

Vergaderjaar 2000–2001

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 94

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2001

Inleiding

In deze brief wil ik uw kamer informeren over de opzet van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij wordt aandacht besteed aan de te evalueren onderwerpen, hoe deze onderwerpen inhoudelijk kunnen worden geëvalueerd en hoe de evaluatie zou kunnen worden georganiseerd.

Ik bericht u reeds zo kort na inwerkingtreding van de wet over de evaluatie omdat het van belang is dat in een vroeg stadium inzicht bestaat over de wijze waarop de evaluatie zal worden georganiseerd.

Aard en de reikwijdte van de evaluatie: procesevaluatie en effectevaluatie

Zoals bekend hecht het kabinet veel belang aan evaluatie van wetgeving. De evaluatie van de VW 2000 heeft tot doel na te gaan of de doelstellingen, die in het regeerakkoord waren verwoord, worden gerealiseerd. Met het oog daarop zijn de onderwerpen voor de evaluatie geselecteerd. Daarbij is ook rekening gehouden met de onderwerpen die in de motie Ditrich (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 76) zijn opgenomen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg;
- versnelling van de procedure in al zijn facetten;
- voorkoming van procedures;
- een effectief non discriminatoir vreemdelingentoezicht;
- bevordering van het vertrek van vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven.

Deze onderwerpen zijn divers. De onderzoeksmethoden en degenen die het onderzoek moeten uitvoeren zullen dan ook per onderwerp verschillen.

Gegeven de diversiteit en de omvang van de te verrichten onderzoeken is het wenselijk om de evaluatie op te splitsen in een aantal deelonderzoeken. De volgende onderverdeling ligt in de rede:

- I. Een deelonderzoek over de asielprocedure (over de kwaliteit van de eerste aanleg, over versnelling en het voorkomen van procedures).
- II. Een deelonderzoek over vreemdelingtoezicht en
- III. Een deelonderzoek over terugkeer, dat dient aan te sluiten bij de reeds eerder aan de Kamer toegezegde evaluaties over het terugkeerbeleid.

Voor deze deelonderzoeken zullen twee typen evaluatiestudies worden uitgevoerd: procesevaluaties en effectevaluaties.

Bij procesevaluaties gaat het om het analyseren van het proces, introductie en implementatie van de diverse maatregelen zoals die beschreven zijn in de VW2000, alsmede van de rol van de betrokken partners in de keten. Centraal bij een procesevaluatie staan de ervaringen van de betrokken partijen, de wijze waarop procedures, samenwerkingsverbanden e.d. zijn opgezet en zijn vormgegeven en eventuele knelpunten die zijn opgetreden.

Bij effectevaluaties wordt aan het eind van de onderzochte periode geanalyseerd (door een vergelijking te maken met de beginsituatie op of rond 1 april 2001) in welke mate de doelstellingen van de wet gehaald zijn. De beschrijving van de situatie op het moment van inwerkingtreding van de wet wordt wel een nulmeting genoemd.

Gezien de uiteenlopende opzet van de onderdelen van de evaluatie wordt thans nagegaan welke gegevens en bronnen voor de verschillende te evalueren aspecten van de VW2000 beschikbaar zijn en wat binnenkort aan gegevens geregistreerd zal moeten worden ten behoeve van een deugdelijke evaluatie (in aanvulling op gegevens die al worden geregistreerd in het kader van de vreemdelingenketenrapportages en het groot project).

Uitvoering van de deelonderzoeken

De deelonderzoeken worden door het WODC uitgewerkt, d.w.z. dat er uitgewerkte startnotities geschreven zullen worden. De uit te voeren deelonderzoeken worden vervolgens via het WODC aanbesteed volgens de gebruikelijke procedures en (kwaliteits-)criteria.

De deelonderzoeken zullen langs de volgende lijnen worden uitgevoerd.

Deelonderzoek I Onderzoek naar aspecten in de asielprocedure

Het doel van deelonderzoek I is evaluatie van de uitvoering van de (nieuwe elementen van de) Vreemdelingenwet in de asielprocedure en van de effectiviteit van deze wet in de asielketen.

Het gaat hier om twee verschillende typen van vraagstelling die nopen tot een verschillende onderzoeksopzet: een proces- en een effectevaluatie.

1. hoe werken de nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de asielprocedure in de uitvoering.
Als elementen van de nieuwe wet die betrekking hebben op de asielprocedure worden onder andere aangemerkt:
 - de in de wet neergelegde termijnen en de mogelijkheden tot verlenging van die termijnen (besluitmoratorium)
 - het afschaffen van de bezwaarfase
 - het instellen van de voornemenprocedure
 - het instellen van de meeromvattende beschikking
 - het beroep bij de rechter (standaard schorsende werking en de ex nunc toets)
 - het instellen van hoger beroep (zonder schorsende werking)

- worden de gestelde doelen van de Vreemdelingenwet 2000 voor wat betreft de asielprocedure gehaald (op welke punten, op welke termijn, in welke mate)? En in hoeverre dragen bovengenoemde nieuwe elementen daaraan bij.

Als doelen zijn geformuleerd: a) verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg, b) versnelling van de asielprocedure en c) het voorkomen van doorprocederen.

Deelonderzoek II Onderzoek naar het vreemdelingtoezicht

Het doel van deelonderzoek II is evaluatie van de gewijzigde omschrijving van de bevoegdheid tot staandehoudin

De vraag die beantwoord dient te worden is of het nieuwe element in de wet, zijnde de gewijzigde omschrijving van de bevoegdheid tot staande houding, non-discriminatoir toezicht door de politie moeilijker dan wel gemakkelijker dan voorheen, en daarmee effectiever, maakt . Daarnaast dient te worden gezien of het vreemdelingtoezicht op non-discriminatoire wijze wordt uitgevoerd

Daarbij is het van belang na te gaan:

- Hoe de politiekorpsen, en daarbinnen de vreemdelingendiensten, omgaan met de gewijzigde bevoegdheid tot staande houden bij vermoeden van illegaal verblijf?

Hoe men uit de voeten komt met het vereiste, zoals geformuleerd in artikel 50 personen alleen dan staande te houden wanneer er feiten en omstandigheden bestaan waarop naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf bestaat?

Kan de politie deze controles op illegaal verblijf op non-discriminatoire wijze gestalte geven?

- Wordt er door de verruiming van de bevoegdheid tot staande houding door de politie een groter aantal personen gecontroleerd?

Indien dat zo is, leiden deze grotere aantallen controles dan ook tot een groter aantal vaststellingen van illegaal verblijf?

Indien dat het geval is, leidt dit dan eveneens verderop in de keten tot een groter aantal detenties en uitzettingen?

Deelonderzoek III Onderzoek naar terugkeer van vreemdelingen

Het doel van deelonderzoek III is de evaluatie van de uitvoering en de effecten van het Terugkeerbeleid en de veranderingen door de Vreemdelingenwet 2000.

In juni 1999 is in het kader van de behandeling van de Notitie Terugkeerbeleid (TK 1998-99, 26 646, nr. 1) vermeld dat het Terugkeerbeleid zal worden geëvalueerd na een periode van twee jaar met een tussentijdse evaluatie na één jaar (TK 1998-99, 26 646 nr. 1, p. 18). Het WODC heeft ingevolge deze notitie deze onderzoeksprojecten opgenomen in haar programmering. Het betreft ten eerste een procesevaluatie in tijd gevolgd door een effectevaluatie van het nieuwe terugkeerbeleid.

Het ligt voor de hand de toekomstige uitkomsten van deze onderzoeksprojecten samen te voegen met de evaluatie van de nieuwe elementen in de wet In het kader van de terugkeer zijn dat de meeromvattende beschikking, de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling binnen de gestelde termijnen uit eigen beweging het land te verlaten, de uitbreiding van bevoegdheden in het kader van het vreemdelingtoezicht en de uitbreiding van de mogelijkheden tot in bewaringstelling met het oog op uitzetting.

Net als bij de andere deelonderzoeken gaat het ook hier om twee verschil-

lende typen van vraagstelling die nopen tot een verschillende onderzoek-
sopzet: een proces- en een effectevaluatie:

1. Op welke wijze hebben de betrokken organisaties en overlegstructuren (de Coördinatiegroep van Justitie, Defensie, Buza, BZK, Kmar, RvH, COA, IND, de Vreemdelingendiensten, het LOTO (Landelijk Overleg Terugkeer Organisatie) de landelijk projectleider, de RITT's (Regionale Integrale Terugkeer Teams) en het IOM) uitvoering gegeven aan het nieuwe Terugkeerbeleid en hoe hebben zij de nieuwe elementen in de wet ervaren?
2. Op welke wijze hebben IND, COA, Vreemdelingendiensten en gemeenten gewerkt aan de totstandkoming en uitvoering van het Stappenplan 2000?
Tot welke kwantitatieve resultaten hebben de beleidswijzigingen uit de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999 geleid en wat is de bijdrage van de verschillende nieuwe elementen in de wet geweest?

Zoals hierboven reeds gesteld zullen de deelonderzoeken nader worden uitgewerkt in zogenaamde startnotities. In die notities zal meer in detail worden ingegaan op de wijze waarop de verschillende deelonderzoeken zullen moeten plaatsvinden.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de voor de evaluatie ook informatie nodig is van instanties die niet direct onder mijn verantwoordelijkheid vallen. Ik ga er van uit dat ook van dergelijke organisaties de relevante gegevens kan worden verkregen. De kwaliteit van de evaluatie is mede afhankelijk van de bereidheid van hen om deze informatie af te staan.

Organisatie van de evaluatie

De evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 is een langdurig en ingewikkeld project dat ik van groot belang acht. Het is daarom noodzakelijk om deze evaluatie zodanig te organiseren dat een langdurige inzet op hoog niveau gewaarborgd is, zonder dat werkzaamheden aan de evaluatie onderstromen in de dagelijkse werkdruk van het departement. De kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd door (deel)onderzoeken niet door belanghebbende ketenpartners te laten uitvoeren, maar door het WODC of door het WODC aangewezen onafhankelijke wetenschappelijke onderzoeksinstituten.

Ik ben voornemens om een onafhankelijke commissie te belasten met de organisatie van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000.

Deze commissie krijgt de taak te waken over de wetenschappelijke gedegenheid van de diverse onderzoeksopzetten, de voortgang en coördinatie van de deelonderzoeken, functionele betrokkenheid van schakels in de keten bij deelonderzoeken en onafhankelijkheid bij alle werkzaamheden in het kader van de evaluatie. Het maatschappelijk gezag van de uitkomsten van de evaluatie dient groot te zijn. Om dat te realiseren zal een brede commissie worden samengesteld. De leden van deze evaluatiecommissie zullen worden gezocht in de diverse overheidsinstanties die met asiel en migratie te maken hebben, in particuliere organisaties op het gebied van asiel en migratie, en in de wetenschap. De voorzitter zal een maatschappelijk gezaghebbend persoon dienen te zijn.

Over de opdracht aan de evaluatiecommissie zal ik heldere afspraken maken bij de instelling van de commissie. Deze afspraken zullen ook betrekking hebben op de voortgangsbewaking en de tijdsplanning. Middels door het WODC op te stellen startnotities zal de aard en omvang van het gewenste onderzoek nauwkeurig worden omschreven.

Tijdplanning

Mede gelet op de motie Dittrich streef ik er naar een eerste evaluatie beschikbaar te hebben in de tweede helft van 2004. Zo nodig zal – op onderdelen – uw Kamer tussentijds worden geïnformeerd. De evaluatie commissie draagt zorg voor het uiteindelijk evaluatie rapport. Dat rapport zal, zonodig van commentaar voorzien, aan de Staten-Generaal worden toegestuurd.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek