

## HOE HET ASIELBELEID VASTLIEP

SYBRAND VAN HAERSMA BUMA

Een democratische rechtsstaat dient een rechtvaardig en humaan beleid te voeren voor slachtoffers van schending van fundamentele mensenrechten die in de eigen regio niet opgevangen kunnen worden. Dit uitgangspunt vindt in Nederland brede steun. Die steun is nodig om ook in de toekomst aan deze taak uitvoering te kunnen geven. Het beleid moet daarom op langere termijn houdbaar zijn. Het huidige asielbeleid voldoet niet aan die voorwaarde. Het asielbeleid is vastgelopen. Voor 1999 wordt rekening gehouden met de komst van meer dan 60 000 asielzoekers naar Nederland. 'Als dit werkelijk gebeurt ontploft ons stelsel', zei staatssecretaris Cohen van Justitie in Vrij Nederland van 23 januari jongstleden. De vraag is hoe dit heeft kunnen gebeuren. Hieronder wordt gepoogd een antwoord te vinden aan de hand van de belangrijkste beleidsdocumenten en debatten in de periode 1994 - 1998, de aanloop tot de ontploffing.

### DE STAND VAN ZAKEN BIJ HET AANTREDEN VAN PAARS I

Toen het eerste kabinet-Kok in de nazomer van 1994 aantrad kraakte het asielstelsel in zijn voegen. Nederland kreeg in dat jaar te maken met 52 000 asielaanvragen, het hoogste cijfer ooit. Het kabinet-Lubbers III had een groot aantal projecten op de rails gezet om deze situatie het hoofd te bieden. Zo werd de Vreemdelingenwet herzien om de procedures te verkorten, ging de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers van het ministerie van WVC over naar Justitie, werd de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) gereorganiseerd,

werden aanmeldcentra ingericht waar in 24 uur de kansloze asielverzoeken van de kansrijke konden worden gescheiden en werden ter compensatie van de verdwenen grenscontroles mobiele marechaussee teams ingezet. Het kabinet-Kok I rondde in de eerste maanden van zijn bestaan nog twee belangrijke wetsvoorstellen van het voorgaande kabinet af: de Wet veilige landen en de Wet veilige derde landen.

De ingezette maatregelen hadden al snel resultaat. Met name de schifting tussen kansloze en kansrijke verzoeken in de aanmeldcentra had succes. In 1995 daalde het aantal aanvragen naar 29 000 en in 1996 naar 23 000. Problemen gaven echter de lengte van de procedures en, meer en meer, de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. De problemen kwamen in de loop van 1995 aan het licht door kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer en de onderzoeksbureaus Berenschot en Regioplan.<sup>1</sup> De kritiek had in hoofdzaak betrekking op het tekortschieten van de aansturing van en de samenwerking binnen de asielketen en het tegenvallende resultaat van de nieuwe Vreemdelingenwet. De gevolgen waren lange procedures, gelijkblijvende of zelfs oplopende achterstanden in de behandeling en een tekortschietend terugkeerbeleid.

### HET STAPPENPLAN

In reactie op de onderzoeksrapporten kwam staatssecretaris Schmitz met een zogenaamd stappenplan.<sup>2</sup> Een omvangrijk, vooral op verbetering van management en organisatie gericht project. De doelen waren sterk instrumenteel en nauwelijks meetbaar. Wat wel als resultaat werd geformuleerd was het terugbrengen van de gemiddelde duur van de asielprocedure van 10 tot 7 maanden.

Het ontbreken van beleidskeuzen leidde tot kritiek vanuit de Kamer. In het plenaire debat over het stappenplan werden maar liefst dertien moties ingediend.<sup>3</sup> Hiervan werden er drie aangenomen. Twee moties van CDA-woordvoerder De Hoop Scheffer en één van VVD-woordvoerder Rijpstra. De CDA-moties beoogden afschaffing van het zogenaamde driejarenbeleid en de verlenging van de duur van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) van drie tot vijf jaar. De VVD-motie beoogde de oprichting van één overkoepelende immigratiedienst. De staatssecretaris ontraadde de moties over het driejarenbeleid en de immigratiedienst; de motie over de vvtv achtte zij 'prematuur'. Desalniettemin werden de drie moties aangenomen. Geen van de aangenomen moties is echter ooit uitgevoerd.

DE BELEIDSNOTA 'ASIEL IN NEDERLAND, WERKEN AAN EEN EVENWICHTIG BELEID'

In juni 1996 presenteerde staatssecretaris Schmitz een in het stappenplan aangekondigd beleidsdocument 'Asiel in Nederland, werken aan een evenwichtig beleid'.<sup>4</sup> Het ambitieniveau was bescheiden, zoals het stuk zelf aan het slot aangaf: 'Uit het voorstaande kan de conclusie worden getrokken, dat de regering op korte termijn geen ingrijpende beleidswijzigingen voorstaat, doch zich wel op de toekomst blijft oriënteren.'<sup>5</sup> De kritiek erop was niet mals: 'Een aardige scriptie (nog los van het niveau van de opleiding)', aldus het vernietigende oordeel van PvdA-woordvoerder Middel.<sup>6</sup> Als belangrijkste initiatieven kunnen worden genoemd een kwalitatieve verbetering van de opvangvoorzieningen (uitgaande van een krimp van de capaciteit) en nadruk op faciliteiten voor vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. De staatssecretaris maakte verder

vooral duidelijk wat zij niet wilde: geen beperking van de verblijfstitels van drie naar twee, geen intrekking van vergunningen tot verblijf op humanitaire gronden of A-statussen, geen verlenging van de duur van de vvtv van drie naar vijf jaar en geen afschaffing van het driejarenbeleid. Ondanks brede kritiek steunde een Kamermeerderheid de hoofdlijnen van de beleidsnota.<sup>7</sup> Desalniettemin regende het moties met wijzigingsvoorstellen. Een hernieuwde CDA-motie over de vvtv werd verworpen. Over het driejarenbeleid diende het CDA geen nieuwe motie in.

In januari 1997 werd het stappenplan formeel afgerond. Doordat de projectdoelen zo instrumenteel waren kon het project haast niet mislukken. Het slaagde dan ook. 'Stappenplan asielbeleid succesvol afgerond' kopte het begeleidende persbericht. En er waren ook wel resultaten te melden. De proceduretijd was tot 6,8 maanden teruggebracht. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het de aanvragen gold over 1996, en dat waren er minder dan de helft van die in 1994. Spectaculair was de daling van de werkvoorraad bij de IND: van 48 100 naar 12 700. Ook bij de rechtbanken werden in 1996 meer zaken dan ooit afgedaan. Maar daar stond tegenover dat de werkvoorraad door de enorme productie bij de IND toch groeide van 15 700 begin naar 27 100 eind 1996. Het verwachte tijdstip waarop de rechtbanken hun achterstanden zouden hebben weggewerkt was verschoven van eind 1997 naar eind 1998.<sup>8</sup> Op het terrein van het terugkeerbeleid, hét grote zorgenkind, werden geen resultaten gemeld. Het debat over het eindrapport van het stappenplan leverde weer een reeks aan moties op.<sup>9</sup> Slechts één werd aangenomen, te weten de motie-Middel/Rijpstra, waarin gevraagd werd om instrumenten voor de provincies om de uit-

plaatsing van statushouders naar woningen te verbeteren. Hoewel de staatssecretaris 'geen probleem' had met deze motie, is deze pas onder het tweede Paarse kabinet uitgevoerd.<sup>10</sup>

#### DE NOTA 'TERUGKEERBELEID'

De toenemende problemen bij de terugkeer vroegen om nadere maatregelen. Bij de behandeling van de Koppelingwet in 1996 vroeg de Kamer om een integrale terugkeernotitie. Op 3 juni 1997 presenteerde staatssecretaris Schmitz haar nota 'Terugkeerbeleid'.<sup>11</sup> De nota bouwde inhoudelijk voort op het eerder gekozen uitgangspunt van vrijwillige terugkeer. Asielzoekers die vrijwillig terugkeerden zouden financiële ondersteuning krijgen, zogenaamde gefaciliteerde terugkeer. Gedwongen terugkeer werd wel genoemd, maar niet door nieuw beleid ondersteund.<sup>12</sup> In plaats daarvan stelde de regering tot veler verrassing voor om een extra mogelijkheid te creëren voor uitgeprocedeerde asielzoekers om toch in Nederland te blijven dit door de introductie van een nieuwe verblijfsvergunning voor niet verwijderbare vreemdelingen. De onvrede van de Kamer vertaalde zich tijdens het afsluitende Kamerdebat in maar liefst negentien moties.<sup>13</sup> Een recordaantal van tien werd aangenomen. De lijn die de Kamer koos stond haaks op die van de staatssecretaris. De Kamer nam een motie-Verhagen aan waar gevraagd werd om 'in de regel begeleid uitzetten van uitgeprocedeerde vreemdelingen en aangetroffen illegalen'.<sup>14</sup> Niet te verenigen met 'het uitgangspunt dat vreemdelingen in beginsel een redelijke termijn wordt gegund om op eigen gelegenheid te vertrekken' uit de regeringsnotitie. Verstrekking was ook de wens van de meerderheid van de Kamer om in elk IND-district een vertrekcentrum in te richten. Kortom, de inrichting van 3 extra 'Ter Apels'.

Bijna kamerbreed werd de motie aangenomen die de regering opdroeg binnen 3 maanden vliegmaatschappijen te verplichten reisdocumenten van reizigers te kopiëren of te scannen en te beginnen met het beboeten van luchtvaartmaatschappijen die ongedocumenteerde asielzoekers vervoeren. Deze laatste mogelijkheid had de staatssecretaris al, maar ze heeft haar nooit willen toepassen. De politieke doodsteek voor de nota 'Terugkeerbeleid' was het aannemen van een motie van het RPF-Kamerlid Rouvoet. Deze motie constateerde dat de terugkeernotitie op belangrijke onderdelen onvolledig was, en vroeg de staatssecretaris de Kamer 'een omvattende, herziene terugkeernotitie te doen toekomen'. Het aannemen van deze motie had door de regering kunnen - en wellicht ook wel dienen te - worden opgevat als afkeuring van het voorgestane terugkeerbeleid. De regering werd echter voor een staatsrechtelijk moeilijk debat gespaard, doordat de staatssecretaris bij de voor haar desastreuze stemmingen niet aanwezig was. De reactie kwam daarom schriftelijk, pas vijf maanden later.<sup>15</sup> De motie-Rijpsma met betrekking tot de inrichting van extra terugkeercentra, de motie-Verhagen inzake het begeleid uitzetten en de motie-Rouvoet werden niet uitgevoerd. Een aantal andere moties werd gedeeltelijk uitgevoerd. Een Kamermeerderheid nam hiermee genoegen.

#### KEERPUNT 1997

Terwijl de regering zich beraadde op de reactie op de aangenomen moties, begon zich een voor het weinig ambitieuze beleid dramatische nieuwe ontwikkeling voor te doen: het aantal asielaanvragen steeg in de zomer van 1997 plotseling sterk. Het dieptepunt in het aantal asielverzoeken was geweest in juni 1996, toen er 1 514 asielverzoeken werden ingediend. Daarna

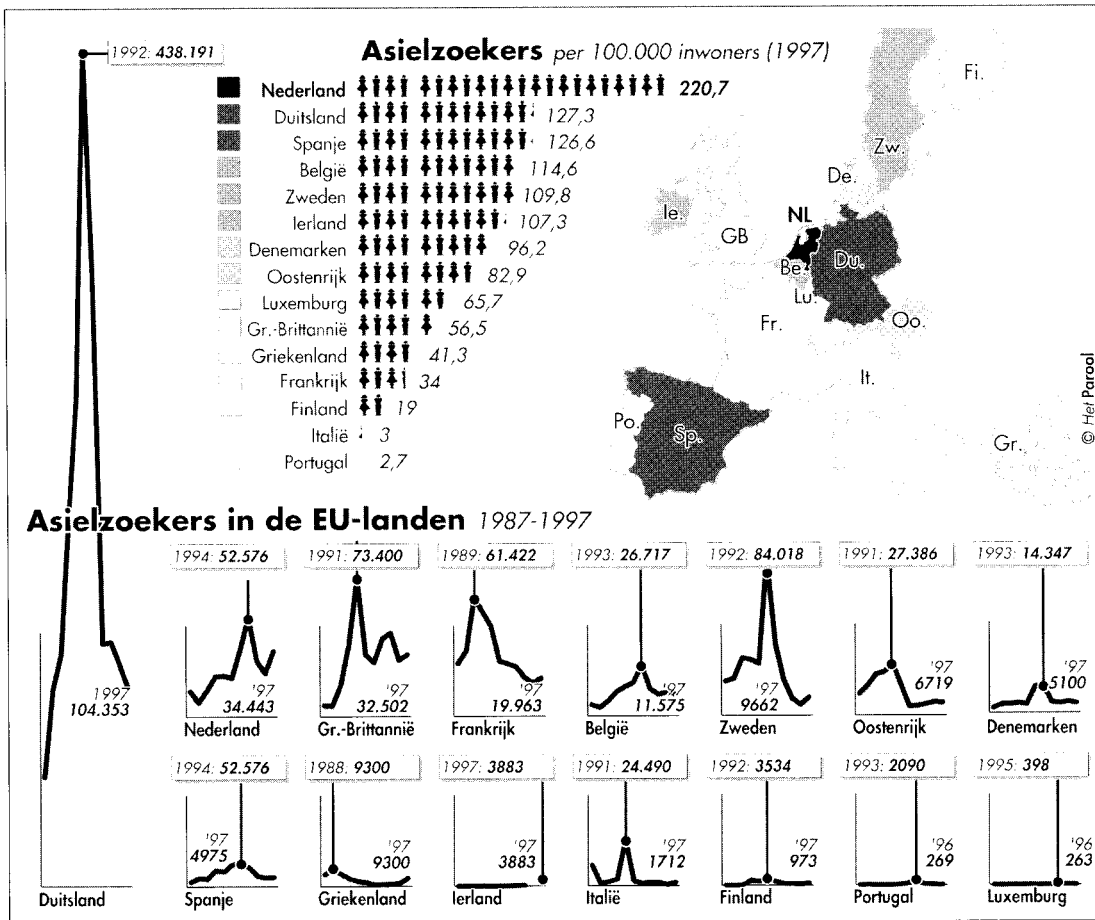
steeg het aantal verzoeken tot rond de 2 000. In juli 1997 werden 3 014 aanvragen ingediend, en in oktober 1997 3 956. Een verdubbeling in enkele maanden. Die plotselinge stijging betrof vooral asielzoekers uit Irak en Afghanistan. Tot op heden is geen afdoende verklaring gegeven voor de oorzaak van die stijging. Ook sommige andere Europese landen kregen te maken met een stijging, maar een minder sterke dan in Nederland.<sup>16</sup> Veel van de asielzoekers waren via Italië Europa binnengekomen, en vervolgens doorgereisd.<sup>17</sup>

de instroom van ongedocumenteerden zou moeten beperken.<sup>18</sup> Het afsluitende debat over de plannen, op de avond voor het kerstreces, was opmerkelijk mat. 'Voorzitter! Vlak voor een reces is het wel eens wat onrustiger geweest op het asielvraagstuk' opende VVD-woordvoerder Rijpstra zijn inbreng. Er werd wel een zevental moties ingediend, maar de twee die werden aangenomen gingen niet verder dan verzoeken om informatie.<sup>19</sup> De Kamer kwam, zo tegen het einde van de kabinetsperiode, niet tot alternatieven.

De regering nam pas na maanden de eerste op beperking van de instroom gerichte maatregelen. De enige echt nieuwe beleidsmaatregel die werd aangekondigd was een wetsvoorstel dat

GRENZEN AAN OPVANGCAPACITEIT

Nog geen twee maanden na dit debat bleek de situatie desalniettemin uit de hand te lopen.



Staatssecretaris Schmitz luidde de noodklok over het acute capaciteitsgebrek in de opvang en voegde er aan toe: 'Op de iets langere termijn blijft de situatie penibel en komen de grenzen in zicht aan de mogelijkheden om binnen de huidige condities nog voldoende opvangcapaciteit te kunnen realiseren.'<sup>20</sup> Het aantal opvangplaatsen was in vijf jaar tijd verdrievoudigd van 13 700 naar 38 000 op 1 januari 1998. In de opvang bevonden zich 8 200 uitgeprocedeerde asielzoekers. De gemeenten moesten voor de eerste helft van 1998 12 400 statushouders huisvesten en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) moest wekelijks 3 à 400 nieuwe opvangplaatsen vinden.<sup>21</sup> In maart 1998 ontstond een dusdanige noodsituatie dat het COA de staatssecretaris vroeg artikel 4 van de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers in te roepen.<sup>22</sup> Op grond van dat artikel kunnen opvangvoorzieningen aan asielzoekers worden onthouden. Asielzoekers kregen extra geld wanneer zij zelf, bij familie of vrienden, onderdak vonden, het zogenaamde zelfzorgarrangement.

In feite ligt hier het moment van de ontploffing van het stelsel. De opvangcapaciteit zat zo vol dat al gauw zo'n 5 000 asielzoekers bij familie of vrienden over het land verspreid verbleven. Zonder een duidelijke regeling voor onderwijs of zorg. Die taak kregen de gemeenten erbij.

Tegen de achtergrond van deze noodsituatie was het opmerkelijk dat de regering bij monde van minister-president Kok op 9 april 1998 de raming voor dat jaar verlaagde van 45 000 naar 32 500 asielzoekers. Gesuggereerd is dat het Kabinet hiermee een moeizame discussie in verkiezingstijd wilde voorkomen. Het kabinet vertaalde, anders dan andere jaren, de in de wintermaanden altijd lagere instroomcijfers door naar het hele jaar. Deze cijfers berustten

op drijfzand en in september werd alweer uitgegaan van 40 000 aanvragen, later verhoogd tot 45 000.<sup>23</sup>

Tijdens het Kamerdebat over de ontstane noodsituatie op 16 april 1998 diende het CDA een motie in die vroeg om maatregelen om het vastlopen te voorkomen.<sup>24</sup> De coalitie verwierp deze motie. Wel werd een motie aangenomen waarin gevraagd werd om een onderzoek naar de oorzaak van het onevenredig grote aandeel van Nederland in de Europese opvang van asielzoekers. Dit onderzoek, wezenlijk voor de vraag welke maatregelen nodig zijn, is tot op heden niet verschenen.

#### DE KOERS VAN HET CDA

Door het CDA werden in 'Nieuwe wegen vaste waarden' algemene uitgangspunten voor het asielbeleid geformuleerd: 'Nederland kan en mag zich niet afsluiten voor vluchtelingen. Dat houdt echter geen afwachten in, wie naar Nederland mag komen. (...). Een offensiever beleid is nodig; met betrekking tot de brandhaarden en oorzaken van migratie, met betrekking tot het toelatingsbeleid en de opvang in de regio en met betrekking tot landen die de eigen landen niet wensen terug te nemen.' De voorstellen van de CDA-fractie in de periode 1994-1998 liggen voor een belangrijk deel in het verlengde van de uitgangspunten van 'Nieuwe wegen vaste waarden'.

In het verkiezingsprogramma 1998-2002, 'Samenleven doe je niet alleen', werd een belangrijke passage aan het asielbeleid gewijd. Net als in 'Nieuwe wegen vaste waarden' stonden het vinden van structurele oplossingen, opvang in de regio en een Europese aanpak centraal. Voor de procedure in Nederland werd vooral gestreefd naar een verhoging van de kwaliteit.

Het verkiezingsprogramma nam geen standpunten in over de kwesties die in het parlement in de periode 1994-1998 een hoofdrol hadden gespeeld, zoals vermindering van het aantal statussen, meer nadruk op de tijdelijkheid van de vluchtelingenopvang, en meer begeleidende uitzetting. Het document bood daardoor geen aanknopingspunten voor de moeilijke keuzes die moesten worden gemaakt toen het asielbeleid, min of meer gelijktijdig met de vaststelling van het document in het begin van 1998, begon vast te lopen. Dit leidde al snel tot problemen toen de Tweede Kamerfractie gedwongen werd een keuze te maken over de terugkeer van Bosnische asielzoekers. De Tweede Kamerfractie sprak zich uit voor een herbeoordeling van de groep die zonder individuele toets een A-status had gekregen. Dit zou kunnen leiden tot intrekking van de status en terugkeer naar veilige gebieden. Kamerlid De Milliano zag dit als een koers die '180 graden' haaks op het verkiezingsprogramma stond, reden waarom hij de fractie, en even later ook de partij, verliet.<sup>25</sup>

#### HET STELSEL ONTPLOFT

Op 23 september 1998 opende de Volkskrant met het bericht dat de nood bij het COA zo hoog werd dat aan de oprichting van tentenkampen werd gedacht. Niet lang daarna werden daadwerkelijk de eerste - lekkende - tenten opgezet. Asielzoekers kwamen op een wachtlijst totdat zij bij de aanmeldcentra terecht konden. Gelijktijdig werd de opvang aan asielzoekers die eerder in een ander Europees land hadden verbleven, de zogenaamde Dublinclaimanten, onthouden. Het vreemdelingenbeleid dreigde, in de woorden van staatssecretaris Cohen, 'uit de rails' te lopen.<sup>26</sup> Door de nood situatie in de opvang kon de staatssecretaris niet meer om het feit heen dat

het beleid dat uitging van vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers was mislukt. Zo waren van de 1200 afgewezen asielzoekers uit Ethiopië en Angola die voor het project gefaciliteerde terugkeer in aanmerking kwamen, na een jaar slechts negen personen daadwerkelijk teruggekeerd.<sup>27</sup> Van gedwongen terugkeer, het sluitstuk van het beleid, was evenmin substantieel sprake geweest. Het niet uitzetten van afgewezen asielzoekers was overigens niet alleen een gevolg van het beleid van de staatssecretaris. Want steeds als terugkeer ter sprake kwam, deinsde de politiek terug. Er is een groot verschil tussen de papieren beslissing tot terugkeer en het feitelijk uitvoeren daarvan. Meest pregnant blijkt dit bij de besluitvorming ten aanzien van Iran. Op 5 juni 1997 verscheen een ambtsbericht met als conclusie dat terugzending naar Iran in zijn algemeenheid 'niet op voorhand onverantwoord kon worden geacht'.<sup>28</sup> De regering nam dit standpunt over. De terugkeer zou door monitoring van de betrokken personen door de ambassade in Iran worden begeleid. In het najaar, toen de Kamer nog over de terugkeer moest beslissen, bleek dat die monitoring, anders dan door de regering was gezegd, al enkele maanden was gestopt. Het verwijt van verkeerde informatie leidde tot een motie van afkeuring, die werd gesteund door de gehele oppositie, maar door de coalitie werd verworpen. Op 5 maart 1998 verscheen er wederom een ambtsbericht over Iran, met dezelfde conclusie als een jaar eerder. Nog steeds werd feitelijk niet tot gedwongen vertrek overgegaan. Op 9 december 1998 verscheen een derde ambtsbericht, weer met dezelfde conclusie. Staatssecretaris Cohen meldde nu: 'Gelet hierop kan de gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde Iraanse asielzoekers in principe worden hervat'.<sup>29</sup> Nu is de Kamer hier wel mee akkoord gegaan.

## VERWIJDERING VAN UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS

In de onderstaande tabel is het aantal in de periode 1992 t/m 1998 afgewezen uitgeprocedeerde asielzoekers weergegeven, dat statistisch gezien als verwijderd wordt beschouwd. Definities:

- Uitzetting: verwijdering 'met de sterke arm' uit Nederland.
- Vertrek onder toezicht: de vreemdeling meldt zich bij een (buiten)grenspost, waar erop wordt toegezien dat hij daadwerkelijk uit Nederland vertrekt.
- Controle adres: controle door de vreemdelingenpolitie of de vreemdeling na het verstrijken van de hem toegestane vertrektermijn nog op het laatst bekende adres verblijft. Als dat niet het geval is, wordt hij geregistreerd als: 'met onbekende bestemming vertrokken' (MOB).

Tabel 2

Jaar	Controle adres (MOB)		Vertrek onder toezicht		Uitzetting		Totaal
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	
1992	4.158	55%	1.123	15%	2.253	30%	7.534
1993	4.707	66%	803	11%	1.676	23%	7.186
1994	8.658	65%	1.786	13%	2.849	22%	13.293
1995	8.792	61%	2.351	16%	3.366	23%	14.509
1996	11.089	67%	1.839	11%	3.553	22%	16.481
1997	14.425	77%	1.186	6%	3.267	17%	18.878
1998	10.636	74%	1.088	7%	2.618	18%	14.342
Totaal	62.525		10.176		19.582		92.223

Uit deze cijfers blijkt dat in de afgelopen zes jaren tweederde tot driekwart van de afgewezen uitgeprocedeerde asielzoekers hun daadwerkelijke verwijdering uit Nederland niet afwacht en met onbekende bestemming verdwijnt. Ook blijkt dat de omvang van MOB de afgelopen jaren is toegenomen.

De dreiging dat door de hoge instroom in de loop van 1999 12 000 asielzoekers op wachtlijsten zouden komen te staan was voor staatssecretaris Cohen aanleiding voor zijn aan het begin van dit artikel geciteerde uitspraak. De dreigende ontploffing leek zich vrij plotseling af te tekenen. Werd in de justitie-begroting voor 1999 nog een daling naar 35 000 aanvragen voorzien, een maand later werd die prognose bijgesteld tot 60 à 70 000. Voor de opvang

werd bij de begroting nog een vermindering met 5 000 plaatsen voorzien. Maar ook die cijfers waren snel achterhaald. In januari ging het COA al uit van 35 000 plaatsen extra in 1999, dat wil zeggen 6 à 700 plaatsen oftewel 1 à 2 asielcentra per week.

Anders dan de officiële cijfers doen vermoeden was de ontploffing te voorzien geweest. In wezen heeft deze ontploffing zich al in april 1998 voltrokken. De eerste tekenen dat het mis zou

gaan dateren van het moment dat het aantal aanvragen weer ging stijgen, halverwege 1996. Toen het aantal aanvragen in 1997 binnen enkele maanden tijd verdubbelde, zonder dat daar op beheersing gerichte maatregelen tegenover kwamen te staan, was de basis voor het vastlopen van het systeem gelegd.

#### CONCLUSIES

Het vastlopen van het asielbeleid vond zijn oorzaak in de eerste plaats in (het ontbreken van) beleid in Nederland, en niet in de veiligheidssituatie in de landen van herkomst. De noodsituatie had voorkomen kunnen worden wanneer tijdig beleidsmaatregelen genomen waren, gericht op de beperking van het aantal aanvragen en vereenvoudiging van de procedures. Onvoldoende is ingezien dat een duurzaam asielbeleid op lange termijn slechts kan worden gegarandeerd, door op beheersing gerichte maatregelen op de korte termijn.

De Tweede Kamer heeft zich weliswaar vaak kritisch uitgelaten over het ontbreken van beleid, maar kwam zelf over het algemeen niet in meerderheid tot alternatieven. Toen dat wel gebeurde, met name bij de behandeling van het terugkeerbeleid, liet een Kamermeerderheid het niet uitvoeren van de eigen wensen toe. Politiek gezien had de afwijzing van de terugkeernotitie door de Kamer als een afkeuring van het gevoerde beleid moeten worden opgevat.

Het CDA gaf in 'Nieuwe wegen vaste waarden' algemene uitgangspunten voor een duurzaam asielbeleid. De Tweede Kamerfractie zette de uitgangspunten bij diverse gelegenheden in praktische voorstellen om. De meeste voorstellen sneuvelden echter. Het verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen' legde voor

wat betreft het binnenlandse beleid de nadruk verbetering van de kwaliteit van de procedures. Voor antwoorden op de noodsituatie bood het document geen aanknopingspunten.

De ontploffing van het asielstelsel vond in feite al in april 1998 plaats, toen artikel 4 RVA (Regeling Verstrekkingen Asielzoekers) werd ingeroepen omdat de opvang vol was. Die ontploffing werd onvermijdelijk toen bij een verdubbeling van de aanvragen halverwege 1997, niet op korte termijn structurele maatregelen werden genomen.

Sybrand van Haersma Buma is beleidsmedewerker van de CDA-Tweede Kamerfractie. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

#### NOTEN

1. 'Asielbeleid', Rapport van de Algemene Rekenkamer, 29 september 1995, TK 1995-1996, 24 440 nrs. 1 en 2; Onderzoek beleid en uitvoering asielzoekers, Bureau Berenschot, Utrecht 30 oktober 1995; Evaluatie herziene vreemdelingenwet: eindrapport, -Regio-plan Onderzoek, Advies en Informatie bv, Amsterdam 1995.
2. Brief van de staatssecretaris van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 21 november 1995, TK 1995-1996, 19637 en 24 440, nr. 145.
3. Handelingen TK 1995-1996 nr. 14 van 20 december 1995,



- blz 3257-3273.
4. Nota van de staatssecretaris van Justitie van 11 juni 1996, TK 1995-1996, 19 637, nr. 188
  5. idem blz 22
  6. Verslag van een algemeen overleg op 20 juni 1996, TK 1995-1996, 19 637 nr. 208
  7. *Handelingen TK 1995-1996*, nr. 35, van 24 juni 1996, blz 6356-6391
  8. 19 637, nr 233, blz 2 en 3. In 1998 werd het tijdstip waarop de achterstanden zouden moeten zijn weggegewerkt verder doorgeschoven naar 2002 (*NRC-Handelsblad*, 1 mei 1998).
  9. *Handelingen TK 1996-1997* nr 19, van 25 februari 1997 blz 54-4051.
  10. Brief van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 17 december 1998, TK 1998-1999, 19 637, nr 407.
  11. TK 1996-1997, 25 386, nr 1.
  12. In 1996 werden in totaal 16 481 uitgeprocedeerde asielzoekers uitgezet. 3 553 door middel van uitzetting (dat wil zeggen met behulp van de sterke arm), 1 839 door vertrek onder toezicht (dat wil zeggen door inname van het paspoort en teruggave ervan aan de grens) en 11 089 door controle van het adres (dat wil zeggen de vaststelling dat de betrokkene niet meer op het opgegeven adres verblijft) Deze laatste vorm van verwijdering zegt dus niets over het daadwerkelijk vertrek van betrokkene uit het land, en is daarom door de Kamer altijd sterk bekritiseerd.
  13. *Handelingen TK 1996-1997* nr 34, van 26 juni 1997, blz 6909-6937
  14. TK 1996-1997 25 386, nr. 6
  15. Brief van de staatssecretaris van Justitie dd. 20 november 1998, TK 1997-1998, nr. 290
  16. In Nederland steeg het aantal aanvragen van 22 857 in 1996 naar 34 443 in 1997. Een stijging van 50 % tegenover 7 % gemiddeld in Europa. In Frankrijk steeg het aantal aanvragen van 17 153 naar 19 983 en in Groot Britannië van 27 875 naar 35 502. In Duitsland daalde het aantal aanvragen van 116 367 naar 104 353 en in België van 12 232 naar 11 575. (Bron: *Intergovernmental Council for refugees*)
  17. Zie bijvoorbeeld *NRC-Handelsblad* 7 november 1997, 'Koerd wil snel naar Nederland' In Italië werden in de maand juli 1997 slechts 245 asielaanvragen ingediend, in oktober van dat jaar 122 (Bron: *intergouvernemental Council for Refugees*). Van de asielzoekers die in Nederland een verzoek indienen, is 80% tot 90% via een ander

- land het Schengengebied binnengekomen. (Bron: *Centraal Economisch Plan 1999*)
18. Eind 1997 beschikte slechts 6 % van de asielzoekers bij aanmelding in Nederland over een geldig reisdocument. (TK 1997-1998, 19 637, nr 291, dd 20 november 1997. Het wetsvoorstel ongedocumenteerden is begin 1999 in werking getreden. Resultaten zijn nog niet bekend.
  19. *Handelingen TK 1997-1998*, nr. 13, van 18 december 1997, blz 39-3185
  20. Brief van de staatssecretaris van Justitie van 10 februari 1998, TK 1997-1998 19 637 nr. 313.
  21. In totaal zijn in de periode mei 1993 - oktober 1998 103 000 statushouders in de gemeenten gehuisvest. (Circulaire taakstellingen huisvesting statushouders voor het 1e halfjaar 1999, Ministerie van BZK 16 november 1998)
  22. Artikel 4, eerste lid van de Regeling verstrekkingen asielzoekers luidt: De minister is bevoegd om, indien het Centraal Orgaan opvang asielzoekers aangeeft dat sprake is van een capacitaire noodsituatie of enige andere bijzondere omstandigheid, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers de bevoegdheid toe te kennen bepaalde categorieën Asielzoekers uit te sluiten van de ontvangst van verstrekkingen bedoeld in artikel 5, eerste lid.'
  23. In totaal werden in Nederland in 1998 45 217 asielverzoeken ingediend. In de tweede helft van 1998 kreeg Nederland voor het eerst in absolute aantallen meer aanvragen te verwerken dan de Verenigde Staten van Amerika. 26 741 tegenover 21 064.
  24. *Handelingen TK 1997-1998*, nr. 49 blz 5626-5634
  25. De Milliano beriep zich op de zin 'Waar de politieke - en mensenrechtensituatie dat toelaat, moet terugkeer van mensen met een voorlopige vergunning tot verblijf uitgangspunt zijn.' (*Verkiezingsprogramma 1998-2002*, blz 59). De terugkeer van A-statushouders werd in het verkiezingsprogramma niet expliciet genoemd.
  26. Brief van de staatssecretaris van Justitie van 9 oktober 1998, TK 1998-1998, 19 637, nr. 330.
  27. Brief van de staatssecretaris van justitie van 3 maart 1999, TK 1998-1999 19 637, nr. 418.
  28. Ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 5 juni 1997.
  29. Brief van de staatssecretaris van Justitie dd 22 januari TK 1998-1999, 19 637 nr 413.