jaren is ook bekend welk percentage in de AC-procedure dan wel in de AA werd ingewilligd en welk percentage afgewezen.

De verwachting was dat in de AA meer asielverzoeken op zorgvuldige wijze zouden kunnen worden afgedaan dan in de vroegere AC-procedure. In de ex ante uitvoeringstoets (EAUT) werd uitgegaan van een AA-aafdoeningspercentage van 40%. Uit grafiek 5.2 blijkt dat het AC-aafdoeningspercentage in de jaren 2002-2006 (ruim) boven die 40% lag. Ten tijde van de EAUT (2007) lag het echter onder de 30%. Na de invoering van de herziene asielprocedure nam het aantal asielverzoeken dat in het AC wordt afgedaan sterk toe. In het eerste halfjaar van 2010 werd 29% van de asielverzoeken in het AC afgedaan. In het tweede halfjaar van 2010 was het AA-aafdoeningspercentage al 49%. In 2011 steeg het verder naar 56%, in 2012 naar 65% en in 2013 naar 74%. Voor de jaren 2005 tot en met 2011 is ook bekend hoeveel procent in het AC werd ingewilligd en hoeveel procent werd afgewezen. In het laatste halfjaar van de oude procedure bedroeg het inwilligingspercentage 15% en het afwijzingspercentage 14%. In het eerste halfjaar van de herziene procedure steeg het inwilligingspercentage naar 28% en het afwijzingspercentage naar 21%. In 2011 daalde het inwilligingspercentage naar 22%, ter-

¹³⁰ WBV 2004/67, *Stcrt.* 2004, 234. In de toelichting bij de wijziging van VC C3/12.1.1. staat: 'In het licht van de wens om asielzoekers zo snel als mogelijk duidelijkheid te geven over hun asielaanvraag, is besloten om naast afwijzingen ook inwilligingen te laten plaatsvinden op het aanmeldcentrum. Het dient daarbij te gaan om zaken waarbij binnen de beschikbare tijd op het aanmeldcentrum, op zorgvuldige wijze, kan worden vastgesteld dat er een grond voor verlening bestaat als bedoeld in artikel 29 Vw. Naast de snelle duidelijkheid, heeft dit tevens een kostenbesparing binnen de vreemdelingenketen als voordeel.'

wijl het afwijzingspercentage steeg naar 34%. Voor 2012 en 2013 is alleen het totale AA-afdoeningspercentage bekend. Uit andere bron is echter duidelijk dat vooral in 2013 een groot aantal verzoeken in de AA werd ingewilligd. Dat had onder meer te maken met de toename van het aantal eerste asielverzoeken van Syrische asielzoekers. In 2013 waren 2.670 asielverzoeken afkomstig van Syriërs, dat was een vijfde van het totale aantal aanvragen.¹³¹ Verzoeken van Syriërs worden sinds het besluitmoratorium in juli 2012 afliet vrijwel steeds ingewilligd.¹³²

5.2.3 Tempo

Dankzij het hoge AA-afdoeningspercentage zijn de doorlooptijden van asielverzoeken bij de IND sterk verkort (zie ook paragraaf 3.3). Meerdere respondenten van de IND vertellen dat de nadruk die op het tempo van afdoening ligt, groot is. Een IND-respondent zegt bijvoorbeeld: 'Productiecijfers worden steeds belangrijker, daar word je mee om je oren geslagen.' Zowel respondenten van de IND als van de advocatuur zeiden dat er binnen de AA meer op tijd dan op inhoud wordt gestuurd. Bovendien wordt sterk gestuurd op afdoening in de AA. Verschillende advocaten vonden dat de IND daar te gefixeerd op is. Een van hen verwoordde dat als volgt: 'Beslissen binnen de achtdagenprocedure is een doel op zich.' Er worden ook meer verzoeken ingewilligd in de AA maar soms op basis van heel korte gehoren en heel summier gemotiveerd. Dat kan volgens respondenten van de advocatuur een nadeel zijn als de status later wordt ingetrokken.

Een probleem dat zowel IND-respondenten als respondenten uit de advocatuur ervaren, is dat ze binnen de AA steeds meer taken krijgen zoals onderzoek naar mensenhandel, mogelijke schending van artikel 8 EVRM, staatloosheid, de oplegging van een inreisverbod in het kader van de Terugkeerlijn en Dublin-zaken, terwijl daarvoor niet meer tijd beschikbaar komt. Van de advocaat wordt het initiatief verwacht om andere verblijfsgronden of uitzettingsbeletselen aan te voeren. Als hij dat niet doet, kan hij later tegengeworpen krijgen dat hij het eerder had kunnen inbrengen. Volgens IND-respondenten heeft de AA echter toch een verlaging van de werkdruk meegebracht omdat er meer tijd beschikbaar is en ook vanwege de duidelijke structuur van de procedure.

Over de vraag of de AA qua beschikbare tijd een verbetering is, verschillen de meningen binnen de advocatuur en tussen de IND en de advocatuur. In elk geval blijkt uit de interviews dat IND-respondenten vinden dat zij door de achtdagenprocedure meer tijd hebben voor de behandeling van asielzaken, terwijl uit de interviews en de enquête blijkt dat veel advocaten een behoorlijke tijdsdruk ervaren. De ene advocaat vindt de achtdagenprocedure in vergelijking met de AC-procedure een hele verbetering, terwijl de ander vindt dat de AA nauwelijks extra tijd biedt.

Terwijl een respondent van de IND als voordeel van de AA de evenredige verdeling van de tijd tussen IND en advocatuur (om de beurt een dag) noemt, zit het verschillende respondenten van de advocatuur vooral dwars dat er volgens hen wat de beschikbare tijd betreft geen sprake is van *equality of arms*. In de tijd dat een IND-medewerker één zaak behandelt doet een advocaat er twee of drie. Uit de enquête onder asieladvocaten bleek dat de meeste advocaten (56% van de respondenten, zie

¹³¹ *Kamerstukken I 2013/14, 32317, DS, p. 4.*

¹³² Volgens een aantal geïnterviewde rechtshulpverleners gebeurt dit vaak op basis van een heel kort nader gehoor. Zij wezen op het risico van onzorgvuldige besluitvorming, die zich wrekt op het moment van een voornemen tot intrekking indien de algemene situatie in Syrië is verbeterd. Bovendien is het bij een zo kort gehoor moeilijk om te controleren of er sprake is van een asielzoeker die zichzelf schuldig heeft gemaakt aan mensenrechtenschendingen in de zin van artikel 1(F) Vluchtelingenverdrag.

vraag 4 in bijlage 3) ervoor kiezen drie zaken tegelijkertijd te behandelen (in het jargon: een setje van drie). Vooral bij gezinnen die om asiel verzoeken, is er sprake van een ongelijke verdeling: voor de IND telt elk gezinslid als één zaak, terwijl de Raad voor Rechtsbijstand een gezin aan een advocaat toewijst als één zaak. Advocaten nemen daarom geregeld slechts een setje van twee zaken en advocaten die wel standaard een setje van drie zaken nemen, verzoeken dan om ten minste één lichte zaak. Een van de geïnterviewde advocaten vraagt de Raad voor Rechtsbijstand expliciet om bij een setje van drie ten minste één Dublin-zaak te doen (Dublin-zaken gelden als lichte zaken).

Tijdsproblemen doen zich voor de advocatuur voor als er sprake is van een combinatie van complexe zaken, als er meer bewijs nodig is, als er bijvoorbeeld documenten moeten worden opgevraagd in het land van herkomst en bij zaken met meerdere gezinsleden (zie voor een nadere uitwerking van de tijdsproblemen per dag paragraaf 5.3.1 over het achtdagenstramien).

5.2.4 Zorgvuldigheid

De herziene asielprocedure moest behalve snel ook zorgvuldig zijn, de snelheid mocht in elk geval niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. De maatregelen waarmee zorgvuldigheid werd nagestreefd, zijn de RVT, die is besproken in hoofdstuk 4, en de vervanging van de 48-uursprocedure door de achtdaagse AA. Zorgvuldigheid is moeilijker te meten dan snelheid. Het doel van een grotere zorgvuldigheid is minder makkelijk te kwantificeren en te vertalen in objectief meetbare indicatoren dan de andere doelen van PIVA. Voor de belangrijkste objectieve indicator voor de zorgvuldigheid van de AA, het percentage AA-afwijzingen dat stand houdt bij de rechter, bleek geen cijferreeks beschikbaar te zijn (zie paragraaf 3.4.1). Daarom zijn voor de beantwoording van de vraag in hoeverre dit doel is bereikt, voornamelijk kwalitatieve en subjectieve indicatoren gebruikt.

IND-medewerkers, rechtshulpverleners, rechters en andere actoren die bij de asielprocedure betrokken zijn en de herziene procedure kunnen vergelijken met de oude, zijn te beschouwen als deskundige betrokkenen. Zij zijn het best in staat om te beoordelen in hoeverre de AA zorgvuldiger is dan de oude 48-uursprocedure en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen. In de interviews met deze actoren (met name IND-medewerkers en rechtshulpverleners) en in de enquête onder asieladvocaten zijn vragen gesteld over (hun beoordeling van) de zorgvuldigheid van zowel de asielprocedure als geheel (van RVT tot en met definitieve beslissing) als van de AA en de zorgvuldigheid of kwaliteit van onderdelen van de AA. Ook zijn vragen gesteld over de bijdrage van specifieke maatregelen aan dit doel. Vaak werden door respondenten ook spontaan punten naar voren gebracht. Omdat tijdens de beleidsvoorbereiding veel geconsulteerde organisaties waarschuwden voor een verlies van zorgvuldigheid en kwaliteit doordat meer en (dus ook) zwaardere zaken in een tijds-klem zouden worden behandeld (zie paragraaf 2.7.1), hebben we in de interviews en de enquête ook gevraagd hoe de respondenten dit beoordelen. Met name respondenten uit de advocatuur sneden dit punt vaak ook uit zichzelf aan.

De maatregelen en onderdelen van de AA worden in de volgende paragraaf besproken; daarbij zal met name aandacht worden besteed aan wat in de interviews en de enquête naar voren is gebracht over de zorgvuldigheid van die onderdelen of over de bijdrage die de maatregelen aan de zorgvuldigheid van de AA hebben geleverd. In de rest van deze paragraaf staan we kort stil bij het algemene oordeel over de zorgvuldigheid en het oordeel over wat het hoge AA-afdoeningspercentage voor de zorgvuldigheid van de afdoening betekent.

De oordelen van de respondenten over de zorgvuldigheid waren niet geheel eensluidend, wat niet verrassend is gezien hun verschillende rollen in de procedure. Wel waren de meeste respondenten het erover eens dat de AA op zichzelf zorgvuldiger is dan de oude AC-procedure. De IND-respondenten waren over het algemeen terughoudend met het doen van uitspraken over de zorgvuldigheid – hetzij omdat ze de oude procedure niet hadden meegemaakt, hetzij omdat ze die procedure ook niet onzorgvuldig hadden gevonden, hetzij omdat ze alleen zicht hadden op hun eigen zaken – maar wat ze erover zeiden was meestal positief en kritiek op de zorgvuldigheid van de procedure vonden zij niet terecht. Zo zei een van de IND-respondenten:

‘Ook doordat we al veel meer momenten aan de voorkant van de procedure hebben ingebouwd voor de asielzoeker en de rechtsbijstandverlener en er ook een medische check vooraf plaatsvindt, hoop ik dat iedereen inziet dat we echt wel zorgvuldig werken ook al gebeurt het snel. Snel hoeft niet per se onzorgvuldig te betekenen gelet op alle waarborgen die er in de procedure zitten. Ik vind het altijd zo oneerlijk dat iedereen altijd doet alsof we hier de zaak een beetje afraffen terwijl we volgens mij een hele mooie procedure hebben.’

IND-respondenten constateerden wel dat er sterk wordt gestuurd op het tempo van afdoening en op afdoening in de AA, maar zij vonden dat het hoge AA-afdoeningspercentage niet ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid. Ze wezen daarbij op de RVT en op het grotere aantal uren dat in de AA beschikbaar is (in vergelijking met de oude AC-procedure). Die maken het volgens hen mogelijk om vrijwel alle zaken waarbij de IND niet afhankelijk is van (onderzoek door) anderen op zorgvuldige wijze af te doen in de AA. Een van hen lichtte als volgt toe dat snelheid en zorgvuldigheid goed samen kunnen gaan:

‘Snelheid is ook onderdeel van zorgvuldigheid of kwaliteit. Zaken moeten niet onnodig lang duren, dat is in niemands belang, je moet mensen snel antwoord geven. [...] Dat de procedure snel gaat wil niet zeggen dat ze onzorgvuldig is. Zolang de beslisser maar voldoende tijd heeft. In de OC-procedure, die vroeger de normale procedure was, werd er het grootste deel van de tijd gewacht.’

Zowel uit de interviews als uit de enquête bleek dat ook asieladvocaten de AA op zichzelf als zorgvuldiger beoordelen dan de oude 48-uursprocedure. Velen tekenden daar echter bij aan dat het hoge AA-afdoeningspercentage soms ten koste gaat van de zorgvuldigheid en dat een deel van de zaken die nu in de AA worden afgedaan zich daar eigenlijk niet voor leent. ‘Er wordt zo veel mogelijk in de AA geperst’, aldus een van deze respondenten. Dit werd bevestigd door veel advocaten die de enquête invulden (zie tabel 5.1). De meesten van hen (56 van de 84 respondenten) vonden dat er nu meer complexe zaken in de AA worden afgedaan dan vroeger in de 48-uursprocedure, en dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

Ook de geïnterviewde rechters zeiden te merken dat nu meer complexe zaken in de AA worden afgedaan, maar zij verbonden hieraan niet het oordeel dat dit ten koste van de zorgvuldigheid is gegaan. Daarbij wezen ze erop dat ze niet meer beroepen gegrond verklaren dan onder de oude procedure.

Tabel 5.1 Beoordeling van de complexiteit van AA-zaken door advocaten (N = 84)

<i>Hoe beoordeelt u de complexiteit van de zaken die in de AA-procedure worden afgedaan ten opzichte van de zaken die vroeger in de 48-uursprocedure werden afgedaan?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. Perc.
er worden nu meer complexe zaken in het AC afgedaan; dat kan op zorgvuldige wijze	3	4 %	5 %
er worden nu meer complexe zaken in het AC afgedaan; dat gaat ten koste van de zorgvuldigheid	56	67 %	86 %
er is geen verschil in complexiteit	6	7 %	9 %
weet niet/ geen antwoord	19	23 %	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocaten, april – mei 2014

5.3 Specifieke maatregelen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke maatregelen binnen de AA waarmee doelen van de herziene asielprocedure worden nagestreefd. Per maatregel zal worden besproken wat de doelen ervan waren, hoe de maatregel in de praktijk zijn beslag heeft gekregen en of, en zo ja in hoeverre, hij heeft bijgedragen aan de doelbereiking. Centraal staat hierbij de vraag of het doel van een grotere zorgvuldigheid of behoud van zorgvuldigheid is bereikt.

Onderscheiden worden de volgende maatregelen: het achtdagenstramien, continuïteit van de rechtsbijstand, iedereen nader horen in de AA, toetsing van bijzondere aspecten, meenemen uitzettingsbeletselen en wijzigingen van recht of beleid en een soberder procedure voor vervolgaanvragen. Steeds zal met name worden besproken welke opmerkingen in de interviews met de verschillende actoren in de asielprocedure en de enquête onder asieladvocaten over de bijdrage van deze maatregelen aan de zorgvuldigheid van de procedure zijn gemaakt.

5.3.1 Achtdagenstramien

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven (zie box 2.1), hebben de IND en de vreemdeling binnen de AA telkens om de beurt een dag de tijd om één bepaalde processtap af te ronden (artikel 3.112 tot en met 3.115 Vreemdelingenbesluit). De afspraken met de advocaat vinden plaats op het aanmeldcentrum. De asielzoeker is in principe beschikbaar op deze dagen op het aanmeldcentrum, en wordt met een pendelbusje 's ochtends van de POL naar het AC gebracht en 's middags of 's avonds weer terug naar de POL. Als de vreemdeling (of in de praktijk diens advocaat) termijnen van de AA-procedure overschrijdt (bijvoorbeeld niet tijdig een zienswijze of correcties en aanvullingen indient) en een eventueel door hem gedaan verzoek om verlenging van de termijnen niet is gehonoreerd, gaat de IND door met de volgende stap van de procedure. Als de IND de termijnen overschrijdt, wordt de zaak 'automatisch' doorverwezen naar de VA. Maar volgens een respondent van de IND komt het overschrijden van de termijnen heel weinig voor.

De IND heeft binnen de AA vier taken: het eerste gehoor afnemen, het nader gehoor afnemen, het voornemen schrijven en de beschikking slaan. Iedere taak wordt volgens een van de respondenten van de IND een product genoemd en ieder product kan binnen één zaak in principe door een andere medewerker worden 'gedaan': Binnen de AA doet een IND-medewerker één product per dag

en vier producten per week. Van alle IND-medewerkers wordt verwacht, of dat is het uitgangspunt, 45 zaken per jaar te doen en een zaak omvat vier producten, legt dezelfde IND-respondent uit.

De advocaat moet binnen de AA de asielzoeker voorbereiden op het eerste en nader gehoor, de verslagen van de gehoren met de asielzoeker nabespreken, correcties en aanvullingen indienen, een zienswijze naar aanleiding van het voornemen schrijven en eventueel in beroep gaan en een voorlopige voorziening aanvragen. Het principe van de zaakstoedeling sinds de invoering van PIVA houdt in dat een advocaat de asielzoeker tijdens de gehele procedure vertegenwoordigt, in elk geval tijdens alle processtappen in de AA. In theorie kan een advocaat zich eerder terugtrekken, maar dat komt zelden voor, ook omdat er nauwelijks tijd is voor een *second opinion* of overdracht aan een collega-advocaat. Een asielzoeker heeft zelf nauwelijks invloed op de keuze van de advocaat; hij kan een voorkeur opgeven bij de aanmelding in Ter Apel. Dit gebeurt een enkele keer door asielzoekers van een bepaalde nationaliteit, die de naam hebben doorgekregen van een advocaat die hun taal spreekt.

IND-respondenten prijzen met name de duidelijke structuur van de AA. Die vinden zij een van de belangrijke verbeteringen van PIVA. Een IND-respondent zegt bijvoorbeeld: 'Het is overzichtelijker, vooral voor de vreemdeling lijkt me: vanmorgen krijg ik een beslissing, of morgen heb ik dat gehoor, of morgen zie ik mijn advocaat; dat lijkt me beter dan het is maar afwachten hoelang het duurt en wanneer ik weer iemand zie.' Ook advocaten vinden het achtdagenstramien over het algemeen een verbetering. Zij prijzen echter vooral dag -1, die in de RVT valt (zie hieromtrent hoofdstuk 4).

In de enquête onder asieladvocaten is gevraagd hoe de respondenten de termijnen van de AA beoordelen en hoeveel tijd ze gemiddeld per processtap aan een asielprocedure besteden (zie tabel 5.2 hieronder en vraag 7 in bijlage 3). Bijna 70% van de respondenten beoordeelde de procestijd op dag 2 (nabespreking eerste gehoor en voorbereiding nader gehoor) als ruim genoeg. Gemiddeld besteedden de respondenten een uur en een kwartier aan dit onderdeel. De tijd op dag 4 (nabespreken nader gehoor) achtte de helft van de respondenten echter te krap. Gemiddeld besteedden de respondenten een uur en drie kwartier aan deze processtap. Een aantal geïnterviewde advocaten vond dat de verslagen van het nader gehoor in de loop van de tijd uitgebreider zijn geworden. Een nabespreking met een gezin, via een tolk, vergt dan al erg veel tijd omdat alle details moeten worden doorgenomen en verschillen in verklaringen uitgelegd of gecorrigeerd. Een advocaat beschreef het probleem: 'Je hebt wel eens zaken van een gezin, bijvoorbeeld vader en moeder en twee meerderjarige zonen. Dan wordt het echt krap. Vooral op dag vier, als je vier rapporten hebt van ieder 24 pagina's. Je moet het helemaal doornemen, want ook een kleine tegenstrijdigheid kan worden tegengeworpen.'

Tabel 5.2 Beoordeling termijnen AA door advocaten (N = 84)

<i>Hoe beoordeelt u de beschikbare termijnen van de AA-procedure?</i>			
	Ruim genoeg	Te krap	Geen antwoord
voorbereiding nader gehoor	69%	31%	0%
nabespreken nader gehoor en indienen correcties en aanvullingen	45%	52%	2%
indienen zienswijze	15%	81%	4%
instellen beroep	69%	29%	2%

Bron: Enquête asieladvocatuur, april – mei 2014

De combinatie van drie zaken is daarom op dag 4 soms teveel. Maar de grootste problemen hebben advocaten met dag 6, de dag waarop de advocaat het voornemen met de asielzoeker bespreekt en ook de zienswijze moet indienen. Ruim 80% van de geënquêteerde advocaten vond de tijd dan te krap. Gemiddeld besteedden ze twee uur en een kwartier aan deze processtap. Het kost veel tijd om naar het AC te gaan en het voornemen door te nemen met de asielzoeker en vervolgens om de zienswijze op kantoor te schrijven en op tijd in te sturen (dit is natuurlijk anders als een of meer van de zaken van het setje wordt ingewilligd). Sommige advocaten slaan daarom op dag 6 het contact met de asielzoeker over en gaan dan niet naar het AC. Er bestaat discussie onder advocaten over de vraag of dit wenselijk is. Een enkele geïnterviewde advocaat vindt het niet nodig omdat hij op dag vier al met de asielzoeker anticipeert op de argumenten in het voornemen. Anderen echter kunnen zich een zienswijze niet voorstellen zonder bespreking met de asielzoeker. Vooral als de IND bepaalde onderdelen van het relaas onverwacht als ongeloofwaardig beoordeelt, is een uitleg van de asielzoeker onontbeerlijk. Een advocaat die minder problemen met de tijd heeft, vertelde dat hij al op dag 5 (vaak 's avonds) de zienswijze in de steigers zet, en het gesprek benut voor nog ontbrekende informatie of antwoorden op bepaalde vragen. Respondenten van de IND en VWN merkten op dat het voor asielzoekers erg onbevredigend is als de advocaat het voornemen niet komt bespreken. De asielzoekers wendden zich dan tot hen om te horen wat de IND van plan is te gaan beslissen.

5.3.2 Continuïteit van rechtsbijstand

Voor PIVA kregen asielzoekers in de 48-uursprocedure met steeds verschillende advocaten te maken. Een van de maatregelen van PIVA was het bieden van continuïteit van rechtsbijstand, dat wil zeggen dat het streven was dat een asielzoeker gedurende de hele procedure zou worden bijgestaan door één en dezelfde advocaat. In de enquête onder asieladvocaten bleek het merendeel van de respondenten van mening dat het lukt om tijdens de AA continuïteit van rechtsbijstand aan de asielzoeker te bieden (zie tabel 5.3). Ruim de helft antwoordde dat het vrijwel altijd lukt, 40% dat het meestal wel lukt en slechts 1% antwoordde dat het meestal niet lukt.

Tabel 5.3 Slagen advocaten erin om continuïteit van rechtsbijstand te bieden?

<i>Lukt het om tijdens de AA-procedure continuïteit van de rechtsbijstandsverlening aan de asielzoeker te bieden?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
vrijwel altijd	46	55%	55%
meestal wel	34	40%	41%
soms wel, soms niet	2	2%	2%
meestal niet	1	1%	1%
weet niet/ geen antwoord	1	1%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocatuur, april – mei 2014

Verschiedende respondenten van de advocatuur noemen dit in de toelichting op hun antwoorden expliciet als voordeel van de wijzigingen ten gevolge van PIVA. Sommigen zien het zelfs als de belangrijkste verbetering, vooral voor de cliënt maar wel erg belastend voor de agenda van de advocaat. Vroeg contact met de cliënt en continuïteit in de rechtsbijstandsverlening komen volgens verschillende respondenten de vertrouwensband met de cliënt en het volgen van een strategie ten goede.

Het merendeel van de respondenten van de enquête (57%) vindt dat de mogelijkheid tot het opbouwen van een vertrouwensband is verbeterd in vergelijking met die van vóór de invoering van

PIVA (zie tabel 4.2 in hoofdstuk 4). Wel zegt nog 42% van de respondenten problemen te ondervinden bij het contact met de asielzoeker. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij ook om praktische zaken kan gaan, zoals het vinden van een tolk of de reisafstand. Ook uit de interviews met advocaten blijkt tevredenheid met de continuïteit van de rechtsbijstand. Zo zegt een van de advocaten:

‘Voor de advocatuur was vergroting van de continuïteit de belangrijkste doelstelling. Voordien deed de advocaat maar een stukje van de AC-procedure, soms waren zelfs vier advocaten betrokken. Elke keer inlezen, of signalen missen of zelfs niet hele overzicht hebben. Tijdrovend, minder effectieve belangenbehartiging. Dat er nu één advocaat is voor de hele procedure is een grote winst.’

Een ander spreekt over een ‘rijpingsproces’ dat nu een kans krijgt. Hij vindt het prettig dat de zaak in zijn achterhoofd blijft en hij nu nog eens ‘s avonds thuis rustig over het probleem kan nadenken, de oude procedure vond hij wel heel erg ad hoc.

In de interviews met de IND-medewerkers is het punt continuïteit van de rechtshulpverlening nauwelijks genoemd. Slechts een van de respondenten van de IND zegt dat het een belangrijk punt is en een verbetering.

Als nadeel van de continuïteit van de rechtsbijstandverlening noemen sommige respondenten van de advocatuur dat zij minder zicht hebben op het werk van hun collega's. Een van hen schrijft in zijn toelichting op zijn antwoorden op de enquêtevragen:

‘In principe is het een verbetering dat asielzoekers een vaste advocaat krijgen toegewezen. De keerzijde is echter dat als deze advocaat zijn werk niet goed doet, er weinig controlemechanismen zijn, en het bovendien min of meer onmogelijk wordt gemaakt tijdens de procedure naar een andere advocaat over te stappen.’

Het recht op vrije advocatenkeuze is daarmee volgens de respondent in het geding. Dit beeld werd in de interviews door de respondenten uit de advocatuur bevestigd. De overdracht van dossiers, leidde volgens een van hen tot een soort ingebouwde *peer review* en diende soms ook als bron van inspiratie. Deze advocaat mist ook het contact met de collega's en de mogelijkheid om hen als klankbord te gebruiken. De Raad voor Rechtsbijstand probeert dit te ondervangen door het organiseren van zaaksoverleg, maar logistiek blijkt het lastig om de advocaten tegelijkertijd vrij te roosteren voor overleg. Daarnaast functioneren intercollegiale toetsingscommissies in elk AC, die aan de hand van steekproeven of signalen dossiers doornemen om de werkwijze van de asieladvocaten te toetsen.

Een andere geïnterviewde advocaat verwerpt heel beslist het genoemde bezwaar tegen de continuïteit. Hij vindt continuïteit en kwaliteit twee heel verschillende dingen. Het is in zijn ogen nuttig om in elkaars dossier te kijken en op die manier van elkaar te leren. Maar dat moet niet ten koste gaan van de rechtshulp en continuïteit van de rechtshulpverlener vindt hij voor de klant veel beter. Hij vergelijkt het met een chirurg die aan de operatietafel staat: ‘Dan wil ik graag dat dezelfde chirurg het afmaakt in plaats van dat halverwege iemand het van hem overneemt. Continuïteit is één van de verworvenheden van PIVA. Het leren van elkaar moet je op een andere manier organiseren.’ Deze respondent wijst erop dat de continuïteit ook stimuleert om de verantwoordelijkheid voor een zaak nadrukkelijker te nemen, meer dan als de advocaat maar een onderdeelje van de rechtshulp in een zaak vormt.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de meeste advocaten vinden dat de continuïteit van de rechtsbijstand positief moet worden beoordeeld en bijdraagt aan een zorgvuldiger asielprocedure. Andere respondenten hebben zich nauwelijks over deze maatregel uitgesproken. Bovendien lijkt ondanks het nadeel van minder collegiale controle de kwaliteit van de asieladvocatuur verbeterd door opleidingseisen en andere vormen van (intercollegiaal) toezicht.¹³³

Continuïteit van de rechtshulp was een doel van PIVA, continuïteit van IND-medewerkers was dat niet. In de oude AC-procedure waren het horen en beslissen aanvankelijk gescheiden functies. Dit is al voor PIVA veranderd. Het is één functie, een IND-hoor- en beslisambtenaar kan in de ene zaak het gehoor afnemen en in de andere zaak beslissen. Tevens is ongeveer tegelijk met PIVA bij de IND het systeem van zaaksverantwoordelijkheid ingevoerd, inhoudend dat één IND-medewerker contactpersoon is voor een zaak en de voortgang in de gaten houdt. De zaaksverantwoordelijke IND-medewerker voert niet noodzakelijk alle vier de stappen in de procedure (eerste gehoor afnemen, nader gehoor afnemen, voornemen schrijven en beschikking schrijven) uit. Het is zelfs denkbaar (maar niet erg waarschijnlijk) dat hij geen van de vier stappen doet. Het hangt van het rooster en het aanmeldcentrum af welke medewerker welke taken vervult. Vrijwel alle IND-respondenten laten zich positief uit over het systeem van zaaksverantwoordelijkheid.

5.3.3 Van nader gehoor tot beschikking

Een van de maatregelen in het kader van PIVA was dat alle asielzoekers in principe in de AA nader worden gehoord over hun asielmotieven. Het doel hiervan was zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over het asielrelaas. In de praktijk worden inderdaad vrijwel alle asielzoekers nader gehoord in de AA. De IND registreert niet in hoeveel gevallen niet kan worden gehoord in de AA. Een heel enkele keer moet het gehoor worden afgebroken. Als tijdens het gehoor blijkt dat de asielzoeker toch niet kan worden gehoord, zijn er verschillende opties: toch binnen de AA horen maar later, naar de verlengde AA of naar de VA. In hoofdstuk 4 is uitvoerig ingegaan op de RVT. Op de vraag of asielzoekers dankzij de invoering van de RVT meer dan vóór de herziene asielprocedure uitgerust en voorbereid op het nader gehoor verschijnen, waren de antwoorden niet zonder meer bevestigend (zie paragraaf 4.10.3).

Wat betreft de gepercipieerde zorgvuldigheid van de nader gehoren valt het volgende op te merken. In de enquête onder asieladvocaten is gevraagd of de respondenten de kwaliteit van de (verslagen van) nadere gehoren verbeterd vinden. Ruim driekwart van de respondenten die deze vraag beantwoordden, achtte de kwaliteit ongewijzigd, 16% vond de kwaliteit verbeterd en 6% vond de kwaliteit verslechterd (zie tabel 5.4).

De advocaten die de kwaliteit van de nader gehoren verbeterd vinden, geven hierop bijvoorbeeld als toelichting dat dit komt door de toegenomen continuïteit en de verbeterde vertrouwensband met de cliënt (zie paragraaf 4.3.2), dag -1, de RVT, meer tijd voor voorbereiding, meer en sneller duidelijkheid en de extra contactmomenten (dezelfde zaken noemen zij als verbeteringen van de AA ten opzichte van de situatie voor PIVA in het algemeen). Advocaten die de kwaliteit ongewijzigd vinden

¹³³ Bij een pilot-onderzoek naar de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur kwam de kwaliteit van de asieladvocatuur als beste uit de bus in vergelijking met rechtsbijstand in reguliere zaken, vreemdelingenbewaring en bij het loket (Butter, Laemers & Terlouw 2014).

geven daarop weinig toelichting ('is niet gewijzigd' of 'kan ik niet beoordelen omdat ik voor de invoering van PIVA geen asielzaken deed'). Een advocaat die vindt dat de kwaliteit is verslechterd, geeft als toelichting bij zijn antwoord: 'Mijns inziens neemt de kwaliteit van de hoorambtenaren af. Gehoren duren erg lang en als cliënten vragen niet begrijpen, worden ze vaak gewoon herhaald in plaats van andere bewoordingen te kiezen.' De toegenomen duur van de gehoren vinden meer advocaten een probleem. Een andere advocaat licht bijvoorbeeld toe: 'Het zijn heel lange gehoren, ook voor kwetsbare minderjarigen. Bij sommige ambtenaren heerst de vooringenomenheid. Zij zijn sterk gericht op ongelooftwaardigheid en op de POK toets.'¹³⁴ Dat kan zorgvuldiger.'

Tabel 5.4 Beoordeling van de kwaliteit van nader gehoren door advocaten

<i>Hoe beoordeelt u de kwaliteit van (de verslagen van) de nadere gehoren in vergelijking met die van voor PIVA?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
verbeterd	11	13%	16%
ongewijzigd	54	64%	78%
verslechterd	4	5%	6%
weet niet/ geen antwoord	15	18%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocatuur, april – mei 2014

In individuele zaken kan het medisch advies de IND-medewerker houvast bieden voor de wijze van horen of interpreteren van verklaringen. In hoofdstuk 4 zijn al twee IND-medewerkers aan het woord geweest die slechts beperkte waarde toekennen aan het advies voor het onderzoek naar de asielmotiveven, maar er zijn ook IND-medewerkers die het advies van MediFirst wel nuttig vinden. Bij de beslissing is het rapport volgens een van hen in sommige gevallen ook nodig: 'Stel dat iemand heel slecht is in data, dan moet je dat ook betrekken bij een beslissing, of dat iemand problemen heeft met zijn langetermijngeheugen. Dat zijn wel dingen waarmee je rekening moet houden.'

De advocaten daarentegen menen dat er voor de IND meer informatie uit de adviezen valt te halen, ook voor de beoordeling van het asielrelaas. Het valt advocaten vooral tegen dat ook gesignaleerde psychische problemen niet in de weg staan aan het toepassen van de POK-toets. Een advocaat zegt:

'Soms gebeurt het dat mensen zeggen: het was drie keer, en dan later in het gehoor zeggen ze: nee, het was geloof ik toch vijf keer. Nou, op dat soort dingen worden zaken gewoon afgewezen. En dan denk ik weleens: als je nu al weet dat iemand al een knauw heeft gehad naar aanleiding waarvan MediFirst heeft opgemerkt: je moet de druk niet al te veel opvoeren, waarom is de IND dan niet in staat om dat ook bij de beoordeling te betrekken?'

Dat zou wel moeten blijken IND-werkinstructie 2010/13. Deze respondent valt het op dat ook in zaken waarin het medisch advies wel wordt betrokken bij het horen, bijvoorbeeld door steeds te vragen of er een pauze nodig is, de IND bij de beoordeling eventuele inconsistente verklaringen niet in verband brengt met de onderliggende problematiek.

Een andere advocaat vindt dat de wijze waarop de IND rekening houdt met dergelijke problematiek, (te veel) afhangt van de individuele medewerker. Het komt volgens hem voor dat als een asielzoeker volgens MediFirst echt geen data kan onthouden, de ene ambtenaar het dan ook niet tegen-

¹³⁴ Zie voor uitleg van de POK-toets paragraaf 4.6.2.

werpt als daar tegenstrijdigheden over zijn, terwijl andere ambtenaren dat wel doen. Een ander probleem dat door respondenten van de advocatuur wordt genoemd, is dat als MediFirst niets heeft opgemerkt, maar de advocaat informatie inbrengt die duidt op een trauma, de IND tegenwerpt dat MediFirst daarover niets heeft opgemerkt. In die gevallen lijkt het medisch advies volgens hem te fungeren als legitimatie om tegenstrijdigheden tegen te werpen. Een advocaat kan vragen om een aanvullend advies, maar het is de IND die hierover beslist.

Verschillende geïnterviewde advocaten vinden dat de IND niet goed omgaat met tegenstrijdigheden bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hoewel dit geen verband houdt met PIVA besteden we er toch kort aandacht aan omdat het in de interviews met de advocaten steeds naar voren werd gebracht en het hun oordeel over de zorgvuldigheid van de herziene asielprocedure beïnvloedt.

Ten eerste zijn IND-medewerkers volgens de meeste respondenten van de advocatuur erg gespitst op tegenstrijdigheden. Een advocaat zegt hierover: ‘op het moment dat iemand documentloos naar Nederland komt, heb ik het idee dat het nader gehoor veel meer gericht is op het creëren van tegenstrijdigheden.’ Hij ziet dan vaak dezelfde vraag drie keer terugkomen.

Ten tweede zijn IND-medewerkers zich er volgens geïnterviewde advocaten onvoldoende van bewust dat het vertellen van tegenstrijdigheden een normaal verschijnsel is. Een van de advocaten zegt hieromtrent: ‘De IND snapt dat niet op de een of andere manier.’ Volgens hem denkt de IND ten onrechte dat het asielrelaas alleen geloofwaardig is als alles wat de asielzoeker heeft verteld precies overeenkomt en logisch is. Hij zelf vindt het juist veel geloofwaardiger als mensen hun verhaal niet steeds precies op dezelfde wijze vertellen en hij wijst op allerlei studies over verklaringen van getuigen die sterk van elkaar verschillen.

Er is volgens advocaten niet alleen teveel aandacht voor tegenstrijdigheden maar ook te weinig aandacht voor redenen waarom sommige asielzoekers bepaalde punten niet onmiddellijk naar voren kunnen brengen, zoals seksueel misbruik en homoseksualiteit.

In de voornemenprocedure is de IND verplicht om in te gaan op de argumenten van de advocaat. In de enquête onder asieladvocaten is gevraagd hoe de respondenten de wijze beoordelen waarop de IND met de zienswijze omgaat in vergelijking met de periode voorafgaand aan PIVA. Bijna driekwart van de respondenten die deze vraag beantwoordden, vond dat er geen verschil is, 20% vond dat er sprake is van een verslechtering en 6% zag een verbetering (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Beoordeling door advocaten van de wijze waarop de IND met zienswijzen omgaat

<i>Hoe beoordeelt u de wijze waarop de IND met uw zienswijze omgaat in vergelijking met voor de invoering van PIVA?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
verbeterd	4	5%	6%
ongewijzigd	52	62%	74%
verslechterd	14	17%	20%
weet niet/ geen antwoord	14	17%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocatuur, april – mei 2014

De advocaten geven verschillende toelichtingen op hun antwoorden in de enquête over de wijze waarop de IND met de zienswijze omgaat. Zo schrijft een advocaat nog nooit te hebben meegemaakt

dat een zienswijze leidt tot een gewijzigd standpunt of een inwilliging. Hij vindt het vooral een papieren, formele exercitie die moet worden doorlopen. Een ander heeft de indruk dat het vaak haastwerk is en vraagt zich af of er wel daadwerkelijk wordt gekeken naar de zienswijze. Hij zou graag willen weten wat het percentage inwilligingen/VA-zendingen is na een zienswijze. (Hierover zijn geen cijfers beschikbaar.) Een volgende schrijft dat er wel veel meer wordt opgeschreven en gemotiveerd, maar vindt dat niet altijd een verbetering. 'Ik denk dat er voorheen meer ruimte voor overleg was; het lijkt wel alsof menig IND-medewerker het overleg schuwt.' Dit is in tegenspraak met wat een respondent van de IND zegt. Hij vindt juist dat er tegenwoordig meer en prettiger overleg is met de advocatuur.

Een meerderheid van de advocaten die de enquête heeft ingevuld (63%) is van mening dat de kwaliteit van de beschikkingen ongewijzigd is ten opzichte van die van vóór de invoering van PIVA (zie tabel 5.6). Bijna 17% vindt de kwaliteit verslechterd, tegenover 5% die een kwaliteitsverbetering constateert. De overige 15% heeft de vraag niet beantwoord, zeer waarschijnlijk omdat ze de 'oude' procedure niet hebben meegemaakt.

Tabel 5.6 Beoordeling van de kwaliteit van beschikkingen door advocaten

<i>Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de beschikkingen in vergelijking met die van voor PIVA?</i>			
	Aantal	Percentage	Val. perc.
verbeterd	4	5%	6%
ongewijzigd	53	63%	75%
verslechterd	14	17%	20%
weet niet/ geen antwoord	13	15%	
<i>totaal</i>	<i>84</i>		

Bron: Enquête asieladvocatuur, april – mei 2014

Een van de respondenten licht toe dat hij in de beslissingen terugziet dat de correcties en aanvullingen slecht worden gelezen. Een andere advocaat schrijft in zijn toelichting dat de kwaliteit van de voornemens en beschikkingen nogal wisselt:

'Sommige voornemens en beschikkingen zijn uiterst volledig, anderen daarentegen draconisch, niet te volgen en veel te omslachtig. Ook worden correcties en aanvullingen op gehoren niet steeds goed gelezen dan wel meegenomen. Verder wordt er in de beschikking niet altijd goed ingegaan op hetgeen in een zienswijze wordt aangevoerd. Van de mogelijkheid om na een zienswijze nogmaals te horen, wordt eigenlijk nooit gebruik gemaakt, tenzij de rechtbank het besluit onvoldoende gemotiveerd vindt.'

Ook bij de interviews waren er advocaten die zeiden dat de herziene asielprocedure tot kwalitatief betere beschikkingen heeft geleid: 'Ja, deze beschikkingen zijn beter gemotiveerd in ieder geval. Uitgebreider gemotiveerd en ik heb zelf het idee dat deze procedure ook veel beter werkt dan de oude AC-procedure. Daar moet je hem mee vergelijken. Ik weet niet hoe het is gegaan met de OC-procedure, maar dit is veel beter.' Een andere advocaat die tegelijkertijd werd geïnterviewd, beaamt dit: 'In vergelijking met de 48-uursprocedure is dit gewoon een verbetering.' Deze twee advocaten schrijven de verbetering die zij ervaren toe aan de extra tijd die zowel voor de IND als de advocatuur beschikbaar is, aan dag -1 en aan de grotere openheid en bereidheid tot meedenken van de IND.

Een andere advocaat bevestigt dat de beschikkingen uitgebreider zijn maar wijst erop dat er in de beschikkingen met standaardteksten wordt gewerkt. 'Daardoor lijken de beschikkingen uitgebreider

en beter, maar het blijven vaak standaard overwegingen.’ Hij vindt de asielprocedure zeker niet zorgvuldiger geworden. Een aantal geïnterviewde advocaten vertelde dat hun argumenten uit de zienswijze meestal wel terugkomen in de beschikking, maar dat ze geen basis lijken te zijn voor een volledige heroverweging. Zij storen zich bijvoorbeeld aan zinsneden in de beschikking als ‘dat het er niet aan afdoet’ of ‘maakt dit niet anders’. Dat zijn volgens een van de respondenten de twee sleutelzinnen in een beschikking. ‘Soms gaat daar wel een letterlijke weergave van je zienswijze aan vooraf in de beschikking, maar de conclusie gaat niet in op de argumenten ervan.’

Een IND-respondent vindt het moeilijk om over de zorgvuldigheid van de procedure te oordelen omdat hij alleen over zijn eigen zaken kan spreken, maar hij denkt dat iedereen zichzelf zorgvuldig vindt. Hij vindt dat is voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid als hij het dossier goed geanalyseerd heeft, de tijd ervoor heeft genomen alles goed uit te werken, het beleid erop na te lezen, eventueel bij knelpunten heeft overlegd met collega’s of met de beleidsafdeling en er geen losse eindjes zijn die wel essentieel zouden kunnen zijn. Hij ervaart soms wel druk om zaken in de AA af te doen maar relativeert dit met de opmerking: ‘Je kunt niet eindeloos over je zaken doen dus je moet een keer een knoop doorhakken. Maar het is ook geen exacte wetenschap en soms weet je het ook gewoon niet. En je hebt wel de middelen, je hebt wel genoeg middelen en de vrijheid om de tijd te nemen.’

Een andere IND-respondent wijst erop dat de IND-medewerkers wel heel veel meenemen in de beslissing en dat het nemen van een beslissing over het algemeen goed mogelijk is binnen de acht dagen van de AA.

5.3.4 Toetsing bijzondere aspecten en parallelle toetsing

Een maatregel van PIVA was om tijdens of parallel aan de AA niet-asielaspecten direct mee te nemen. Dit wordt ook wel de parallelle toets genoemd. Het voornaamste doel van de parallelle toets was het naar het begin van de procedure halen van de toets aan andere verblijfsgronden dan asiel, om zo het aantal vervolgaanvragen terug te dringen. De parallelle toets zou met name worden toegepast als er aanleiding was te overwegen om uitstel van vertrek op grond van medische problematiek (artikel 64 Vw) of verblijf op grond van slachtofferschap mensenhandel (B8/3.1 Vc) of het buitenschuldbeleid (B8/4 Vc) te verlenen. De rechtshulpverlener kan verzoeken om verwijzing naar de parallelle procedure, maar verwijzing kan ook ambtshalve op initiatief van de IND plaatsvinden.¹³⁵

Een respondent van de IND die de herziene procedure had helpen concipiëren, vertelde destijds zijn twijfels te hebben gehad over de mogelijkheid van een toets aan artikel 64 Vw in zo’n vroeg stadium, omdat medische problemen, en zeker ook trauma’s, zich vaak pas in een later stadium van de asielprocedure manifesteren, of in elk geval wordt er pas later een beroep op gedaan. Bovendien vertraagt de asielprocedure al snel als dit aspect erbij wordt betrokken. Ook constateerde deze respondent dat bij de invoering van de AA de hoor- en beslismedewerkers nog niet getraind waren op het herkennen en onderzoeken van de noodzaak van uitstel van vertrek op medische gronden. Een andere IND-respondent, die eveneens bij de beleidsvoorbereiding betrokken was geweest, zei zijn vraagtekens te hebben gehad bij de haalbaarheid van een parallelle toets aan de B8/3.1-regeling binnen zo’n korte termijn, in verband met de samenloop van de benodigde aangifte bij de politie en de behandeling van het asielverzoek door de IND. Volgens deze respondenten was bij de voorberei-

¹³⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 19637, 1320, p. 31.*

ding van de herziene procedure de aandacht ook niet zozeer op de parallelle toets gericht, als wel op de onderzoekshandelingen in de RVT en de nadere gehoren in de AA.

We beschikken niet over cijfers over het aantal keren dat de parallelle toets is toegepast. Uit de enquête onder asieladvocaten bleek dat bijna 85% van de respondenten sporadisch of vrijwel nooit meemaakt dat de IND een parallelle procedure toepast, slechts 10% maakt dit geregeld mee. Ruim 80% van de geënquêteerde advocaten verzocht zelf ook sporadisch of vrijwel nooit om een parallelle procedure (zie bijlage 3, vraag 28 en 29). Ook de interviews geven de indruk dat er betrekkelijk weinig gebruik van wordt gemaakt en dat zowel IND-ambtenaren als rechtshulpverleners soms niet of slechts vagelijk op de hoogte van het bestaan ervan zijn.

Het toetsen aan medische of andere bijzondere aspecten blijft problematisch in een snelle procedure, omdat het moeilijk is voor asielzoekers en hun advocaten om tijdens de korte tijdsspanne van de AA aan de bewijslast te voldoen. Het medisch advies van MediFirst biedt te weinig houvast, omdat er een verklaring van een behandelaar nodig is. Doorverwijzing naar een behandelaar gebeurt doorgaans nog niet tijdens de RVT, en als dat wel het geval is, levert dat nog te laat informatie op om te worden meegenomen in de parallelle procedure tijdens de AA en leidt het niet meteen tot een uitgebreide of specialistische behandeling. Een aanvraag op grond van artikel 64 Vw wordt immers pas in behandeling genomen als alle benodigde onderliggende stukken zijn ingebracht. Medische problemen kunnen zich bovendien op ieder moment tijdens of na de procedure alsnog manifesteren. Bij de aspecten die sinds begin 2014 worden meegetoetst, zoals artikel 8 EVRM en schrijnendheid zal het vaak problematisch zijn om al zo vroeg in de procedure aan deze gronden te voldoen. Hoe sneller de procedure, hoe groter de kans dat bijzondere aspecten pas in een latere procedure aan de orde kunnen komen. Bovendien leidt de stapeling van toetsgronden ook tot spanning met het doel om binnen de AA tot een beslissing te komen, omdat dit het onderzoek omvangrijker en gecompliceerder maakt. Als de IND moet kiezen voor een hoge doorloopsnelheid of een meer omvattende toets, ligt de prioriteit in elk geval volgens respondenten van de advocatuur maar ook volgens een van de IND-respondenten bij de doorloopsnelheid.

Als het gaat om het in relatie brengen van littekens of trauma's met het asielrelaas, kan de asielzoeker eventueel verzoeken aan het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) om hiernaar onderzoek te doen (zie ook paragraaf 4.4 en 4.6.3).¹³⁶ Maar in feite kan een dergelijke rapportage niet al in de AA worden meegenomen, omdat het betreffende onderzoek daarvoor teveel tijd vergt. De IND-medewerker staat in dergelijke situaties voor de keuze om de asielzoeker door te verwijzen naar de VA in afwachting van het onderzoek, of een beslissing te nemen zonder dat er sprake is van medisch steunbewijs. Gelet op de door een aantal respondenten van de IND gevoelde druk om zo min mogelijk door te verwijzen naar de VA, ontstaat hier mogelijk een spanning tussen de beoogde zorgvuldigheid en de beoogde snelheid. Volgens respondenten van de IND wordt er geregeld afgewacht (dus VA gezonden) indien een iMMO-rapportage is aangekondigd. Als ze de zaak niet doorzenden naar de VA, is dat volgens hen veelal omdat ze verwachten dat de iMMO-rapportage niet relevant zal zijn voor de beoordeling, bijvoorbeeld omdat ze het gestelde land van herkomst niet geloofwaardig achten of verwachten dat de aanvraag toch wel voor inwilliging in aanmerking komt.¹³⁷ In reactie op het concept onderzoeksrapport laat de IND echter weten dat de enkele aankondiging dat een iMMO-rapportage zal worden aangevraagd, in de praktijk geen aanleiding is om

¹³⁶ www.stichtingimmo.nl/onderzoek-en-advies-2/aanvragen-medische-onderzoek-of-advies

¹³⁷ Zie hieromtrent uitvoeriger Bloemen & Keunen, *AM&R* 2013, p. 454-460.

VA te zenden. Er is dan immers nog geen duidelijkheid of iMMO de aanvraag in behandeling zal nemen. iMMO stelt volgens deIND pas een rapportage op als duidelijk is dat de aanvraag wordt of is afgewezen en selecteert alleen de zaken waarin medewerkers van IMM0 van mening zijn dat een rapportage een bijdrage zal leveren aan de geloofwaardigheid.

Mede gelet op de terughoudendheid van advocaten bij het verzoeken om een iMMO-onderzoek (zie ook paragraaf 4.6.3), is het aannemelijk dat er daarnaast een aantal zaken is dat zich in het schemergebied bevindt tussen 'geen enkele' of een 'heel duidelijke' indicatie' van marteling of een traumatiserende gebeurtenis. Ten aanzien van deze zaken pleiten de advocaten voor het meer serieus nemen van hun signalen. Advocaten denken dat zij juist door de continuïteit van de rechtshulp aan de asielzoeker, hun vertrouwensband met hem en hun onafhankelijke positie, gemakkelijker gevoelige informatie van hun cliënt krijgen dan de IND. Het kan gaan over gebeurtenissen in het herkomstland, maar ook over homoseksualiteit. Hoe de IND-medewerker met de informatie en signalen omgaat en hoe hij deze afweegt tegen het belang van een snelle beslissing, is volgens de geïnterviewde advocaten echter ook weer sterk van de individuele medewerker afhankelijk.

5.3.5 Soberder procedure vervolgaanvragen

Een van de maatregelen van PIVA was een soberder procedure voor vervolgaanvragen. De maatregel was met name bedoeld om het aantal vervolgaanvragen en de termijn van behandeling daarvan terug te dringen. Het hield aanvankelijk eigenlijk niet meer in dan dat asielzoekers die een vervolgaanvraag deden niet opnieuw de RVT en een eerste gehoor kregen. In de Kamerbrief staat hieromtrent:

'Het indienen van ongefundeerde vervolgaanvragen wordt verder ontmoedigd door vereenvoudiging van de procedure voor de beoordeling van vervolgaanvragen. De procedure wordt eenvoudiger en korter door de voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen en het eerste gehoor naar identiteit, nationaliteit en reisroute achterwege te laten. Vanwege de eerder gevolgde procedure zijn deze processtappen niet nodig met het oog op de zorgvuldige besluitvorming. De zorgvuldigheid van de procedure en de kwaliteit van de beschikking op de vervolgaanvraag moeten wel voldoende gewaarborgd blijven, reden waarom er niet wordt getornd aan het afnemen van een gehoor en de beschikbaarheid van rechtsbijstand.'¹³⁸

De cijfers met betrekking tot tweede en volgende asielaanvragen tonen aan dat het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen niet is gelukt (zie paragraaf 3.5). Een echte vereenvoudiging van de procedure voor vervolgaanvragen is eigenlijk pas met PST tot stand gekomen, dat wil zeggen op 1 april 2014. Sindsdien geldt de eendagstoets voor vervolgaanvragen, evenals de *no cure less fee* maatregel voor tweede en volgende asielaanvragen.¹³⁹

¹³⁸ *Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67.*

¹³⁹ In beginsel geldt voor de voornemen-, beroep- en hoger beroepsprocedure de vergoeding van respectievelijk zeven, acht en vijf punten. Als de aanvraag of het (hoger) beroep niet succesvol is, wordt deze vergoeding verlaagd naar twee punten. Besluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen, *Stb.* 2013, 585, in werking getreden 1 januari 2014 (met uitzondering van onderdeel B (punten toekenning bij reguliere aanvragen op een bij KB te bepalen tijdstip).

5.4 Andere procedures

Naast en na de AA zijn er verschillende andere procedures voorzien bij PIVA. In de eerste plaats natuurlijk de verlengde AA en de VA. Daarnaast kent de asielprocedure op Schiphol een aantal afwijkingen van de gewone asielprocedure, die te maken hebben met het feit dat Schiphol de enige locatie is waar asielzoekers verblijven die op grond van artikel 6 Vw¹⁴⁰ of artikel 59 Vw¹⁴¹ in bewaring zijn gesteld. Dat wil zeggen asielzoekers aan wie de toegang is geweigerd of die met het oog op de uitzetting in bewaring zijn gesteld. In deze paragraaf zullen deze procedures worden behandeld voor zover zij relevant zijn voor de evaluatie van PIVA.

De AA kan tot vier uitkomsten leiden: een toewijzende beschikking, een afwijzende beschikking, een verlenging van de AA-procedure tot maximaal veertien (kalender) dagen of een doorverwijzing naar de verlengde procedure.¹⁴² Als het na de verlenging nog niet mogelijk is om te beslissen, kan de asielzoeker worden doorgezonden naar de VA. Bij de AA op Schiphol is er nog een vijfde optie: doorzending naar de gesloten VA (GVA) in het Justitieel Centrum Schiphol (maximaal zes weken nader onderzoek).

5.4.1 AA en GVA op Schiphol

Van asielzoekers die Nederland via Schiphol binnenkomen, wordt het asielverzoek eveneens in acht dagen beoordeeld, maar in het AC -Schiphol is de herziene asielprocedure in volle omvang pas op 1 januari 2013 ingevoerd. Voor die tijd gold in elk geval niet de RVT van zes dagen en werd het nader gehoor niet altijd in de AA afgenomen. De IND zond asielzoekers dus vaker en vroeger in de procedure door naar de VA. Sinds 1 januari 2013 maakt de IND echter geen onderscheid meer tussen de AA op Schiphol en die in de land-AC's. Omdat het grootste verschil tussen de procedure op Schiphol en die in de andere aanmeldcentra de RVT betreft, is ervoor gekozen de Schiphol-procedure hoofdzakelijk in hoofdstuk 3 te beschrijven. Hieronder volgt daarop nog een korte aanvulling.

Als vanuit een bewaringssituatie een asielverzoek wordt ingediend (zowel bij bewaring op grond van artikel 6 VW als bij bewaring op grond van artikel 59 Vw) geldt als uitgangspunt dat het asielverzoek in behandeling wordt genomen in de AA.¹⁴³

De AA duurt ook op Schiphol acht dagen maar personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die de maatregel van artikel 6 Vw opgelegd hebben gekregen, kunnen vanuit de AA worden doorgezonden naar de GVA van maximaal zes weken. Dat kan echter slechts op basis van een beperkt aantal gronden. Indien de reden voor voortzetting van artikel 6 Vw komt te vervallen, wordt de maatregel alsnog opgeheven en wordt de betreffende persoon doorverwezen naar een asielzoekerscentrum voor de 'normale' VA.

¹⁴⁰ Artikel 6(1) Vw luidt: '1. De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.'

¹⁴¹ Artikel 59 (1) Vw luidt: 'Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die: a. geen rechtmatig verblijf heeft; b. die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g en h.'

¹⁴² Er is niet altijd sprake van een verlenging van de AA procedure voor een voorverwijzing naar de VA, vaak wordt ook direct (dus zonder verlenging van AA) naar VA gestuurd.

¹⁴³ De bewaringsmaatregel wordt, zodra het verzoek is ingediend, omgezet van artikel 59 lid 1 a naar artikel 59 lid 1 b Vw.

Asielzoekers die met het oog op de uitzetting op grond van artikel 59 Vw in bewaring zijn gesteld, kunnen vanuit de AA worden doorgezonden naar de zes weken procedure. Gedurende deze zeswekenprocedure blijven de asielzoekers in bewaring maar in een andere vleugel van het detentiecentrum. Een probleem bij de AA op Schiphol dat ook door een IND-respondent werd gesignaleerd, is dat asielzoekers vaak niet begrijpen waarom ze zijn opgesloten.

Sinds de invoering van PIVA wordt overigens een afnemend aantal asielverzoeken ingediend op Schiphol. Uit cijfers die we van de Raad voor Rechtsbijstand verkregen, blijkt dat het aandeel van de asielzaken op Schiphol in het totaal aantal zaken is gedaald van 20% in juli 2010 naar 10% in december 2013. In 2010 was ongeveer de helft van de Schipholzaken een eerste verzoek; eind 2013 was dat aandeel opgelopen tot 70%. Dit lijkt erop te duiden dat de daling van het aantal verzoeken vooral verband houdt met een daling van het aantal vervolgaanvragen dat wordt ingediend vanuit vreemdelingenbewaring.

UNHCR en VWN hebben drie onderzoeken gedaan naar de instroom in, de duur van, de uitstroom uit en de juridische houdbaarheid van de GVA. Het laatste onderzoek betrof de periode 2010-2012.¹⁴⁴ In het onderzoeksrapport wijzen zij erop dat er steeds minder mensen naar de GVA worden verwezen: 'Waren het er in 2005 nog 234, in 2012 ging het 'slechts' om vijftig mensen.' Het is niet waarschijnlijk dat deze afname samenhangt met PIVA. Mogelijk houdt de daling rechtstreeks verband met het dalende aantal asielverzoeken op Schiphol maar het is ook mogelijk dat hij te maken heeft met de onder andere door de auteurs van de rapporten aangezwengelde discussie over vreemdelingendetentie, waarbij als belangrijkste punt naar voren kwam dat het opsluiten van asielzoekers meer ultimum remedium moet worden. Ook de duur van het verblijf in de GVA wordt volgens het rapport korter: 'in 2012 is de gemiddelde detentieduur volgens de IND 39 dagen. Hier zitten echter wel uitschieters bij van 178 dagen.' VWN en UNHCR vonden het zorgelijk dat de grootste groep asielzoekers binnen de GVA bestaat uit Dublin-claimanten omdat het een detentiecentrum betreft en het gaat om asielzoekers van wie de asielverzoeken tijdens de GVA niet worden behandeld en hun asielrelaas dus onbekend blijft. Dit was volgens de betreffende organisaties extra zorgelijk omdat bijna 60% van de asielzoekers vanuit de GVA alsnog worden uitgeplaatst naar een open asielzoekerscentrum, hetgeen betekent dat ze zes weken zinloos opgesloten hebben gezeten. Bijna de helft krijgt geen beschikking tijdens het verblijf in de GVA,¹⁴⁵ terwijl het uitgangspunt was dat de IND in de GVA binnen zes weken zou beslissen. De respondent van VWN op Schiphol merkte op dat Dublin-claimanten nu voor de VA naar een land-AC worden doorverwezen, omdat zij niet in afwachting van hun claim in de RVT kunnen blijven zitten. Maar eerst werden ze naar de GVA gestuurd. Naar aanleiding van het conceptonderzoeksrapport wees de IND erop dat dit sinds 1 januari 2014 beleid is: Dublin-claimanten worden niet naar de GVA gezonden, tenzij ze behoren tot een van de andere in de Vc genoemde categorieën voor GVA zending.

Uit de cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand kan niet worden afgeleid in hoeverre asielzaken op Schiphol worden doorverwezen naar de GVA op Schiphol dan wel naar de niet-gesloten VA procedure elders. Mogelijk vormt de bewaringscontext een reden voor doorverwijzing. Enkele respondenten maakten hierover een opmerking in de interviews. Een van de geïnterviewde advocaten had het idee dat in Ter Apel vaker VA wordt verwezen dan op Schiphol. Maar op basis van de interviews is het niet mogelijk hieromtrent stellige uitspraken te doen.

¹⁴⁴ UNHCR & VWN 2013.

¹⁴⁵ UNHCR & VWN 2013, paragraaf 5.5 (gegevens uitstroom GVA).

5.4.2 Verlengde AA

De verlengde AA duurt inclusief de weekenden veertien dagen. In de praktijk komen er dus twee werkdagen bij de gewone acht dagen en duurt de AA inclusief verlenging maximaal tien werkdagen (artikel 3.110 Vb). Bij verlenging van de termijnen van de AA wordt de gebruikelijke volgorde van processtappen binnen de algemene asielprocedure aangehouden, in die zin dat de advocatuur weer de gelegenheid krijgt om met een zienswijze op het voornemen te reageren. De mogelijkheden tot verlenging van de AA zijn beperkt tot enkele in het vreemdelingenbesluit beschreven situaties. Het is de bedoeling dat van deze mogelijkheden slechts terughoudend gebruik wordt gemaakt. Dit kan volgens een IND-respondent slechts op grond van de in de Vreemdelingencirculaire (C1/2.3) limitatief opgesomde criteria. In de Vc staan echter de woorden 'in ieder geval', wat de indruk wekt dat de criteria niet limitatief zijn bedoeld.

Verwijzing naar de verlengde AA komt blijkens de interviews inderdaad weinig voor, maar we hebben ook hierover geen cijfers kunnen bemachtigen. Eigenlijk lijkt verlenging alleen plaats te vinden als er geen tolk beschikbaar is of als de asielzoeker ziek is, of in een enkel geval als de zienswijze sterk afwijkt van het nader gehoor (bijvoorbeeld als de asielzoeker zijn verhaal over zijn identiteit of nationaliteit wijzigt). Dan kan eventueel een tweede gehoor plaatsvinden in de verlengde AA. In elk geval mag verwijzing naar de verlengde AA niet op grond van het overschrijden van de termijnen, dan is verwijzing naar de VA aangewezen.

5.4.3 VA

De verwachting bij de invoering van de herziene asielprocedure was dat het uitgangspunt dat alle asielzoekers in de AA een nader gehoor zouden krijgen, acht weken tijdswinst zou opleveren in de VA. Blijkens de interviews is het echter veel moeilijker om de doorlooptijd binnen de VA te controleren dan binnen de AA. Er is geen vast stramien en de IND is vaak afhankelijk van externe actoren, met name deskundigen en medewerkers van Buitenlandse Zaken die een individueel ambtsbericht opstellen. De enige mogelijkheid is te proberen duidelijke afspraken met deze actoren te maken en meteen te rappelleren als er vertraging is. De zaaksverantwoordelijkheid (zie paragraaf 5.3.2) lijkt wel bij te dragen aan het verkorten van de doorlooptijden binnen de VA, het voorkomt dat zaken op de plank blijven liggen. In de VA is overigens in principe wel sprake van continuïteit van IND-medewerkers. Op Schiphol is het uitgangspunt bij de VA dat de zaaksverantwoordelijk medewerker in ieder geval het voornemen schrijft en de beschikking slaat. Maar als er bijvoorbeeld nog een aanvullend gehoor of nader gehoor moet worden afgenomen, dan wordt dat vaak wel uitbesteed aan een andere medewerker.

Uit de interviews blijkt dat de IND er inmiddels naar streeft om binnen vier maanden een beslissing in de VA te nemen. 'Maar het is niet altijd makkelijk om die termijn te halen', aldus een IND-respondent:

'We proberen eigenlijk echt binnen vier maanden dat te doen. Het kan altijd zijn dat er omstandigheden zijn waardoor het langer duurt. Kijk, vier maanden is natuurlijk ook best wel lang en er kan in die periode een hoop gebeuren. Ik zie bijvoorbeeld bij medische zaken dat er toch continu nieuwe dingen gebeuren, nieuwe documenten, iemand ondergaat een nieuwe behandeling, er zijn complicaties. Dan zit je al heel snel over die vier maanden heen, omdat je dat ook bij BMA

moet voorleggen, want je kunt er zelf geen oordeel over geven. Dan zijn het toch wel zaken die langer duren dan die vier maanden.’

Volgens verschillende advocaten blijven zaken lang liggen in de VA. Twee tegelijk geïnterviewde advocaten zeiden dat het lijkt alsof er een piepsysteem is waardoor de zaaksverantwoordelijke vlak voordat de beslistermijn afloopt met de zaak aan de gang gaat. Een ander zei dat ook als hij (in geval van Dublin-zaken) de IND verzoekt om een zaak zo spoedig mogelijk af te doen en zegt niet in beroep te zullen gaan, het voorkomt dat de zaak toch nog tot de beslistermijn blijft liggen. Dat is slecht voor alle partijen en onnodig duur. Een respondent van de IND merkte op dat het ook geregeld voorkomt dat door advocaten tot het allerlaatste moment wordt gewacht met de zienswijze of de correcties en aanvullingen waardoor de IND niet verder kan. Een andere IND-responent zegt over het controleren van de doorlooptijden in de VA:

‘In de VA heb je natuurlijk je wettelijke termijn en volgens mij wordt er binnen ongeveer alle directies met een soort dashboard of monitor gewerkt en gebruik gemaakt van rode en oranje en groene zaken. Op die manier wordt daar dus gestuurd. De bedoeling van de zaaksverantwoordelijke medewerker is ook om dat in de gaten te houden en volgens mij is het in bepaalde gevallen mogelijk om de beslistermijn te verlengen en daar ook afspraken over te maken met de advocaat. Maar je moet dat ook goed in de gaten houden.’

Net als in de AA wordt in de VA volgens de geïnterviewde IND-medewerkers steeds meer op snelheid en tijdigheid gestuurd (in reactie op de Wet dwangsom¹⁴⁶). Binnen het project LEAN¹⁴⁷ zijn al maatregelen genomen die er voor moeten zorgen dat er zo min mogelijk tijd weglekt aan het begin van de procedure. Volgens een van de IND-respondenten geeft dit juist ook wel rust omdat hij beter weet waar hij aan toe is en er meer verantwoordelijkheid bij de medewerker wordt gelegd.

Met de interviews is getracht te achterhalen in welke gevallen zaken naar de VA worden verwezen. IND-respondenten beantwoordden deze vraag niet allemaal hetzelfde. Een van hen vertelt dat hij van collega's hoort dat ze het soms moeilijk vinden om naar de VA door te sturen als ze de achtdagenprocedure te kort vinden. Volgens hem is de ervaren norm: 'je doet dat niet.' Zelf heeft hij daar echter geen last van. Het beleid en dus ook de norm bij de IND is, zo blijkt uit verschillende interviews, dat als het niet nodig is, niet naar de VA moet worden verwezen. Alleen als de IND afhankelijk is van (onderzoek door) anderen moet naar de VA worden verwezen. Naar de VA worden derhalve zaken verwezen waarin een documentenonderzoek of een taalanalyse nodig is. Ook bij toetsing aan medische gronden is de IND afhankelijk van het BMA en kan dus doorverwijzing naar de VA aangewezen zijn. Volgens één respondent is dit echter juist niet de bedoeling in gevallen van medische problematiek; in dergelijke gevallen zou de parallelle procedure aangewezen zijn. Een andere optie is om het asielverzoek af te wijzen in de AA en dan op grond van artikel 64 Vw uitstel van vertrek verlenen in afwachting van het BMA-advies.

¹⁴⁶ Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen), *Stb.* 2009, 383.

¹⁴⁷ Het project LEAN ging in 2012 van start; het bouwt voort op de veranderingen die met zaaksverantwoordelijkheid in gang zijn gezet.

Verwijzing naar de VA met het oog op taalonderzoek komt volgens een IND-respondent steeds minder voor. 'Dergelijke onderzoeken werden vooral verricht bij asielverzoeken van Somaliërs en die komen nu minder voor. Nu zijn er vooral Syriërs en die zijn beter gedocumenteerd.' Dezelfde respondent zegt dat er niet vaak meer met het oog op een individueel ambtsbericht van Buitenlandse Zaken wordt doorverwezen naar de VA: 'Het aantal individuele ambtsberichten is minder geworden. Dat heeft echter niets met de achtdagenprocedure te maken maar met het feit dat we dat minder ambtsberichten mogen aanvragen omdat het heel erg duur is.' Voordat een individueel ambtsbericht wordt gevraagd, moet daar dus goed over worden nagedacht. Een hoor-of beslismedewerker kan daar ook niet zelf over beslissen maar moet dat volgens deze respondent voorleggen aan een senior of leidinggevende. Desgevraagd zei een andere respondent van de IND dat hij zich dat kan voorstellen want een dergelijk onderzoek is niet altijd nodig om te kunnen beslissen. Soms vinden IND-medewerkers het wel makkelijk om het achter de hand te hebben als ze onzeker zijn. In dat kader kan hij zich voorstellen dat er misschien is gezegd: 'leg dat soort aspecten maar even voor aan een senior of misschien een unitmanager'. Hij kan zich zelfs voorstellen dat er nog striktere afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld dat er slechts in een bepaald aantal gevallen per maand om onderzoek mag worden verzocht. Wij hebben helaas geen cijfers over de ontwikkeling van het aantal keren dat om een individueel ambtsbericht of om ander onderzoek wordt verzocht. Dergelijke cijfers zouden mogelijk inzicht kunnen geven in een aspect van de zorgvuldigheid van de procedure.

Volgens een medewerker van de Raad voor Rechtsbijstand is de belangrijkste reden voor verwijzing naar de VA tijdgebrek bij de IND: 'Mijn ervaring is dat de IND het met de zaken die echt heel veel tijd kosten niet redt op dag 3 om een nader gehoor volledig af te maken. Dan wordt al snel gezegd: dit kost te veel tijd, VA.'

5.5 Conclusie

5.5.1 Implementatie van de AA

De meeste maatregelen in het kader van de AA zijn succesvol geïmplementeerd. Over de AA zelf zijn betrokken actoren redelijk tevreden. Vooral de heldere structuur wordt geprezen. Ook over het achtdagenstramien zijn alle partijen redelijk tevreden. Volgens de IND-respondenten heeft het meer rust gebracht en minder tijdsdruk. De advocatuur ervaart wel veel tijdsdruk en vindt dat er wat betreft de tijd die voor het bieden van rechtshulp beschikbaar is geen wezenlijke vooruitgang is sinds de AC-procedure. En zij klagen over een gebrek aan *equality of arms*: de IND heeft volgens respondenten van de advocatuur veel meer tijd per zaak beschikbaar. Drie zaken in een setje is eigenlijk teveel voor de advocatuur (tenzij er een heel lichte zaak bijzit of tenzij zaken direct worden toegewezen), maar setjes van drie zaken zijn volgens veel advocaten wel nodig om een basisinkomen te garanderen. Zowel IND-respondenten als respondenten van de advocatuur klagen dat zij er steeds meer taken bij krijgen in de AA (mensenhandel, 8 EVRM, buitenschuldbeleid, Terugkeerrichtlijn, Dublin), maar niet meer tijd.

Vrijwel alle respondenten van de advocatuur zijn tevreden met de continuïteit van de rechtshulp. Het lukt meestal om de asielzoeker gedurende de hele procedure door één en dezelfde advocaat te laten bijstaan (zie bijlage 3, vraag 14); er kan een vertrouwensband met de asielzoeker worden opgebouwd en de advocaat heeft beter overzicht over de gehele asielprocedure. Maar ook lijkt dit systeem nog meer de noodzaak van goede vormen van collegiale toetsing bloot te leggen, omdat advo-

caten elkaar minder spreken op de aanmeldcentra dan vroeger, toen ze daar de hele dag een dienst draaiden en omdat zij in de huidige procedure minder vaak kunnen waarnemen hoe andere advocaten hun werk doen.

Het lukt om alle asielzoekers in de AA nader te horen op een enkele uitzondering na. Die uitzondering betreft asielzoekers die volgens MediFirst nog niet kunnen worden gehoord. Dat adviseerde MediFirst in 2013 in 8% van de gevallen. Doorgaans duurt de RVT enkele weken (zie paragraaf 4.2.2). Volgens zowel respondenten van de advocatuur als van de Raad voor Rechtsbijstand en de IND, verzoeken asielzoekers op Schiphol geregeld om een kortere RVT om het verblijf in detentie zo kort mogelijk te laten zijn. Een kortere RVT kan echter weer op gespannen voet staan met het belang van de voorbereidende processtappen voor de zorgvuldigheid van de procedure.

Er bestaat kritiek bij de respondenten van de advocatuur op de wijze waarop de IND bij het horen rekening houdt met medische problemen. De meningen van IND-respondenten verschilden hieromtrent. De ene IND-respondent vindt dat hij weinig heeft aan de rapporten van MediFirst omdat ze weinigzeggend zijn. De andere IND-respondent vindt dat hij er wel veel mee kan omdat er heel expliciet in staat waarmee rekening moet worden gehouden. Respondenten van de advocatuur noemen ook als probleem dat er wordt gesuggereerd dat de medische adviezen over horen en beslissen gaan, dat staat ook in de titel, maar dat MediFirst hoogstens aanwijzingen geeft over hoe met de geconstateerde beperking rekening te houden bij het horen, en nauwelijks over hoe de beperking te betrekken bij de beslissing op het asielverzoek. Ook zou de IND de opmerkingen van MediFirst over het horen volgens respondenten van de advocatuur te weinig betrekken bij het beslissen. Het is volgens sommige advocaten de vraag of de IND in alle gevallen voldoende luistert naar andere signalen dan de bevindingen van MediFirst, die erop wijzen dat een nader gehoor in de AA wellicht niet verstandig is. De grote druk die het principe dat alle asielzoekers in de AA worden gehoord meebrengt, kan een zorgvuldige afweging en open houding in de weg staan. De indruk bestaat dat IND-werkinstructie 2010/13 te weinig wordt toegepast.

De beoogde parallelle toetsing van bijzondere aspecten lijkt niet goed van de grond te zijn gekomen. Deze PIVA-maatregel is minder bekend bij respondenten (zowel van de IND van de advocatuur) en lijkt weinig te worden toegepast, ook omdat de AA daarvoor volgens sommige respondenten te kort is.

Met PIVA zijn soberder procedures voor vervolgaanvragen ingevoerd, maar het hield niet veel meer in dan dat de indieners van een vervolgaanvraag geen RVT krijgen en geen eerste gehoor. Sinds begin 2014 geldt voor vervolgaanvragen de eendagstoets van PST.

Op Schiphol is de AA pas later volledig ingevoerd maar dat was voorzien. En aan de VA is weinig veranderd maar daarvoor geldt dat wijziging van de VA geen doel van PIVA was. Wel bestaat de indruk dat er meer dan voorheen druk op IND-medewerkers is om zaken AA af te doen en niet naar de VA door te sturen.¹⁴⁸

5.5.2 Doelen gehaald?

In de inleiding hebben wij de vier doelen van de AA genoemd: tijdwinst, een zorgvuldiger besluitvorming, vergroting van de planbaarheid en terugdringing van het aantal vervolgaanvragen.

¹⁴⁸ Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert dat IND medewerkers druk van bovenaf ervaren om zoveel mogelijk zaken in de AA af te doen om stagnatie in het proces en toename van kosten tegen te gaan (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 37).

Met de AA is evident een verkorting van de procedure bereikt. Over dit eerste doel zijn de respondenten het eens. Een van de respondenten van de IND noemt dit het grootste succes van PIVA. Of deze verkorting is gerealiseerd met behoud van of zelfs met meer zorgvuldigheid van de procedure en kwalitatief betere beslissingen is moeilijk eenduidig vast te stellen. Door middel van de interviews is getracht een beeld te krijgen van hoe betrokken actoren denken over de zorgvuldigheid van de AA in vergelijking met de vroegere AC-procedure. De respondenten verschilden hierover van inzicht. Wel was men het erover eens dat de AA in beginsel meer waarborgen voor zorgvuldigheid bevat dan de oude AC-procedure. Men leek het er ook over eens dat er veel nadruk is op snelheid en zo veel mogelijk zaken afdoen in de AA, maar over wat dit laatste voor de zorgvuldigheid van de afdoening betekent, verschilden IND-medewerkers en rechtshulpverleners van mening. Om nadere uitspraken over de zorgvuldigheid te kunnen doen, zijn wij tijdens het onderzoek meer in detail ingegaan op aspecten van de procedure die bij de invoering van de herziene asielprocedure en door respondenten van belang werden geacht voor de zorgvuldigheid van de asielprocedure.

De IND-respondenten vonden het over het algemeen lastig om te zeggen of de AA zorgvuldiger is dan de vroegere AC-procedure, hetzij omdat ze de oude procedure niet hadden meegemaakt, hetzij omdat ze de AC-procedure ook niet onzorgvuldig hadden gevonden, dan wel omdat ze alleen zicht hadden op hun eigen zaken. Wel was het algemene beeld van de IND-respondenten dat de extra tijd die in de AA beschikbaar is voor het onderzoek en het nemen van de beslissing ten goede komt aan de zorgvuldigheid. Een IND-respondent zei dat de Nederlandse asielprocedure een van de zorgvuldigste van Europa is. Een ander zei te hopen dat het beeld van onzorgvuldigheid van de procedure door de herziene asielprocedure een beetje gekeerd is. Sommigen noemden behalve de ruimere termijnen binnen de AA ook andere maatregelen die mogelijk aan de zorgvuldigheid hebben bijgedragen zoals de heldere structuur van de AA, de voorlichting door VWN en ook de medische check (maar uit de interviews bleek ook dat zich juist bij die medische check problemen voordoen). Een van de geïnterviewde IND-medewerkers vond dat zorgvuldigheid helemaal niet afhangt van de inrichting van de procedure maar van de kwaliteit van de hoorambtenaar (hierover meer in de volgende paragraaf).

Door de meeste respondenten van de advocatuur werd de AA op zichzelf als zorgvuldiger beschouwd dan de oude AC-procedure, maar velen van hen waren ook van mening dat het hoge AA-afdoeningspercentage mede is bereikt doordat er ook complexe zaken in de AA worden afgedaan die zich daar eigenlijk niet toe lenen; dat gaat in hun ogen soms ten koste van de zorgvuldigheid. Vanuit de advocatuur werd tijdens de interviews veel kritiek geuit op de wijze waarop de IND omgaat met hun aanvullingen en correcties op het verslag van het nader gehoor en op hun reactie op de voorgenomen beslissing (de zienswijze). Het algemene beeld is dat de kwaliteit van de (motivering van) beschikkingen ongewijzigd is gebleven en verschillende advocaten hebben kritiek op de blokteksten en de standaardmatige wijze waarop bij tegenstrijdigheden wordt aangenomen dat het asielrelaas ongeloofwaardig is.

Ook respondenten uit de rechterlijke macht constateerden dat nu complexere zaken in de AA worden behandeld dan voorheen in de 48-uursprocedure (zie hoofdstuk 6), maar afgaande op het (ongewijzigde) percentage gegrond verklaarde beroepen vonden zij de procedure in ieder geval niet onzorgvuldiger geworden. Over de afzonderlijke aspecten van zorgvuldigheid van de asielprocedure (nader gehoor, aandacht voor kwetsbare groepen, aandacht voor medische problematiek, motivering beschikkingen) konden geen specifieke uitlatingen van rechters worden genoteerd.

IND-medewerkers vonden dat het hoge AA-afdoeningspercentage niet ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid. De RVT en het grotere aantal uren dat in de AA beschikbaar is (in vergelijking met de

oude AC-procedure) zouden het mogelijk maken om vrijwel alle zaken waarbij de IND niet afhankelijk is van anderen op zorgvuldige wijze af te doen in de AA.

In de interviews met verschillende actoren en de enquête onder asieladvocaten hebben we verder gevraagd naar de werking in de praktijk van maatregelen of onderdelen van de AA die specifiek aan de zorgvuldigheid moesten bijdragen.

Een bijdrage aan de zorgvuldigheid werd verwacht van het uitgerust en voorbereid zijn op het nader gehoor. In hoofdstuk 4 is daarop uitvoerig ingegaan. Hier is relevant dat volgens de respondenten asielzoekers nu over het algemeen inderdaad meer uitgerust dan voorheen op het nader gehoor verschijnen. Op Schiphol is dat echter anders. Daar wordt de RVT veeleer als belastend gezien vanwege het detentiekarakter van het verblijf aldaar.

Een bijdrage aan de zorgvuldigheid werd ook verwacht van de continuïteit van de rechtsbijstand, dat wil zeggen doordat asielzoekers niet meer met steeds wisselende advocaten te maken krijgen maar er een advocaat aan hen wordt toegewezen die hen gedurende de hele procedure bijstaat. Continuïteit van de rechtsbijstand leidt volgens de meeste advocaten inderdaad tot een zorgvuldiger procedure waarbij is opgemerkt dat het wel ten koste gaat van de collegiale controle. Voor zover respondenten van de IND zich over de continuïteit van de rechtsbijstand hebben uitgelaten, was dat ook in positieve zin. Zij vinden het overleg met de advocatuur over het algemeen soepeler verlopen.

Een bijdrage aan de zorgvuldigheid van de AA werd ook verwacht van het niet of met de benodigde aanpassingen horen van asielzoekers voor wie dat aangewezen is. Volgens vrijwel alle respondenten van de advocatuur verloopt dit nog niet zoals de bedoeling was en wenselijk zou zijn maar is er wel sprake van een verbetering. Zoals hiervoor al is opgemerkt, verschilden de IND-respondenten van mening over het nut van de rapporten van MediFirst, de een vond de rapporten zeker nuttig, de ander had er niet veel aan. De meest voorkomende aanpassing die door MediFirst wordt voorgesteld, is het nemen van meer pauzes en dat deden IND-medewerkers ook al uit zichzelf. Sommige advocaten hadden kritiek op de lange duur van de gehoren die vooral voor kwetsbare personen soms erg belastend is. Bovendien vonden sommigen dat in de beschikking blijkt dat beslisambtenaren ook bij kwetsbare personen erg gespist zijn op tegenstrijdigheden in het nader gehoor. Dat vinden zij bezwaarlijk omdat er immers vooral bij kwetsbare personen goede verklaringen kunnen zijn voor die tegenstrijdigheden en voor het niet onmiddellijk op tafel leggen van het volledige relaas. Na lezing van het conceptverslag van dit onderzoek wees de IND erop dat in echt lastige gevallen aan de hand van het medisch advies met de gemachtigde overleg wordt gepleegd hoe een gehoor het beste kan worden aangepakt (vgl. hoofdstuk 4).

De eerste conclusie over het doel van zorgvuldigheid die op basis van het onderzoek kan worden getrokken, is dat dit doel voor de meeste zaken wel lijkt te zijn bereikt. De tweede conclusie bevestigt echter een zorg die vooraf was geuit: doordat de AA (in tegenstelling tot de oude AC-procedure) de gewone procedure is waarin in principe alle asielverzoeken in eerste instantie worden beoordeeld, worden meer complexe zaken in de AA afgedaan dan voorheen in de AC-procedure en dat kan volgens respondenten van de advocatuur ten koste gaan van de zorgvuldigheid van de behandeling. De derde conclusie die omtrent de zorgvuldigheid van de AA kan worden getrokken, is dat er verbeteringen zijn bereikt, onder meer op het punt van de continuïteit van de rechtsbijstand en de kwaliteit van de nader gehoren, maar dat er zorgen blijven in elk geval bij de advocatuur over met name het omgaan met kwetsbare personen en medische problematiek.

Het derde doel van de AA was dat door de opbouw in een duidelijk tijdsschema/stramien uitgedrukt in dagen in plaats van in uren de planbaarheid zou worden vergroot. Dit doel lijkt grotendeels te zijn behaald. Er is veel lof bij vrijwel alle respondenten over de duidelijke structuur van de procedure. Toch moeten er twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste vinden veel respondenten van de advocatuur dat het ondoenlijk is om drie zaken tegelijk te behandelen terwijl dat met het oog op hun inkomen eigenlijk wel gewenst is. Alleen als een van de drie zaken eenvoudig is, is het te doen. Ten tweede viel de invoering van de AA samen met een terugloop van het aantal asielverzoeken, zodat ten tijde van de interviews in feite nog niet kon worden beoordeeld of het heldere tijdsschema houdbaar is bij een plotseling hoge instroom en of ook dan nog sprake is van een goede planbaarheid.

Het vierde doel van de AA was het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen. Vooral de parallelle toetsing van medische en andere bijzondere aspecten en de soberder procedure voor tweede en volgende asielaanvragen moesten hieraan bijdragen. Dit doel is niet gehaald, zo blijkt uit de kwantitatieve gegevens die in hoofdstuk 3 zijn besproken.

5.5.3 Overige bevindingen

In het onderzoek is een aantal punten naar voren gekomen die niet direct zijn gerelateerd aan PIVA- maar wel van belang zijn voor de kwaliteit van de asielprocedure.

Een punt dat door respondenten van met name de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand maar ook door IND-respondenten zelf werd genoemd, was dat het voor de kwaliteit van de procedure van groot belang is welk opleidingsniveau de hoor- en beslismedewerkers van de IND hebben en welke controle er op hun werk bestaat. Volgens een respondent van de IND is het opleidingsniveau omhoog gegaan. Vóór PIVA waren er meer hoor- en beslismedewerkers met een MBO/HBO-opleiding en nu zijn er meer die HBO/universitair niveau hebben en er worden minder uitzendkrachten ingezet. Een andere IND-medewerker bevestigt dit en noemt als een belangrijke reden voor toegenomen zorgvuldigheid dat er een andere categorie mensen is aangenomen, hoger opgeleid en met een bredere achtergrond. Dit is relevant omdat het als het juist is, de bevindingen over de invloed van PIVA op de zorgvuldigheid van de procedure relateert.

Alle hoor- en beslismedewerkers krijgen een interne opleiding voordat zij worden ingezet. Een IND-medewerker vertelde dat daarnaast inmiddels elke hoor- en beslisambtenaar verplicht de EAC-cursus¹⁴⁹ *interviewing vulnerable persons* krijgt:

‘Het is een Europese opleiding. Die is toch wel gericht op het geven van handvatten, niet alleen bij zieke personen, maar natuurlijk ook getraumatiseerde personen, maar ook mensen die extra kwetsbaar zijn bijvoorbeeld omdat ze oud zijn of zwakbegaafd of een psychiatrische aandoening hebben. Daar worden wel handvatten gegeven voor medewerkers: hoe herken je dat, hoe ga je daarmee om, wat doe je daarmee in je beslissing.’

Enkele geïnterviewde advocaten hebben hun twijfels over het kennisniveau van de beslisambtenaren. Bij toerekenbaar ongedocumenteerde asielzoekers is het toetsingskader van de positieve over-

¹⁴⁹ EAC staat voor European Asylum Curriculum.

tuigingskracht van toepassing en wordt voornamelijk ingegaan op tegenstrijdigheden in het relaas. Maar bij gedocumenteerde asielzoekers is dit toetsingskader iets vaker niet van toepassing, en komt het vaker aan op een complete toets. Genoemde advocaten ervaren dat veel IND-medewerkers dan moeite hebben met de internationale en Europeesrechtelijke aspecten van die toets. Veel advocaten benadrukken de verschillen in werkwijze en kwaliteit tussen de individuele IND-medewerkers.

Een ander aspect dat van belang is voor de kwaliteit, is de wijze waarop de IND de eigen kwaliteit bewaakt en hoe de IND omgaat met vernietigingen door de rechter. Een medewerker van de Raad voor Rechtsbijstand merkt op dat hij de indruk heeft dat de IND tegenspraak niet beschouwt als een mogelijkheid om te leren en de kwaliteit te verbeteren, maar als hinderlijk en vertragend. In dit kader is interessant dat een IND-respondent vertelde dat als een beschikking wordt vernietigd door de rechter, de IND-medewerker die de beslissing heeft geslagen het over moet doen; de procesvertegenwoordiger overlegt daarover met de individuele medewerker. Maar er is volgens deze respondent geen sprake van een jurisprudentie- of ander overleg met collega's over deze vernietigingen. Op die manier is er geen sprake van institutioneel leren, alleen de individuele medewerker leert.¹⁵⁰ Na lezing van het conceptrapport, wees de IND erop dat er wel andere casuïstiekbesprekingen worden georganiseerd en zogenoemde roadshows, presentaties op locatie over bepaalde thema's. Ook wordt er aandacht aan casuïstiek besteed tijdens afdelingsoverleggen en wordt er veel gespard tussen medewerkers onderling. En uit een interview met de directie Procesvertegenwoordiging van de IND bleek dat er wel een advies van de PV wordt uitgebracht aan de klantdirectie Asiel over wat er moet gebeuren nadat een (hoger)beroep gegrond is verklaard.

De IND verricht sinds drie jaar periodieke kwaliteitsmetingen (tot op heden zes, van ieder 350 dossiers). De meting is niet extern belegd maar wordt door ervaren medewerkers binnen de klantdirectie Asiel uitgevoerd. Uit de kwaliteitsmetingen sinds 2011 blijkt volgens de geïnterviewde kwaliteitsmedewerker van de IND dat het aantal onterechte inwilligingen steeds kleiner wordt terwijl het aantal onterechte afwijzingen de hele periode erg laag is geweest.

Tot slot is het van belang om nog eens te herhalen dat de herziening van de asielprocedure samenviel met een daling van de instroom. Ten tijde van de laatste interviews was de instroom echter enorm aan het groeien en ontstonden er logistieke problemen. Of in de herziene asielprocedure onder deze omstandigheden de bereikte snelheid en zorgvuldigheid kunnen worden behouden, kan niet worden beoordeeld. Van belang daarvoor is dat er buffercapaciteit is. Een IND-beleidsmedewerker zei echter dat er nooit een echte buffercapaciteit is gerealiseerd zodat er bij grote instroom toch tijdelijk mensen van regulier op asiel moeten worden gezet of uitzendkrachten moeten worden ingezet.¹⁵¹

¹⁵⁰ Vgl. Wijkhuijs 2007.

¹⁵¹ Volgens het Rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt ook nog altijd voor 10% van uitzendkrachten gebruikgemaakt. Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 38.

Hoofdstuk 6 Uitvoeringspraktijk: rechterlijke toetsing

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien hoe twee PIVA-maatregelen die betrekking hadden op de rechterlijke toetsing, in de praktijk werken. Ten eerste zouden rechtbanken in AA-zaken binnen vier weken na de afwijzing van het asielverzoek uitspraak moeten doen over het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) en het beroep tegen de afwijzende beslissing. Ten tweede werden door de wijziging van artikel 83 Vw 2000 de mogelijkheden voor ex nunc toetsing in beroep verruimd. Het doel hiervan was de noodzaak voor een tweede of volgend asielverzoek te verminderen.¹⁵²

In dit hoofdstuk wordt, op basis van cijfermateriaal, literatuuronderzoek, interviews en de enquête onder asieladvocaten, per maatregel beschreven wat de discussiepunten vooraf waren, hoe de maatregelen zijn geïmplementeerd en wat de ervaringen in de uitvoeringspraktijk zijn. Hoe oordelen betrokkenen over de werking van de maatregelen; zijn de veronderstellingen van de beleidsmakers in de praktijk bevestigd? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?

In paragraaf 6.2 worden enkele cijfers gepresenteerd met betrekking tot (hoger) beroepen in AA- en VA-zaken. De cijfers geven inzicht in de ontwikkeling van de aantallen (hoger) beroepen en de doorlooptijden van deze zaken bij de gerechten. In paragraaf 6.3 wordt op basis van cijfermateriaal en interviews met rechters ingegaan op de streeftermijn van vier weken voor beroepen tegen AA-afwijzingen. In paragraaf 6.4 komt het verruimde criterium voor ex nunc toetsing aan bod. Paragraaf 6.5 bevat de conclusies omtrent de ervaringen met de AA-beroepen en de verruimde rechterlijke toetsing.

6.2 Aantallen en doorlooptijden van (hoger) beroepen in asielzaken

De duur van de asielprocedure tot de beslissing in eerste aanleg is door PIVA duidelijk verkort. Als die beslissing negatief is, wordt echter meestal beroep ingesteld. PIVA was er niet op gericht om ook de duur van beroepsprocedures (en eventuele hoger beroepsprocedures) te verkorten. De gerechten hebben vóór de inwerkingtreding van de herziene asielprocedure laten weten dat de rechtbanken voor de afhandeling van vovo's en beroepen tegen in de AA geslagen afwijzingen een streeftermijn van vier weken zouden aanhouden. Voor beroepen tegen in de VA geslagen afwijzingen houden de rechtbanken sinds januari 2012 een door hen bepaalde streeftermijn van 23 weken aan.¹⁵³ Een en

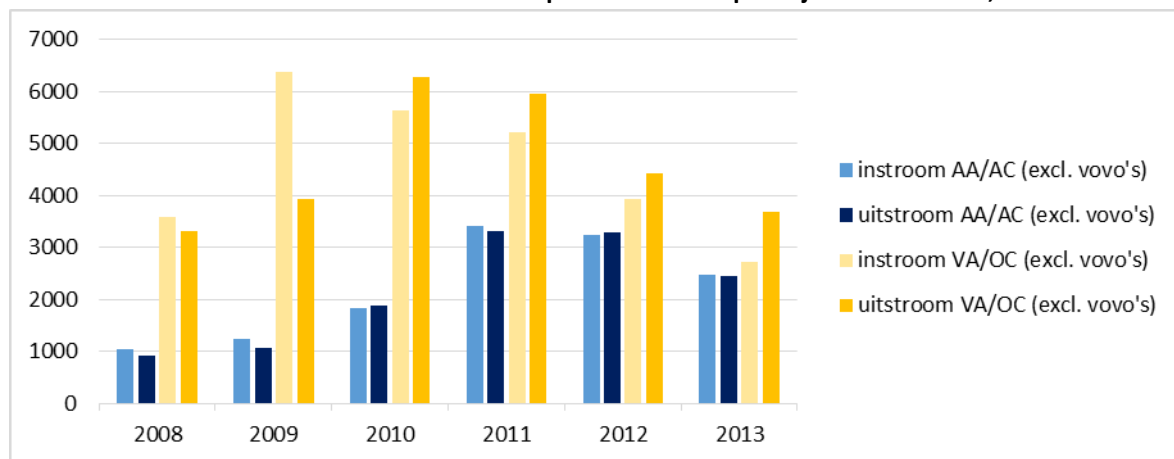
¹⁵² Kamerstukken II 2007/08, 29344, 67. Zie ook EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008, p. 69-71.

¹⁵³ Eerder gold voor VA-zaken een streeftermijn van 30 weken. Oplegzaken zijn uitgezonderd van de streeftermijn en er geldt een afwijkingpercentage van 15%. Oplegzaken zijn zaken die niet kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat er prejudiciële vragen zijn gesteld. Zaken die onder het afwijkingpercentage vallen kunnen om andere redenen niet binnen de streeftermijn worden afgedaan, bijvoorbeeld wegens capaci-

ander was wel gebaseerd op de oorspronkelijke prognoses van het ministerie over de ratio VA-/AA-zaken, die in werkelijkheid anders bleek te liggen.

Grafiek 6.1 geeft de ontwikkeling van het aantal AA-beroepen (en vroegere AC-beroepen) en VA-beroepen (en vroegere OC-beroepen) bij de rechtbanken weer. De stijging van het AA-afdoeningspercentage vertaalde zich bij de rechtbanken in een toename van het aantal AA-beroepen en een afname van het aantal VA-beroepen.¹⁵⁴ In 2013 nam (ook) het aantal AA-beroepen af. Dat is terug te voeren op het hoge inwilligingspercentage in dat jaar (zie grafiek 3.2 in hoofdstuk 3). In grafiek 6.1 zijn vovo's niet meegeteld. Als die wel worden meegeteld, is de toename van het aantal AA-zaken veel groter en krijgen de rechtbanken sinds 2011 meer AA-zaken dan VA-zaken te verwerken. In AA-zaken wordt namelijk vrijwel altijd om een vovo verzocht (omdat het instellen van beroep tegen een afwijzing in de AA geen schorsende werking heeft); in VA-zaken gebeurt dit veel minder (één vovo op vier beroepen).

Grafiek 6.1 Instroom en uitstroom van AA-beroepen en VA-beroepen bij de rechtbanken, 2008-2013



Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van door de Raad voor de rechtspraak aan het ministerie verstrekte data

Na de invoering van de herziene asielprocedure sprak de Raad voor de rechtspraak herhaaldelijk zijn zorgen uit over de gevolgen van het hoge AA-afdoeningspercentage voor de rechtbanken. 'Doordat steeds meer procedures bij de rechtbanken een spoedkarakter krijgen, treedt een verdringingseffect op. De capaciteit zal primair worden ingezet op deze procedures hetgeen ten koste gaat van de capaciteit voor normale procedures', aldus de Raad in een wetgevingsadvies uit 2012.¹⁵⁵ Uit grafiek 6.1 is een dergelijk verdringingseffect niet af te lezen, althans niet ten opzichte van VA-zaken. De uitstroom

teitsproblemen bij de IND of het niet beschikbaar zijn van tolken. In de in 2011 uitgevoerde ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures werd geschat dat het om 15% van de zaken gaat. Beide typen zaken zijn wel meegenomen in de berekening van de gerealiseerde doorlooptijden.

¹⁵⁴ Wij konden niet nagaan of tegen AA-afwijzingen relatief vaker in beroep wordt gegaan dan vroeger tegen AC-afwijzingen. Een respondent opperde dat dit het geval zou kunnen zijn omdat het voor advocaten makkelijker is om gedurende de vertrektermijn contact te houden met de asielzoeker. Volgens de respondent van de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND was het percentage beroepen echter ook onder de oude procedure hoog. Het percentage hoger beroepen is volgens hem wel toegenomen, maar die toename lijkt niet toe te schrijven aan de herziene asielprocedure.

¹⁵⁵ Advies inzake ontwerpbesluit wijziging Vb 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures) (advies van 26 september 2012, 2012/32), Rechtspraak.nl.

van VA-beroepen bleef in 2008-2009 achter bij de instroom, maar was vanaf 2010 juist groter dan de instroom. De voorraadcijfers (zie tabel 6.1) laten vanaf 2010 dan ook een afname van de voorraad van VA-beroepen zien. De uitstroom van AA-beroepen was ieder jaar ongeveer gelijk aan de instroom. Uit de voorraadcijfers in tabel 6.1 blijkt dat de voorraad van AA-beroepen aan het begin van ieder jaar ongeveer gelijk was aan de in- of uitstroom van één maand.

Tabel 6.2 geeft de gemiddelde doorlooptijden van asielzaken bij de rechtbanken weer. Bij het berekenen van de doorlooptijden is geen onderscheid gemaakt tussen beroepen en vovo's. Dat onderscheid is uiteraard wel relevant omdat vovo's prioriteit hebben en zo mogelijk binnen vier weken worden behandeld. De gemiddelde doorlooptijd van VA-zaken nam tussen 2008 en 2010 toe. In het eerste jaar na de invoering van de herziene asielprocedure nam hij sterk af, het jaar daarop nam hij weer toe en in 2013 nam hij weer af. Zonder nadere informatie zijn deze cijfers niet goed te interpreteren. De lange gemiddelde doorlooptijd van de VA-zaken die in 2012 werden afgedaan, kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt door het afdoen van oude zaken, waaronder oplegzaken en zaken in de 15% categorie.¹⁵⁶ Een andere mogelijke verklaring is de aandacht voor finale geschilbeslechting.

Tabel 6.1 Voorraadontwikkeling* van asielzaken bij de rechtbanken, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AA/AC beroep	210	370	310	490	430	440
AA/AC vovo	60	70	160	280	180	190
VA/OC beroep	2.450	4.800	3.950	3.020	2.480	1.520
VA/OC vovo	480	470	380	360	380	240

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van door de Raad voor de rechtspraak aan het ministerie verstrekte data

* Het betreft de voorraad aan het eind van het jaar. De cijfers zijn afgerond op tientallen.

Tabel 6.2 Doorlooptijden* (in weken) van asielzaken (incl. vovo's) bij de rechtbanken, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AA/AC zaken	3	6	8	5	6	6
VA/OC zaken	36	38	39	27	35	31

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van door de Raad voor de rechtspraak aan het ministerie verstrekte data

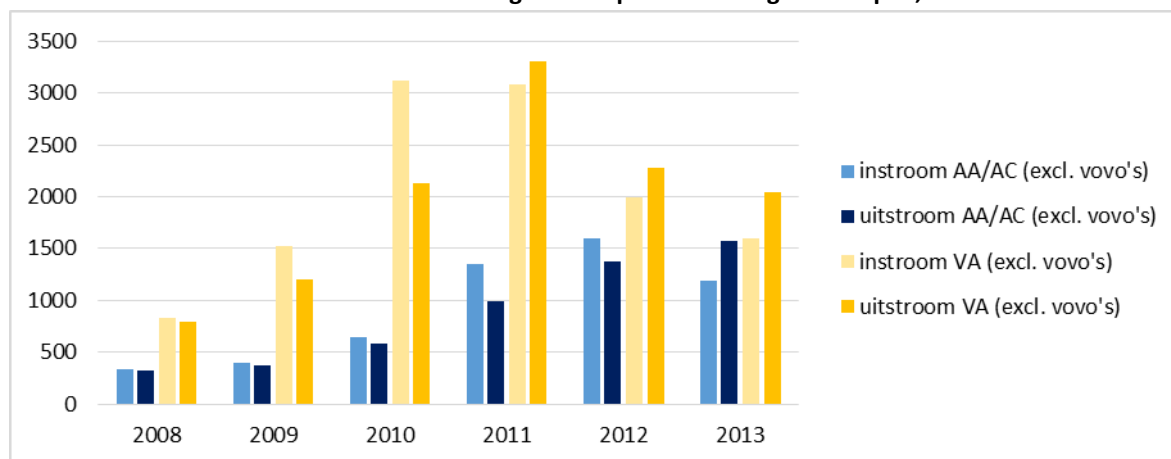
* De gepresenteerde doorlooptijden zijn gewogen gemiddelden op basis van de uitstroom. De jaarcijfers voor 2008 tot en met 2012 zijn gebaseerd op de realisatie van het einde van het jaar; het jaarcijfer voor 2013 is een gemiddelde van het gehele jaar.

Grafiek 6.2 geeft de ontwikkeling van het aantal hoger beroepen in AA-zaken (en vroegere AC-zaken) en VA-zaken (en vroegere OC-zaken) bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling of ABRvS) weer. Net als bij de beroepen leidde de herziene asielprocedure tot een toename van het aantal AA-zaken. Anders dan bij de beroepen nam het aantal hoger beroepen tegen in de VA afgewezen asielverzoeken niet af. In 2010-2011 deed zich als gevolg van de hoge doorstroom vanuit de rechtbanken (vergelijk grafiek 6.1) juist een sterke piek voor. De voorraadcijfers (zie tabel 6.3) laten ook zien dat de voorraad aan hoger beroepen tegen in de VA afgewezen asielverzoeken in 2010 sterk opliep, vanaf 2011 nam hij weer af. De voorraad aan AA-hoger beroepen nam tot en met 2012 toe doordat de uitstroom de instroom niet bijhield; in 2013 nam hij af.

¹⁵⁶ Zie noot 153.

De Afdeling hanteert voor AA-zaken een streeftermijn van vijf weken en voor VA-zaken een streeftermijn van 23 weken. Uit tabel 6.4 valt af te lezen dat de gemiddelde doorlooptijden van hoger beroepen in zowel AA-zaken als VA-zaken veel langer werden na de invoering van de herziene asielprocedure. De gemiddelden worden echter beïnvloed door de afdoening van zaken die langere tijd zijn aangehouden. Zo werden in maart 2011 circa 400 Dublin-zaken (met een claim op Griekenland) die aanvankelijk lange tijd moesten worden aangehouden, afgerond of ingetrokken. We weten niet in hoeveel zaken de streeftermijnen (niet) worden gehaald.

Grafiek 6.2 Instroom en uitstroom van AA-hoger beroepen en VA-hoger beroepen, 2008-2013



Bron: Raad van State

Tabel 6.3 Voorraadontwikkeling* van asielzaken bij de ABRvS, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AA/AC hoger beroep	70	120	170	530	750	380
AA/AC vovo	0	<5	10	10	10	<5
VA/OC hoger beroep	280	610	1.570	1.340	1.090	650
VA/OC vovo	<5	20	50	20	10	10

Bron: Raad van State

* Het betreft de voorraad aan het eind van het jaar. De cijfers zijn afgerond op tientallen. Cijfers kleiner dan 5 zijn weergegeven als <5.

Tabel 6.4 Doorlooptijden* (in weken) van in AA- hoger beroepen en VA-hoger beroepen, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AA/AC hoger beroepen	9	15	12	11	20	28
AA/AC vovo's	2	1	2	1,5	2	1,5
VA/OC hoger beroepen	17	16	15	25	32	32
VA/OC vovo's	2	1	2	2	2	1,5

Bron: Raad van State

* De gepresenteerde doorlooptijden zijn gewogen gemiddelden op basis van de uitstroom.

6.3 De streeftermijn van vier weken voor AA-beroepen

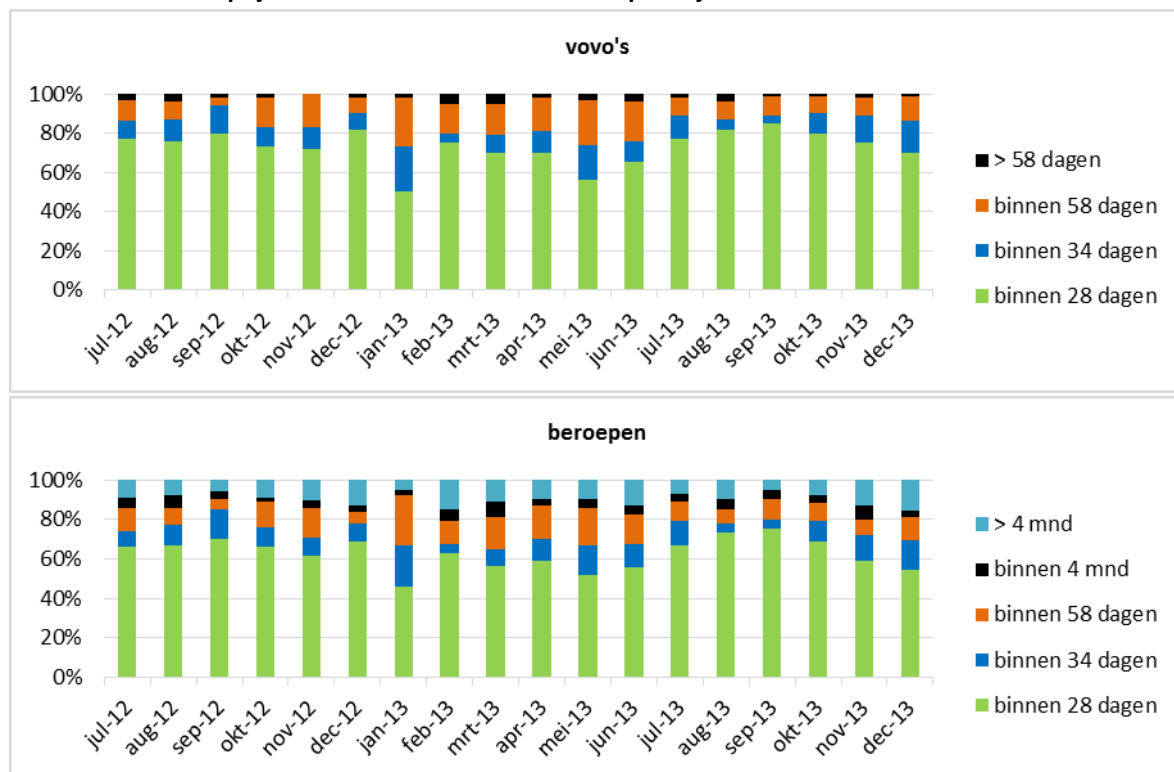
Asielzoekers van wie het asielverzoek in de AA is afgewezen, hebben een vertrektermijn van vier weken; gedurende deze vertrektermijn houden ze opvang. Tijdens de voorbereiding van de herziene

asielprocedure werd ingeschat dat rechters binnen vier weken uitspraak zouden kunnen doen in AA-zaken, maar een garantie of zekerheid kon niet worden gegeven, ook omdat onder de nieuwe procedure meer en ook zwaardere zaken in de AA zouden worden afgedaan.

6.3.1 De cijfers

We verkregen van de Raad voor de rechtspraak meer gedetailleerde gegevens over de doorlooptijden van AA-beroepen (vovo's en beroepen) waarover in de periode juli 2012 tot en met december 2013 de rechters uitspraak deden (zie grafiek 6.3). Hieruit blijkt dat twee derde van de beroepen binnen de streeftermijn van vier weken werd afgedaan; in drie kwart werd in minder dan vijf weken uitspraak gedaan. Van de verzoeken om voorlopige voorzieningen werd drie kwart binnen vier weken afgedaan; zo'n 85% werd in minder dan vijf weken afgedaan. Van de afgedane beroepen had één op de tien een doorlooptijd van meer dan vier maanden. Een mogelijke verklaring is dat deze zaken moesten worden aangehouden omdat extra onderzoek noodzakelijk was.

Grafiek 6.3 Doorlooptijden van AA- vovo's en AA- beroepen bij de rechtbanken



Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van door de Raad voor de rechtspraak aan het ministerie verstrekte data

6.3.2 Ervaringen van rechters

Vanaf 1 januari 2012 behandelen alle rechtbanken die vreemdelingenzaken doen ook AA-zaken. Volgens de landelijke procesregeling bestuursrecht hanteren de rechtbanken een vaste dag voor AA-

beroepen.¹⁵⁷ Eén van de vijf geïnterviewde rechters vertelt dat bij zijn rechtbank vrijdag de vaste zittingsdag is, en dat daar de volgende regel wordt gehanteerd: alle beroepen en vovo's die vóór dinsdag zijn ingediend, komen de vrijdag de week erop op zitting. Dat geldt ongeacht het aantal zaken. Er is één uitzondering mogelijk, namelijk als het zou betekenen dat er meer dan twaalf beroepen tegelijkertijd op zitting zouden komen, maar dat komt zelden voor. Bij AA-zaken is de doorlooptijd in beroep kort: binnen twee weken komt de zaak op zitting. De uitspraak volgt op termijn van één week (de vrijdag erop). Meestal komt er géén verweerschrift; in het beroepschrift staat vaak niet veel meer dan in de zienswijze. Een van de geïnterviewde rechters meent: 'In de praktijk is de beroepsprocedure vaak een herhaling van zetten'. Hij heeft het werkelijke percentage niet bij de hand, maar schat dat 80% ongegrond wordt verklaard.¹⁵⁸ In zijn rechtbank wordt bij de beslissing op de vovo bijna altijd ook beslist in de bodemzaak. Als er iets heel specifiek maar zaakoverschrijdends speelt (als voorbeeld noemde deze rechter de vraag of de staatssecretaris het categoriaal beschermingsbeleid voor Somaliërs kon beëindigen), dan wordt het beroep naar de meervoudige kamer (MK) verwezen en worden – tot die kamer uitspraak heeft gedaan – de vovo's toegewezen. In dat geval is er sprake van ontkoppeling van de vovo en de hoofdzaak.

De geïnterviewde rechters van een andere rechtbank melden dat er bij een volle zitting (zes AA-zaken) veel druk zit op het tempo van behandelen. Binnen drie weken nadat beroep is ingesteld en om een vovo is verzocht, moet het vovo-verzoek op zitting worden behandeld, de uitspraaktermijn is één week. Afdoening binnen vier weken lukt vrijwel altijd, aldus de geïnterviewden. De uitval van zaken is echter relatief groot. Het komt geregeld voor dat de verweerder het besluit een dag van tevoren intrekt. Veel werk is dan al ('voor niets') gedaan.

Als een AA-besluit (de beslissing in primo) gebreken kent en de rechtbank van oordeel is dat de rechtsgevolgen niet in stand kunnen worden gelaten, wordt het besluit meestal vernietigd zodat de zaak in de VA moet worden overgedaan. Daarmee is ook het recht op opvang veilig gesteld. Vanwege de (korte) termijnen die gelden in de AA wordt er minder vaak dan in andere zaken gekozen voor de bestuurlijke lus.¹⁵⁹ Ook uit de literatuur blijkt dat in een aantal gevallen de rechter bewust afziet van het toepassen van een bestuurlijke lus. Soms omdat de verwachting is dat het gebrek niet binnen een redelijke termijn hersteld zal zijn. In een uitspraak stelde de rechtbank zich op het standpunt dat als een besluit in de kortere, algemene, asielpcedure is afgehandeld, de bestuurlijke lus niet het meest geëigende instrument is om een gebrek in het besluit te herstellen.¹⁶⁰

Eén van de geïnterviewde rechters vertelt dat de gang van zaken in zijn rechtbank is dat beroepen als vovo's op zitting staan en dat er vervolgens wordt 'kortgesloten' (kortsluiten wil zeggen: meteen afdoen) met de bodemzaak. Volgens deze rechter begint 99% van alle AA-zaken in zijn rechtbank met een vovo. Het 'kortsluiten' gebeurt in overeenstemming met 8:86 Awb.¹⁶¹ Volgens de geïnterviewde

¹⁵⁷ *Stcr.* 2014, 9197. Alles wat niet AA is, komt op een gewone zitting van de vreemdelingenkamer. Die kamer kan elke dag zitting hebben.

¹⁵⁸ In 2013 werd volgens de IND 88% van de AA-beroepen ongegrond verklaard. Zie paragraaf 3.4.1.

¹⁵⁹ De op 1 januari 2010 in werking getreden Wet bestuurlijke lus Awb voorziet in de mogelijkheid dat de rechter tijdens de beroepsprocedure een bestuursorgaan (i.c. de IND) de gelegenheid kan geven om een fout in het besluit te repareren. Met de bestuurlijke lus wordt beoogd om onnodige nieuwe procedures te voorkomen, tijdwinst te boeken en sneller rechtszekerheid te bieden.

¹⁶⁰ Zie hierover: Geertsema & Groenewegen, *A&MR* 2011, p. 459-467.

¹⁶¹ Dit is een 'gewone' Awb bepaling op grond waarvan een voorzieningenrechter na zitting in de vovo, ook onmiddellijk op het beroep kan beslissen. Het is dus niet iets typisch voor de Vreemdelingenkamer of 'de nieuwe zaaksbehandeling'.

rechters van een andere rechtbank werd aanvankelijk eerst uitspraak in beroep gedaan en daarna moest dan nog de vovo worden afgewezen. Later is toch besloten om in dergelijke gevallen de vovo te agenderen en niet meer (alleen) het beroep. De reden hiervoor was dat de rechter dan meer armslag heeft. Hij kan bijvoorbeeld kortsluiten, informeel lussen door gemotiveerd een vovo toe te wijzen¹⁶² en – in situaties waarin de IND de gedingstukken te laat instuurt – hoeft de rechter niet over te gaan tot gegrondverklaring van het beroep. De toewijzing van de vovo betekent niet dat de zaak niet meer als AA-zaak wordt beschouwd. De vreemdeling mag wel de behandeling van zijn beroep in Nederland afwachten. Als de rechtbank later zijn beroep ongegrond verklaart, heeft de vreemdeling slechts één week (en niet vier weken) om daartegen in hoger beroep te gaan, omdat het een AA-zaak blijft. Anders dan de hiervoor aangehaalde rechter, kiezen de rechters in deze rechtbank niet snel voor een MK-zitting, volgens de respondenten omdat de tijdwinst die het vaststellen van één lijn door de MK oplevert, slechts gering is. Rechtseenheid kan soms sneller worden bereikt door het hoger beroep af te wachten. De Afdeling beslist immers vaak snel, volgens deze respondenten. Doorgaans is een vertegenwoordiger van de Afdeling aanwezig bij de expertgroep vreemdelingen van het LOVB en aan deze vertegenwoordiger kan worden verzocht om snel duidelijkheid te geven over een controversieel punt.¹⁶³ Dat gebeurt geregeld. Overigens zetten de rechters die AA-zaken behandelen bij de rechtbank van deze respondenten wel tevoren in een overleg gezamenlijk één lijn uit.

In het interview met een rechter van een andere rechtbank kwam naar voren dat hij de behandeltermijn voor de rechter ‘een beetje kort’ vindt: een iets langere termijn kan voordelig zijn ook in verband met de planningsproblematiek. Er zijn immers veel intrekkingen en dat levert een grillig patroon op: ‘Je kunt niet onbeperkt mensen en tijd reserveren’.

De rechters met wie is gesproken, ervaren geen grote veranderingen sinds de invoering van de herziene asielprocedure. Een van hen zegt dat er vóór 1 juli 2010 ook al veel AC-zaken waren. Er wordt wel door alle geïnterviewde rechters melding gemaakt van het streven om alle AA-beroepen binnen vier weken af te handelen, hetgeen soms druk legt op de organisatie en ertoe kan leiden dat VA-beroepen iets langer blijven liggen. Eén rechter zei: ‘De consequentie van het feit dat we zoveel energie stoppen in het tijdig en zorgvuldig afhandelen van AA-zaken, is dat VA-zaken relatief lang in de kast zijn blijven liggen. Vorig jaar hebben we een extra inspanning geleverd om ook die zaken af te doen.’ Ook merken rechters dat er meer gecompliceerde zaken in de AA worden afgedaan dan vroeger in de AC-procedure.

6.3.2 Ervaringen van advocaten

In de enquête onder asieladvocaten is gevraagd of de respondenten het wel eens meemaken dat de rechter niet binnen vier weken over het verzoek om een vovo beslist. Van de 80 advocaten die deze vraag beantwoordden, zei bijna de helft (39 respondenten) dit nooit of vrijwel nooit mee te maken; een op de drie (27 respondenten) maakte dit sporadisch mee en ruim een op de zes (14 respondenten) maakte dit geregeld mee (zie bijlage 3, vraag 11).

¹⁶² Met ‘informeel lussen via de vovo’ bedoelt deze rechter dat er ‘ergens iets niet goed zit in het besluit’ en dat laat hij weten door gemotiveerd de vovo toe te wijzen.

¹⁶³ Er vindt op grote schaal overleg plaats tussen de (hoogste) bestuursrechters. Een belangrijk gremium is het Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht (LOVB).

6.3.3 Ervaringen bij IND Procesvertegenwoordiging

Uit het interview bij de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND bleek dat de toename van het aantal AA-zaken, die groter was dan verwacht, hier wel wat capaciteitsproblemen heeft veroorzaakt. De AA-zaken worden door de procesvertegenwoordigers ook wat complexer gevonden. Ze kosten meer tijd dan de vroegere AC-zaken.¹⁶⁴ Wat de doorlooptijden van AA-zaken bij de rechtbanken betreft, is het beeld van deze respondent dat zo'n 60% van deze zaken binnen vier weken wordt afgedaan. Van de rest wordt een groot deel binnen vijf weken afgedaan. Dat het een paar dagen langer duurt heeft waarschijnlijk vooral praktische oorzaken, bijvoorbeeld een zieke griffier. Een kleiner aantal zaken heeft een veel langere doorlooptijd. Als er inhoudelijke redenen zijn waarom de rechter meer tijd nodig heeft, duurt het vaak meteen maanden langer. Inhoudelijke redenen kunnen zijn dat de rechter extra onderzoek nodig vindt, de vreemdeling in staat wil stellen om met nader bewijs te komen, prejudiciële vragen aan de Europese rechter wil stellen of dat de zaak wordt doorverwezen naar een meervoudige kamer. In vergelijking met de oude procedure is er volgens deze respondent een behoorlijke tijdswinst geboekt.

6.4 Verruimde criteria voor ex nunc toetsing

6.4.1 Inleiding en literatuur

Met de invoering van de herziene asielprocedure is artikel 83 Vw 2000 aangepast om rechters in asielzaken ruimere mogelijkheden te geven tot ex nunc toetsing. Deze verruiming was bedoeld om de noodzaak tot het indienen van een vervolgaanvraag te verminderen en om bij te dragen aan een effectieve geschilbeslechting in beroep.¹⁶⁵

Het oude artikel 83 lid 1 bepaalde al dat de rechter rekening kon houden met feiten en omstandigheden die tussen het bestreden besluit en de uitspraak waren opgekomen (nova). Hiermee wilde de wetgever ook al vervolganvragen voorkomen. De Afdeling legde dit novumcriterium echter zeer restrictief uit, namelijk op dezelfde wijze als het novumcriterium dat bij herhaalde aanvragen in de zin van artikel 4:6 Awb geldt.¹⁶⁶ Dit had tot gevolg dat uitsluitend feiten en omstandigheden die niet eerder 'konden en dus behoorden' te worden aangevoerd, in beroep konden worden meegenomen.¹⁶⁷ Tussentijds bekende geraakte informatie en ook na het besluit ontstane wijzigingen in recht en beleid dienden volgens de jurisprudentie van de Afdeling in beroep buiten beschouwing worden gelaten. Gevolg was dat (landen)beleidswijzigingen, medische omstandigheden, nieuwe documenten

¹⁶⁴ Volgens deze respondent verschillen AA-zaken van de vroegere AC-zaken doordat het aantal AC-zaken kleiner was en het (dus) gemiddeld om minder ingewikkelde zaken ging en doordat het toetsingskader uitgebreider is geworden (onder andere medische gronden zijn erbij gekomen). Een derde factor, die los staat van de herziene asielprocedure, is de toegenomen relevantie van Europees recht.

¹⁶⁵ Zie ook Van Bennekom & Van der Winden 2011, p. 115-147.

¹⁶⁶ Artikel 1f Vw bepaalt dat onder 'herhaalde aanvraag' wordt verstaan een aanvraag die op grond van artikel 4:6 lid 2 Awb kan worden afgewezen. Op grond van artikel 4:6 lid 1 Awb is de aanvrager gehouden nieuwe gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden, indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan. Zie ook Helmink, *A&MR* 2012; *ACVZ-advies wetsvoorstel Schouw* 2014.

¹⁶⁷ ABRvS 3 augustus 2001, 200103069/1, *JV* 2001/258.

en later naar voren gekomen informatie reden vormden om een nieuwe asielaanvraag in te dienen. In de EAUT werd overigens geconstateerd dat de directie Procesvertegenwoordiging van de IND al gewoon was om wijzigingen in recht en beleid bij de beoordeling van de kansrijkheid van het beroep te betrekken. De invoering van een categoriaal beschermingsbeleid leidde onder het oude artikel 83 al tot intrekking van het bij de rechtbank bestreden besluit. Verwacht werd daarom dat de aanpassing van artikel 83 voor zover het wijzigingen in recht en beleid betreft, geen grote praktische gevolgen zou hebben.¹⁶⁸

De aanpassing van artikel 83 geeft rechters de mogelijkheid om rekening te houden met alle na het besluit aangevoerde feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het beroep en met na het bestreden besluit bekendgemaakte relevante beleidswijzigingen. Het kan gaan om feiten, documenten en beleidswijzigingen, maar ook om informatie over traumatische gebeurtenissen die de asielzoeker niet eerder naar voren heeft gebracht.¹⁶⁹ Zelfs ter zitting bij de rechtbank kunnen door de asielzoeker ingebrachte stukken nog bij het geding betrokken worden. Nieuwe feiten die alleen betrekking hebben op de rechtsgevolgen van de afwijzing, zoals de uitzetting, worden echter niet meegenomen. Dit gold ook al onder het oude artikel 83. Evenmin veranderd is dat de rechter geen rekening hoeft te houden met gestelde nieuwe feiten of omstandigheden als de goede procesorde zich hiertegen verzet of als de afdoening van de zaak hierdoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.¹⁷⁰ Verder geldt artikel 83 Vw niet voor het hoger beroep.¹⁷¹ In hoger beroep kunnen dus geen 'nova' worden meegewogen, maar wel nader bewijs van eerder ingenomen stellingen.¹⁷²

Vanwege de ex nunc toetsing is het belangrijk dat de asielzoeker contact houdt met zijn rechtshulpverlener nadat hij uit de procesopvanglocatie is geplaatst met een negatieve beslissing. Immers, in een nader gesprek kan blijken dat zich na de afwijzende beschikking nog nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan. De advocaat kan deze dan naar voren brengen.¹⁷³ Als de asielzoeker tijdens de beroepsprocedure nieuwe feiten en omstandigheden aanvoert, zal de rechter eerst de IND in de gelegenheid moeten stellen om schriftelijk aan de rechtbank te laten weten of die nieuwe feiten of omstandigheden leiden tot intrekking, wijziging of handhaving van het besluit.¹⁷⁴ De rechter geeft de IND hiermee de mogelijkheid om zijn besluit in het licht van de nieuwe gegevens te herzien.¹⁷⁵

Dat partijen in de beroepsfase nieuwe gegevens kunnen aanvoeren, moet los worden gezien van de inhoudelijke toetsing. Aan deze toetsing door de rechtbank heeft het nieuwe artikel 83 niets veranderd. Het oordeel van de minister omtrent de zwaarwegendheid van het asielrelaas wordt door de rechter vol getoetst. Het oordeel van de minister omtrent de geloofwaardigheid van het door de vreemdeling gestelde feitencomplex toetst de rechter marginaal. Tijdens het wetgevingsproces pleitten diverse organisaties voor een volle rechterlijke toets (zie paragraaf 2.7.3).

¹⁶⁸ EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008, p. 69.

¹⁶⁹ Zie ook Van der Winden *JNVR* 2010/15.

¹⁷⁰ Conform art. 83 lid 4 Vw.

¹⁷¹ Bijv. expliciet ABRvS 25 januari 2013, 201207206/1/V4

¹⁷² Zie hierover Lamers, *A&MR* 2013, p. 358-360.

¹⁷³ VWN, Introductie rechtsmiddelen asiel – Beroep, mei 2012, te vinden op Vluchtweb.

¹⁷⁴ Vgl. ABRvS 13 januari 2012, 201000243/1/V3, r.o. 2.3.2, *JV* 2012/118 m.nt. Spijkerboer. Zo ook ABRvS 21 juni 2013, 201200687/1/V2, *JV* 2013/353 m.nt. Helmink.

¹⁷⁵ *Kamerstukken I* 2011/12, 31994, H, Uitblijven beoogde effecten; 3.2.1 Ex nunc toetsing. Er zijn geen uitspraken te doen over het aantal beroepszaken waarin er sprake is van (verruimde) toepassing van artikel 83 Vw.

Het novumcriterium dat in het nieuwe artikel 83 Vw is neergelegd, is ruimer dan het novumcriterium dat bij herhaalde aanvragen in de zin van artikel 4:6 Awb geldt.¹⁷⁶ Ook (bewijsmiddelen van) relevante feiten en omstandigheden die zich voor het besluit hebben voorgedaan, maar die pas in beroep worden aangevoerd, dienen te worden meegenomen. De ‘verwijtbaarheidstoets’ die de Afdeling bij deze ‘oude’ feiten hanteerde, is dus niet meer aan de orde. Volgens de literatuur maakt de Afdeling in haar jurisprudentie van na 1 juli 2010 echter nog wel onderscheid tussen (bewijzen van) ‘oude’ en ‘nieuwe’ feiten en omstandigheden. Zo vallen bepaalde bewijzen van ‘oude’ feiten volgens de Afdeling nog steeds niet onder artikel 83 Vw.¹⁷⁷ Ook nieuwe asielmotieven die volgens de Afdeling geen verband houden met hetgeen de vreemdeling aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd, worden niet toegelaten.

6.4.2 Ervaringen van rechters

Over de ex nunc toets zijn in het kader van dit onderzoek dezelfde vijf rechters van drie verschillende rechtbanken geïnterviewd. De eerste reactie van elk van hen is dat het nieuwe artikel 83 nauwelijks een rol speelt omdat de beroepen in AA-zaken zo snel behandeld worden. Bij beleidswijzigingen neemt de IND meestal zelf al de consequenties voor de beschikkingen in acht en komt toepassing van artikel 83 Vw niet meer aan bod. Omdat het in de eerste drie weken niet gebeurt dat er nieuwe feiten of omstandigheden zijn, heeft wijziging van artikel 83 Vw heel weinig consequenties gehad, zo luiden de eerste reacties. Toch nuanceren zij dit standpunt meestal op een later moment in het interview. De asielzoeker kan thans door de verruiming van artikel 83 wel met succes in de beroepsfase nog reisdocumenten inbrengen, zoals een paspoort. Voorheen moest dat voor het einde van het besluitvormingstraject (lees: voordat de IND een besluit nam). Het gebeurt volgens een rechter echter relatief zelden dat tijdens het AA-beroep documenten uit het land van herkomst binnenkomen. Bovendien baat het de asielzoeker vaak niet, omdat de IND in het besluit in het kader van het toerekenbaar ontbreken van documenten (artikel 31 lid 2 f Vw 2000) meerdere argumenten heeft om die omstandigheid aan de vreemdeling tegen te werpen (andere documenten ontbreken nog, zoals identiteitskaart, rijbewijs, documenten om het asielrelaas te staven).

De asielzoeker die een AA-beroep instelt, is zo kort in Nederland dat niet snel sprake zal zijn van nova. Bij VA-beroepen ligt dat anders. Weliswaar heeft artikel 83 Vw niet meer uitsluitend betrekking op nova (zoals in 4:6 Awb), maar nieuwe asielmotieven, zoals een bekering in Nederland, kunnen nog steeds niet worden meegenomen met een beroep op artikel 83 Vw. De Afdeling ziet een nieuw asielmotief niet als een novum ten opzichte van het oorspronkelijke asielrelaas en is van oordeel dat artikel 83 Vw niet op nieuwe asielmotieven ziet.¹⁷⁸ In dit verband komt het initiatiefwetsvoorstel van

¹⁷⁶ Zie hierover Helmink, *A&MR* 2012; Smulders 2014; zie ook ABRvS 28 juni 2012, 201113489/1/V4, *JV* 2012/374 m.nt. Reneman.

¹⁷⁷ Zie hierover Helmink, *A&MR* 2012, p. 296 e.v. Zie ook ABRvS 21 juni 2013, 201200687/1/v2, AB 2013/312 m.nt. Helmink, *JV* 2013/353 m.nt. Helmink. Zie ook M. Reneman in haar noot onder ABRvS 28 juni 2012, 201113489/1/V4, *JV* 2012/374. Zie ook VWN, *Introductie rechtsmiddelen asiel – Beroep*, mei 2012, te vinden op *Vluchtweb*.

¹⁷⁸ Zie ABRvS 21 juni 2013, 201202422/1/V1, *JV* 2013/354 m.nt. Helmink, met name r.o. 2.3: ‘De Afdeling heeft eerder (uitspraak van 22 november 2007 in zaak nr. 200705487/1) overwogen dat artikel 8:69, eerste lid, van de Awb noch artikel 83 van de Vw 2000, zoals dit tot 1 juli 2010 luidde, betrekking heeft op nieuwe asielmotieven, dat wil zeggen asielmotieven die geen verband houden met hetgeen een vreemdeling in de bestuurlijke fase aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd. In de uitspraak van 6 september 2011 in zaak

Schouw (D66) ten tonele: hij wil asielmotieven onder artikel 83 Vw 2000 brengen door dit artikel aan te passen.¹⁷⁹ Voor eerste asielprocedures zal die wetswijziging – zo is de inschatting van één van de geïnterviewden – straks niet tot meer finale geschilbeslechting leiden, omdat asielzoekers te kort in Nederland zijn (gezien de korte termijnen in de AA) om dingen te doen (bijvoorbeeld zich bekeren) die hun autoriteiten niet zullen bevallen. Daar komt bij dat een eerder gestelde bekering aanvankelijk niet geloofwaardig (oprecht) kan worden geacht door de IND en de rechter, maar dat oordeel kan na verloop van tijd veranderen, indien de asielzoeker aantoont dat door tijdsverloop (verdieping in het nieuwe geloof) wel sprake is van een diepgewortelde overtuiging. Het komt voor dat hierover meerdere procedures worden gevoerd.

Naar de mening van de geïnterviewde rechters voorkomt het nieuwe artikel 83 Vw niet dat vervolgaanvragen worden ingediend en het aantal herhaalde aanvragen zal volgens hen dus niet zijn verminderd. Als bij een nieuwe aanvraag een nieuw asielmotief wordt genoemd (bijvoorbeeld homo-seksualiteit), dan is het aan de rechter om ambtshalve te beoordelen of hij te maken heeft met een geloofwaardig te achten nieuw asielmotief. Een van de geïnterviewde rechters formuleert het zo:

‘Bekering is een proces. Het is heel voorstelbaar dat iemand wiens bekering aanvankelijk niet geloofwaardig is geacht nadien wel authentiek bekeerd is. Een opvolgende aanvraag zou dus best een heel valide aanvraag kunnen zijn. Maar er zijn legio zaken waarin het naar voren gebrachte motief minder van belang is dan de wil om te blijven.’

Een rechter van een andere rechtbank ziet als belangrijk gevolg van het nieuwe artikel 83 dat de verwijtbaarheidstoets (artikel 6:13 Awb) die de Afdeling voor 1 juli 2010 hanteerde bij ‘oude feiten’ niet meer mag worden gehanteerd. Geheel nieuwe asielmotieven zoals bekering tot het christendom kunnen echter ook volgens deze rechter niet worden meegenomen.¹⁸⁰ Rechtbanken houden (uiteraard) rekening met de wijze waarop de Afdeling met artikel 83 Vw omgaat: ‘Het heeft geen zin tegen beter weten in te opereren; de IND gaat dan in beroep.’ Het is volgens de geciteerde rechter overigens niet zo dat de Afdeling altijd streng is: ‘Het komt regelmatig voor dat hoger beroepen van vreemdelingen gegrond gaan (en rechtbanken dus ‘te streng’ waren), bijvoorbeeld op artikel 8 EVRM-aspecten.’

Een andere, telefonisch geïnterviewde rechter vertelt (na zijn eerdere reactie, inhoudend dat er ‘weinig te melden valt’ over de verandering van artikel 83 Vw) dat ook hij en zijn collega’s het ‘absoluut een verbetering’ vinden dat de rechter geen onderscheid meer hoeft te maken tussen tijdens de aanvraagprocedure ingebrachte en tijdens de beroepsprocedure ingebrachte feiten en omstandigheden (‘daar hoef je dus niet op te toetsen’). Ook hij meent dat de tijd in AA-zaken te kort is om nieuwe feiten of omstandigheden te kunnen aanvoeren, maar er wordt wel eens een vovo toegewe-

nr. 201012660/1/V1 heeft de Afdeling overwogen dat ook het huidige artikel 83 van de Vw 2000 niet op zodanige motieven betrekking heeft.’

¹⁷⁹ Het gaat om dossier 30830: Voorstel van wet van het lid Schouw (oorspronkelijk: Van der Ham en Pechtold) tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken: ‘Aan artikel 83 wordt een lid toegevoegd, luidende: 8. De in het eerste lid bedoelde feiten en omstandigheden kunnen ook betrekking hebben op zaken die geen verband houden met hetgeen de vreemdeling in de procedure inzake de aanvraag van een vergunning, bedoeld in artikel 28, naar voren heeft gebracht.’

¹⁸⁰ De respondent verwees hierbij naar artikel 8:69 Awb (feiten en omstandigheden zijn pas in Nederland ontstaan en vormen geen reden voor de vlucht uit het land van herkomst) en naar ABRvS 1 mei 2012, nr. 201104427/1/V1.

zen op grond van iets nieuws. De hoofdzaak wordt dan opgeschort: als het zo substantieel is dat de IND een andere beslissing moet nemen, dan wordt het besluit vernietigd en terugverwezen. De IND heeft immers het primaat van de waardering. In de praktijk is de rechter er niet op uit om onderscheid te maken tussen feiten en omstandigheden of beleid ten tijde van de bestuurlijke fase en die ten tijde van de rechterlijke fase. Het meest voorkomend in zijn 'praktijk' zijn nieuwe bewijsstukken.

Dit beeld wordt bevestigd door een rechter van een andere rechtbank. Zijn ervaring is dat in niet-AA-zaken in een derde tot de helft van de gevallen nieuwe algemene (landen)informatie wordt meegenomen (vooral in zaken van Somalische en Iraakse asielzoekers). Persoonlijke feiten worden in minder dan de helft van de gevallen naar voren gebracht, terwijl het een enkele keer voorkomt dat een recent medisch rapport wordt ingebracht. Deze rechter acht het een positieve verandering dat de rechter voorheen steeds een schriftelijke reactie moest vragen van de IND, terwijl dat nu ook op zitting kan. Dat maakt het in de praktijk wel gemakkelijker: 'Je hoeft niet elke keer na te denken of een rapport een 'nieuw feit' is of toch een 'nadere onderbouwing van een eerder ingenomen standpunt'.

De snelheid wordt door de geïnterviewde rechters geprezen: 'Er wordt nu snel een beslissing genomen en dat is goed. Voorheen in de VA zaten veel hopeloze gevallen, die al jaren liepen. Het belang van snel duidelijkheid voor de betrokkenen ziet iedereen.'

Kritische geluiden van rechters zijn ook te noteren. Zo zegt een van hen dat ruimere toetsing en kortere procedures niet zullen helpen om vervolgaanvragen te voorkomen zolang het terugkeerbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers niet effectiever wordt: 'De rek aan de voordeur is er nagevoel uit. Als de wetgever niets aan de achterdeur doet, lopen asielzoekers gewoon om en bellen opnieuw aan. Daar helpt geen verandering van artikel 83 Vw 2000 aan.'

6.4.3 Ervaringen van advocaten

'Een van de redenen voor het invoeren per 1 juli 2010, tegelijk met de nieuwe asielprocedure, van het nieuwe artikel 83 Vw 2000 is echter het zo mogelijk komen tot een finale geschilbeslechting door de rechter en het voorkomen van het "stapelen van procedures". U moet dan ook niet te lichtvaardig afzien van het meenemen van nova in de lopende procedure, mits dat dan wel nog op een betekenisvolle manier kan',

zo luidt een passage uit de *Best practice guide asiel* voor de advocatuur.¹⁸¹ De enquête onder asieladvocaten bevatte een vraag over de verruiming van de ex nunc toets in beroep. Advocaten werd gevraagd hoe zij de wijze waarop rechters hiervan gebruik maken, beoordelen. Van de 71 advocaten die deze vraag beantwoordden, zei ruim een derde (26 respondenten) dat de rechter soepel omgaat met de ex nunc toets, terwijl meer dan de helft (39 respondenten) een restrictieve toepassing van de ex nunc toets door de rechter zei waar te nemen (zie bijlage 3, vraag 36). De verhouding soepel-restrictief is opvallend. In de toelichting bij hun antwoord zeiden enkele advocaten dat er grote verschillen bestaan per rechter en per rechtbank, hetgeen wellicht deze uitkomst kan verklaren. Er waren ook een paar advocaten die antwoordden dat rechters niet anders toetsen dan voorheen.

¹⁸¹ Koers, Doornbos & Wijngaard 2012, p. 184.

6.4.4 Ervaringen bij IND Procesvertegenwoordiging

Ook de respondent van de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND neemt verschillen waar tussen rechtbanken. Bij de ene rechtbank verliest de IND ook wat vaker dan bij de andere. Deze respondent wijst erop dat het oude criterium niet voor niets bestond: het stimuleerde de asielzoeker om meteen alles op tafel te leggen, om het risico van vertragingstechnieken tegen te gaan. Hij vindt het niettemin een goede ontwikkeling dat zoveel mogelijk aspecten in de bestaande procedure kunnen worden meegenomen: 'Je wilt voorkomen dat je moet zeggen: in deze procedure is hier geen ruimte voor, dien maar een nieuwe aanvraag in.' Dat is prettiger voor rechters en ook voor de procesvertegenwoordigers van de IND. Het is volgens deze respondent ook een goede ontwikkeling omdat het de asielzoeker minder kwetsbaar maakt voor fouten van zijn rechtshulpverlener. Als die in een eerder stadium van de procedure iets heeft verzuimd (bijvoorbeeld stukken opvragen uit het land van herkomst), wordt dat de vreemdeling niet meer tegengeworpen. De keerzijde van de medaille is dat het de beroepsprocedure complexer kan maken. Dat is ook een bredere trend: de wetgever probeert in de beroepsfase nog allerlei aspecten mee te laten nemen, in plaats van in een apart besluitvormingstraject. De beroepsprocedure wordt daardoor zwaarder en kan ook langer duren.

Deze respondent vindt het moeilijk te verklaren waarom het aantal vervolgaanvragen niet is afgenomen. In theorie voorkomt de verruimde ex nunc toets vervolgaanvragen, in de praktijk wellicht ook; het is moeilijk te zeggen welke rol de nieuwe procedure in de ontwikkeling van het aantal vervolgaanvragen heeft gespeeld.

6.5 Conclusie

6.5.1 Implementatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk is de werking van twee PIVA-maatregelen die betrekking hadden op de rechterlijke toetsing onderzocht. Beide maatregelen worden door de in dit onderzoek betrokken rechters, IND-medewerkers en advocaten gezien als een stap in een doorlopend traject naar snellere procedures en het meenemen van steeds meer aspecten in de eerste procedure om stapeling van procedures te verminderen.

In AA-zaken zouden rechtbanken binnen vier weken na de afwijzing van het asielverzoek uitspraak moeten doen over het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) en het beroep tegen de afwijzende beslissing. Het aantal AA-zaken is ten opzichte van het aantal AC-zaken sterker toegenomen dan verwacht. Volgens de geïnterviewde rechters gaat het tijdig afdoen van deze zaken soms ten koste van andere vreemdelingszaken en is er sprake van grote druk op de zittingen. Niet alleen de ongewisheid van de planning, maar ook de toenemende complexiteit van AA-zaken maakt dat het realiseren van de streeftermijn geen eenvoudige opgave is. Volgens de geïnterviewde rechters lukt het niettemin nagenoeg altijd om de 28-dagentermijn voor AA-zaken te halen. De cijfers geven een iets minder rooskleurig beeld: in de periode juli 2012 tot en met december 2013 had een kwart van de beroepen en 16% van de verzoeken om voorlopige voorzieningen een doorlooptijd van ten minste vijf weken.

Het beeld van toegenomen complexiteit (van AA-zaken in vergelijking met vroegere AC-zaken) werd bevestigd in het interview bij de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND. AA-beroepen vragen ook van de procesvertegenwoordigers een grotere tijdsinvestering.

Met betrekking tot de tweede maatregel, de verruiming van de ex nunc toets (artikel 83 Vw 2000) worden in de literatuur weinig spectaculaire effecten gemeld. Uit de interviews met rechters komt naar voren dat het nieuwe artikel 83 in de praktijk in AA-beroepen nauwelijks een rol speelt, omdat deze beroepen zo snel behandeld worden.¹⁸² De termijn waarbinnen het beroep moet worden behandeld is zo kort dat nieuw bewijs of nieuw beleid er meestal nog niet is. Bij beleidswijzigingen neemt de IND bovendien zelf de consequenties voordat artikel 83 Vw aan de orde is. Het procedurele en door rechters positief gewaardeerde effect van het nieuwe artikel 83 is wel dat rechters geen onderscheid meer hoeven te maken tussen tijdens de aanvraagprocedure ingebrachte en tijdens de beroepsprocedure ingebrachte feiten en omstandigheden. De discussie over de vraag tot welk moment nieuwe stukken kunnen worden ingebracht is beëindigd.

Volgens enkele advocaten bestaan er overigens duidelijke verschillen per rechtbank en per rechter in de toepassing (soepel of restrictief) van het nieuwe artikel 83.

6.5.2 Doelbereiking

De streeftermijn van vier weken voor het afdoen van AA-beroepen moest voorkomen dat de vertrektermijn en daarmee het recht op opvang van in de AA afgewezen asielzoekers verloopt vóór de uitspraak van de rechter over het beroep. Het gaat om een streeftermijn. In de praktijk blijkt deze termijn niet altijd te worden gehaald. In het volgende hoofdstuk gaan we na wat er met de opvang van de betrokken asielzoekers gebeurt als de rechter niet binnen de vertrektermijn over de vovo heeft beslist: wordt de opvang dan beëindigd of wordt de uitspraak van de rechter afgewacht (zie paragraaf 7.3.1). In de meeste gevallen slagen de rechtbanken er echter wel in om AA-beroepen binnen vier weken af te doen, en wordt het doel van de streeftermijn dus gerealiseerd. Hiermee wordt volgens de geïnterviewde rechters ook bereikt dat er snel duidelijkheid is voor de betrokkenen. Snelle duidelijkheid betekent echter niet dat die duidelijkheid van blijvende aard is.

De verruiming van de ex nunc toets (artikel 83 Vw) moest de noodzaak voor tweede of volgende asielverzoeken verminderen. Volgens de geïnterviewde rechters helpt de verruiming echter nauwelijks om vervolgvragen te voorkomen. In de interviews met rechters komt de korte termijn waarbinnen AA-beroepen worden afgedaan als een belangrijke factor naar voren. Die termijn is zo kort dat nieuw bewijs er meestal nog niet is. Bovendien vallen nieuwe asielmotieven, zoals een bekering of 'uit de kast komen' als homo, volgens de ABRvS nog steeds niet onder artikel 83 Vw. Met andere woorden: de noodzaak voor een tweede of volgend asielverzoek wordt niet teniet gedaan door de mogelijkheden van het in 2010 verruimde artikel 83 Vw. Het doel van de verruimde ex nunc toets is dus slechts in beperkte mate gerealiseerd.

¹⁸² Binnen drie weken na binnenkomst moet het verzoek om voorlopige voorziening op zitting worden behandeld. De uitspraaktermijn is één week.

6.5.3 Overige bevindingen

Zowel volgens de rechters als de IND-zegsman vormt het realiseren van de terugkeer van uitgedeede asielzoekers een zeer weerbarstig probleem in het asielbeleid. Als een asielaanvraag definitief is afgewezen wil dat nog niet zeggen dat de betrokkene terugkeert. Dat is volgens de respondenten een belangrijke factor in het hoge aantal vervolgaanvragen. De snelheid van de procedure en de verruiming van de ex nunc toets kunnen dat probleem in elk geval niet oplossen.

Hoofdstuk 7 Uitvoeringspraktijk: opvang en terugkeer

7.1 Inleiding

Als onderdeel van de herziening van de asielprocedure werden in de Kamerbrief van 24 juni 2008 ook een aantal maatregelen op het gebied van opvang en terugkeer aangekondigd. Deze maatregelen moesten helpen voorkomen dat asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat belanden en helpen bevorderen dat afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken.

De Kamerbrief verwees naar het bestuursakkoord dat in mei 2007 met de VNG was gesloten. Dat akkoord ging over de 'Pardonregeling' (Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet) die in juni 2007 in werking trad, maar bevatte ook afspraken over een meer sluitend opvang- en terugkeerbeleid bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Het Rijk zou maatregelen uitwerken om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bevorderen en situaties waarin afgewezen asielzoekers geen recht meer hebben op opvang terwijl ze nog rechtmatig in Nederland verblijven tot een minimum te beperken. Gemeenten zouden niet meer meewerken aan de opvang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en de bestaande noodopvang beëindigen.¹⁸³

In de Kamerbrief werden de volgende maatregelen aangekondigd:

- Gedurende de nieuwe vertrektermijn van vier weken opvang bieden aan asielzoekers die na afwijzing van hun eerste asielverzoek in de AA tegen deze beslissing in beroep gaan en een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.
- Na afloop van de vertrektermijn kunnen ex-asielzoekers gedurende maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) worden geplaatst, waar ze onder begeleiding aan hun terugkeer moeten werken.
- Intensivering van de strategische benadering van landen van herkomst en transit ter verhoging van de bereidheid tot samenwerking voor (gedwongen) terugkeer.
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie door ondersteuning via regelingen en programma's en projecten.¹⁸⁴

De eerste maatregel was echt nieuw; de vertrektermijn van 28 dagen en het recht op opvang gedurende deze termijn gingen vanaf 1 juli 2010 gelden. Bij de drie overige maatregelen was niet zozeer sprake van nieuw beleid; het ging meer om een uitbreiding of intensivering van bestaand beleid, zonder duidelijke startdatum.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de maatregelen op het gebied van opvang en terugkeer in de praktijk werken. Dat gebeurt op basis van een beknopt literatuuronderzoek, cijfermateriaal dat we van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verkregen, en een beperkt aantal interviews bij de DT&V, gemeenten, organisaties voor noodopvang en

¹⁸³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 31018, 2.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 29344, 67.

organisaties die asielzoekers die willen terugkeren, helpen om die terugkeer te realiseren. Over enkele maatregelen verkregen we aanvullende informatie uit de interviews met andere respondenten en uit de enquête onder asieladvocaten.

In paragraaf 7.3 tot en met 7.7 wordt de werking van de vier genoemde maatregelen onderzocht. In paragraaf 7.2 worden enkele maatregelen en ontwikkelingen besproken die los stonden van PIVA, maar die wel relevant kunnen zijn voor de evaluatie.

7.2 Andere relevante maatregelen en ontwikkelingen

De DT&V nam vanaf januari 2007 de terugkeertaken over die tot dan toe door andere ketenorganisaties werden uitgevoerd. De oprichting van deze gespecialiseerde terugkeerorganisatie kan op zichzelf hebben geleid tot een verhoogde mate van terugkeer onder asielzoekers die na 2007 werden afgewezen. Afgewezen asielzoekers werden er in ieder geval indringender op gewezen dat ze uit Nederland dienen te vertrekken.¹⁸⁵

In december 2008 nam de Tweede Kamer de motie-Spekman aan, over het verlenen van opvang aan afgewezen asielzoekers die een vervolgaanvraag op medische gronden hebben ingediend.¹⁸⁶ Ex-asielzoekers die een aanvraag om een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op medische gronden hebben ingediend, verblijven rechtmatig in Nederland, maar hebben geen recht op opvang. Veel gemeenten boden deze ex-asielzoekers noodopvang. Op grond van het bestuursakkoord zou deze noodopvang echter stoppen. De motie-Spekman verzocht de regering om vóór eind 2009 in opvang te voorzien voor deze categorie ex-asielzoekers. In 2009 werd een ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd, waarna de toenmalige staatssecretaris tot een testperiode van een jaar besloot – dit vanwege het risico op onbeheersbare aantallen en kosten.¹⁸⁷ In dit testjaar bleef het beroep op deze mogelijkheid gering.¹⁸⁸ Na de invoering van de ‘Spekman-procedure’, op 1 januari 2010, is het beroep betrekkelijk gering gebleven en werd de overgrote meerderheid van de aanvragen afgewezen. Tot en met het eerste kwartaal van 2013 werden slechts enkele tientallen aanvragen ingewilligd.¹⁸⁹ Onder meer de gemeente Utrecht constateerde dat asielzoekers met ernstige medische problematiek mede hierdoor toch op straat blijven rondzwerven.¹⁹⁰ Eind 2013 is de Spekman-procedure gewijzigd om enkele knelpunten op te lossen.¹⁹¹

¹⁸⁵ Vgl. Leerkes e.a. 2014, p. 27, 33, 74. In dit onderzoek werden cohortcijfers (cohorten op basis van het jaar van afwijzing van het eerste asielverzoek) geanalyseerd. Vanaf het cohort 2008 zagen de onderzoekers een verhoogde mate van (zelfstandige) terugkeer die mogelijk door de komst van DT&V in 2007 was veroorzaakt.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 30846, 4.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 30846, 6.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 30846, 17.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, 1672. Tot en met 31 maart 2013 ontving de IND 670 dossiers van uitgeprocedeerde asielzoekers die opvang in het kader van de motie wilden. Daarvan werden 420 dossiers niet compleet bevonden. Voor 240 ex-asielzoekers vroeg de IND medisch advies aan het BMA. In 220 gevallen was het advies binnen twee weken gereed; 20 aanvragen werden op basis van dit advies ingewilligd. In de overige 20 gevallen verleende de IND uitstel van vertrek omdat het medische advies nog niet gereed was. Deze ex-asielzoekers kregen in afwachting van de beslissing recht op opvang.

¹⁹⁰ Eindevaluatie Pilot ‘Buitenlandse daklozen’ 2013.

¹⁹¹ *Kamerstukken II*, 19637, 1750, 1796.

Kort na de invoering van de herziene asielprocedure besliste het gerechtshof Den Haag dat het onderdak van een gezin met minderjarige kinderen in de VBL niet mocht worden beëindigd.¹⁹² Vanaf augustus 2010 werden gezinnen niet meer uit de opvang gezet. In juli 2011 werden de eerste gezinslocaties ingericht. Zowel gezinnen die niet meer rechtmatig in Nederland verblijven als gezinnen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een reguliere aanvraag waaraan geen recht op asielopvang is verbonden, komen in aanmerking voor onderdak in een gezinslocatie. Het onderdak in een gezinslocatie kan alleen worden beëindigd bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin achttien jaar is geworden. De gezinslocaties voorkomen dat gezinnen op straat belanden en de gezinnen die er verblijven, worden gestimuleerd om aan hun terugkeer te werken, maar het realiseren van die terugkeer is een moeizaam proces.¹⁹³

In het in oktober 2012 gesloten regeerakkoord voor het kabinet-Rutte IV werd een regularisatieregeling voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen en hun familie aangekondigd. Het 'Kinderpardon' (Regeling langdurig verblijvende kinderen) trad op 1 februari 2013 in werking en bestond uit een overgangsregeling en een definitieve regeling. Ongeveer 675 kinderen en 775 gezinsleden verkregen in 2013 een verblijfsvergunning op grond van de overgangsregeling. De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) constateerde in haar jaarverslagen over 2012 en 2013 dat (de aankondiging van) het Kinderpardon ook tot gevolg had dat gezinnen die voor vergunningverlening in aanmerking verwachtten te komen, al vanaf 2012 minder bereid waren om mee te werken aan hun terugkeer.¹⁹⁴

Ten slotte kunnen nog de Europese Terugkeerrichtlijn en de verminderde toepassing van vreemdelingenbewaring worden genoemd. De Terugkeerrichtlijn, die uiterlijk op 24 december 2010 in het nationale recht geïmplementeerd diende te zijn, bevat onder meer regels voor de bewaring van vreemdelingen met het oog op uitzetting.¹⁹⁵ Eveneens in december 2010 nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin de regering werd verzocht om alternatieven voor vreemdelingenbewaring te onderzoeken.¹⁹⁶ In 2012 ging een aantal pilots van start en in maart 2013 liet de staatssecretaris de Kamer weten dat de capaciteit voor vreemdelingenbewaring zou worden teruggebracht.¹⁹⁷ In haar laatste jaarverslag waarschuwde de CITT dat als gevolg hiervan het aantal vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt wel eens zou kunnen stijgen.¹⁹⁸

Categorieën die geen recht op opvang hebben

Er zijn nog steeds situaties waarin afgewezen asielzoekers geen recht meer hebben op opvang terwijl ze nog rechtmatig in Nederland verblijven. De VNG hield het kabinet in reactie op de Kamerbrief van 24 juni 2008 voor dat het in lijn zou zijn met de afspraken in het bestuursakkoord om alle

¹⁹² Het Gerechtshof Den Haag wees op 27 juli 2010 een tussenvonnissen met deze strekking; het hof bevestigde dit tussenvonnissen in zijn uitspraak van 11 januari 2011 (LJN: BO09924, Gerechtshof Den Haag, 200.063.511/01). De Hoge Raad deed op 21 september 2012 (LJN: BW5328, 11/01153, JV 2012/458 m.nt. C.H. Slingenberg) uitspraak in dezelfde zaak (Ferreira); de Hoge Raad verbood dat kinderen op straat worden gezet.

¹⁹³ Eind 2012 berichtte de staatssecretaris de Kamer dat vanuit de gezinslocaties tot dan toe ongeveer 30 gezinnen aantoonbaar zelfstandig en 15 gezinnen gedwongen uit Nederland waren vertrokken. De gezinslocaties boden op dat moment onderdak aan ongeveer 545 gezinnen (Kamerstukken II 2012/13, 29344, 107).

¹⁹⁴ CITT 2013 en 2014.

¹⁹⁵ Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 32500-VI, 49 (gewijzigd).

¹⁹⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 24587, 490.

¹⁹⁸ CITT 2014.

(ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf voor opvang in aanmerking te laten komen, maar het kabinet wilde daar niet aan.¹⁹⁹ Het gaat met name om personen die nadat hun asielverzoek is afgewezen een verblijfsaanvraag op reguliere gronden indienen. Alleen als het een aanvraag op medische gronden betreft, kan een beroep op de Spekman-procedure worden gedaan.

Daarnaast zijn er situaties waarin asielzoekers nog procedures tegen de afwijzing van hun (eerste) asielaanvraag hebben lopen, maar de uitkomst daarvan niet in Nederland mogen afwachten. Asielzoekers die in hoger beroep gaan, moeten een verzoek om een voorlopige voorziening indienen om de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te mogen afwachten. Als de opvang dreigt te worden beëindigd maar er nog geen concrete uitzettingsdreiging is, is er volgens de Afdeling meestal geen 'spoedeisend belang'. In een vergelijkbare situatie bevinden zich asielzoekers die een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben aangespannen. Alleen indien het EHRM een zogenaamde interim measure treft, komt de betreffende asielzoeker weer voor opvang in aanmerking, maar het EHRM zal dat doorgaans alleen doen als de Nederlandse overheid daadwerkelijk tot uitzetting overgaat.²⁰⁰

Waarschijnlijk boden de PIVA-maatregelen die het op straat belanden van afgewezen asielzoekers beoogden te voorkomen (met name de mogelijkheid van plaatsing in een VBL) geen soelaas voor veel asielzoekers in deze categorieën.

Noodopvang na de Pardonregeling

In 2011 verrichtte het WODC een evaluatieonderzoek naar de Pardonregeling. Daaruit bleek dat de noodopvang zoals die ten tijde van het bestuursakkoord bestond, sterk was afgenomen. Waar nog noodopvang werd geboden (vooral in grotere gemeenten), was de omvang beperkt en ging het voornamelijk om afgewezen asielzoekers die rechtmatig in Nederland verbleven. Beëindiging van de noodopvang was lastig omdat er ook na de invoering van de herziene asielprocedure nog ex-asielzoekers met rechtmatig verblijf maar zonder recht op opvang van rijkswege waren (zie hierboven) en vanwege de zorgplicht van gemeenten voor kwetsbare groepen. De onderzoekers concludeerden dat de herziene asielprocedure de behoefte aan gemeentelijke noodopvang niet geheel heeft weggenomen:

'Een helemaal sluitend terugkeerbeleid lijkt niet mogelijk, volgens gemeenten zal er daardoor waarschijnlijk behoefte aan noodopvang blijven bestaan. In vergelijking met de situatie in 2007 gaat het nu echter vooral om individuele gevallen en niet meer om grote groepen uitgeprocedeerde asielzoekers die "tussen wal en schip vallen".'²⁰¹

7.3 Opvang gedurende nieuwe vertrektermijn na afwijzing in AA

Onder de herziene asielprocedure worden asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de AA is afgewezen gedurende hun vertrektermijn opgevangen (door het COA) en gestimuleerd om hun vertrek voor te bereiden (door de DT&V). Onder de oude procedure werden asielzoekers van wie de

¹⁹⁹ Zie Grütters 2009, p. 89-90.

²⁰⁰ Asielzoekers die een klacht indienen bij een VN-comité omdat ze dreigen te worden uitgezet hebben ook geen recht op opvang, ook niet bij een toegewezen *interim measure*.

²⁰¹ Wijkhuis e.a. 2011, p. 158.

aanvraag in de 48-uursprocedure was afgewezen meteen na de uitreiking van de beslissing vanuit het aanmeldcentrum (waar ze gedurende de procedure verbleven) op straat gezet. De DT&V had geen bemoeienis met deze categorie. In de herziene asielprocedure is de vertrektermijn voor deze asielzoekers op 28 dagen gesteld en houden zij gedurende deze termijn recht op opvang. Gedurende de AA verblijven asielzoekers in een POL in de buurt van het aanmeldcentrum waar hun asielaanvraag wordt behandeld. Na afloop van de AA worden ze overgeplaatst naar een azc. Asielzoekers die een afwijzende beschikking hebben gekregen, worden hier gedurende hun vertrektermijn opgevangen. Voor deze categorie asielzoekers heeft het COA acht azc's aangewezen. DT&V regievoerders voeren hier gesprekken met deze asielzoekers. IOM houdt ook op al deze locaties spreekuren. Na 28 dagen eindigt het recht op opvang van rechtswege, tenzij de rechter een voorlopige voorziening heeft toegewezen of het beroep gegrond heeft verklaard.

Het bieden van opvang moest enerzijds voorkomen dat asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat belanden. Anderzijds zijn afgewezen asielzoekers in de opvang bereikbaar voor de DT&V. Daarom zou het bieden van opvang ook tot meer terugkeer leiden, zo was de verwachting. In de ex ante uitvoeringstoets werd er echter ook rekening mee gehouden dat een groot deel van de in de AA afgewezen asielzoekers na ommekomst van de 28-dagetermijn (of eventueel na nog eens twaalf weken in een VBL) 'alsnog uit de opvang wordt verwijderd, waarbij zich voor gemeenten mogelijk dezelfde problemen kunnen voordoen als nu het geval is'.²⁰²

Voor asielzoekers van wie de tweede of volgende asielaanvraag in de AA wordt afgewezen, is de vertrektermijn nog steeds nul dagen en de betreffende asielzoekers hebben geen recht op opvang – dit om misbruik of oneigenlijk gebruik van opvangvoorzieningen tegen te gaan.

7.3.1 Handhaving 28-dagetermijn

In hoofdstuk 6 bleek dat rechtbanken er niet altijd in slagen om AA-zaken binnen vier weken af te doen. In de periode juli 2012 tot en met december 2013 had 16% van de (afgehandelde) verzoeken om voorlopige voorzieningen een doorlooptijd van vijf weken of langer. Dat maakt de vraag relevant hoe de 28-dagetermijn wordt gehandhaafd.²⁰³ In de interviews werd deze vraag niet eenduidig beantwoord. Enkele respondenten vertelden dat geen ontruimingsprocedure wordt gestart als de uitspraak van de rechter er nog niet is. Volgens andere respondenten verschilt het per azc en wordt niet in alle azc's de uitspraak van de rechter afgewacht. Ook werd opgemerkt dat misschien geen ontruimingsprocedure wordt gestart, maar dat de aankondiging van het COA dat de opvang wordt beëindigd meestal al voldoende is om de asielzoeker 'mob'²⁰⁴ te laten gaan. Uit de enquête onder asieladvocaten kwam eveneens een divers beeld naar voren (zie bijlage 3, vraag 12). Een deel van de advocaten had de ervaring dat de opvang wordt voortgezet als de rechter niet binnen de vertrektermijn over de voorlopige voorziening (vovo) heeft beslist. De ervaring van andere advocaten was dat de opvang dan wordt beëindigd of dat een zogenaamde spoedvovo nodig is om dit te voorkomen. Zowel

²⁰² EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008, p. 61.

²⁰³ Deze vraag werd onlangs ook bij de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie gesteld. De minister antwoordde onder meer dat er redenen kunnen zijn om de opvang tijdelijk voort te zetten ook al is de wettelijke vertrektermijn verstreken; als voorbeeld noemde de minister het beleid rondom het beëindigen van opvangvoorzieningen wanneer het vriest. Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, 24, p. 83.

²⁰⁴ 'Mob' staat voor 'met onbekende bestemming vertrokken'. Tegenwoordig wordt deze categorie in de vreemdelingenketenrapportages aangeduid als 'zelfstandig zonder toezicht vertrokken'.

uit de enquête als uit de interviews met advocaten bleek dat een verzoek om een spoedvovo in een dergelijke situatie (als de opvang dreigt te worden beëindigd) altijd wordt gehonoreerd. ‘Het is alleen niet erg efficiënt dat je dan enkel nog maar een vovo voor het afwachten van de vovo hebt’, aldus een van de geïnterviewde advocaten.

Uit de interviews bij het COA en de DT&V bleek verder dat de 28-dagentermijn de laatste jaren in het algemeen – zowel in VA-zaken als in AA-zaken – strikter wordt gehandhaafd dan vóór PIVA. In 2011 is binnen de keten het ‘Project Handhaven 28-dagentermijn’ gestart.²⁰⁵ Het project heeft tot een betere informatievoorziening en samenwerking tussen de betreffende ketenorganisaties geleid. De medewerkers van COA, DT&V en vreemdelingenpolitie sturen er in het lokale terugkeeroverleg (LTO)²⁰⁶ veel meer dan voorheen op aan dat er aan het eind van de 28-dagentermijn een beslissing ligt over wat ieder van hen gaat doen als de asielzoeker dan nog niet is vertrokken. Als er geen gronden zijn voor verlenging van het verblijf in het azc (bijvoorbeeld de medische of psychische gesteldheid van de asielzoeker), kan worden besloten tot plaatsing in de VBL of inbewaringstelling of ont-ruiming uit het azc (en daarmee beëindiging van de opvang). Gezinnen met minderjarige kinderen worden sinds september 2011 naar een gezinslocatie overgeplaatst.

7.3.2 Ervaringen en oordelen van diverse betrokkenen

Respondenten die met deze categorie asielzoekers te maken hebben, beoordeelden de nieuwe vertrektermijn van 28 dagen en het bieden van opvang gedurende deze termijn vrijwel unaniem positief. Ze vonden de huidige gang van zaken veel humaner dan, zoals vroeger gebeurde, asielzoekers in een korte procedure afwijzen en pardoes op straat zetten. Asielzoekers die in de AA worden afgewezen krijgen nu in ieder geval vier weken de tijd om een en ander te verwerken en te overwegen wat te doen. De meeste respondenten voegden daar meteen aan toe dat een termijn van vier weken voor de meeste asielzoekers te kort is om tot terugkeer te besluiten, laat staan om die terugkeer daadwerkelijk te regelen. ‘Niettemin helpt het dat ze nog even de tijd hebben’, aldus een respondent, ‘want als ze mob gaan, zijn ze alleen maar bezig met overleven.’

De geïnterviewde advocaten noemden als een bijkomend voordeel van de opvang gedurende de vertrektermijn dat zij gemakkelijker contact kunnen houden met de betreffende cliënten. Een respondent bij VluchtelingenWerk vertelde dat het voor VluchtelingenWerk juist lastiger is geworden om deze cliënten tijdens hun beroepsprocedure te blijven begeleiden, doordat zij na afloop van de AA worden overgeplaatst naar een azc. Onder de oude procedure had VluchtelingenWerk op het aanmeldcentrum na de uitreiking van de beschikking nog een gesprek met de asielzoeker. Die mogelijkheid is weggefallen. VluchtelingenWerk wordt bovendien niet meteen over de afloop van de zaak geïnformeerd, waardoor het niet altijd lukt om het dossier tijdig over te dragen aan collega’s op het azc.

Voor de DT&V betekende deze categorie asielzoekers een uitbreiding van de ‘werkvoorraad’. In de ex ante uitvoeringstoets werd uitgegaan van ruim 2.100 personen op jaarbasis. In de praktijk zijn het er meer, omdat het AA-afdoeningspercentage hoger is dan verwacht. Van de DT&V regievoerders worden bij deze categorie asielzoekers in korte tijd, binnen de vertrektermijn van 28 dagen, veel

²⁰⁵ Zie ook Bijlage 6 bij de Leidraad Terugkeer & Vertrek (versie 5.0, januari 2013), www.dtenv.nl/Kennisbank/leidraad_terugkeer_en_vertrek/.

²⁰⁶ In een LTO werken DT&V, COA en Vreemdelingenpolitie samen aan het vertrek van afgewezen asielzoekers. In bepaalde gevallen kan ook de betreffende gemeente of Nidos aanschuiven bij het LTO.

acties verwacht. Volgens de respondenten bij de DT&V hoeft dit geen problemen op te leveren omdat de DT&V 'achteraan in de keten' zit. Pieken in de instroom worden afgevlakt voordat ze de DT&V bereiken doordat de IND slechts een bepaald aantal zaken per week kan behandelen. Wel was de ervaring van de geïnterviewde DT&V regievoerders dat ze vaak maar twee vertrekgesprekken met deze asielzoekers kunnen voeren. Het zouden er eigenlijk drie moeten zijn: het eerste rond dag 9, het tweede rond dag 16 en het derde rond dag 26.²⁰⁷ Dat lukt vaak niet, onder meer doordat het overdrachtsdossier van de IND te laat bij de regievoerder aankomt.

VluchtelingenWerk constateerde een jaar na invoering van de herziene procedure dat sommige asielzoekers die in de AA waren afgewezen, moeite hadden met de timing en toon van de vertrekgesprekken die de DT&V met hen voerde; hun beroep liep immers nog.²⁰⁸ VluchtelingenWerk meende dat de gesprekken in dit stadium contraproductief werkten.²⁰⁹ Enkele van onze respondenten zeiden hetzelfde; andere respondenten meenden dat de benadering per locatie of per regievoerder verschilt. De ervaring van de geïnterviewde DT&V regievoerders was dat veel asielzoekers niet geneigd zijn om voorbereidingen voor hun vertrek te treffen zolang de rechter niet heeft gesproken, maar ook dat het heel individueel bepaald is en dat hoe langer het verblijf in Nederland, hoe lastiger mensen te overtuigen zijn om terug te keren naar hun land van herkomst.

De ketenorganisaties konden ons geen cijfers verstrekken over de wijze waarop asielzoekers die in de AA zijn afgewezen na afloop van hun vertrektermijn 'uitstromen' of 'doorstromen'. De DT&V houdt niet bij hoe vaak aan deze categorie asielzoekers een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd. Respondenten bij VluchtelingenWerk, organisaties voor noodopvang en gemeenten hadden de indruk dat een groot deel na afloop van de vertrektermijn de aanzegging krijgt om het azc te verlaten en vervolgens als 'zelfstandig zonder toezicht vertrokken' wordt geregistreerd. De vreemdelingenketenrapportages over 2011 vermeldden ook dat een relatief groot deel van de in de AA afgewezen asielzoekers op deze wijze 'uitstroomde'.²¹⁰ 'De nieuwe procedure heeft het probleem alleen verplaatst', aldus een respondent bij VluchtelingenWerk. De respondenten van IOM waren positiever; hun ervaring was dat asielzoekers zich na afloop van hun vertrektermijn, als ze geen opvang meer hebben, soms alsnog bij IOM melden. Gemeenten en organisaties voor noodopvang konden geen cijfers verstrekken over verzoeken om noodopvang van speciaal deze categorie, maar constateerden wel dat een deel van de (ex-)asielzoekers die om noodopvang vragen nog maar kort in Nederland verblijft. Dat geldt echter ook voor de groep asielzoekers die zich bij IOM en andere organisaties meldt voor ondersteuning bij hun zelfstandige terugkeer.

Het WODC verrichtte recentelijk onderzoek naar determinanten van zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers.²¹¹ De onderzoekers voerden op ons verzoek een aanvullende analyse op de in het onderzoek gebruikte cohortcijfers uit, om te zien of de kans op zelfstandige of gedwongen terugkeer binnen een jaar na de afwijzing van de eerste asielaanvraag voor asielzoekers die in een korte procedure zijn afgewezen, na de invoering van de herziene asielprocedure is veranderd. De uitkomst van die analyse was dat de kans op zelfstandige terugkeer voor asielzoekers van wie het asielverzoek in

²⁰⁷ Bijlage 7 bij de Leidraad Terugkeer & Vertrek (versie 5.0 januari 2013, geeft een schematisch overzicht van de vertrekprocedure na een AA-afwijzing.

²⁰⁸ Dit is anders na een afwijzing in de VA; in die zaken wordt de vertrektermijn opgeschort als de asielzoeker in beroep gaat.

²⁰⁹ VWN 2011; *Kamerstukken II* 2011/12, 19637, 1460.

²¹⁰ Rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2011, p. 33; juli – december 2011, p. 36.

²¹¹ Leerkes e.a. 2014.

de tweede helft van 2010 werd afgewezen in een procedure die acht tot veertien dagen duurde (de AA), groter was dan voor asielzoekers die in 2008, 2009 of de eerste helft van 2010 werden afgewezen in een procedure die korter dan acht dagen duurde (de oude AC-procedure). De kans op uitzetting was echter kleiner.²¹² De vraag of de opvang gedurende de vertrektermijn (met na afloop de mogelijkheid van plaatsing in een VBL) tot meer terugkeer heeft geleid, valt op basis van deze cijfers niet te beantwoorden. Om deze vraag met enige zekerheid te kunnen beantwoorden, zouden de terugkeeransen van meerdere cohorten in de AA afgewezen asielzoekers moeten worden geanalyseerd.

7.4 Vrijheidsbeperkende locatie (VBL)

Na afloop van hun vertrektermijn kunnen afgewezen asielzoekers in een VBL worden geplaatst. De Kamerbrief van 24 juni 2008 vermeldde dat deze maatregel individueel wordt opgelegd, 'primair aan ex-asielzoekers bij wie het belang van terugkeer extra groot is om verblijf in de illegaliteit te voorkomen (gezinnen, kinderen)'.²¹³ Door het opleggen van de maatregel zou er meer tijd – maximaal twaalf weken – voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten beschikbaar komen. Volgens de ex ante uitvoeringstoets zou het 'langer uitoefenen van toezicht in een gecontroleerde omgeving [ook] het effect van de inspanningen van de DT&V vergroten en uiteindelijk leiden tot een groter draagvlak voor het terugkeerbeleid in de samenleving'.²¹⁴

De VBL is geen nieuwe maatregel. Artikel 56 Vw maakte het al veel langer mogelijk om ex-asielzoekers met een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie te plaatsen. Er bestond ook al een dergelijke locatie, in Ter Apel. Onder minister Verdonk werden in deze locatie, toen nog 'vertrekcentrum' genoemd, asielzoekers geplaatst die tot de doelgroep van 'Project Terugkeer'²¹⁵ behoorden. Later werden hier gezinnen met minderjarige kinderen geplaatst die niet in aanmerking kwamen voor een pardonvergunning. Begin 2008 werd de doelgroep uitgebreid tot andere 'afvallers' van de Pardonregeling en asielzoekers die hun eerste aanvraag onder de Vw 2000 hadden gedaan. In de ex ante uitvoeringstoets werd uitgegaan van ten minste twee VBL's. In juni 2011 werd inderdaad een tweede VBL geopend, in Vught, maar in september 2012 werd deze locatie alweer gesloten.

De DT&V regievoerder in het azc bekijkt aan het eind van de vertrektermijn van een afgewezen asielzoeker of het zin heeft om hem in de VBL te plaatsen. Formeel is het criterium niet of de betrokken asielzoeker meewerkt aan terugkeer, maar of er (enig) zicht is op terugkeer, zelfstandig of eventueel gedwongen. De geïnterviewde DT&V regievoerders vertelden dat in de praktijk sommige col-

²¹² Van de asielzoekers die in de tweede helft van 2010 na een procedure van acht tot veertien dagen werden afgewezen, werd 5% binnen een jaar na de afwijzende beslissing uitgezet; van degenen die niet werden uitgezet, keerde 17% binnen een jaar na de beslissing zelfstandig terug. Bij een beslisduur korter dan acht dagen in de eerste helft van 2010 bedroegen deze percentages respectievelijk 23% en 8%. Met dank aan Eline Boersema en Arjen Leerkes van het WODC, die deze cijfers voor ons uitdraaiden.

²¹³ *Kamerstukken II 2007/08*, 29344, 67, p. 15.

²¹⁴ EAUT Naar een effectievere asielpcedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008, p. 75.

²¹⁵ *Kamerstukken II 2003/04*, 29433, 1. Dit project was gericht op asielzoekers die hun eerste aanvraag onder de oude Vreemdelingenwet hadden ingediend. Project Terugkeer moest hun vrijwillige, of desnoods gedwongen terugkeer bewerkstellingen. Onder de latere Pardonregeling kregen de meesten van hen alsnog een verblijfsvergunning.

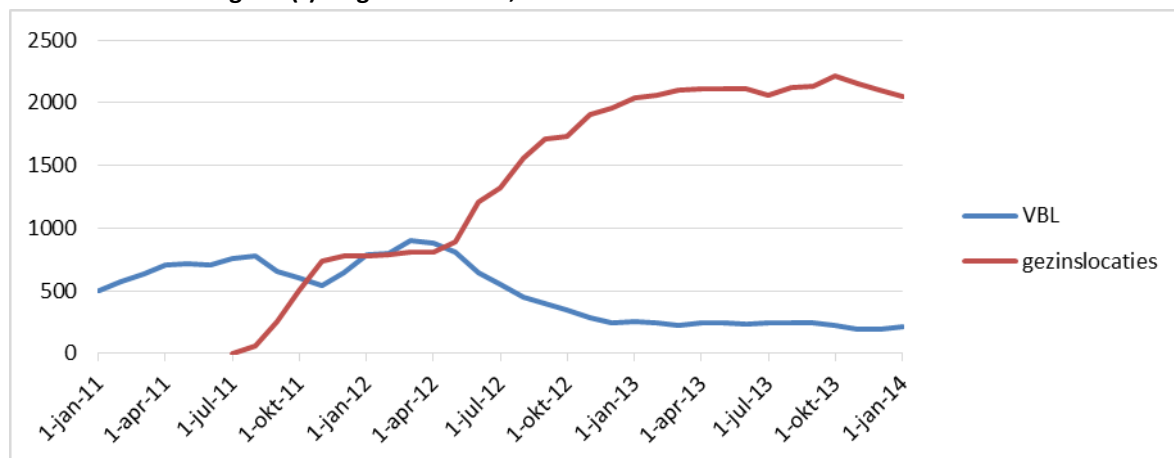
lega's de maatregel liever niet opleggen als ze inschatten dat betrokkene er toch geen gevolg aan zal geven. Een reden om de maatregel dan niettemin op te leggen, is dat het later de oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel kan vergemakkelijken. Een deel van de asielzoekers aan wie de maatregel wordt opgelegd – welk deel precies is niet duidelijk – gaat niet naar de VBL maar vertrekt 'met onbekende bestemming' uit het azc. Sommige van deze ex-asielzoekers melden zich vervolgens bij gemeenten of organisaties die noodopvang bieden. Als die de zogenaamde INLIA-criteria hante- ren, zal het verzoek om noodopvang in de regel worden afgewezen. De INLIA-criteria houden in dat de asielzoeker ofwel nog een procedure heeft lopen, ofwel meewerkt aan zijn terugkeer, ofwel zich in schrijnende omstandigheden bevindt.

Tijdens het verblijf in de VBL wordt een ex-asielzoeker geacht om zelf aan zijn vertrek uit Neder- land te werken. De DT&V en het COA ondersteunen hem hierbij. Een regievoerder van de DT&V voert gesprekken met hem. Het COA is verantwoordelijk voor de faciliteiten in de VBL. De huisregels in de VBL zijn strenger dan in een azc. De bewoner moet zich vijf dagen per week melden en is ver- plicht binnen de grenzen van de gemeente te blijven waar de VBL is gevestigd.

7.4.1 Bezetting van de VBL

Grafiek 7.1 laat zien dat de bezetting van de VBL(s) na de komst van de gezinslocaties is afgenomen. Begin 2012 was de bezetting het hoogst (ruim 900 personen op 1 maart 2012, toen er nog twee VBL's waren). In 2013 bedroeg de bezetting in de VBL in Ter Apel gemiddeld ongeveer 230 personen; dat was ruim onder de logistieke capaciteit. In de gezinslocaties nam het aantal opgevangen personen juist toe. Begin 2013, anderhalf jaar na de inrichting van de eerste gezinslocaties, verbleven ruim 2.000 personen in deze locaties. Dat de bezetting in 2013 niet verder toenam, is toe te schrijven aan het Kinderpardon. Een deel van de gezinnen die in gezinslocaties verbleven, viel onder deze regeling en kreeg alsnog verblijfsvergunningen.

Grafiek 7.1 Bezetting VBL(s) en gezinslocaties, 2011-2013



Bron: COA

7.4.2 Verblijfsduur in de VBL

Uit cijfers die toenmalig minister Leers in november 2011 naar de Tweede Kamer stuurde, bleek dat het verblijf in de VBL vaak langer dan twaalf weken duurde. Bijna de helft van degenen die eind 2010 in de VBL verbleven, verbleef hier al langer dan twaalf weken. In september 2011, nadat een aantal

gezinnen naar gezinslocaties was overgeplaatst, was dit aandeel gedaald tot een derde.²¹⁶ We hebben geen recentere cijfers, maar uit de interviews bleek dat de termijn van twaalf weken nog steeds geregeld wordt overschreden. De DT&V regievoerders vertelden – en andere respondenten zeiden ook deze indruk te hebben – dat de termijn soepel wordt gehanteerd. De gemiddelde verblijfsduur is elf tot twaalf weken. Soms duurt het verblijf echter veel korter, soms langer. Het komt voor dat een asielzoeker die in de VBL is geplaatst zelf na een week al besluit om er weg te gaan. De regievoerder zal besluiten om de maatregel te beëindigen indien er geen zicht is op terugkeer.

Uit de interviews bij de DT&V bleek verder dat ongeveer 40 ex-asielzoekers al meer dan een jaar in de VBL verblijven, onder wie circa 20 al meer dan twee jaar. Hun aanvraag op grond van artikel 64 Vw is afgewezen, omdat er volgens het Bureau Medische Advisering (BMA) reismogelijkheden zijn en behandel mogelijkheden in het land van herkomst. BMA is echter ook van oordeel dat er een medische nood situatie kan ontstaan als de behandeling of medicatie stopt. ‘Die categorie, waarbij een medische nood situatie kan optreden, gaan wij niet ontruimen. Wij gaan ook iemand in een rolstoel niet ontruimen’, aldus de geïnterviewde regievoerders.

7.4.3 Instroom in en uitstroom uit de VBL

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de instroom in en uitstroom uit de VBL. Het bleek niet mogelijk om (ex-)asielzoekers uit te splitsen; de cijfers in de tabel omvatten dus ook andere vreemdelingen. Vreemdelingen kunnen per jaar meerdere keren in de VBL in- en uitstromen, bijvoorbeeld doordat ze vanuit de VBL met succes een aanvraag op grond van artikel 64 Vw doen en voor de duur van het uitstel van vertrek teruggaan naar een azc. De cijfers in de tabel betreffen het aantal plaatsingen en het aantal vertrekken, niet het aantal personen. De instroomcijfers laten zien dat de instroom van gezinnen na de komst van de gezinslocaties sterk is afgenomen. In 2013 nam echter ook de instroom van alleenstaanden af.

Uit de uitstroomcijfers blijkt dat in de periode 2010 tot en met 2013 bijna 1.000 personen vanuit de VBL zelfstandig en aantoonbaar uit Nederland zijn vertrokken, iets minder dan een kwart van de totale uitstroom uit de VBL. In 455 gevallen – ruim een tiende van de totale uitstroom uit de VBL – mondde het verblijf in de VBL uit in een inbewaringstelling. De geïnterviewde DT&V regievoerders lichtten toe dat voor dit middel wordt gekozen als de voorbereiding van het vertrek is afgerond maar de vreemdeling niet helemaal meewerkt; om te voorkomen dat hij alsnog ‘mob’ gaat, wordt hij dan enkele dagen voor de vlucht in vreemdelingenbewaring gesteld. In de meeste gevallen van inbewaringstelling zullen de betreffende vreemdelingen dus vanuit de vreemdelingenbewaring zijn uitgezet. Dat brengt het aandeel van aantoonbare vertrekken op ongeveer een derde van de uitstroom uit de VBL. De categorie ‘vertrek zonder toezicht’ maakte iets minder dan een vijfde van de totale uitstroom uit de VBL uit. De categorie ‘naar voorbereiden vertrek’ was veel groter. Deze categorie omvat onder meer vreemdelingen die onder een nieuw ingesteld vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid vallen en vreemdelingen die een nieuwe verblijfsaanvraag hebben ingediend. De hoge uitstroom ‘naar voorbereiden vertrek’ in 2011 en 2012 werd echter veroorzaakt door overplaatsingen van gezinnen naar gezinslocaties. In 2011 betrof dit 602 personen, in 2012 ging het om 532 personen. De categorie ‘vergunning verleend’ maakte slechts 1% van de totale uitstroom uit de VBL uit. In 2010-2012 kwam het slechts sporadisch voor dat een vreemdeling in de VBL alsnog een

²¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2011/12, 631.

verblijfsvergunning kreeg; in 2013 betrof dit – waarschijnlijk dankzij het Kinderpardon – 5% van de uitstroom.

Tabel 7.1 Instroom in en uitstroom uit de VBL*, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	Totaal	
Instroom totaal	945	1.920	1.185	507	4.557	(100%)
gezinsleden	661	1533	742	160	3.096	(68%)
alleenstaanden	284	387	443	347	1.461	(32%)
aantal gezinnen	203	465	247	58	909	
Uitstroom totaal	516	1.762	1.519	543	4.340	(100%)
zelfstandig vertrek	133	358	302	204	997	(23%)
naar bewaring	59	234	138	24	455	(10%)
zelfstandig vertrek zonder toezicht	115	291	231	178	815	(19%)
naar voorbereiden vertrek	209	873	847	111	2.040	(47%)
vergunning verleend		6	1	26	33	(1%)

Bron: DT&V

* De cijfers in de tabel betreffen het aantal plaatsingen en het aantal vertrekken, niet het aantal personen.

De verdeling van de uitstroom over de verschillende categorieën week in 2013 ook verder nogal af van die in 2010-2012, wat onder meer te maken had met de veranderde samenstelling van de populatie (minder gezinnen, meer alleenstaanden) in de VBL. Het aandeel van de categorie ‘zelfstandig vertrek’ lag in 2013 veel hoger dan in voorgaande jaren (38% in 2013, gemiddeld 21% in 2010-2012), het aandeel van de categorie ‘vertrek zonder toezicht’ echter ook (33% in 2013, gemiddeld 17% in 2010-2012). Het aantal en aandeel van de categorie ‘naar bewaring’ nam al in 2012 af –waarschijnlijk als gevolg van de sterkere nadruk op het ultimatum remedium beginsel – en die daling zette door in 2013.

We verkregen van de DT&V ook gegevens over de nationaliteiten van de vreemdelingen die in de VBL werden geplaatst. Veel plaatsingen betroffen Irakezen (15% van de instroom in de VBL), Afghanen (12%) en Armeniërs (11%), op afstand gevolgd door Somaliërs (5%). Het aandeel van elk van deze nationaliteiten in de uitstroom was ongeveer gelijk aan hun aandeel in de instroom; over de wijze waarop ze uit de VBL uitstroomden, verkregen we echter geen gegevens.

7.4.4 Instroom in en uitstroom uit de gezinslocaties

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de instroom in en uitstroom uit de gezinslocaties. Ook de cijfers in deze tabel betreffen het aantal plaatsingen en het aantal vertrekken, niet het aantal personen, en ze omvatten niet alleen ex-asielzoekers maar ook andere vreemdelingen. De instroom in de gezinslocaties overtrof die in de VBL; de uitstroom uit de gezinslocaties was lager dan de instroom en ook lager dan de uitstroom uit de VBL. Bij de uitstroom uit de gezinslocaties ging het in vergelijking met die uit de VBL minder vaak om aantoonbaar vertrek of zelfstandig vertrek zonder toezicht en vaker om ‘naar voorbereiden vertrek’ en ‘vergunning verleend’. De laatste categorie was in 2013 het grootst, dankzij het Kinderpardon dat in dat jaar van kracht was.

Uit de cijfers die we van de DT&V verkregen, blijkt verder dat veel plaatsingen in de gezinslocaties Afghanen (17% van de totale instroom), Armeniërs (12%), Irakezen (11%) en Somaliërs (5%) betroffen – dezelfde ‘top 4’ als in de VBL, maar in een andere volgorde. Het aandeel van Irakezen en Somaliërs in de uitstroom was ongeveer gelijk aan hun aandeel in de instroom; Afghanen stroomden

relatief iets vaker uit; Armeniërs relatief iets minder vaak. Ook hier ontbreken echter gegevens over de wijze van uitstroom.

Tabel 7.2 Plaatsingen in en vertrekken uit de gezinslocaties*, 2011-2013

	2011	2012	2013	Totaal	
Instroom totaal	1.117	2.666	1.569	5.352	
aantal gezinnen	332	638	479	1.221	
Uitstroom totaal	163	1.527	1.628	3.318	
zelfstandig vertrek	20	107	242	369	(11%)
zelfstandig vertrek zonder toezicht	34	186	172	392	(12%)
naar bewaring	3	107	96	206	(6%)
naar voorbereiden vertrek	99	1.039	535	1.673	(50%)
vergunning verleend	7	88	582	677	(20%)
niet gespecificeerd			1	1	(0%)

Bron: DT&V

* De cijfers in de tabel betreffen het aantal plaatsingen en het aantal vertrekken. Vreemdelingen kunnen meerdere keren in een gezinslocatie instromen.

7.4.5 Beoordeling door diverse betrokkenen

De VBL werd door de meeste respondenten in beginsel positief beoordeeld. Respondenten van gemeenten en noodopvangorganisaties vonden het een goede zaak dat afgewezen asielzoekers na hun vertrektermijn – die ook voor asielzoekers die bereid zijn om terug te keren vaak te kort is om een en ander te regelen – nog twaalf weken opvang kunnen krijgen. Als knelpunt noemden enkele van deze respondenten dat als iemand weigert om naar de VBL te gaan maar daar later spijt van krijgt (en liever terugkeert dan illegaal in Nederland blijft), het lastig is om hem alsnog in de VBL geplaatst te krijgen. Hij is dan geregistreerd als ‘zonder toezicht vertrokken’. Soms lukt het uiteindelijk wel, maar de respondenten vonden dat het soepeler zou kunnen.

Het grootste punt van kritiek van deze respondenten betrof echter de begeleiding die ex-asielzoekers krijgen bij het organiseren van hun terugkeer of vertrek. Regievoerders van de DT&V voeren gesprekken met de vreemdelingen die in de VBL zijn geplaatst en proberen concrete afspraken met hen te maken over de acties die ze moeten ondernemen om hun vertrek te organiseren. De geïnterviewde regievoerders vertelden dat het begeleiden van de bewoners een kwestie van maatwerk is. De respondenten bij gemeenten en noodopvangorganisaties hadden de indruk dat de geboden begeleiding volstrekt onvoldoende is. ‘Van de cliënten die uit de VBL bij ons terugkomen, krijg ik het idee dat er weinig gebeurt en dat er snel wordt geconcludeerd: je werkt niet genoeg mee. En dat het vaak voor cliënten niet duidelijk is wat er dan van hun verwacht wordt’, aldus een respondent van een noodopvangorganisatie. De indruk van deze respondenten was ook dat slechts een klein deel van de afgewezen asielzoekers die in de VBL worden geplaatst, daadwerkelijk terugkeert. Zij zeiden vaker mee te maken dat een cliënt vanuit de VBL weer bij hen terugkomt en opnieuw om noodopvang vraagt. Eén voorbeeld betrof een ex-amv die na een verblijf van meer dan twee jaar naar aanleiding van een vechtpartij uit de VBL was gezet. Uit tabel 7.1 blijkt overigens dat het aantal aantoonbare vertrekken uit de VBL groter was dan het aantal ‘zelfstandige vertrekken zonder toezicht’. Wellicht komt die laatste vorm van vertrek relatief meer voor onder ex-asielzoekers die voordat ze in de VBL werden geplaatst noodopvang hadden. De respondenten van gemeenten en noodopvangorganisaties vonden dat afgewezen asielzoekers die in de VBL aan hun terugkeer meewerken maar toch

niet blijken te kunnen terugkeren, eerder voor een ‘buitenschuldvergunning’ in aanmerking zouden moeten komen. De DT&V kan de IND adviseren om zo’n vergunning te verlenen, maar van die mogelijkheid wordt – zoals ook uit tabel 7.1 blijkt – weinig gebruikt gemaakt. Het buitenschuld criterium wordt volgens de respondenten van gemeenten en organisaties voor noodopvang te restrictief toegepast.

De respondenten van de DT&V meenden dat de VBL wel degelijk een bijdrage levert aan het zelfstandig vertrek van afgewezen asielzoekers, maar benadrukten dat de sleutel tot vertrek meestal bij de betrokken vreemdeling ligt. ‘Kijk, als wij een paspoort hebben en dat paspoort is ook nog geldig, dan heeft de vreemdeling niet zo heel veel opties, maar dat gebeurt niet zo vaak’, aldus de geïnterviewde regievoerders. Het werkt meestal beter als de betrokkene zelf vervangende reisdocumenten probeert te verkrijgen dan wanneer de DT&V dat moet doen.

Dit laatste werd door respondenten van andere terugkeerorganisaties beaamd, maar zij waren sceptisch over de bijdrage die de VBL aan het zelfstandig vertrek van afgewezen asielzoekers levert. De meeste asielzoekers die vanuit de VBL terugkeerden naar hun land van herkomst zouden waarschijnlijk toch wel zijn teruggekeerd, omdat ze het leven als illegale vreemdeling in Nederland niet volhielden, aldus een van deze respondenten. Respondenten van deze organisaties hadden ook kritiek op de extra geldbedragen die de DT&V regievoerders soms aan vreemdelingen meegeven om hen tot terugkeer te bewegen. Het zou de vertrekcijfers op korte termijn verbeteren, maar op de langere termijn juist averechts kunnen werken.

7.5 Ondersteuning van zelfstandige terugkeer

In de Kamerbrief van 24 juni 2008 werden enkele maatregelen genoemd die de vrijwillige of zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers moesten bevorderen. De bestaande, speciaal op ex-asielzoekers gerichte Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) zou worden voortgezet en voor ex-asielzoekers uit een beperkt aantal landen zou een herintegratiebijdrage in natura worden geïntroduceerd. Daarnaast werd gedacht aan (financiële en eventueel technische ondersteuning van) terugkeerprogramma’s in bepaalde landen van herkomst en aan projecten voor specifieke kwetsbare groepen, zoals amv’s, slachtoffers van mensenhandel of personen met medische klachten.

Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om voor al deze maatregelen afzonderlijk na te gaan wanneer en hoe ze zijn geïmplementeerd en hoe ze in de praktijk werken. Op basis van een beknopt literatuuronderzoek en de interviews die we bij een beperkt aantal terugkeerorganisaties, gemeenten en organisaties voor noodopvang hebben gehouden, kunnen we slechts een globale schets van dit onderdeel van het terugkeerbeleid geven.

7.5.1 Ondersteuningsmogelijkheden

De intergouvernementele organisatie IOM heeft sinds 1991 een overeenkomst met de Nederlandse overheid en is uitvoerder van het programma Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN) en de speciaal op ex-asielzoekers gerichte Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT). REAN biedt een vliegticket, ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten en een klein contant bedrag; de HRT biedt een groter contant bedrag. REAN en de HRT kunnen worden gecombineerd.

Sinds 2012 kan de HRT bovendien worden gecombineerd met ondersteuning via een project voor vrijwillige terugkeer en herintegratie. Hiertoe werd besloten nadat een pilotproject waarin negen

organisaties (waaronder IOM) samenwerkten, voortijdig was afgebroken wegens tegenvallende resultaten; die tegenvallende resultaten waren volgens de evaluatie toe te schrijven aan de voorwaarde dat financiële HRT ondersteuning niet mocht worden gecombineerd met ondersteuning in de vorm van goederen of diensten door het pilotproject. Ook de resultaten van eerdere projecten die ondersteuning in natura boden waren tegengevallen, om dezelfde reden: de ‘concurrentie’ met de HRT. Terugkeerders bleken als ze moesten kiezen, een voorkeur te hebben voor *cash* boven *in kind* ondersteuning.²¹⁷ Het eerste project waarin ondersteuning in de vorm van goederen of diensten kon worden gecombineerd met de HRT ging al in augustus 2011 van start: het Assisted Voluntary Return of Families with Children (AVR FC) project van IOM, met als doelgroep gezinnen met minstens één minderjarig kind. Dit project werd opgestart naar aanleiding van de uitspraak van het gerechtshof Den Haag dat gezinnen met minderjarige kinderen niet op straat mogen worden gezet, om deze gezinnen te stimuleren om toch terug te keren.

In 2012 was voor projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers EUR 2.500.000 beschikbaar, in 2013 EUR 1.000.000 euro en in 2014 EUR 1.600.000.²¹⁸ De middelen zijn afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de beleidsprioriteiten Migratie en Ontwikkeling. Projectvoorstellen worden beoordeeld door de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT), die bestaat uit medewerkers van de DT&V en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de afdeling Migratie en Asiel van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De SVT financiert maximaal 50% van het benodigde subsidiebedrag. De overige 50% kan bij het Europees Terugkeer Fonds worden aangevraagd.²¹⁹ Her en der zijn er ook nog andere subsidiemogelijkheden voor terugkeerprojecten, waaronder bij gemeenten.

IOM heeft een aantal projecten ontwikkeld waarbinnen extra steun wordt geboden aan bepaalde doelgroepen (o.a. gezinnen met kinderen, vreemdelingen met medische complicaties, amv's en slachtoffers van mensenhandel). Daarnaast zijn er projecten die door ngo's worden uitgevoerd, waaronder Maatwerk bij Terugkeer en Bridge to Better.

7.5.2 Vertrek onder het REAN programma

Het WODC verrichtte recentelijk onderzoek naar determinanten van zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers in de periode 2001-2011. De onderzoekers bestudeerden het aantal teruggekeerden als aandeel van het totaal aantal afgewezen asielzoekers dat volgens de Nederlandse overheid zou moeten terugkeren. De kans dat een afgewezen asielzoeker terugkeerde met steun van IOM, bleek in de onderzochte periode duidelijk groter geworden. De toename leek deels toe te schrijven aan terugkeermaatregelen, waaronder de toegenomen beschikbaarheid van aanvullende financiële ondersteuning. De onderzoekers vonden echter ook aanwijzingen van ‘terugkeerondersteuningsmigratie’, waarbij migranten uit relatief nabijgelegen (Europese) landen in Nederland asiel aanvragen (mede) met als doel om uiteindelijk met terugkeerondersteuning terug te keren.²²⁰

Wij beschikken niet over vergelijkbare gegevens voor de periode na 2011. Uit tabel 7.3 valt wel af te lezen hoeveel ex-asielzoekers met steun van IOM (onder het REAN programma) vertrokken. Hier-

²¹⁷ Frouws & Grimmus 2012, p. 167.

²¹⁸ Beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma 2014, *Stcrt.* 2013, 29967; idem 2013, *Stcrt.* 2012, 23648; idem 2012, *Stcrt.* 2011, 22649.

²¹⁹ Rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2013, p. 39-40.

²²⁰ Leerkes e.a. 2014.

uit blijkt dat het aantal ex-asielzoekers dat onder het REAN programma vertrok in 2010 en 2011 steeg, maar in 2012 en (vooral) 2013 daalde; het aandeel van ex-asielzoekers in het totaal aantal vertrekken onder het REAN programma nam tot en met 2012 toe, maar daalde in 2013 eveneens. Deze gegevens zeggen op zichzelf weinig over de kans op terugkeer. De noemer van de kansratio, het aantal asielzoekers dat een afwijzende beslissing ontving, daalde in de tweede helft van 2012 en in 2013 ook.²²¹

Tabel 7.3 Vertrek met steun van IOM (REAN programma), 2009-2013

	Totaal	Ex-asielzoekers	Somaliërs*	Irakezen	Afghanen	Iraniërs
2009	2.583	ca. 1.315 (51%)	0	719	24	28
2010	3.064	ca. 1.655 (54%)	1	549	56	28
2011	3.473	ca. 2.325 (67%)	0	825	65	43
2012	2.905	ca. 2.005 (69%)	7	515	93	63
2013	2.490	ca. 1.480 (59%)	5	250	65	58

Bron: IOM

* Inclusief Somalilanders

Twee landen, te weten Irak en Wit-Rusland, hadden een groot aandeel in de daling. Wit-Rusland werd eind 2011 uitgesloten van de HRT regeling wegens aanwijzingen van misbruik.²²² Dat verklaart waarom het aantal met steun van IOM teruggekeerde Wit-Russen daalde van 195 in 2011 naar 22 in 2013.²²³ Het aantal Irakezen dat met steun van IOM terugkeerde daalde van 825 in 2011 naar 250 in 2013.²²⁴ Deze daling was volgens respondenten van terugkeerorganisaties (en ook volgens de vreemdelingenketenrapportages) toe te schrijven aan de omstandigheid dat gedwongen terugkeer naar Irak niet meer mogelijk was. Zelfstandige terugkeer correleert in zekere mate met gedwongen terugkeer. Als uitzetting niet meer mogelijk is, neemt ook (de bereidheid tot) zelfstandige terugkeer naar het betreffende herkomstland af. Het lijkt aannemelijk dat beide vormen van terugkeer worden beïnvloed door de situatie in het herkomstland. Alle respondenten van terugkeerorganisaties constateerden echter dat de (on)mogelijkheid van gedwongen terugkeer op zichzelf ook van invloed is op (de bereidheid tot) zelfstandige terugkeer. ‘Mensen rekenen zich dan toch rijk, denken: dan kan ik blijven’, aldus een van deze respondenten.²²⁵

Andere factoren in de daling van het aantal vertrekken met steun van IOM waren volgens de vreemdelingenketenrapportages over 2012 en 2013 het anticiperen van asielzoekers met kinderen

²²¹ In 2010 werden gemiddeld 800 asielverzoeken per maand afgewezen, in 2011 gemiddeld 750 per maand en in de eerste helft van 2012 gemiddeld 775 per maand. In de tweede helft van 2012 werden gemiddeld minder dan 600 verzoeken per maand afgewezen en in 2013 gemiddeld 500 per maand (bron: Eurostat, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfstq&lang=en). Zie ook paragraaf 3.2.4.

²²² Beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma 2012, *Stcrt.* 2011, 22649.

²²³ www.iom-nederland.nl/images/statistieken/Overzicht%20vertrekkers%202014.pdf.

²²⁴ www.iom-nederland.nl/images/statistieken/Overzicht%20vertrekkers%202014.pdf. Zie ook Leerkes e.a. 2014, p. 63. De relatieve terugkeer naar Irak was in de jaren 2007 tot en met 2011 hoger dan de gemiddelde terugkeer kans naar alle herkomstlanden.

²²⁵ Vgl. Frouws & Grimmuis 2012, p. 157. Uit hun literatuuroverzicht blijkt dat in verschillende studies is vastgesteld dat programma's voor zelfstandige of vrijwillige terugkeer meer potentiële terugkeerders trekken indien er een reëel risico op gedwongen terugkeer bestaat. De belangrijkste redenen waarom overheden voor dergelijke terugkeerprogramma's kiezen zijn de veel hogere kosten van gedwongen terugkeer; de omstandigheid dat overheden van herkomstlanden niet altijd meewerken aan gedwongen terugkeer; en de beeldvorming over gedwongen terugkeer.

op het Kinderpardon en de verminderde instroom in vreemdelingenbewaring.²²⁶ Deze factoren kunnen wel degelijk ook de kans op terugkeer hebben verlaagd.

7.5.3 Ervaringen en oordelen van diverse betrokkenen

De respondenten van gemeenten vonden het een goede zaak dat er terugkeerprojecten en terugkeerorganisaties zijn, maar waren kritisch over de resultaten. Volgens deze respondenten zijn de meeste (en juist ook de gevestigde) organisaties voor vrijwillige terugkeer evenmin als de DT&V in staat om uitgeprocedeerde asielzoekers 'over de streep te trekken'. Ze bereiken alleen vreemdelingen die zelf al hebben besloten dat ze willen terugkeren. Respondenten bij terugkeerorganisaties ontkenden dit niet, maar benadrukten dat zij pas iets kunnen doen als de vreemdeling zelf 'de knop heeft omgezet'.

Volgens de respondenten van gemeenten wordt nu te weinig geprobeerd om intensief in gesprek te gaan met vertrekplichtige asielzoekers over welke (reële of irreële) belemmeringen hun terugkeer in de weg staan en hoe die zouden kunnen worden weggenomen. DT&V regievoerders voeren 'vertrekgesprekken' met asielzoekers die een afwijzende beslissing hebben ontvangen en verwijzen hen naar IOM (en soms ook andere organisaties) voor steun bij het regelen van hun vertrek. Respondenten van gemeenten en van een terugkeerorganisatie pleitten ervoor om niet de DT&V maar (bijvoorbeeld) VluchtelingenWerk deze gesprekken te laten voeren. Een minder bureaucratische aanpak zou het beter mogelijk maken om de door de vreemdeling ervaren belemmeringen boven tafel te krijgen en die vervolgens weg te nemen. Als voorbeeld noemden respondenten van gemeenten de aanpak van Barka en SHIP, twee organisaties die zich weliswaar niet op ex-asielzoekers richten, maar die er wel in slagen om dakloze en verslaafde migranten uit respectievelijk Midden- en Oost-Europa en Noord-Afrika tot terugkeer te bewegen.

De respondenten bij terugkeerorganisaties oordeelden, zoals te verwachten viel, positief over de mogelijkheid om de financiële HRT ondersteuning te combineren met ondersteuning in de vorm van goederen en diensten via een project voor vrijwillige terugkeer en herintegratie. Ze wezen erop dat mede dankzij deze projecten de terugkeer onder bepaalde doelgroepen is toegenomen. Zo nam bij IOM het aantal terugkeerders met een medische indicatie toe van 40 in 2008 naar 250 in 2013. Gezinnen met minderjarige kinderen blijven minder tot terugkeer geneigd dan alleenstaanden – dat was altijd al zo en het Kinderpardon heeft dat volgens de respondenten bij terugkeerorganisaties nog versterkt – maar de extra bijdragen die ze kunnen meekrijgen, trekken sommige gezinnen toch over de streep.

Als nadeel van het systeem van projectfinanciering (via calls) noemden deze respondenten dat het niet mogelijk is om als een project succesvol is en snel 'volloopt', tussentijds een aanvullende aanvraag in te dienen. Ook werd de looptijd van (in de regel) een jaar erg kort gevonden. Niet alleen gevestigde, maar ook nieuwe organisaties kunnen projectvoorstellen indienen. Dat heeft volgens diverse respondenten geleid tot een veelheid aan organisaties die extra ondersteuning bieden. Verschillende respondenten spraken van een 'terugkeerindustrie', met organisaties die soms elkaar cliënten proberen af te snoepen. Voor IOM, die het REAN programma en de HRT uitvoert, brengen

²²⁶ Rapportage Vreemdelingenketenrapportage juli – december 2012, p. 40; juli – december 2013, p. 44. Ook IOM constateerde in haar jaarverslag over 2012 dat de daling in het aantal vertrekken onder meer was terug te voeren op de daling in het aantal asielzoekers dat in vreemdelingenbewaring verbleef (IOM 2013, p. 2).

cliënten van andere organisaties extra administratie met zich mee. Andere organisaties zouden soms liever zelf de reis voor hun cliënten willen regelen (en zelf de HRT bijdrage willen kunnen uitkeren).

7.6 Strategische(r) benadering van herkomstlanden

In de Kamerbrief van 24 juni 2008 werd een aantal maatregelen genoemd die de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer moesten verbeteren. Terugkeer was door vorige kabinetten al als integraal onderdeel van het buitenlands beleid benoemd. Dit beleid zou worden geïntensiveerd. Volgens de Kamerbrief zou daarbij ten eerste worden ingezet op 'een brede dialoog over migratie met landen van transit en herkomst teneinde bij te dragen aan het oplossen van problemen die deze landen ervaren bij migratiebeheer'. Ten tweede zou in relaties met landen waar de bereidheid tot samenwerking ontbreekt, 'de koppeling met andere onderdelen van het buitenlands beleid explicieter worden benadrukt', waarbij niet alleen dialoog en ondersteuning maar ook druk zou kunnen worden ingezet.

Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om precies en gedetailleerd na te gaan hoe en wanneer de strategische benadering van herkomstlanden is geïntensiveerd.²²⁷ Op basis van een beknopt documentonderzoek en de interviews die we bij de DT&V hielden, kunnen we slechts een globale schets van dit onderdeel van het terugkeerbeleid geven. Daarnaast presenteren we cijfermateriaal over het aanvragen en verkrijgen van laissez passers.

7.6.1 Intensivering van de strategische landenbenadering

Volgens de respondenten van de DT&V wordt er sinds het kabinet-Balkenende IV – en sinds de komst van de DT&V – meer werk gemaakt van de strategische landenbenadering. Voordien deed de IND wel veel aan relatiebeheer op operationeel niveau, maar er werd niet gekeken of (het verkrijgen van medewerking aan) terugkeer kon worden gekoppeld aan andere dossiers in de betrekkingen met een herkomstland.

Binnen de DT&V is de afdeling Strategisch Relatiebeheer opgericht, die wanneer de afdeling Laissez Passer problemen ervaart bij het verkrijgen van reisdocumenten, in gesprek gaat met de betreffende ambassade en op bezoek gaat bij de immigratieautoriteiten in het betreffende land. In de contacten met de herkomstlanden kan ondersteuning worden aangeboden bij de herintegratie van terugkeerders, bij een adequatere grensbewaking of bij de capaciteitsopbouw van migratiediensten.

Bij de benadering van herkomstlanden wordt samenwerking gezocht met andere ministeries, teneinde ook via de handels- en ontwikkelingsbetrekkingen druk op herkomstlanden te kunnen uitoefenen. Onder toenmalig staatssecretaris Albayrak is een interdepartementale 'taskforce' ingesteld, de Taskforce Integrale Landenbenadering Terugkeer (TILT), bestaande uit ambtenaren van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De DT&V voert het secretariaat. In deze taskforce wordt een aantal terugkeerlanden besproken. Sinds het kabinet-Rutte I wordt het onderwerp terugkeer ook in de ministerraad besproken. Er zijn elf 'ministerraadslanden' geïdentificeerd, die belangrijk zijn voor terugkeer maar die bin-

²²⁷ De ACVZ zal naar verwachting medio 2015 een advies publiceren over dit onderdeel van het terugkeerbeleid. Aan dat advies zal een meer uitgebreid onderzoek ten grondslag liggen.

nen het migratiedomein niet tot meer medewerking aan gedwongen terugkeer te bewegen bleken. Verder is er vanuit de DT&V een ‘terugkeercoördinator’ gedetacheerd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking deden in enkele Kamerbrieven verslag van de stand van zaken met betrekking tot de ‘strategische landenbenadering migratie’. Uit de laatste update (d.d. 25 februari 2014) blijkt dat er met een aantal landen vooruitgang is geboekt, maar dat er ook landen zijn waarmee de ‘terugkeerrelatie’ moeizaam blijft verlopen. Tot de laatste categorie behoren de drie grootste herkomstlanden van asielzoekers in de periode 2008-2013: Somalië, Irak en Afghanistan.²²⁸

7.6.2 Aanvragen van laissez passers en ontvangen antwoorden

De DT&V leverde ten behoeve van dit onderzoek cijfers aan over het proces van verkrijging van laissez passers in de jaren 2009 tot en met 2013. Uitsplitsing van ex-asielzoekers bleek niet mogelijk. Tabel 7.4 bevat de totale aantallen aanvragen en totale aantallen ontvangen antwoorden. We verkregen van de DT&V ook cijfers met betrekking tot de top 10-landen voor het verkrijgen van laissez passers. Grafiek 7.2 geeft de aantallen aanvragen voor een vijftal herkomstlanden weer. Irak, Armenië en Guinee maakten vijf jaar achtereen deel uit van de top 10 van landen waarbij laissez passers werden aangevraagd, Afghanistan en Iran vier jaar achtereen. Irak, Afghanistan en Iran behoorden in deze jaren ook (vrijwel) steeds tot de top 4 van landen van herkomst van asielzoekers, samen met Somalië – dit laatste land is echter geen top 10-land voor het verkrijgen van laissez passers.

Tabel 7.4 Aanvragen van laissez passers en ontvangen antwoorden*, 2009-2013

	aanvraag bij autoriteiten	positief antwoord	negatief antwoord	totaal antwoord	% positief antwoord	% negatief antwoord
2009	4.566	1.209	1.367	2.576	47%	53%
2010	6.167	1.309	1.282	2.591	51%	49%
2011	7.084	2.167	1.412	3.579	61%	39%
2012	5.175	1.754	1.000	2.754	64%	36%
2013	3.897	1.524	757	2.281	67%	33%
Totaal 2009-2013	26.889	7.963	5.818	13.781	58%	42%

Bron: DT&V

* De jaarcijfers betreffen de aanvragen die zijn gedaan in een bepaald jaar en de antwoorden die zijn ontvangen in een bepaald jaar. Antwoorden kunnen betrekking hebben op aanvragen die in het voorgaande jaar zijn gedaan.

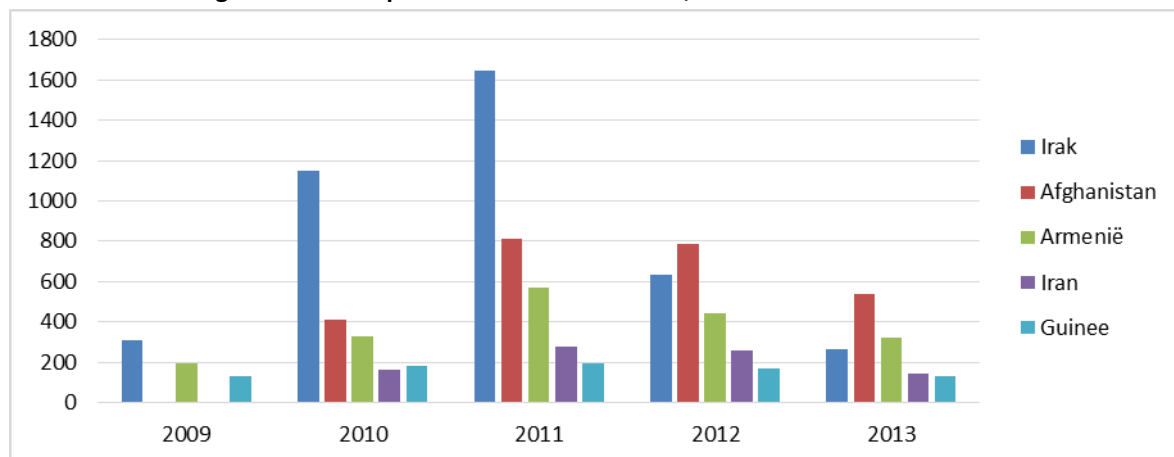
Uit tabel 7.4 blijkt dat het aantal aanvragen in 2010 en 2011 sterk toenam, maar in 2012 en 2013 nog sterker afnam. Het aantal positieve antwoorden steeg in 2011, maar daalde daarna, althans in absolute zin. Uitgedrukt als percentage van het aantal aanvragen bleef het aantal positieve antwoorden gedurende de hele periode 2009-2013 toenemen. In de tabel valt verder op dat er (gemiddeld over de hele periode) ongeveer de helft minder antwoorden (hetzij positief, hetzij negatief) werden ontvangen dan er aanvragen werden gedaan. Veel aanvragen worden door de DT&V ingetrokken, bij-

²²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 30573, 124; zie voor een eerdere rapportage: Kamerstukken II 2012/13, 29344, 116.

voorbeeld omdat er een ander reisdocument beschikbaar is of omdat de betreffende vreemdeling alsnog een verblijfsvergunning heeft gekregen of een nieuwe aanvraag heeft ingediend.

Volgens de vreemdelingenketenrapportages over 2010 en 2011 was de stijging van het aantal aanvragen in deze jaren (grotendeels) toe te schrijven aan aanvragen voor asielzoekers die in de AA waren afgewezen.²²⁹ Uit grafiek 7.2 valt op te maken dat vooral bij de Iraakse autoriteiten veel meer aanvragen werden gedaan. De grafiek laat ook zien dat de daling van het aantal aanvragen in 2012 deels werd veroorzaakt doordat het aantal aanvragen bij de Iraakse autoriteiten sterk afnam. Het aantal positieve antwoorden van de Iraakse autoriteiten daalde relatief nog iets sterker, wat waarschijnlijk te maken had met de opzegging door Irak, eind 2011, van de medewerking aan gedwongen terugkeer. Werden er in 2011 nog 817 positieve antwoorden van de Iraakse autoriteiten ontvangen, in 2012 waren het er nog maar 238.

Grafiek 7.2 Aanvragen van laissez passers naar herkomstland, 2009-2013



Bron: DT&V

Uit de cijfers van de DT&V met betrekking tot de 'top 10' van landen voor het verkrijgen van laissez passers valt op te maken dat in 2013 het aantal aanvragen over de hele linie daalde; er was geen land dat er uitsprong en het totale aantal aanvragen sterk beïnvloedde (zie ook grafiek 7.2). We hebben geen duidelijke verklaring gevonden voor deze daling. Een mogelijke verklaring is de dalende instroom van (ex-)asielzoekers in de DT&V 'caseload' (zie paragraaf 3.2.5).

7.6.3 Ervaringen en percepties van betrokken ambtenaren

De respondenten van de afdeling Strategisch Relatiebeheer van de DT&V benadrukten dat de strategische landenbenadering een lange adem vereist. Met een aantal landen (waaronder enkele Kaukasuslanden en Mongolië) zijn vrij snel meetbare resultaten geboekt, maar bij een land als Irak – waarmee Nederland een relatie heeft waarin het meer te vragen dan te bieden heeft – werkt het niet zo. Bovendien is het als de terugkeercijfers stijgen niet altijd duidelijk of die stijging aan de intensieve landenbenadering is toe te schrijven, terwijl uit het gelijk blijven van de cijfers niet altijd geconcludeerd kan worden dat de benadering geen effect heeft gehad.

²²⁹ Rapportage Vreemdelingenketen juli – december 2010, p. 40; januari – juni 2011, p. 32; juli – december 2011, p. 34-35.

De DT&V meet de resultaten van de strategische landenbenadering dan ook niet alleen (of in de eerste plaats) aan de terugkeercijfers af, maar ook aan de aandacht die het onderwerp terugkeer in de betrekkingen met herkomstlanden krijgt. 'Wat ik een belangrijk criterium vind, is dat terugkeer een genormaliseerd onderdeel is geworden van de betrekkingen die Nederland heeft', aldus een van de geïnterviewde medewerkers. Gemeten aan dit criterium heeft het beleid zeker resultaat gehad. Zo kunnen bewindslieden van andere departementen die naar het buitenland gaan of een buitenlandse delegatie ontvangen, tegenwoordig het verzoek meekrijgen om het onderwerp terugkeer in de gesprekken op te brengen; achteraf wordt in de TILT teruggekoppeld of en hoe dat is gebeurd.

7.7 Conclusie

7.7.1 Implementatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk zijn vier maatregelen bekeken die moesten bijdragen aan een meer 'sluitend' opvang- en terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. De implementatie van alle vier de maatregelen lijkt zonder noemenswaardige problemen te zijn verlopen.

Eén maatregel werd tegelijk met de herziene asielprocedure ingevoerd: aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen wordt gedurende de vertrektermijn opvang en terugkeerbegeleiding geboden. Het COA plaatst deze asielzoekers in een achttal azc's, waar regievoerders van de DT&V vertrekgesprekken met hen voeren. IOM houdt gesprekken op al deze locaties. Aan het eind van de vertrektermijn heeft de rechter in de meeste gevallen uitspraak gedaan over het beroep of het verzoek om een vovo. Anders kan de advocaat zo nodig een spoedvovo aanvragen om een dreigende ontruiming te voorkomen, maar in de praktijk lijkt de opvang vaak te worden voortgezet totdat de uitspraak van de rechter er is – zeker als duidelijk is dat het een kwestie van dagen is.

Na afloop van hun vertrektermijn kunnen afgewezen asielzoekers in een VBL worden geplaatst. Dit is de tweede maatregel die aan een meer sluitend opvang- en terugkeerbeleid moest bijdragen. De VBL bestond al langer, zij het onder een andere naam. Vooral ex-asielzoekers bij wie het belang van voorkomen van verblijf in de illegaliteit extra groot is – met name gezinnen – zouden in een VBL worden geplaatst. Juist bij deze categorie kan echter enerzijds terugkeer lastig te realiseren blijken, terwijl anderzijds rechterlijke uitspraken verbieden dat gezinnen met minderjarige kinderen uit de opvang worden gezet. Aanvankelijk liep de duur van het verblijf in de VBL dan ook op. Sinds de komst van de gezinslocaties biedt de VBL vooral onderdak aan alleenstaanden. De duur van het verblijf is nu naar schatting gemiddeld elf tot twaalf weken, maar enkele tientallen ex-asielzoekers met medische problemen verblijven al veel langer in de VBL. De totale bezetting ligt sinds eind 2012 ruim onder de capaciteit. Waarom dat zo is, is niet helemaal duidelijk. Het kan met de afname van het aantal afwijzende beslissingen te maken hebben (zie paragraaf 3.2.4), maar ook met de wijze waarop regievoerders van de DT&V aan het eind van de vertrektermijn van afgewezen asielzoekers beslissen tot het (al dan niet) opleggen van de maatregel. Verder lijkt de animo onder afgewezen asielzoekers voor een plaats in de VBL bepaald niet groot.

De overige maatregelen werden niet per 1 juli 2010 maar deels al eerder en geleidelijk ingevoerd. Met betrekking tot de strategische benadering van herkomstlanden volstaan we hier met de conclusie dat dit beleid inderdaad is geïntensiveerd en dat (de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen) terugkeer meer onderdeel van het buitenlands beleid is geworden. Met betrekking tot de voorzetting en uitbreiding van terugkeerondersteuningsprogramma's en -projecten kan worden ge-

concludeerd dat de HRT inderdaad is voortgezet en dat na een aantal projecten die mislukten doordat de financiële HRT ondersteuning niet kon worden gecombineerd met ondersteuning in natura via een ander project, de subsidievoorwaarden zijn veranderd, waardoor het sinds 2012 mogelijk is om beide vormen van steun te combineren. De afgelopen jaren zijn diverse projecten voor speciale doelgroepen gefinancierd. De streefaantallen worden over het algemeen gehaald. Het bedrag dat via de SVT voor projecten voor vrijwillige terugkeer en herintegratie beschikbaar is, is in 2013 verlaagd. Terugkeerorganisaties worden zo richting (onder meer) het Europees Terugkeer Fonds gedirigeerd voor cofinanciering.

7.7.2 Doelbereiking

Het bieden van opvang, gedurende de vertrektermijn, aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen, moest voorkomen dat deze asielzoekers op straat belanden en moest hun terugkeer helpen bevorderen. Over deze maatregel waren de respondenten van de interviews vrijwel unaniem positief, maar ze meenden ook dat een termijn van vier weken voor de meeste asielzoekers te kort is om tot terugkeer te besluiten. Veel respondenten meenden dat een groot deel van de betreffende asielzoekers na afloop van de vertrektermijn alsnog 'mob' gaat (hetgeen voor sommigen een verblijf in de illegaliteit zal betekenen). In die zin heeft deze maatregel slechts in beperkte mate doel getroffen.

De VBL moest de terugkeer van afgewezen asielzoekers faciliteren, en verblijf in de illegaliteit voorkomen. Deze maatregel werd door de meeste respondenten in beginsel positief beoordeeld, maar velen waren sceptisch over de effectiviteit van de VBL. Vanuit de VBL vertrokken in het gunstigste geval (als we ervan uitgaan dat iedere inbewaringstelling eindigde in het vertrek van de betreffende vreemdeling) 1.450 personen aantoonbaar uit Nederland, op een totaal van 4.500 plaatsingen. De kans op aantoonbaar vertrek vanuit de VBL (32%) steekt gunstig af bij de gemiddelde kans dat instroom in de DT&V werkvoorraad leidt tot aantoonbaar vertrek (23% in de periode juli 2010 – december 2013), maar is minder gunstig als wordt bedacht dat er bij plaatsing in de VBL wordt geselecteerd op zicht op vertrek. In 815 gevallen eindigde het verblijf in de VBL in een 'vertrek zonder toezicht', wat in veel gevallen een verblijf in de illegaliteit zal hebben betekend. In een groter aantal gevallen mondde het verblijf in de VBL uit in een overplaatsing naar een gezinslocatie. In een onbekend aantal gevallen diende een in de VBL geplaatste ex-asielzoeker een vervolgaanvraag in of kwam hij onder een nieuw ingesteld vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid te vallen. Al met al kan worden geconcludeerd dat deze maatregel in beperkte mate doel heeft getroffen. Dezelfde conclusie is van toepassing op de twee overige maatregelen.

De voortzetting en uitbreiding van (de financiering van) terugkeerondersteuningsprogramma's moest tot meer vrijwillige of zelfstandige terugkeer van afgewezen asielzoekers leiden. Tot en met 2011 nam het aantal ex-asielzoekers dat met dergelijke ondersteuning vertrok toe (in 2011 keerden 2.325 ex-asielzoekers onder het REAN programma terug), maar in 2012 en 2013 daalde het, terwijl het sinds 2012 juist mogelijk is om de HRT te combineren met een project dat in natura ondersteuning biedt (en die projecten wel succesvol lijken te zijn). Waarschijnlijk hebben verschillende factoren bijgedragen aan deze daling, waaronder de afname van het aantal afwijzende beslissingen en de situatie in Irak (en/of het wegvallen van de mogelijkheid van gedwongen terugkeer naar dat land).

De intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden moest de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer bevorderen. In een aantal gevallen lijkt dit te zijn gelukt, maar de 'terugkeerrelatie' met onder meer de drie grootste herkomstlanden van asielzoekers blijft moeizaam verlopen.

7.7.3 Overige bevindingen

Het opvang- en terugkeerbeleid is nog niet sluitend in de zin dat afgewezen asielzoekers tot hun (zelfstandig of gedwongen) vertrek uit Nederland van rijkswege worden opgevangen. Dat is voor een deel een gevolg van de keuze om niet alle (ex-)asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben, voor opvang in aanmerking te laten komen. Sinds de komst van de gezinslocaties is het beleid voor gezinnen met minderjarige kinderen wel sluitend. De behoefte aan noodopvang voor gezinnen is daardoor weggenomen. Volgens respondenten van ketenorganisaties en terugkeerorganisaties is echter ook de prikkel tot zelfstandige terugkeer voor deze doelgroep grotendeels weggefallen.

Uit de interviews bij gemeenten, noodopvangorganisaties en terugkeerorganisaties bleek dat ex-asielzoekers na een periode van verblijf in de illegaliteit soms alsnog willen terugkeren. Enkele respondenten hadden de ervaring dat het lastig is om zo iemand alsnog in de VBL geplaatst te krijgen, waardoor soms toch noodopvang moet worden geregeld. Deze respondenten pleitten voor een soepeler opnamebeleid.

Met name de respondenten van gemeenten pleitten ook voor andere vormen van terugkeerbegeleiding. Ex-asielzoekers zelf verantwoordelijk stellen voor hun vertrek werkt volgens hen niet. Ze vonden dat niet alleen de DT&V, maar ook IOM en ngo's die terugkeerondersteuning aanbieden, alleen de terugkeer faciliteren van vreemdelingen die zelf al hebben besloten dat ze willen terugkeren.

Hoofdstuk 8 Conclusies

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

In welke mate zijn de doelen van de herziene asielprocedure bereikt en hoe en in welke mate hebben de verschillende maatregelen bijgedragen aan het resultaat?

Om deze vraag te beantwoorden zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd. In paragraaf 8.2 worden deze vragen beantwoord. In paragraaf 8.3 volgt de beantwoording van de hoofdvraag.

8.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Wat waren de veronderstellingen over de werking van de herziene asielprocedure en de maatregelen die daartoe werden ingevoerd? Hoe en waarom zouden de maatregelen, afzonderlijk of als pakket, moeten bijdragen aan de verschillende doelen? Werd ook rekening gehouden met (c.q. gewaarschuwd voor) belemmeringen en onbedoelde en ongewenste effecten?*

Voor de antwoorden op deze deelvraag zijn gegevens verzameld in deelonderzoek 1. Op basis van een analyse van beleidsstukken en interviews met bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren is de interventielogica achter de herziene asielprocedure gereconstrueerd. Een probleem bij dit onderzoek was dat sinds PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) de asielprocedure nog verschillende keren meer en minder ingrijpend is gewijzigd en dat de respondenten niet altijd meer even helder voor ogen stond wat de doelen van PIVA waren en welke maatregelen onderdeel van PIVA waren. De resultaten van dit deelonderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 2.

Kort samengevat werden er vijf doelen beoogd met PIVA: (1) verkorting van de asielprocedure, (2) een grotere zorgvuldigheid van de asielprocedure, (3) vermindering van het aantal vervolgaanvragen, (4) minder afgewezen asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat en (5) meer terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Tussen deze doelen werden bepaalde samenhangen verondersteld. Als de asielprocedure korter en zorgvuldiger werd, zou dat op zichzelf al tot minder vervolgaanvragen en tot meer terugkeer leiden. Als er minder vervolgaanvragen werden ingediend, zou ook de problematiek van afgewezen asielzoekers die op straat belanden, verminderen. Om de vijf doelen te bereiken, werd een groot aantal maatregelen getroffen, die zijn onder te verdelen in maatregelen met betrekking tot de rust- en voorbereidingstermijn, de eigenlijke asielprocedure, de rechterlijke toetsing, en opvang en terugkeer.

Alle asielzoekers krijgen voorafgaand aan de asielprocedure een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen, waarbinnen een medische check ten behoeve van het horen en beslissen plaatsvindt, het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker en onderzoek

ten behoeve van een eventuele Dublin-claim beginnen en de asielzoeker wordt voorgelicht en voorbereid op de asielprocedure. Deze RVT moet de zorgvuldigheid van de procedure vergroten.

De herziene asielprocedure bestaat uit een algemene asielprocedure (AA) van acht werkdagen (onder bepaalde voorwaarden te verlengen naar veertien kalenderdagen) en, indien dat nodig wordt geacht voor nader onderzoek, een verlengde asielprocedure (VA), die samen met de AA maximaal zes maanden mag duren. Deze herziening moet een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum tot gevolg hebben (want in de AA meer onderzoekstijd dan in de 48-uursprocedure, met ook meer tijd voor de rechtsbijstandverlener), maar ook een versnelling ten opzichte van de vroegere OC-procedure, omdat veel meer asielverzoeken in de AA kunnen worden behandeld. Het is de bedoeling dat de IND tijdens de asielprocedure al zoveel mogelijk meetoetst of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op enkele niet-asielgerelateerde gronden. Door deze parallelle toetsing moeten vervolgaanvragen worden voorkomen.

De rechterlijke toetsing is verruimd in die zin dat de ex nunc toets betrekking kan hebben op alle na het bestreden besluit aangevoerde feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het beroep en op na het bestreden besluit bekendgemaakte relevante wijzigingen van recht en beleid. Ook deze maatregel moet vervolgaanvragen helpen voorkomen. De rechter heeft immers meer mogelijkheden om nieuwe feiten en omstandigheden en wijzigingen in recht en beleid al bij de beoordeling van de afwijzing van de eerste aanvraag mee te nemen.

Asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de AA is afgewezen, wordt opvang verleend gedurende de vertrektermijn van vier weken. Deze maatregel moet bijdragen aan het doel om minder afgewezen asielzoekers op straat te laten belanden. Maar de maatregel moet ook bijdragen aan de terugkeer, omdat de (gecontroleerde) voorbereiding op het vertrek hierdoor gemakkelijker wordt. Een andere maatregel die zowel het op straat belanden van afgewezen asielzoekers moet voorkomen als hun terugkeer moet bevorderen, is dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn, indien er zicht op terugkeer bestaat, in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst. Om de terugkeer van afgewezen asielzoekers te bevorderen, zijn bovendien de mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer uitgebreid en is de strategische benadering van landen van herkomst geïntensiveerd.

Voorafgaand aan de invoering van de herziene procedure was er discussie, zowel onder de betrokken ketenorganisaties als in het parlement, of met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelen zouden worden bereikt. Ook maatschappelijke organisaties brachten hun appreciatie en verwachtingen naar voren, ter beïnvloeding van de discussie. De discussie had vooral betrekking op maatregelen die zagen op de RVT en de AA.

Er was brede consensus over de verwachting dat de RVT en de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen konden bieden in vergelijking met de 48-uursprocedure. De discussie richtte zich vooral op de toepassing van de AA op alle asielverzoeken, inclusief de meer complexe verzoeken waarvoor voorheen de langere termijnen van de OC-procedure golden. Er was twijfel of er sprake kon zijn van een zorgvuldig onderzoek en of alle relevante elementen van het asielrelaas op tafel konden worden gebracht in de achtdaagse AA. Diverse organisaties pleitten voor een langere AA.

Verschillende actoren betwijfelden of de planning van de RVT en de AA houdbaar zou blijken bij een plotseling hoge instroom. Het COA pleitte voor meer buffercapaciteit. De bereidheid om hierin te investeren was echter beperkt. Enkele maatschappelijke organisaties zagen meer in het algemeen te weinig waarborgen voor een versnelling van de procedure; zij voorzagen dat het probleem van het

lang 'op de plank liggen' van dossiers van aanvragen die niet in het aanmeldcentrum kunnen worden afgedaan, zou blijven bestaan.

Maatschappelijke organisaties waren sceptisch over de verwachting dat de verkorting van de asielprocedure het aantal vervolgaanvragen zou helpen verminderen, vanwege het risico dat het asielrelaas niet compleet en correct in het dossier belandt. Omdat het beroep al binnen vier weken na de AA zou worden behandeld, zou een ruimere ex nunc toets door de rechter dit probleem niet kunnen verhelpen. Binnen de IND bestond ook enige scepsis over de parallelle procedure (eveneens bedoeld om vervolgaanvragen te voorkomen), omdat het meetoetsen van andere verblijfsgronden het onderzoek in de AA zou compliceren en vertragen.

Alle actoren stonden wel positief tegenover de invoering van een ruimere ex nunc toets. Verschillende maatschappelijke organisaties en ook de UNHCR drongen daarnaast ook aan op de invoering van een volle rechterlijke toets van de feitenvaststelling, omdat anders in hun visie geen zorgvuldige behandeling van (vervolg)aanvragen was gegarandeerd.

Meer specifieke discussiepunten betroffen onder meer de vraag wat het medisch onderzoek en advies in de RVT precies zou (moeten) inhouden, of de AA wel geschikt is voor kwetsbare asielzoekers, of rechters in staat zouden zijn om in beroepen tegen AA-afwijzingen binnen de vertrektermijn van vier weken uitspraak te doen en in hoeverre de situatie op Schiphol zich leende voor implementatie van de RVT en de AA. In het parlement was er ook discussie over de vraag of asielzoekers die naar het advocatenkantoor mochten reizen tijdens de RVT, niet zouden kunnen onderduiken en of de RVT verkort kon worden bij evident misbruik van de procedure of gevaar voor de openbare orde.

2. *Aan de hand van welke criteria en indicatoren kan worden gemeten of de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen?*

Op basis van de beleidsstukken en de interviews met beleidsambtenaren en andere bij de voorbereiding betrokken actoren is een lijst met (zoveel mogelijk) objectief meetbare indicatoren opgesteld voor de evaluatie van de doelbereiking en van de werking van de maatregelen die daaraan moesten bijdragen. In het overzicht hieronder staan de belangrijkste indicatoren voor de vijf algemene doelen van PIVA.

Doel	Indicatoren
Kortere duur asielprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • Duur procedure tot beslissing in eerste aanleg (in AA of in VA) • Percentage aanvragen dat in AA wordt afgedaan • Duur VA (in vergelijking met vroegere OC-procedure) • Verblijfsduur in de opvang (met name in azc's)
Grotere zorgvuldigheid procedure (AA)	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage (on)gegrondverklaringen van beroepen in AA-zaken (in vergelijking met beroepen in AC-zaken vroeger) • Oordeel deskundige betrokkenen (diverse actoren die bij de asielprocedure betrokken zijn en de oude en de herziene procedure kunnen vergelijken)
Minder vervolgaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal (percentage) tweede en volgende asielaanvragen • Aantal (percentage) reguliere aanvragen ingediend door ex-asielzoekers, naar grond
Minder (ex-)asielzoekers belanden op straat	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal beëindigingen van opvangvoorzieningen waarbij geen sprake was van plaatsing in een ander type opvang of aantoonbaar vertrek

	uit Nederland <ul style="list-style-type: none"> • Aantal (ex)asielzoekers dat zich voor noodopvang meldt bij gemeenten of ngo's
Meer afgewezen asielzoekers verlaten Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ex-asielzoekers dat aantoonbaar (onder toezicht) uit Nederland is vertrokken of is uitgezet

Bij de meeste indicatoren vallen kanttekeningen te plaatsen. Naast PIVA kunnen andere factoren de cijfers hebben beïnvloed. Veranderingen in de omvang en samenstelling van de instroom bijvoorbeeld kunnen van invloed zijn op het AA-afdoeningspercentage en (daarmee ook) op de duur van de asielprocedure. Voor beleidswijzigingen geldt hetzelfde; deze kunnen bovendien van invloed zijn op het aantal (on)gegrondverklaringen van beroepen en op het aantal tweede en volgende asielaanvragen en het aantal inwillingen daarvan. Daarom zijn naast gegevens over de indicatoren voor de evaluatie van de doelbereiking en de werking van specifieke maatregelen ook gegevens verzameld over de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure, wijzigingen in het landenbeleid en enkele andere contextfactoren.

3. *In hoeverre kunnen de voor de evaluatie benodigde kwantitatieve gegevens worden verkregen uit informatiebronnen bij ketenorganisaties en andere organisaties?*

De meeste indicatoren die uit de interventielogica konden worden afgeleid, waren ook al opgenomen in de 'Monitor verbeterde asielprocedure', een lijst met kwantitatieve indicatoren die beleidsambtenaren tijdens de beleidsvoorbereiding opstelden om de werking van PIVA en afzonderlijke maatregelen te kunnen monitoren. De bedoeling van de monitor was dat alle ketenorganisatie gegevens over de voor hen relevante indicatoren zouden bijhouden. Dat bleken zij echter niet te hebben gedaan deels doordat sommige gegevens niet of moeilijk te verzamelen bleken en deels ook door een gebrek aan regie.

Deze omstandigheid heeft ook de datavergaring ten behoeve van dit onderzoek belemmerd. Het hoofdprobleem was dat er geen adequate registratie heeft plaatsgevonden van gegevens die nodig waren om de werking van bepaalde maatregelen te kunnen meten, bijvoorbeeld hoe lang de RVT duurt, hoe vaak de AA wordt verlengd en hoe de IND tijdens de AA of VA medische of andere reguliere gronden meetoetst. Een deel van de problemen werd veroorzaakt doordat de IND gedurende de onderzochte periode is overgestapt op een nieuw registratiesysteem, INDIGO. Problemen die voortvloeiden uit een gebrek aan adequate registratie waren niet met terugwerkende kracht op te lossen. Eerder was dit gebrek al door de commissie-Scheltema gesignaleerd. De commissie stelde in haar advies uit 2006 vast dat bepaalde essentiële gegevens betreffende de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 niet of onvoldoende waren bijgehouden waardoor 'op veel punten niet kon worden nagegaan of de nieuwe wet de daarmee beoogde veranderingen teweeg heeft gebracht.'²³⁰

Het heeft veel tijd, overleg en aandrang door de onderzoekers gekost voordat uiteindelijk toch nog veel cijfermateriaal werd verkregen. De door de onderzoekers gevraagde uitsplitsingen (bijvoorbeeld naar nationaliteit of naar eerste of vervolgaanvraag) waren niet altijd mogelijk. Cijfers over verschillende jaren bleken niet altijd vergelijkbaar. Ook bleken gegevens uit verschillende bronnen soms niet met elkaar overeen te komen.

²³⁰ Commissie-Scheltema 2006, p. 13.

Daar stond tegenover dat de IND speciaal voor dit onderzoek cohortgegevens heeft geleverd voor alle aanvragen die van januari 2007 tot en met december 2013 in de asielprocedure instroomden. De DT&V leverde speciaal voor dit onderzoek cijfers aan die (zoveel mogelijk) uitsluitend betrekking hadden op (ex-)asielzoekers. Andere ketenorganisaties verstrekten hetzij rechtstreeks hetzij via het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (bureau Regie en Besturing) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een selectie uit de cijfers die ze onder meer ten behoeve van de vreemdelingenketenrapportages bijhouden. Naast deze ten behoeve van het onderzoek verkregen gegevens hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van gegevens uit openbare bronnen, waaronder gegevens over asielaanvragen en asielbeslissingen gepubliceerd door de UNHCR, Eurostat en het CBS. Bijlage 5 bevat een overzicht van het gebruikte cijfermateriaal.

De verkregen gegevens zijn verwerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Op basis van de verkregen cijfers kan de vierde deelvraag worden beantwoord.

4. Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de herziene asielprocedure en afzonderlijke maatregelen? Is de duur van de asielprocedure verkort? Is het aantal vervolgpcedures verminderd? Is het aantal (ex-)asielzoekers dat op straat belandt verminderd? Vertrekken meer uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland? Wat kan uit de verkregen kwantitatieve data worden afgeleid over de zorgvuldigheid van de AA-procedure? Wat zeggen de verkregen kwantitatieve data over de werking van afzonderlijke maatregelen?

Deze deelvraag is in hoofdstuk 3 beantwoord, zoveel mogelijk op basis van kwantitatieve gegevens, aangevuld met gegevens uit de interviews en de enquête onder asieladvocaten. Hieronder een korte samenvatting van de bevindingen per doel.

Verkorting van de procedure

Uit de verkregen kwantitatieve gegevens kan worden geconcludeerd dat het eerste doel van PIVA, verkorting van de asielprocedure, is bereikt en dat dit grotendeels aan de herziene procedure is toe te schrijven.

De doorlooptijden van asielverzoeken bij de IND zijn duidelijk verkort. Het percentage asielverzoeken waarop in de AA is beslist, is gestegen van rond de 20% in 2007-2009 (in de oude AC-procedure) naar 50% in 2011 en ruim 70% in 2013. Dit is een effect van PIVA, maar waarschijnlijk hebben ook andere factoren, met name de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure, bijgedragen aan het hoge AA-afdoeningspercentage. Een beperking van de gegevens over doorlooptijden is overigens dat de duur van de RVT voor de onderzochte periode niet bekend is. Ook over de duur van de VA zijn geen cijfers bijgehouden, maar afgaande op de totale doorlooptijd van asielverzoeken bij de IND, duurt de VA korter dan de oude OC-procedure. Doorlooptijden van meer dan zes maanden (de wettelijke beslistermijn) komen steeds minder voor.

De verblijfsduur van asielzoekers in de COA-opvang is eveneens afgenomen. Van de asielzoekers die op 1 januari 2008 in asielzoekerscentra verbleven, werd 61% al langer dan een jaar opgevangen; begin 2014 was dit percentage gedaald naar 36%.

De duur van de asielprocedure tot de beslissing in eerste aanleg is duidelijk verkort. Met PIVA werd niet beoogd om ook de duur van beroepsprocedures te verkorten, maar tevoren bestond er wel enige zorg over de mogelijke effecten van de AA (de toepassing ervan op alle asielverzoeken) en de verruiming van de ex nunc toets op de doorlooptijden van asielzaken bij rechtbanken. De rechtbanken houden sinds de inwerkingtreding van de herziene asielprocedure een streeftermijn van vier

weken aan voor de afhandeling van verzoeken om voorlopige voorzieningen (vovo's) en beroepen tegen AA-afwijzingen. Hoewel het aantal AA-zaken aanzienlijk hoger is uitgevallen dan de prognose, blijkt deze streeftermijn meestal te worden gehaald. Of dit ten koste van de afdoening van VA-zaken is gegaan, hebben we niet kunnen vaststellen. De gemiddelde doorlooptijd van afgedane VA-zaken lag in 2012 en 2013 wel ruim boven de streeftermijn van 23 weken, maar in 2008 en 2009 was de gemiddelde doorlooptijd van OC-zaken bij de rechtbanken nog iets langer.

Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zijn de gemiddelde doorlooptijden van hoger beroepen na de inwerkingtreding van de herziene asielprocedure wel sterk toegenomen; ze liggen ook ruim boven de streeftermijnen. De gemiddelden kunnen echter zijn beïnvloed door de afdoening van oude zaken die langere tijd zijn aangehouden. Onduidelijk is in hoeveel zaken de streeftermijnen worden gehaald.

Geconcludeerd kan worden dat de duur van de asielprocedure tot en met de beslissing van de rechtbank in beroep is afgenomen. Of ook de duur van de procedure tot en met de beslissing over een eventueel hoger beroep is afgenomen, is op basis van de verkregen kwantitatieve gegevens niet met zekerheid te zeggen.

Grotere zorgvuldigheid

Het doel van een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum is minder makkelijk te kwantificeren en te vertalen in objectief meetbare indicatoren dan de andere doelen van PIVA. In het eerste deelonderzoek kwam het instandhoudingspercentage van AA-beslissingen in beroep (in vergelijking met het instandhoudingspercentage van AC-beslissingen onder de oude procedure) als belangrijkste kwantitatieve indicator voor de zorgvuldigheid van de AA naar voren. In het tweede deelonderzoek bleek voor deze indicator echter geen cijferreeks beschikbaar te zijn. Alleen voor 2013 was bekend dat in dat jaar 88% van de AA-afwijzingen en 85% van de VA-afwijzingen in beroep stand hield. Voor enkele andere jaren was bekend welk percentage van alle asielbeslissingen (AA- en VA- of AC- en OC-beslissingen samen) in beroep stand hield; dat percentage bleek na de invoering van de herziene asielprocedure niet of nauwelijks veranderd. Beide gegevens spreken in het voordeel van de zorgvuldigheid van de AA. Uit het gegeven dat het totale instandhoudingspercentage gelijk is gebleven terwijl er nu meer aanvragen in de AA worden afgedaan dan vroeger in de AC-procedure, kan echter niet zonder meer worden geconcludeerd dat de AA zorgvuldiger is dan de vroegere AC-procedure. Evenmin kan uit het gegeven dat in 2013 AA-beslissingen vaker stand hielden dan VA-beslissingen, worden geconcludeerd dat de AA zorgvuldiger is dan de VA. In beroepen tegen VA-zaken zijn namelijk vaker nieuwe feiten of omstandigheden aan de orde. Volgens de directie Procesvertegenwoordiging van de IND hielden om deze reden ook onder de oude procedure beslissingen die in de korte AC-procedure waren genomen vaker stand dan OC-beslissingen.

Het is dus niet goed mogelijk om uit de beschikbare kwantitatieve gegevens stellige conclusies te trekken over het tweede doel, een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum. Wel kan worden gesteld dat de procedure blijkens de beschikbare cijfers niet onzorgvuldiger is geworden.

Terugdringen van het aantal vervolgaanvragen

Over de haalbaarheid van het derde doel van PIVA, het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen, bestond vooraf veel scepsis. Dit doel is blijkens de kwantitatieve gegevens ook niet gerealiseerd. Gedurende de eerste twee jaar van de herziene asielprocedure steeg het aantal tweede en volgende asielaanvragen juist, zowel in relatieve als in absolute zin. Over vervolgaanvragen op reguliere (niet-

asiel) gronden zijn geen cijfers beschikbaar, maar waarschijnlijk heeft PIVA ook deze aanvragen niet sterk in aantal teruggedrongen. Respondenten van de interviews die hier zicht op hadden, waren vrij eensgezind van oordeel dat het aantal vervolgaanvragen op medische gronden niet is verminderd.

De stijging van het aantal vervolgaanvragen in de eerste twee jaar van de herziene procedure is deels terug te voeren op wijzigingen in het landgebonden asielbeleid en enkele andere niet aan PIVA gerelateerde ontwikkelingen (zoals de jurisprudentie inzake Dublin-Griekenland). Daarnaast is het de vraag hoe goed de PIVA-maatregelen hebben gewerkt die vervolgaanvragen hadden moeten ontmoedigen of overbodig moeten maken. De parallelle toetsing aan reguliere gronden lijkt in de praktijk weinig te worden toegepast. Dat bleek uit de interviews en de enquête onder asieladvocaten in het derde deelonderzoek. Met betrekking tot de ex nunc toets in beroep kwam in het derde deelonderzoek naar voren dat de verruiming van het criterium in VA-zaken wel kan hebben gewerkt, maar dat in AA-zaken de termijn waarbinnen het beroep wordt behandeld zo kort is, dat er meestal nog geen nieuwe feiten of omstandigheden of nieuw beleid zijn.

Meer terugkeer

Met betrekking tot het vierde doel, bewerkstelligen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, blijkt uit de verkregen kwantitatieve gegevens dat het aantal aantoonbare vertrekken is toegenomen, zowel in absolute zin als in relatie tot het totale aantal vertrekken of het aantal afgewezen asielverzoeken. De toename begon al vóór de invoering van de herziene asielprocedure en zette gedurende de eerste anderhalf jaar na de invoering door. In de tweede helft van 2012 daalde het aantal aantoonbare vertrekken sterk en in 2013 herstelde het cijfer zich niet. In relatieve zin was de daling veel minder sterk doordat er in deze periode ook minder asielverzoeken werden afgewezen.

Het aantal door de DT&V geregistreerde aantoonbare vertrekken bleef overigens ook in 2010 en 2011 lager dan het aantal 'vertrekken zonder toezicht'. Ook was het aantal afgewezen asielzoekers dat aantoonbaar uit Nederland vertrok, lager dan het aantal dat alsnog een verblijfsvergunning verkreeg of wegens een nieuw ingesteld vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid of het indienen van een nieuwe verblijfsaanvraag uitstroomde bij de DT&V.

In welke mate de toename van het aantal aantoonbare vertrekken in 2010 en 2011 aan PIVA-maatregelen is toe te schrijven (en hoeveel groter de recente afname zou zijn geweest zonder deze maatregelen), is niet goed vast te stellen. Bij de meeste PIVA-maatregelen die aan dit doel moesten bijdragen was ook niet zozeer sprake van nieuw beleid; het ging meer om een uitbreiding of intensivering van bestaand beleid. De oprichting van de gespecialiseerde terugkeerorganisatie DT&V kan op zichzelf tot een verhoogde mate van terugkeer hebben geleid. Uit het literatuuronderzoek en uit de interviews in het derde deelonderzoek bleek vooral ook dat het terugkeerbeleid slechts een van de factoren is die de terugkeer van afgewezen asielzoekers beïnvloeden. De terugkeercijfers worden door vele andere factoren beïnvloed, waaronder ontwikkelingen in de landen van herkomst, het landgebonden asielbeleid en ander beleid.

Minder afgewezen asielzoekers op straat

Met betrekking tot het vijfde doel, zoveel mogelijk voorkomen dat afgewezen asielzoekers (met rechtmatig verblijf) op straat belanden, valt op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens in combinatie met informatie uit de interviews te concluderen dat het beoogde effect tot op zekere mate is gerealiseerd, maar dat dit slechts in beperkte mate aan PIVA-maatregelen te danken is.

Cijfers over hoeveel (ex-)asielzoekers uit de opvang worden gezet (of de opvang onder drang verlaten) en hoeveel van hen op straat belanden, zijn niet beschikbaar. De cijfers die we over (verzoeken om) noodopvang verkregen, bleken lastig te interpreteren. Waarschijnlijk is het aantal asielzoekers dat op straat belandt wel verminderd of gestabiliseerd, hoewel vooral de vier grote steden nog steeds worden geconfronteerd met een groep (ex-)asielzoekers, soms met ernstige psychische problemen, die niet meer door het COA wordt opgevangen en ook geen andere vorm van onderdak heeft. In hoeverre deze groep nog vervolgaanvragen op reguliere gronden heeft lopen – en dus rechtmatig verblijf heeft – is niet duidelijk.

Voor zover de behoefte aan noodopvang is verminderd, lijkt dat vooral ook aan de komst van de gezinslocaties te danken. Ook de relatief lage instroom in de asielprocedure in de jaren 2010-2012 en het relatief hoge inwilligingspercentage in 2013 kunnen een aandeel hebben gehad.

5. *Hoe is de implementatie van de maatregelen verlopen? Werden hierbij problemen of knelpunten ervaren, en zo ja, hebben deze ertoe geleid dat maatregelen niet of onvolledig zijn ingevoerd?*

De meeste maatregelen zijn zonder problemen geïmplementeerd. Aanvankelijk waren er enige problemen rond de centrale intake, die hebben vrij lang geduurd. Dag -1 is in de loop der tijd steeds verder naar voren geschoven om de advocaat meer tijd te geven voor de voorbereiding op de AA. Op Schiphol is de RVT pas ingevoerd op het moment dat het nieuwe gebouw beschikbaar was, maar dat was voorzien. De parallelle toets lijkt niet goed van de grond gekomen, waarschijnlijk vooral door onbekendheid ervan bij alle partijen en doordat de nadruk ligt op het binnen acht dagen beslissen in de AA, terwijl het meetoetsen van andere verblijfsgronden en uitzettingsbeletselen juist meer tijd vergt. Ten aanzien van het medisch onderzoek in de RVT ontstond de klacht vanuit de rechtshulpverlening dat door het beperkte doel van het medisch advies, het advies zich te weinig richtte op somatische en psychiatrische beperkingen en te mager was onderbouwd. Mede naar aanleiding van deze klachten is het Protocol Medisch Advies horen en beslissen enkele malen aangepast. Toch doen zich nog verschillende problemen voor bij het omgaan met asielzoekers met medische problematiek en andere kwetsbare asielzoekers. De ACVZ adviseerde onlangs dan ook om het doel van het medisch advies te heroverwegen en de opdracht aan MediFirst uit te breiden met onderzoek naar aanwijzingen van marteling, verkrachting of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld.²³¹

6. *Wat zijn de ervaringen in de uitvoeringspraktijk? Hoe oordelen verschillende betrokkenen over de zorgvuldigheid van de AA-procedure? Hoe oordelen ze over de andere doelen van de herziene asielprocedure en over de werking van afzonderlijke maatregelen? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?*

In deelonderzoek 3 is nagegaan hoe de maatregelen hebben gewerkt volgens de ervaringen en percepties van de bij de asielprocedure betrokken actoren en in hoeverre ze aan de doelbereiking hebben bijgedragen. Ook bij dit deelonderzoek is een aantal problemen ervaren, waarbij het belangrijkste (maar onvermijdelijke) was dat na PIVA alweer andere wijzigingen van de procedure hadden plaatsgevonden, waarvan de ingrijpendste, PST, net achter de rug was, zodat die bij de respondenten

²³¹ ACVZ-advies Sporen uit het verleden 2014.

het scherpst op het netvlies stond. Daarnaast waren er van buiten komende factoren die het zicht op de werking van PIVA belemmerden zoals de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure ten tijde van de interviews (Syriërs en Eritreërs). Dat neemt niet weg dat deelonderzoek 3 een grote hoeveelheid informatie heeft opgeleverd waarmee we de zesde onderzoeksvraag kunnen beantwoorden.

De resultaten van deelonderzoek 3 zijn beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 7. Hieronder beperken we ons tot de hoofdconclusies per hoofdstuk c.q. hoofdmaatregel.

De RVT (hoofdstuk 4)

De asielzoekers krijgen door de RVT meer rust zoals was beoogd. Er bestaat wel wat twijfel of de rust altijd voldoende is, omdat de RVT bestaat uit vele processtappen in het kader van de voorbereiding op de AA. Hoewel precieze cijfers over de duur van de RVT ontbreken, is het wel duidelijk dat deze vaker enkele weken dan zes dagen duurt. Voor Dublin-claimanten kan die duur oplopen tot acht weken, en ook voor asielzoekers die nog niet gehoord kunnen worden of die een specialistische tolk nodig hebben, kan de duur oplopen. Er is geen maximumtermijn voor de RVT vastgesteld. Het voordeel van de langere duur is dat asielzoekers hierdoor toch meer rust krijgen, het nadeel is dat de voorzieningen in de procesopvanglocaties slechts zijn toegerust op een verblijf van ongeveer drie weken (inclusief de AA). Met name voor kwetsbare asielzoekers kan dit problemen geven. Op Schiphol belemmert de detentiesituatie de beoogde rust en voorbereiding; het veroorzaakt stress en het leidt ertoe dat asielzoekers graag ingaan op een eventueel aanbod de RVT te verkorten, ook als dit hun voorbereiding niet ten goede komt.

Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de asielzoekers dankzij de RVT beter zijn voorbereid op het moment dat de AA begint. VluchtelingenWerk licht naar eigen schatting 95% van de asielzoekers voor over de asielprocedure en neemt in een derde van de zaken het asielrelaas door met de asielzoeker. Dit leidt tot een beter voorbereide asielzoeker en een verhoogd bewustzijn van de noodzaak om relevante documenten te verzamelen. Hoeveel de desbetreffende advocaat met de informatie van VluchtelingenWerk doet, verschilt sterk per advocaat. Op de zogeheten dag -1 wordt de asielzoeker door zijn advocaat op diens kantoor voorbereid op de procedure. Dag -1 is volgens veel respondenten erg belangrijk, maar wordt niet door alle advocaten op dezelfde wijze benut: soms alleen voor algemene voorlichting, soms ook voor het compleet krijgen van het individuele asielrelaas. Ook de tijd die de advocaat aan het voorbereidingsgesprek besteedt, verschilt sterk per advocaat. Hoewel bijna alle advocaten lovend zijn over dag -1, zijn ze van oordeel dat de meerwaarde ervan deels weer teniet is gedaan door de invoering, op 1 januari 2014, van het (door de IND afgenomen) aanmeldgehoor. De voorbereiding door de advocaat zou volgens hen vóór dit allereerste gehoor moeten plaats vinden.

Geconcludeerd kan worden dat de RVT bijdraagt aan de beoogde zorgvuldigheid van de procedure, vooral omdat er sprake is van een betere voorbereiding op de AA. Dit voordeel is evidenter dan het voordeel van de rust, omdat de rust afhangt van de daadwerkelijke duur van de RVT en omdat de TNV vóór invoering van PIVA ook al ruimte bood voor rust. Nu de asielzoeker de advocaat spreekt op zijn kantoor, is de kans op een vertrouwensband vergroot en daarmee het op tafel krijgen van de relevante asielgerelateerde informatie vergemakkelijkt. Daar staat echter tegenover dat advocaten ervaren dat de RVT in een aantal gevallen niet lang genoeg is voor het verkrijgen van de relevante informatie en documenten die nodig zijn om het asielrelaas compleet te kunnen presenteren en onderbouwen in de AA. Dit geldt vooral voor informatie over traumatiserende gebeurtenissen of over

aspecten waarvoor een asielzoeker zich schaamt en voor medisch steunbewijs of bewijsmateriaal dat nog uit het herkomstland moet overkomen.

Het medisch advies in de RVT wordt over het algemeen ook als een verbetering van de procedure beschouwd. Vrijwel alle asielzoekers maken gebruik van deze mogelijkheid, de opkomst bij het medisch onderzoek is circa 97%. De waardering van IND-medewerkers voor het medisch advies is in de loop der tijd gegroeid, deels doordat zij er mee hebben leren omgaan maar ook omdat de opvattingen en conclusies van de medisch adviseur explicieter zijn geformuleerd in reactie op de feedback vanuit de praktijk. Respondenten van de IND zien overigens slechts beperkte mogelijkheden voor MediFirst om aanwijzingen te geven met betrekking tot het rekening houden met geconstateerde beperkingen en stellen soms vraagtekens bij het nut ervan. Dit heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat het aantal aanwijzingen door MediFirst is afgenomen. Exacte cijfers hierover zijn echter niet beschikbaar gesteld evenmin als cijfers over hoe vaak MediFirst andersoortige aanwijzingen geeft dan het inlassen van pauzes. Advocaten hebben meer kritiek op het medisch advies (te summier en standaardmatig; aanwijzingen voor de IND zijn niet altijd duidelijk geformuleerd) en ook op de opvolging ervan door de IND. Veruit de grootste klacht betreft de summiere of ontbrekende informatie over psychosomatische beperkingen als gevolg van trauma's. Het beperkte karakter van het medisch onderzoek en advies maakt dat niet alle relevante informatie voor het horen en beslissen vóór de start van de AA bekend is. Voor advocaten is het lastig om hun kennis over de psychische of fysieke toestand van de asielzoeker voor het voetlicht te krijgen bij MediFirst of de IND, omdat het medisch advies al gereed is voordat de advocaat de asielzoeker spreekt en de IND beslist om al dan niet om een aanvullend medisch advies te verzoeken.

De AA (hoofdstuk 5)

Over het verloop van de AA zijn respondenten van zowel de rechtshulp als de IND redelijk tevreden, de inzichtelijke structuur wordt geprezen. Veel advocaten ervaren echter een behoorlijke tijdsdruk en sommige advocaten vinden dat het aantal beschikbare uren per zaak niet echt is toegenomen. Ook wijzen advocaten erop dat zij per asielzoeker minder uren beschikbaar hebben dan de IND, wat twijfels oproept over de *equality of arms*. Zowel de IND als de advocatuur klagen dat zij door PIVA, maar vooral ook – sinds januari 2014 – door PST, steeds meer taken tijdens de AA te verrichten krijgen, zonder dat er extra tijd ter beschikking wordt gesteld. Dit vormt een belemmering voor de zorgvuldigheid en ook voor de toepassing van de parallelle procedure. Bij spanning tussen snelle besluitvorming en een meeromvattende toets, kiest de IND-medewerker – zo blijkt uit de interviews met zowel IND-respondenten als advocaten - meestal voor de snelle besluitvorming.

Vrijwel iedereen is tevreden over de continuïteit van de rechtsbijstand en beschouwt dit als een verbetering als gevolg van PIVA: de continuïteit vergroot de vertrouwensband tussen de asielzoeker en de advocaat, de advocaat is beter op de hoogte van alle facetten van de betreffende asielzaak en alle ketenorganisaties weten welke advocaat aanspreekbaar is op een bepaalde zaak. Een nadeel is wel dat er minder collegiale controle is. De Raad voor Rechtsbijstand tracht dit op te lossen met zaaksbesprekingen in het aanmeldcentrum en met de introductie van intercollegiale toetsingscommissies, die aan de hand van steekproeven of specifieke signalen de kwaliteit van het werk van asieladvocaten beoordelen. Bij de IND zijn het meestal verschillende ambtenaren die de verschillende stappen in de asielprocedure verrichten. Dat heeft voor- en nadelen. Een voordeel is de frisse blik; een nadeel is dat de ambtenaar die beslist de asielzoeker mogelijk zelf nooit heeft gezien. Het wordt als een pluspunt ervaren dat voor iedere zaak één IND-medewerker zaaksverantwoordelijk wordt

gemaakt. De zaaksverantwoordelijkheid was echter geen maatregel van PIVA, maar is wel ongeveer gelijktijdig ingevoerd.

Bijna alle asielzoekers krijgen in de AA een nader gehoor en in de VA wordt in principe niet nog eens nader gehoord. De advocatuur heeft kritiek op de gespitstheid van de IND op tegenstrijdigheden en op de wijze waarop tijdens het gehoor wordt omgegaan met kwetsbare asielzoekers, vooral met personen van wie niet kan worden verwacht dat zij direct hun volledige relaas kunnen vertellen. Deze punten vinden zij extra bezwaarlijk vanwege de korte tijd die in de AA beschikbaar is (veel korter dan in de vroegere OC-procedure) voor het indienen van aanvullingen en correcties.

Zowel IND-medewerkers als advocaten wijzen erop dat tijdens de AA vooral wordt gestuurd op tijd. Dat leidt er toe dat complexe zaken in de AA worden afgedaan en dat de IND terughoudend is bij het inschakelen van externe deskundigen. Wij hebben geen cijfers verkregen over de ontwikkeling van het aantal verzoeken om extern onderzoek (medisch, ambtsberichten van BuZa, taalanalyses) door de IND. Veel advocaten vinden dat de IND (hierdoor) te inflexibel reageert op hun verzoeken om doorzending naar de VA, en aan een dergelijk verzoek te hoge eisen stelt. Indien het gaat om een asielzoeker met een trauma of andere psychische problemen, of als er sprake is van te grote schaamte om meteen het hele relaas te vertellen in de AA, is dat voor een advocaat gezien de korte tijdsperiode moeilijk met documenten te onderbouwen. Omdat het beroep na een afwijzing in de AA meestal binnen vier weken na afwijzing al wordt behandeld, lukt het in dergelijke situaties meestal ook niet om aanvullende informatie of bewijsmateriaal wel bij de rechter naar voren te brengen. In de ogen van de advocaten belemmeren de tijdsdruk en inflexibiliteit, veroorzaakt door de nadruk op afdoening in de AA, daarom het bereiken van de doelen van meer zorgvuldigheid en minder vervolgaanvragen.

Rechterlijke toetsing (hoofdstuk 6)

Twee PIVA-maatregelen hadden betrekking op de rechterlijke toetsing van asielbeslissingen. Ten eerste zouden rechtbanken in AA-zaken binnen vier weken na de afwijzing van het asielverzoek uitspraak moeten doen over het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) en het beroep tegen de afwijzende beslissing. Volgens de geïnterviewde rechters lukt dit over het algemeen wel maar gaat het tijdig afdoen van AA-beroepen soms ten koste van de behandeling van andere vreemdelingenzaken en is er grote druk op de zittingen. Problemen die rechters ervaren, hebben betrekking op de ongewisheid van de planning (het komt geregeld voor dat de verweerder het besluit een dag van tevoren intrekt, als de rechter de zaak al heeft voorbereid) en de toenemende complexiteit van in de AA afgewezen zaken die zij op zitting krijgen. Dit was ook vooraf een van de zorgen van de rechters.

De tweede maatregel was de wijziging van artikel 83 Vw 2000, waardoor de mogelijkheden voor ex nunc toetsing in beroep werden verruimd. Uit de interviews bleek dat het nieuwe artikel 83 Vw in AA-zaken nauwelijks een rol speelt omdat beroepen zo snel worden behandeld (er is nog geen nieuw bewijs of beleid). De korte termijnen beperken hier het effect van de ruimere ex nunc toets. In VA-zaken kan het verruimde novumcriterium vaker worden toegepast. De IND neemt echter de consequenties van beleidswijzigingen vaak al hangende het beroep in aanmerking. Daarnaast heeft de ABRvS bepaald dat sommige nieuwe feiten en omstandigheden (waaronder nieuwe asielmotieven, bijvoorbeeld een bekering) niet onder de werking van het nieuwe artikel 83 lid 1 Vw 2000 vallen. Ook dat belemmert de werking van het verruimde novumcriterium.

Opvang en terugkeer (hoofdstuk 7)

Vier maatregelen moesten bijdragen aan een meer 'sluitend' opvang- en terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. De eerste maatregel, het bieden van opvang (gedurende de nieuwe vertrektermijn van vier weken) aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen, werd door nagenoeg alle respondenten die met deze categorie asielzoekers te maken hebben positief beoordeeld. De meesten meenden echter ook dat de termijn van vier weken voor de meeste asielzoekers te kort is om tot terugkeer te besluiten. Aan het eind van de vertrektermijn heeft de rechter in de meeste gevallen wel uitspraak gedaan over het beroep of het verzoek om een vovo. Als dat niet het geval is, kan de advocaat eventueel een spoedvovo aanvragen om een dreigende ontruiming te voorkomen, maar in de praktijk lijkt het ook vaak voor te komen dat de opvang wordt voortgezet totdat de uitspraak van de rechter er is. De respondenten konden niet goed inschatten of deze categorie asielzoekers (van wie het asielverzoek in het aanmeldcentrum wordt afgewezen) nu minder op straat belandt en meer terugkeert dan vroeger.

Ook de tweede maatregel, inhoudend dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn gedurende in beginsel maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst, werd door de meeste respondenten in beginsel positief beoordeeld. Tegelijkertijd waren velen sceptisch over de daadwerkelijke bijdrage van de VBL aan de terugkeer van ex-asielzoekers en meenden respondenten die betrokken zijn bij noodopvang, dat ex-asielzoekers in de VBL te weinig intensief worden begeleid bij het organiseren van hun vertrek. De respondenten van de DT&V benadrukten daarentegen dat de sleutel tot vertrek doorgaans bij de vreemdeling ligt. Aanvankelijk werden vooral gezinnen in de VBL geplaatst, omdat het belang van voorkomen van verblijf in de illegaliteit extra groot is als er kinderen in het spel zijn. Juist bij gezinnen is terugkeer echter soms lastig te realiseren (zo bleek uit de interviews bij terugkeerorganisaties), terwijl anderzijds rechterlijke uitspraken verbieden dat gezinnen met minderjarige kinderen uit de opvang worden gezet. Aanvankelijk liep de duur van het verblijf in de VBL dan ook op. Sinds de komst van de gezinslocaties biedt de VBL vooral onderdak aan alleenstaanden. De duur van het verblijf is nu naar schatting gemiddeld elf tot twaalf weken, maar enkele tientallen ex-asielzoekers met medische problemen verblijven al veel langer in de VBL. De totale bezetting ligt sinds eind 2012 ruim onder de capaciteit. Waarom dat zo is, is niet helemaal duidelijk.

Over de beide andere maatregelen konden we minder informatie verzamelen. De intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden moest de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer bevorderen. De respondenten van de DT&V benadrukten dat de strategische landenbenadering een lange adem vereist. Met een aantal landen zijn vrij snel meetbare resultaten geboekt, maar de 'terugkeerrelatie' met enkele grote herkomstlanden van asielzoekers blijft moeizaam, onder meer omdat Nederland in de relatie met deze landen meer te vragen dan te bieden heeft. De DT&V meet de resultaten van de strategische landenbenadering dan ook niet alleen aan de terugkeercijfers af, maar ook aan de aandacht die het onderwerp terugkeer in de betrekkingen met herkomstlanden krijgt. Gemeten aan dit criterium is er zeker vooruitgang geboekt.

De voorzetting en uitbreiding van terugkeerondersteuningsprogramma's en -projecten moest de vrijwillige terugkeer bevorderen. De respondenten bij terugkeerorganisaties oordeelden positief over de (in 2012 gecreëerde) mogelijkheid om de door de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) geboden financiële steun te combineren met ondersteuning in natura via een ander project. Ze wezen erop dat mede dankzij deze projecten de terugkeer onder bepaalde doelgroepen is toegenomen. Als nadeel van het systeem van projectfinanciering noemden deze respondenten dat het niet mogelijk is om als een project succesvol is en snel 'volloopt', tussentijds een aanvullende aanvraag in te dienen.

Ook werd de looptijd van een jaar erg kort gevonden. De respondenten bij gemeenten oordeelden wat minder positief over de resultaten van terugkeerorganisaties en -projecten. Zij meenden dat die alleen de terugkeer faciliteren van vreemdelingen die zelf al hebben besloten dat ze willen terugkeren. Respondenten bij terugkeerorganisaties benadrukten dat zij pas iets kunnen doen als 'de knop bij de vreemdeling om is'.

Een meer algemene belemmering voor het bereiken van het doel van meer terugkeer is dat de terugkeer(bereidheid) van afgewezen asielzoekers door vele factoren wordt beïnvloed. Naast ontwikkelingen in de herkomstlanden werden in de interviews onder meer ook de inrichting van de gezinslocaties, de discussie over een kinderpardon en de verminderde toepassing van vreemdelingenbewaring genoemd als factoren die de werking van de PIVA-maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden, belemmerden.

8.3 Conclusie

Op basis van het voorgaande kan een conclusie worden getrokken met betrekking tot de hoofdvraag van het onderzoek:

In welke mate zijn de doelen van de herziene asielprocedure bereikt en hoe en in welke mate hebben de verschillende maatregelen bijgedragen aan het resultaat?

Van de vijf doelen is het doel van verkorting van de asielprocedure (tot de beslissing in eerste aanleg) het meest gerealiseerd. Dat is vooral toe te schrijven aan de AA, die anders dan de vroegere AC-procedure (die als versnelde procedure werd beschouwd) als de normale procedure geldt. De verkorting van de procedure is vooral bereikt doordat een groot deel van de asielaanvragen in de AA wordt afgedaan. Daarnaast duurt ook de VA korter dan de vroegere OC-procedure. Een maatregel die daaraan heeft bijgedragen, is dat in beginsel alle asielzoekers nader worden gehoord in de AA. De duur van de asielprocedure tot de beslissing in eerste aanleg is dus duidelijk verkort. Met PIVA werd niet beoogd om ook beroepsprocedures korter te laten duren, maar de doorlooptijden van asielzaken bij de rechtbanken lijken in ieder geval niet langer te zijn geworden.

Het doel van verkorting van de procedure heeft in de uitvoeringspraktijk prioriteit gekregen. Daarnaast waren de omstandigheden (de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure) gedurende de eerste drie jaar na de invoering van de herziene procedure gunstig. Dankzij de verkorting van de asielprocedure krijgt de asielzoeker snel duidelijkheid – dat was een belangrijk achterliggend doel van de herziene procedure – en is ook de duur van de opvang verkort.

Het antwoord op de vraag of het tweede doel, een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum, is bereikt, is minder eenduidig. Op grond van het aantal beslissingen dat in beroep stand houdt, kan worden gesteld dat de asielprocedure in elk geval niet onzorgvuldiger is geworden. De betrokken actoren vinden de AA over het algemeen zorgvuldiger dan de oude 48-uursprocedure. Als maatregelen die daaraan hebben bijgedragen, noemen zij de RVT (met name de voorbereiding van de asielzoeker op de procedure), de ruimere termijnen in de AA (in vergelijking met de 48-uursprocedure) en de continuïteit van rechtsbijstand in de AA. Vanuit de advocatuur is er niettemin veel kritiek op de zorgvuldigheid van de AA. Het belangrijkste probleem is volgens advocaten dat er zoveel druk is op het afdoen van zaken in de AA (die weliswaar langer maar niet heel veel langer

duurt dan de vroegere AC-procedure), dat er ook complexe zaken die zich daar eigenlijk niet voor lenen in de AA worden afgedaan. Geconcludeerd kan worden dat er brede consensus is dat de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen biedt dan de oude 48-uursprocedure, maar dat de algemene toepassing van de AA op alle asielverzoeken in ieder geval volgens advocaten in een deel van de gevallen ten koste gaat van het doel van een grotere zorgvuldigheid.

Het derde doel van de herziene procedure, terugdringing van het aantal vervolgaanvragen, is niet gerealiseerd. De snelle duidelijkheid blijkt, indien het asielverzoek wordt afgewezen, lang niet altijd van blijvende aard te zijn: het aantal vervolgaanvragen is niet afgenomen, het blijkt niet altijd mogelijk om tweede en volgende asielaanvragen in een extra korte procedure af te wijzen en vervolgaanvragen op reguliere (met name medische) gronden kunnen lang aanslepen. De PIVA-maatregelen die ongefundeerde vervolgaanvragen hadden moeten ontmoedigen (een extra korte procedure, zonder RVT en eerste gehoor) of die de noodzaak voor vervolgaanvragen hadden moeten verminderen (het parallel meetoetsen van onder meer medische omstandigheden en de verruimde ex nunc toets in beroep), lijken niet heel effectief te zijn geweest. Dat is deels toe te schrijven aan factoren die los stonden van PIVA, zoals jurisprudentie en, bij medische gronden, het feit dat gezondheidstoestanden veranderlijk zijn (waardoor ook na een eventuele parallelle toetsing er toch redenen kunnen zijn om een vervolgaanvraag in te dienen). Maar ook het hoge AA-afdoeningspercentage lijkt het terugdringen van vervolgaanvragen te hebben bemoeilijkt. De AA is over het algemeen te kort voor een parallelle toetsing aan reguliere gronden. Ook is de AA vaak te kort voor het verzamelen van bewijzen en door de korte termijn waarbinnen beroepen tegen AA-afwijzingen door de rechtbanken worden behandeld, zet ook de verruimde ex nunc toets in die situatie niet altijd zoden aan de dijk.

Geconcludeerd kan worden dat niet alleen snelheid en grotere zorgvuldigheid, maar ook snelheid en minder vervolgaanvragen moeilijk tegelijkertijd kunnen worden bereikt. Het onderzoek bevestigt daarmee die zorgen vooraf. Een andere factor in het aantal vervolgaanvragen is de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Als de definitieve afwijzing van een asielverzoek doorgaans snel zou worden gevolgd door het vertrek uit Nederland van de betrokken asielzoeker, zou het aantal vervolgaanvragen minder hoog zijn.

Bewerkstelligen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, was het vierde doel van de herziene procedure. Dit doel is in beperkte mate gerealiseerd, het aantal aantoonbare vertrekken nam in de eerste twee jaar van de herziene procedure toe, maar het realiseren van de terugkeer van afgewezen asielzoekers blijft volgens alle betrokkenen een zeer weerbarstig onderdeel van het asielbeleid. Het aantal asielzoekers dat aantoonbaar uit Nederland vertrekt, blijft lager dan het aantal dat zonder toezicht (met onbekende bestemming) vertrekt; het blijft ook lager dan het aantal dat (voorlopig) alsnog in Nederland mag blijven wegens een nieuw vertrekmoratorium of categoriaal beschermingsbeleid of het indienen van een vervolgaanvraag of omdat alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend. Van de maatregelen die op dit doel gericht waren, lijken de programma's en projecten voor vrijwillige terugkeer het meest effectief te zijn geweest. Ook de VBL heeft wel enig effect gehad. De bijdrage van de andere maatregelen aan de toename van het aantal aantoonbare vertrekken is niet goed te kwantificeren, wat niet wil zeggen dat ze geen effect hebben gehad. Het onderzoek bevestigt wat ook uit eerder onderzoek al bleek, namelijk dat het terugkeerbeleid slechts een van de factoren – en zeker niet de meest bepalende – in de terugkeer van afgewezen asielzoekers is.

Ook het vijfde doel, voorkomen dat asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen op straat belanden, is tot op zekere hoogte bereikt, maar dat is slechts ten dele aan PIVA-maatregelen (de VBL en de opvang gedurende de vertrektermijn voor in de AA afgewezen asielzoekers) toe te schrijven. Voor zover de behoefte aan noodopvang is verminderd, lijkt dat vooral ook aan de komst van de gezinslocaties te danken. Ook de relatief lage instroom in de asielprocedure in de jaren 2010-2012 en het relatief hoge inwilligingspercentage in 2013 kunnen een aandeel hebben gehad.

Tot slot

Voorafgaand aan de invoering van de herziene procedure was er discussie over de bestempeling van de AA tot 'normale' procedure. Verschillende actoren vreesden dat de toepassing van de AA op alle asielverzoeken, inclusief de meer complexe verzoeken waarvoor tot dan toe de langere termijnen van de OC-procedure golden, ten koste zou gaan van de zorgvuldigheid van de afdoening van deze meer complexe verzoeken. Volgens de beleidsmakers was deze vrees ongegrond omdat asielverzoeken die niet op zorgvuldige wijze in de AA zouden kunnen worden afgedaan, zouden worden doorgezonden naar de VA. In het onderzoek bleken met name de rechtshulp en de IND nog steeds van mening te verschillen over de vraag wat de bestempeling van de AA tot 'normale' procedure voor de zorgvuldigheid betekent. Binnen het beschikbare tijdsbestek was het niet mogelijk om – zoals eerder wel gebeurde ten behoeve van de evaluatie van de Vw 2000 – dossiers van asielaanvragen te analyseren.²³² Om preciezere uitspraken te kunnen doen over de vraag naar de zorgvuldigheid van de asielprocedure zou dat wel wenselijk zijn. In zo'n onderzoek zouden dossiers van meer en minder complexe zaken en van AA-, VA- en vroegere AC- en OC-beslissingen moeten worden vergeleken. Nader onderzoek is ook wenselijk naar de vraag in welke gevallen en hoe vaak externe expertise wordt ingeschakeld, naar het functioneren van de BMA en MediFirst en naar de redenen waarom vervolgaanvragen worden ingediend.²³³

Een andere vraag waarover vooraf discussie bestond, was of de planning van de RVT en de AA houdbaar zou blijken bij een plotseling hoge instroom. De bereidheid om in extra buffercapaciteit te investeren was beperkt. Pas tegen het eind van de looptijd van het onderzoek²³⁴ kwam wat dit betreft de echte vuurproef voor de herziene procedure doordat de instroom sterk toenam. Het onderzoek kwam dus net te vroeg om hierover uitspraken te kunnen doen. Wel was bij het afsluiten van het onderzoek duidelijk dat de IND alle zeilen moest bijzetten (wat onder meer inhield dat uitzendkrachten werden ingezet) om de wachttijd in de RVT binnen de perken te houden.²³⁵ Een groot deel van de asielzoekers die voor de verhoogde instroom zorgden (Syriërs en, in april-mei 2014, Eritreërs), kwam voor snelle inwilliging in aanmerking. Dat hielp waarschijnlijk om de wachttijden in de RVT beheersbaar te houden. Daar stond tegenover dat een gebrek aan tolken de wachttijd voor met name Eritreërs deed oplopen. Daarnaast steeg door het hoge aantal inwilligingen het aantal statushouders dat in de opvang wachtte op een woning in een gemeente. Het COA had al snel geen reserveca-

²³² Zie Kromhout e.a. 2006. Deze onderzoekers bestudeerden en vergeleken enkele honderden IND-dossiers van Vw 2000-zaken (AC- en normale (OC-)procedure) en Vw 1994-zaken (AC- en normale procedure). Dat leidde onder meer tot de conclusie dat in de OC-procedure meer uitgebreid op de door de asielzoeker ingediende zienswijze reageert dan in de AC-procedure en dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzing dus groter is in de OC-procedure dan in de AC-procedure.

²³³ Naar de redenen voor het indienen van vervolgaanvragen verrichtte INDIAC al onderzoek. De resultaten van dat onderzoek waren bij het afsluiten van het manuscript van dit onderzoekverslag nog niet openbaar.

²³⁴ De materiaalverzameling werd in juni 2014 afgesloten.

²³⁵ *Kamerstukken II 2013/14 19637, 1890*; zie ook *Kamerstukken II 2013/14, 19637, 1817, 1820, 1887*.

paciteit meer en moest eerder gesloten locaties heropenen, nieuwe locaties openen, bestaande locaties uitbreiden en zelfs tijdelijk sporthallen in gebruik nemen. Het verdient aanbeveling om over een half jaar nog eens te bezien hoe de 'asielketen' de sterk verhoogde instroom heeft verwerkt en hoe de herziene procedure daarbij heeft gewerkt (waarbij rekening moet worden gehouden met de wijzigingen van PST).

Overigens zou bij een betere inrichting van de RVT, met meer privacy, betere verblijfsomstandigheden en meer toegang tot voorzieningen, er minder op tegen zijn om de RVT wat langer te laten duren bij een plotselinge hoge instroom of als dat in het belang is van de cliënt of nodig om de AA te kunnen toepassen. Nu is een langer verblijf vooral problematisch voor de asielzoeker omdat de RVT daarop niet op is ingericht.

De PIVA-maatregelen grepen voornamelijk in op de 'voorkant' van de asielprocedure. Het idee was dat zo de mogelijkheid van een zorgvuldige beslissing op basis van volledige informatie in het aanmeldcentrum zou worden vergroot en daarmee de kans op doorverwijzing naar de VA of indiening van een vervolgaanvraag verkleind. Het aantal vervolganvragen is niet kleiner geworden. Het aantal aanvragen dat naar de VA wordt doorgezonden is duidelijk wel verkleind, maar vooral de rechtshulp vraagt zich af of dit niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de behandeling van sommige complexe zaken. Er kan wellicht (nog) meer worden ingezet op snellere besluitvorming in de VA met name in die gevallen waarin niet hoeft te worden gewacht op een deskundigenonderzoek. Als de VA in bepaalde zaken die zich daarvoor lenen, kan worden versneld, hoeft doorzending naar de VA niet te betekenen dat de behandeling van het asielverzoek maanden wordt vertraagd. Dit zal mogelijk ook het aantal vervolganvragen verminderen. Het betekent voorts dat het minder zwaarlijk is voor de IND om sensitiever te zijn voor signalen van advocaten, VluchtelingenWerk of Nidos die erop duiden dat de AA voor een cliënt wellicht te snel gaat. De grote tegenstelling tussen de asielprocedure van acht dagen en zes maanden kan op die manier worden verkleind.

Een laatste opmerking betreft de opvang van asielzoekers van wie het asielverzoek in de AA is afgewezen en die in afwachting zijn van de beslissing op hun beroep of verzoek om voorlopige voorziening. Het aflopen van de vertrektermijn betekent nu tevens het einde van de opvang. Er kunnen echter ook zonder deze koppeling aan de vertrektermijn afspraken worden gemaakt met de rechterlijke macht over een snelle behandeling van procedures tegen beslissingen die in de AA zijn genomen. Dat voorkomt extra procedures, vervolganvragen, noodzaak tot overleg en stress in verband met dreigende beëindiging van de opvangvoorzieningen. Bovendien zou het Nederlandse beleid door het loslaten van de harde termijn van vier weken meer in overeenstemming worden gebracht met de Opvangrichtlijn. Artikel 3 lid 1 jo artikel 2 sub c van de Opvangrichtlijn biedt immers recht op opvang voor asielzoekers die hun definitieve beslissing nog mogen afwachten in de lidstaat. Een andere optie die nog veel meer procedurewinst zou opleveren, is om ook aan een beroep tegen een afwijzing in de AA automatisch schorsende werking te verlenen. Dit zou tevens in lijn zijn met artikel 46 lid 5 van de herziene Procedurerichtlijn.

Literatuur

ACVZ-advies Expertise getoetst 2012

Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure, Den Haag: ACVZ 2012.

ACVZ-advies Secuur en snel 2007

Secuur en snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure, Den Haag: ACVZ 2007.

ACVZ-advies Sporen uit het verleden 2014

Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen, Den Haag: ACVZ 2013.

ACVZ-advies Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? 2013

Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen, Den Haag: ACVZ 2013.

ACVZ-advies Vw 2000 en Vb 2000 in verband met aanpassen asielprocedure 2009

Advies inzake de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, Den Haag: ACVZ 2009.

ACVZ-advies wetsvoorstel Schouw 2014

Advies voorstel van wet van het lid Schouw tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken (30 830), Den Haag: ACVZ 2014.

Van Bennekom & Van der Winden 2011

W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Nijmegen: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Bloemen & Keunen, AM&R 2013, p. 454-460

E.J.J.M. Bloemen & A.M. Keunen, 'Ik heb alle bewijzen op mijn lichaam', *A&MR* 2013, nr. 9, p. 454-460.

Bloemen & Trompetter, PHAXX 2011

E. Bloemen & T. Trompetter, 'Het medisch advies in de asielprocedure. Ervaringen, feiten en cijfers', *PHAXX* 2011, nr. 4, p. 8-10.

Bloemen & Zwaan, *A&MR* 2011, p. 398-406

E.J.J.M. Bloemen & K.M. Zwaan, "'Medisch beperkt" in asiel. Medische en psychische problemen in de asielprocedure en de mogelijkheden van werkinstructie 2010/13', *A&MR* 2011, p. 398-406.

Booij, JNVR 2011/6

H. Booij, 'De herziene asielprocedure sinds 1 juli 2010: korte beschrijving en enkele eerste ervaringen vanuit het perspectief van de rechtsbijstand', *JNVR* 2011/6, nr. 1, p. 34-41.

Bothof, A&MR 2012, p. 54-56

M. Bothof, 'Moet bij een herhaald asielverzoek een medisch advies worden aangeboden?', *A&MR* 2012, nr. 1, p. 54-56.

Bruin, A&MR 2014, p. 181

R. Bruin, 'Kroniek toelatingsgronden asiel', *A&MR* 2014, nr. 3, p. 181.

Butter, Laemers & Terlouw 2014

T.T. Butter, M.T.A.B. Laemers & A.B. Terlouw, *Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: een pilotonderzoek*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2014.

Commissie-Scheltema 2006

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, 'Advies', in: *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 1-27.

Doornbos, Koers & Wijngaard 2012

N. Doornbos, F. Koers & Th. Wijngaard (herzien en bewerkt door P.-J. van Kuppenveld & J. Wedemeijer), *Best practice guide asiel. Bij de hand in asielzaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

EAUT Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid 2008

Ex ante uitvoeringstoets Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid, bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 29344, 68.

EAUT Stroomlijning toelatingsprocedures 2011

Ex ante uitvoeringstoets Stroomlijning toelatingsprocedures, bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 19637, 1532.

Eindevaluatie Pilot 'Buitenlandse daklozen' 2013

Eindevaluatie Pilot 'Buitenlandse daklozen', Utrecht: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Utrecht 2013.

Frouws & Grimmus 2012

B. Frouws & T. Grimmus, *Migratie en ontwikkeling. Beleidsevaluatie van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008. Eindrapport*, Zoetermeer: Panteia 2012.

Geertsema & Groenewegen, A&MR 2011, p. 459-467

K.E. Geertsema & T.C. Groenewegen, 'De bestuurlijke lus in het vreemdelingenrecht', *A&MR* 2011, nr. 10, p. 459 – 467.

Groenewegen, A&MR 2010, p. 542-545

F.T. Groenewegen, 'Kroniek: procesrecht', *A&MR*, 2010, nr. 10, 542-545.

Grund e.a. 2011

J.-P.C. Grund, J.J. Brekxema, R. Braam & D. de Bruin, *Experiment Perspectief aanpak voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Analyse van de resultaten*, Utrecht: CVO 2011.

Grütters 2009

C. Grütters, *De praktijk van de pardonregeling. De uitvoering op gemeentelijk niveau van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.

Helmerk, A&MR 2012, p. 291-303

H.E. Helmerk, 'De omvang van de ex nunc toets in de Nederlandse asielprocedure', *A&MR* 2012, nr. 5/6, p. 291-303.

IND 2009

IND, De IND Belicht. Jaarresultaten 2008, Rijswijk: IND 2009.

IND 2013

IND, *De IND Belicht. Jaarresultaten 2012*, Rijswijk: IND 2013

IND 2014

IND, *De IND in 2013*, Rijswijk: IND 2014.

IOM 2013

IOM, *Annual Report 2012*, Den Haag: IOM 2013.

Janssen, JNVR 2013/27

J. Janssen, 'De rechterlijke beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening in het vreemdelingenrecht', *JNVR 2013/27*, nr. 3.

Kromhout e.a. 2006

M.H.C. Kromhout e.a., 'Zorgvuldigheid van asielbeslissingen – Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet', in: *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure – deel 2*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 7-251.

Lamers, AM&R 2013, p. 358-360

G.W.T. Lamers, 'In welke gevallen kunnen nieuwe ontwikkelingen een rol spelen in het hoger beroep tegen de afwijzing van een asielaanvraag?', *A&MR 2013*, nr. 7, p. 358-360.

Leerkes e.a. 2014

A.S. Leerkes e.a., *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers (Cahier 2014-3)*, Den Haag: WODC 2014.

MAPP 2009

MAPP, *Goed gehoord. Drie jaar Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen*, Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen 2009.

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid van vreemdelingen*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014.

Rapport Commissie-Klazinga 2007

Arts en Vreemdeling. Rapport van de Commissie Medische zorg aan (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen, Utrecht: KNMG, LHV, NVvP, Orde van Medisch Specialisten, Pharos 2007.

Reurs & Oosterholt, JNVR 2011/25

M. Reurs & G. Oosterholt, 'De asielprocedure onder de Vw 2000', *JNVR 2011/25*, nr. 3.

Seinstra, JNVR 2012/33

V. Seinstra, 'Stroomlijning Toelatingsprocedures. Het voorkomen van onnodig stapelen van procedures', *JNVR 2012/33*, nr. 4.

Smulders 2014

S. Smulders, 'Het "ne bis in idem" beoordelingskader bij herhaalde asielaanvragen', *Stijnskijkopasielrecht* 22 april 2014, stijnskijkopasielrecht.wordpress.com (blog).

Spijkerboer & Jansen, A&MR 2012, p. 456-463

T.P. Spijkerboer & S. Jansen, 'Homoseksuele en transgender asielzoekers, laat uit de kast komen en geloofwaardigheid. Say it loud – en vlug een beetje', *A&MR* 2012, nr. 9, p. 456-463.

UNHCR & VWN 2013

UNHCR & VWN, 'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'. Gesloten Verlengde Asielprocedure 2010-2012, Amsterdam: UNHCR/VluchtelingenWerk Nederland 2013.

Visser, JNVR 2011/5

R.A. Visser, 'Ervaringen met de Algemene Asielprocedure', *JNVR* 2011/5, nr. 1, p. 30-33.

VWN 2011

VWN, *Herziene asielprocedure een verbetering? Asielbarometer*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2011.

Wedemeijer, A&MR 2010, p. 398-407

J. Wedemeijer, 'De nieuwe asielprocedure', *A&MR* 2010, nr. 8, p. 398-407.

Wijkhuijs 2007

L.J.J. Wijkhuijs, *Administrative response to court decisions. The impact of court decisions on the asylum procedure in the Netherlands*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Wijkhuis e.a. 2011

L.L.J. Wijkhuis e.a., Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (Cahier 2011-10), Den Haag: WODC 2011.

Van der Winden, JNVR 2010/15

J.H. van der Winden, 'Sneller en beter. Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure aangenomen door Tweede en Eerste Kamer', *JNVR* 2010/15, nr. 2.

Van der Winden, JNVR 2010/25

J.H. van der Winden, 'Van uren naar dagen. Spoorboekje aangepaste asielprocedure vooral te vinden in gewijzigde Vreemdelingenbesluit 2000', *JNVR* 2010/25, nr. 3.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

prof. dr. R. Torenvlied Universiteit Leiden, Campus Den Haag, Instituut Bestuurskunde

Leden

dr. F.W. Beijaard	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
mr. R.J.A. Bruin	UNHCR
mr. L. Reesink	VluchtelingenWerk Nederland
dr. J. Schalk	Universiteit Leiden, Campus Den Haag, Instituut Bestuurskunde
R.F. van Schijndel	Ministerie van Veiligheid en Justitie, directoraat-generaal Vreemdelingenzaken
mr. E. Sluiter	Raad voor Rechtsbijstand
drs. J. Uitterhoeve	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Bijlage 2 Organisaties waar interviews zijn gehouden

Deelonderzoek 1

Voor dit deelonderzoek zijn acht interviews gehouden, met in totaal elf personen, voornamelijk werkzaam bij ketenorganisaties, die betrokken waren bij de beleidsvoorbereiding of de implementatie.

<i>Organisatie (afdeling/locatie of functie respondent)</i>	<i>Aantal respondenten</i>
Ministerie van Veiligheid en Justitie	
Directie Migratiebeleid	3
(toenmalig) programmamanager PIVA	1
IND	
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies	2
COA	
(toenmalig) projectmanager PIVA	1
DT&V	1
Raad voor Rechtsbijstand	1
Vluchtelingenwerk	1
Pharos	1

Deelonderzoek 3

Voor dit deelonderzoek zijn 36 interviews gehouden, met in totaal 47 personen.

<i>Organisatie (afdeling/locatie of functie respondent)</i>	<i>Aantal respondenten</i>
IND	
AC Ter Apel	2
AC Schiphol	1
AC Zevenaar	1
directie Procesvertegenwoordiging	1
directie Strategisch uitvoeringsadvies	1
(toenmalig) projectleider PIVA	1
MediFirst	
manager	1
COA	
Unit Plaatsing	2
DT&V	
VBL Ter Apel	2
afdeling Strategisch Relatiebeheer	2
Vreemdelingenpolitie	1

Raad voor Rechtsbijstand	
AC Den Bosch	1
AC Schiphol	2
VluchtelingenWerk	
AC Ter Apel	1
AC Schiphol	1
AC Zevenaar	1
Landelijk bureau	1
POL Ter Apel	1
POL Wageningen	1
Nidos	
juridische afdeling	2
regiomanager	1
Gemeenten	
Amsterdam	1
Utrecht	2
Organisaties die noodhulp aan afgewezen asielzoekers bieden	
INLIA/LOGO	1
lokale organisaties	2
IOM	2
Maatwerk bij Terugkeer	1
Asieladvocaten	6
Rechtbanken	
rechtbank Gelderland	1
rechtbank Oost-Brabant	3
rechtbank Noord-Holland	1

Bijlage 3 Enquête onder asieladvocaten

De enquête is in april 2014 uitgezet onder 347 asieladvocaten die tijdens de eerste helft van 2014 deelnamen aan de AC-roosters; 84 van hen hebben de enquête volledig ingevuld. Deze bijlage bevat de enquêtevragen en de resultaten van de gesloten vragen (rechte tellingen) en de vraag over de tijd die advocaten aan de verschillende procedurestappen besteden (centrummaten).

1 Hoe beoordeelt u de huidige achtdaagse AA-procedure t.o.v. de oude 48-uursprocedure in het AC?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
als een verbetering	46	54,8	62,2	54,8
neutraal	16	19,0	21,6	73,8
als een verslechtering tot nu toe	12	14,3	16,2	88,1
weet niet/ geen antwoord	10	11,9		100,0
Totaal	84			

1.1 Kunt u aangeven wat de belangrijkste reden voor uw antwoord is?

2 Wat ervaart u als het grootste probleem in de verlening van bijstand aan asielzoekers in de huidige AA-procedure?

3 Wat ervaart u als de belangrijkste verbetering in de verlening van de bijstand aan asielzoekers in de huidige AA-procedure?

Tijdsbesteding, termijnen en vergoedingen

4 Hoeveel zaken krijgt/neemt u gebruikelijk in een setje?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
1	1	1,2	1,2	1,2
2	36	42,9	42,9	44,0
3	47	56,0	56,0	100,0
Totaal	84			

5 Hoe beoordeelt u de periode tussen uw eerste contact met de asielzoeker en de start van de AA-procedure? (Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
lang genoeg voor de voorbereiding (bijv. om bewijsstukken in het herkomstland op te vragen)	31	36,9	36,9	36,9
te kort voor de voorbereiding	34	40,5	40,5	77,4
te lang voor de asielzoeker	7	8,3	8,3	85,7
anders, namelijk:	24	28,6	28,6	114,3
Totaal	84			

6 Hoe beoordeelt u de beschikbare termijnen van de AA-procedure:

6.1 Voorbereiding nader gehoor

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ruim genoeg	58	69,0	69,0	69,0
te krap	26	31,0	31,0	100,0
Totaal	84			

6.2 Nabespreken nader gehoor en indienen correcties en aanvullingen

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ruim genoeg	38	45,2	46,3	45,2
te krap	44	52,4	53,7	97,6
weet niet/ geen antwoord	2	2,4		100,0
Totaal	84			

6.3 Indienen zienswijze

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ruim genoeg	13	15,5	16,0	15,5
te krap	68	81,0	84,0	96,4
weet niet/ geen antwoord	3	3,6		100,0
Totaal	84			

6.4 Instellen beroep

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ruim genoeg	58	69,0	70,7	69,0
te krap	24	28,6	29,3	97,6
weet niet/ geen antwoord	2	2,4		100,0
Totaal	84			

7 Hoeveel tijd besteedt u aan een eerste asielprocedure van één persoon²³⁶:

7.1 Voorbereiding/leeswerk/studie

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	57	29	88
Mediaan	60	30	85
Modus	60	30	120

²³⁶ Bij deze enquêtevraag waren geen antwoordcategorieën gegeven; daarom zijn hier in plaats van aantallen en percentages de centrummaten berekend. In de enquête is gevraagd hoeveel tijd de respondent per onderdeel besteedt (vraag 7.1 tot en met 7.9). Niet gevraagd is hoeveel de respondent in totaal aan een asielprocedure besteedt. Als de antwoorden op de vragen 7.2 (voorbereiding eerste gehoor) tot en met 7.6 (bespreking beschikking) per respondent bij elkaar worden opgeteld en de totalen van alle respondenten vervolgens worden gemiddeld, dan besteedden de respondenten minimaal bijna zes uur en gemiddeld ruim veertien en een half uur aan een eerste asielprocedure, vanaf het voorbereidingsgesprek tot en met de nabespreking van de beschikking.

7.2 Voorbereiding eerste gehoor

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	73	52	95
Mediaan	90	60	115
Modus	90	60	120

7.3 Bespreking eerste gehoor, voorbereiding nader gehoor (dag 2)

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	107	73	155
Mediaan	120	60	150
Modus	120	60	180

7.4 Nabespreking nader gehoor, indienen aanvullingen en correcties (dag 4)

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	136	92	190
Mediaan	120	90	180
Modus	120	90	180

7.5 Reactie op voornemen/schrijven zienswijze (dag 6)

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	166	106	241
Mediaan	180	100	240
Modus	180	120	240

7.6 Bespreking beschikking

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	45	28	62
Mediaan	45	30	60
Modus	60	30	60

7.7 Instellen beroep en aanvoeren beroepsgronden

	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	196	120	285
Mediaan	180	120	285
Modus	180	120	300

7.8 Reistijd

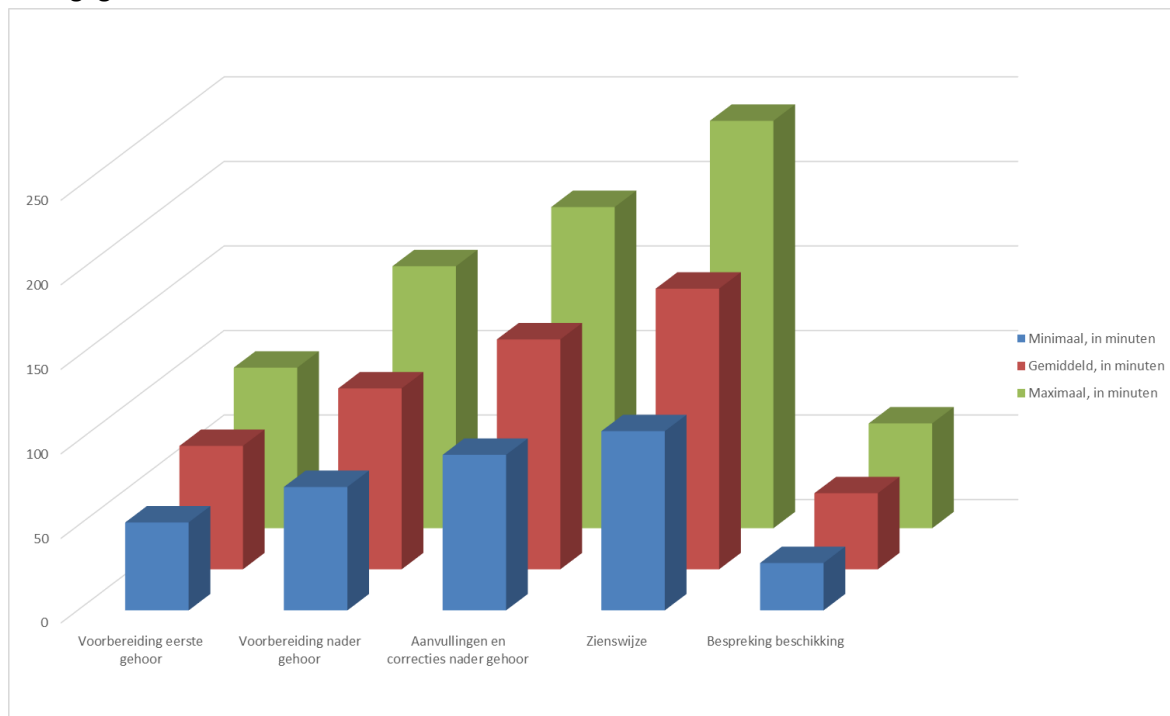
	Gemiddeld, in minuten (N=84)	Minimaal, in minuten (N=84)	Maximaal, in minuten (N=84)
Gemiddelde	238	165	293
Mediaan	170	120	190
Modus	120	0	*

*Geen modus, meerdere meest gegeven antwoorden

7.9 Overig te weten:

	Gemiddeld, in minuten (N=42)	Minimaal, in minuten (N=41)	Maximaal, in minuten (N=41)
Gemiddelde	80	48	138
Mediaan	60	30	100
Modus	60	60	120

In onderstaande grafiek worden de antwoorden op vraag 7.2 tot en met 7.6 (gemiddelden) grafisch weergegeven.



8 In de huidige AA-procedure zijn er meer contactmomenten dan in de oude 48-uursprocedure. Daarom zijn de forfaitaire vergoedingen (punten) verhoogd. Dekt het aantal punten de tijd die u besteedt aan AA-zaken (eerste asielprocedures)?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
meestal wel	18	21,4	21,7	21,4
soms wel, soms niet	35	41,7	42,2	63,1
meestal niet	30	35,7	36,1	98,8
weet niet/ geen antwoord	1	1,2		100,0
Totaal	84			

9 Wat is volgens u het vaakst een reden voor doorzending naar de VA-procedure:

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
omdat nader onderzoek nodig is	60	71,4	71,4	71,4
omdat nader gehoor in AC niet mogelijk is op medisch advies	1	1,2	1,2	72,6
om logistieke redenen	11	13,1	13,1	85,7
om een andere reden, namelijk:	12	14,3	14,3	100,0
Totaal	84			

10 Duurt de huidige VA-procedure daadwerkelijk korter dan de oude OC-procedure?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja	35	41,7	64,8	41,7
nee	19	22,6	35,2	64,3
weet niet/ geen antwoord	30	35,7		100,0
Totaal	84			

10.1 Zo nee, welke factoren leiden tot vertraging?

11 Asielzoekers die in de AA-procedure worden afgewezen houden recht op opvang gedurende de vertrektermijn van vier weken. Maakt u weleens mee dat de rechter niet binnen deze termijn over het verzoek om een vovo beslist?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) nooit	39	46,4	48,8	46,4
sporadisch	27	32,1	33,8	78,6
geregeld	14	16,7	17,5	95,2
weet niet/ geen antwoord	4	4,8		100,0
Totaal	84			

12 Maakt u wel eens mee dat een asielzoeker uit de opvang wordt gezet omdat de rechter niet binnen de vertrektermijn over het verzoek om een vovo heeft beslist?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
niet van toepassing, rechter beslist altijd binnen vier weken	28	33,3		33,3
nee, opvang wordt dan toch voortgezet	23	27,4	41,1	60,7
ja, opvang wordt dan beëindigd	18	21,4	32,1	82,1
anders, namelijk:	15	17,9	26,8	100,0
Totaal	84			

Contact met de asielzoeker

13 Hoe beoordeelt u de mogelijkheden tot het opbouwen van een vertrouwensband met de asielzoeker in vergelijking met die van vóór de invoering van PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	48	57,1	73,8	57,1
ongewijzigd	11	13,1	16,9	70,2
verslechterd	6	7,1	9,2	77,4
weet niet/ geen antwoord	19	22,6		100,0
Totaal	84			

13.1 Kunt u aangeven wat de belangrijkste reden voor uw antwoord is?

14 Lukt het om tijdens de AA-procedure continuïteit van de rechtsbijstandverlening aan de asielzoeker te bieden?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) altijd	46	54,8	55,4	54,8
meestal wel	34	40,5	41,0	95,2
soms wel, soms niet	2	2,4	2,4	97,6
meestal niet	1	1,2	1,2	98,8
weet niet/ geen antwoord	1	1,2		100,0
Totaal	84			

15 Ondervindt u problemen bij het contact met de asielzoeker?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja	35	41,7	43,2	41,7
nee	46	54,8	56,8	96,4
weet niet/ geen antwoord	3	3,6		100,0
Totaal	84			

15.1 Zo ja welke?

16 Hoe vaak verzoekt u om de start van de AA-procedure uit te stellen of een asielzoeker naar de VA-procedure door te verwijzen i.v.m. leeftijd, traumata of andere psychologische/medische problemen?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) nooit	8	9,5	10,0	9,5
sporadisch	48	57,1	60,0	66,7
geregeld	24	28,6	30,0	95,2
weet niet/ geen antwoord	4	4,8		100,0
Totaal	84			

17 Indien sporadisch of geregeld: hoe vaak willigt de IND dit verzoek in?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) altijd	2	2,8	2,8	2,8
meestal wel	13	18,1	18,1	20,8
soms wel, soms niet	39	54,2	54,2	75,0
meestal niet	18	25,0	25,0	100,0
Totaal	72			

Kwaliteit /zorgvuldigheid

18 Beschouwt u het medisch advies van MediFirst in de RVT als een verbetering van de procedure?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja	7	8,3	8,8	8,3
enigszins	34	40,5	42,5	48,8
nee	39	46,4	48,8	95,2
weet niet/ geen antwoord	4	4,8		100,0
Totaal	84			

18.1 Kunt u aangeven wat de belangrijkste reden voor uw antwoord is?

19 Houdt de IND tijdens de AA-procedure voldoende rekening met het advies van MediFirst?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) altijd	6	7,1	7,4	7,1
meestal wel	32	38,1	39,5	45,2
soms wel, soms niet	34	40,5	42,0	85,7
meestal niet	9	10,7	11,1	96,4
weet niet/ geen antwoord	3	3,6		100,0
Totaal	84			

20 Hoe beoordeelt u de wijze waarop wordt omgegaan met kwetsbare groepen in vergelijking met voor de invoering van PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	13	15,5	20,3	15,5
ongewijzigd	44	52,4	68,8	67,9
verslechterd	7	8,3	10,9	76,2
weet niet/ geen antwoord	20	23,8		100,0
Totaal	84			

20.1 Kunt u aangeven wat de belangrijkste reden voor uw antwoord is?

21 Hoe beoordeelt u de kwaliteit van (de verslagen van) de nadere gehoren in vergelijking met die van voor PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	11	13,1	15,9	13,1
ongewijzigd	54	64,3	78,3	77,4
verslechterd	4	4,8	5,8	82,1
weet niet/ geen antwoord	15	17,9		100,0
Totaal	84			

22 Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de voornemens in vergelijking met die van voor PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	10	11,9	14,1	11,9
ongewijzigd	50	59,5	70,4	71,4
verslechterd	11	13,1	15,5	84,5
weet niet/ geen antwoord	13	15,5		100,0
Totaal	84			

23 Hoe beoordeelt u de wijze waarop de IND met uw zienswijze omgaat in vergelijking met voor de invoering van PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	4	4,8	5,7	4,8
ongewijzigd	52	61,9	74,3	66,7
verslechterd	14	16,7	20,0	83,3
weet niet/ geen antwoord	14	16,7		100,0
Totaal	84			

24 Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de beschikkingen in vergelijking met die van voor PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
verbeterd	4	4,8	5,6	4,8
ongewijzigd	53	63,1	74,6	67,9
verslechterd	14	16,7	19,7	83,3
weet niet/ geen antwoord	13	15,5		100,0
Totaal	84			

25 Ziet u verschil in kwaliteit tussen de beschikkingen in de AA-procedure en de VA-procedure?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja, de kwaliteit van VA-beschikkingen is hoger	39	46,4	49,4	46,4
ja, de kwaliteit van AA-beschikkingen is hoger	2	2,4	2,5	48,8
nee, geen verschil in kwaliteit	38	45,2	48,1	94,0
weet niet/ geen antwoord	5	6,0		100,0
Totaal	84			

26 Hoe beoordeelt u de complexiteit van de zaken die in de AA-procedure worden afgedaan ten opzichte van de zaken die vroeger in de 48-uursprocedure werden afgedaan?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
er worden nu meer complexe zaken in het AC afgedaan; dat kan op zorgvuldige wijze	3	3,6	4,6	3,6
er worden nu meer complexe zaken in het AC afgedaan; dat gaat ten koste van de zorgvuldigheid	56	66,7	86,2	70,2
er is geen verschil in complexiteit	6	7,1	9,2	77,4
weet niet/ geen antwoord	19	22,6		100,0
Totaal	84			

27 Hoe beoordeelt u uw contact met de IND in vergelijking met dat contact voor de invoering van PIVA?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
er is meer contact, en dit leidt tot betere samenwerking	20	23,8	26,7	23,8
er is meer contact, maar dat levert weinig op	19	22,6	25,3	46,4
ongewijzigd	23	27,4	30,7	73,8
verslechterd	13	15,5	17,3	89,3
weet niet/ geen antwoord	9	10,7		100,0
Totaal	84			

28 Maakt u weleens mee dat een parallelle procedure wordt gevolgd (dat wil zeggen dat de IND tegelijk met de beoordeling van het asielverzoek toetst aan bepaalde reguliere (met name medische) gronden)?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) nooit	33	39,3	42,3	39,3
sporadisch	37	44,0	47,4	83,3
geregeld	8	9,5	10,3	92,9
weet niet/ geen antwoord	6	7,1		100,0
Totaal	84			

29 Heeft u zelf wel eens om een parallelle procedure verzocht?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) nooit	24	28,6	31,2	28,6
sporadisch	44	52,4	57,1	81,0
geregeld	9	10,7	11,7	91,7
weet niet/ geen antwoord	7	8,3		100,0
Totaal	84			

30 Hebt u nog iets toe te voegen over de vraag of de asielprocedure zorgvuldiger is geworden sinds de invoering van PIVA?

Onderzoek/documenten

31 Zijn door de invoering van de RVT en de langere procedure in het AC meer dan voorheen de voor de beoordeling benodigde documenten aanwezig?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja	32	38,1	49,2	38,1
nee	33	39,3	50,8	77,4
weet niet/ geen antwoord	19	22,6		100,0
Totaal	84			

32 Hoe vaak vraagt u om de AA-procedure niet te starten of om doorzending naar de VA-procedure omdat de benodigde documenten nog niet zijn gearriveerd?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
(vrijwel) nooit	29	34,5	34,9	34,5
sporadisch	37	44,0	44,6	78,6
geregeld	17	20,2	20,5	98,8
weet niet/ geen antwoord	1	1,2		100,0
Totaal	84			

33 Worden die verzoeken gehonoreerd?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
meestal wel	5	6,0	8,5	6,0
soms wel, soms niet	20	23,8	33,9	29,8
meestal niet	34	40,5	57,6	70,2
niet van toepassing	25	29,8		100,0
Totaal	84			

Vervolgaanvragen en ex nunc toetsing

34 Een van de doelen van PIVA was om het aantal vervolgaanvragen (asiel, regulier en art. 64) te verminderen. Heeft u de indruk dat het aantal vervolgaanvragen daadwerkelijk is afgenomen?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
ja	8	9,5	14,8	9,5
nee	46	54,8	85,2	64,3
weet niet/ geen antwoord	30	35,7		100,0
Totaal	84			

35 Wat is meestal de reden om een vervolgaanvraag in te dienen?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
nieuw beleid	8	9,5	9,5	9,5
veranderde situatie in het herkomstland	3	3,6	3,6	13,1
nieuw bewijs	47	56,0	56,0	69,0
gezondheidstoestand asielzoeker	8	9,5	9,5	78,6
anders, namelijk:	18	21,4	21,4	100,0
Totaal	84			

36 Met PIVA zijn er ruimere mogelijkheden gekomen voor een ex nunc toets in beroep. Hoe beoordeelt u de wijze waarop rechters hier gebruik van maken?

	Aantal	Percentage	Val. perc.	Cumul. perc.
soepel	26	31,0	36,6	31,0
restrictief	39	46,4	54,9	77,4
anders, namelijk:	6	7,1	8,5	84,5
weet niet/ geen antwoord	13	15,5		100,0
Totaal	84			

Bijlage 4 Overzicht literatuur en documenten deelonderzoek 1

Parlementaire stukken

Coalitie-akkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van CDA, PvdA en CU van 7 februari 2007, *Kamerstukken II* 2006/07, 30891.

Brief minister en staatssecretaris van 24 juni 2008 over de kabinetsplannen voor een zorgvuldigere en snellere asielprocedure, *Kamerstukken II* 2007/08, 29344, 67.

Ex ante uitvoeringstoets 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid', bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29344, 68.

Brief staatssecretaris van 7 oktober 2009 over de rechtsbijstand en medische problematiek in de verbeterde asielprocedure, *Kamerstukken II* 2009/10, 19637, 1305.

Verslag van een schriftelijk overleg over de rechtsbijstand en medische problematiek in de verbeterde asielprocedure, *Kamerstukken II* 2009/10, 19637, 1320.

Brief minister van 11 juni 2010 over de stand van zaken kort voor de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure, *Kamerstukken II* 2009/10, 19637, 1351.

Brief minister van 17 oktober 2011 over de voornaamste bevindingen in het eerste jaar van de verbeterde asielprocedure, *Kamerstukken II* 2011/12, 19637, 1460.

Parlementaire behandeling Wetsvoorstel wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, *Kamerstukken II* 2008/09 – 2009/10, 31994, 1-32; *Kamerstukken I* 2009/10, 31994, A-G.

Advies Raad voor de Rechtspraak inzake concept wetsvoorstel tot wijziging Vreemdelingenwet 2000 en ontwerp besluit tot wijziging Vreemdelingenbesluit 2000, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Advies UNHCR, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Advies NVvR, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Advies ACVZ, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Advies NOvA, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Reactie van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de NOvA, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Advies Amnesty International, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Brief Amnesty International over voorgestelde wijzigingen Vw 2000, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31994, 3.

Overige documenten en literatuur

ACVZ, *Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*. Den Haag: ACVZ 2007.

ACVZ, *Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier*. Den Haag: ACVZ 2008.

ACVZ, *Advies inzake de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure*, Den Haag: ACVZ 2009.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure. Deel 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure. Deel 2*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Directie Migratiebeleid, PIVA, *Monitor verbeterde asielprocedure*, z.j. (ongepubliceerd).

Spijkerboer, T., *De nieuwe asielprocedure*, 2010 (alleen online gepubliceerd),
<http://www.arsaequi.nl/libri-uitgave/50/Vluchtelingenrecht.html>

VluchtelingenWerk Nederland, brief van 30 september 2008 met kenmerk O.2.2.8348.bh aan de woordvoerders van de Tweede Kamer inzake het asielbeleid betreffende voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de Vw 2000.

VluchtelingenWerk Nederland, brief van 1 december 2008 met kenmerk O.2.2.8442.bh aan de woordvoerders van de Tweede Kamer inzake het asielbeleid betreffende Algemeen Overleg 11 december 2008 inzake Vw 2000.

VluchtelingenWerk Nederland, brief van 24 november 2009 met kenmerk O.3.5.9615.bh aan de woordvoerders van de Tweede Kamer inzake het asielbeleid betreffende Schriftelijk overleg d.d. 26 november 2009 inzake 'Rechtsbijstand en Medische Problematiek' (nr. 19637 - 1305).

VluchtelingenWerk Nederland, *Verslag rondetafelgesprek Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid*, 19 september 2008, Sociëteit De Witte, Den Haag.

Bijlage 5 Overzicht kwantitatieve gegevens deelonderzoek 2

Doelbereiking: kortere duur asielpcedure

Duur procedure tot beslissing in eerste aanleg (in AA of in VA)	Cohortgegevens IND (maandcohorten januari 2008 – december 2013)
percentage aanvragen dat in AA wordt afgedaan	Afgeleid uit cohortgegevens IND over duur procedure
Duur VA in vergelijking met vroegere OC-procedure	Afgeleid uit cohortgegevens IND over duur procedure
Verblijfsduur in de opvang (met name in azc's)	Gegevens van COA

Doelbereiking: grotere zorgvuldigheid procedure in AC

Percentage ongegrondverklaringen van beroepen tegen AA-afwijzingen, in vergelijking met vroegere AC-zaken en met VA-zaken	Gegevens IND over instandhoudingspercentages AA- en VA-beslissingen in 2013; voor eerdere jaren bleken deze percentages niet naar type procedure beschikbaar te zijn.
---	---

Doelbereiking: minder vervolgaanvragen

Aantal (percentage) tweede en volgende asielaanvragen	Gegevens UNHCR
Aantal (percentage) reguliere aanvragen ingediend door ex-asielzoekers, naar grond	Niet beschikbaar

Doelbereiking: minder afgewezen asielzoekers op straat

Aantal beëindigingen van opvangvoorzieningen waarbij geen sprake was van plaatsing in een ander type opvang of aantoonbaar vertrek uit Nederland	Gegevens van DT&V over 'vertrekken zonder toezicht' van afgewezen asielzoekers
Aantal (ex)asielzoekers dat zich voor noodopvang meldt bij gemeenten of ngo's	

Doelbereiking: meer terugkeer afgewezen asielzoekers

Aantal ex-asielzoekers dat aantoonbaar (onder toezicht) uit Nederland is vertrokken of is uitgezet	Gegevens van DT&V
--	-------------------

Evaluatie werking afzonderlijke maatregelen

Aantal (percentage) asielzoekers dat tijdens RVT voorlichting heeft gekregen van VWN	Geen precieze gegevens beschikbaar
Aantal (percentage) asielzoekers dat tijdens RVT is voorbereid door rechtsbijstandverlener	Gegevens van Raad voor Rechtsbijstand
Aantal (percentage) medische adviezen door Medi-First, naar aard advies	Gegevens van IND
Aantal (percentage) asielzaken waarin nader gehoor tijdens AA heeft plaatsgevonden	Niet beschikbaar
Aantal (percentage) asielpcedures waarin continuï-	Niet beschikbaar

teit rechtsbijstand is gerealiseerd	
Aantal (percentage) asielzaken waarin een parallelle procedure is opgestart of waarin op andere gronden dan de asielaanvraag is beslist	Niet beschikbaar
Aantal vovo-verzoeken in AA-zaken die (niet) binnen vertrektermijn zijn afgedaan	Gegevens van ministerie
Aantal asielzoekers van wie de opvang is beëindigd na vertrektermijn terwijl nog niet op beroep of vovo is beslist	Niet beschikbaar
Aantal plaatsingen in VBL, verblijfsduur in VBL en uitstroom uit VBL naar reden of aard uitstroom	Gegevens van DT&V
Aantal ex-asielzoekers dat (aantoonbaar) is vertrokken met programma of project voor vrijwillige terugkeer	Gegevens van IOM over gebruik REAN
Aantal aanvragen van vervangende reisdocumenten door DT&V en de resultaten daarvan	Gegevens van DT&V over aanvragen laissez passers en ontvangen antwoorden