

De versnelling van de vreemdelingen-rechtspraak en de grenzen daaraan

Het vreemdelingenrecht kenmerkt zich door grote pieken en dalen in het volume van het aantal zaken. In het verleden waren het procesrecht en de werkprocessen niet afgestemd op de soms zeer grote toename van het aantal zaken. Met grote achterstanden tot gevolg. De explosieve stijging van het aantal asielzoekers in 2015 was voor de Raad voor de rechtspraak aanleiding een zogenoemde stresstest te ontwikkelen: welke maatregelen kunnen gerechten en ketenpartijen nemen om te voorkomen dat een sterke toename van het aantal asielzaken niet wederom tot grote achterstanden leidt?

Het zaaksvolume in de Rechtspraak ontwikkelt zich meestal geleidelijk onder invloed van economische ontwikkelingen en maatschappelijke trends van bijvoorbeeld veranderende familieverbanden. In de vreemdelingenrechtspraak zijn de fluctuaties echter groot en onvoorspelbaar, want in hoge mate afhankelijk van de politieke ontwikkelingen in de wereld en de humanitaire rampen die daarmee gepaard gaan. Stijgt het aantal asielzoekers explosief, dan blijft desondanks onzeker of

en wanneer het aantal asielzaken in Nederland sterk zal stijgen. Met de situatie in Eritrea en Syrië en versterkt door die in Turkije is dit thans het geval. In het recente verleden gaat de groei van de vreemdelingenzaken terug tot het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is het een beladen vraagstuk in verband met de humanitaire problematiek van de asielzoekers, de invloed van opvang op lokale gemeenschappen en de kosten voor de overheid. Het hoeft geen betoog dat

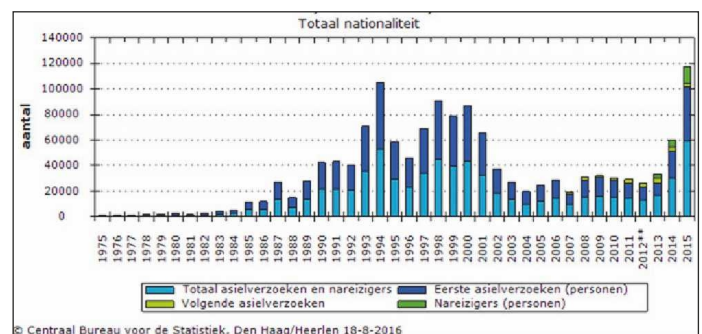


Foto: Kees van de Veen/Hollandse Hoogte

het om kwetsbare mensen gaat die bescherming behoeven en daar ook recht op hebben. De rechter moet een eerlijk proces naar art. 6 EVRM garanderen. Voor kleine gemeenschappen die te maken krijgen met grote asielzoekerscentra is de impact groot, terwijl voor de overheid een langdurige opvang van asielzoekers kostbaar is. Er is vanuit alle drie aspecten een belang om asielverzoeken snel af te handelen en daarvan gaat op de Rechtspraak een permanente druk uit om asielzaken steeds sneller af te doen. Het belang van snelheid gaat in veel gevallen gelijk op met dat van een eerlijk proces. Er zijn echter grenzen. Zoals we laten zien, is de versnelling gelukt. De druk blijft echter bestaan en hier wordt de vraag gesteld of verdere verkorting mogelijk is zonder dat de rechtsbescherming in het geding komt en wat daarvoor nodig is.

Het is vanzelfsprekend niet aan de Raad voor de rechtspraak om dit te beoordelen. Hier wordt daarom slechts verslag gedaan van de 'stresstest' die vanuit de Raad voor de rechtspraak met betrokkenen in het primair proces is georganiseerd om de gevolgen te verkennen van de verwachte grote en fluctuerende toename van asielzaken die de enige jaren geleden gecreëerde buffer, toen de instroom terugliep en de productiecapaciteit had moeten worden afgebouwd, ver te boven gaat en te onderzoeken of maatregelen kunnen worden getroffen om de gevolgen op te vangen. Het ging niet om een kwantitatieve stresstest zoals bij banken regelmatig wordt uitgevoerd om te onderzoeken of deze een bepaalde ongun-

stige ontwikkeling kunnen doorstaan. Onderzocht is wat kan worden gedaan om maximaal te bevorderen dat een sterke en sterk fluctuerende groei van het aantal zaken niet opnieuw tot grote achterstanden leidt. Tegelijk kan hieruit lering worden getrokken voor de hiervoor gestelde vraag, temeer omdat de verwachte toename er (nog) niet is gekomen.



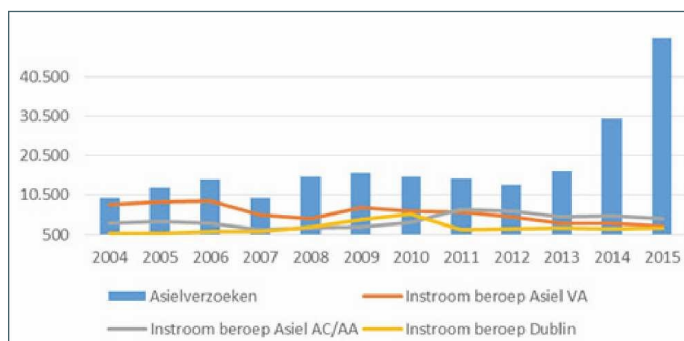
Figuur 1. Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975

Hierna wordt eerst ingegaan op de zaaksonwikkeling in de vreemdelingenrechtspraak over een langere periode en de wijze waarop de gerechten hiermee zijn omgegaan. Daarna beschouwen we de stresstest en wat daaruit kan worden geleerd. Wij sluiten af met drie conclusies. Het gebruik van kille termen zoals 'zaaksvolume' mag niet het menselijk leed verhullen waarmee vreemdelingenzaken veelal gepaard gaan.

1. Zaaksontwikkeling

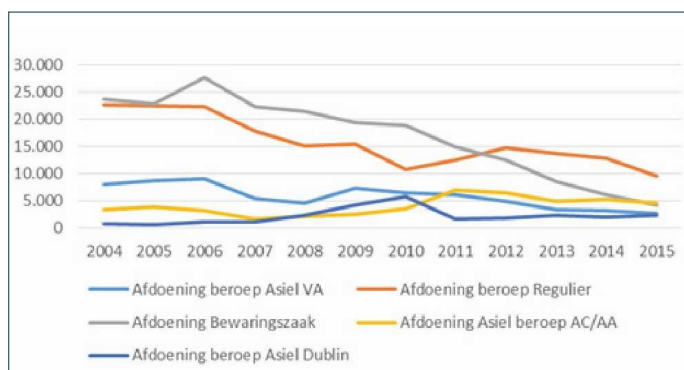
Zoals blijkt uit figuur 1 geeft de ontwikkeling van de asielaanvragen recentelijk een grote stijging te zien. In 2015 lag het aantal aanvragen op een niveau vergelijkbaar met dat in 1994. In de jaren negentig van de vorige eeuw is een zogenoemde prop (de prop '94) ontstaan in de Rechtspraak, waarvan het jaren – tot 2010! – heeft geduurd om die weg te werken. De situatie nu is wel heel anders dan die toen was. Vóór 1994 waren de gerechten slechts betrokken bij de vreemdelingen-rechtspraak via civiele kortgedingen tegen uitzetting. De afdeling Rechtspraak van de Raad van State deed alle zaken en dat waren er heel weinig. Bij de stelselherziening in hetzelfde jaar ging de rechtsmacht over op de rechtbank Den Haag met vier andere rechtbanken (Amsterdam, Haarlem, Den Bosch en Zwolle) als nevenzittingsplaats. De rechtbank werd onmiddellijk geconfronteerd met de menselijke gevolgen van de Balkanoorlogen, maar toen ook al met de mensenrechtensituatie in Afghanistan en Somalië. Vanwege de hoge instroom en de daardoor ontstane grote achterstanden is het aantal rechtbanken gefaseerd uitgebreid van vijf tot alle negentien rechtbanken in 2002. Na de Herziening van de gerechtelijke kaart komt het erop neer dat thans bij alle elf rechtbanken vreemdelingenzaken worden behandeld. Het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingen (CIV), dat in 2001 is opgericht, verdeelt op gezag van de President van rechtbank Den Haag en in overleg met het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB) asielzaken over de gerechten. Alleen reguliere zaken worden door het CIV op basis van het woonplaatsbeginsel over de gerechten verspreid.

Kijken we naar de ontwikkeling in de asielzaken voor de rechter (zie figuur 2 en 3), dan is een complicatie dat vergelijkbare cijfers van vóór 2004 moeilijk te vinden zijn en de aard van de procedures is veranderd. Zo was de AA-procedure eerst een uitzonderingsprocedure, maar is dat inmiddels de algemene procedure en was wat thans de verlengde asielprocedure heet voorheen de algemene procedure. Ter toelichting op de figuren: er worden verschillende afdoeningsmodaliteiten onderscheiden. Algemene asielzaken (AA-zaken) zijn asielzaken die in een verkorte procedure worden afgedaan. De doorlooptijd is sinds 1 juli 2015 wettelijk genormeerd op vier weken. Daarnaast zijn er verlengde asielzaken (VA-zaken) die in een reguliere procedure worden afgedaan in verband met bijvoorbeeld nader onderzoek. De wettelijke termijn is 23 weken. Dublinzaken betreffen asielzaken waarin de eerste aanvraag in een ander EU-land is gedaan; de wettelijke termijn is vier weken. Bewaringszaken over vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld met het oog op uitzetting kennen een wettelijke termijn van twee weken. Ten slotte zijn er reguliere vreemdelingenzaken over bijvoorbeeld verblijf in verband met gezinsvorming, werk of studie. Deze hebben een streeftermijn van 23 weken.



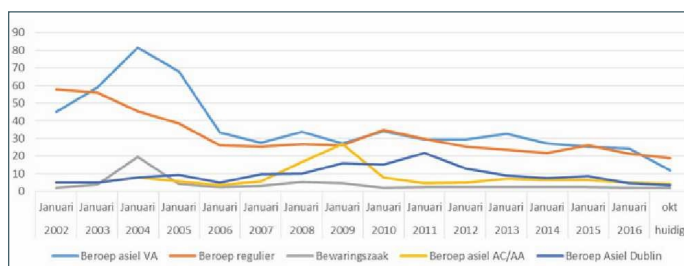
Figuur 2. Aantal asielberoepen ten opzichte van aantal asielverzoeken

In de data is opvallend dat de instroom bij de rechtbanken veel stabiel is dan die van het aantal asielaanvragen. Figuur 2 laat dit zien. Deze figuur laat ook zien dat het aantal zaken daalt. De verwachting was in het voorjaar van 2016 dat deze neerwaartse trend drastisch zou worden doorbroken. Inmiddels zijn de prognoses fors neerwaarts bijgesteld door de IND.



Figuur 3. Afdoening vreemdelingenzaken

Met de daling van de instroom van zaken daalt ook het aantal afgedane zaken, in elk geval na afbouw van voorraden. Dit blijkt uit figuur 3, waarvan de y-as overigens een andere schaal heeft dan die van figuur 2 en die daardoor de daling accentueert. Per saldo zijn de voorraden drastisch afgenomen. Een lagere instroom én afgebouwde voorraden uitten zich in een zeer sterke daling van de doorlooptijden, zoals figuur 4 laat zien.



Figuur 4. Gerealiseerde gemiddelde doorlooptijden vreemdelingenzaken in weken

De verkorting van de duur van procedures was mogelijk door de uitbreiding van de capaciteit voor de afdoening van zaken, maar ook door wettelijke maatregelen om langdurig doorprocederen terug te dringen. Ook de herinrichting van werkprocessen heeft bijgedragen aan de verkorting van procedures. De geldende wettelijke en streeftermijnen zijn hiervoor reeds genoemd. De gerechten zijn nu over het algemeen in staat zich aan de termijnen te houden. Het is duidelijk dat de vreemdelingenrechtspraak enorm is geprofessionaliseerd en veel meer aankan dan in de jaren negentig. De verkorting van doorlooptijden – met behoud van de kwaliteit van de zaaksbehandeling – mag een bijzondere prestatie worden genoemd. De gerechten dragen hiermee bij aan de beheersing van een belangrijk maatschappelijk probleem.

2. Opzet stresstest

De analyse is uitgevoerd door direct betrokkenen vanuit de Rechtspraak uit verschillende disciplines. Er waren rechters, ondersteunend medewerkers, planners, CIV-medewerkers, een medewerker van een tolkenbureau en KEI-deskundigen aanwezig. In de test zijn twee scenario's gezien. Voor beide geldt dat de instroom in 2016 substantieel gaat stijgen met een relatief hoog percentage AA- en Dublinzaken (procedures met een korte doorlooptijd). Het verschil zit in de wijze waarop de zaken instromen bij de rechtbanken. In scenario 1 wordt uitgegaan van een gelijkmatige stijging. In scenario 2 is er wel een stijging, maar met een grillig verloop van pieken en dalen. In de analyse stond centraal hoe de gerechten zich hierop kunnen voorbereiden. Zijn er extra maatregelen nodig? Welke maatregelen kunnen dat zijn en op welke termijn? Wat en wie zijn daarvoor nodig?

In subgroepen zijn de knelpunten die zich in de twee scenario's voordoen in kaart gebracht en zijn mogelijke maatregelen geïnventariseerd. In het vervolg worden de uitkomsten voor de scenario's samengevoegd, omdat deze veel gemeenschappelijk hebben, zij het dat uiteraard een scenario met een grillig verloop lastiger te verhapstukken is en om meer flexibiliteit van iedereen vraagt.

3. Knelpunten en oplossingen

De urgentie van de problematiek is verminderd door de gewijzigde instroomprognoses. De situatie kan echter zo weer veranderen onder invloed van geopolitieke ontwikkelingen, EU-beleid en politieke ontwikkelingen in Nederland. De knelpunten en oplossingsrichtingen die tijdens de stresstest naar voren kwamen, zijn daarom nog steeds relevant en geven tevens een globaal inzicht in wat mogelijkheden zijn.

Het is duidelijk dat de vreemdelingenrechtspraak enorm is geprofessionaliseerd en veel meer aankan dan in de jaren negentig.

De knelpunten die in beide groeiscenario's naar voren zijn gekomen, volgen uit de aard van de werkzaamheden en zijn op zich niet verrassend.

- Hoge mate van onzekerheid: de zaaksinstroom is laat bekend bij de rechtbanken en er is dus weinig tijd om voorbereidingen te treffen voor de veranderingen daarin.
- Ongelijkmatige verdeling van asielzoekers over het land: de spreiding van asielzoekers over het land hangt af van veel factoren en maakt het moeilijk om te plannen. De Rechtspraak heeft via het CIV

het instrumentarium om zaken gelijkmatig over het land te spreiden. Er ontstaan dan wel veel reisdrempels en logistieke problemen die men zou kunnen voorkomen door capaciteit gericht te vergroten (en te verkleinen).

- Capaciteitsproblemen bij de rechtbanken. Het gaat dan zowel om menskracht als om zittingscapaciteit.
- Beschikbaarheid van advocaten.
- Capaciteitsproblemen bij de procesvertegenwoordiging van de IND.
- Capaciteitsproblemen bij tolken, waardoor concurrentie in de vreemdelingenketen is ontstaan om de schaarse capaciteit.
- Implementatie van het programma Kwaliteit en Innovatie en de gevolgen voor de administratie. De release Bestuur 1.0 heeft betrekking op de vreemdelingenrechtspraak en schrijft het digitaal aanbrenge van zaken dwingend voor. De release is voorzien voor 15 maart 2017. Gedurende de invoering van en gewenning aan digitale procedures zijn de gerechten minder goed in staat een eventuele toename van de instroom op te vangen. De uitstroom van personeel als gevolg van de reorganisatie KEI vergroot de kwetsbaarheid van de gerechten, maar ook van het CIV.

De geïdentificeerde knelpunten liggen deels wel en deels niet in de directe invloedssfeer van de gerechten. De knelpunten moeten wel tegelijk worden aangepakt en dat vereist coördinatie. Als er al een rechter en secretariële ondersteuning in een rechtszaal zijn, zijn advocaat, procesvertegenwoordiging van de IND en tolk nodig om de zitting te laten doorgaan. Hierna wordt verslag gedaan van de suggesties voor oplossingen die zijn gedaan.

3.1 Oplossingen: wat kunnen de gerechten zelf doen?

a. Beter inspelen op onzekerheid

Het blijft voor de rechtbanken belangrijk een zekere buffercapaciteit aan te houden om kleine fluctuaties op te kunnen vangen zonder dat de doorlooptijden veranderen, maar ook enige reactietijd te hebben bij een sterk stijgende instroom. Het huidige financieringsarrangement met oog voor buffercapaciteit is daarom volgens alle deelnemers waardevol. Onzekerheid en de gevolgen daarvan kunnen worden gemitigeerd



Foto: Shutterstock

door beter te voorspellen en te plannen en door flexibel te organiseren. Aan beter voorspellen en plannen kunnen de rechtbanken weinig doen. De IND zit wat dat betreft aan de knoppen. Verwachtingenmanagement is wel belangrijk: een piek in de instroom bij de gerechten heeft gevolgen voor de doorlooptijd (in ieder geval tijdelijke stijging) en de financiering van Rechtspraak (bijvoorbeeld verdringing 'dure' bestuurszaken door 'goedkope' Dublinzaken). Dat moet niet als een verrassing komen.

Flexibel organiseren is binnen grenzen wel mogelijk. Dat kan door te werken met gemengde teams die zowel vreemdelingenzaken als andere bestuurszaken doen. Inmiddels is deze aanpak in veel gerechten de praktijk. Binnen die teams kan de prioriteit dan zo nodig worden verlegd naar vreemdelingenzaken. De andere bestuurszaken lopen dan wel vertraging op. In teams die alleen vreemdelingenzaken doen, is uitbreiding gecompliceerder. Ook kan capaciteit worden vergroot door met inachtneming van de daarvoor geldende spelregels meer rechter-plaatsvervangers in te zetten. Die inzet is echter beperkt tot de inzet bij meervoudige kamers, meestal op een ander terrein dan vreemdelingenrecht, en daardoor kwantitatief van beperkte betekenis.

De zittingscapaciteit kan flexibeler worden ingezet door het houden van combinatiezittingen, waardoor op het laatste moment gemakkelijk kan worden geschoven in de zaken die

worden behandeld. Ook kunnen zittingen worden omgezet van bestuursrecht algemeen of belastingen naar vreemdelingenzaken. Extra capaciteit kan soms worden gecreëerd door uit te wijken naar een andere locatie van de rechtbank. Eveneens kunnen de randen van de dag worden opgezocht en incurante dagen worden gebruikt. Voorwaarde hierbij is wel dat partijen, tolken, advocatuur en de facilitaire afdelingen (bodes, beveiliging) hieraan meewerken. Genoemd werd ook het afschaffen van vaste dagen voor AA-zaken, hetgeen inmiddels is gebeurd.

Zoals al is opgemerkt, kan bij ongelijke spreiding van asielzoekers over het land de Rechtspraak zelf via het CIV zorgen voor een betere spreiding van de beroepszaken. Dat is van groot belang voor de afdoening van zaken, maar lost niet altijd alle problemen op, in het bijzonder vanwege de dan noodzakelijke reisbewegingen. Bij de verdeling door het CIV wordt om die reden thans zo veel mogelijk rekening gehouden met de vestigingsplaats van de advocaat. Onderlinge herverdeling van zaken tussen rechtbanken (bijvoorbeeld als er bij de ene rechtbank een acuut capaciteitsprobleem is en bij een andere rechtbank niet) gebeurt in de praktijk ook bij met name de zaken in de 'snelle stroom'. Dit wordt nu vaak telefonisch geregeld, maar zou efficiënter moeten kunnen. Daarvoor is een inzichtelijke informatie'tool' nodig waarin rechtbanken kunnen zien wie wanneer nog afdoeningscapaciteit beschikbaar heeft. Bij AA- en Dublinzaken betekent dit dat er wekelijks inzicht moet zijn.

Mogelijk dat dit inzicht er wel komt als er 'automatisch' gaat worden verdeeld. Er wordt in het kader van KEI gezien of er een 'automatische' verdeling mogelijk is. Een dergelijke verdeelwijze kan wringen met de hiervoor benoemde behoefte om gericht te verdelen. Vereist is een slim 'algoritme' dat met diverse factoren rekening houdt.

b. Personele capaciteit van de rechtbanken voor asielzaken vergroten

Bij een plotselinge grote toename van zaken, zoals hier wordt verondersteld, is de capaciteitsuitbreiding die hiervoor is geschetst niet toereikend. Te overwegen valt dan binnen de eigen rechtbank capaciteit in te zetten vanuit andere rechtsgebieden. Er wordt dan geprioriteerd tussen soorten zaken, waarbij vreemdelingenzaken en daarbinnen asielzaken hoge prioriteit zouden krijgen. Zorgvuldig moet worden overwogen waar en in welke mate dit acceptabel is. Er zijn zaakscategorieën die hogere prioriteit toekomen dan asielzaken zoals veel familie- en jeugdzaken, terwijl het ook niet aangaat de civiele rechtspraak die essentieel is voor het functioneren van de economie uit te hollen. Hier zal ieder gerecht het juiste midden moeten vinden. Evident is dat een dergelijke uitbreiding ten koste van andere rechtsgebieden gevolgen heeft voor voorraden en doorlooptijden en ook zeker niet meteen effect zal kunnen hebben vanwege noodzakelijke opleidingen.

Een belangrijk verschil met de maatregelen die hiervoor zijn genoemd is immers dat de in te zetten rechters en medewerkers veelal ervaring zullen missen en dus snel hun kennis op peil zullen moeten brengen om kwalitatief hoogwaardige rechtspraak te kunnen garanderen. Om kennisopbouw te versnellen, is het nuttig om materiaal dat lokaal is ontwikkeld met de andere rechtbanken te delen en te zorgen dat SRR snel cursussen organiseert. Dit is deels al ingevoerd via webcolleges van SSR op initiatief van de rechtbank Amsterdam. Deze webcolleges zijn een voorbeeld van korte snelle cursussen waaraan behoefte is.

c. Zittingscapaciteit voor asielzaken vergroten

Via de hiervoor geschetste maatregelen kan de zittingscapaciteit voor vreemdelingenzaken (tijdelijk) worden uitgebreid. In de context van KEI wordt ook actueel of, als er een piek in digitale zaken is, er voldoende digitale zittingszalen zijn. In de overgangperiode kan dit een probleem zijn. Het telehoren in asielzaken (vanuit het AZC) kan wellicht ook bijdragen aan een oplossing.

d. Samenhang met KEI

In de asielprocedures worden nog niet alle mogelijkheden van automatisering benut. Er wordt nu nog onnodige capaciteit ingezet voor handelingen die kunnen worden geautomatiseerd. KEI biedt mogelijkheden om de werkwijzen te veranderen. In het programma KEI wordt al met de baten hiervan rekening gehouden. Tegenover deze baten staat het knelpunt dat de overgang op digitale procedures en de daarbij beho-

Het telehoren in asielzaken (vanuit het AZC) kan wellicht ook bijdragen aan een oplossing.

rende reorganisatie de capaciteit van de gerechten tijdelijk juist zal beperken. De zorg dat de piek van instroom van zaken samenvalt met de inwerkingtreding van de wet, waarbij digitaal procederen verplicht is, wordt achterhaald door de gewijzigde prognoses en de datum van inwerkingtreding van de wet (15 maart 2017). Zorgpunt blijft dat de uitstroom van (administratief) personeel als gevolg van de reorganisatie in het kader van KEI samenvalt met een piek in

de instroom van asielzaken. Dit betreft de gerechten, maar ook het CIV. Het is aan de Raad voor de rechtspraak in samenspraak met de president van rechtbank Den Haag en die van rechtbank Noord-Nederland (als direct verantwoordelijke voor het CIV) de situatie te monitoren en maatregelen te treffen als dat nodig.

3.2 Wat kunnen ketenpartijen doen en hoe kan de Rechtspraak dat bevorderen?

In scenario's waarin het aantal asielzaken sterk stijgt, zal niet alleen de capaciteit van de gerechten moeten meegroeien, maar ook die van de procespartijen en tolken. Gebeurt dat niet, dan nemen de aanhoudingen toe en wordt de (extra) capaciteit van de rechtbanken niet goed gebruikt. Uit de stresstest kwam naar voren dat er nu al knelpunten zijn, in het bijzonder bij de inzet van tolken. Die zouden in ieder geval moeten worden opgelost.

a. Beter inspelen op onzekerheid

De Rechtspraak is voor de instroom van vreemdelingenzaken afhankelijk van de beslissingen van de IND in individuele zaken en de onderliggende beleidslijnen van de politiek en is daardoor ook afhankelijk van de IND om de instroom van zaken te kunnen ramen. Daarvoor is een schatting nodig van het volume van de afwijzingen van de IND in de diverse categorieën van zaken. Een enorme toename van asielzoekers uit een bepaald land heeft immers niet tot een toename van het aantal zaken bij de gerechten te leiden, als allen een verblijfsvergunning krijgen. Naarmate de IND betrouwbaarder en langer van tevoren de instroom van asielzoekers en de daaruit voortvloeiende beslissingen kan ramen, wordt de tijd die de gerechten hebben om zich voor te bereiden op instroomgroei langer. Ook is er behoefte aan het tijdig signaleren als reguliere vreemdelingenzaken gaan stijgen. Echter, ook voor de dagelijkse planning zijn gegevens nodig. In de praktijk is er bij de gerechten een grote behoefte aan actuele in- en uitstroomcijfers bij de IND en periodieke terugkoppeling over (beleids)ontwikkelingen. Gesuggereerd werd de weekcijfers van de IND te delen met de gerechten bijvoorbeeld via een digitaal samenwerkingsplatform. Dit is voor de cijfers inmiddels gerealiseerd via een teamsite. Informatie over wijzigingen in beleid en incidenten (bijvoorbeeld problemen met de overdracht van asielzoekers aan bepaalde landen) zou door de IND en het ministerie van Veiligheid en Justitie overigens eerder

met de Rechtspraak moeten worden gecommuniceerd dan nu het geval is.

b. Personele capaciteit van procesvoering IND voor asielzaken vergroten

De directie Juridische Zaken van de IND is een van de procespartijen waarvan de capaciteit zal moeten meegroeien met een toename van het aantal zaken bij de gerechten. Van de IND mag worden verwacht dat planning van de capaciteit op orde is, maar deze organisatie heeft natuurlijk ook tijd nodig om extra personeel aan te trekken en op te leiden bij een snelle toename van of een verschuiving in werkstromen. Het telehoren van de procesvertegenwoordiging van de IND kan mogelijk bijdragen aan een efficiëntere inzet van de capaciteit van de IND. Met het oog op logistieke afstemming is het op lokaal niveau nu al belangrijk de contacten met de IND te intensiveren, waar dat nodig is. Het gaat dan niet om de (verwachte) instroom van zaken, waarover is afgesproken dat de communicatie hierover landelijk via de Raad voor de rechtspraak verloopt om ruis te voorkomen, maar over de dagelijkse procesvoering en afstemming van praktische zaken.

c. Verbeteren van beschikbaarheid van advocaten

Anders dan bij een overheidsdienst als de IND moet hier de 'markt' zijn werk doen als het aantal asielzaken stijgt. Aanpassing gaat met een zekere traagheid gepaard en tijdige informatievoorziening is dan van groot belang. Voor het overige is eenzelfde benadering als van de procesvertegenwoordiging van de IND geboden.

d. Verbeteren van beschikbaarheid van tolken

De beschikbaarheid van geregistreerde tolken binnen de vreemdelingenketen is in de huidige situatie een weerbarstig probleem en is dat *a fortiori* in groeiscenario's. Die beschikbaarheid is een des te groter probleem als het gaat om asielzoekers uit landen waar geen of weinig geregistreerde tolken voorhanden zijn. Er wordt inmiddels bezien of er afspraken kunnen worden gemaakt binnen vreemdelingenketen over de inzet van tolken. Door het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een project gestart om te komen tot een betere planning voor tolken in de vreemdelingen- en strafketen. Daarbij moet de huidige praktijk waarbij – hoe begrijpelijk ook – een partij (bijvoorbeeld IND) tolken vast claimt waardoor deze voor andere partijen niet meer inzetbaar zijn, ook als deze tolken niet de hele dag worden ingezet, worden voorkomen. Tevens moet concurrentie op prijs worden vermeden door gelijke beloning van tolken voor de rechtspraak en tolken die door andere overheidspartijen worden ingezet af te spreken. Nog steeds wordt er regelmatig kort voor de zitting door tolken geannuleerd bijvoorbeeld omdat men een betere opdracht kan krijgen (van een overheidspartij) op de zittingsdag. Ook kan het helpen als niet iedere organisatie op hetzelfde tijdstip

De beschikbaarheid van geregistreerde tolken binnen de vreemdelingenketen is in de huidige situatie een weerbarstig probleem en is dat *a fortiori* in groeiscenario's.

van de dag een beroep doet op de inzet van tolken. Daarnaast dient te worden nagegaan voor welke landen problemen met inzetbaarheid van tolken bestaan om vervolgens gericht te bezien hoe die capaciteit zou kunnen worden vergroot. Overigens is al praktisch dat indien er geen tolk voorhanden is in de eerste taal van de vreemdeling en de vreemdeling een tweede taal machtig is, een tolk in de tweede taal optreedt bij goedvinden van de asielzoeker.

e. Clustering van zaken

Via de clustering van zaken heeft de Rechtspraak invloed op de logistiek in de vreemdelingenrechtspraak. Clustering kan binnen het gerecht, maar effectiever op landelijk niveau. Hier spelen verschillende belangen.

Advocaten zullen op gerechtsniveau graag zien dat op zitting hun zaken geclusterd worden behandeld, terwijl de efficiëntie van behandeling en de inzet van tolken vooral vraagt om te clusteren naar land van origine van de vreemdeling. Bij landelijke verdeling van zaken naar nationaliteit of (daarbinnen) naar samenhang van zaken worden de logistiek en in ieder geval voor de rechtbanken de inhoudelijke behandeling eenvoudiger. Het is wel de vraag of clustering naar land van origine praktisch uitvoerbaar is bij een sterk fluctuerende instroom. Ook kunnen voor andere betrokken actoren, zoals de advocatuur, dan problemen ontstaan, bijvoorbeeld als bij de spreiding van asielzoekers over Nederland met origine geen rekening wordt gehouden en veel verplaatsingen nodig zijn. Het ene probleem wordt dan ingeruild voor het andere. Het is duidelijk dat de Rechtspraak niet alleen tot een goede oplossing kan komen. De behoefte aan het toepassen van telehoren wordt bij een suboptimale verdeling groter.

f. Telehoren

Uit het voorgaande komt naar voren dat telehoren vaak als oplossing wordt gezien. Er kleven echter veel nadelen aan videoverhoren. Inhoudelijke, maar ook vanwege de noodzaak om met zogenoemde tijdsloten te werken in verband met schaarste van verbindingen. Thans zijn er nog geen voorzieningen tussen AZC's en rechtbanken. Landelijk beleid voor videoconferencing vanuit AZC's is volgens de deelnemers aan de stresstest wenselijk.

g. Landelijke ketenbrede afstemming

Hiervoor hebben we gezien dat bij sterke groei knelpunten zich niet zullen beperken tot de gerechten, maar dat de andere betrokkenen bij vreemdelingenzaken (procesvertegenwoordiging van de IND, advocaten, tolken) daar evenzeer of nog meer last van zullen hebben. Voor een deel gaat het om publieke partijen en voor een deel om private partijen. Ketenbrede afstemming is nodig, maar daardoor wel lastig. In ieder geval zijn alle betrokkenen gebaat bij goede prognoses van de

instroom van asielzaken, hoe moeilijk het ook is om daartoe te komen. De samenwerking in de vreemdelingenketen via het Topberaad is een goede zaak om de voorspelbaarheid voor alle partners te vergroten door middel van prognoses en productieramingen.

Uiteraard kan de Rechtspraak ook de discussie aangaan met de IND over de inzetbaarheid van de procesvertegenwoordiging en met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) over de inzetbaarheid van de advocatuur, al zijn voor de laatste de interventiemogelijkheden anders dan voor de eerste. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie speelt een belangrijke rol in de afstemming. Het besproken project ten aanzien van centrale tolkenplanning van het ministerie van Veiligheid en Justitie met deelname van alle bij de tolkenproblematiek (inclusief strafrecht) betrokken partijen verdient met kracht te worden uitgevoerd.

4. Drie conclusies: kan het nog sneller?

De vreemdelingenrechtspraak is een relatief jong rechtsgebied voor de rechtbanken en heeft sinds 1994 een snelle ontwikkeling doorgemaakt. In organisatorisch en in inhoudelijk opzicht. Bij de start werden de rechtbanken geconfronteerd met een zeer grote toename van het aantal zaken. Daarop waren het procesrecht en de werkprocessen niet afgestemd. Ook was de capaciteit volstrekt onvoldoende. Grote achterstanden en lange doorlooptijden waren het gevolg. Het heeft heel lang geduurd, tot 2010, om deze achterstanden weg te werken. Inmiddels is dat gelukt en zijn ook de werkprocessen zodanig aangepast dat in alle zaaksoorten de procedures heel snel verlopen. Dat is de *eerste* conclusie. Hiermee is een grote prestatie geleverd.

In 2015 is het aantal asielzoekers explosief gestegen naar het niveau van 1994. De vrees was dat ook het aantal asielzaken voor de rechter heel sterk zou toenemen. Dat was reden om een stresstest, gericht op het identificeren van maatregelen om de knelpunten te ondervangen of in ieder geval te mitigeren, te organiseren. Hiervan is in dit artikel verslag gedaan. Geheel in lijn met de voor dit rechtsgebied karakteristieke onzekerheid, zijn de prognoses inmiddels neerwaarts bijgesteld en is de stijging van de instroom bij de rechtbanken uitgebleven. Het beeld kan echter zo weer omslaan. Alle mogelijkheden om een stijging op te vangen zijn doorgelopen. De *tweede* conclusie kan niet anders zijn dan dat een grote stijging van asielzaken die de buffer ver te boven gaat alleen kan worden opgevangen door andere terreinen van

De verbeteringen zijn stuk voor stuk heel complex. Simpele oplossingen zijn er niet meer.

rechtspraak veel minder prioriteit te geven. Het gaat immers om uitbreiding van personele en zittingscapaciteit. Dat zal vooral moeten gebeuren via herschikking van capaciteit naar de vreemdelingenrechtspraak vanuit andere rechtsgebieden. Het is aan de rechtbanken om te bepalen wanneer en in welke mate dit acceptabel is. Ondanks de humanitaire problematiek van asielzoekers, is het immers niet zo dat asielzaken per definitie een groter en urgenter belang

vertegenwoordigen dan andere zaken voor de rechter zoals familie- en jeugdzaken, maar ook handelszaken waarmee grote economische belangen zijn gemoeid. Verder moet worden benadrukt dat bij een sterke toename van de asielzaken alle betrokkenen (procesvertegenwoordiging van de IND, advocatuur, tolken) moeten opschalen. Anders hebben de maatregelen van de gerechten geen zin.

Daarnaast zijn uit de stresstest diverse verbeteringen naar voren gekomen die bijdragen aan de oplossing van nu al bestaande knelpunten. Deze verbeteringen hebben voor het overgrote deel gemeen dat deze niet alleen de Rechtspraak betreffen, maar dat alle betrokkenen (vreemdeling, advocaat, IND, tolk, rechter) nodig zijn om tijdswinst te realiseren en dat de verbeteringen stuk voor stuk heel complex zijn. Simpele oplossingen zijn er niet meer. Dat begint al bij de afhankelijkheid de IND voor cijfers over de verwachte instroom. Naarmate de termijn langer is waarvoor (enigszins) betrouwbare prognoses beschikbaar zijn, kunnen de rechtbanken zich beter aanpassen aan veranderingen. Dit is een blijvend punt van aandacht. De clustering van zaken naar land van herkomst biedt wellicht mogelijkheden voor meer doelmatigheid in de vreemdelingenketen, maar brengt een complexe logistieke problematiek met zich mee. De beperkte beschikbaarheid van tolken is een voorbeeld van een knelpunt, waar alle betrokken partijen zich niet individueel maar vanuit een gezamenlijk belang op zouden moeten richten. Gelet op de vele betrokkenen binnen en buiten de procedures is – als *derde* conclusie – het niet realistisch te verwachten dat de procedures nog substantieel kunnen worden verkort zonder de rechten van vreemdelingen te beperken (zoals het recht op een tolk) of dat daarvoor zodanige voorzieningen moeten worden getroffen dat de relatief korte tijdswinst die daarmee nog zal zijn te behalen opweegt tegen de daarvoor te plegen investeringen. Het streven zou erop gericht moeten zijn de huidige doorlooptijden te handhaven. Dat is in deze veranderlijke wereld al een enorme uitdaging, zoals de stresstest heeft laten zien.