

De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel

In de onderzoeksopdracht van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie met betrekking tot de evaluatie van de Vw 2000 zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de asielprocedure:

- 1 Hoe werken de nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de asielprocedure in de uitvoering?
- 2 Wordt het doel 'verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg' voor wat betreft de asielprocedure gehaald? In hoeverre dragen de nieuwe elementen in de Vw 2000 daaraan bij?
- 3 Worden de doelen 'versnelling van de asielprocedure' en 'het voorkomen van doorprocederen' voor wat betreft de asielprocedure gehaald? In hoeverre dragen de nieuwe elementen van de Vw 2000 daaraan bij?

De eerste vraag staat centraal in de hierna volgende rapportage 'procesevaluatie', waarin, conform de opdracht, ook de voorbereiding en implementatie van de maatregelen uit de Vw 2000 onderwerp van studie zijn. De tweede en derde vraag betreffen de mate van doelbereiking door middel van de nieuwe instrumenten die in de Vw 2000 zijn vastgelegd. Deze vragen worden beantwoord in respectievelijk de rapportages 'kwaliteit' en 'doorlooptijden' (zie deel 2). In dit hoofdstuk staat allereerst de beleidstheorie centraal: welke doel-middel- en oorzaak-gevolgrelaties inzake asielprocedures werden door de toenmalige regering verondersteld bij het ontwerpen van de nieuwe wet?

Volgens de beleidswetenschappelijke benadering kan men de beleidstheorie achter nieuwe regelgeving analyseren aan de hand van een aantal vragen: Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost? Wat is het doel van de maatregel? Hoe ziet de maatregel er precies uit? Welke oorzaak-gevolgrelaties worden verondersteld? Welke onderliggende aannamen zijn er, en zijn deze valide? Beantwoording van deze vragen kan uitmonden in een figuur waarin de veronderstelde onderlinge verbanden zichtbaar worden gemaakt (Leeuw, 2003; zie ook Bovens, 't Hart, Van Twist, & Rosenthal, 2001). Deze benadering wordt hieronder toegepast op de nieuwe instrumenten van de Vw 2000 en de doelen die zij geacht werden te bereiken. Achtereenvolgens komen de centrale problemen, de doelen, de nieuwe instrumenten en de veronderstelde verbanden aan bod.

1 Problemen

De invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd aangekondigd in het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok, bestaande uit PvdA, VVD en D'66, in 1998 (TK 1997-1998, 26 024, nr. 9). Uit de doelen van het asielbeleid die daarin zijn geformuleerd, kan worden afgeleid dat men op het gebied van asiel streefde naar oplossing van de volgende twee hoofdproblemen:

- 1 de asielprocedure duurde in veel gevallen bijzonder lang;
- 2 de asielzoekersstroom naar Europa was niet op een evenwichtige wijze verdeeld over de Europese landen.

Oplossing van het eerste probleem werd door het kabinet nodig geacht omdat de lange asielprocedures leidden tot een langdurige behoefte aan opvang, voortdurende onzekerheid voor de asielzoeker over de toekomst en vergroting van de kans op het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van het destijds geldende 'driejarenbeleid'.¹ Het tweede probleem bestond eruit dat Nederland in de voorafgaande jaren vergeleken met andere Europese landen veel asielzoekers had opgenomen, hetgeen de regering ongewenst vond. De Vreemdelingenwet 2000 moest samen met andere beleidsmaatregelen bijdragen aan de oplossing van deze problemen (Memorie van Toelichting – hierna MvT – ; Nota naar aanleiding van het verslag – hierna Nota – ²).

2 Doelen

Ten aanzien van de Vreemdelingenwet 2000 zijn in de kamerstukken behorende bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer twee centrale beleidsdoelen geformuleerd die betrekking hebben op de asielprocedure: *kortere procedures* en *een betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg* (zie MvT en Nota).

Kortere procedures zouden leiden tot kortdurender opvang, kortere onzekerheid voor de asielzoeker over blijven of teruggaan, en eerder vertrek uit of juist deelname aan de Nederlandse maatschappij. Daarnaast zouden kortere procedures een lagere instroom van asielzoekers tot gevolg hebben, omdat Nederland minder aantrekkelijk zou worden wanneer de lange doorlooptijden met kans op uiteindelijke verblijfsaanvaarding zouden worden verkort. Bovendien zouden kortere doorlooptijden bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak van afwijzende beslissingen. Verbetering van de kwaliteit van de IND-beslissing³ in eerste aanleg werd nodig geacht omdat ter verkorting van de asielprocedure de bezwaarfase in asielzaken werd afgeschaft, waardoor de IND-beslissing op bezwaar (in tweede aanleg) verviel. De voornemenprocedure die ervoor in de plaats kwam, moest zorgen voor een volledig dossier en verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg, met een lager vernietigingspercentage bij de rechter tot gevolg (zie hierna).

1 Dit beleid hield in dat onder omstandigheden een verblijfsvergunning werd verleend aan vreemdelingen die niet binnen drie jaar een beslissing op hun verzoek om een verblijfsvergunning hadden gekregen. Dit beleid is per 1 januari 2003 afgeschaft.

2 TK 1998-1999, 26 732, nr. 3 respectievelijk nr. 7.

3 Formeel gaat het hier om beslissingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (voorheen de Staatssecretaris van Justitie). De feitelijke uitvoering is echter opgedragen aan de IND.

Om de beleidsdoelen 'korter' en 'beter' te bereiken werd in de Vw 2000 een aantal nieuwe wettelijke instrumenten opgenomen, waarvan de voornemenprocedure al is genoemd. Hieronder wordt op basis van de kamerstukken een korte beschrijving gegeven van de nieuwe instrumenten in de Vw 2000 die door de toenmalige regering direct in verband werden gebracht met de genoemde doelen. Een meer uitgebreide beschrijving van de vormgeving van deze instrumenten en van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) met betrekking tot deze instrumenten maakt deel uit van de rapportage 'procesevaluatie'.

3 Nieuwe instrumenten in de beleidstheorie

3.1 Meeromvattende beschikking en standaard vertrektermijn

Vreemdelingen van wie de asielaanvraag wordt afgewezen, of van wie de vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, hebben geen recht meer op overheidsvoorzieningen, waaronder opvang, en dienen Nederland zelfstandig te verlaten. Als zij dit niet doen, kunnen zij worden uitgezet. Onder de Vw 1994 waren verschillende beslissingen nodig om beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland te effectueren. Afhankelijk van het terugkeerbeleid waar de betreffende asielzoeker onder viel, waren aparte beschikkingen en/of (deels rechterlijke) procedures nodig voor het beëindigen en daadwerkelijk ontruimen van de opvangvoorzieningen (informatie COA). Daarbij bepaalde de Vw 1994 dat een negatief besluit mede inhield dat de vreemdeling binnen een door de minister te bepalen termijn van maximaal vier weken na de bekendmaking van de beschikking het land diende te verlaten en anders zou worden uitgezet. Voor elk(e) asielzoeker(sgezin) moest dus apart een vertrektermijn worden vastgesteld. Als gevolg van een beleidswijziging werd vanaf februari 2000 gewerkt met een standaard vertrektermijn van 28 dagen.⁴ Voor uitzetting was een zogenoemde 'last tot uitzetting' nodig. Tegen afzonderlijke besluiten die in het kader van de beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting uit Nederland werden genomen, konden onder de Vw 1994 zelfstandige procedures worden aangespannen bij de IND of de rechter.

Om het aantal procedures te verminderen en de asielprocedure te verkorten is in de Vw 2000 de meeromvattende beschikking met een wettelijke standaard vertrektermijn geïntroduceerd (MvT). Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze

4 Zie o.a. Olde Monnikhof en De Vreede (2004).

uit de opvang kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertrektermijn uit eigen beweging te verlaten, na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Ingevolge artikel 62 Vw 2000 bedraagt de duur van de genoemde vertrektermijn na de normale asielprocedure in principe vier weken, terwijl de asielzoeker die is afgewezen in de AC-procedure Nederland onmiddellijk dient te verlaten.

3.2 Volgtijdelijk statusstelsel met één voorzieningspakket

Onder de Vw 1994 was sprake van verschillende asielstatussen, waarvan de geldigheidsduur, de mogelijkheden tot intrekking en de bijbehorende voorzieningspakketten sterk verschilden. Dit leidde ertoe dat veel toegelaten asielzoekers doorprocedeerden voor een 'sterkere' status met een beter voorzieningspakket, met lange procedures als gevolg. Om het aantal opeenvolgende zelfstandige procedures per asielzoeker te verminderen is in de Vw 2000 een vereenvoudigd, volgtijdelijk statusstelsel opgenomen: bij inwilliging van een asielverzoek wordt altijd eerst een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend (artikel 29 Vw 2000), die na vijf jaar⁵ kan worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 33 en 34 Vw 2000). Elke houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft recht op hetzelfde voorzieningspakket. Dit ligt op het niveau van het pakket waarop onder de oude wet alleen een verdragsvluchteling (A-status) recht had. Doorprocederen voor een 'sterkere' status en een beter voorzieningspakket is hierdoor niet meer nodig en mogelijk (MvT, Nota). Bij inwilliging van de asielaanvraag wordt de verleningsgrond wel in de beschikking vermeld, maar dit geldt niet voor de redenen om niet in te willigen op een van de andere mogelijke verlengingsgronden. Vermelding van de inwilligingsgrond zou volgens de toenmalige regering niet leiden tot procederen tegen deze inwilligingsgrond, omdat de rechter een beroep tegen een inwilliging naar verwachting als 'zonder rechtens relevant belang' zou beoordelen (zie ook Advies Raad van State en Nader Rapport TK 1998-1999 26 732 nr. A).

3.3 Afschaffen bezwaarschriftprocedure en instellen voornemenprocedure

Onder de oude vreemdelingenwet kon de vreemdeling de beslissing van de IND in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij diezelfde IND.⁶ De IND nam vervolgens een beslissing op dit

5 Aanvankelijk kon de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor maximaal drie jaar worden verleend. Bij de wetwijziging van 1 september 2004 werd deze termijn verlengd tot vijf jaar.

6 Met uitzondering van gevallen waarin de asielaanvraag in AC-Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond was bevonden. In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open (art. 29 Vw 1994).

bezwaarschrift, in een deel van de gevallen nadat de vreemdeling was gehoord door een ambtelijke commissie of de Adviescommissie voor Vreemdelingen (ACV). Was men het niet eens met deze beslissing op bezwaar, dan kon men vervolgens in beroep gaan bij de rechter.⁷ In een zeer groot percentage van de gevallen ging de vreemdeling in bezwaar tegen de IND-beslissing (afwijzing of inwilliging op een andere grond dan beoogd) (MvT). Dit verlengde de asielprocedure. Daarnaast bestonden er in de Tweede Kamer grote zorgen over de kwaliteit van de beslissingen van de IND.

Om de asielprocedure te verkorten is de bezwaarfase in asielzaken in de Vw 2000 afgeschaft (art. 80 Vw 2000). In plaats daarvan is een voornemenprocedure ingesteld voor die gevallen waarin de IND voornemens is een aangevraagde asielvergunning niet te verlenen of niet te verlengen. De afwijzende ontwerpbeschikking (het voornemen) wordt aan de vreemdeling voorgelegd en deze krijgt de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn een schriftelijke zienswijze in te dienen (art. 39 Vw 2000). Wordt de aanvraag daadwerkelijk afgewezen, dan moet in de beschikking worden ingegaan op de zienswijze (art. 42 lid 3 Vw 2000). Bij ontbreken van de zienswijze zou wel kunnen worden beslist (Nota).

Per saldo werd van de afschaffing van de bezwaarfase en de instelling van de voornemenprocedure tijdwinst verwacht. De nieuwe voornemenprocedure dient ervoor te zorgen dat, ondanks de afschaffing van de bezwaarfase, een volledig dossier, met de standpunten van alle betrokkenen, wordt opgebouwd, voorafgaand aan de eventuele beroepsfase. Dit is van belang voor het geval de zaak vervolgens wordt voorgelegd aan de rechter. Daarnaast zou de kwaliteit van de eerste beschikking worden verbeterd doordat in de afwijzende beschikking zou worden ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht (MvT). Dit zou moeten leiden tot een lager vernietigingspercentage bij de rechter.⁸

3.4 *Standaard schorsende werking bij beroep op de rechter*

Onder de Vw 1994 kon de vreemdeling bezwaar maken tegen de beslissing van de IND in eerste aanleg.⁹ Tegen de beslissing van de IND op het bezwaarschrift kon de vreemdeling beroep aantekenen bij de rechter. Om de uitspraak op het beroep in Nederland te mogen afwachten moest deze bovendien een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) doen. Dit laatste droeg volgens de toenmalige regering bij aan de toch al hoge werklast van de vreemdelingenkamers, hoewel vovo's en de bijbehorende

7 Tenzij eerder bij de rechter een verzoek om een voorlopige voorziening was gedaan en deze de vovo gezamenlijk met het bezwaar had afgedaan ('doorpakken').

8 Overigens zegt het vernietigingspercentage volgens de toenmalige Staatssecretaris van Justitie niet alles over de kwaliteit van een beslissing. Onder de oude wet kwamen bij verschillende Vreemdelingenkamers heel verschillende vernietigingspercentages voor (Handelingen EK 2000-2001, 14/11/00).

9 Zie noot 6.

beroepen onder de Vw 1994 door de rechter wel vaak tegelijk behandeld werden (MvT, Nota). Om de werklast van de vreemdelingenkamers te verminderen en de procedure te versnellen is in de Vw 2000 opgenomen dat het instellen van beroep de werking van de meeromvattende beschikking opschort tot de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist (art. 82 Vw 2000 lid 1). De vreemdeling mag de rechterlijke beslissing in Nederland afwachten en hoeft daarvoor geen vovo aan te vragen bij de rechter. Op de standaard schorsende werking zijn enkele uitzonderingen geformuleerd, waaronder in geval van beroep tegen een afwijzing in een AC en beroep tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag (artikel 82 vw 2000 lid 2).

3.5 *Ex-nuncheoordeling door de rechter*

Volgens de MvT beoordeelde de rechter het beroep onder de Vw 1994 ex-tunc, dat wil zeggen 'naar de feiten zoals die waren op het moment waarop door de minister een beschikking is genomen' (p. 78). Feiten en omstandigheden die waren opgekomen na het nemen van de beslissing konden formeel door de rechter niet bij het beroep worden betrokken. De asielzoeker kon wel een nieuwe asielaanvraag indienen, leidend tot capaciteitsbeslag bij onder meer de IND en de VK's. Om dit capaciteitsbeslag te verminderen is in de Vw 2000 vastgelegd dat de rechter nieuwe feiten en omstandigheden (nova) bij de beslissing in een beroepszaak betreft (MvT): artikel 83 Vw 2000 lid 1 bepaalt dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die zijn opgekomen nadat het bestreden besluit genomen is. Dit wordt ex-nunctoetsing genoemd. Deze wijze van toetsing dient te worden uitgevoerd tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Bijkomend voordeel van de ex-nunctoetsing zou zijn dat 'een rechterlijk oordeel voorhanden (is) waarin de laatste feiten en omstandigheden een rol hebben kunnen spelen' (Nota, p. 9). Dit is van belang in verband met het verbod op refoulement: het verbod op terugsturen van een vreemdeling naar een land waar deze voor vervolging te vrezen heeft.

De toenmalige regering verwachtte een taakverzwaring voor rechter en bestuursorgaan in zaken waarbij nieuwe feiten en omstandigheden een rol zouden spelen. In die gevallen zou de behandeling van het beroep langer kunnen duren. Daar tegenover staat dat nieuwe aanvragen zouden kunnen worden voorkomen, of, indien deze toch worden ingediend, snel zouden kunnen worden afgehandeld (MvT), op grond van artikel 4:6 Awb.¹⁰ Een volgende aanvraag hoeft alleen uitgebreid te worden onderzocht als daarin nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen,

¹⁰ Artikel 4:6 Awb bepaalt dat een nieuwe aanvraag, waarin geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, mag worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking.

die niet eerder door de rechter zijn meegenomen. Heeft de rechter dit niet gedaan, dan kunnen de nova wel de basis vormen voor een nieuwe aanvraag (Nota, p. 218).

3.6 *Individuele verlenging beslistermijn*

Onder de Vw 1994 was sprake van een beslistermijn van zes maanden voor het nemen van de beslissing in eerste aanleg op een asielaanvraag door de IND. Er bestond geen formele mogelijkheid om langer dan zes maanden over een beslissing te doen, maar in de wet was evenmin een sanctie op overschrijding opgenomen. In de praktijk werd deze termijn vaak overschreden, hetgeen de mogelijkheid opende voor beroepsprocedures tegen niet-tijdig beslissen ('fictieve weigering') (Visser & Homburg, 1995). Ook in de Vw 2000 is de bepaling opgenomen dat binnen zes maanden op een aanvraag voor een verblijfsvergunning dient te worden beslist (art. 42 Vw 2000), maar wederom zonder sanctie op overschrijding daarvan. Daarnaast wilde men de formele mogelijkheid creëren om nader onderzoek te laten verrichten door of advies in te winnen bij derden, en daarmee langer dan zes maanden over een beslissing te doen. Zodoende zouden beslissingen 'zonder voldoende voldragen onderzoek' (MvT, p. 46) (dus van onvoldoende kwaliteit) en procedures tegen niet-tijdig beslissen worden voorkomen (Memorie van Antwoord, EK 26 732/26 975, nr. 5b). Het vierde lid van art. 42 Vw 2000 bepaalt daarom dat de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd 'indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is'.

4 **Veronderstelde verbanden**

In de figuren 1 en 2 worden de genoemde instrumenten in verband gebracht met de doelen van de Vreemdelingenwet 2000. Zodoende wordt de beleidstheorie van de toenmalige regering gevisualiseerd. De doelen liggen op verschillende niveaus: de *instrumenten* leiden in veel gevallen tot het bereiken van *tussendoelen* die op hun beurt bijdragen aan het bereiken van de eigenlijke *beleidsdoelen*. Ten slotte zijn er verder weg gelegen *eindoelen* geformuleerd. Ook zijn in de figuren reeds vooraf door de regering onderkende neveneffecten opgenomen. Onbedoelde of door de regering niet verwachte relaties ontbreken omdat zij niet tot haar beleidstheorie behoren.

In *figuur 1* gaat het om de veronderstelde bijdrage van de relevante nieuwe instrumenten aan het beleidsdoel 'kortere procedures' (voor de individuele vreemdeling). Op verschillende plaatsen in de kamerstukken wordt gesuggereerd dat een verminderd capaciteitsbeslag (als gevolg van minder verzoeken om voorlopige voorzieningen, bezwaar- en beroepszaken en

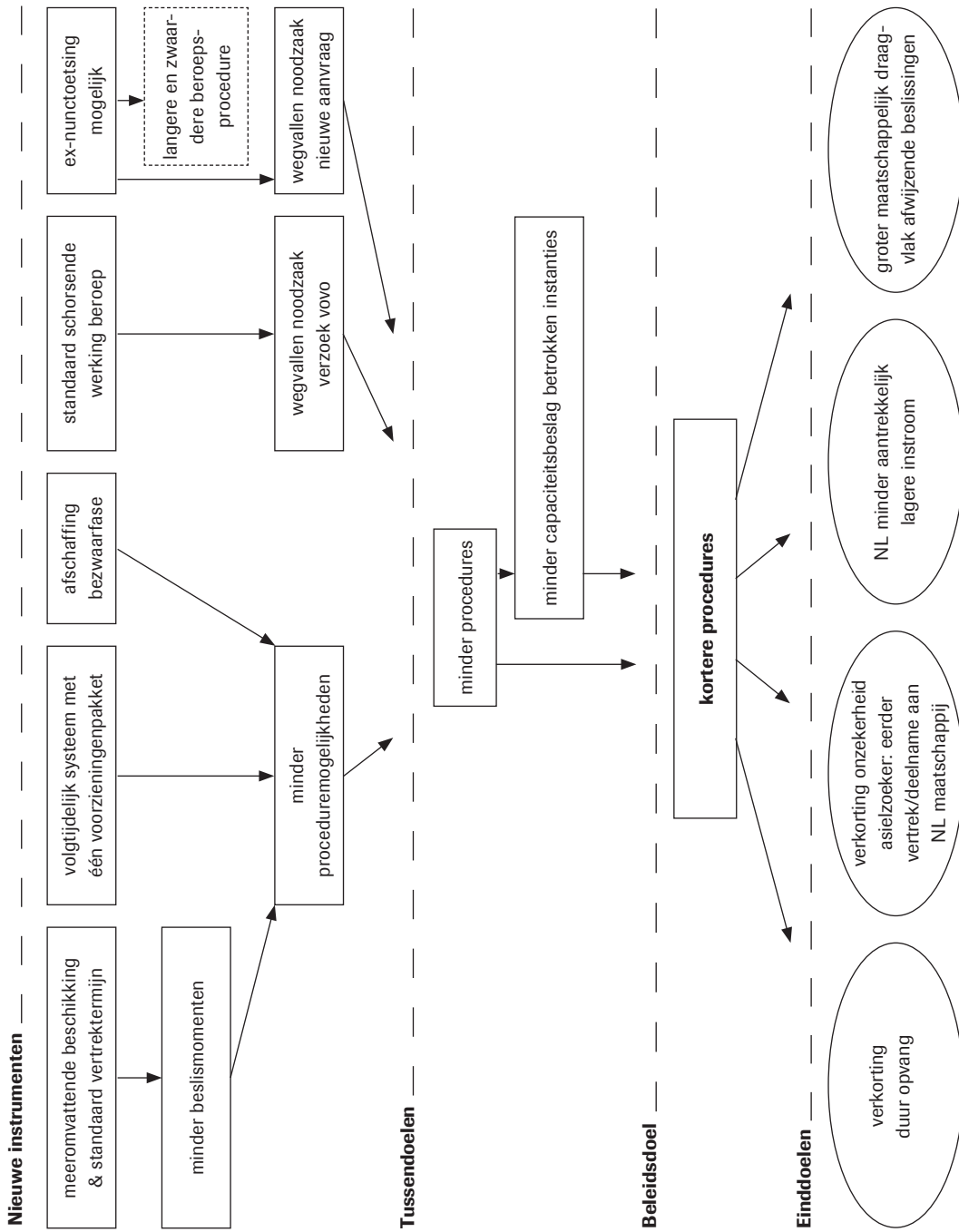
nieuwe asielaanvragen) leidt tot een kortere doorlooptijd van de overgebleven zaken bij de IND en de Vreemdelingenkamers, omdat minder grote voorraden ontstaan, en zaken dus minder lang 'op de plank blijven liggen'. Zodoende heeft het weghalen van een schakel uit de keten van de asielprocedure (b.v. de bezwaarfase of de noodzaak tot indienen van een vovo) op twee wijzen effect op de lengte van de individuele asielprocedure: direct door het ontbreken van de schakel op zich, en indirect doordat de zaak eerder in behandeling kan worden genomen.

In figuur 1 worden de doelen 'minder procedures', 'verminderd capaciteitsbeslag bij betrokken instanties' en 'kortere procedures' met elkaar in verband gebracht voor elk van de instrumenten die zich richten op verkorting van de asielprocedure. Dit verband wordt in de kamerstukken van de kant van de regering niet consequent bij elk genoemd instrument en ten aanzien van elk van de betrokken organisaties (IND, Vreemdelingenkamers e.d.) gelegd. Dit lijkt niet zozeer een principiële keus te zijn als wel het gevolg van pogingen om zich in deze stukken te concentreren op de hoofdlijnen en op het beantwoorden van specifieke vragen vanuit het parlement.

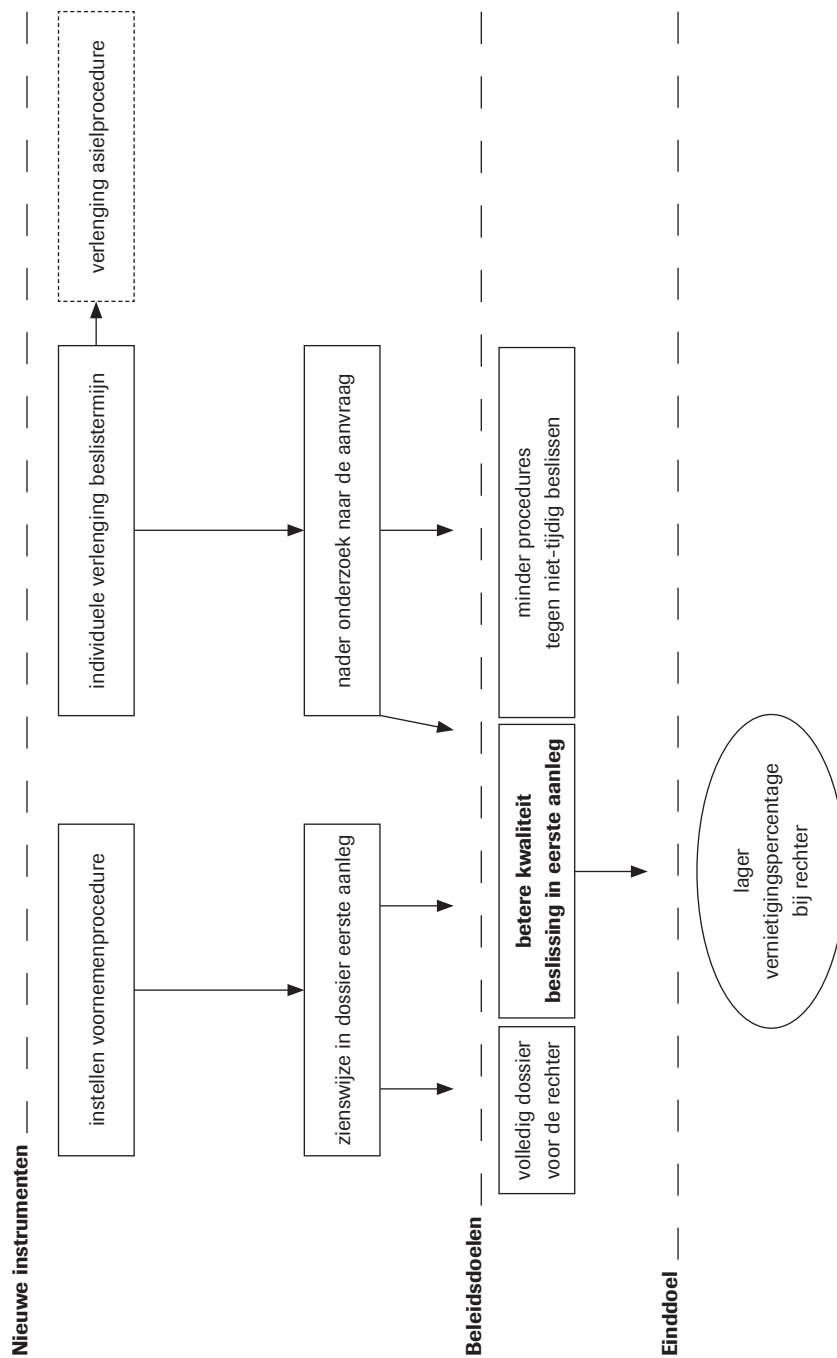
In *figuur 2* worden de relaties met het beleidsdoel 'betere kwaliteit van de asielbeslissing in eerste aanleg' beschreven. Uit *figuur 2* blijkt dat het doel van de instrumenten uit *figuur 1*, namelijk kortere procedures, naar verwachting van de toenmalige regering zou worden tegengewerkt bij gebruik van de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn uit *figuur 2*. Daar komt de te verwachten verlenging van de asielprocedure als gevolg van de invoering van het hoger beroep en de mogelijkheid tot instellen van een besluitmoratorium (zie hierna) nog bij. Uit *figuur 2* blijkt echter ook dat men verwachtte dat de individuele verlenging zou leiden tot minder procedures tegen niet-tijdig beslissen. Minder procedures kunnen door verminderd capaciteitsbeslag een kortere doorlooptijd van andere zaken tot gevolg hebben. Hoewel men zou verwachten dat kwalitatief betere beslissingen ook leiden tot kortere procedures (minder beroepen 'nodig'), biedt onderzoek daarnaar geen onderbouwing voor deze aanname (zie Doornbos & Sellies, 1997). Onder verwijzing naar dit onderzoek weersprak de toenmalige regering in de Nota de stelling van kamerleden dat doorprocederen het gevolg zou zijn van tekortschietende beslissingen.

Ten aanzien van de *validiteit* van de veronderstelde verbanden kan worden opgemerkt dat de verbanden tussen de instrumenten en de beleidsdoelen in de meeste gevallen logisch navolgbaar zijn. Wel bestaat er tegenstrijdigheid tussen de suggestie dat de asielzoeker 'geholpen' is met kortere procedures die hem of haar minder lang in onzekerheid laten over de toekomst en de veronderstelling dat verkorting van de asielprocedure leidt tot een lagere instroom, omdat Nederland minder aantrekkelijk wordt bij kortere asielprocedures. In *figuur 2* kan een vraagteken worden geplaatst bij het verband tussen een verbeterde kwaliteit van de beslissing

Figuur 1: Beleidstheorie met betrekking tot het beleidsdoel 'kortere procedures'



Figuur 2: Beleidstheorie met betrekking tot het beleidsdoel 'betere asielbeslissingen in eerste aanleg'



in eerste aanleg en verlaging van het percentage IND-beslissingen dat door de rechter wordt vernietigd. Dit percentage had onder de oude wet immers betrekking op vernietigingen van beslissingen in *tweede* aanleg (beslissing op bezwaar), terwijl het percentage vernietigingen onder de Vw 2000 betrekking heeft op beslissingen in *eerste* (en enige) aanleg. Het zou logischer zijn geweest om te verwachten dat deze percentages gelijk zouden zijn, omdat de kwaliteit van de nieuwe beslissing in eerste aanleg net zo goed zou moeten zijn als die van de oude beslissing op bezwaar. De voornemenprocedure moet immers het afschaffen van de bezwaarprocedure compenseren.

De veronderstelde verbanden worden niet door specifiek empirisch onderzoek onderbouwd. Bij de voorbereiding van de wet heeft men wel gebruikgemaakt van de ervaringen die waren opgedaan met de wetswijziging van 1994. Ook zijn diverse organisaties en deskundigen op gebied van het vreemdelingenbeleid geraadpleegd.

Ten slotte is van belang om vast te stellen in hoeverre de nieuwe wettelijke instrumenten direct zouden kunnen leiden tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen (zie Leeuw, 2003). Vooraf kon al worden verwacht dat het gedrag van asielzoekers, rechtshulpverleners en rechters ook op deze doelbereiking van invloed zou zijn. Daarnaast zijn vele externe factoren van invloed op het bereiken van de einddoelen, zoals de aantrekkelijkheid voor asielzoekers van andere Europese landen bij het doel 'lagere instroom' en de vormgeving en effectiviteit van het terugkeerbeleid bij het doel 'groter maatschappelijk draagvlak voor afwijzende beslissingen'.

5 Andere nieuwe instrumenten

Naast de instrumenten die door de toenmalige regering rechtstreeks in verband zijn gebracht met de centrale beleidsdoelen van de Vw 2000, bevat deze wet een aantal andere nieuwe elementen die een belangrijke rol spelen in de asielprocedure nieuwe stijl, dan wel een grote invloed hebben op de uitvoeringspraktijk van de asielprocedure. Dit geldt voor het besluitmoratorium, het vertrekmoratorium, het hoger beroep en in de eerste jaren van de Vw 2000 ook de herziene rechterlijke toets vreemdelingenbewaring.

5.1 Besluitmoratorium

Naast de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn (zie hiervoor) is in de Vw 2000 een collectieve verlengingsmogelijkheid gecreëerd, het zogenoemde besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000). Hierdoor kan de beslistermijn 'voor bepaalde categorieën vreemdelingen' die een

asielvergunning voor bepaalde tijd hebben aangevraagd, met maximaal een jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren in drie situaties, namelijk bij:

- a een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd;
- b een situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag wel kan worden ingewilligd, maar waarvan men verwacht dat deze van korte duur zal zijn;
- c een dermate groot aantal ingediende asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen.

Met betrekking tot het besluitmoratorium vanwege een kortdurende onzekerheid omtrent de situatie in het herkomstland zou volgens de regering nog geen vergunning kunnen worden verleend, maar het zou dan ook onwenselijk zijn om mensen terug te sturen (Nota). Gedacht werd aan situaties waarin onder de Vw 1994 uitstel van vertrek werd verleend (MvT). Bij een besluitmoratorium als gevolg van een naar verwachting korte onrustige situatie in het land van herkomst zou weliswaar een vergunning kunnen worden verleend, maar die zou dan vermoedelijk snel daarna alweer moeten worden ingetrokken. In plaats van voor verlening zou dan worden gekozen voor verlenging van de beslistermijn. Bij massale instroom van asielzoekers is sprake van organisatorische belemmeringen voor het op tijd beslissen op aanvragen (Nota). Het is niet mogelijk om een besluitmoratorium in te stellen wegens algemene achterstand bij de IND. Een besluitmoratorium is van toepassing op alle nog in behandeling zijnde aanvragen van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van vreemdelingen uit de betreffende categorie (ongeacht of er al sprake is van overschrijding van de beslistermijn of van een individuele verlenging van deze beslistermijn). Daarnaast is het van toepassing op nieuwe aanvragen van vreemdelingen uit de categorie waarop het besluitmoratorium betrekking heeft (MvT). Voor zover mogelijk worden de aanvragen wel door de IND onderzocht (MvT, zie ook EK 26 732/26 975, nr. 5d).

5.2 *Vertrekmoratorium*

Artikel 45 Vw 2000 bepaalt dat de negatieve beslissing van rechtswege tot gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft (tenzij op een andere rechtsgrond), dat diens opvang wordt beëindigd en deze uit de opvang kan worden gezet, en ook dat hij of zij de plicht heeft om Nederland binnen de vertretermijn uit eigen beweging te verlaten, na het verstrijken waarvan deze kan worden uitgezet. Het vierde lid van artikel 45 stelt echter dat de minister kan besluiten dat de verstrekkingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen niet worden beëindigd. Tevens bepaalt dit lid dat een dergelijk besluit uiterlijk een

jaar na de bekendmaking ervan wordt ingetrokken. Ingevolge lid 5 heeft de vreemdeling op wie dat besluit van toepassing is rechtmatig verblijf in Nederland.

Het bepaalde in artikel 45 lid 4 en 5 wordt het vertrekmoratorium genoemd. Volgens de MvT was het de bedoeling om hiermee het zogenoemde 'uitstel-van-vertrek'-beleid dat gold onder de Vw 1994 in gewijzigde vorm voort te zetten. Hieraan zou behoefte kunnen zijn in situaties waarin de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, maar 'de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet.' (MvT, p. 53). Het vertrekmoratorium heeft dus een verlenging van het verblijf van de vreemdeling in Nederland tot gevolg. Als het vertrekmoratorium wordt ingetrokken, herleven de rechtsgevolgen van de afwijzende beschikking, hetgeen betekent dat de opvang wordt beëindigd en de vreemdeling Nederland dient te verlaten.

5.3 Hoger beroep

Onder de herziene vreemdelingenwet van 1994 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten in asielzaken. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen. Wel hadden de rechtbanken zelf de Rechtseenheidskamer (REK) ingesteld die richtinggevende uitspraken deed, maar deze kon op het terrein van de verzoeken om een voorlopige voorziening onvoldoende rechtseenheid creëren (Visser & Homburg, 1995). In het regeerakkoord van 1998 was invoering van een vorm van hoger beroep neergelegd, in het belang van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in vreemdelingenzaken. Als *appèlcollege* wees de toenmalige regering de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan (ABRvS) (zie MvT). Omdat grote aantallen hogerberoepszaken werden verwacht, die zonder nadere maatregelen tot een grote werklast voor de ABRvS en een lange duur van de asielprocedure zouden leiden, werd gekozen voor een beperkte hogerberoepsprocedure. De voornaamste kenmerken hiervan worden besproken in de rapportage 'procesevaluatie'. De aangepaste procedure moest het *appèlcollege* in staat stellen om 'de te verwachten grote aantallen zaken, waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven' zeer snel en doelmatig af te doen (MvT, p. 11). Een verkorte uitspraak zou mogelijk zijn 'in alle gevallen die zich daarvoor lenen, te weten dat de grieven geen aanleiding geven tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, de ABRvS ook ambtshalve geen aanleiding tot vernietiging ziet, en de zaak geen uit oogpunt van rechtseenheid of rechtsontwikkeling belangrijke vragen oproept' (Nota, p. 223). De gewone behandeling zou worden gereserveerd voor zaken waarin vragen die van belang zouden

zijn voor de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming wel zijn gerezen (MvT). De regering sprak in de Nota de verwachting uit dat in aanzienlijk minder dan de helft van het aantal zaken een volledige behandeling nodig zou zijn. Men verwachtte dan ook dat de ABRvS in de meeste gevallen veel sneller uitspraak zou kunnen doen dan na de wettelijke termijn van 23 weken.

5.4 Rechterlijke toets vreemdelingenbewaring

Ter verbetering van de rechtsbescherming van vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn genomen,¹¹ is de rechterlijke toetsing van die vrijheidsontneming onder de Vw 2000 aanvankelijk geïntensiveerd. Artikel 94 van de Vw 2000 bepaalde dat, indien de vreemdeling zelf geen beroep instelde tegen zijn of haar vrijheidsontneming, de minister uiterlijk op de derde dag de rechtbank van de maatregel in kennis moest stellen, hetgeen werd opgevat als het instellen van beroep tegen deze maatregel. De rechtbank deed binnen zeven dagen ter zitting onderzoek naar de rechtmatigheid en gerechtvaardigheid van de vrijheidsontneming (samen tien dagen, vandaar de 'tiendagetoets' geheten). De uitspraak volgde binnen zeven dagen na sluiting van het onderzoek. Tegen deze eerste uitspraak stond hoger beroep open. Als het eerste beroep ongegrond was verklaard, herhaalde de genoemde procedure zich, bij voortdurende van de vrijheidsontneming, en bij achterwege blijven van ingesteld beroep door de vreemdeling zelf, elke vier weken. Verschil was dat de rechtbank mocht bepalen dat onderzoek ter zitting achterwege zou blijven. Tegen de uitspraak in een vervolgsaak stond geen hoger beroep open. Het stond de vreemdeling vrij om op elk gewenst moment zelf beroep aan te tekenen tegen de vrijheidsontnemende maatregel. In beide gevallen toetste de rechter de rechtmatigheid van de maatregel en de voortgang van de voorbereiding door de IND van de uitzetting van de vreemdeling.

In de praktijk leidde de tiendagetoets tot een onevenredig groot capaciteitsbeslag bij de vreemdelingenkamers, met een verlenging van de doorlooptijden van asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken als gevolg. Om het aandeel bewaringszaken in het werkaanbod van de VK's omlaag te brengen, zodat normale werkvoorraden zouden kunnen ontstaan op de andere zaaksoorten, werd de Vw 2000 per 1 september 2004 gewijzigd. De termijn voor de eerste kennisgeving van de vrijheidsontneming werd weer op 28 dagen gesteld. Omdat deze wijziging werd aangekondigd en plaatsvond vóór de afronding van deze evaluatie, is de geïntensiveerde rechterlijke toets vreemdelingenbewaring niet apart bestudeerd. Duidelijk is dat deze toets het bereiken van het doel 'minder capaciteitsbeslag betrokken instanties' (zie figuur 1) heeft tegengewerkt.

¹¹ Vreemdelingenbewaring is een vrijheidsontnemende maatregel die inhoudt dat de vreemdeling in hechtenis wordt genomen met het oog op uitzetting (artikel 59 Vw 2000).

6 De evaluatie van de asielprocedure

Zoals gezegd volgen op deze bespreking van de beleidstheorie de drie deelrapportages inzake de asielprocedure. In de rapportage 'procesevaluatie' staan de voorbereiding en implementatie van de nieuwe wet en het functioneren van de nieuwe wettelijke instrumenten centraal. In de rapportage 'kwaliteit' wordt nagegaan of het beleidsdoel 'betere asielbeslissingen in eerste aanleg' wordt behaald, door een vergelijking te maken tussen de Vw 2000 en de Vw 1994. De rapportage 'doorlooptijden' gaat in op de lengte van asielprocedures onder de Vw 2000. Daarbij is geen vergelijking met de Vw 1994 gemaakt. De reden hiervoor is dat de verschillen tussen de beide wettelijke regimes voor wat betreft de aantallen asielverzoeken en de gehanteerde managementprincipes bij de IND en de vreemdelingenkamers deze vergelijking minder zinvol maakten. In alle drie rapporten is zoveel als mogelijk was nagegaan of de veronderstelde verbanden uit de beleidstheorie tussen de nieuwe instrumenten, de tussendoelen en de beleidsdoelen in de praktijk gelden.

Literatuur

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal

Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek

Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001

Doornbos, N., J.P.P Sellies

Het overlegmodel in de asielprocedure

Nijmegen, Instituut voor Rechtsociologie, 1997

Leeuw, F.L.

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved

American Journal of Evaluation, jrg. 24, nr. 1, 2003, pp. 5-20

Olde Monnikhof, M., J. de Vreede

Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In: 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, pp. 35-95

Visser, T., G. Homburg

Evaluatie herziene Vreemdelingenwet

Amsterdam, Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie, 1995