

Vergaderjaar 2023–2024

36 349

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 februari 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de PVV-fractie, de CDA-fractie, de GroenLinks- en PvdA-fractie, de SGP-fractie, de Volt-fractie en de BBB-fractie voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie zijn net als de regering bezorgd over de asielcrisis waar Nederland mee te maken heeft. Zij kijken dan ook positief naar het voorstel om de beslistermijn naar de maximale termijn mogelijk binnen het Europese Unierecht te verlengen. Elke maatregel die de druk op de asielketen kan verminderen, is nodig. Deze leden vragen of de regering binnen het Nederlandse asiel- en migratierecht ook andere terreinen kan aanwijzen waarop Nederland kortere termijnen hanteert dan noodzakelijk volgens Europees recht.

Het beleid van de Nederlandse regering is om de Unierechtelijke regels over beslistermijnen op het terrein van asiel en migratie zoveel mogelijk één op één over te nemen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en om de mogelijkheden die het Unierecht biedt daardoor maximaal te benutten. De regering moet bij de implementatie van EU-richtlijnen immers ook rekening houden met de uitvoerbaarheid door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). Kortere termijnen dan noodzakelijk komen de uitvoerbaarheid van de regels niet ten goede.

De voor dit wetsvoorstel relevante EU-richtlijnen, namelijk de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn, dateren uit 2003, resp. 2013.¹ De implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving heeft dus al betrekkelijk lang geleden plaatsgevonden. De regering vindt het wenselijk de ruimte die de richtlijnen bieden voor ruimere beslistermijnen in het asiel- en nareisrecht alsnog optimaal te benutten. Dat gebeurt met dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat, hoewel dit voorstel op korte termijn de druk op organisaties in de asielketen zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verlicht, beter ingezet kan worden op structurele maatregelen die de asielinstroom naar Nederland verlagen.

Bij brieven van 28 april 2023 en 10 november 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de actuele situatie in de asielketen (Meerjaren Productie Prognose, MPP 2023-II).² Het aantal asielaanvragen is nog altijd hoog en de doorstroom en uitstroom blijven achter bij wat nodig is. De gerealiseerde instroom ligt aan de onderkant van de verwachting, wanneer de prognose voor asielinstroom lineair over de maanden wordt verdeeld, maar de asiel instroompiek in het najaar van 2023 is alsnog hoger dan in voorgaande jaren. De uitdagingen voor en de druk op de migratieketen als geheel blijven onverminderd groot. Een toename van personen in Nederland leidt ook tot een grotere vraag naar andere voorzieningen zoals wonen, zorg, onderwijs, inburgering en veiligheid. Alleen met vereende krachten is het mogelijk die uitdagingen het hoofd te bieden.

Met deze brieven is de Tweede Kamer ook geïnformeerd over welke acties worden ingezet om de meeste acute vraagstukken aan te pakken, evenals de structurele aanpak. Voor de langere termijn zal een nieuw kabinet fundamentele keuzes moeten maken om de opgave beheersbaar te maken en moeten toe werken naar grip op (asiel)migratie. Daarnaast blijft het noodzakelijk om de druk op de vreemdelingenketen te verlagen door ruimte te creëren in de behandeling van asiel- en nareis-zaken, voor zover het Unierecht die ruimte ook biedt.

In de brief van 13 juli 2023³ aan de Tweede Kamer over de stand van zaken bij de IND is vermeld dat de druk op de IND onverminderd hoog blijft. Door de nog steeds hoge instroom van asielzoekers in combinatie met een capaciteitstekort en krapte op de arbeidsmarkt, lukt het niet om het aantal beslissingen – met de huidige werkwijze en binnen de bestaande (wettelijke) kaders – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden wordt of op de werkvoorraad wordt ingelopen. Hierdoor duurt het steeds langer voordat mensen te horen krijgen dat zij moeten vertrekken, of juist in Nederland mogen blijven. Maatregelen als de onderhavige moeten bijdragen aan het verminderen van de druk.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

¹ 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) en 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).

² Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3100 en 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.

³ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3156.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten het in de huidige situatie begrijpelijk dat de beslistermijnen worden verlengd waarbij echter de noodzaak om snel te besluiten in voorliggende zaken als het gaat om gezinshereniging onverminderd van belang blijft.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken of er naast deze aanpassingen nog andere beslistermijnen in onze asielwetgeving afwijken van het Unierecht zoals vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn, Procedurerichtlijn, Opvangrichtlijn en de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Unierechtelijke beslistermijnen op het terrein van asiel en migratie worden zoveel mogelijk één op één overgenomen in het nationale recht. Van dat uitgangspunt wordt in beginsel niet afgeweken; de uitvoerbaarheid van regels is daar immers niet bij gebaat. Zoals hiervoor aangegeven vindt de regering het wenselijk om de ruimte die de richtlijnen bieden voor ruimere beslistermijnen in het asiel- en nareisrecht alsnog optimaal te benutten.

De belangrijkste regels over de asielprocedure zijn vervat in de Procedurerichtlijn.⁴ De hoofdregel voor de termijnen waarbinnen moet worden beslist op een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel is terug te vinden in artikel 42, eerste lid, Vw 2000: binnen zes maanden na ontvangst van de asielaanvraag. Dit is de implementatie van artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn. De termijn van zes maanden kan in bepaalde gevallen met ten hoogste negen maanden worden verlengd, bijvoorbeeld wanneer complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn. Deze mogelijkheden tot verlenging zijn terug te vinden in artikel 42, derde lid, Vw 2000.

De Procedurerichtlijn staat een extra verlengingsmogelijkheid toe van ten hoogste drie maanden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledig behandeling van de asielaanvraag (artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn). In de huidige tekst van de Vw 2000 staat abusievelijk niet dat verlenging van de beslistermijn met ten hoogste drie maanden om deze reden ook al is toegestaan nadat de beslistermijn van zes maanden – de hoofdregel – is verstreken. Dit wetsvoorstel beoogt dat te herstellen.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, waarin de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken worden verlengd indien sprake is van complexe aanvragen. Deze leden hebben hierover de nodige vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ondanks dat zij begrip hebben voor de druk op het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de IND, hebben zij grote zorgen over de oplossingen die daar door middel van dit wetsvoorstel voor worden voorgesteld. Zo lijkt de huidige wetgeving in strijd te zijn met het Unierecht en zetten deze leden grote vraagtekens bij de verhouding van deze wijziging tot de Procedurerichtlijn, Gezinsherenigingsrichtlijn, het Verenigde Naties (VN)- Kinderrechtenverdrag, het Europees Verdrag voor

⁴ 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).

de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De wijziging lijkt beroep te doen op het principe van abnormaal hoge instroom en bijzondere omstandigheden. Deze leden hebben echter zeer grote twijfels of de huidige situatie daaraan voldoet en benadrukken daarbij dat de instroomcijfers naar verwachting de komende jaren niet zullen dalen. Het gaat dus niet om een bijzondere situatie, maar om een structureel hogere instroom. Dit betekent dat de capaciteit en middelen van onze uitvoeringsorganisaties deze realiteit zou moeten reflecteren. Het verlengen van beslistermijnen biedt louter op de korte termijn soelaas, maar verplaatst daarmee het probleem, omdat achterstanden verder zullen oplopen. Het verbaast deze leden dan ook dat de regering voorstelt de verlenging van de beslistermijnen structureel op te nemen in de Vreemdelingenwet. Daarnaast zien deze leden ook andere mogelijkheden om de druk op de IND verlagen. Zo zou een minder strenge benadering van aanvragen voor nareiszaken in duidelijke gevallen van gezinshereniging en een daaraan gekoppelde versimpelde procedure de administratieve van de IND structureel verlagen en ook de druk op de opvang verlagen. Dit in tegenstelling tot het huidige voorstel, waar mensen voor langere periode in de opvang zouden moeten verblijven. Daarnaast maken deze leden zich grote zorgen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers), die hierdoor mogelijk zeer lang moeten wachten op hereniging met hun gezinsleden.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of de verlenging van het beslistermijn van 90 dagen naar negen maanden gaat leiden tot een hoger inwilligingspercentage. Kan de regering aangeven of de IND in de huidige situatie asielzoekers omwille van tijdstekort heeft afgewezen?

Tijdsverloop is nooit een reden om een aanvraag af te wijzen of in te willigen. Het is onwaarschijnlijk dat verlenging van de beslistermijn zal leiden tot een hoger inwilligingspercentage. De IND krijgt met de verlenging van de beslistermijn meer tijd voor de behandeling van een aanvraag tot een machtiging tot voorlopig verblijf; de voorwaarden voor inwilliging worden niet versoepeld.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering het voorliggende wetsvoorstel nodig acht om bij te dragen aan het verlagen van de druk op de IND. Wanneer acht de regering de druk voldoende verlaagd om terug te gaan naar de momenteel geldende termijnen, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen zij de regering op hoeveel procedures momenteel binnen negen maanden wordt besloten en hoeveel procedures alsnog buiten deze termijn zouden vallen.

Verlenging van de beslistermijnen door dit wetsvoorstel beoogt de druk op de IND structureel te verlagen en heeft daarom geen tijdelijk karakter. Hierboven is aangegeven dat het de IND door de nog steeds hoge instroom van asielzoekers in combinatie met een capaciteitstekort en krapte op de arbeidsmarkt niet lukt het om het aantal beslissingen – met de huidige werkwijze en binnen de bestaande (wettelijke) kaders – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden wordt of op de werkvoorraad

wordt ingelopen.⁵ Bij brieven van 28 april 2023 en 10 november 2023 is de Tweede Kamer ingelicht dat de asielinstroom zich de komende jaren dusdanig ontwikkelt dat de druk op de asielketen naar verwachting verder toeneemt. Het is dus nodig structureel ruimte te creëren in het besluitvormingsproces van de IND.

Uiteraard blijft het streven van de IND er steeds op gericht aanvragen om verblijfsvergunningen zo efficiënt en zo snel mogelijk te behandelen. Het verlengen van de beslistermijnen betekent nadrukkelijk niet dat in de praktijk wordt gestuurd op een langere behandelduur.

Op de website van de IND wordt per maand de actuele stand van zaken van de doorlooptijden van asiel- en nareiszaken gepubliceerd. Het meest recente overzicht is opgenomen in de bijlage.⁶ In het overzicht is opgenomen hoeveel aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf voor nareizigers (in percentages) binnen de huidige beslistermijn zijn behandeld. Ook wordt het aantal openstaande aanvragen per maand inzichtelijk gemaakt.⁷

De leden van de SP-fractie zijn het met de constatering van de regering eens dat de asielketen zich in een crisis bevindt. Het wetsvoorstel kan de IND een (tijdelijke) adempauze geven, maar het is deze leden niet duidelijk hoe de regering deze adempauze benut c.q. wat de regering concreet doet aan de capaciteit van de IND om deze meer in lijn te brengen met de opgave. Kan de regering dit aangeven?

De IND doet er alles aan om de doorstroom in de asielketen te bevorderen. Er zijn diverse maatregelen genomen om aanvragen versneld te behandelen, om interne processen beter te kunnen sturen en de werkvoorraad minder snel te laten oplopen. In voornoemde brieven van 28 april 2023, 13 juli 2023 en 10 november 2023 aan de Tweede Kamer zijn deze maatregelen nader uiteengezet. Zo wordt er in het kader van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol toegewerkt naar een voorstel voor een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor de IND, welk voorstel naar verwachting in de Voorjaarsnota 2024 wordt opgenomen. 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 «knopendoorhakt teams» bij complexe zaken.

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 22.200 zaken gaat behandelen. Dit is exclusief het projectmatig en efficiënt behandelen van asielaanvragen van nationaliteiten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) kansrijk zijn en daardoor versneld afgehandeld kunnen worden. Doelstelling van het project is om in het eerste jaar, vanaf mei 2023, in totaal 13.000 extra zaken te beschikken. Dit project is trager van start gegaan dan aanvankelijk bedoeld. Bovendien geldt het voorbehoud dat er voldoende kansrijke zaken beschikbaar moeten zijn.

⁵ 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.

⁶ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Over de eerste maanden van 2023 is het de IND gelukt om meer zaken te beslissen dan was voorzien. Zo zijn meer spoor 1 zaken afgedaan. Ook in spoor 4 zijn meer zaken afgedaan. Deze laatste verhoging komt met name door het afhandelen van zaken van derdelanders met tijdelijk verblijf uit Oekraïne. Dit resulteert in een minder snel dan verwachte stijging van de voorraad bij de IND.

Het versneld afdoen van kansrijke zaken, zorgt er voor dat de gebruikelijke nareisaanvragen die hiermee samenhangen eerder in de tijd worden ingediend en behandeld moeten worden. Evident hangen hier keteneffecten mee samen. Deze inreizende familieleden, na een positief besluit van de IND op de nareisaanvraag, hebben een stijging van de benodigde opvangcapaciteit bij het COA tot gevolg en leidt tot extra druk op de consulaire afdelingen van Nederlandse ambassades en consulaten. Wat de precieze effecten zijn van deze intensivering op de ketenpartners wordt op dit moment uitgewerkt in overleg met de betrokken partijen. De effecten daarvan zullen in de volgende Meerjaren Productie Prognose (hierna: MPP) worden meegenomen.

Daarnaast heeft de IND de afgelopen periode prioriteit gegeven aan de aanvragen van asielzoekers met nationaliteiten waarvoor juist een laag inwilligingspercentage geldt, in het bijzonder Algerijnse en Moldavische aanvragers. Deze inzet is gedaan in aanvulling op de bestaande prioriteit die gegeven wordt aan de behandelssporen 1 en 2 (eveneens voornamelijk zaken met hoofdzakelijk een laag inwilligingspercentage).

Op dit moment wordt een inhaalslag gemaakt op het wegwerken van de voorraad zaken van Algerijnen en Moldaviërs. Inmiddels is deze voorraad in spoor 4 ten opzichte van eind januari 2023 met circa een derde gedaald tot 350 zaken⁸, waarvan 280 Algerijnse zaken. De inzet van de IND is erop gericht de nieuwe instroom van zaken van Algerijnen en Moldaviërs zo snel mogelijk in te plannen en af te handelen. Overlastgevend Algerijnen in Ter Apel worden nu binnen de pilot «procesoptimalisatie» behandeld. De versnelling houdt in dat in die gevallen de rust- en voorbereidingstijd in de asielprocedure wordt onthouden. Daardoor worden deze zaken snel afgehandeld.

De IND heeft in de loop van 2023 een groot deel van de asielaanvragen (2.070 zaken) van derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne behandeld. Personen die inmiddels zijn vertrokken worden niet bij dit aantal meegeteld. Er zijn circa 50 zaken ingewilligd en circa 2.020 afgewezen. De afwijzingen zijn deels inhoudelijk behandeld, deels buiten behandeling gesteld en deels ingetrokken door de derdelander zelf.

Voornoemde maatregelen zijn echter niet genoeg om de asielinstroom bij te houden. In de brieven van 28 april 2023 en 10 november 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van instroom, productie en uitstroom uit de MPP. Voor 2024 en de jaren daarna is de prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de asielinstroom hoog blijft. Zo wordt voor 2024 een totale asielinstroom verwacht van tussen de ca. 49.000 en 76.000. Daar moet bij worden vermeld dat de IND verwacht in 2024 ca. 47.400⁹ asielzaken af te kunnen doen. Ondanks voorgenomen maatregelen zal de caseload van de IND naar verwachting blijven toenemen. Uit de MPP volgt de verwachting dat de instroom van asielzoekers naar Nederland de komende jaren structureel blijft toenemen. Samen met de IND wordt daarom verder bezien hoe het gat tussen de opgave en de opdracht kan worden verkleind.

⁸ Peildatum 1 september 2023.

⁹ Deze zaken bestaan uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, hervestiging en asiel nareis.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie lezen dat naar het oordeel van de regering de druk op de asielketen groot is. Deze leden zien graag een overzicht waarin de ontwikkeling van de instroom en de duur van de behandeling van asiel- en nareisprocedures wordt afgezet tegen de prognoses, de bij de jaarlijkse Justitiebegroting toegekende budgetten, de bij de Voorjaarsnota aangepaste budgetten en de uiteindelijke ontwikkeling van de IND-beoordelingscapaciteit sinds 2000. Deze leden zijn van oordeel dat een belangrijk deel van de huidige problemen is veroorzaakt door de wijze waarop uitvoeringsorganisaties zoals het COA en de IND in de afgelopen decennia zijn gefinancierd. Door continu te moeten op- en afschalen is de situatie ontstaan waarin in de afdoening van verblijfsaanvragen onvoldoende capaciteit en expertise voorhanden is om incidentele toenames in de instroom op te vangen. Deze leden zijn van mening dat de huidige problemen in de asielketen uiteindelijk vooral worden veroorzaakt door langjarige bezuinigingen en niet zozeer door de fluctuerende instroom. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Kan de regering insticht geven in de stand van zaken rond de stabiele financiering van de IND voor de beoordeling van nareisaanvragen? Hoe groot is de behandelcapaciteit van de IND voor de komende jaren en is hierbij rekening gehouden met de inhaalslag die ten aanzien van asielaanvragen moet plaatsvinden?

Het is juist dat de asielcrisis is ontstaan door een veelheid aan factoren, waaronder het op- en weer afschalen van asielopvangcapaciteit na een aantal jaar van lage opvangcapaciteitsbehoefte. Samen met de gestegen opvangcapaciteitsbehoefte, ligt deze omstandigheid ook ten grondslag aan het onlangs aangenomen voorstel voor een Spreidingswet. De door de aan het woord zijnde leden gevraagde financiële overzichtsinformatie is niet in deze vorm en over deze tijdsperiode beschikbaar. Op basis van de wel beschikbare informatie kan de regering de vragen van deze leden als volgt beantwoorden.

De behandeling van asielzaken (productgroep asiel) wordt gefinancierd op basis van een vooraf afgesproken (kost)prijs en hoeveelheid zaken die naar verwachting jaarlijks kunnen worden afgehandeld (de zogeheten «p maal q»-financiering). De IND geeft jaarlijks aan welke productie zij verwacht te (kunnen) halen en welke kostprijs hiervoor gehanteerd wordt. Elk jaar ontvangt de IND voor alle afgehandelde asielaanvragen de afgesproken vergoeding per asielzaak. De huidige bekostigingssysteem met jaarlijks toegekende budgetten, de verwerking van de effecten naar aanleiding van de besluitvorming in de Voorjaarsnota en de jaarlijkse eindafrekening over het werkelijk aantal afgehandelde asielaanvragen, is voor de IND in financieel opzicht werkbaar.

De IND is een arbeidscapaciteitsorganisatie, wat betekent dat het aantal jaarlijks af te handelen asielzaken afhankelijk is van de beschikbare hooren beslisbaarheid – het aantal voor de behandeling van asielzaken opgeleide beschikbare medewerkers. Het aantal beschikbare medewerkers is dus een belangrijk gegeven voor de uiteindelijk te behalen productie.

Een andere factor die een grote rol speelt bij de productie, is de toegenomen complexiteit van de voorbereiding van beslissingen in asielzaken. Op basis van onder meer ontwikkelingen in de jurisprudentie dient de IND deze beslissingen uitgebreider te motiveren. Aangezien dit meer tijd vergt tijdens zowel het gehoor als het voorbereiden van de beslissing, kost het tegenwoordig meer tijd om tot een gedegen beslissing te komen. Hierdoor zijn er (steeds) meer medewerkers nodig om tot hetzelfde productieniveau te komen. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, de beperkte opleidingscapaciteit en de duur van de opleiding (ongeveer een

jaar) voor nieuwe medewerkers is het niet mogelijk om op korte termijn flink in capaciteit uit te breiden.

De behandelcapaciteit qua aantal beslismedewerkers bij de IND is dus niet groot genoeg om de huidige en verwachte voorraad asielaanvragen aan te kunnen. Bij een hogere instroom en een min of meer gelijkblijvende hoor- en besliscapaciteit, zal de voorraad aan het eind van het jaar dus toenemen. Wanneer de voorraad zaken toeneemt, zoals nu het geval is, neemt de druk op de hoor- en besliscapaciteit ook toe. De bestaande hoor- en besliscapaciteit is dan niet toereikend. Bovendien neemt het risico toe op te betalen dwangsommen wegens het niet tijdig beslissen. De schaarse besliscapaciteit moet dan ook worden ingezet voor de procedures over het niet tijdig beslissen.

Er zijn en worden diverse maatregelen genomen om de tijdigheid van beslissen te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is het hierboven genoemde projectmatig en efficiënt behandelen van asielaanvragen van nationaliteiten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) kansrijk zijn en daardoor versneld afgehandeld kunnen worden. Doelstelling van het project is om in het eerste jaar, vanaf mei 2023, in totaal 13.000 extra zaken te beschikken.

De IND spant zich verder voortdurend in voor een doelmatige inzet van mensen en middelen, ook door permanent nieuwe medewerkers te werven. In deze krappe arbeidsmarkt is het behouden van zittende medewerkers en het vinden en opleiden van nieuwe medewerkers ook voor de IND een groot capaciteitsvraagstuk.

In het kader van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol wordt momenteel toegewerkt naar een voorstel voor een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor de IND, dat naar verwachting in de Voorjaarsnota 2024 wordt opgenomen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een nieuwe bekostigingssystematiek er niet direct voor zal zorgen dat de productie omhoog gaat, omdat de productiecapaciteit, zoals hiervoor aangegeven, sterk afhankelijk is van het aantal opgeleide medewerkers dat beschikbaar is.

Voor het meest recente overzicht van belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van instroom, productie en uitstroom op basis van de meest recente Meerjaren Productie Prognose (MPP 2023-II) verwijs ik naar de brieven aan de Tweede Kamer van 10 november 2023.¹⁰ Op de website van de IND wordt per maand de actuele stand van zaken van de doorlooptijden van asiel- en nareizaken gepubliceerd. Het meest recente overzicht is opgenomen in de bijlage.

Dit wetsvoorstel is niet in internetconsultatie gebracht en er is ook geen uitvoeringstoets verricht. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie is daarmee onvoldoende inzicht om te beoordelen of, en zo ja hoe, dit onderhavige wetsvoorstel tegemoet komt aan de in de praktijk ondervonden problemen. Nu het hier om een structurele wijziging van de beoordelingstermijnen gaat, weegt volgens deze leden de noodzaak van spoedige inwerkingtreding niet op tegen zorgvuldige beoordeling van de gevolgen voor betrokken asielzoekers, stathouders en hun nareizende gezinsleden.

¹⁰ 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.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie beschikken graag over een precies overzicht van de huidige stand zaken: hoe lang duurt het momenteel gemiddeld voor een nareiszaak nadat de aanvraag in behandeling wordt genomen?

Op de website van de IND wordt per maand de actuele stand van zaken van de doorlooptijden van asiel- en nareiszaken gepubliceerd. Het meest recente overzicht is opgenomen in de bijlage.

Hoe groot is de voorraad momenteel en hoe groot is de voorraad waarvan de beslistermijn van tweemaal drie maanden is overschreden? Hoe groot is de voorraad waar de termijn van negen maanden is overschreden?

In de periode januari 2023 t/m juli 2023 heeft de IND in 3330 nareisaanvragen binnen de termijn beslist (44%) en in 4270 nareisaanvragen buiten de termijn (56%). Deze cijfers maken duidelijk dat in periodes met hoge aantallen aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van nareis, die worden veroorzaakt door een hoge asielinstroom in combinatie met een hoog gemiddeld inwilligingspercentage in asielzaken, de voorraden dermate oplopen dat de wettelijke termijn van ten hoogste zes maanden niet haalbaar is. Een verruiming van de beslistermijn zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel kan de IND hierbij de nodige extra ruimte geven waardoor het mogelijk wordt in meer zaken binnen de termijn beslissen.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie in hoeverre verlenging van beslistermijnen is te voorkomen door betere prognoses en efficiënt gebruik van reeds beschikbare informatie in nareisaanvragen. Kunnen procedures accurater verlopen als gebruik gemaakt zou worden van de reeds beschikbare informatie over de te verwachten gezinshereniging uit de lopende asioldossiers? Vindt dergelijk onderzoek al plaats of is de regering bereid dergelijk onderzoek te gaan doen?

De IND zet inderdaad stappen 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 laatste stand van de voortgang van de opvolging van deze aanbevelingen geïnformeerd bij voornoemde brief van 13 juli 2023.

De IND maakt in nareiszaken al gebruik van reeds beschikbare informatie uit het bijbehorende asioldossier. Daarbij gaat het o.a. om afgelegde verklaringen of officiële documenten van autoriteiten van het land van herkomst. De IND is bezig met het aanpassen van de vraagstelling in asielgehoren zodat relevante informatie die daaruit voortkomt ook kan worden gebruikt in de nareisprocedure. Dergelijk onderzoek vindt derhalve reeds plaats.

Genoemde maatregelen beogen eraan bij te dragen dat er meer zaken binnen de beslistermijn worden behandeld. Daarbij moet echter steeds de kanttekening worden gemaakt dat het beslis capaciteitstekort, dat met name wordt veroorzaakt vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, een belangrijke factor is in de productie van de IND. Verlenging van de beslistermijn in asiel- en nareiszaken, blijft daarom noodzakelijk om de druk op de IND structureel te verlichten.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot de onderhandelingen over het EU-migratiepact ten aanzien van de Procedurerichtlijn en Gezinsherenigingsrichtlijn. Hoe schat de regering het

krachtenveld in, en in hoeverre verwacht de regering veranderingen in deze richtlijnen die van invloed (kunnen) zijn op dit wetsvoorstel?

Een wijziging van de Gezinsherenigingrichtlijn ligt op dit moment niet voor. In het kader van het herziene asiel- en migratiepact ligt een voorstel voor om de huidige Procedurerichtlijn te vervangen door een Procedureverordening. Dit voorstel kan van invloed zijn op onderdeel C van dit wetsvoorstel – de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn in asielzaken met drie maanden. Tijdens de JBZ-Raad van 8 en 9 juni 2023 is er op dit voorstel een Raadspositie aangenomen, waarmee het Voorzitterschap de trilogie met het Europees Parlement is ingegaan. De bestaande verlengingsmogelijkheid van drie maanden in de asielprocedure uit de Procedurerichtlijn is in de Raadspositie niet langer opgenomen; ook in het rapport van het Europees Parlement staat deze verlengingsmogelijkheid niet. Dat betekent dat deze verlengingsmogelijkheid zou komen te vervallen als de onderhandelingen succesvol worden afgerond en de verordening in werking treedt. Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat in het ontwerp-onderhandelingsresultaat de beslistermijn voor asielzaken zes maanden is en dat deze, onder voorwaarden, met zes maanden kan worden verlengd. Onder de nu nog geldende Procedure-richtlijn is die eerste verlengingstermijn negen maanden en aanvullend met nog drie maanden.

De verwachting van de regering is dat de onderhandelingen over het asiel- en migratiepact zullen worden afgerond vóór het einde van de legislatuur van het huidige Europees Parlement (mei 2024). De nieuwe Procedureverordening zou dan eerst, ingevolge de tekst van de Raadspositie, van toepassing worden twee jaar (en twintig dagen) na publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Dit laat onverlet dat de verlenging van de beslistermijn in onderdeel C van het onderhavige wetsvoorstel op dit moment en voor de komende jaren nog steeds van belang is en zal zijn voor de IND. Gelet op het feit dat het van toepassing worden van de nieuwe Procedureverordening nog jaren kan duren, heeft onderhavige verlenging van de beslistermijn gedurende deze periode beslist nog nut. Belangrijk is om op te merken dat de nieuwe Procedureverordening geen invloed heeft op het voorstel voor de verlenging van de beslistermijnen in de nareisprocedure (onderdeel A, van het wetsvoorstel).

De leden van de SGP-fractie vragen cijfermatig inzicht te bieden in de verwachte effecten van dit wetsvoorstel op de situatie bij de IND. Wat is de werkvoorraad van de IND op dit moment en hoe zal deze zich naar verwachting ontwikkelen? Deze leden ontvangen graag een inschatting van de effecten op de werkvoorraad in de komende jaren voor de situatie waarin wel en geen sprake is van verlenging van beslistermijnen zoals voorgesteld.

Op de website van de IND wordt per maand de actuele stand van zaken van de doorlooptijden van asiel- en nareiszaken gepubliceerd. Het meest recente overzicht is opgenomen in de bijlage.

Een getalsmatige inschatting van het effect van het wetsvoorstel op de werkvoorraad is niet te geven. De reden is, zoals hiervoor aangegeven, dat de instroom van asielzaken en de beschikbare beslis capaciteit van IND-medewerkers van belangrijke(re) invloed zijn op de werkvoorraad en de productie. De verlenging van de beslistermijn 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 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 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.

De leden van de Volt-fractie vragen welk aantoonbaar bewijs de regering heeft dat het verlengen van beslistermijn voor verblijfsvergunningen en machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) voor nareiszaken de druk op de IND langdurig zullen verlagen. Kan de regering dit kaderen in de cijfers van de Meerjarige Productie Prognose?

Evenals op de gelijklopende vraag van de leden van de SGP-fractie kan de regering op vraag van de leden van de Volt-fractie antwoorden dat een getalsmatige inschatting van het effect van het verlenging van de beslistermijn niet is te geven. De reden is, zoals hiervoor aangegeven, dat de instroom van asiel- en nareiszaken en de beschikbare besliscapaciteit van IND-medewerkers van belangrijke(re) invloed zijn op de werkvoorraad en de productie. Momenteel heeft de IND te weinig opgeleide medewerkers om de werkvoorraad in te lopen. De verlenging van de beslistermijn zorgt ervoor dat de IND meer tijd heeft om een zaak te behandelen. Dit heeft een positief effect op de inzet van capaciteit en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat de termijn van negen maanden standaard in alle gevallen wordt benut; de hoofdregel blijft dat de aanvraag zo snel mogelijk moet worden afgehandeld.

De leden van de Volt-fractie lezen dat de regering door middel van dit wetsvoorstel beoogt de termijn in nareiszaken te verlengen tot de maximaal toegestane termijn uit de Gezinsherenigingsrichtlijn van negen maanden. Zij merken daarover op dat het uitgangspunt van de gezinsrichtlijn zo snel mogelijke afhandeling is. Zo is in de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn door de Europese Commissie vastgesteld dat:

«[A]s algemene regel [moet] gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een maximale termijn van negen maanden in acht worden genomen.»¹¹

De termijn van negen maanden mag in dit geval dus alleen gehanteerd worden indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat. Echter kan uit de Meerjarige Productie Prognose worden vastgesteld dat het niet gaat om een uitzonderlijke werklast, maar een structurele werklast. Deze tekorten zijn daarnaast onder andere veroorzaakt door de bezuinigingen op de uitvoeringsorganisaties in 2018. Bovendien vallen opvangtekorten bij het COA niet onder deze uitzonderingsgrond.

De leden van de Volt-fractie lezen daarnaast dat de regering aangeeft dat de termijn van negen maanden nog een keer verlengd mag worden met drie maanden in het geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag. Kan de regering een voorbeeld geven van een complex karakter van de

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013L0032#d1e593-60-1>

behandeling van de aanvraag? Hoe wordt er gegarandeerd dat een dergelijke verlenging strikt en per individueel geval wordt geïnterpreteerd? Wie ziet hierop toe?

Daarnaast vragen de leden van de Volt-fractie of eventueel beperkte administratieve capaciteit ook een reden is voor het verder verlengen van een beslistermijn dan negen maanden. Over dit laatste merken de leden van de Volt-fractie op dat de richtsnoeren van de Europese Commissie expliciet opmerken dat problemen met de administratieve capaciteit geen geldige reden zijn voor een uitzonderlijke verlenging. Hoe verhoudt zich dit tot het verlengen van de beslistermijn naar negen maanden? Hoe wordt daarin gegarandeerd dat mogelijk uitzonderlijke gevallen niet onnodig lang verlengd zullen worden? Welke stappen worden er genomen om ervoor te zorgen dat dergelijke verlengingen, ook in het geval van bijzondere gevallen, tot een absoluut minimum beperkt zullen worden?

Ja, de regering sluit voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden in nareiszaken na een verlenging van negen maanden aan bij de voorbeelden die de Europese Commissie geeft in de aangehaalde richtsnoeren.¹² De Europese Commissie noemt daarin als voorbeelden de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, 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.

De regering onderschrijft de stelling van de leden van de Volt-fractie dat het in een ideale situatie bij een normale administratieve capaciteit niet de bedoeling is om in alle nareisgevallen de maximale beslistermijn van negen maanden aan te houden of om de beslistermijn verder te verlengen bij bijzondere omstandigheden in complexe zaken. Het wettelijk verankeren van de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn betekent ook nadrukkelijk niet dat de regering daarmee in het algemeen aanstuurt 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.

Tegelijkertijd moet de regering ook de uitvoerbaarheid van de regels waar mogelijk optimaliseren. De noodzaak daartoe is prangend. De huidige beslis capaciteit van de IND is vanwege de hoge instroom van asiel- en nareiszaken en de krapte op de arbeidsmarkt niet voldoende om de werkvoorraad in te lopen. De IND doet er alles aan om de doorlooptijden in asiel- nareiszaken te verbeteren, zoals het permanent werven en opleiden van nieuwe medewerkers. De mogelijkheden voor opschaling van de capaciteit zijn echter beperkt. De asielinstroom is bovendien dusdanig dat de verwachting is dat de druk op de IND de komende jaren alleen maar toeneemt. Van een «normale» administratieve capaciteit kan volgens de regering daarom niet worden gesproken.

¹² 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.

Zoals de leden van de Volt-fractie terecht aangeven, laat dat onverlet dat het verder verlengen van de beslistermijn in nareiszaken van negen maanden alleen is toegestaan in bijzondere omstandigheden, die verband houden met het complexe karakter van het verzoek (artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn). Beperkte capaciteit bij de IND kan inderdaad dus geen rechtmatige grond zijn voor het verder verlengen van de termijn van negen maanden.

Op aangegeven 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 geldt ook voor de tussentijdse berichtgeving over de voortgang van de behandeling van de aanvraag. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk zijn voor eenieder.

De IND zal bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. Tegen het niet tijdig beslissen staat beroep bij de bestuursrechter open (artikel 6:12 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). 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. Op 30 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) 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 met is het Unierecht.¹³ De Afdeling bestuursrechtspraak verklaarde artikel 1 van de Tijdelijke wet 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

2. Hoofdlijnen

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de voorgestelde wetswijziging ervoor bedoeld is om beslissingstermijnen op te rekken. De beslistermijn van nareizigers/gezinshereniging is nu 90 dagen, met een mogelijke verlenging van drie maanden. Deze verlening wordt in voorgenomen wetswijziging negen maanden.

Het lid van de BBB-fractie stelt dat de beslistermijn of iemand een verblijfsvergunning krijgt nu zes maanden is en twee keer kan worden verlengd met eerst negen en dan drie maanden. Hier komt nog een extra beslissingstermijn bij van drie maanden.

De reden dat hiervoor gekozen is, is dat de regering beoogt hiermee de ontstane druk bij de IND en de opvang te verminderen, zo leest het lid van de BBB-fractie. Dit lid denkt dat dit averechts werk. Iedereen in Nederland roept al jaren dat de asielprocedures sneller moeten. Met dit wetsvoorstel lijkt het erop dat het alleen nog maar langer gaat duren. Deelt de regering deze mening? En zo niet, kan de regering dan het tegendeel beargumen-teren? Dit lid ziet graag dat de doorstroom in de asielketen sneller gaat en denkt dus ook dat beslissingstermijnen juist korter moeten in plaats van

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

langer. Kan de regering garanderen dat door deze wetswijziging de doorstroom in de asielketen niet langer wordt?

Het lid van de BBB-fractie wijst er terecht op dat het wetsvoorstel beoogt de IND meer tijd te geven bij de behandeling van asielprocedures. Dat betekent inderdaad dat de asiel- en nareisprocedure in individuele gevallen wettelijk gezien een aantal maanden langer kan duren. Meer behandeltijd moet de doorstroom in de asielketen echter juist bevorderen, niet verder hinderen. Verlenging van de beslistermijn in asielprocedures met drie maanden is alleen bij wijze van uitzondering mogelijk en in naar behoren gerechtvaardigde gevallen indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag. De maximaal toegestane beslistermijn in asielzaken is 21 maanden.

De druk op de asielketen is groot. Hierboven is aangegeven dat het de IND door de nog steeds hoge instroom van asielzoekers in combinatie met een beslis capaciteitstekort en krapte op de arbeidsmarkt niet lukt om het aantal beslissingen – met de huidige werkwijze en binnen de bestaande (wettelijke) kaders – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden wordt of op de werkvoorraad wordt ingelopen. Bij brieven van 28 april 2023 en 10 november 2023 is de Tweede Kamer ingelicht dat de asielinstroom zich de komende jaren dusdanig ontwikkelt dat de druk op de asielketen naar verwachting verder toeneemt.¹⁴

Het onderhavige wetsvoorstel is bedoeld om de druk op de asielketen te verlichten en doorlooptijden te verbeteren, niet om de wachttijd in asielprocedures nog langer te laten duren dan nodig is. 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. 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 beslissingstermijn voor gezinshereniging gaat ook fors omhoog, zo leest het lid van de BBB-fractie. Dit lid denkt dat de regering hiervoor gekozen heeft om het onaantrekkelijker te maken om naar Nederland te komen. Klopt dit?

Het doel van dit wetsvoorstel is om de druk op de asielketen te verlichten door de IND meer behandeltijd te geven. De regering heeft niet de indruk dat een langere behandeltijd Nederland onaantrekkelijker maakt voor asielzoekers.

Die langere beslistermijn voor gezinshereniging leidt er ook toe dat gezinnen elkaar langer niet meer kunnen zien. Wat vindt de regering hiervan, zo vraagt het lid van de BBB-fractie.

Het is in individuele gevallen inderdaad voorstelbaar dat het langer duurt voordat gezinsleden van een asielstatushouder mogen nareizen. Een verlenging van de beslistermijn zal echter alleen aan de orde mogen zijn

¹⁴ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3100, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023 -II, Kamerstukken II, 2023–24, 2023Z19060 en 2023Z19061.

wanneer dat noodzakelijk is voor een goede behandeling van de nareis-aanvraag en aan de voorwaarden voor verlenging is voldaan. In oktober 2023 waren er bij de IND 25.730 openstaande nareisaanvragen.¹⁵ Dergelijke aantallen stellen de IND voor een zeer grote opgave. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de ruimte die het Unierecht biedt ten aanzien van de nationale invulling van beslistermijnen structureel optimaal benut kan worden. Dat moet de druk op de IND, in ieder geval gedeeltelijk, verlichten. De inzet is echter niet om in alle gevallen de volledige wettelijke beslistermijn te benutten, maar zal steeds een zo efficiënt en spoedig mogelijke afhandeling van de nareisaanvraag blijven.

2.1 Verlenging beslistermijn op aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel

De leden van de VVD-fractie vragen of de IND na implementatie van dit voorstel ook daadwerkelijk bereid is gebruik te maken van de termijn langer dan 90 dagen. Daarnaast vragen deze leden of de IND bereid is andere asielaanvragen dan nareisaanvragen voorrang te geven wanneer er voor nareisaanvragen een termijn van negen maanden gaat gelden.

Ja, de IND is bereid gebruik te maken van de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn wanneer daar in individuele nareiszaken aanleiding toe is.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bepaalt de prioritering in de behandeling van zaken bij de IND. Uitgangspunt bij de behandeling van aanvragen is het «first in first out-principe». Aangezien nareisaanvragen volgen op een deel van de ingewilligde asielaanvragen, heeft een verschuiving van capaciteit tussen deze twee aanvraagtypen al snel tot gevolg dat – naast een algemene overschrijding van de capaciteit van de IND – ook een disbalans ontstaat in de verhouding tussen deze twee werksoorten, die ook bij andere ketenpartners in de vreemdelingenketen een effect heeft. Daarnaast vraagt de behandeling van deze twee soorten aanvragen andere kennis van medewerkers, waardoor herprioritering ook nog tijd en capaciteit kost voor aanvullende opleiding en begeleiding. De IND is dus gebaat bij een constante in de prioritering waarbij met de Staatssecretaris als opdrachtgever wordt gezocht naar mogelijkheden om het aantal afgehandelde aanvragen te maximaliseren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat, op voorspraak van de Raad van State, binnen de beslistermijn van negen maanden de vreemdeling ook in kennis gesteld moet worden van het besluit. Deze leden vragen of dit voor extra werkdruk voor de IND gaat zorgen. Indien dit het geval is, deelt de regering de mening van deze leden dat dit onwenselijk is?

De IND moet de aanvrager sowieso in kennis stellen van het besluit, ook in de huidige situatie al. Het besluit moet aan de aanvrager bekend worden gemaakt alvorens het in werking kan treden (artikelen 3:40 en 3:41 Awb). De schriftelijke kennisgeving waarmee dat gebeurt is nu ook al wettelijk vereist (artikel 2r, eerste lid, Vw 2000). Het wetsvoorstel brengt op dit punt dus geen extra werkdruk met zich mee; het zorgt er juist voor dat de IND daar meer tijd voor heeft dan momenteel het geval is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een aantal voorbeelden wordt gegeven van bijzondere omstandigheden die volgens de Europese Commissie verband houden met het «complexe karakter» van een aanvraag. Deze leden vragen of er een hiërarchische verhouding bestaat

¹⁵ <https://ind.nl/nl/documenten/11-2023/ind-cijfers-oktober-2023tabel.pdf>.

tussen deze bijzondere omstandigheden. Of wegen alle soorten bijzondere omstandigheden even zwaar?

Wat als bijzondere omstandigheid in een complexe zaak kwalificeert zal altijd van het individuele geval afhangen. De Europese Commissie geeft als richtsnoer mee dat deze verlengingsmogelijkheid strikt en per geval moet worden geïnterpreteerd. De IND moet een dergelijke verlenging dus steeds motiveren door aan te tonen dat er door het complexe karakter van een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden. Er is daarom vooraf geen hiërarchie tussen bijzondere omstandigheden te bepalen. Uiteraard kan de ene bijzondere omstandigheid een kortere of langere verlenging rechtvaardigen dan de andere. De IND zal dit nader specificeren in het te publiceren beleid.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verlenging van de beslistermijn ook betrekking heeft op aanvragen tot mvv in het kader van reguliere gezingshereniging bij asielstatushouders. Deze leden vragen of deze verlenging ook nog op andere soorten aanvragen betrekking heeft of betrekking kan hebben.

De verlenging van de beslistermijn in nareiszaken zoals voorgesteld in onderdeel A van het wetsvoorstel, heeft uitsluitend betrekking op aanvragen tot machtiging tot voorlopig verblijf van gezinsleden van asielstatushouders.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de IND de reguliere gezingsherenigingsroute (artikel 3.13, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000)) ook voor familieleden buiten het kerngezin van asielstatushouders hanteert. Leidt dit tot een hoger inwilligingspercentage? Maakt deze handelwijze van de IND Nederland aantrekkelijker voor asielzoekers?

Het is onwaarschijnlijk dat deze handelwijze tot een hoger inwilligingspercentage leidt dan waartoe Nederland verplicht is op grond van het Unierecht en internationale verdragen. De IND krijgt meer tijd voor de behandeling van een aanvraag tot een machtiging tot voorlopig verblijf; de voorwaarden voor inwilliging worden niet versoepeld.

Het betreft hier familieleden buiten het kerngezin die een beroep doen op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) – het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven. De IND behandelt alle aanvragen tot machtiging om voorlopig verblijf van familie- en gezinsleden van asielstatushouder in hetzelfde werkproces. Daarbij wordt beoordeeld of het betrokken familielid daadwerkelijk een verblijfsrecht ontleent aan artikel 8 EVRM. Indien dat het geval is, is Nederland – net als andere verdragsluitende partijen – verdragsrechtelijk verplicht dit familielid een verblijfsrecht te verlenen. Omdat het hier gaat om familieleden buiten het kerngezin, ligt de drempel voor het aannemen van een verblijfsrecht op grond van artikel 8 EVRM bovendien hoger dan voor kerngezinsleden. Het is dus onwaarschijnlijk dat Nederland met deze handelwijze ten opzichte van andere lidstaten van het EVRM aantrekkelijker wordt voor asielzoekers.

De leden van de D66-fractie hebben enkele zorgen met betrekking tot de rechtszekerheid die komt kijken bij de mogelijkheden tot verlenging. Zij begrijpen dat het moeilijk is een uitputtende lijst met gronden waarop verlenging gerechtvaardigd is op te nemen in het voorstel, maar vragen de regering desondanks uitgebreider toe te lichten wanneer een dergelijke rechtvaardiging plaatsvindt. Kan de regering daarnaast toezeggen dat de IND alles wat redelijkerwijs mogelijk is zal doen om de aanvrager

gedurende de procedure op de hoogte te houden van het verloop en de planning hiervan, zo vragen deze leden.

De regering begrijpt de zorgen van de leden van de D66-fractie en ziet zich tegelijkertijd genoodzaakt rekening te houden met de complexiteit van de inhoudelijke beoordeling waar de IND in veel zaken voor staat. Denkbare gronden voor verlenging van de beslistermijn in bijzondere omstandigheden in complexe gevallen, zijn bijvoorbeeld het geval dat het gezinsverband moet worden beoordeeld binnen de context van verschillende gezinseenheden, 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. Aldus de voornoemde richtsnoeren van de Europese Commissie over het onderwerp. In ieder geval moet het onderzoek naar de feiten en af te wegen belangen ter voorbereiding op de beslissing bemoeilijkt worden door een dergelijke omstandigheid.

De IND zal bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. Tegen het niet tijdig beslissen staat beroep bij de bestuursrechter open (artikel 6:12 Awb). 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 ook de IND een dwangsom opleggen wegens het niet tijdig beslissen. Zoals aangegeven 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 met is het Unierecht.¹⁶ 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

De IND zal een lijst maken met gronden voor verlenging van de beslistermijnen. Ook zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de aanvraag. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk zijn voor eenieder. Op de website van de IND wordt informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen.

Tot slot vragen deze leden welke mogelijkheden de regering ziet om familieleden in acuut gevaar voorrang te geven om te voorkomen dat zij zoveel extra tijd in gevaarlijke situaties doorbrengen.

Bij een medische noodsituatie, bijvoorbeeld in het geval van terminaal zieke gezinsleden, start de IND daar altijd een spoedprocedure voor op. Andere gevallen worden in beginsel niet met voorrang behandeld. Naar de aard van de zaak bevinden gezinsleden van asielstatushouders zich veelal in moeilijke en benarde situaties in het land van herkomst of bestendig verblijf of een ander derde land. Vanwege de hoogst uitzonderlijke en acute situatie in Gaza, maakt de IND hier op dit moment een

¹⁶ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

uitzondering op voor nareizende gezinsleden uit dit gebied. De aanvragen voor deze gezinsleden worden met voorrang in behandeling genomen. In totaal zijn er ongeveer tien verzoeken hiertoe ingediend.

De IND doet er alles aan om de doorlooptijden te bevorderen, maar loopt daarbij tegen grote uitdagingen aan wat betreft de hoge instroom en de beschikbaarheid van medewerkers in een krappe arbeidsmarkt.

In augustus 2022 nam de regering een aantal maatregelen in de hoop de asielinstream te beperken, waaronder een opschorting van nareis, zo stellen de leden van de SP-fractie. Nadat eerst lagere rechtbanken hier gehakt van maakten, velde de ARRS in februari 2023 het definitieve oordeel: deze regeling moet van tafel. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt een vergelijkbaar doel te dienen. De vraag is dan ook: in hoeverre wordt door deze wetswijziging recht gedaan aan de bezwaren tegen de regeling van augustus 2022? En dan niet zozeer de formele bezwaren tegen uitstel van daadwerkelijke afgifte van de mvv na een positief besluit op de aanvraag (dat is door dit wetsvoorstel niet meer nodig), maar vooral de materiële bezwaren tegen het leed van de uitgestelde gezinshereniging en de mogelijke inbreuken op de rechten van het kind.

De regering is zich ervan bewust dat het verlengen van de beslistermijn in nareiszaken betekent dat gezinnen, waaronder kinderen, langer in spanning kunnen zitten over de beslissing op hun aanvraag.

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 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 wanneer aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan, maakt op zichzelf genomen echter geen inbreuk op de rechten van het kind. Indien dat wel het geval was geweest, had de mogelijkheid niet in de richtlijn gestaan.

De leden van de GroenLinks en PvdA-fractie lezen in het Nader Rapport dat de IND reeds is gestart met het treffen van de nodige voorbereidingen in de uitvoeringspraktijk (nummer 4, pagina 4). Deze leden vragen de regering waaruit deze voorbereidingen precies bestaan en in hoeverre betrokkenen nu al gevolgen ondervinden van deze voorbereidingen. De huidige praktijk is al in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn omdat in veel zaken door de lange wachttijden niet zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen negen maanden wordt beslist. Welke maatregelen, zo vragen deze leden, worden getroffen om zo spoedig mogelijk de situatie te herstellen dat de IND tijdig kan beslissen?

De IND heeft reeds in kaart gebracht welke aanpassingen in het systeem nodig zijn om dit wetsvoorstel uit te kunnen voeren. Ook heeft de IND al in beeld hoe de correspondentie met en de informatievoorziening aan de aanvrager daarop moet worden aangepast. Betrokkenen zullen daar pas de effecten van merken als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

De leden van de GroenLinks en PvdA-fractie merken terecht op dat het op het moment niet lukt om in alle asiel- en nareiszaken binnen de termijn te beslissen. De IND doet er alles aan om dat te verbeteren. Hierboven is al genoemd dat ter verschillende initiatieven zijn gestart om de sturing op de doorlooptijden van asielprocedures te verbeteren, zoals een sneller afhandelingsproces voor kansloze herhaalde aanvragen, het vaststellen van aantallen af te handelen procedures en het instellen van «knopen-doorhaketeams» bij complexe zaken. Ook wordt gezien in hoeverre de asielgehoren kunnen worden aangepast om via die weg ook relevante informatie voor de nareisprocedure te verkrijgen.

Hierboven is uiteengezet dat een belangrijke, bepalende factor in de doorlooptijden van asiel- en nareiszaken de beperkte arbeidscapaciteit is. Er komen meer zaken binnen in verhouding tot het aantal medewerkers dat nodig is om die zaken tijdig te behandelen. Veel capaciteit moet nu worden ingezet voor het behandelen van procedures tegen het niet tijdig beslissen. De IND heeft net als andere werkgevers te maken met een krappe arbeidsmarkt, waardoor het moeilijker is geworven medewerkers te behouden en nieuwe medewerkers aan te trekken. De verwachting voor 2024 is dat er toch extra capaciteit kan worden ingezet op nareiszaken. Een deel van de aanvragen zal daardoor sneller in behandeling kunnen worden genomen en sneller kunnen worden afgehandeld. Onderhavig wetsvoorstel beoogt er ook aan bij te dragen dat de IND meer ruimte krijgt in het beslisproces en dat er daardoor meer zaken binnen de termijn zullen worden afgedaan.

Het onbeperkt verlengen van de beslistermijn is een verregaande bevoegdheid, zo stellen de leden van de Groenlinks- en PvdA-fractie. De regering wil het pleidooi van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) voor een eindtermijn niet overnemen. Kan daarvoor in de plaats het uitgangspunt worden gehanteerd dat een verdere verlenging van drie maanden of meer alleen maar mogelijk is als dit in het belang van de vluchteling en de gezinsleden is? Bijvoorbeeld omdat de gezinsleden tijdelijk niet kunnen uitreizen uit het land van herkomst omdat zij geen reisdocument of toestemming kunnen krijgen van de autoriteiten van het land van herkomst of omdat een van de gezinsleden wegens ernstige ziekte niet kan reizen?

Hoe wordt uitwerking gegeven aan het belang van het vluchtelingenkind dat vaak in moeilijke of gevaarlijk omstandigheden verblijft in het land van herkomst of tijdelijk verblijf heeft, in relatie tot de lange duur van de procedures?

Als de regering het voorstel van de leden van de GroenLinks en de PvdA-fractie goed begrijpt, gaat dat over het effectueren van een positieve beslissing op de nareisaanvraag. De genoemde beletsels tegen het uitreizen vanuit het land van herkomst of vanuit een derde land kunnen rijzen wanneer een nareiziger al een kennisgeving van verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf heeft ontvangen. De kwestie van verlenging van de beslistermijn op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf is dan niet meer aan de orde. De machtiging tot voorlopig verblijf wordt binnen drie maanden afgegeven. Indien de vreemdeling naar een ander land moet reizen om de machtiging tot voorlopig verblijf af te halen, kan dat binnen zes maanden (artikel 2r, eerste lid, Vw 2000).

Als de aan het woord zijnde leden voorstellen de verlengingsmogelijkheid in bijzondere gevallen uitsluitend aan te wenden indien dat in het belang van de aanvrager is, zou dat de mogelijkheden voor verlenging door de IND beperken. Dat is als zodanig geen voorwaarde die de richtlijn stelt.

Het kan evenwel ook in het belang van de aanvrager zijn de beslistermijn te verlengen, bijvoorbeeld wanneer het onmogelijk is relevante informatie van de overheid van het land van herkomst te verkrijgen wegens een crisis of veiligheidsredenen. Het kan ook zijn dat de IND in het kader van waarheidsvinding meer tijd nodig heeft om gezinsbanden te controleren of ouderschap vast te stellen. De uitkomst daarvan is dan niet persé in het belang van de vreemdeling, maar wel noodzakelijk voor een gedegen voorbereiding van de beslissing. De regering wil de ruimte die het Unierecht biedt juist optimaal benutten en niet op nationaal niveau beperken. Op aangeven van de Afdeling advisering van zullen de gronden voor het toepassen van de verlengingsmogelijkheid en de tussentijdse berichtgeving over de voortgang van de behandeling van de aanvraag nader worden gespecificeerd in het beleid van de IND.

De regering is zich ervan bewust dat het verlengen van de beslistermijn in nareiszaken betekent dat gezinnen, waaronder kinderen, langer in spanning kunnen zitten over de beslissing op hun aanvraag. 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 Nederlandse regering mag er dus, net als de regeringen van andere EU-lidstaten, van uitgaan dat de Uniewetgever *de mogelijkheid* tot 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. Indien dat wel het geval was geweest, had deze mogelijkheid niet in de richtlijn gestaan.

Worden bij grote achterstanden versnellingsmaatregelen ingezet zoals snellere alternatieven voor DNA-onderzoek of het horen van gezinsleden? Komen er meer mogelijkheden voor spoedprocedures wanneer kinderen alleen komen te staan of wanneer zij of hun verzorger ernstig ziek is?

Op dit moment richt de IND zich niet op snellere alternatieven voor DNA-onderzoek of het horen van het gezinsleden. Als de leden van de aan het woord zijnde fractie doelen op andere identificatiemethodes, is het goed op te merken dat bij dergelijke methodes ook rekening moet worden gehouden met de privacybescherming.

Voor vreemdelingen die terminaal ziek zijn, bestaat de spoedprocedure. In beginsel worden er geen spoedprocedures opgestart voor asielaanvragen van kinderen met ernstig zieke ouders of verzorgers. Naar de aard van de zaak bevinden kinderen die asiel aanvragen, zich vaak in schrijnende omstandigheden. De IND doet er alles aan om de doorlooptijden te verbeteren, maar loopt daarbij tegen de hierboven vaak aangehaalde problematiek aan.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen of de regering bereid is om de druk te verhogen op tijdig beslissen door een maandelijkse openbare rapportage door de IND in te voeren over de voorraden, de gemiddelde tijd van nareiszaken voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen in eerste aanleg en in bezwaar, en de gemiddelde behandelduur van nareisaanvragen in eerste aanleg en in bezwaar.

Informatie over aantallen nareiszaken en de actuele doorlooptijden wordt wekelijks gepubliceerd op de website van de IND. Het meest recente overzicht is opgenomen in de bijlage. Op de website van de IND wordt ook informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen.

De leden van de SGP-fractie begrijpen de wens van de regering om de beslistermijnen te verlengen, gegeven de huidige situatie bij de IND. Welke waarborgen worden gehanteerd om ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk tijdig worden beslist op de desbetreffende aanvragen?

De IND doet er alles binnen zijn mogelijkheden aan om zo spoedig mogelijk te beslissen op asiel- en nareisaanvragen. Hiervoor is aangegeven welke maatregelen de IND daartoe treft. Een overzicht daarvan is ook gegeven in voornoemde brieven aan de Tweede Kamer van 28 april, 2023, 13 juli 2023 en 10 november 2023.

Bij de toepassing van de verlengingsmogelijkheid in nareiszaken zal de IND telkens in elke afzonderlijke zaak de motivering daartoe schriftelijk kenbaar moeten maken. 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 rechter kan ook de IND een dwangsom opleggen wegens het niet tijdig beslissen. Zoals hiervoor aangegeven 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 met is het Unierecht.¹⁷ 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

De IND zal ook een lijst maken met gronden voor verlenging van de beslistermijnen. Ook zal de IND de aanvrager tussentijds berichten over de voortgang van de behandeling van de aanvraag. Dat beleid zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal daarmee ook transparant en toegankelijk zijn voor eenieder. Op de website van de IND wordt informatie verstrekt over de wachttijden in de verschillende werkprocessen.

De leden van de Volt-fractie maken zich zorgen omdat de regering aangeeft waar mogelijk de ruimte te benutten voor de verlenging van de beslistermijn, met het oog op het verlagen van de druk op de IND. Tegelijkertijd geeft de regering aan dat het doel blijft om, conform artikel 5, vierde lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn zo spoedig mogelijk te beslissen over een zaak. Dit laatste juichen deze leden toe, maar het blijft voor hen onduidelijk hoe het oprekken van de beslistermijnen in dat geval de werkdruk van de IND zal verlichten. Kan de regering hier duidelijkheid over verschaffen?

Momenteel heeft de IND te weinig opgeleide medewerkers om de werkvoorraad in te lopen en om de stroom van nieuwe zaken bij te houden. Daar komt bovenop dat de schaarse beslis capaciteit ook moet worden ingezet op dwangsomprocedures wegens het niet tijdig beslissen.

¹⁷ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

De verlenging van de beslistermijn zorgt ervoor dat de IND meer tijd heeft om een zaak te behandelen. Dit heeft een positief effect op de inzet van capaciteit en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden alsook op het aantal zaken dat binnen de beslistermijn kan worden afgehandeld.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat de termijn van negen maanden standaard in alle gevallen wordt benut; de hoofdregel blijft dat de aanvraag zo snel mogelijk moet worden afgehandeld.

De leden van de Volt-fractie lezen verder dat de regering schrijft dat de mogelijkheid strikt en per individueel geval moet worden geïnterpreteerd en dat zij daar bepaalde voorbeelden van beschrijft. De gronden voor verlenging worden volgens de regering verder gespecificeerd in het beleid van de IND. Deze leden maken zich hier zorgen over, omdat het daarmee moeilijk wordt om juridisch te toetsen of de gronden voor verlenging in lijn zijn met bijvoorbeeld artikel 31, lid 3 van de Procedure-richtlijn. Daarnaast wordt het zo onmogelijk voor de Kamer om een afweging te maken over de effecten van het wetsvoorstel op de beslissingspraktijk en de verhouding van het wetsvoorstel tot het Unierecht en het Kinderrechtenverdrag. Is de regering daarom bereid om een concrete normering op te nemen in het wetsvoorstel? Hoe lang en onder welke omstandigheden kan een beslistermijn in individuele zaken verder worden verlengd? De leden van de Volt-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat het wetsvoorstel in de praktijk een stapeling van termijnen tot gevolg kan hebben en het wetsvoorstel uitgaat van een langere beslistermijn dan is toegestaan onder het Unierecht. Zij delen de mening van de Afdeling, omdat in de praktijk blijkt dat de termijn kan oplopen tot negen maanden en vervolgens nog meermaals verlengd kan worden met drie maanden. Is de regering bereid om een concrete tijdslijm aan de verlengingsmogelijkheid te stellen?

Duidelijkheidshalve merkt de regering hier op dat in het advies van de Afdeling advisering niet staat dat het wetsvoorstel uitgaat van een langere beslistermijn dan is toegestaan onder het Unierecht. De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de in het advies benoemde stapeling van termijnen, toe te lichten hoe die stapeling zich verhoudt tot het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De regering heeft daarop gereageerd in het nader rapport. Dat het in de praktijk momenteel vaak voorkomt dat niet tijdig wordt beslist in individuele asiel- en nareiszaken, maakt volgens de regering echter niet dat dit wetsvoorstel op zich zorgt 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). Een andere interpretatie zou betekenen dat een lidstaat bij de implementatie van richtlijnen die afweging zelf zou moeten maken. Dat zou indruisen tegen het doel van richtlijnen, namelijk harmonisatie van lidstatelijk recht.

Ook benadrukt de regering hier dat de IND de gronden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid in nareiszaken nader zal specificeren in het beleid. Daarbij gaat het om de norm uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn die bepaalt dat de termijn van ten hoogste

negen maanden kan worden verlengd in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de aanvraag.

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn. Daarbij gaat het niet om de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn in nareiszaken met negen maanden, maar de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn in asielzaken van zes maanden met ten hoogste negen maanden in de daarin genoemde omstandigheden. In diezelfde bepaling is opgenomen dat de lidstaten bij wijze van uitzondering deze termijnen met ten hoogste drie maanden kunnen overschrijden in naar behoren gerechtvaardigde gevallen wanneer dat noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag. De toepassing van deze verlengingsmogelijkheid moet in ieder individueel geval worden gemotiveerd.

Over de verhouding tot het Unierecht en het Kinderrechtenverdrag is de regering van mening dat het wetsvoorstel daarmee in overeenstemming is. De Gezinssherenigingsrichtlijn 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.

Het mag duidelijk zijn dat een verlenging van onbepaalde tijd zonder dat de aanvrager enig zicht heeft op wanneer hij of een 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 in beleid en niet in de wet. De reden is om de ruimte die het Unierecht hier biedt, niet bij voorbaat nationaalrechtelijk in te perken en om onvoorzienbare gevallen in de praktijk daar niet van tevoren mee uit te sluiten. Bij bijzondere omstandigheden in complexe gevallen is daarom niet precies te zeggen hoe lang de verlenging duurt en uitputtend te vermelden welke omstandigheden als bijzonder kwalificeren. 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. Zoals hiervoor aangegeven 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 met is het Unierecht.¹⁸ 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de

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

Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

De leden van de Volt-fractie merken bovendien op dat de verlenging van de termijnen, en de mogelijke stapeling daarvan, niet in lijn is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Kinderombudsman concludeerde bovendien dat dit in strijd is met het Kinderrechtenverdrag. Deze leden merken op dat een lange scheiding van gezinsleden absoluut ingaat tegen de belangen van het kind. In sommige gevallen kan de procedure in dit voorstel oplopen tot een periode van drie jaar (asielaanvraag en gezinshereniging) voor een gezin herenigd is. Dit gaat in tegen artikel 8 van het EVRM, waaruit blijkt dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld. Kan de regering daarom uiteenzetten hoe de verlenging van de beslistermijnen en het stapelen van termijnen zich verhoudt tot de Gezinsherenigingsrichtlijn, de artikelen uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie met betrekking tot de rechten van het kind en recht op familie- en gezinsleven? Kan de regering tevens ingaan hoe zij de rechten van kinderen zal waarborgen in dit wetsvoorstel?

De regering is zich er terdege van bewust dat gezinnen, waaronder kinderen, door dit wetsvoorstel langer in spanning kunnen zitten over hun verblijfsaanvraag. Hierboven is meermaals benadrukt dat de IND alles doet wat in haar vermogen ligt om de doorlooptijden in asiel- en nareiszaken te verbeteren.

Zoals in het nader rapport is te lezen, is het wetsvoorstel wat de regering betreft in overeenstemming met het Unie- en internationaal recht. Dat de doorlooptijden in asielzaken in de praktijk momenteel (te) lang zijn, moet volgens de regering worden onderscheiden van de mogelijkheid tot verlenging van beslistermijnen, welke mogelijkheden rechtstreeks voortvloeien uit het Unierecht. 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.

De leden van de Volt-fractie begrijpen dat de behandeling van de nareisaanvragen in de huidige vorm zeer tijdrovend is. In 2020/2021 is echter een aantal tijdelijke wijzigingen doorgevoerd op sneller te kunnen beslissen op nareisaanvragen en doorlooptijden te verkorten.¹⁹ Kan de regering aangeven waarom daar nu niet opnieuw toe wordt overgegaan?

In het rapport «Knelpuntenanalyse nareis» van de IND van 1 april 2022 is inderdaad een aantal aanbevelingen openomen, zoals het vergroten van de beslis capaciteit, betere scholing van het personeel en collegiale toetsing alsmede het benutten van de asielprocedure om alvast

¹⁹ <https://ind.nl/nl/documenten/06-2022/rapport-knelpuntenanalyse-nareis-april-2022.pdf>.

documenten te vergaren die relevant zijn voor nareis van gezinsleden. De IND volgt die aanbevelingen ook op. Deze maatregelen zijn echter niet voldoende om de problemen waar de IND voor staat het hoofd te bieden. Onderhavig wetsvoorstel biedt de IND een structurele verlichting in het besluitvormingsproces. Daardoor heeft de IND meer tijd om een zaak te behandelen en hoeft de schaarse beslis capaciteit niet te worden ingezet in procedures over het niet tijdig beslissen. Dit moet de doorlooptijden in asiel- en nareiszaken ten goede komen.

2.2 Verschoonbare termijnoverschrijding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel niet wordt geweigerd in het geval dat een gezinslid van een asielstatushouder Nederland pas inreist nadat drie maanden zijn verstreken sinds het verlenen van de verblijfsvergunning aan deze asielstatushouder of dat een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf pas na die periode wordt ingediend, indien de overschrijding van bedoelde termijn van drie maanden op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is (artikel 29, tweede en vierde lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)). Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de vreemdeling onjuist of te laat is voorgelicht door derden van wiens ondersteuning hij of zij afhankelijk is, zoals bijvoorbeeld VluchtelingenWerk Nederland. Deze leden vragen wat hierbij de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager is.

De aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis van een gezinslid is zelf verantwoordelijk voor een tijdige indiening van de aanvraag. Deze verschoonbaarheidsgrond – die voortvloeit uit jurisprudentie van de Europese hoogste rechter – ziet op gevallen waarin het de aanvrager niet kan worden verweten dat zijn of haar aanvraag na de termijn van drie maanden is ingediend of zijn of haar gezinslid Nederland pas na die termijn is ingereisd. Bijvoorbeeld wanneer hij of zij onjuist is voorgelicht door een instantie op wiens informatievoorziening hij of zij redelijkerwijs mocht vertrouwen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Afdeling heeft geadviseerd een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn te kunnen afwijken. Dat advies wordt in onderhavig wetsvoorstel overgenomen. Hoe verhoudt deze wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid zich tot beleid van andere Europese lidstaten? Kan de regering aangeven of deze mogelijkheid Nederland aantrekkelijker maakt voor asielzoekers?

De verschoonbaarheidsgrond uit onderhavig wetsvoorstel is afkomstig uit jurisprudentie van de hoogste Europese rechter en geldt dus voor alle lidstaten van de Europese Unie.²⁰ Alle overheidsinstanties van de lidstaten dienen zich daaraan te houden. Het is daarom onwaarschijnlijk dat deze mogelijkheid Nederland ten opzichte van andere EU-lidstaten aantrekkelijker maakt voor asielzoekers. 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 leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering de verschoonbare termijnoverschrijding vastlegt middels het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien dit als een belangrijke stap richting het verhogen van de menselijke maat binnen het asielbeleid. Deze leden lezen dat het probleem van niet tijdig aanvragen soms voortkomt uit verkeerde

²⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K&B).

voorlichting en zij vragen dan ook aan de regering welke stappen zij kan ondernemen om deze voorlichting te verbeteren.

Late indiening van nareisaanvragen komt in de praktijk weinig voor. Dat komt voor een belangrijk deel door de goede informatievoorziening van VluchtelingenWerk Nederland alsook door de informatie die door de IND wordt verzorgd over de nareisprocedure. In de enkele gevallen waarin het toch misgaat, zorgt de verschoonbaarheidsgrond ervoor dat de aanvrager geen nadeel ondervindt van verkeerde voorlichting. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, past de IND de verschoonbaarheidsgrond nu al toe ter uitvoering van voornoemde jurisprudentie.

In de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018 waar in de memorie van toelichting naar wordt verwezen en op grond waarvan de verschoonbaarheid van de overschrijving van de nareistermijn in de wet wordt opgenomen, is ook aangegeven dat op de Staat een belangrijke verantwoordelijkheid rust om vluchtelingen direct na statusverlening «op een moment waarop de kennis van de taal en de procedures van de lidstaat mogelijk nog niet groot is» volledig te informeren over het bestaan van de nareistermijn en de maatregelen die zij dienen te nemen om hun recht op gezinshereniging doeltreffend te kunnen doen gelden. Hoe vindt deze voorlichting plaats, zo vragen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie.

Wanneer een vreemdeling een asielvergunning krijgt, wordt hem of haar ook een informatieblad verstrekt over de mogelijkheden voor gezinshereniging. Zoals hiervoor vermeld verstrekt VluchtelingenWerk Nederland goede informatie en is ook op de website van de IND informatie over het nareisproces te vinden.

In deze Hofuitspraak is ook aangegeven dat wanneer de nareistermijn niet verschoonbaar wordt geacht de meer gunstigere voorwaarden uit de Gezinsherenigingsrichtlijn voor de gezinshereniging van vluchtelingen bij de reguliere procedure toegepast moeten worden, zoals dezelfde kring van personen waarvoor recht op gezinshereniging bestaat en het toetsingskader met betrekking tot bewijslast. Hoe is dit onderdeel van de uitspraak ook in de regelgeving geïmplementeerd?

Dit onderdeel van de uitspraak is geborgd in het reguliere gezinsherenigingskader van hoofdstuk 3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000). De kerngezinsleden van een asielstatushouder (echtgenoot/partner en kinderen van een asielstatushouder alsook de ouders van een alleenstaande minderjarige asielstatushouder als bedoeld in artikel 10 van de Gezinsherenigingsrichtlijn) kunnen ook via de reguliere gezinsherenigingsroute een machtiging tot voorlopig verblijf verkrijgen (artikelen 3.13, eerste lid e.v. en 3.24a Vb 2000) om Nederland in te reizen, bijvoorbeeld in de situatie dat door of voor hen pas na drie maanden een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd. Er kunnen dan meer voorwaarden worden gesteld aan gezinshereniging, zoals dat de asielstatushouder voldoende bestaansmiddelen ten behoeve van het onderhouden van zijn of haar gezin heeft. Bij gezinshereniging op grond van het reguliere kader van het Vb 2000 gelden in deze gevallen ook de soepelere bewijsregels van artikel 11, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat van bijzondere omstandigheden voor verschoonbare termijnoverschrijding sprake kan zijn in de situatie waarin de vreemdeling onjuist of te laat is voorgelicht door derden van wiens ondersteuning hij of zij afhankelijk is. Hoe wordt beoordeeld of daadwerkelijk sprake is van onjuiste of te late voorlichting? In hoeverre

werkt deze bepaling mogelijk misbruik in de hand en hoe wil de regering dat voorkomen?

Misbruik van de verschoonbare termijnoverschrijding komt zelden voor. De asielstatushouder ofwel de referent vermeldt op het aanvraagformulier waarom hij of zij de aanvraag te laat heeft ingediend. De beslismedewerker van de IND onderzoekt in elk individueel geval of deze reden als verschoonbaar is te kwalificeren. Hij of zij kan daartoe contact opnemen met bijvoorbeeld VluchtelingenWerk Nederland of een andere betrokken derde organisatie om de gestelde omstandigheden te verifiëren. Omdat elk beroep op de verschoonbaarheidsmogelijkheid individueel wordt getoetst, is de kans op misbruik klein.

2.3 Verlenging beslistermijn op aanvraag verblijfsvergunning asiel

Kan de regering juridisch onderbouwen dat het toegestaan is categoriaal vast te stellen dat de beslistermijn met drie maanden wordt verlengd, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het is reeds mogelijk de beslistermijn met negen maanden te verlengen indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zo constateren de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat de IND de verlengingsmogelijkheid van drie maanden kan toepassen bij een individuele zaak? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat de IND de verlengingsmogelijkheid van drie maanden categorisch kan toepassen?

Verlenging van de beslistermijn met drie maanden mag enkel bij wijze van uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen wanneer dit noodzakelijk is voor een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag (artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn). In de memorie van toelichting (p. 6) is vermeld dat denkbaar is dat de reden voor het maken van een uitzondering zich in meerdere zaken voordoet en dat categoriaal wordt vastgesteld dat de beslistermijn in zaken waarin dit aan de orde is met drie maanden wordt verlengd. Dan zal het moeten gaan om een omstandigheid die bepalend is voor de behandeling van een categorie asielaanvragen, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een tolk voor de vertaling van een specifiek dialect of bijvoorbeeld zaken waarbij onderzoek via het Ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvindt of er medisch onderzoek door het Bureau Medische Advisering van de IND of leeftijdsonderzoek nodig is. Dat zal echter nooit kunnen betekenen dat de IND niet aan de hand van het individuele geval moet kunnen motiveren waarom de verlengingsmogelijkheid wordt toegepast. Verlenging van de beslistermijn moet immers telkens aan de hand van het individuele geval op draagkrachtige wijze kunnen worden gemotiveerd.

Hoe wordt voorkomen dat de verlengingsmogelijkheid van de beslistermijn met drie maanden leidt tot een vertraging in het besluitvormingsproces voor asielzoekers? Het is momenteel al mogelijk om de beslistermijn ter verlengen met negen maanden en daarna drie maanden. Met dit wetsvoorstel zou een extra verlenging van drie maanden mogelijk worden. De maximale beslistermijn voor een asielaanvraag is echter 21 maanden. Hoe wordt voorkomen dat deze maximale beslistermijn niet wordt overschreden?

De maximaal toegestane beslistermijn is inderdaad 21 maanden. Het is in individuele gevallen voorstelbaar dat het door verlenging van de beslistermijn met drie maanden langer duurt voordat een vreemdeling een beslissing ontvangt op zijn of haar asielaanvraag. Een verlenging van de beslistermijn zal echter alleen bij wijze van uitzondering in naar

behoren gerechtvaardigde gevallen aan de orde kunnen zijn wanneer dit noodzakelijk is voor een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag – en de maximale beslistermijn van 21 maanden niet wordt overschreden. Toepassing van deze verlengingsmogelijkheid zal in alle gevallen gemotiveerd moeten worden door de IND.

Zoals aangegeven lukt het de IND niet de grote werkvoorraad asielzaken in te lopen en de instroom van nieuwe zaken bij te houden. Dit wetsvoorstel moet helpen de druk op de IND te verlichten. Dat gebeurt door het structureel benutten van de ruimte die het Unierecht biedt ten aanzien van de nationale invulling van beslistermijnen. Ook met dit wetsvoorstel blijft de maximale beslistermijn binnen de door de Procedurerichtlijn voorgeschreven limiet van 21 maanden. De inzet is echter niet om in alle gevallen de volledige wettelijke beslistermijn te benutten, maar zal steeds een zo efficiënt en spoedig mogelijke afhandeling van de asielaanvraag blijven.

Indien de IND na het verlopen van de maximale beslistermijn van 21 maanden 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. Zoals hiervoor aangegeven 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 met is het Unierecht.²¹ 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

In de Procedurerichtlijn staat dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de behandelprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, zo concluderen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie. Hoe verenigt dit wetsvoorstel zich met de Procedurerichtlijn?

Het uitgangspunt blijft dat de IND zo spoedig mogelijk op de aanvraag beslist, zoals de Procedurerichtlijn vereist. De Procedurerichtlijn bepaalt de standaardbeslistermijn op zes maanden en geeft daarnaast gronden voor verlenging van deze termijn. Met dit wetsvoorstel benut Nederland alle mogelijkheden die Procedurerichtlijn daartoe biedt (artikel 31, derde lid). De regering gaat daartoe over om de druk op de IND en ook het COA te verlichten; zij is immers ook verantwoordelijk voor een goede uitvoerbaarheid van de asiel- en nareisregels. Zoals hiervoor aangegeven is de maximaal toegestane beslistermijn 21 maanden. Indien de IND na het verlopen van de maximale beslistermijn van 21 maanden 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. Zoals ook hiervoor aangegeven 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

²¹ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

zonder alternatief dwangmiddel, in strijd met is het Unierecht.²² 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

In hoeverre wordt het advies van de Afdeling tegen de stapeling van termijnen in overweging genomen bij dit voorstel?

De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de in het advies benoemde stapeling van termijnen, toe te lichten hoe die stapeling zich verhoudt tot het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen. De regering heeft daarop gereageerd in het nader rapport. Dat het in de praktijk momenteel vaak voorkomt dat niet tijdig wordt beslist in individuele asiel- en nareiszaken, maakt volgens de regering echter niet dat dit wetsvoorstel op zich zorgt 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); die regels worden overgenomen in de nationale wetgeving. De cumulatieve effecten van verschillende Unierechtelijke termijnen zijn door de Uniewetgever reeds ook in samenhang beschouwd en in overeenstemming geacht met het internationaal en Unierechtelijk kader. Een andere interpretatie zou betekenen dat een lidstaat bij de implementatie van richtlijnen daar een eigen afweging bij zou moeten maken. Dat zou indruisen tegen het doel van richtlijnen, namelijk harmonisatie van lidstatelijk recht. Met andere woorden: als het implementeren van onderhavige verlengingsmogelijkheden niet zou zijn toegestaan, hadden voornoemde richtlijnen die mogelijkheden ook niet geboden.

De regering erkent de bepaling in de Procedurerichtlijn, artikel 31, lid 3, namelijk dat een verlengingsmogelijk alleen bij wijze van uitzondering wordt toegepast en noodzakelijk is, zo lezen de leden van de Volt-fractie. De regering schrijft daarom dat de IND dit moet kunnen motiveren, maar voegt geen concrete normering toe, wanneer er sprake is van deze criteria. Sterker nog, zij merkt op dat de Procedurerichtlijn enige interpretatiemogelijkheid overlaat aan de lidstaten. De regering geeft daarvan wel enkele voorbeelden. Deze leden zouden daarom graag zien dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen in welke gevallen een verlenging met ten hoogste negen maanden te rechtvaardigen is. Kan de regering uitleggen in welke gevallen volgens nationale interpretatie een verlenging van ten hoogste negen maanden geoorloofd is? Aan welke criteria moet er dan voldaan zijn? Welke criteria vallen hier niet onder? Wie toetst er of er aan inderdaad aan deze criteria voldaan wordt?

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn. Daarbij gaat het niet om de verlenging van de beslistermijn in nareiszaken met negen maanden, maar verlenging van de beslistermijn in asielzaken van zes maanden.

²² AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

De leden van de Volt-fractie lijken artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn te bedoelen, dat bepaalt dat de termijn van ten hoogste negen maanden verder kan worden verlengd in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de aanvraag. Dat zijn tevens de criteria voor de toepassing van de verlengingsmogelijkheid. Zoals de leden van de Volt-fractie terecht opmerken, zit daar enige interpretatieruimte in voor de lidstaten.

In het nader rapport is vermeld dat de regering geen uitputtende lijst in de wet zal opnemen van gronden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid – en deze interpretatieruimte dus niet op wettelijk niveau zal invullen. 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. De IND zal de gronden voor toepassing van de verlengingsmogelijkheid in nareiszaken nader specificeren in het beleid. Ook zal de IND de toepassing van de verlengingsmogelijkheid telkens in elke afzonderlijke zaak schriftelijk moeten motiveren. Die maatregelen moeten een goede toepassing en transparantie daarvan waarborgen.

Tegen het niet tijdig beslissen staat beroep bij de bestuursrechter open (artikel 6:12 Awb) 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. Zoals hiervoor aangegeven 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 met is het Unierecht.²³ 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. Op de gevolgen van deze uitspraken voor het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II, nr. 35 749) komt de regering terug aan het begin van 2024.

3. Financiële gevolgen

4. Uitvoering

De regering schrijft dat er geen uitvoeringstoets is gedaan, omdat de IND de uitvoerbaarheid evident acht. De leden van de D66-fractie begrijpen dat het verlengen van de beslistermijnen op zich geen problemen oplevert voor de uitvoerbaarheid, maar vragen de regering te onderbouwen dat extra inzet door bijvoorbeeld de informatievoorziening over de verlenging niet zal leiden tot extra uitvoeringsdruk.

De IND heeft het effect op de uitvoeringsdruk onderzocht en concludeert 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.

²³ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

5. Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie spreken afkeuring uit over het overslaan van de advies- en consultatiefase. De regering beroep zich op spoed, terwijl de aankondiging van deze wijziging reeds tien maanden geleden is gedaan en de impact van het wetsvoorstel groot is. Daarnaast wordt gesteld dat de onderdelen uit de wet al eerder van advies zijn voorzien en deze leden vragen de regering dan ook om deze adviezen met de Kamer te delen en de reactie hierop op te nemen in de nota naar aanleiding van dit verslag.

De adviezen en de reactie daarop zijn reeds gedeeld met de Tweede Kamer. De vindplaatsen daarvan zijn als volgt: Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nrs. 4 en 6 en Kamerstukken II, 2020/21, 35 749, nrs. 3 en 4.

De leden van de Volt-fractie lezen dat omwille van de spoedige inwerking-treding van de maatregelen het wetsvoorstel niet in consultatie gebracht is. De consultaties over een deel van het wetsvoorstel, waar de regering naar verwijst, dekken dan ook niet de volledige lading en met name de meest problematische elementen van dit wetsvoorstel, namelijk de mogelijke lange scheiding van asielgerechtigden van hun gezinsleden als gevolg van de stapeling van termijnen. Uit het advies van de Afdeling bleek dat het wetsvoorstel op die punten mogelijk in strijd is met het Unierecht, het EVRM en het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het is deze leden onduidelijk hoe deze kritiek is opgelost in het huidige wetsvoorstel en zij vragen daarom om een verdere verduidelijking naar hoe deze wetgeving zich verhoudt tot de Gezinsherenigingsrichtlijn, het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het Kind en het EHRM. Met name waar het gaat om de verhouding tot het recht op familie- en gezinsleven en de belangen van het kind.

Om herhaling te voorkomen, verwijst de regering naar de beantwoording van eerdere vragen van de leden van de Volt-fractie over dit onderwerp.

Is de regering bovendien bereid om alsnog adviezen op te vragen van relevante organisaties zoals de Adviesraad Migratie, Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland, Specialistenvereniging migratierechtadvocaten, Commissie Meijers, het College voor de Rechten van de Mens en de Kindombudsman en in de beantwoording een reactie te geven op de adviezen van deze organisaties, zo vragen de leden van de Volt-fractie. Zo niet, kan de regering dan ten minste een reactie geven op de reacties van deze organisaties op de genoemde asieldeal, waar ook naar deze maatregel verwezen wordt?²⁴

De standpunten van genoemde organisaties over de asielmaatregelen die zijn aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 zijn de regering bekend. De regering ziet geen aanleiding deze organisaties alsnog om een reactie daarop te vragen. Duidelijkheidshalve merkt de regering hier op dat in het advies van de Afdeling advisering niet staat dat het wetsvoorstel uitgaat van een langere beslistermijn dan is toegestaan onder het Unierecht. De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de in het advies benoemde stapeling van termijnen, toe te lichten hoe die stapeling zich verhoudt tot

²⁴ Zie College voor de Rechten van de Mens, «De overheid mag gezinshereniging van vluchtelingen niet vertragen», mensenrechten.nl 30 augustus 2022; VAJN & SVMA, «Standpunt asieldeal», vajn.org 3 september 2022; Commissie Meijers, «Reactie van de Commissie Meijers op de Kamerbrief inzake besluitvorming omtrent de opvangcrisis», commissiemeijers.nl 5 september 2022; Kinderombudsman, «Maatregel gezinshereniging nieuwe asieldeal in strijd met Kinderrechtenverdrag», kinderombudsman.nl 7 september 2022; Adviesraad Migratie, Schurende maatregelen. Signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de asielopvangcrisis, Den Haag 2022.

het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De regering heeft daarop gereageerd in het nader rapport. Dat het in de praktijk momenteel vaak voorkomt dat niet tijdig wordt beslist in individuele asiel- en nareiszaken, maakt volgens de regering echter niet dat dit wetsvoorstel op zich zorgt 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 Gezinssherenigingsrichtlijn 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). Een andere interpretatie zou betekenen dat een lidstaat bij de implementatie van richtlijnen die afweging zelf zou moeten maken. Dat zou indruisen tegen het doel van richtlijnen, namelijk harmonisatie van lidstatelijk recht. Met andere woorden: als het verlengen van de beslistermijnen zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel niet zou zijn geoorloofd, dan had de Uniewetgever dit ook niet mogelijk gemaakt.

Dit neemt uiteraard niet weg dat toepassing van de beslistermijnen en verlengingsmogelijkheden in individuele asiel- en nareiszaken in overeenstemming moet zijn met het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel C

De regering beargumenteert in dit lid dat een verlenging van drie maanden, gevolgd door een verlenging van negen maanden in overeenstemming met de Procedurerichtlijn kan worden toegepast, zo stellen de leden van de Volt-fractie. Zij verwijst daarbij naar artikel 31, lid 3 en artikel 31, lid 5. In artikel 31, lid 3 wordt echter gesteld dat een lidstaat de termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden kan verlengen. Hieruit volgt niet dat na een verlenging van drie maanden, nog een verlenging van negen maanden is toegestaan, maar dat de maximale verlenging in totaal negen maanden mag behelzen. Bij wijze van uitzondering kan daarna nog een verlenging van drie maanden plaatsvinden met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling. Kan de regering hierop reflecteren?

Uit de gerectificeerde tekst van artikel 31, derde lid, van de Procedure-richtlijn 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 Procedure-richtlijn waaruit een maximale beslistermijn van 21 maanden volgt. Uit de lezing van de leden van de Volt-fractie volgt een maximale termijn van 18 maanden, maar die lezing wordt niet ondersteund door artikel 31, vijfde lid, of een andere bepaling uit de Procedurerichtlijn.

Daarbij lezen de leden van de Volt-fractie ook in artikel 31, lid 3 dat een verlenging van de termijn alleen mag plaatsvinden, wanneer:

- a) *complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;*
- b) *een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;*
- c) *wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.*

De verlenging van de beslistermijn naar negen maanden omwille van capaciteitsproblemen bij de IND en het COA zijn volgens dit artikel dus geen gegronde redenen voor verlenging. Kan de regering hierop reageren? Hoe kadert zij dit in het wetsvoorstel dat voorligt?

Dat is in beginsel juist, ware het niet dat voornoemd b-grond de gevolgen voor de praktijk bij hoge instroom noemt als verlengingsgrond. Daarin ligt het probleem van capaciteitsgebrek door een hoge instroom van asielaanvragen ook besloten.

De regering hecht eraan in reactie op de vragen van de leden van de Volt-fractie te benadrukken dat zij zich ervan bewust is dat het verlengen van de beslistermijn in asiel- en nareiszaken betekent dat asielzoekers en hun gezinsleden langer in spanning kunnen zitten over de beslissing op hun aanvraag.

Deze regering is tegelijkertijd ook verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid voor de IND van de regelgeving die nareis en hereniging van gezinnen mogelijk maakt. De IND doet er alles aan om de doorlooptijden in het besluitvormingsproces te versnellen, maar heeft een verruiming van de beslistermijnen nodig om de druk daarop te verlichten. Met onderhavig wetsvoorstel beoogt de regering de uitvoerbaarheid van de asiel- en nareisregels voor de IND en het COA te bevorderen en de druk op de vreemdelingenketen aldus structureel te verlichten – op een manier die binnen de grenzen blijft die het Unierecht daaraan stelt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg