

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Deze vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, zoals herzien per 1 januari 1994 (Vw 1994). In juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Vw 2000 op onderdelen geëvalueerd zou worden, onder begeleiding van een onafhankelijke commissie. Dit hoofdstuk bespreekt de achtergronden van deze evaluatie en de evaluatieopdracht. Eerst wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis van de Vw 2000. Vervolgens komen de evaluatiethema's en de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op de rapportages en adviezen in het kader van de evaluatie.

1 Voorgeschiedenis Vw 2000

1.1 *Vw 1994 en Regeerakkoord 1998*

Sinds het begin van de jaren zeventig voert de Nederlandse overheid een restrictief beleid op het gebied van immigratie. De officiële werving van arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko werd in 1973 gestopt. De voortgaande migratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming met reeds aanwezige migranten, werd in de loop der tijd steeds meer beperkt door huisvestings- en inkomenseisen. Daarnaast trachtte de overheid de immigratie vanuit Suriname in te dammen, in de periode rond het onafhankelijk worden van deze ex-kolonie.

Naast arbeidsmigranten en migranten uit voormalige koloniën kreeg Nederland in de laatste decennia steeds meer te maken met asielzoekers. Sinds de stijging van het aantal asielaanvragen vanaf het midden van de jaren tachtig vormt ook deze groep een belangrijk thema in het beleid en in de publieke discussie. Daarnaast hebben illegale vreemdelingen en de mogelijkheden om hen te laten terugkeren naar hun herkomstland steeds meer aandacht gekregen. Inmiddels wordt ook op Europees niveau gewerkt aan (gezamenlijk) beleid ten aanzien van verschillende vormen van migratie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001). Het nationale juridische kader van het vreemdelingenbeleid werd lange tijd gevormd door de Vreemdelingenwet van 1965. Op 1 januari 1994 werd een herziene Vreemdelingenwet van kracht. Doel van deze herziening was het aantal procedures rond toelating en uitzetting te beperken en de duur van de procedures te bekorten. Hiertoe werd een aantal wijzigingen doorgevoerd in het procesrecht, werd de rechtsmacht geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag, werden asielzaken uitgesloten van hoger beroep en werd de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV) geïntroduceerd. Tegelijkertijd werd de Algemene Wet Bestuursrecht ingevoerd, die in het vreemdelingenrecht, als onderdeel van het bestuursrecht, een

belangrijke rol ging spelen. In 1995 concludeerden Visser en Homburg dat de vreemdelingrechtelijke procedures in 1994 nog steeds groot in aantal en van lange duur waren. Zij zagen hiervoor zowel oorzaken in de herziene wet zelf als in de wijze waarop deze door de betrokken organisaties werd uitgevoerd. Daarnaast identificeerden zij een aantal ongunstige randvoorwaarden, zowel binnen als buiten deze organisaties. Voorbeelden daarvan waren diverse reorganisaties ten tijde van de invoering van de herziene wet en een bijzonder groot aantal asielverzoeken in 1994. In 1995 werden nog enkele wetswijzigingen doorgevoerd, waaronder wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing van zogenoemde 'veilige landen van herkomst' en 'veilige derde landen' (Grütters, 2003; Visser & Homburg, 1995).

Waar de herziening van de vreemdelingenwet per 1 januari 1994 zich nog richtte op vreemdelingrechtelijke procedures in den brede (zowel 'asiel' als 'regulier', dat wil zeggen niet-asiel), was de herziening van de vreemdelingenwet die resulteerde in de Vw 2000 van meet af aan gericht op het (beter) reguleren van asielmigratie. Dit blijkt onder meer uit het regeerakkoord van juli 1998 van het tweede kabinet Kok ('Paars II', bestaande uit PvdA, VVD en D'66) (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9). In dit regeerakkoord is een apart hoofdstuk opgenomen met de titel 'asielbeleid', waarvan de eerste paragraaf luidt 'De vreemdelingenwet'. Ten aanzien van het asielbeleid kondigde het regeerakkoord aan dat het reeds ingezette restrictieve toelatingsbeleid ('streng' en 'rechtvaardig') gehandhaafd zou blijven. Daarnaast werd gesteld dat 'aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over "blijven of teruggaan" door betere en snellere procedures een eind [diende te] worden gemaakt' (p. 86). Het asielbeleid zou worden aangepast, gericht op (meer) 'snelheid' en 'soberheid'.

Om deze doelen te bereiken werd aanpassing van de Vreemdelingenwet aangekondigd. Omdat de beoordeling van het asielrelaas en het eventuele vertrek uit Nederland van asielzoekers bemoeilijkt wordt indien zij geen documenten bij zich hebben, werd daarnaast een wetsvoorstel 'ongedocumenteerden' voorzien. Ook werd gewerkt aan verbetering van de toenmalige 24-uursprocedure in het zogenoemde Aanmeldcentrum voor asielzoekers. Voorts wees het regeerakkoord vooruit naar enkele maatregelen met betrekking tot de terugkeer van afgewezen asielzoekers, waaronder de uitbreiding van de mogelijkheden voor gefaciliteerde terugkeer naar het land van herkomst en intensivering van het begeleid uitzetten uit Nederland. De te nemen maatregelen zouden volgens de coalitiepartners in overeenstemming zijn met het internationale vluchtelingenverdrag en mensenrechtenverdragen. Zij moesten er mede toe leiden dat 'de asielzoekersstroom naar Europa op een evenwichtiger wijze' zou worden verdeeld (p. 86). Net als in de jaren daarvoor behoorde Nederland in 1998 tot de Europese landen met het grootste aantal asielaanvragen per jaar (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 1999). Een 'evenwichtiger verdeling van asielaanvragen over Europa' zou derhalve een verlaging van het aantal asielaanvragen in Nederland betekenen.

De aankondiging van de nieuwe vreemdelingenwet vond plaats in een jaar waarin de uitvoering van de bestaande procedures sterk onder druk kwam te staan. In 1998 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland opnieuw ten opzichte van het jaar daarvoor (zie tabel). In het najaar van 1998 bleek de instroom van asielzoekers bovendien veel hoger te zijn dan aanvankelijk verwacht, hetgeen tot grote problemen in de uitvoering leidde. Toenmalig Staatssecretaris van Justitie Cohen liet de Tweede Kamer weten dat vanaf 2001 een bijdrage aan het oplossen van deze problemen mocht worden verwacht van de herziening van de vreemdelingenwet. Tot die tijd vestigde men zijn hoop op diverse beleidsmaatregelen, waaronder uitsluiting van bepaalde categorieën asielzoekers van opvang, verlenging van de procedure in het Aanmeldcentrum van 24 naar 48 uur¹ en uitbreiding van de behandelcapaciteit bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast werd soelaas verwacht van de bovengenoemde wetwijziging met het oog op ongedocumenteerden,² die op dat moment in behandeling was in de Tweede Kamer (TK 1998-1999, 19 637, nr. 367). In 1999 daalde het aantal asielaanvragen ten opzichte van het jaar daarvoor, om in 2000 weer te stijgen. In 2001 begon het aantal asielverzoeken substantieel te dalen, een trend die zich in de daaropvolgende jaren heeft doorgezet (zie tabel). In de Rapportage Vreemdelingenketen over mei tot en met augustus 2005 is de verwachting uitgesproken dat het totaal aantal asielverzoeken in 2005 weer enigszins boven de 10.000 zou uitkomen (TK 2005-2006, 19 637, nr. 986).

Tabel: Aantal asielverzoeken in Nederland 1996-2004

Jaar	Aantal asielverzoeken
1996	22.870
1997	34.476
1998	45.217
1999	39.299*
2000	43.892
2001	32.579
2002	18.667
2003	13.402
2004	9.782

* Exclusief enkele duizenden door de regering uitgenodigde evacués uit Kosovo.

Bron: IND

- 1 Deze verlenging werd halverwege 1999 geëffectueerd (IND, 1999).
- 2 Deze wetwijziging is in 1999 in werking getreden en heeft het onder andere mogelijk gemaakt om asielaanvragen als kennelijk ongegrond af te doen wanneer de asielzoeker geen bescheiden kan overleggen om zijn of haar aanvraag te ondersteunen, en niet aannemelijk kan maken dat dit feit hem of haar niet toe te rekenen is (TK 1997-1998, 26 088, nr. 3).

1.2 *Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vw 2000*

Op 16 september 1999 dienden de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer, getiteld 'Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)'. Dit voorstel paste volgens de Memorie van Toelichting (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3) (hierna MvT) in het beleid dat was gericht op het zoveel mogelijk reguleren van de migratie naar Nederland en het beheersbaar houden van de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving, binnen het internationale juridische kader. Het wetsvoorstel kon volgens de toenmalige bewindslieden niet los gezien worden van de reeds genomen beleidsmaatregelen en van toekomstige maatregelen in het kader van de harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid. De Nota naar aanleiding van het verslag (TK 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 7) (hierna: Nota) verwees in dit kader naar de (voor)genomen beleidsmaatregelen gericht op onder meer een betere beoordeling van asielverzoeken in het Aanmeldcentrum, een landgebonden asielbeleid dat meer rekening zou houden met beleid in andere EU-landen, stringente aanpak van ongedocumenteerden, leeftijdsonderzoeken bij alleenstaande minderjarige asielzoekers en een intensiever terugkeerbeleid.

Na drie Nota's van wijziging van de kant van de regering en stemmingen in de Tweede Kamer over een groot aantal ingediende amendementen, werd het aangepaste wetsvoorstel op 14 juni 2000 in de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer accepteerde het wetsvoorstel op 21 november 2000. Tegelijk met de Vw 2000 werd in beide kamers de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000³ aangenomen.

Door het aannemen van de Vw 2000 in beide Kamers werd de voorgaande Vreemdelingenwet geheel vervangen. De Vw 2000 werd als 'Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)' in het Staatsblad geplaatst. Nog voordat de Vw 2000 in werking trad, werd nog een wetswijziging doorgevoerd met voornamelijk technische aanpassingen. Zowel de Vw 2000 als deze wetswijziging werden op 1 april 2001 van kracht (zie Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000). Sinds 1 april 2001 is de Vw 2000 nog enkele malen gewijzigd, deels als gevolg van Europese regelgeving. Deze wetswijzigingen worden besproken in de rapportage 'Procesevaluatie' (zie hierna).

Zoals gezegd betrof de wetsherziening met name asiel. Gezien de ervaren urgentie van effectieve asielwetgeving is volgens de Nota zelfs overwogen

3 Voluit: Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000).

om een aparte asielwet te maken. Dit zou echter technische problemen hebben opgeleverd, aangezien een deel van de regelgeving zowel asiel- als reguliere immigratie betreft. In de uiteindelijke wet is wel zoveel mogelijk onderscheid aangebracht tussen de regels betreffende asiel- en reguliere immigratie.⁴ Het grootste deel van de regelgeving omtrent de reguliere verblijfsvergunning is echter opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. Dit betreft voor een belangrijk deel regelgeving over onderwerpen die ten tijde van de Vw 1994 waren opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire (Boeles, 2001).

Behalve op asiel had de wetsherziening betrekking op de regels omtrent het operationeel vreemdelingtoezicht, met name de bevoegdheid van ambtenaren belast met de grensbewaking en van ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Omdat het criterium voor staandehouding onder de Vw 1994, namelijk het hebben van 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf' er in de praktijk toe had geleid dat er op straat nauwelijks actief vreemdelingtoezicht werd uitgeoefend, werd het criterium in de Vw 2000 gewijzigd in 'een redelijk vermoeden van illegaal verblijf' (MvT).

Een derde beleidsterrein waarop de Vw 2000 veranderingen met zich meebracht, was het terugkeerbeleid. Het vertrek van degenen die niet in Nederland mogen blijven zou volgens de regering worden bevorderd door het nieuwe instrument van de 'meeromvattende beschikking'. Hierdoor heeft de afwijzing van een asielverzoek van rechtswege een aantal gevolgen, waaronder beëindiging van de opvangvoorzieningen en de plicht om Nederland binnen een bepaalde termijn te verlaten, bij gebreke waarvan men kan worden uitgezet (Nota).

2 Evaluatie van de Vw 2000

Op 8 juni 2000 hebben leden van de Tweede Kamer de regering verzocht 'te bevorderen dat de Vreemdelingenwet 2000 drie jaar na inwerking-treding zal worden geëvalueerd (...) en vervolgens elke vijf jaar' (Motie Dittrich, TK 1999-2000, 26 732, nr. 76). In haar brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2001 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie deze evaluatie toegezegd (TK 2000-2001, 26 732, nr. 94). Met het oog op de doelstellingen van de Vw 2000 en de evaluatiethema's genoemd in de motie Dittrich, werden in deze brief verschillende onderwerpen voor de evaluatie genoemd, met betrekking tot de bovengenoemde beleidsterreinen asiel, vreemdelingtoezicht en terugkeerbeleid.

⁴ Met uitzondering van enkele categorieën asielzoekers die in aanmerking komen voor ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen (zie art. 3.6 Vb 2000).

De uitvoering van de evaluatie is belegd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Het WODC heeft delen van de evaluatie zelf uitgevoerd en andere delen extern uitbesteed, waarbij het WODC als projectbegeleider optrad. In overleg met de opdrachtgever is besloten de evaluatie te beperken tot de onderwerpen uit de brief van de staatssecretaris. Daarbij is tevens bepaald dat het overgangsrecht zoveel mogelijk buiten beschouwing zou blijven, aangezien dit per definitie een tijdelijk verschijnsel is. Tevens is ervoor gekozen om de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 niet bij deze evaluatie te betrekken.⁵

Vooraf dient reeds te worden opgemerkt dat het bijzonder moeilijk is om resultaten rechtstreeks toe te schrijven aan de Vreemdelingenwet 2000, gezien de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van onder meer de asielinstroom, de organisatie van het werkveld en het nationale en internationale vreemdelingenbeleid.

Om de evaluatie als geheel te begeleiden en advies uit te brengen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 ingesteld. De Commissie bestaat uit:

Voorzitter, tevens lid:

Prof. mr. M. Scheltema, tot 1 september 2004 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en tot 1 september 2005 hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Vanaf eind 2005 voorzitter van de Programmaraad van het Hague Institute for the internationalisation of the law (Hiil).

Overige leden:

R.J.G. Bandell, burgemeester van de gemeente Dordrecht

Mr. H.G. Lubberdink, staatsraad in buitengewone dienst
(lid sinds 1 september 2004)

Mw. prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Mw. mr. E. Steendijk, voorzitter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle-Lelystad

Dr. H.B. Winter, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

5 De inhoudelijke wijzigingen die deze wet behelst, betreffen met name de voorzieningen waarop een vreemdeling recht heeft nadat deze een verblijfsvergunning heeft gekregen (zie TK 1999-2000, 26 975, nr. 3 herdruk). De situatie van toegelaten vreemdelingen vormt echter geen onderwerp van onderhavige evaluatie.

Secretaris:

J.W. Visser, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie

De vergaderingen van de Commissie zijn tevens bijgewoond door mr. drs. R.K. Visser, Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie evenals door mw. dr. M.H.C. Kromhout en dr. R.V. Bijl van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

3 Rapportage en advies

Over de evaluatie van de Vw 2000 wordt gerapporteerd in verschillende deelrapporten. Begin 2005 is een deelrapport verschenen aangaande het operationeel vreemdelingentoezicht en het terugkeerbeleid (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, 2004). De onderhavige deelrapporten betreffen de asielprocedure. Deze omvatten, naast deze inleiding:

- 1 het advies van de Commissie Evaluatie Vw 2000 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
- 2 de rapportages waarop dit advies is gebaseerd:
 - ‘Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie’ door M.H.C. Kromhout, L.D. Kok, K. Munk en E. M.Th. Beenackers (WODC) (de rapportage ‘proces-evaluatie’)
 - ‘Zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet’ door M.H.C. Kromhout, M. Olde Monnikhof, I. Kulu-Glasgow, K. Munk en E.M.Th. Beenackers (WODC) (de rapportage ‘kwaliteit’)
 - ‘Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000’ door E.C. Wilkinson, M. Blom, H.L. Jongebreur-Telgen en B. Karssen (Significant) (de rapportage ‘doorlooptijden’)

Voor alle rapportages geldt dat de auteurs verantwoordelijk zijn voor de tekst daarvan. De Commissie Evaluatie Vw 2000 draagt de verantwoordelijkheid voor het eigen advies.

Literatuur

Boeles, P.

De verblijfsvergunning regulier. In: P.J.A.M. Baudoin, P. Boeles, A. Kuijer, T.P. Spijkerboer, *Vreemdelingenwet 2000. Gevolgen voor de rechtspraak* Utrecht, OSR Juridische Opleidingen, Stichting Studiecentrum Rechtspleging, 2001, pp. 21-105

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Grütters, C.

Asiëdynamiek. Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002

Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Keten in kaart 1998. Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen in 1998

Den Haag, IND, 1999

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet

Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Nederland als immigratiesamenleving

Den Haag, Sdu, 2001

Wetsdossier Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Den Haag, Sdu, 2001