



De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
De heer Mr. H.P.A. Nawijn  
Postbus 20301  
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Den Haag, 4 december 2002

Geachte heer Nawijn,

Bij Brief van 6 november 2002 heeft U aan de ACVZ gezonden uw schrijven van gelijke datum aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, houdende het voornemen van de beëindiging van het zogeheten driejarenbeleid per 1 december 2002. U hebt de ACVZ de gelegenheid geboden desgewenst binnen vier weken van advies te dienen. De ACVZ stelt U hierbij in kennis van de onderstaande overwegingen.

1. De ACVZ kan het feit dat zij een adviestermijn heeft gekregen die loopt tot na het moment waarop het voorgenomen besluit in werking zal zijn getreden slechts begrijpen als uitdrukking van het feit dat het besluit tot afschaffing zelve als een gegeven moet worden aangemerkt. Toch vindt zij het voor de handliggend dat het voornemen voor het besluit tot afschaffing van het driejarenbeleid haar in een eerder stadium ter advisering was voorgelegd. Gegeven de thans voorliggende adviestermijn van vier weken was het ook dan zeer wel mogelijk geweest om voor het eind van 2002 een eventueel besluit daaromtrent werking te doen hebben.

2. Achtergrond van het driejarenbeleid was tweërlei. Op de eerste plaats stond

de gedachte dat de overheid het nemen van beslissingen omtrent toelating van vreemdelingen niet op de lange baan mag schuiven.

Voorts lag er aan ten grondslag de gedachte dat als vreemdelingen buiten hun schuld meer dan drie jaar in Nederland op een definitieve beslissing over (verder) verblijf hebben moeten wachten zij geacht moeten worden binnen de Nederlandse sociale- en rechtsorde een definitieve plaats te hebben verworven.

De eerste gedachte is naar het oordeel van de ACVZ een desideratum dat hoge prioriteit verdient. Snelle besluitvorming is ook een van de uitgangspunten geweest bij de inrichting van de vreemdelingenwet 2000. De recente gegevens omtrent de afdoening van asielaanvragen reden geven aan te nemen dat een belangrijke verbetering is ingezet. Niet te min is ook in dit traject nog immer sprake van dossiers die buitengewoon lang op een beslissing wachten. Ook ten aanzien van de reguliere verblijfsvergunningen is de situatie nog lang niet probleemloos. In dit verband kan onder meer worden verwezen naar de bevindingen van de Nationale Ombudsman over 2001. Kortom, een drukmiddel om er voor zorgen dat een aantal zaken niet (veel) te lang blijft liggen is (nog) niet overbodig geworden.

De gedachte dat in dit verband de geëigende maatregel zou zijn het verlenen van een vergunning tot verblijf (voor onbepaalde tijd) vloeit uit het voorgaande niet rechtstreeks voort. Ook eerder - bij gelegenheid van haar advies omtrent de Vw 2000 - heeft de Commissie (in haar toenmalige samenstelling) er blijk van gegeven te betwijfelen of het driejarenbeleid als een adequate reactie op het probleem van te lang uitblijvende beslissingen moet worden aangemerkt. Ook thans komt de Commissie tot het oordeel dat het driejarenbeleid een niet geëigende oplossing voor een op zich prangend probleem is. Dat oordeel is ingegeven door hetgeen is verwoord in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, n.l. dat het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid elke relatie met de validiteit van het verblijfmotief van de vreemdeling mist.

3. In het licht van het vorenstaande kan de afschaffing van het driejarenbeleid op zich zelf genomen worden gezien als een maatregel die de noodzakelijke band tussen te honoreren verblijfsdoelen en beslissingen tot verblijf herstelt. De functie van het driejarenbeleid als stok achter de deur om de overheid te dwingen tot tijdig beslissen, gaat daarmee echter verloren.

De bij en krachtens de Algemene wet bestuursrecht en met name de Vw 2000 geldende beslissingstermijnen zijn in de Vw 2000 niet voorzien van een directe sanctie.

De Algemene wet bestuursrecht kent de mogelijkheid om de overheid in rechte te betrekken in geval het niet tijdig beslissen (art 6.20 Awb ). De rechter kan dan een (nadere) beslissingstermijn, eventueel bekrachtigd met een dwangsom, vaststellen. Van die mogelijkheid is door asielzoekers beperkt gebruik gemaakt, mede omdat daarmee het 'vollopen' van de driejaar termijn wordt verhinderd.

In geval van reguliere aanvragen wordt door de rechtbanken het ingestelde beroep tegen de fictieve weigering te beslissen meestal 'opgelegd' zolang de betrokkene in Nederland mag blijven in afwachting van de beslissing.

Het is aannemelijk dat met het opheffen van het driejarenbeleid de vreemdelingenrechter een andere opstelling zal kiezen. Op basis van de huidige jurisprudentie moet er rekening mee worden gehouden dat bij beroep tegen een fictieve

weigering te beslissen (overschrijding van de beslistermijn) de rechter nog slechts een beperkte spanne tijds aan het uitvoeringsorgaan zal gunnen om alsnog met een beslissing te komen. Dit kan betekenen dat op de uitvoering van het vreemdelingenbeleid enige druk kan komen te staan

Daarnaast moet nog worden gedacht aan het navolgende.

Naar het inzicht van de ACVZ is niet onaannemelijk dat een ieder die, zonder dat hij of zij daar een aandeel in heeft, langer dan drie jaar in onzekerheid moet leven over de beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning, daardoor schade lijdt. Dat kan zowel materiële schade zijn, bij voorbeeld het voorbijgaan van de mogelijkheid om een opleiding te volgen, als immateriële schade, bestaande uit de voornoemde onzekerheid en de daaruit voortvloeiende onmogelijkheid om een bestendigere binding met de Nederlandse samenleving, waarin hij of zij veelal verblijft, aan te gaan. Niet ondenkbaar is dat als de rechter constateert dat de beslissing, zonder dat daarvoor een aanvaardbare verklaring kan worden gegeven, (te) lang op zich heeft laten wachten, hij desgevraagd zal overgaan tot het opleggen van een schadevergoeding.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het afschaffen van het driejarenbeleid gepaard zou dienen te gaan met een geïntensiveerde aandacht voor de tijdige afhandeling van met name meer gecompliceerde zaken om te voorkomen dat rechterlijke uitspraken gaan leiden tot tijdnood dan wel het betalen van schadevergoeding.

4. De aankondiging van de afschaffing van het driejarenbeleid wordt vergezeld van de mededeling dat de regelgeving aan het besluit tot beëindiging van het driejarenbeleid pas later zal worden aangepast.

De ACVZ voorziet hier mogelijk een probleem. Met name de artikelen 3.6 onder b en 3.61 van het Vreemdelingenbesluit 2000 postuleren het bestaan van een drie jaren beleid. De volledige afschaffing van het drie jaren beleid zonder gelijktijdige intrekking van het bepaalde in genoemde artikelen van het Vreemdelingenbesluit 2000 houdt in dat door middel van een beleidswijziging wetgeving in materiële zin betekenisloos wordt. Het lijkt de vraag of deze tournure uit legislatief oogpunt aanvaardbaar is.

5. De brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer bevat geen enkele mededeling omtrent het overgangsrecht met betrekking tot de aangekondigde beleidswijziging. Tot op heden pleegt in het algemeen een wijziging van beleid gepaard te gaan met eerbiedigende werking van het oude beleid voor degenen op wie dat oude ten tijde van de wijziging in beginsel van toepassing zou kunnen worden.

Voor zover het voornemen bestaat van dat uitgangspunt af te wijken wijst de ACVZ er op dat het niet hanteren van enige overgangstermijn alleen dan bij de rechter in stand pleegt te blijven als de noodzaak daarvan deugdelijk is beargumenteerd. Ook in het onderhavige geval lijkt zo'n motivering niet te kunnen worden gemist.

Hoogachtend,

Mr. T. J. P. van Os van den Abeelen  
Voorzitter

Dr. J.J. van Miert  
Beleidsadviseur/ Plv. secretaris