

Carolus Grütters\*

## Dynamiek van de asielrechtspleging

### Inleiding

*Bij het formuleren van beleid in de vorm van regelgeving is er traditioneel weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid. Inzicht daarin is echter noodzakelijk als het beleid effectief dient te zijn; in die zin is effectiviteit van beleid de keerzijde van adequate regelgeving. In deze bijdrage wil ik nader ingaan op de mogelijkheden van de systeemdynamische methode om de effecten van beleid in kaart te brengen. Ik doe dat aan de hand van mijn dissertatie (Grütters 2003) over de Nederlandse asielprocedure sinds 1980. De resultaten van deze studie geven aanleiding om te veronderstellen dat deze benadering ook voor andere juridische procedures als uitgangspunt zou kunnen gelden, teneinde inzicht te krijgen in de werkelijke effecten van beleid en ter voorkoming van averechts werkende maatregelen.*

### Nederlands asielbeleid

Het Nederlandse asielbeleid sinds 1980 laat zich kenmerken door een veelheid aan verschillende maatregelen: publiciteitscampagnes, het wijzigen van toepasselijke regelgeving, reorganisaties van de uitvoering en het vergroten van de behandelcapaciteit.<sup>1</sup> Ondanks het ontmoedigingsbeleid is er in de periode 1980–2000 sprake van een stijgende instroom en een toena-

me van de voorraden: het aantal nog te behandelen asielverzoeken.<sup>2</sup>

Als een van de meest recente in de reeks van maatregelen geldt de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) in april 2001. De daaropvolgende daling van de instroom wordt stevast toegeschreven aan deze maatregel. Het is echter de vraag of deze daling kan worden toegeschreven aan de invoering van de Vw 2000. Bovendien rijst de vraag wat de effecten dan zijn geweest van al die andere in het kader van de asielproblematiek genomen maatregelen. Is er überhaupt een relatie tussen de genomen maatregelen en de grootte van de instroom en zo ja, welke?

In de praktijk van het asielbeleid blijkt dat er, zowel op het niveau van de beleidsmakers als op het uitvoerende niveau, een gebrek is aan overzicht over het geheel.<sup>3</sup> Het gevolg daarvan is dat er geen of onvolgende inzicht is in de wijze waarop deelprocessen met elkaar (kunnen) samenhangen. Dat betekent dat voorgenomen maatregelen niet vooraf op hun effecten (kunnen) worden getoetst en, andersom, dat eventuele effecten niet (kunnen) worden herleid tot hun meest waarschijnlijke oorzaak. Bij afwezigheid van een dergelijk inzicht kunnen maatregelen op termijn zelfs contraproductief blijken te zijn. Een situatie derhalve die gekenmerkt kan worden

\* Mr. Carolus Grütters is als universitair docent werkzaam bij de vaksectie Recht & Informatica en tevens verbonden aan het Centrum voor Migratierecht en het Centrum voor Rechtspleging van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

1 De 'Regeling Verzorgd Verblijf Tamils' in 1985, de 'Regeling Opvang Asielzoekers' in 1987, de integrale wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994, de beëindiging van het VVTV-beleid voor Bosnië in 1997, de invoering van de Leemtewet in 1998, de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in 2001, de afschaffing van het driejarenbeleid en de aanscherping van het uitzettingsbeleid in 2004.

2 In de praktijk wordt een nader onderscheid gemaakt tussen: de normale werkvoorraad, onbeslisbare zaken (of 'plankzaken') en de overige zaken (de achterstand).

3 Sinds enkele jaren is er op het ministerie van Justitie de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen actief die dit overzicht juist wel wil verkrijgen. In dat kader is er in 1998 een Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) met betrekking tot de (toen nog) in te voeren Vw 2000 uitgevoerd. Deze EAUT beperkte zich echter tot het registreren van de door de ketenpartners te verwachten knelpunten ten gevolge van de invoering van de Vw 2000.

als *trial and error*, en dat is vreemd. Temeer, omdat sommige *errors* die in een asielprocedure gemaakt worden, niet hersteld kunnen worden.

De beperkte aandacht van beleidsmakers voor de uitvoerbaarheid van beleid wordt meestal geweten aan de ambtelijke en politieke cultuur en de manier van denken over problemen en oplossingen (Twist & Mayer 2000). Het probleem dat hier op de achtergrond een rol speelt, is dat mensen hun beslissingen niet baseren op de werkelijkheid maar op hun perceptie van de werkelijkheid: ze hanteren een mentaal model waarbij oversimplificatie en inconsistentie normaal zijn (Hogarth 1987, Kahneman et al. 1982 en Serman 1988). Daarnaast speelt het normatieve karakter van het recht een expliciete rol waardoor uitvoeringsperikelen in verband met een norm los worden gezien van de formulering van die norm.

Terug naar het asielbeleid. Wat was nu eigenlijk het probleem?

## Asielzoekers

*'Het wemelt aan onze grenzen van avonturiers en gelukzoekers, die met een bepaalde opzet naar Nederland komen.'* Deze uitspraak zou recentelijk gedaan kunnen zijn. Het betreft echter een citaat van bijna een kwart eeuw geleden, afkomstig van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, mevrouw Haars, in het eerste kabinet Van Agt (Bronkhorst 1990). Zij werd in 1980, als eerste bewindspersoon sinds de Tweede Wereldoorlog, geconfronteerd met een onvoorziene stijging van het aantal individuele asielverzoeken tot boven de magische grens van duizend.<sup>4</sup> De stellingname van het kabinet bij monde van de bewindsvrouw omtrent deze ontwikkeling was er toen ook al één van achterdocht. Terwijl mevrouw Haars destijds nog, zij het indirect, een onderscheid maakte tussen zogenaamde 'echte' en 'valse' asielzoekers, heeft de op dit moment voor het asielbeleid verantwoordelijke politica, minister Verdonk, een nog striktere zienswijze geuit door te stellen

dat *iedere* asielzoeker, met of zonder verblijfsvergunning, uiteindelijk terug moet.

Het doen van stellige uitspraken in het kader van het asielbeleid is niet voorbehouden aan Nederlandse politici. Vrijwel elke stroom van asielzoekers in de wereld wordt 'verwelkomd' door uitlatingen die op zijn minst de indruk wekken dat er een vreselijke ramp dreigt, waartegen drastische maatregelen genomen moeten worden. Los van de vraag of het verschijnsel asielzoeker op een dergelijke manier tegemoet moet worden getreden, is het de vraag of de grootte van de instroom nu werkelijk zo omvangrijk is.

De instroom in West-Europa<sup>5</sup> stijgt in de periode 1980-1993 van ruim 100 duizend naar bijna 700 duizend per jaar. Daarna daalt de totale instroom tot 250 duizend in 1996 om vervolgens weer toe te nemen tot ruim 400 duizend in 1999. De instroom stabiliseert dan enkele jaren op dat niveau totdat in 2003 de instroom daalt naar 350 duizend. In totaal gaat het dan in de periode 1980-2003 om een geschat aantal van ruim 7 miljoen asielzoekers op een totale bevolking (van West-Europa) van 350 miljoen.<sup>6</sup>

Nederland krijgt in de periode 1980-1993 zo'n 4% van het totaal aantal asielzoekers in West-Europa, hetgeen overeenkomt met het aandeel van de Nederlandse bevolking ten opzichte van die van West-Europa. Pas als de gehele periode van 1980-2003 in ogenschouw wordt genomen blijkt dat Nederland zo'n 6,5% van het totaal voor zijn rekening heeft genomen.<sup>7</sup> Tot 1993 is er derhalve gemiddeld genomen geen reden om te stellen dat de Nederlandse instroom naar verhouding te groot is. Wel kan worden gesteld dat de instroom in Nederland over de laatste tien jaar groter is geweest dan op grond van een evenredige verdeling zou zijn te verwachten. Om deze cijfers in perspectief te zetten, kan worden gewezen op een land als Duitsland, dat sinds 1980 zo'n 40% voor zijn rekening heeft genomen,<sup>8</sup> terwijl een land als Spanje nog geen 2% haalt.

4 Het merendeel van de asielzoekers behoort tot 1980 tot de jaarlijks vastgestelde quota van 'uitgenodigde' vluchtelingen. Het aantal *individuele* (of spontane) asielverzoeken bedraagt dan enkele honderden per jaar.

5 West-Europa verwijst hier naar de EU plus Noorwegen en Zwitserland.

6 Het feitelijk aantal personen ligt ongetwijfeld lager omdat een aantal asielzoekers in de loop der tijd meerdere verzoeken indient.

## Europese context

Naast deze globale cijfers kunnen de instroomcijfers per land per jaar of per maand worden vergeleken. Juist dan worden de onderlinge verschillen en de forse schommelingen duidelijk. Deze fluctuaties in de instroom zijn niet te herleiden tot de grootte van de absolute instroom omdat deze zich evenzeer voordoen in de relatieve instroomcijfers. Een verklaring voor deze sterke schommelingen is wel te vinden in het gegeven dat alle landen een nationaal georiënteerd asielbeleid voeren dat slechts effect heeft op de verdeling van asielzoekers over de bestemmingslanden. Als de totale instroom in West-Europa telkens 100% is, dan moet een toename van de procentuele instroom in het ene land gepaard gaan met een procentuele daling in een of meer andere landen: het zogenoemde waterbedeffect (Heymans & Genovesi 2002). Dat verklaart ook waarom regeringen elkaar met een zekere regelmaat lijken te willen overtreffen in het formuleren van een nog strikter nationaal asielbeleid en er verhoudingsgewijs veel geld en moeite wordt gespendeerd aan zaken die strikt genomen niets te maken hebben met het opvangen, maar alles met het weren respectievelijk afschuiven van asielzoekers.

De afwezigheid van een daadwerkelijk internationaal of Europees asielbeleid versterkt dit effect. Als namelijk het idee van 'burden sharing' zou worden geïmplementeerd (AGIT 1999 en Noll 2000), dan zouden de opvang van asielzoekers en de behandeling van hun verzoeken op basis van een nader te bepalen verdeelsleutel<sup>9</sup> evenredig over de bestemmingslanden kunnen worden verdeeld, fysiek dan wel financieel. Een dergelijke optie vereist echter instem-

ming van alle betrokken landen en die is er nog steeds niet, met name niet van die landen die zich dan geconfronteerd zouden zien met grotere aantallen asielzoekers of een toename van de bijbehorende financiële uitgaven. De verdeling van asielzoekers is namelijk nogal scheef: in de periode 1980-2002 wordt ongeveer 80% van alle asielverzoeken in de wereld in West-Europa gedaan en driekwart daar weer van wordt ingediend in een beperkt aantal landen, dat gezamenlijk slechts een derde van het inwonertal van West-Europa heeft.<sup>10</sup> Het is derhalve begrijpelijk dat met name de Zuid-Europese landen niet staan te springen om enige vorm van 'burden sharing' te accepteren.

## Systeemdynamica

In mijn dissertatie heb ik getracht de effecten van het Nederlandse asielbeleid over de periode 1980-2002 in kaart te brengen (Grütters 2003). De daarbij gehanteerde methode van systeemdynamica is voor het eerst in een juridisch domein toegepast: een juridische procedure is voor systeemdynamici vrijwel onbekend terrein en de methode is dat evenzeer voor juristen. De systeemdynamica is echter een krachtig instrument om inzicht in en overzicht over de onderlinge samenhang in het geheel te verkrijgen, waardoor een totaalbeeld van de effecten van beleid kan ontstaan. Toepassing van deze methode op de asielrechtspleging zou daarmee model kunnen staan voor een ruimere toepassing op het terrein van de rechtspleging als zodanig.

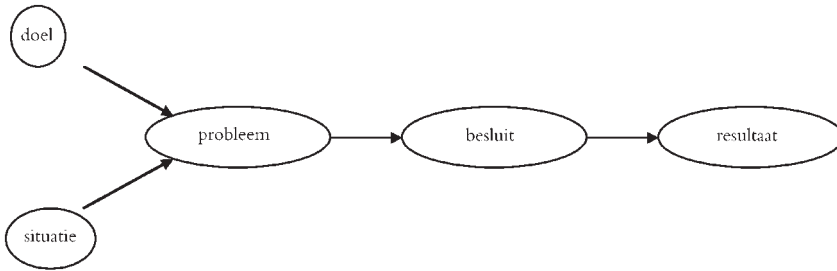
De systeemdynamische methode (system dynamics) is door Forrester (1958) ontwikkeld en kent zijn bekendste toepassing in het (eerste) rapport van de 'Club van Rome': *The Limits to Growth*. Een systeemdynamische benadering impliceert

7 Van 1980 tot 1987 groeit het jaarlijkse aantal asielzoekers in Nederland tot ruim 13 duizend. In 1988 daalt de instroom met bijna de helft waarna de instroom weer stijgt naar bijna 53 duizend in 1994. Daarna daalt de instroom tot zo'n 23 duizend in 1996 om weer te stijgen tot bijna 44 duizend in 2000. Sindsdien is de absolute instroom gedaald tot ruim 13 duizend in 2003.

8 Over de periode 1980-1993 is dat zelfs 50%.

9 Bijvoorbeeld op basis van het relatieve aandeel van de bevolkingsomvang van een land.

10 In België, Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland wordt in de periode 1980-2002 72% van het totaal aantal asielverzoeken in West-Europa ingediend, terwijl de bevolking van die landen 36% van de bevolking (in 1989) van West-Europa omvat. Daarnaast is het opvallend dat deze groep van landen een aaneengesloten gebied vormt: het centrale en noordelijke gedeelte van West-Europa.



*Figuur 1: Eenrichtingsverkeer-denken*

primair aandacht voor samenhang, terugkoppeling, dynamiek en het grotere geheel. De methode is gericht op het verkrijgen van inzicht in complexe processen. Centraal daarbij staat dat dergelijke inzichten juist vanwege die complexiteit slechts met behulp van computersimulaties zijn te realiseren, omdat de menselijke informatieverwerkingscapaciteit daartoe simpelweg tekortschiet.

Een systeemdynamische benadering van de asielproblematiek betekent dat de asielprocedure wordt gezien als een complex sociaal systeem, waarvan de structuur in beeld wordt gebracht en de dynamische effecten worden geanalyseerd. Daarbij gaat het niet zozeer om de juridische structuur zoals die volgens de relevante regels aanwezig zou moeten zijn, maar om de feitelijke structuur zoals die in de praktijk aanwezig blijkt te zijn. Het gaat immers primair om het verkrijgen van inzicht in de uitvoeringsproblematiek van de asielprocedure en het signaleren en analyseren van gedragspatronen van het systeem, zoals dat zich voordoet in de praktijk.

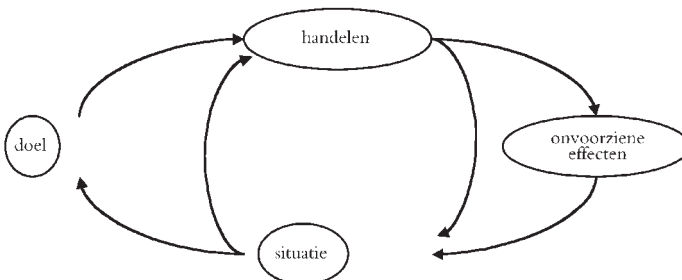
De in de systeemdynamica ontwikkelde modelltechnieken en instrumenten maken het mogelijk om inzicht te verkrijgen in het gedrag van sociale systemen in

de tijd door gebruik te maken van het concept van terugkoppeling en circulaire causaliteit. Dat betekent dat de verschillende factoren in een systeem elkaar wederzijds beïnvloeden en ten opzichte van elkaar niet slechts oorzaak dan wel gevolg zijn. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat het gedrag van een systeem primair wordt veroorzaakt door de structuur van het systeem.

### Eenrichtingsverkeer denken

De reguliere kijk op het recht wordt beheerst door de casuïstiek. Een juridisch probleem is primair een individuele casus waarvoor een oplossing geformuleerd dient te worden, aan de hand van mogelijk vergelijkbare casus en binnen de kaders van bestaande regelgeving. En als die oplossing er is, dan is het 'einde verhaal': het wachten is op de volgende casus. In figuur 1 is deze redeneertrant als 'eenrichtingsverkeer' weergegeven.

Deze figuur laat zich als volgt lezen: de discrepantie tussen 'situatie' en 'doel' is dusdanig dat van een 'probleem' wordt gesproken waaraan iets gedaan moet worden: een 'besluit' wordt genomen teneinde een be-



*Figuur 2: Circulaire causaliteit*

paald 'resultaat' te bereiken. De implicatie van deze weergave is dat het 'resultaat' een eindstation zou zijn. De werkelijkheid laat echter zien dat het feitelijke resultaat veelal afwijkt van het beoogde resultaat waardoor het bereikte resultaat na verloop van tijd het nieuwe probleem wordt. De weergave in figuur 1 geeft ook aan dat er geen sprake is van terugkoppeling, of het nemen van (nieuwe) besluiten op basis van eerdere inzichten.

### **Circulaire causaliteit**

Deze problematiek kan echter ook anders worden gezien, dat wil zeggen op een wijze waarbij begin- en eindsituatie niet gescheiden zijn, maar als verschillende verschijningsvormen worden beschouwd van hetzelfde: een veranderende situatie. Een dergelijke invalshoek onderscheidt niet in oorzaak en gevolg of in begin en eind, maar in een toestand en een verandering. In figuur 2 is dezelfde situatie als zojuist weergegeven maar dan vanuit een circulair causaal perspectief.

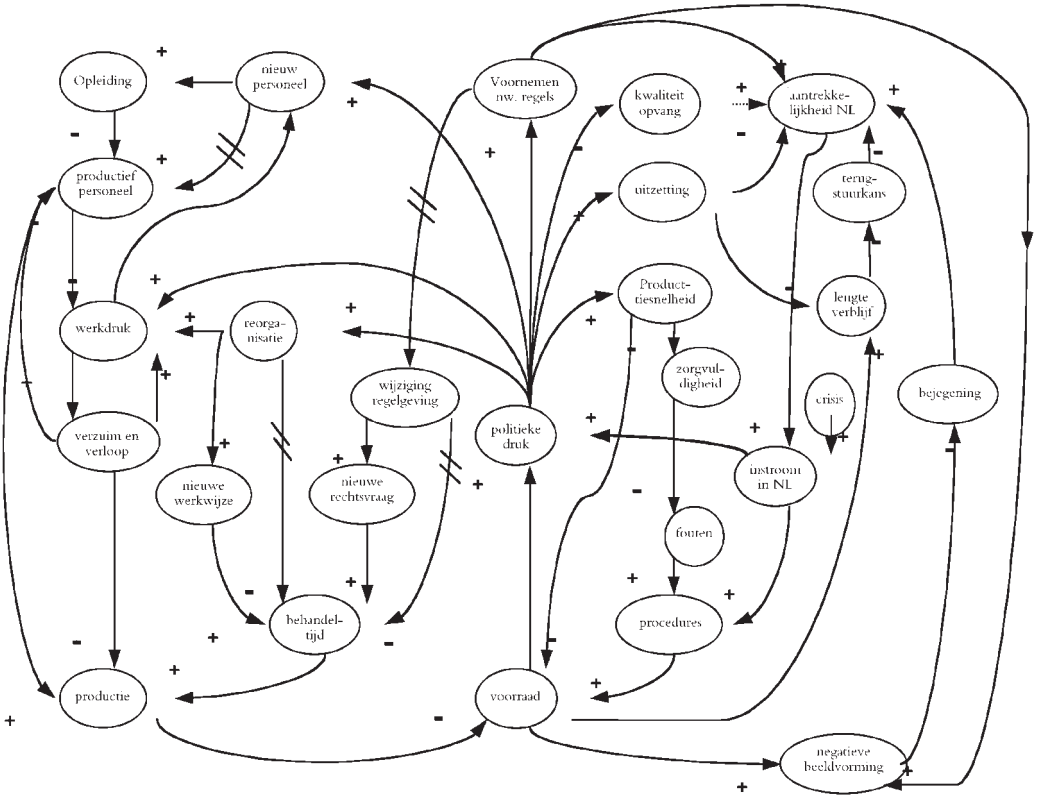
Gegeven een verschil tussen een 'situatie' en een 'doel' wordt een besluit genomen om dit verschil op te heffen althans te verkleinen. In de meeste gevallen zal door dit 'handelen' de 'situatie' veranderen waardoor na verloop van tijd een ander verschil ontstaat tussen de (perceptie van de) nieuwe 'situatie' en het beoogde 'doel'. Dit leidt dan weer op termijn tot een hernieuwd bijsturen ('handelen') of wellicht tot het bijstellen van het beoogde 'doel'. Het voordeel van deze notatie is niet alleen dat er minder termen hoeven te worden gebruikt en er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen een eerdere en een volgende situatie, maar tevens dat de permanente opeenvolging van waardering en verandering als terugkoppeling wordt geschetst. Daarnaast laat deze weergave ruimte voor de notie dat een bepaald handelen niet alleen beoogde effecten maar ook niet-beoogde of 'onvoorziene effecten' heeft, die in de meeste gevallen ervoor zorgen dat de nieuwe 'situatie' niet overeenkomt met het beoogde 'doel'. De weergave in dit diagram is overigens niet compleet. Een situatie wordt zelden door één persoon beoordeeld en door het handelen van diezelfde

ene persoon beïnvloed. Om volledig te zijn, zou het diagram moeten worden uitgebreid met 'doelen van anderen' en het 'handelen van anderen' waarbij dit laatste element ook weer van invloed is op het element 'onvoorziene effecten'.

Indien een complex sociaal systeem op een dergelijke manier in kaart wordt gebracht in een causaal netwerk, is het mogelijk om een ruim scala aan elementen op te nemen waarbij inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre ogenschijnlijk ver van elkaar verwijderde elementen elkaar via een domino-effect beïnvloeden. Op deze manier kunnen ook de verschillende probleemdefinities die door de betrokken (deel)organisaties worden gehanteerd met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Na deze modellering van het systeem in de vorm van terugkoppelingen, komt het kwantificeren van elk van de elementen en de veronderstelde relaties daartussen. Dit leidt uiteindelijk tot een computersimulatiemodel dat het historische vergelijkingsgedrag van de instroom en de voorraden in de onderzochte periode kan reproduceren en inzicht kan verschaffen in de effecten van het gevoerde beleid. Een uitgebreide reeks van testen dient vervolgens een indicatie te geven van de deugdelijkheid van het model en op grond daarvan van de mogelijke bruikbaarheid van het model voor het beoordelen van effecten van nog te voeren beleid.

### **Asielmodel**

Een van de uitgangspunten van de gehanteerde systeemdynamische methode is dat het gedrag van een systeem wordt bepaald door de interne structuur van het systeem waarbij informatierugkoppelingprocessen een belangrijke rol spelen. Een belangrijke factor bij deze terugkoppelingen is de tijd of beter gezegd, de vertraging die zich in elke terugkoppeling voordoet. Het gevolg hiervan is tweeledig. In de eerste plaats is er een vaak tegengesteld verschil tussen de effecten op korte en die op lange termijn. In de tweede plaats is er een essentieel verschil tussen de effecten van elke terugkoppeling op zich en het gezamenlijk effect van deze terugkoppelingen. Juist de onderlinge beïnvloeding zorgt ervoor dat het inzicht in de dynamiek van het systeem



*Figuur 3: Overzicht van terugkoppelingen*

niet is te verkrijgen zonder gebruik te maken van computersimulatiemodellen.

In figuur 3 is een summier overzicht opgenomen van de terugkoppelingen die in dit asielmodel een rol spelen. Centraal daarin staan de elementen 'voorraad' (de achterstanden) en 'politieke druk'. Dit laatste is een verzamelbegrip dat staat voor het nemen van maatregelen zoals het verhogen van de productiesnelheid, een toename van het daadwerkelijk uitzetten, een vermindering van de kwaliteit van de opvang, het wijzigen (restrictiever maken) van de toepasselijke regelgeving, het reorganiseren van de uitvoeringsorganen of het aantrekken van nieuw personeel.

In deze figuur is bij de punten van de pijlen die de verschillende elementen verbinden een 'plusteken' of een 'minteken' opgenomen. Deze tekens geven aan of een verandering (een toename of afname) in het element waar de pijl vertrekt in dezelfde richting (een 'plus') gaat als het element waar de pijl aankomt, of niet (een 'min').

Zo valt uit deze figuur te lezen dat een toename van de 'voorraad' onder meer leidt tot (vanwege de plus) eveneens een toename van de 'politieke druk', een toename van de 'productiesnelheid' en vervolgens tot een afname (de min impliceert immers een omkering) van de 'zorgvuldigheid', hetgeen weer tot een toename van het maken van 'fouten' leidt, en dat leidt tot een toename van het 'aantal procedures' en een toename van de 'voorraden'. Een soortgelijke redenering kan ook worden afgeleid uit de figuur indien wordt gestart met een *afname* van de 'voorraad'. Te lezen valt dan: een afname van de 'voorraad' leidt tot (vanwege de plus, eveneens) een afname van de 'politieke druk', een afname van de 'productiesnelheid', een toename van de 'zorgvuldigheid', een afname van het aantal 'fouten', een afname van het aantal 'procedures' en ten slotte een afname van de 'voorraad'. In beide gevallen gaat het om een effect dat – eenmaal in gang gezet – zichzelf versterkt. Het zijn juist

deze 'reinforcing loops' die ten grondslag liggen aan het ongewenste gedrag van het systeem, zoals exponentiële groei.

Tegenover deze versturende 'reinforcing loops' staan de 'balancing loops'. Deze balancing loops zorgen voor een zeker evenwicht in het systeem. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de terugkoppeling vanaf 'voorraad' via 'politieke druk' naar 'nieuw personeel', 'productief personeel' en uiteindelijk via 'productie' weer terug naar 'voorraad'. Indien wordt gestart met een *toename* van de 'voorraad', leidt de terugkoppeling via de maatregel van 'nieuw personeel' tot een *afname* van de 'voorraad'. Starten we echter met een *afname* van de 'voorraad' dan leidt dezelfde terugkoppeling tot een *toename* van de 'voorraad'.

Vijf van deze terugkoppelingen die in het model zijn te onderkennen, zal ik hieronder kort toelichten.

#### 1) Voorraden

Een belangrijke terugkoppeling in het model is die van de grootte van de 'instroom', via de 'voorraden', naar de perceptie van de 'aantrekkelijkheid van Nederland' als eindbestemmingsland voor asielzoekers en weer terug naar de 'instroom'. Een van de problemen bij deze loop is dat er bij asielzoekers kennis wordt verondersteld over de relatieve aantrekkelijkheid van bestemmingslanden zoals Nederland, die mede bepalend is voor de keuze van hun eindbestemming. Daarnaast is het noodzakelijk dat beleidswijzigingen doorwerken in de perceptie van die aantrekkelijkheid. Een dergelijke – actuele – kennis van zaken lijkt in eerste instantie onaannemelijk bij de individuele asielzoeker. Gegeven echter de omstandigheid dat een groot gedeelte van de asielzoekers niet zozeer bij aanvang van de reis, de vlucht uit het land van herkomst, als wel bij de doorreis en het vertrek uit een transitland of nog veel later hun keuze voor het eindbestemmingsland laat bepalen door reisagenten die betrokken zijn bij delen van de reis, is die kennis wel aanwezig – zij het indirect (Doornbos et al. 2001). Daarnaast is er, mede door de beschikbaarheid van mobie-

le telefoons, een informeel circuit ontstaan, waardoor (geruchten over) beleidswijzigingen en dus veranderingen in de perceptie van de aantrekkelijkheid, snel de ronde doen (Denderen & Lange 2001). Ten slotte is het onmiddellijk terugsturen van asielzoekers 'bad for business' voor de reisagenten, en omgekeerd levert het niet onmiddellijk terugsturen van asielzoekers op zijn minst de suggestie van de mogelijkheid van verblijf (Böcker & Havinga 1998a en 1998b).

Dit betekent dat een *toename* van de instroom van asielzoekers in Nederland verondersteld wordt verband te houden met een *toename* van de grootte van de voorraden, en dat is een opmerkelijk verband. Immers, verwacht zou mogen worden dat een *toename* van de voorraden in zijn algemeenheid leidt tot een *afname* van de instroom, zoals dat bij reguliere wachtrijproblemen het geval is. De 'rij-voor-de-kassa' metafoor kan dit wellicht verduidelijken. Stel dat een persoon, omdat het buiten hondenweer is, zijn toevlucht heeft gezocht tot het enige gebouw in de wijde omtrek: een winkel. Stel voorts dat hij niet van zins is om de winkel te verlaten zolang het slechte weer aanhoudt. En stel bovendien dat de winkel dusdanig van omvang en druk bezocht is, dat er meerdere kassa's met wachtrijen zijn. In dat geval lijkt het waarschijnlijk dat de persoon in kwestie, als hij gedwongen wordt tegen sluitingstijd de winkel toch te verlaten en dus een van de rijen voor de kassa's moet uitkiezen, die kassa zal kiezen met de *langste* wachtrij om zodoende zo lang mogelijk nog in de winkel te kunnen verblijven. De kwaliteit van de winkel, het assortiment, of de persoon van de kassier zelf speelt daarbij dan geen enkele rol. Het enige dat dan telt is de beschutting van het gebouw.

Benadrukt dient te worden dat de hier besproken terugkoppeling niet volledig bewijsbaar is. De onderliggende verklaring is dat iedere asielzoeker primair belang heeft bij veiligheid, in de zin van 'niet teruggestuurd te worden' en om – althans tijdelijk – te mogen blijven.<sup>11</sup> Zolang er nog niet definitief is beslist op een asielverzoek, zal de asielzoeker in de meeste geval-

11 Gebrek aan veiligheid is het belangrijkste motief om het land van herkomst te ontvluchten en om asiel aan te vragen (Doornbos et al. 2001; Hulshof et al. 1992; Morrison 1998).

len niet worden uitgezet dan wel teruggezonden. Gedurende de procedure, de wachtperiode, is men dan in elk geval in veiligheid. Naarmate een asielzoeker langer in procedure is, neemt bovendien de kans toe dat hij ook daadwerkelijk mag blijven.<sup>12</sup> Gegeven de statistisch gezien onzekere uitkomst van een asielverzoek, is het dan van belang om daar een asielverzoek in te dienen waar de wachtrijen groot zijn.<sup>13</sup> Anders gezegd: hoe langer de wachtrij, hoe groter de perceptie van de aantrekkelijkheid, hoe groter de instroom. Dit geldt des te meer vanuit het perspectief van de reisagenten die uitsluitend baat hebben bij het niet onmiddellijk terugkeren van hun 'klanten'. Het wegwerken van die wachtrijen – of achterstanden – is echter niet het hoofdpunt geweest in het Nederlandse asielbeleid. Voorop stond de verlaging van de aantrekkelijkheid van Nederland, hetgeen men hoofdzakelijk trachtte te bereiken door de regels aan te scherpen.

## 2) Procedurele wijzigingen

Wijziging van regelgeving, in de zin van aanscherping, heeft een beoogd afschrik-effect in de zin van een daling van de (relatieve) instroom. In theorie kan een wijziging van de toepasselijke regelgeving op termijn leiden tot kortere behandel- en wachttijden en uiteindelijk tot een verlaging van de instroom. Een van de vereisten daarbij is echter dat de bewuste regelgeving gedurende langere tijd niet opnieuw wordt gewijzigd, anders ontstaat precies het tegenovergestelde effect.

Een van de aannames bij deze terugkoppeling is het zogenaamde 'dichtslaande-deur-effect'. Dat wil zeggen, wijziging van regelgeving heeft in eerste instantie een kortdurende verhoging van de aantrekkelijkheid tot gevolg, resulterend in een scherpe stijging van de instroom: een piek. Deze tijdelijke stijging kan worden

verklaard door een vergelijking te maken met een winkelier die aankondigt dat hij zijn prijzen zal verhogen. In termen van omzet valt dan te verwachten dat er vanaf het moment van de afkondiging tot aan het moment van de invoering van de prijsverhoging een substantiële stijging zal zijn waar te nemen, die daarna gevolgd zal worden door een even zo grote daling.

Daarnaast moeten nieuwe regels eerst worden 'eigen' gemaakt, hetgeen de productie aanvankelijk verlaagt en de voorraden vergroot. Pas als de gewijzigde werkwijzen 'normaal' zijn geworden, kan de maatregel leiden tot een herstel respectievelijk verhoging van de productie, een verlaging van de voorraden en de wachttijden en daarmee tot een verlaging van de aantrekkelijkheid. Het ongeduld bij politici – of hun beperkte tijdshorizon – leidt echter veelvuldig tot het *te vroeg* veronderstellen dat de beoogde effecten zich nog niet hebben voorgedaan, waardoor de neiging ontstaat om de regels nogmaals aan te scherpen, hetgeen nog sterker het niet beoogde effect genereert.

## 3) Behandelcapaciteit

Een toename van de voorraden 'dwingt' uiteindelijk tot het inzetten van meer personeel en leidt dan tot een toename van de productie. Dat gebeurde in het asieldomain pas structureel vanaf 1990. Daarvoor werd nog verondersteld dat de instroom van asielzoekers een tijdelijke kwestie was, waarvoor geen structurele uitbreiding van de capaciteit nodig was. Bovendien speelde in die periode de overweging mee dat eenmaal aangenomen ambtenaren zeer moeilijk zouden zijn te ontslaan indien de klus 'geklaard' zou zijn. De structurele uitbreiding van met name de IND-capaciteit krijgt pas geleidelijk aan vorm vanaf 1990 en levert pas na het daadwerkelijk verminderen van de voorraden in de tweede helft

12 Ingevolge het inmiddels beëindigde driejarenbeleid. Daarnaast spelen nog twee andere factoren een rol. Zolang asielzoekers niet worden gehuisvest in een gesloten inrichting bestaat er een reële kans dat sommigen van hen 'met-onbekende-bestemming' (mob) vertrekken, hetgeen, voor zover zij in Nederland blijven, jargon is voor de illegaliteit. Een andere factor is de omstandigheid dat de (geestelijke) gezondheid van asielzoekers, vanaf het moment dat ze in procedure zijn, niet bepaald vooruit gaat en het lange wachten als zodanig daardoor een extra argument voor verblijf genereert (Veer 1988 en Wagenaar 1988).

13 Gemiddeld genomen mag – uiteindelijk – bijna de helft van de asielzoekers in Nederland blijven (Doornhein & Dijkhoff 1995 v.w.b. de periode 1985-1994, en Doornbos & Groenendijk 2001 v.w.b. de cohorten 1995-1997).



van de jaren negentig enig zichtbaar effect op.<sup>14</sup> De toegenomen capaciteit is dan dusdanig dat de gemiddelde doorlooptijd afneemt en de relatieve instroom vanaf 2000 daalt.

Voordat er nieuw personeel wordt gewonnen, is echter eerst gepoogd om de productie op te voeren door het personeel harder en sneller te laten werken, of door overuren te laten maken. In een dergelijke situatie zal de werkdruk oplopen, waardoor de productie extra onder druk komt te staan. Als er dan nieuw personeel wordt aangetrokken, moet dit eerst worden opgeleid en ingewerkt, hetgeen ten koste gaat van de productie. Als dan min of meer tegelijkertijd ook nog eens de regels en de organisatie worden gewijzigd, is het resultaat dat de voorraden nog verder toenemen en daarmee ook de aantrekkelijkheid en de instroom toeneemt.

#### 4) *Relatieve aantrekkelijkheid*

Een vierde terugkoppeling betreft de wisselwerking tussen de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland en die van haar buurlanden en met name Duitsland.<sup>15</sup> Statistische analyse van de instroomcijfers van verschillende Europese landen laat een sterke negatieve correlatie zien tussen met name de (relatieve) instroom in Duitsland en die in Nederland. Anders gezegd: een daling in Duitsland gaat onmiddellijk gepaard met een stijging in Nederland en andersom.

De Nederlandse aantrekkelijkheid wordt niet alleen beïnvloed door de zelf genomen maatregelen, of door maatregelen die in die buurlanden worden genomen, zoals het wijzigen van de Duitse Grondwet in het begin van de jaren negentig, maar ook door gebeurtenissen die zich in Nederland of daarbuiten voordoen.<sup>16</sup> Zoals, bijvoorbeeld, het sterk toegenomen aantal geweldsmisdrijven tegen vreemdelingen in het begin van de jaren negentig in Duitsland. Het nemen van maatregelen in het ene land leidt tot het nemen van maatrege-

len in het andere land. In die context wordt ook wel gesproken van een 'wedloop'. Geen enkel land wil onderdoen voor een ander. In minder fraaie bewoordingen is daarover gesteld dat Nederland niet het 'putje van Europa' zou moeten zijn.<sup>17</sup>

#### 5) *Uitzetting*

De laatste terugkoppeling die ik hier wil aanstippen, betreft de daadwerkelijke uitzetting. Strikt genomen zou van deze maatregel een instroomverlagend effect kunnen uitgaan omdat de beoogde veiligheid van de betrokken asielzoeker verdwijnt en daarmee de aantrekkelijkheid van het land als bestemmingsland direct wordt beïnvloed. In de door mij onderzochte praktijk (1980-2002) werd deze maatregel vrijwel niet toegepast en was het effect daardoor feitelijk nihil. Dat laat overigens onverlet dat er een instroomverlagend effect vanuit zou kunnen gaan, als uitzetting ook daadwerkelijk geëffectueerd zou kunnen worden. Tegelijkertijd dient daarbij te worden aangetekend dat het niet daadwerkelijk uitzetten in veel gevallen een niet *kunnen* uitzetten betreft.

De actualiteit heeft aan deze laatste terugkoppeling een extra dimensie gegeven. Onder het inmiddels door voormalig minister Nawijn afgeschafte driejarenbeleid was er voor een bepaalde groep van asielzoekers uiteindelijk een mogelijkheid om rechtmatig in Nederland te mogen verblijven op grond van het verstrijken van de tijd. De ratio daarachter was het te billijken uitgangspunt dat asielzoekers niet eindeloos in onzekerheid mochten worden gelaten, en de erkenning door de Nederlandse overheid dat de lange duur van de gemiddelde asielprocedure niet aan de asielzoeker mocht worden tegengeworpen. Inmiddels is dat perspectief radicaal gewijzigd. Het uitzetbeleid van minister Verdonk heeft de facto terugwerkende kracht en zorgt, in combinatie met een verhoudingsgewijs grote capaciteit bij de

14 Het personeelsbestand van de IND neemt tussen 1990 en 2000 toe van  $\pm 350$  naar bijna 3000. De IND (en daarvoor de directie Vreemdelingenzaken) is verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken.

15 Deze terugkoppeling is in de vereenvoudigde weergave van figuur 3 niet opgenomen.

16 In het figuur 3 aangeduid met de factor 'bejegening'.

17 Uittaling van premier Kok, geciteerd in PvdA-Vlugschrift 125, 19 september 1998.

IND en een eigenzinnige restrictieve interpretatie van de Vreemdelingenwet 2000 door de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, rechtsprekend in hoger beroep in vreemdelingenzaken (Spijkerboer 2002a en 2002b), voor een verlaging van de aantrekkelijkheid van Nederland en daardoor voor een instroomverlagend effect.

Het is echter de vraag of een meer coulante benadering door dit kabinet van de 'laatste' achterstanden van asielzoekers in Nederland zou hebben geleid tot een verhoging van de aantrekkelijkheid en daarmee tot een verhoging van de instroom. Ik vermoed van niet. Immers, gegeven de huidige lage relatieve instroom van asielzoekers in Nederland en de grote IND-capaciteit, is de gemiddelde doorlooptijd van de Nederlandse asielprocedure erg kort. Dat impliceert dat er geen achterstanden kunnen ontstaan waardoor er ook geen nieuwe gevallen zullen zijn die op termijn een beroep zouden kunnen doen op een eventuele nieuwe speciale pardonregeling.

## Conclusies

Het ontwikkelde simulatiemodel van de Nederlandse asielprocedure geeft een verklaring voor een belangrijk deel van de historische ontwikkelingen op het gebied van de instroom en voorraadvorming in Nederland. Een van de conclusies uit dit onderzoek is dat het wijzigen van de toepasselijke regels een maatregel is die uiterst behoedzaam dient te worden toegepast, en in elk geval niet zo frequent moet worden gehanteerd als dat in de bestudeerde periode is gedaan. Daarnaast blijkt dat het vergroten van de behandelcapaciteit een substantieel effect heeft, zij het op de lange termijn, op het verminderen van de voorraden en daardoor op de instroom.

Het asielbeleid in de periode 1980-2002 werd niet gekenmerkt door een wel-doordachte langetermijnvisie, waarbij uitdrukkelijk rekening werd gehouden met mogelijke effecten en belangen. Veel eerder was er sprake van een ad hoc beleid waarbij stelselmatig aan de consequenties voor

de uitvoeringspraktijk werd voorbijgegaan. De behoefte van politici om te 'scoren' op het punt van het asielbeleid lijkt dan parallel te lopen met het nemen van averechts werkende maatregelen (Spijkerboer 2001a en 2001b). Zorgwekkend is dat naarmate de overheid minder greep op de problematiek lijkt te hebben, de humanitaire nood van de individuele asielzoeker verder op de achtergrond geraakt, waardoor de kwaliteit van de procedure ondergeschikt wordt gemaakt aan de kwantiteit van de instroom. Scherper gesteld, zelfs als het meest fundamentele mensenrecht in het geding is – het recht op leven, respectievelijk 'the freedom of fear'<sup>18</sup> – blijkt het hemd nader dan de rok te zijn.

Effecten van beleid – in casu het asielbeleid – kunnen pas goed worden onderkend naarmate er op langere termijn (in casu jaren) wordt gekeken, hetgeen deze methode minder geschikt maakt voor kortetermijnoplossingen (maanden). Dat betekent echter niet dat de methode ongeschikt is voor die domeinen waar de druk op beleidsmakers groot is om frequent maatregelen te nemen, zoals bij het asiel-domein, maar eerder dat het moeilijk is om beleidsmakers in dergelijke domeinen ervan te overtuigen dat, ook hier, haastige spoed zelden goed is.

Er is derhalve een spanningsveld tussen de politiek gewenste snelheid van handelen en het (durven) wachten op de daadwerkelijke effecten van gevoerd beleid. Daarbij speelt dat er nooit enige zekerheid kan worden verkregen over hetgeen er mogelijksterwijs zou zijn gebeurd als er anders zou zijn gehandeld. Een soortgelijk spanningsveld bestaat er tussen de kortetermijneffecten en de meestal haaks daarop staande langetermijneffecten: *beoogde* kortetermijneffecten worden dan gevolgd door *niet-beoogde* langetermijneffecten en andersom (Serman 2000).

Het ontwikkelen en toetsen van effectief beleid met behulp van computersimulatiemodellen is ongewoon in het recht. Problemen worden veelal pas aangepakt *nadat* ze zich voor hebben gedaan: reparatiewetgeving wordt dat eufemistisch ge-

18 Uit de reeks van de 'four freedoms'; rede van toenmalig president Roosevelt van de VS in 1941: freedom of fear, freedom of want, freedom of speech en freedom of religion.

noemd, met op termijn het effect van spaghettiwetgeving (Schmidt 1985): de regeling is dusdanig complex dat de werking ervan ondoorzichtig is en dat elke nieuwe verandering die situatie alleen maar verergert. Dat is overigens geen nieuwe constatering. Machiavelli (1503/1979) en Thomas More (1516/1901) formuleerden dit reeds in het begin van de 16e eeuw. Dat inzicht is nog steeds niet veranderd, getuige de veel recentere studie van Lewis Thomas (1974) over sociale systemen.

Het vooraf analyseren van uitvoeringsproblemen is in juridische context ook niet gebruikelijk, omdat de politieke context van besluitvorming rondom regelgeving vaak gericht is op de korte termijn en

het onderkennen van de langetermijneffecten te veel tijd kost en mede daardoor te weinig aandacht krijgt. Daarnaast kan gesteld worden dat het 'simpel' een kwestie is van traditie: het is altijd al zo gegaan: de praktijk van 'trial and error'. De vraag blijft echter in hoeverre politici en beleidsmakers bereid zijn om de gangbare en vertrouwde werkwijze te wijzigen in een vooralsnog onbekende maar misschien effectievere werkwijze van modelbouw en toetsing vooraf (Vennix 1996 en 1998). Dat zou echter wel kunnen leiden tot een veel groter inzicht in de werkelijke effecten van beleid en de praktijk van de rechtspleging.

## Literatuur

- AGIT (Academic Group on (Im)migration – Tampere), Efficient, effective and encompassing approaches to a European Immigration and Asylum Policy, *International Journal of Refugee Law* (11) 1999/2, p. 338-374.
- Böcker, A. & T. Havinga, *Asylum Migration to the European Union: Patterns of origin and destination*, Nijmegen: Institute for the Sociology of Law, Nijmegen University, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1998. (a)
- Böcker, A. & T. Havinga, Asylum applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures, *Journal of Refugee Studies* (11) 1998/3, p. 245-266. (b)
- Bronkhorst, D., *Een tijd van komen. De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: Jan Mets/Federatie VON 1990.
- Denderen, A. van & Y. Lange, De grote trek naar het Westen, *M, maandelijks bijlage bij NRC-Handelsblad* 5 mei 2001, p. 46.
- Doornbos, N. & K. Groenendijk, Uitkomsten van asielprocedures: een cohortonderzoek, *NJB* (76) 2001/6, p. 245-253.
- Doornbos, N., A.M. Kuijpers & K. Shalmashi, *Vluchtelingen op doorreis naar een veilig land*, Nijmegen: Centre for Migration Law 2001.
- Doornheim, L. & N. Dijkhoff, *Töevlucht zoeken in Nederland*, Reeks onderzoek en beleid van het WODC van het Ministerie van Justitie, nr. 148, Arnhem: Gouda Quint 1995.
- Forrester, J.W., Industrial Dynamics: A Major Breakthrough for Decision Makers, *Harvard Business Review* (36) 1958/4 (July-August), p. 37-66.
- Forrester, J.W., *Urban dynamics*, Cambridge (MA): MIT Press 1969.
- Grütters, C.A.F.M., *Asieldynamiek. Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002* (dissertatie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.
- Heijmans, T. & I. Genovesi, Waterbed Europa klotst flink door asielstroom, *de Volkskrant* 11 november 2002.
- Hogarth, R., *Judgement and Choice*, Chichester: Wiley and Sons 2e druk, 1987.
- Hulshof, M.E., L. de Ridder & P. Krooneman, *Asielzoekers in Nederland*, (reeks: Amsterdamse sociaal-geografische studies), Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, UvA 1992.
- Kahnemann, D., P. Slovic & A. Tversky, *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge: Cambridge University Press 1982.
- Korsten, A.F.A. & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid: gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden: Stenfert Kroese 1986.
- Machiavelli, N., *Discorsi sopra La prima deca di Tito Livio*, Vinegia: Gio. Ant. di Nicolini et fr. de Sabbio 1532; reprinted in: P. Bondanella & M. Musa (eds.), *The portable Machiavelli*, New York: Viking Press, 1979.
- More, Th., *Utopia, book 1*; 1516; heruitgegeven in: F.P. Collier (red.), *Ideal Commonwealths*, New York: The Colonial Press 1901.

- Morrison, J., *The cost of survival: the trafficking of refugees to the UK*, London: The Refugee Council 1998.
- Noll, G., *Negotiating Asylum* (dissertatie Raoul Wallenberg Institute, Lund University, Sweden), Arnhem: Martinus Nijhoff 2000.
- Schmidt, A.H.J., Spaghettiwetgeving in wetsontwerp, *Delikt en Delinkwent* (15) 1985/3, p. 181.
- Spijkerboer, T.P., Hoofdstuk 3, in: P.J.A.M. Baudoin (red.), *Vreemdelingenwet 2000: gevolgen voor de rechtspraak*, Utrecht: Stichting Studiecentrum Rechtspleging 2001. (a)
- Spijkerboer, T.P., Nieuwe vreemdelingenwet gaat aan de realiteit voorbij, *Opiniepagina, NRC Handelsblad* 30 maart 2001. (b)
- Spijkerboer, T.P., *De afdeling en het hoger beroep in vreemdelingenzaken*, Den Haag: SDU 2002. (a)
- Spijkerboer, T.P., *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: SDU 2002. (b)
- Sterman, J.D., A Skeptic's Guide to Computer Models, in: G.O. Barney, W.B. Kreutzner & M.J. Garrett (red.), *Managing a Nation: The Microcomputer Software Catalog*, Boulder: Westview Press 1988, p. 209-229.
- Sterman, J.D., *Business Dynamics, systems thinking and modelling for a complex world*, Boston: Mc Graw-Hill 2000.
- Thomas, L., *The Lives of a Cell, Notes of a Biology Watcher*, New York: Viking Press 1974.
- Twist, M. van & I. Mayer, De afstemming tussen beleid en uitvoering, ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid, *Bestuurskunde* (9) 2000/1.
- Veer, G. van der, *Politieke Vluchtelingen. Psychische problemen en de gevolgen van onderdrukking*, Nijkerk: Intro 1988.
- Vennix, J.A.M., *Group Model Building, Facilitating team Learning using System Dynamics*, Chichester: John Wiley & Sons 1996.
- Vennix, J.A.M., *Kennis: geven en nemen, De rol van participatief onderzoek in organisaties* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Louman & Friso 1998.
- Wagenaar, W.A., De waarheid van Vera Loemoseka, *NRC Handelsblad* 1 november 1988.