

Vergaderjaar 2024-2025

36 349 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 november 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de BBB-fractie, de fracties van GroenLinks-PvdA, de Volt-fractie, de D66-fractie, de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

De leden van de fractie van BBB hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verlenging beslistermijnen in asiel- en nareiszaken. Daarover hebben deze leden een aantal vragen te stellen aan de regering.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt hebben gezamenlijk met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden stellen graag de volgende vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben eveneens kennisgenomen van het thans voorliggende wetsvoorstel en wensen de regering enkele vragen voor te leggen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en leggen de regering naar aanleiding hiervan graag nog een aantal vragen voor.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en leggen de regering een aantal vragen voor.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB constateren dat de artikelen 2u, 29 en 42 van de Vreemdelingenwet 2000 inzake verlenging van beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, in het bijzonder in het geval van gezinshereniging van een asielgerechtigde met zijn familie- en gezinsleden met het onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd, binnen de mogelijkheden die het Unierecht hiertoe biedt.

De leden van de fractie van de BBB merken op dat in artikel 2u van de Vreemdelingenwet 2000 nu is bepaald dat een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf als gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend, zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen 90 dagen na indienen van deze aanvraag bekend moet zijn. Met de voorgenomen wijziging van dit artikel kan de regering de maximale termijn van negen maanden aanhouden. In verband met bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag kan de termijn van negen maanden worden overschreden.

De leden van de fractie van de BBB constateren dat met het nieuwe artikel 29 van het wetsvoorstel de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van het wetsvoorstel, niet wordt geweigerd indien bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar zijn.

De leden van de fractie van de BBB begrijpen dat met het gewijzigde artikel 42 van het wetsvoorstel bij wijze van uitzondering, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de beslistermijn met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd, indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige benadeling van de aanvraag.

In acht nemende het voorgaande, leggen de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen voor.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat uit cijfers van februari 2024 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over het nareizen van asielzoekers blijkt dat het tussen de jaren 2019 en 2023 ging om ongeveer 880 nareizen, waarvan er 350 door de IND zijn ingewilligd. Per jaar gaat het om gemiddeld 176 aanvragen. Waarom acht de regering een wetswijziging nodig voor de artikelen 2U, 29 en 42 van de Vreemdelingenwet 2000, gelet op het beperkte aantal aanvragen voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen die een machtiging tot voorlopig verblijf hebben? De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat in de nota naar aanleiding van het verslag van 20 februari 2024 van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer de regering aangeeft dat de IND in de maanden van januari tot en met juli van het jaar 2023 in totaal over 3.330 nareisaanvragen binnen de termijn heeft beslist en in 4.270 nareisaanvragen buiten de termijn. Deze leden constateren dat laatstgemelde cijfers in hoge mate afwijken van de in februari 2024 door de IND gepubliceerde cijfers. Kan de regering deze grote verschillen verklaren?

De cijfers over het nareizen van gezinsleden van asielstatushouders waaraan de leden van de BBB-fractie refereren, komen uit het informatieblad gestapelde gezinshereniging dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) op 16 februari 2024 heeft gepubliceerd op zijn website.¹ Het gaat bij deze cijfers niet om het totale aantal van alle nareisaanvragen, maar alleen om de cijfers over gestapelde gezinshereniging, ofwel het zogenoemde 'nareis op nareis'. Het totale aantal ingediende nareisaanvragen (aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf om Nederland in te kunnen reizen als gezinslid van een asielstatushouder) bedraagt in de periode 2021 tot en met 2023 79.060.² Dit aantal omvat alle aanvragen van gezinsleden van asielstatushouders op grond van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn³ alsmede aanvragen van gezinsleden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een beroep doen op het recht op gezins- en familieleden van 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Het totale aantal nareisaanvragen is dus aanzienlijk hoger dan de aantallen van gestapelde gezinshereniging waaraan de leden van de BBB-fractie refereren. Gelet op het hoge aantal van bijna 80.000 aanvragen in een periode van drie jaar, blijft het dan ook noodzakelijk om de druk op de vreemdelingenketen te verlagen door ruimte te creëren in de behandeling van asiel- en nareiszaken, voor zover het recht van de Europese Unie die ruimte ook biedt. In 2023 is in 16.860 nareiszaken een beslissing op de aanvraag genomen.⁴ Dit aantal omvat alle aanvragen van gezinsleden van asielstatushouders op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn alsmede aanvragen van gezinsleden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een beroep doen op het recht op gezins- en familieleden van 8 EVRM.

Ter nadere verduidelijking wordt opgemerkt dat de cijfers die de leden van de BBB-fractie aanhalen uit de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer van 20 februari 2024, zien op het aantal zaken dat in het eerste half jaar van 2023 binnen dan wel buiten de wettelijke beslistermijn is afgedaan.⁵

Genoemde leden merken op dat de IND heeft aangegeven dat er in oktober 2023 in totaal 25.730 openstaande nareisaanvragen zijn. Kan de regering aangeven in hoeverre de nieuwe artikelen 2u, 29 en 42 van het wetsvoorstel de IND in de gelegenheid stellen om genoemde openstaande nareisaanvragen dan binnen de uit te breiden beslistermijnen te kunnen afwikkelen?

De IND heeft te weinig medewerkers om de huidige werkvoorraad in te lopen en nieuwe instroom van zaken bij te houden. Daarnaast moet een deel van de medewerkers worden ingezet op procedures bij de rechter in zaken waarin de beslistermijn is verlopen en de aanvrager bij de rechter ageert tegen het niet tijdig beslissen. Als de IND meer tijd krijgt om te beslissen, zal de beslistermijn minder snel verlopen. Dat betekent dat er minder zaken bij de rechter komen wegens niet tijdig beslissen. Daarmee komt capaciteit vrij om asiel- en nareiszaken te behandelen. Ook kunnen andere keuzes worden gemaakt bij de inzet van capaciteit, bijvoorbeeld in de prioritering van bepaalde zaken.

Specifiek geeft de beoogde verlenging van de beslistermijn in nareiszaken uit artikel 2u van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) de IND meer ruimte om nareisaanvragen te behandelen,

¹ <https://ind.nl/documenten/02-2024/informatieblad-analyse-gestapelde-gezinshereniging-bij-asiel.pdf>

² Bronvermelding: [Format IND.nl T3 2023 0.4.](#)

³ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71).

⁴ Bronvermelding: [Format IND.nl T3 2023 0.4.](#)

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 6.

binnen de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hiertoe biedt. De IND zal daardoor ook sneller in staat zijn weer binnen de beslistermijn te beslissen. Een positief effect daarvan is dat de schaarse besliscapaciteit niet te worden ingezet in procedures over het niet tijdig beslissen. Dit moet de doorlooptijden van nareisaanvragen ten goede komen. Van belang is dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waardoor de verlenging van de beslistermijnen in nareiszaken geen permanent, maar een tijdelijk karakter zal hebben en voornoemde mogelijkheden drie jaar na inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.⁶

De leden van de fractie van de BBB lezen in de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat er zich momenteel veel nareizende gezinsleden in de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bevinden. Kan de regering – gelet op de door de IND gepubliceerde cijfers over nareizigers in de jaren van 2019 tot en met 2023 – aangeven hoeveel nareizende gezinsleden in de opvanglocaties van het COA worden opgevangen? En de vervolgvraag van deze leden voor de regering is of de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 de IND echt helpen om de druk op de organisatie te verlichten gezien, zoals hierboven aangegeven, het beperkte (of juist een groot) aantal nareizende gezinsleden die zich in de opvanglocaties van het COA bevinden. Deze leden vragen de regering wat de echte cijfers zijn.

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) heeft geregistreerd dat er in de jaren 2019 tot en met 2023 maandelijks gemiddeld 4.218 nareizende gezinsleden zijn opgevangen op de centrale locaties van het COA.

Voor een correcte duiding van de relevante cijfers is van belang dat het totaal aantal aanvragen om nareis van gezinsleden van asielstatushouders in de periode 2021 tot en met 2023 bijna 80.000 bedroeg. De lagere cijfers waarnaar de leden van de BBB-fractie verwijzen hebben, zoals hiervoor aangegeven, betrekking op gestapelde gezinshereniging ofwel 'nareis op nareis'. Dat aantal is dus aanzienlijk lager dan het totale aantal aanvragen om nareis van gezinsleden van asielstatushouders.

De verlenging van de beslistermijn geeft de IND meer ruimte om nareisaanvragen te behandelen, binnen de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hiertoe biedt. De nareizende gezinsleden die door het COA worden opgevangen op een opvanglocatie, hebben dus al een inwilligende beslissing ontvangen op hun aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf om Nederland in te kunnen reizen en hier te verblijven als gezinslid van een asielstatushouder.

De leden van de fractie van de BBB zijn bekend met de moeilijke situatie waarin de IND zich bevindt; een toenemende instroom van asielzoekers en een tekort aan personeel bij de IND. Nu de regering in het wetsvoorstel gebruik wil maken van de uitbreidingsmogelijkheid die het Unierecht inzake gezinshereniging hiertoe biedt, krijgt de IND meer behandeltijd. Kan de regering toezeggen dat deze ruimere behandeltijd voor de IND ertoe leidt dat daardoor kan worden voorkomen dat de IND nog schadevergoedingen aan deze groep van asielzoekers zal moeten uitkeren?

Het wetsvoorstel zorgt er inderdaad voor dat de IND een ruimere behandeltijd krijgt voor zowel asiel- als nareiszaken binnen de kaders die het Unierecht stelt. Het is van groot belang dat de druk op de uitvoering vermindert zodat minder zaken buiten de wettelijke beslistermijnen komen te vallen. De regering kan echter niet garanderen dat met het verruimen van de behandeltermijnen altijd binnen de maximaal toegestane beslistermijn een beslissing op de aanvraag zal zijn genomen. Het aantal af te handelen zaken, de beschikbare besliscapaciteit en de complexiteit van individuele gevallen blijven hierbij altijd factoren van betekenis. Indien de IND in een concreet geval niet binnen de maximale beslistermijn beslist, kan de aanvrager daartegen ageren bij de bestuursrechter (artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht). De bestuursrechter kan de IND een dwangsom opleggen wanneer er niet binnen de wettelijke beslistermijn een besluit is genomen op de asielaanvraag of de nareisaanvraag. Zoals bekend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierecht.⁷

Het verlengen van de beslistermijn heeft wel als effect dat de vreemdeling pas later dan nu het geval is tegen het overschrijden van de wettelijke beslistermijn kan ageren. Daardoor is de verwachting dat er minder vaak beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld tegen het

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

⁷ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

overschrijden van de beslistermijn en de IND minder tijd kwijt is aan de behandeling van deze zaken. Dat creëert ruimte in het behandelproces.

De leden van de fractie van de BBB zijn zich ervan bewust dat de lidstaten van de Europese Unie een zekere ruimte hebben om in het nationale recht te bepalen wanneer bijzondere omstandigheden zich voordoen en hoe lang de verlenging van de beslistermijn mag voortduren. Echter, die rechten worden begrensd door de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en doeltreffendheid. Kan de regering aangeven wat de belangrijkste achtergronden zijn waaruit de bijzondere omstandigheden bestaan en hoe deze achtergronden zich verhouden met de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en doeltreffendheid?

De regering beoogt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid in te voeren tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken tot in eerste instantie hoogstens negen maanden, met een extra mogelijkheid tot verlenging in het geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek. Deze verlengingsmogelijkheden vloeien voort uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Voor de toepassing van de verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden in nareiszaken na een verlenging van negen maanden sluit de regering aan bij de voorbeelden die de Europese Commissie daartoe geeft in de richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁸ De Europese Commissie noemt in deze richtsnoeren als voorbeelden de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden (tot welk gezin behoort iemand), een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn. Deze lijst is wat de regering betreft niet uitputtend; vanwege de onvoorspelbare en diverse aard van asiel- en nareiszaken zijn meerdere complexe situaties van bijzondere omstandigheden denkbaar.

Op aangeven van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) zullen de gronden waarop de verlengingsmogelijkheid kan worden toegepast, nader worden gespecificeerd in het beleid van de IND. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee transparant en toegankelijk, alsook inzichtelijk en controleerbaar zijn voor eenieder. Daarnaast zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de nareisaanvraag.

Met het wettelijk verankeren van de verlengingsmogelijkheden uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en de nadere uitwerking in en publicatie van de beleidsregels, wordt voldaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.

Het wettelijk verankeren van de mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijn betekent nadrukkelijk niet dat daarmee in het algemeen wordt aangestuurd op een langere duur van de behandelprocedure in nareiszaken. Het streven blijft erop gericht in elke individuele nareiszaak zo spoedig mogelijk tot een gedegen beslissing te komen. Verlenging van de beslistermijn is slechts onder voorwaarden toegestaan en alleen zo lang als dat nodig is voor een goede voorbereiding van de beslissing in asiel- of nareiszaken.

De IND zal bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. De IND zal een lijst opstellen met gronden voor verlenging van de beslistermijn in bijzondere nareisgevallen. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk, en ook inzichtelijk en daarmee controleerbaar zijn voor eenieder. Op de website van de IND wordt informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen. Ook zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de aanvraag. Zo wordt ernaar gestreefd in elke afzonderlijke zaak te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel.

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, COM (2014) 210 final, p. 10.

Van belang is dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waardoor de verlenging van de beslistermijnen in nareiszaken geen permanent, maar een tijdelijk karakter zal hebben en voornoemde mogelijkheden drie jaar na inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.⁹

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State in het nader rapport aangeeft dat – in het geval het wetsvoorstel wordt aangenomen – de termijn voor het beslissen op een asielaanvraag, als gevolg van de stapeling van termijnen, in totaal 21 maanden kan bedragen. Bij een positieve beslissing op een asielaanvraag, heeft de regering vervolgens nog negen maanden de tijd voor de besluitvorming inzake de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) voor gezinshereniging met een asielgerechtigde. Deze termijn kan in complexe zaken nog worden verlengd. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State doet deze zeer lange behandeltermijn afbreuk aan het nuttige effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn en raakt het wezenlijk aan de rechten vervat in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU inzake het recht op familie- en gezinsleven. Bovendien is in artikel 8 van het EVRM vastgelegd dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld. Deze leden vragen de regering of zij zich kan voorstellen dat – gezien deze opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State – binnen de IND een specifieke oplossing kan worden gevonden voor het op kortere termijn afwickelen van deze aanvragen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het door de IND vergroten van de beslis capaciteit, juist voor nareiszaken. En indien bedoelde oplossingen voorhanden zijn, waarom acht de regering de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2u, 29 en 42 van de Vreemdelingenwet 2000 in het voorliggende wetsvoorstel dan wel nodig?

De IND doet er alles aan om de doorlooptijden van asiel- en nareiszaken te bevorderen. In 2024 is extra capaciteit ingezet op de behandeling van nareisaanvragen. Daarnaast wordt ingezet op het optimaliseren van de nareisprocedure. De aanvraagprocedure wordt verbeterd, onder andere door het verminderen van onvolledige aanvragen waarvan de behandeling vertraging oploopt. Daarnaast wordt zoveel mogelijk volgens het 'first-in-first-out'-principe gewerkt om de doorstroom in het behandelingsproces te bevorderen en wordt ingezet op het verminderen van administratieve taken voor beslismedewerkers. Nareisaanvragen kunnen daardoor efficiënter worden behandeld. Het is de verwachting dat een deel van de nareisaanvragen hierdoor sneller in behandeling kan worden genomen en worden afgehandeld. Desalniettemin loopt de IND tegen grote uitdagingen aan wat betreft de hoge bestaande werkvoorraad en de instroom van nieuwe aanvragen. Er komen meer zaken binnen in verhouding tot het aantal beslismedewerkers dat nodig is om deze aanvragen tijdig te behandelen. Daar komt ook nog bij dat er nu veel capaciteit moet worden ingezet voor het behandelen van procedures tegen het niet tijdig beslissen. Onderhavig wetsvoorstel beoogt er dan ook aan bij te dragen dat de IND meer ruimte krijgt in het beslisproces en dat er daardoor meer aanvragen binnen de termijn zullen worden afgedaan.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de onderzoekscommissie 'Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht', onder voorzitterschap van de heer drs. R. van Zwol, in haar rapport van 4 juni 2019 aanbevelingen heeft gedaan ter verbetering van de informatievoorziening en efficiëntie in het beslisproces. Ook Ernst & Young en Significant Public hebben hierover adviezen uitgebracht in respectievelijk de jaren 2021 en 2020. Deze leden merken op dat de regering de Tweede Kamer achtereenvolgens op 28 april 2023 en 10 november 2023 heeft geïnformeerd dat de asielinstroom zich de komende jaren dusdanig ontwikkelt dat de druk op de asielketen naar verwachting verder toeneemt. Kan de regering aangeven hoe de opvolging door de IND van de verbetering van de informatievoorziening en efficiëntie in het beslisproces zich verhoudt tot de verwachting dat de asielinstroom zich de komende jaren dusdanig ontwikkelt dat de druk op de asielketen naar verwachting verder toeneemt?

De IND heeft stappen gezet ter verbetering van de informatievoorziening en efficiëntie in het beslisproces, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Van Zwol, het rapport van Significant en het onderzoek van Ernst & Young. De Tweede Kamer is over de opvolging van deze aanbevelingen geïnformeerd bij brief van 13 juli 2023.¹⁰ Dit heeft onder andere geleid tot het oprichten van de Verkeerstoren en het Bedrijfsbureau. Hierdoor kan beter worden gestuurd op de werkvoorraad in relatie tot de beschikbare capaciteit. Het Bedrijfsbureau richt zich op het administratief ontlasten van de hoor- en beslismedewerkers van de IND. Daardoor wordt de schaarse beslis capaciteit nu volledig ingezet op de beslistaak. Dit zorgt voor een structurele

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

¹⁰ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156.

verhoging van de productie. Verder zijn er diverse maatregelen getroffen die eraan moeten bijdragen dat de achterstanden niet verder oplopen, beslissingen tijdig worden genomen en om (intern) beter te kunnen sturen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 28 april 2023, 13 juli 2023, 10 november 2023 en meest recentelijk 5 april 2024 en 13 mei 2024¹¹ is een overzicht gegeven van deze maatregelen.

Zo wordt er in het kader van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol gewerkt aan een voorstel voor een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor de IND. De IND is gebaat bij een toekomstbestendige bekostigingssystematiek, die ondersteunt dat er meerjarige afspraken gemaakt kunnen worden over de opdracht van de IND. Ook heeft de IND ter versterking van de uitvoering verschillende initiatieven ingezet om de sturing op de doorlooptijden van asielprocedures te verbeteren, zoals een sneller afhandelingsproces voor kansloze herhaalde aanvragen en het instellen van 'knopendoorhakteams' bij complexe zaken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de doorlooptijden in zijn algemeenheid verder zullen blijven oplopen, ook in 2024. Dat komt doordat de productiecapaciteit, ondanks uitbreiding, onvoldoende is om de instroom bij te houden.

De IND is in 2023 gestart met het project Bespoediging afdoening asiel (BAA). In dit project heeft de IND projectmatig ingezet op het efficiënt afhandelen van asielaanvragen van nationaliteiten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) kansrijk zijn en daardoor versneld afgehandeld kunnen worden. Het doel om in totaal 13.000 zaken extra af te doen is in juli 2024 behaald.

Daarnaast is ook met prioriteit gekeken naar aanvragen van asielzoekers in spoor 4 (zaken in de standaard asielprocedure worden behandeld) met nationaliteiten waarvoor juist een laag inwilligingspercentage geldt, in het bijzonder Algerijnse en Moldavische aanvragers. Deze inzet is in 2023 ingevoerd in aanvulling op de reeds bestaande prioriteit die gegeven wordt aan de zogeheten behandelsporen 1 en 2. Ook blijft de IND inzetten op het continu werven en opleiden van nieuw personeel, om onder andere ook het verzuim en verloop permanent op te kunnen opvangen. Met deze maatregelen kon erger worden voorkomen maar blijft het geheel zorgwekkend. Voor 2024 en de jaren daarna is de prognose dat de asielinstroom hoog blijft.

Bij brief van 5 april 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de actuele situatie in de asielketen en de Meerjaren Productie Prognose (MPP 2024-I).¹² Voor 2024 geeft de prognose een verwachting van het totale aantal asielaanvragen dat instroomt van respectievelijk 49.800 (minimum), 69.800 (medio) en 78.500 (maximum) asielzoekers. De te verwachte asieluitstroom van de IND bedraagt in 2024 ca. 54.800. Het aantal asielaanvragen is nog altijd hoger dan de vreemdelingenketen op dit moment aankan en de doorstroom en uitstroom blijven achter bij hetgeen nodig is. Verlenging van de beslistermijn in asiel- en nareiszaken blijft daarom noodzakelijk om de druk op de IND te verlichten, waarvoor het Unierecht ook ruimte biedt.

De leden van de fractie van de BBB constateren dat het erop lijkt dat het aantal verzoeken tot nareizen is gedaald. Echter, het zou kunnen zijn dat de zeer grote stijging van formeel nog net minderjarige alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers) door de achterstanden bij de IND nog niet in verifieerbare cijfers is verwerkt. In het geval dat die amv'ers nareizen gaan aanvragen, komen er nog veel meer aanvragen voor gezinshereniging, tot soms wel zes gezinsleden per amv'er. Deze leden vragen de regering of, gelet op dit geschetste mogelijke scenario, het COA en de IND de mogelijkheid zien dat met het voorliggende wetsvoorstel voorkomen kan worden dat zeer veel dwangsommen zullen moeten worden betaald?

Het aantal nareisaanvragen is niet gedaald in de afgelopen periode. In 2022 zijn er in totaal 28.260 nareisaanvragen ingediend, in 2023 in totaal 31.290 nareisaanvragen en in 2024 tot en met augustus 34.140 nareisaanvragen. Dit aantal omvat alle aanvragen van gezinsleden van asielstatushouders op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn alsmede aanvragen van gezinsleden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een beroep doen op het recht op gezins- en familieleden van 8 EVRM.

Dit wetsvoorstel beoogt de IND meer ruimte te geven voor efficiëntere keuzes en inzet van capaciteit bij de behandeling van asiel- en nareiszaken. Bij langere beslistermijnen is de kans op termijnoverschrijding minder groot en zal er minder vaak een dwangsom worden verbeurd. De

¹¹ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3100, brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023 -II, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061, brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 204, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239 en Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1704, kenmerk 2024Z02063.

¹² Brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 204, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239.

regering kan niet garanderen dat met dit wetsvoorstel het betalen van dwangsommen volledig wordt voorkomen. Het aantal af te handelen zaken, de beschikbare besliscapaciteit en de complexiteit van individuele gevallen blijven altijd factoren van betekenis in het beslisproces van de IND.

Indien de IND in een concreet geval niet binnen de maximale beslistermijn beslist, kan de aanvrager daartegen ageren bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan de IND een dwangsom opleggen wanneer er niet binnen de beslistermijn een besluit is genomen op de asielaanvraag of de nareisaanvraag. Zoals bekend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierecht.¹³

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de regering tijdens de behandeling van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de Spreidingswet) heeft aangegeven dat bij de eerste intake door de IND het door Europese regelgeving helemaal niet voorgeschreven is dat asielzoekers direct worden bijgestaan door een advocaat. Dat doet Nederland wel, hetgeen zorgt voor onmiddellijke vertraging van de procedures. Verder zorgt deze praktijk voor veel omzet bij de asiel-industrie die van Rijksgeld betaald moet worden. Kan de regering argumenten geven om ook in Nederland niet al in de eerste fase van de asielaanvraag een advocaat te betrekken?

Op dit moment heeft een asielaanvrager op basis van nationale regelgeving recht op gesubsidieerde rechtsbijstand in de vorm van een advocaat voor de start van de asielprocedure vanaf het eerste aanmeldgehoor. De leden van de BBB-fractie wijzen er terecht op dat de verplichting hiertoe echter slechts ten dele volgt uit de huidige Procedurerichtlijn die medio 2026 wordt vervangen door de nieuwe Procedureverordening uit het Asiel- en Migratiepact.¹⁴ In het regeerprogramma van 13 september 2024 is opgenomen dat de rechtsbijstand bij asielaanvragen zoveel mogelijk wordt beperkt. De uitwerking daarvan is thans in ambtelijke voorbereiding.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt hechten een groot belang aan de kwaliteit, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel. Deze leden hebben bij het voorliggende wetsvoorstel grote vraagtekens bij juist deze uitgangspunten voor een goede en deugdelijke wet. De kritische punten die naar voren zijn gebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State zijn volgens deze leden onvoldoende geadresseerd en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is niet onderzocht. Genoemde leden stellen hierover graag nog enkele vragen aan de regering.

Ontbreken uitvoeringstoets en consultatie

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt constateren dat het wetsvoorstel sinds de indiening in april 2023 niet is onderworpen aan een uitvoeringstoets en evenmin aan een consultatie. Dat maakt het in de ogen van genoemde leden ingewikkeld om de doelmatigheid, de effectiviteit en de proportionaliteit van het wetsvoorstel goed te toetsen zoals deze leden dat voor de Eerste Kamer van belang achten. Voor de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt is tot nu toe nog onvoldoende duidelijk onderbouwd gebleven waarom er geen uitvoeringstoets en consultatie konden worden verricht en wat nu de afwegingen zijn om die niet alsnog te verrichten. Kan de regering duidelijker onderbouwen waarom deze stappen in het wetgevingsproces niet (alsnog) worden doorlopen en waarom zij – nu dit al wat langer loopt – toch van de Eerste Kamer vraagt om een oordeel te vellen over het wetsvoorstel zonder deze informatie?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt wijzen op het rapport ‘Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel’ van 9 februari 2024 dat op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid is opgesteld door ABDDTopconsult. Hierin wordt een reeks aanbevelingen gedaan voor een fundamentele heroriëntatie van het asielbeleid - en stelsel, met als doel om dit robuuster te maken. Genoemde leden wijzen naar de volgende passage uit het rapport.

“Goede uitvoeringstoetsen en financiële doorrekeningen vormen een belangrijk onderdeel van een goed functionerende overheid en dienen een centrale plek te hebben bij de politieke besluitvorming.”

¹³ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

¹⁴ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) en Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

Kan de regering toelichten waarom deze aanbeveling hier niet wordt opgevolgd, terwijl in het rapport uitdrukkelijk wordt geconcludeerd dat het consistent toepassen van uitvoeringstoetsen van wezenlijk belang is, dat de uitkomsten moeten worden betrokken bij vormgeving van beleid en dat gebrekkige toetsing leidt tot opstopping in de keten en meer druk op het systeem?

De regering onderschrijft de stelling waaraan de aan het woord zijnde leden refereren. De regering moet bij de implementatie van nieuwe maatregelen echter ook de noodzaak van spoedige invoering betrekken. Zoals bekend blijft de druk op de IND hoog. Onderhavig wetsvoorstel heeft ten doel die druk zo spoedig mogelijk te verlichten. Dat gebeurt door het optimaal benutten van de ruimte die de EU-richtlijnen hiervoor bieden. Bij de implementatie van het EU-recht moet de regering ervan uitgaan dat de daartoe strekkende nationale wetgeving de toets van conformiteit aan het hoger recht doorstaat.

Indien de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen met spoed kunnen worden beoordeeld door het parlement en na aanvaarding door uw Kamer kunnen worden ingevoerd, krijgt de IND sneller de ruimte voor efficiëntere keuzes en inzet van capaciteit.

In het nader rapport is vermeld dat de regering bij het overslaan van de consultatie- en adviesfase in aanmerking heeft genomen dat de Afdeling advisering als laatste regeringsadviseur in eerdere wetstrajecten reeds advies heeft uitgebracht bij de meeste onderdelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

De verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf in nareiszaken (onderdeel A van het wetsvoorstel) was opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen, welk wetsvoorstel is ingetrokken bij brief 12 juli 2019. De Afdeling advisering heeft op 30 juni 2016 advies uitgebracht over dat wetsvoorstel. Het advies van de Afdeling advisering bij dat wetsvoorstel om een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn te kunnen afwijken, is in onderhavig wetsvoorstel overgenomen (onderdeel B van het wetsvoorstel).¹⁵

Voorts heeft de Afdeling advisering op 3 februari 2021 geadviseerd over het voorstel van wet tot wijziging van de Vw 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen, waarvan de verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een verblijfsvergunning in asielzaken onderdeel uitmaakt (onderdeel C van onderhavig wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel is voorafgaand aan advisering door de Raad van State overigens in consultatie gebracht. In paragraaf 10.9 van de memorie van toelichting is inhoudelijk gereageerd op wat – onder meer – de Adviesraad Migratie over het betreffende onderdeel heeft opgemerkt.¹⁶ Dat wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij uw Kamer. De verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een verblijfsvergunning in asielzaken is ook in onderhavig wetsvoorstel opgenomen, voor het geval dat dit wetsvoorstel sneller uw Kamer zal worden behandeld.

Deze omstandigheden brengt mij tot de slotsom dat het wetsvoorstel niet alsnog een consultatie- en adviesfase hoeft te doorlopen.

Daarbij komt dat IND als uitvoerder van deze regeling het effect op de uitvoeringsdruk heeft onderzocht en heeft geconcludeerd dat dat effect niet hoog is. De extra informatievoorziening is binnen de bestaande uitvoeringsprocessen in te passen. De noodzakelijke aanpassingen in de systemen zijn ook al in kaart gebracht. Het afwachten van een formele uitvoeringstoets zou geen nieuwe inzichten opleveren, maar de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel onnodig vertragen. Ik zie daarom geen aanleiding om alsnog een uitvoeringstoets te verrichten.

Doelmatigheid

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt constateren dat dit wetsvoorstel de nadruk legt op het verlichten van de lasten van de IND en het COA. Echter, aangezien er geen internetconsultatie heeft plaatsgevonden, geen advies is ingewonnen bij de Adviesraad Migratie en er bovendien geen uitvoeringstoets is uitgevoerd, hoe kan de regering met zekerheid stellen dat dit wetsvoorstel daadwerkelijk de beoogde verlichting van de werkdruk bij de IND en het COA zal bewerkstelligen? En hoe kan zij verzekeren dat dit niet juist leidt tot langere verblijven in asielzoekerscentra, waardoor de capaciteitstekorten alleen maar verder toenemen?

De IND heeft te weinig medewerkers om de huidige werkvoorraad van asiel- en nareiszaken in te lopen en de nieuwe instroom van zaken bij te houden. Daarnaast moet een deel van de

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 544, nrs. 4 en 6.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nrs. 3 en 4.

medewerkers worden ingezet op procedures bij de rechter in zaken waarin de beslistermijn is verlopen en de aanvrager bij de rechter ageert tegen het niet tijdig beslissen. Als de IND meer tijd krijgt om te beslissen, zal de beslistermijn minder snel verlopen. Dat betekent dat er minder zaken bij de rechter komen wegens niet tijdig beslissen. Daarmee komt capaciteit vrij om asiel- en nareiszaken te behandelen. Ook kunnen andere keuzes worden gemaakt bij de inzet van capaciteit, bijvoorbeeld in de prioritering van bepaalde zaken.

Hiervoor is aangegeven dat het belang van een snelle invoering van deze maatregelen om de druk op de IND te verlichten en het feit dat het hier gaat om het alsnog optimaal benutten van de ruimte die het EU-recht hiertoe biedt, mij tot de slotsom brengen dat het alsnog doorlopen van een consultatie- en adviesfase niet aangewezen is. Ook het alsnog verrichten van een uitvoeringstoets zou geen nieuwe relevante inzichten opleveren, aangezien de uitvoerende organisatie IND reeds heeft bepaald dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

Wanneer de verruimde behandeltijd wordt benut, kan dat inderdaad tot gevolg hebben dat een asielzoeker in een individueel geval langer verblijft in een asielzoekerscentrum. Dit moet echter afgezet worden tegen de realiteit van de huidige beslis- en doorlooptijden en het gegeven dat de beslis capaciteit bij meer tijdige besluiten niet hoeft te worden ingezet in procedures bij de rechter over niet tijdig beslissen. De verlenging zorgt ervoor dat de IND meer tijd heeft om een zaak te behandelen, wat een positief effect heeft op de inzet van capaciteit en keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

De nareizende gezinsleden die door het COA worden opgevangen op een opvanglocatie, hebben al een inwilligende beslissing ontvangen op hun aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf om Nederland in te kunnen reizen en hier te verblijven als gezinslid van een asielstatushouder.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt merken op dat de regering blijft volhouden dat de verlenging van de beslistermijn niet bedoeld is om de behandelduur te verlengen. Beslissingen dienen nog steeds "zo spoedig mogelijk" te worden genomen, zoals vastgelegd in artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Genoemde leden vragen de regering op welke wijze zij waarborgt dat de beslissingen alsnog zo spoedig mogelijk worden genomen. Op welke wijze waarborgt de regering dat de beslistermijnen niet disproportioneel verlengd worden? En dat de IND zich blijft inzetten voor een tijdige en rechtvaardige behandeling van individuele asiel- en nareiszaken? Kan de regering daarbij reflecteren op het gegeven dat in het Hoofdlijnenakkoord uitvoerende organisaties weliswaar worden ontzien bij het 'meer dan terugdraaien' van de groei van het aantal ambtenaren, maar niet lijken te worden uitgebreid en dat in het Hoofdlijnenakkoord vooral lijkt te worden ingezet op beperken van instroom (waarbij de regering heeft aangegeven dat niet op korte termijn lastenverlichting voor de IND is te verwachten)?

De IND blijft zich inzetten voor tijdige en zorgvuldige besluitvorming in alle asiel- en nareiszaken. De IND doet er alles binnen zijn mogelijkheden aan om zo spoedig mogelijk te beslissen op asiel- en nareisaanvragen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 28 april 2023, 13 juli 2023, 10 november 2023 en meest recentelijk 5 april 2024 en 13 mei 2024¹⁷ is een overzicht gegeven van de maatregelen die de IND daartoe treft. Een samenvatting van dit overzicht is hiervoor gegeven ter beantwoording van een gelijklopende vraag van de leden van de BBB-fractie.

Ter zake van de behandeling van nareisaanvragen is het inderdaad niet de bedoeling dat de beslistermijn van ten hoogste negen maanden standaard in alle gevallen wordt benut; de hoofdregel blijft dat de aanvraag zo snel mogelijk moet worden afgehandeld. Verlenging van de beslistermijn is slechts onder voorwaarden toegestaan en alleen zo lang als dat nodig is voor een goede voorbereiding van de beslissing in een asiel- of nareiszaken.

Bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid in bijzondere nareisgevallen zal de IND telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. De IND zal een lijst opstellen met gronden voor verlenging van de beslistermijn in bijzondere nareisgevallen. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk, en ook inzichtelijk en daarmee controleerbaar zijn voor eenieder. Op de website van de IND wordt informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen. Ook zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de aanvraag.

¹⁷ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3100, brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023 -II, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061, brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239 en Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1704, kenmerk 2024Z02063.

Indien de IND in een concreet geval niet binnen de wettelijke beslistermijn beslist, kan de aanvrager daartegen ageren bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan de IND een dwangsom opleggen wanneer er niet binnen de beslistermijn een besluit is genomen op de asielaanvraag of de nareisaanvraag. Zoals bekend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierecht.¹⁸

Als gesteld zal onderhavig voorstel eraan bijdragen dat de IND capaciteit vrijspeelt die nu moet worden ingezet voor het behandelen van procedures tegen het niet tijdig beslissen. Daarnaast werkt de IND aan het optimaliseren van de (nareis)procedure. Deze maatregelen dragen eraan bij dat de IND zaken tijdig en rechtvaardig kan behandelen. Tevens werkt de regering maatregelen uit die verder moeten bijdragen aan het krijgen van meer grip op migratie, waaronder maatregelen om de instroom te beperken. Mede gelet op de bestaande voorraden en de huidige instroom is het niet de verwachting dat reeds op korte termijn de lasten voor de uitvoering zichtbaar worden verlicht.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt vragen zich af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot een mogelijke intrekking van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de Spreidingswet), die er juist voor moest zorgen dat de druk op het COA op lokaal niveau werd verminderd. Op basis van welke gronden verwacht de regering dat dit wetsvoorstel de lasten zal verlichten, rekening houdend met de mogelijke intrekking van de Spreidingswet? En welke consequenties heeft dit voor lokale overheden en het COA?

Onderhavig wetsvoorstel is bedoeld om de druk op de asielketen te verlichten en doorlooptijden van de behandeling van asiel- en nareiszaken te verbeteren. Het optimaal benutten van de mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijnen die het Unierecht biedt, zorgt ervoor dat de IND meer tijd krijgt om een zaak te behandelen, wat een positief effect heeft op de inzet van capaciteit en keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. Dat moet er uiteindelijk aan bijdragen dat meer zaken binnen de termijn worden behandeld, wat de doorlooptijden van de IND ten goede komt. Daarbij blijft nadrukkelijk de inzet om zo spoedig mogelijk op de asiel- of nareisaanvraag te beslissen. Verlenging van de beslistermijn is immers slechts onder voorwaarden toegestaan en alleen zo lang als dat nodig is voor een goede voorbereiding van de beslissing in een asiel- of nareiszaken.

De voorgenomen intrekking van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de Spreidingswet) houdt geen verband met de doelstelling van dit wetsvoorstel, dat erop is gericht ruimte te creëren voor de IND bij de behandeling van asiel- en nareiszaken. Op de overwegingen bij de voorgenomen intrekking van de Spreidingswet en de gevolgen daarvan voor lokale overheden en het COA, wordt ingegaan in de toelichting bij het voorstel van wet dat aan dit voornemen uitvoering zal geven.

Nu er geen uitvoeringstoets en consultatie beschikbaar zijn, vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt de regering om de volgende vragen te beantwoorden.

1. Kan de regering aangeven wat de werkvoorraad nareisaanvragen was op 1 januari 2023, hoeveel nareisaanvragen er in 2023 zijn gedaan en hoe hoog de werkvoorraad op 1 januari 2024 was? Kan de regering ook aangeven hoeveel fte er voor de behandeling van nareisaanvragen beschikbaar was op 1 januari 2023 en op 1 januari 2024?

Op 1 januari 2023 waren er in totaal 25.630 openstaande nareisaanvragen. In 2023 heeft de IND in totaal op 16.860 nareisaanvragen een beslissing genomen. Op 1 januari 2023 bestond de beslis capaciteit in nareiszaken uit 210 fte. Op 1 januari 2024 waren er 40.580 openstaande nareisaanvragen.¹⁹ Op 1 januari 2024 bestond de beslis capaciteit in nareiszaken uit 240 fte.

2. Welke extra maatregelen zet de regering in om de groeiende achterstanden bij asiel- en nareisaanvragen weg te werken?

De IND doet er binnen zijn mogelijkheden alles aan om zo spoedig mogelijk te beslissen op asiel- en nareisaanvragen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 28 april 2023, 13 juli 2023,

¹⁸ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

¹⁹ Bronvermelding: [Format IND.nl T3 2023 0.4](https://www.ind.nl/T3-2023-0.4). Meer informatie over nareis, zoals de actuele werkvoorraden en wachttijden,

wordt gepubliceerd op de website van de IND.

10 november 2023 en meest recentelijk 5 april 2024 en 13 mei 2024²⁰ is een overzicht gegeven van de maatregelen die de IND daartoe treft. Een samenvatting van dit overzicht is hiervoor gegeven ter beantwoording van een gelijklopende vraag van de leden van de BBB-fractie.

Jaarlijks worden met de IND afspraken gemaakt over de aantallen af te handelen aanvragen en procedures. Deze aantallen worden opgenomen in de opdrachtbrief en sluiten aan op het jaarplan van de IND. Daarin is opgenomen dat de IND op spoor 4 tenminste 30.200 zaken gaat behandelen, exclusief de hierboven genoemde projectmatige afhandeling van de kansrijke asielaanvragen. Daarnaast heeft de IND meer capaciteit ingezet op het behandelen van nareisaanvragen om op die manier de doorlooptijden en voorraden niet nog verder op te laten lopen.

3. Kan de regering aangeven wat de extra kosten zijn van de huidige termijnoverschrijdingen waardoor asielzoekers langer in de opvang moeten verblijven?

De gevraagde informatie is niet beschikbaar.

4. Heeft de regering inzicht in de effecten en maatschappelijke kosten van de langdurige scheiding van gezinnen op integratie en participatie zoals uitval bij inburgeringstrajecten, kinderen die voor langere periode geen of beperkt onderwijs krijgen en hun mentale gezondheid?

Concrete gegevens over de maatschappelijke kosten van langdurige scheidingen binnen gezinnen ontbreekt. Uit onderzoek blijkt echter wel dat het lange wachten in de gezinsherenigingsprocedure een risicofactor is voor de psychische gezondheid²¹ en daarmee een negatief effect kan hebben op de (arbeids)participatie en integratie van asielstatushouders.²² Ook wordt in het onderwijsveld breed uitgedragen dat kinderen en jongeren die zich zorgen maken om de veiligheid en de asielprocedure van familieleden, risico lopen om minder goed te presteren op school. Zowel scholen als medewerkers van het COA en de Stichting Nidos geven aan dat leerlingen met zorgen om hun familie vaker verzuimen en vaker moe, onvoorbereid en ongeconcentreerd deelnemen aan de lessen. Dit is zowel het geval bij kinderen die in een gezin naar Nederland zijn gekomen waarvan enkele gezinsleden zich nog in de asielprocedure bevinden als bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen die zonder ouders het land zijn binnengekomen.

Voorwaarden voor verlenging van de termijnen

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt hebben nog enkele zorgen over de overeenstemming van de wet met de in de mensenrechtenverdragen vervatte beginselen van rechtszekerheid, proportionaliteit en doeltreffendheid alsmede met het recht op gezinshereniging.

Deze leden merken op dat de beslistermijn bij nareiszaken nu ongelimiteerd is, zodat verlengingen op verlengingen mogen worden gestapeld zonder limiet. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ten aanzien daarvan zorgen geuit over de lange scheidingstermijn van gezinsleden en de mogelijke schendingen van het internationaal recht. Daarom heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd om de beslistermijnen voor nareisaanvragen te begrenzen – en dit in de wet vast te leggen – om deze in overeenstemming te brengen met bovengenoemde beginselen in de mensenrechtenverdragen. Kan de regering toelichten waarom er geen enkele begrenzing in het wetsvoorstel is opgenomen voor de beslistermijn voor nareiszaken? Kan de regering toelichten hoe het “stapelen” van verlengingen zich verhoudt tot het recht op gezinshereniging zoals vastgelegd in de artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind, en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU?

Het doel van dit wetsvoorstel is om de ruimte die het Unierecht biedt tot verlenging van beslistermijn bij de behandeling van asiel- en nareiszaken optimaal te benutten. De mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken van in eerste instantie ten hoogste negen maanden en de extra mogelijkheid tot verlenging in het geval van bijzondere omstandigheden die verband

²⁰ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3100, brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023 -II, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061, brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239 en Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1704, kenmerk 2024Z02063.

²¹ Brummel-Ahlaloum, J., T. Andriessen, E. Smal en R. Kawous (2018). Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers – Een verkenning. Utrecht: Pharos. Gezondheidsraad (2016). Briefadvies geestelijke gezondheid vluchtelingen. Den Haag: Gezondheidsraad. Kahmann, M., S. de Winter-Koçak, M. de Grijter en I. Razenberg (2018). VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

²² Sociaal Cultureel Planbureau (2021). In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren.

houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek, vloeien voort uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Het Unierecht, in het bijzonder de tekst van artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de uitleg die de Europese Commissie daaraan geeft in de hiervoor aangehaalde richtsnoeren, nopen er niet toe de verlengingsmogelijkheid in het geval van bijzondere omstandigheden op het niveau van de wet te begrenzen. Als de Uniewetgever het in het licht van voornoemde beginselen noodzakelijk had geacht deze verlengingsmogelijkheid wel te begrenzen, zou dit in de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn gedaan. De Uniewetgever formuleert op het terrein van het migratierecht immers regelmatig gedetailleerde bepalingen over beslistermijnen en de begrenzing daarvan. Een voorbeeld daarvan is artikel 11, eerste lid, van de richtlijn kennismigranten.²³

Onderhavig wetsvoorstel beoogt, als gezegd, de ruimte die het Unierecht biedt om beslistermijnen te verlengen optimaal te benutten. Het begrenzen van de verlengingsmogelijkheid in de wet zou juist een nationaalrechtelijke beperking betekenen van die ruimte. Nareiszaken zijn momenteel talrijk en naar hun aard onvoorspelbaar, divers en complex. Bij opneming in de wet van de voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn vermeld, is onvermijdelijk dat er situaties buiten beeld blijven. Ook het opnemen van een tijdslimiet in de wet verdraagt zich moeilijk met het feit dat juist over bijzondere omstandigheden in complexe nareiszaken niet in het algemeen te zeggen is hoe lang deze kunnen of zullen duren.

Het mag duidelijk zijn dat een verlenging van onbepaalde tijd zonder dat de aanvrager enig zicht heeft op wanneer hij of zij een beslissing kan verwachten zich niet verdraagt met het beginsel van rechtszekerheid. Met de Afdeling advisering ziet de regering daarom aanleiding concreet duidelijk te maken wanneer sprake kan zijn van het toepassen van deze verlengingsmogelijkheid. Omdat de regering ook verantwoordelijk is voor de uitvoerbaarheid van de asiel- en nareisregelgeving, gebeurt dat wat de regering betreft in het beleid en niet in de wet. Bij niet tijdig beslissen, kan de aanvrager zich tot de bestuursrechter wenden. De bestuursrechter kan de IND ook een dwangsom opleggen bij niet tijdig beslissen.

Dit wetsvoorstel op zich zorgt niet voor een onrechtmatige stapeling van wettelijke termijnen. De beslistermijnen in asiel- en nareiszaken vloeien vrijwel geheel voort uit het Unierecht (voor zover hier relevant: de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn); de nationale wetgeving – waaronder dit wetsvoorstel – is daar de implementatie van. De cumulatieve effecten van Unierechtelijke termijnen zijn door de Uniewetgever reeds ook in samenhang beschouwd en in overeenstemming geacht met artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op familie- en gezinsleven).

De Nederlandse regering moet ervan uitgaan dat het overnemen van Unierechtelijke normen in nationale wetgeving, op zichzelf genomen geen schending van genoemde EU- en internationaalrechtelijke kaders oplevert. Een andere benadering zou immers tot gevolg hebben dat een lidstaat zelf een afweging zou moeten maken van de mensenrechtelijke conformiteit van EU-richtlijnen – en daar dus van zou moeten kunnen afwijken als de lidstaat dat geraden acht. Dat zou indruisen tegen de harmonisatiedoelstelling van EU-richtlijnen. Dat kan volgens de regering niet de bedoeling zijn. Als het verlengen van beslistermijnen zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel niet zou zijn toegestaan, had de Uniewetgever dat ook niet mogelijk gemaakt.

Het voorgaande doet er uiteraard niet aan af dat het streven altijd blijft gericht op een zo spoedige mogelijke afhandeling van de asiel- of nareisaanvraag.

Van belang is dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waardoor de verlenging van de beslistermijnen in nareiszaken geen permanent, maar een tijdelijk karakter zal hebben en voornoemde mogelijkheden drie jaar na inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.²⁴

En op welke wijze zorgt de regering ervoor dat in de praktijk de termijnen niet eindeloos op elkaar zullen worden gestapeld en dat de ruimte voor de IND om per individueel geval te beslissen, niet in

²³ Richtlijn (EU) 2021/1833 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

strijd kan komen met de bovengenoemde beginselen, nu de regering dit niet in de wet heeft geregeld? Genoemde leden vragen de regering of zij erkent dat gezinsleden van vluchtelingen zich vaak in onveilige en zelfs gevaarlijke omstandigheden bevinden en dat zij bij een langere aanvraagprocedure een grotere kans lopen om slachtoffer te worden van bijvoorbeeld vervolging, seksueel geweld, bombardementen of gebrekkige toegang tot medische zorg? Kan de regering hierop reflecteren in het licht van het voorstel om de beslistermijn in nareiszaken te verlengen en het aantal verlengingen niet te maximeren?

De IND doet er alles aan om gezinsleden die recht hebben op gezinshereniging met een familielid dat zich al in Nederland bevindt, zo snel mogelijk te herenigen. Tegelijkertijd moet de regering ook rekening houden met de uitvoerbaarheid voor de IND van de regelgeving die nareis en hereniging van gezinnen mogelijk maakt. De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen in nareiszaken van 90 dagen naar ten hoogste negen maanden, met een mogelijkheid tot langere verlenging bij bijzondere omstandigheden in complexe gevallen. De Gezinsherenigingsrichtlijn maximeert deze specifieke verlengingsmogelijkheid niet. De Nederlandse regering mag er dus, net als de regeringen van andere EU-lidstaten, van uitgaan dat de Uniewetgever *de mogelijkheid* tot verlenging van de beslistermijn heeft toegestaan en deze niet hoeft te worden gemaximeerd op wetsniveau.

Verlenging van de beslistermijn is slechts onder voorwaarden toegestaan en alleen zo lang als dat nodig is voor een goede voorbereiding van de beslissing in asiel- of nareiszaken. Bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid in nareiszaken zal de IND telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. De IND zal een lijst opstellen met gronden voor verlenging van de beslistermijn in bijzondere nareisgevallen. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk, en ook inzichtelijk en daarmee controleerbaar zijn voor eenieder. Op de website van de IND wordt informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen. Ook zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de aanvraag.

Indien de IND in een concreet geval niet binnen de wettelijke beslistermijn beslist, kan de aanvrager daartegen ageren bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan de IND een dwangsom opleggen wanneer er niet binnen de beslistermijn een besluit is genomen op de asielaanvraag of de nareisaanvraag.

Naar mening van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt mist het wetsvoorstel daarnaast concrete normen voor 'bijzondere omstandigheden' die een verlenging van de beslistermijn kunnen rechtvaardigen, zoals geadviseerd door de Afdeling advisering van de Raad van State. De regering heeft het in haar reactie op dit advies over "bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag". Kan de regering verduidelijken wat zij hiermee bedoelt? Genoemde leden wijzen erop dat de regering ervoor heeft gekozen om de IND te laten beoordelen wat onder deze omstandigheden valt, gerelateerd aan het complexe karakter van de aanvraag. Kan de regering inmiddels al een overzicht verstrekken van (i) de (categorieën) gevallen waarin de IND zal kunnen concluderen dat verlenging gerechtvaardigd kan zijn en (ii) de voorwaarden waaraan voldaan moeten worden om daadwerkelijk tot verlenging over te mogen gaan? Hoe zal de regering ervoor zorgen dat de IND deze omstandigheden op een consistente en eerlijke manier beoordeelt, om te voorkomen dat deze bepaling te ruim wordt geïnterpreteerd? Overweegt de regering om alsnog concrete normen op te nemen in het wetsvoorstel om duidelijkheid te bieden over wat als bijzondere omstandigheden wordt beschouwd, zoals voorgesteld door de Afdeling advisering van de Raad van State?

De regering beoogt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid in te voeren tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken van in eerste instantie negen maanden, met een extra mogelijkheid tot verlenging in het geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek. Deze verlengingsmogelijkheden vloeien voort uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Van belang is dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waardoor de verlenging van de beslistermijnen in nareiszaken geen permanent, maar een tijdelijk karakter zal hebben en voornoemde mogelijkheden drie jaar na inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.²⁵

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

Voor de toepassing van de verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden in nareiszaken na een verlenging van negen maanden sluit de regering aan bij de voorbeelden die de Europese Commissie geeft in de aangehaalde richtsnoeren.²⁶ De Europese Commissie noemt daarin als voorbeelden de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden (tot welk gezin behoort iemand), een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn. Deze lijst is wat de regering betreft niet uitputtend; vanwege de onvoorspelbare en diverse aard van asiel- en nareiszaken zijn meerdere complexe situaties van bijzondere omstandigheden denkbaar.

In het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld dat de regering geen uitputtende lijst in de wet zal opnemen van gronden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid – en op wettelijk niveau geen nadere concrete normering zal voorstellen. Het Unierecht verplicht daar niet toe en vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid van de asiel- en nareisregels voor de IND – waar de regering ook voor verantwoordelijk is – is dat ook onwenselijk.

Kenmerkend aan asiel- en nareiszaken is dat zij naar hun aard onvoorspelbaar, divers en complex zijn. Een uitputtende lijst in de wet ontnemt de IND de slagkracht om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden in de toekomst. Indien uw Kamer dit wetsvoorstel aanvaardt, zal de IND de gronden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid in nareiszaken spoedig uitwerken en het resultaat daarvan publiceren in de Staatscourant. Ook zal de IND de toepassing van de verlengingsmogelijkheid telkens in elke afzonderlijke zaak schriftelijk moeten motiveren. Verlenging van de beslistermijn is immers slechts onder voorwaarden toegestaan en alleen zo lang als dat nodig is voor een goede voorbereiding van de beslissing in asiel- of nareiszaken. Deze maatregelen moeten een goede toepassing en transparantie daarvan waarborgen.

Tegen het niet tijdig beslissen staat beroep bij de bestuursrechter open. Indien de IND na het verlopen van de maximale beslistermijn nog niet heeft beslist op de asielaanvraag, kan de aanvrager daartegen ageren bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan de IND ook een dwangsom opleggen wegens het niet tijdig beslissen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt merken op dat het verlengen van de beslistermijnen van de asielaanvragen hoort bij de “asieldeal” die is vorig jaar is gesloten door de regering. Deze afspraken beogen meer grip te krijgen op migratie en met name op de nareizigers. De demissionair minister van Justitie en Veiligheid uitte haar grote bezorgdheid over het “stapelen” van nareisprocedures en vertelde dat dit ging om duizenden gevallen. Nu blijkt uit de cijfers van de IND dat circa 1 procent van alle ingewilligde nareisaanvragen in de afgelopen vier jaar een nareis-op-nareisaanvraag betrof. Het gaat dus uiteindelijk om een kleine selecte groep en toch kiest de regering ervoor om de beslistermijnen te verlengen voor nareizigers. Hoe rechtvaardigt de regering dit?

Het is van belang de cijfers over gestapelde gezinshereniging ofwel ‘nareis op nareis’ te onderscheiden van het totale aantal nareis-aanvragen om gezinshereniging van gezinsleden van asielstatushouders. De door de IND in februari 2024 gepubliceerde cijfers over het nareizen van gezinsleden van asielstatushouders komen uit het informatieblad gestapelde gezinshereniging dat de IND op 16 februari 2024 heeft gepubliceerd op zijn website.²⁷ Het gaat bij deze cijfers niet om het totale aantal van alle nareisaanvragen, maar alleen om de cijfers over gestapelde gezinshereniging ofwel het zogenoemde ‘nareis op nareis’. Het totale aantal ingediende nareisaanvragen (aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf om Nederland in te kunnen reizen als gezinslid van een asielstatushouder) bedraagt in de periode 2021 tot en met 2023 79.060.²⁸ Dit aantal omvat alle aanvragen van gezinsleden van asielstatushouders op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn²⁹ alsmede aanvragen van gezinsleden die een beroep doen op het recht op gezins- en familieleven van 8 EVRM. Het totale aantal nareisaanvragen is dus aanzienlijk hoger dan de aantallen van

²⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, COM (2014) 210 final, p. 10.

²⁷ <https://ind.nl/nl/documenten/02-2024/informatieblad-analyse-gestapelde-gezinshereniging-bij-asiel.pdf>.

²⁸ Bronvermelding: [Format IND.nl T3 2023 0.4](https://ind.nl/nl/documenten/02-2024/informatieblad-analyse-gestapelde-gezinshereniging-bij-asiel.pdf).

²⁹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71).

gestapelde gezinshereniging. Gelet op het hoge aantal van bijna 80.000 aanvragen in een periode van drie jaar, blijft het dan ook noodzakelijk om de druk op de vreemdelingenketen te verlagen door ruimte te creëren in de behandeling van asiel- en nareiszaken, voor zover het Unierecht die ruimte ook biedt. In 2023 is in 16.860 nareiszaken een beslissing op de aanvraag genomen.³⁰

Van belang is dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waardoor de verlenging van de beslistermijnen in nareiszaken geen permanent, maar een tijdelijk karakter zal hebben en de mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijn drie jaar na inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.³¹

Interpretatie beslistermijnen Procedurerichtlijn

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt wijzen erop dat de procedurerichtlijn (2013/32/EU) voorschrijft welke beslistermijn voor asielaanvragen geldt, in welke gevallen die beslistermijn verlengd mag worden en met hoeveel maanden. Genoemde leden hebben een aantal vragen over de interpretatie van de Procedurerichtlijn.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt merken op dat artikel 31 lid 5 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat een aanvraag 'in elk geval' moet worden afgerond binnen een termijn van 21 maanden na indiening van de aanvraag. In het debat met de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris het volgende aangegeven:

“Wij gaan uit van het feit dat we de zes, de drie, de negen en de drie hebben, waarmee je aan 21 komt. Stel dat je het daarmee niet redt en dat de IND er langer over gaat doen. Als in de ogen van iemand dan geen sprake is van die specifieke situatie, kan diegene gebruikmaken van de juridische middelen door naar de rechter te gaan en te zeggen: luister, ik ben gewoon een 21-maander; ik ben niet een 21-plus-xmaander.”

Kan de regering toelichten in welke gevallen zij meent dat het mogelijk is om er langer dan 21 maanden over te doen? Met andere woorden; wanneer iemand een 21-plus-xmaander is?

De maximale beslistermijn in asielzaken is ingevolge artikel 31 van de Procedurerichtlijn 21 maanden. Het wetsvoorstel beoogt deze bepaling optimaal te benutten. Indien de vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend na 21 maanden nog geen beslissing op zijn asielaanvraag heeft ontvangen, is sprake van overschrijding van de wettelijke beslistermijn.

Tegen het niet tijdig beslissen staat beroep bij de bestuursrechter open (artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht). De asielaanvrager kan daar dus tegen ageren bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierecht.³² De Afdeling bestuursrechtspraak verklaarde artikel 1 van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND op dit punt dan ook onverbindend. Dat betekent dat de bestuursrechter de IND weer een dwangsom kan opleggen indien er niet tijdig is beslist op een asielaanvraag.

Genoemde leden constateren dat de regering artikel 31 lid 3 van de Procedurerichtlijn zo interpreteert dat de beslistermijn van zes maanden bij asielaanvragen mag worden verlengd met drie maanden – bij wijze van uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen –, dan met nog negen maanden – als sprake is van één van de drie specifieke categorieën – en daar achteraan nog weer eens met drie maanden – bij wijze van uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen. Deze interpretatie ontleent de regering aan het feit dat dit optelt tot 21 maanden – de uiterste maximumtermijn uit artikel 31 lid 5 van de Procedurerichtlijn – en aan de Engelse taalversie van de richtlijn. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt vragen de regering of dit niet een te ruime interpretatie is van de Procedurerichtlijn. De Engelse en Franse taalversie lijken weliswaar te suggereren dat de drie maanden eenmalig aan de zes plus negen mogen worden geplakt, maar niet dat je dat twee keer mag doen. Ook de maximumtermijn uit artikel 31 lid 5 van de Procedurerichtlijn staft die interpretatie niet, want tussen de leden 3 en 5 van artikel 31 zit nog een lid 4 van de Procedurerichtlijn, met weer een andere uitzonderingsgrond voor verlenging (maar nooit voorbij de 21 maanden). Genoemde leden vragen zich dan ook af of de wet hier niet toch

³⁰ Bronvermelding: [Format IND.nl T3 2023 0.4](#). Het gaat hierbij om alle nareiszaken, inclusief de aanvragen op grond van artikel 8 EVRM bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

³² AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

beperkt zou moeten zijn tot achttien maanden? Kan de regering haar interpretatie juridisch nader onderbouwen? Als hierover geen jurisprudentie van het Hof van Justitie beschikbaar is, kan de regering dan op andere wijze meer comfort geven dat dit een correcte interpretatie van de richtlijn is? En is de regering het met deze leden eens dat het onwenselijk is om voor de IND een wet in te voeren waarvan het risico bestaat dat die de toets aan het Unierecht bij de rechter niet zou kunnen doorstaan?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt stellen zich daarnaast dezelfde vraag voor het toepassen van de drie maanden verlenging na de eerste beslistermijn van zes maanden (ook artikel 31, lid 3 van de Procedurerichtlijn). Kan de regering haar opvatting, inhoudende dat de drie maanden verlenging ook mag worden toegepast als geen sprake is van één van de drie gevallen waaronder eerst negen maanden verlengd mag worden, juridisch nader onderbouwen?

De regering volgt de letterlijke tekst van artikel 31 van de Procedurerichtlijn. Van een te ruimte of incorrecte interpretatie is volgens de regering geen sprake. Uit de gerectificeerde tekst van artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn blijkt, evenals uit onder meer de Engelse taalversie daarvan, dat de verlenging met drie maanden ook moet kunnen worden toegepast direct aansluitend op de wettelijke standaardbeslistermijn van zes maanden.

Artikel 31, derde lid, eerste alinea van de Procedurerichtlijn geeft de hoofdregel dat er binnen zes maanden op het verzoek moet worden beslist. De aanhef van de derde alinea van het derde lid maakt mogelijk dat deze termijn van zes maanden onder voorwaarden met ten hoogste negen maanden kan worden verlengd. Indien daarvan gebruik wordt gemaakt, bedraagt de beslistermijn ten hoogste 15 maanden. Bepalend voor onderhavig wetsvoorstel is dat artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn spreekt over “*de in dit lid bepaalde termijnen*”. De in het derde lid bepaalde termijn bedraagt zes maanden, dan wel 15 maanden indien de termijn wordt verlengd met ten hoogste negen maanden. De verlengingsmogelijkheid van drie maanden uit de laatste alinea kan dus worden toegepast op de termijn uit het derde lid, die zes maanden, dan wel ten hoogste 15 maanden kan bedragen. Anders gezegd, de verlenging van drie maanden kan zowel worden toegepast direct in vervolg op de beslistermijn van 6 maanden ($6+3+9+3 = 21$ maanden) als enkel op de verlengde beslistermijn van ten hoogste 15 maanden ($6+9+3 = 18$ maanden). Deze lezing wordt bevestigd door artikel 31, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn waaruit een maximale beslistermijn van 21 maanden volgt.

Artikel 31 van de Procedurerichtlijn biedt dus meerdere gronden voor verlenging van de beslistermijn, waaronder de mogelijkheid waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen tot verlenging in geval van een onzekere situatie in het land van herkomst (geïmplementeerd in artikel 43 Vw 2000). Of één of meerdere van deze gronden kunnen worden toegepast hangt ervan af of aan de voorwaarden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid in kwestie is voldaan. In ieder geval mag de beslistermijn ingevolge artikel 31, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn maximaal 21 maanden zijn. Dat de beslistermijn maximaal 18 maanden zou bedragen, wordt niet ondersteund door artikel 31, vijfde lid, of een andere bepaling uit de Procedurerichtlijn. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat deze wettelijke maatregel de toets aan het Unierecht bij de rechter niet zou kunnen doorstaan.

Van belang is dat de voorgestelde verlenging van de beslistermijn in asielzaken conform de Procedurerichtlijn, na aanvaarding door uw Kamer, zal gelden tot aan de inwerkingtreding van het Migratiepact in juni 2026. Artikel 31 van de Procedurerichtlijn wordt vervangen door artikel 35 van de Procedureverordening, waarin de beslistermijnen voor de behandeling van een asielaanvraag zijn vervat. Deze bepaling van de Procedureverordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en zal na inwerkingtreding van het Migratiepact het kader vormen voor de mogelijkheden tot verlenging en maximale duur van de beslistermijn in asielzaken.

Verhouding tot kinderrechtenverdrag en andere internationale regelgeving.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt verwijzen naar het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, waarbij de regering heeft aangegeven dat geen voorrang zal worden verleend aan asielaanvragen van minderjarige kinderen, omdat de angst bestaat dat dit in de hand werkt dat kinderen als alleenreizend vooruit worden gestuurd. Kan de regering toelichten of, en zo ja waarom, deze vrees in haar afweging om geen voorrang te verlenen zwaarder weegt dan de concrete belangen van die minderjarigen die nu daadwerkelijk in asielaanvragen zijn betrokken, mede in het licht van het VN Kinderrechtenverdrag en de Procedurerichtlijn die voorschrijft dat belang van het kind een eerste overweging moet zijn bij de toepassing?

Er wordt altijd rekening gehouden met het belang van het kind in de asielprocedure. In alle zaken die minderjarigen betreffen past de IND maatwerk toe, waarbij wordt gekeken naar in hoeverre rekening moet worden gehouden met medische problemen of andere kwetsbaarheden. In het belang van een zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag, worden minderjarigen alleen gehoord door speciaal daartoe opgeleide en toegeruste medewerkers van de IND.

Het belang van het kind kan echter niet in algemene zin reden zijn om alle asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen altijd met voorrang te behandelen. De keuze om een asielaanvraag van een bepaalde groep vreemdelingen met voorrang te behandelen heeft immers gevolgen voor volgorde van de behandeling van asielaanvragen van andere groepen vreemdelingen, waarbij het belang van het kind evenzeer aan de orde kan zijn indien de meerderjarige asielaanvrager een gezin heeft dat mogelijk in aanmerking komt voor nareis. Naar de aard van de zaak gaat het bij de behandeling van asielaanvragen om personen die zich in kwetsbare situaties bevinden en groot belang hebben bij een spoedige behandeling van hun asielaanvraag.

Binnen de beschikbare capaciteit zet de IND maximaal in op het wegwerken van de bestaande voorraden van asiel- en nareiszaken en het bijhouden van de instroom van zaken die alleenstaande minderjarige vreemdelingen betreffen.

Verder wijzen genoemde leden erop dat de regering in het debat over het wetsvoorstel met de Tweede Kamer het standpunt heeft ingenomen dat de voorgestelde beslistermijnen niet op gespannen voet staan met het Kinderrechtenverdrag – en andere internationale verdragen –, omdat het wetsvoorstel blijft binnen de maximale termijnen uit de Europese richtlijnen – de Procedurerichtlijn en de Gezinsherenigingsrichtlijn – zoals de regering die interpreteert, en zij er vanuit mag gaan dat die richtlijnen geen termijnen hanteren die in strijd komen met het Kinderrechtenverdrag. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt plaatsen vraagtekens bij deze benadering van de regering omdat daarmee nog niet gezegd is dat in de implementatie of uitvoering nooit strijd met het Kinderrechtenverdrag kan optreden. De Procedurerichtlijn bepaalt immers dat aanvragen zo snel mogelijk moeten worden behandeld, dat lidstaten bij de toepassing van de termijnen voorrang mogen geven aan kwetsbare groepen – waaronder specifiek aan niet-begeleide minderjarigen –, en dat de belangen van het kind altijd een eerste overweging moeten zijn bij de toepassing van de richtlijn. Kan de regering nog eens in meer detail toelichten om welke reden zij van mening is dat deze wet in de concrete uitvoering niet strijdig is met het Kinderrechtenverdrag?

De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met het Unierecht en het Kinderrechtenverdrag. De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen in nareiszaken van 90 dagen naar ten hoogste negen maanden, en verder te verlengen bij bijzondere omstandigheden in complexe gevallen. De Nederlandse regering mag er dus, net als de regeringen van andere EU-lidstaten, van uitgaan dat de Uniewetgever de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn niet in strijd acht met het belang van het kind. Bij het voorbereiden van de beslissing in een individuele zaak behoort de IND uiteraard rekening te houden met de mensenrechten, waaronder de rechten van het kind. Dat in de wet wordt geregeld dat de IND een langere beslistermijn mag hanteren, maakt op zichzelf genomen echter geen inbreuk op de rechten van het kind. Anders had deze mogelijkheid niet in de richtlijn gestaan.

Verschoningsrecht

Erkent de regering dat, door de huidige opvangcrisis en gebruik van crisisnoodopvang, hotelregelingen en doorstroomlocaties, statushouders vaak worden verplaatst en dat daardoor het indienen van een tijdige nareisaanvraag belemmerd kan worden? Kan de regering aan de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en Volt bevestigen of een overschrijding van de nareist ermijn in die situatie verschoonbaar wordt geacht?

Late indiening van nareisaanvragen komt in de praktijk weinig voor. Dit komt niet in de laatste plaats door de goede samenwerking met VluchtelingenWerk Nederland en de goede informatievoorziening door deze organisatie.

De wettelijke verankering van de verschoonbaarheidstoets, zoals deze in de praktijk al wordt uitgevoerd door de IND, heeft mede ten doel om ook wettelijk te borgen dat wanneer het de

aanvrager niet kan worden verweten dat zijn of haar aanvraag na de termijn van drie maanden is ingediend, deze te late indiening verschoonbaar kan worden geacht. Er kan niet op voorhand worden aangegeven in welke specifieke situaties overschrijding van de termijn niet wordt tegengeworpen. De IND bekijkt namelijk per individueel geval of er goede en objectieve redenen zijn voor het te laat indienen van een nareisaanvraag. Zo wordt gekeken naar de duur van de termijnoverschrijding in combinatie met de inspanningen die de vreemdeling heeft verricht en eventuele bijzondere omstandigheden die zien op de overschrijding van de termijn. Overmacht ten gevolge van het handelen of nalaten van derden kan daarin ook een rol spelen.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 merken op dat de huidige wachttijdenproblematiek bij de IND verontrustend is. Niet alleen neemt de grote en langdurige onzekerheid voor vreemdelingen hiermee toe, maar ook wordt er een grote druk op de bestuursrechter gelegd. Deze leden zijn het in beginsel dan ook eens met de doelstelling van het wetsvoorstel inhoudende om ademruimte aan de IND te verschaffen. Wel hebben de leden van de fractie van D66 nog de volgende vragen over het wetsvoorstel.

1. De leden van de fractie van D66 merken allereerst op dat het beoordelen van asielverzoeken alsmat ingewikkelder, tijdrovender en moeilijker uitvoerbaar wordt. Dit blijkt uit een rapport 'Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven' van de IND uit 2023. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt daarbij dat het verlengen van de beslistermijn bij zowel asielaanvragen als hereniging de IND ademruimte verschaft. Deze leden vragen de regering om nader uit te leggen hoe zij denkt dat een ruimere behandeltijd de doorstroom in de asielketen precies bevordert. Verwacht de regering dat het verlengen van de beslistermijnen een effect op de doorlooptijd heeft en kan de regering aangeven waaruit dat blijkt?

De instroom van asiel- en nareiszaken en de beschikbare besliscapaciteit van IND-medewerkers zijn van bepalende invloed op de werkvoorraad van de IND. De verlenging van de beslistermijnen zorgt er niet voor dat de werkvoorraad in absolute zin afneemt; de verlenging zorgt ervoor dat de IND meer tijd heeft om een zaak te behandelen, wat een positief effect heeft op de inzet van de besliscapaciteit en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. Dat moet er uiteindelijk aan bijdragen dat meer zaken binnen de termijn worden behandeld. Een belangrijk effect is voorts dat wanneer meer zaken binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgehandeld, de schaarse besliscapaciteit niet hoeft te worden ingezet op procedures over het niet tijdig beslissen. Dat geeft de IND meer ruimte om deze besliscapaciteit in te zetten op de afhandeling van asiel- en nareiszaken.

2. De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat na tien jaar onderhandelen onlangs het migratiepact is aangenomen, hetgeen grote gevolgen heeft ten aanzien van onder andere de huidige Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn. Deze leden vragen de regering wat de precieze gevolgen van deze wetswijziging zijn in het licht van het migratiepact. Kan de regering verduidelijken wat de gevolgen zijn voor de genoemde termijnen ten aanzien van asiel, nu het migratiepact is aangenomen?

Ten aanzien van het voorgestelde onderdeel A tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken, geldt dat deze mogelijkheid voortvloeit uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Gezinsherenigingsrichtlijn maakt geen onderdeel uit van het Asiel- en Migratiepact. Deze mogelijkheid tot verlenging blijft dus bestaan nadat het Asiel- en Migratiepact van toepassing wordt op 12 juni 2026. Ook het voorgestelde onderdeel B inzake de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding bij objectieve bijzondere omstandigheden in nareiszaken zal betekenis blijven hebben na inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact. Bij aanvaarding door uw Kamer zal onderdeel A van het wetsvoorstel evenwel een tijdelijk karakter hebben als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement, waardoor dit onderdeel drie jaar na inwerkingtreding van de wet zal komen te vervallen.³³

De in onderdeel C voorgestelde verlenging van de beslistermijn in asielzaken conform de Procedurerichtlijn zal, na aanvaarding door uw Kamer, gelden totdat het Asiel- en Migratiepact van

³³ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

toepassing wordt op 12 juni 2026. Onderdeel C behelst een verbetering van de implementatie van artikel 31 van de Procedurerichtlijn. Die bepaling wordt dus op termijn vervangen door artikel 35 van de Procedureverordening, waarin voortaan de beslistermijnen voor de behandeling van een asielaanvraag zijn vervat. Deze bepaling van de Procedureverordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en zal na inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact het kader vormen voor de mogelijkheden tot verlenging en maximale duur van de beslistermijn in asielzaken. Dit laat onverlet dat de verlenging van de beslistermijn in onderdeel C van het onderhavige wetsvoorstel op dit moment en voor de komende periode nog steeds van belang is voor de IND.

Op de verhouding tussen de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening in asielzaken tot de termijnen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn voor nareiszaken, wordt nader ingegaan in de toelichting bij het wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan het Asiel- en Migratiepact dat thans in ambtelijke voorbereiding is.

3. Betreffende het wetsvoorstel constateert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het in de praktijk een stapeling van termijnen tot gevolg kan hebben, waardoor asielgerechtigden lang van hun familieleden gescheiden blijven. Wat zijn de gevolgen van het migratiepact ten aanzien van deze stapeling, bezien de Gezinsherenigingsrichtlijn, vragen de leden van de fractie van D66 aan de regering.

Op de verhouding tussen de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening in asielzaken tot de termijnen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn voor nareiszaken, wordt nader ingegaan in de toelichting bij het wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan het Migratiepact dat thans in ambtelijke voorbereiding is.

4. De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 8 november 2023 aan het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen heeft gesteld. Deze vragen betreffen de interpretatie van de bepaling in de Procedurerichtlijn die geldt voor het verlengen van de beslistermijn. In hoeverre verwacht de regering dat beantwoording hiervan gevolgen heeft voor de in het wetsvoorstel genoemde termijnen?

De prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak waaraan de aan het woord zijnde leden refereren, hebben geen betrekking op onderhavig wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel ziet op het benutten in nationale wetgeving van bepaalde mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijnen die de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn bieden, niet op de concrete toepassing daarvan. De prejudiciële vragen zien op de uitleg van de verlengingsgrond uit artikel 31, derde lid, derde volzin, onderdeel b, van de Procedurerichtlijn, die reeds is geïmplementeerd in artikel 42, vierde lid, onderdeel b, van de Vw 2000, en op de concrete toepassing daarvan door de IND. De verlengingsgrond in kwestie ziet op de mogelijkheid tot verlenging van de initiële beslistermijn in asielzaken van zes maanden met ten hoogste negen maanden wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure van zes maanden af te ronden. De rechtsvraag die daarbij aan de orde is, is of de IND in de praktijk een correcte toepassing geeft aan deze specifieke verlengingsmogelijkheid. De beantwoording daarvan staat los van dit wetsvoorstel.

5. De leden van de fractie van D66 merken op dat het project Bespoediging Afdoening Asiel (BAA), net als voorliggend wetsvoorstel, als doel had om de wachttijdproblematiek bij de IND aan te pakken door evident kansrijke asielzoekers schriftelijk te "horen". De mogelijkheid tot schriftelijk "horen" is echter afgeschaft als gevolg van het aannemen van de motie Brekelmans/Van den Brink met oplopende doorlooptijden, voorraden en werkdruk tot gevolg. Het lid Dittrich van de fractie van D66 heeft eerder een motie ingediend om de IND weer de mogelijkheid te bieden kansrijke asielzoekers schriftelijk te "horen". Hoe apprecieert de regering deze motie nu, gezien de geconstateerde druk op de IND? Is de regering, net als de leden van de fractie van D66, van mening dat het schriftelijk "horen" van kansrijke asielzoekers de druk op de IND kan verlichten? Zo nee, waarom niet?

Schriftelijk horen kan worden toegepast bij specifieke doelgroepen die op grond van het landgebonden asielbeleid in de regel voor asielbescherming in aanmerking komen. Schriftelijk horen kan voor een versnelling zorgen in de behandeling van deze evident kansrijke zaken. Een fysiek gehoor kost meer tijd. De regering geeft thans uitvoering aan de aangenomen motie Brekelmans/Van den Brink en past de mogelijkheid om schriftelijk te horen niet meer toe.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA merken op dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) statushouders koppelt aan gemeenten, die op hun beurt moeten zorgen voor passende woonruimte. Maar wat is passende woonruimte als het nog veel langer duurt voordat duidelijk wordt of en hoeveel nareizigers er eventueel nog komen?

Het uitgangspunt is dat het COA een asielstatushouder binnen twee weken na verlening van de asielvergunning aan een gemeente koppelt. De koppelgemeente zoekt passende huisvesting voor de betreffende asielstatushouder en zijn eventuele gezin. Dat is ook de werkwijze wanneer het gaat om een asielstatushouder wiens gezinsleden nog moeten nareizen. In de praktijk komt het vaak voor dat de asielstatushouder in afwachting van de daadwerkelijke nareis van zijn gezinsleden in de COA opvang verblijft, mede in verband met de beperkte woningvoorraad en omwille van het draagvlak in de gemeente. Het is echter voor gemeenten ook mogelijk om asielstatushouders tijdelijk in een woning of woonruimte te plaatsen die geschikt is voor één of twee personen. Zodra de nareizigers zijn gearriveerd kan dan een nieuwe woning worden aangeboden die passend is voor het gehele gezin. Momenteel wordt bezien of er voor dergelijke situaties doorstroomlocaties zouden kunnen worden ingericht. Dat zouden locaties worden waar asielstatushouders maximaal één jaar verblijven, alvorens te verhuizen naar definitieve woonruimte.³⁴

Hoe kan het COA de gemeenten tijdig op de komst van een statushouder voorbereiden, als nog heel lang onduidelijk blijft of er sprake zal zijn van gezinshereniging? Op welke wijze wordt deze problematiek geadresseerd? Het zou enerzijds logisch zijn om een statushouder in een asielzoekerscentrum (AZC) te laten verblijven totdat duidelijk is hoeveel woonruimte nodig gaat zijn, maar anderzijds is het juist noodzakelijk om een statushouder het AZC uit te laten stromen omdat de plekken nodig zijn voor nieuwe asielzoekers.

Op het moment dat een asielstatushouder aan de gemeente wordt gekoppeld, houdt de betreffende gemeente er rekening mee dat er op een nog onbekend moment in de toekomst gezinsleden kunnen nareizen. Een langere behandelingsduur van de nareisaanvraag maakt dat niet anders.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij het wetsvoorstel nog de volgende vragen.

1. Omdat de beslistermijn bij zowel asielaanvragen als bij nareiszaken worden verlengd, kan het vele jaren duren voordat een gezin weer wordt herenigd. Waarom is er niet voor gekozen om enkel de beslistermijnen bij asielaanvragen te verlengen en niet die bij nareis?

De druk op de IND blijft hoog. Onderhavig wetsvoorstel heeft ten doel die druk te verlichten. Door het optimaal benutten van de ruimte die het Unierecht biedt – zowel op het terrein van asiel als nareis –, krijgt de IND meer ruimte voor efficiëntere keuzes bij inzet van capaciteit op de behandeling van asiel- en nareiszaken. Bij langere beslistermijnen is de kans op termijnoverschrijding minder groot en zullen er minder procedures hoeven te worden gevoerd bij de rechter over niet tijdig beslissen. Zo hoeven medewerkers daar minder vaak op te worden ingezet en kunnen zij zich richten op de behandeling van asiel- en nareiszaken.

De mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken zal bij aanvaarding door uw Kamer een tijdelijk karakter hebben als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement, waardoor dit onderdeel drie jaar na inwerkingtreding van de wet zal komen te vervallen.³⁵

2. Kan de regering toelichten in welke mate de langere beslistermijnen bijdragen aan een reële lagere werkdruk bij de IND? Het aantal aanvragen neemt door dit wetsvoorstel immers niet af en de capaciteitsproblemen elders in de keten, zoals bij het COA, worden er niet door opgelost. Zal dat er niet toe leiden dat de werkdruk die medewerkers van de IND ervaren alsnog zeer hoog blijft? 3. De regering merkt in haar toelichting op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dat de IND door dit wetsvoorstel haar capaciteit beter kan benutten. Welke concrete effecten verwacht de regering op de productiviteit van de IND? Zal dat er toe leiden dat de gemiddelde beslistermijn afneemt en waarom wel of niet? 4. Welke effecten heeft dit wetsvoorstel naar verwachting op de asielketen als geheel? Ligt het niet in de lijn der verwachting dat langere beslistermijnen een hogere druk zullen leggen op andere delen van de asielketen? Hoe beoordeelt de regering die verwachting?

³⁴ Brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 349, nr. 13, amendement van het lid Van Nispen c.s. d.d. 17 april 2024.

De bedoeling van dit wetsvoorstel is om de druk op de IND en zijn medewerkers te verlagen. Het is juist dat de verlenging van de beslistermijnen er niet voor zorgt dat de werkvoorraad in absolute zin afneemt; de verlenging zorgt ervoor dat de IND meer tijd heeft om een zaak te behandelen, wat een positief effect heeft op de inzet van de beslis capaciteit en keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. Dat moet er uiteindelijk aan bijdragen dat meer zaken binnen de termijn worden behandeld, wat de doorlooptijden van de IND ten goede komt. Een belangrijk effect is voorts dat wanneer meer zaken binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgehandeld, de schaarse beslis capaciteit niet hoeft te worden ingezet op procedures over het niet tijdig beslissen. Dat geeft de IND meer ruimte om deze beslis capaciteit in te zetten op de afhandeling van asiel- en nareiszaken. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het wetsvoorstel het tegenovergestelde effect zal hebben en de druk op andere delen van de asielketen zal verhogen.

5. Kan de regering toelichten welke Europese lidstaten dezelfde, kortere dan wel langere maximale beslistermijnen hanteren dan de termijnen voor asielaanvragen en nareisverzoeken die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel?

De termijnen zoals die gelden voor een besluit op een aanvraag voor asielbescherming volgen uit het Unierecht (artikel 31 van de procedurerichtlijn 2013/32/EU). De wettelijke beslistermijn van 6 maanden en de voorwaardelijke mogelijkheden om die te verlengen tot maximaal 21 maanden gelden voor alle lidstaten. In Nederland zijn sinds medio 2022 de wettelijke beslistermijnen met negen maanden tot vijftien maanden verlengd vanwege een combinatie van factoren als de hoge instroom, de voorraden bij de IND en het belang van een zorgvuldige behandeling van vaak complexe individuele zaken. Voor zover de regering bekend zijn er geen andere lidstaten die de mogelijkheden tot verlenging van de wettelijke beslistermijnen in asielzaken thans in de praktijk toepassen. Het feit dat Nederland een dwangsomregeling heeft bij niet tijdig beslissen door de overheid, maakt het noodzakelijk de verlengingsmogelijkheden die het Unierecht biedt ook formeel toepassing te geven.

In nareiszaken hanteren Estland en Kroatië een beslistermijn van 30 dagen; Italië en Polen hanteren een beslistermijn van 60 dagen; voor reguliere gezinshereniging hanteren Denemarken, Litouwen, Nederland, Slowakije een beslistermijn van 90 dagen; Slowakije hanteert bij de nareis van gezinsleden van asielstatushouders een beslistermijn van 6 maanden; België, Cyprus, Tsjechië hanteren een beslistermijn van 270 dagen, Griekenland, Finland, Luxemburg en Malta hanteren een beslistermijn van 9 maanden en Slovenië hanteert een beslistermijn van 120 dagen.

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber - Van de Klashorst