NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 7 november 2018
dossiernummer: [redacted]
uw kenmerk:
telefoonnummer: +31 [redacted]
e-mail: [redacted]

Betreft: voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Geachte staatssecretaris,

Op 3 oktober 2018 is de internetconsultatie "voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd" gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[redacted]
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. [redacted]
Fax [redacted]

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	5 november 2018
Betreft:	**voorstel aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel**

Samenvatting advies

De staatssecretaris is voornemens de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te beperken van vijf jaren tot drie jaren, met een mogelijkheid deze termijn na een herbeoordeling met drie jaren te verlengen.

De staatssecretaris beoogt met de wijziging dat het Nederlandse asielbeleid meer in de pas gaat lopen met andere landen in Europa, waar een meerderheid van de lidstaten aan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend vanwege subsidiaire bescherming een kortere geldigheidsduur toekent dan de huidige Nederlandse van vijf jaar.

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de NOvA meent dat het voorstel niets toevoegt aan de mogelijkheden die de staatssecretaris nu al heeft om een verblijfsvergunning in te trekken. Bovendien zal deze maatregel leiden tot hogere kosten, een grotere werklast voor de IND en de asielzoeker belemmeren in zijn integratie.

Uitwerking advies

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft kennisgenomen van het 'Voorstel aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel', dat door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 3 oktober 2018 ter consultatie is gepubliceerd. In dat voorstel geeft de staatssecretaris aan voornemens te zijn de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zoals genoemd in artikel 28 Vw voortaan niet meer voor vijf jaren te gaan verlenen maar voor drie jaren. Indien verlenging wordt gevraagd en deze aanvraag wordt ingewilligd, dan vindt opnieuw een verlening plaats voor de duur van drie jaren. Wel blijft het mogelijk om na vijf jaren een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU- verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen.

De staatssecretaris motiveert deze wijziging door te wijzen op het regeerakkoord, waarin is vermeld dat er naar wordt gestreefd om een aantal 'nationale koppen' op Europese wet- en regelgeving te schrappen en dat één van die 'nationale koppen' is dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor vijf jaren wordt verleend.

Het thans gedane voorstel was al aangekondigd in de brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 5 juli 2018[1] aan De Tweede Kamer, waarin voorstellen werden gedaan over de flexibilisering van de asielketen. De NOvA heeft hierop gereageerd in haar advies van 6 september 2018[2]. In dat advies heeft de adviescommissie vreemdelingenrecht van de NOvA (hierna: de commissie) aangegeven de noodzaak van de maatregel niet te zien. De huidige verblijfsvergunning asiel is vijf jaren geldig en kan gedurende deze vijf jaren op ieder moment worden ingetrokken. Wat de staatssecretaris met het onderhavige voorstel beoogt is in feite een extra toets na drie jaren. Dat leidt tot meer werk voor de IND en daardoor ook tot meer kosten. In de praktijk zal het vrijwel

[1] Brief 5 juli 2018 'Flexibilisering asielketen'
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/brief-tweede-kamer-flexibilisering-asielketen
[2] Brief 6 september 2018
https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/39680

nooit tot een beëindiging na drie jaren leiden, behalve in situaties waarin de staatssecretaris het beleid met betrekking tot een bepaald land verandert. In dat geval zal ook in het huidige systeem opnieuw gekeken worden naar verleende verblijfsvergunningen waarvan de vijf jaren nog niet zijn afgelopen.

De commissie heeft er in het eerdergenoemde advies verder reeds op gewezen dat er op Europees niveau nog bepaald geen overeenstemming is bereikt over de vraag welke termijn voor de tijdelijke verblijfsvergunning in de nieuwe kwalificatieverordening moet worden opgenomen.

De commissie is daarnaast van mening dat een goed werkend systeem niet veranderd moet worden enkel en alleen omdat het afwijkt van de minimumnorm die in de kwalificatierichtlijn is gegeven, zeker wanneer de wijziging alleen maar nadelen lijkt te hebben.

In de toelichting van de staatssecretaris wordt als enkel voordeel genoemd dat Nederland met het invoeren van de maatregel meer in de pas gaat lopen met andere landen in Europa waar een meerderheid van de lidstaten aan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, verleend vanwege subsidiaire bescherming, een kortere geldigheidsduur toekent dan de huidige Nederlandse vijf jaren. Het is opmerkelijk dat de staatssecretaris daar uitsluitend over subsidiaire bescherming spreekt.

Artikel 24 van Richtlijn 2011/95/EU (hierna: de Kwalificatierichtlijn) regelt dat aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel moet worden verstrekt die ten minste drie jaar geldig is en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd.

Uit het rapport van AIDA 'Briefing Asylum on the Clock duration and review of international protection status in Europe' van juni 2016[3] blijkt dat vele landen een asielstatus verlenen met een geldigheidsduur van langer dan drie jaar, te weten: België, Bulgarije, Finland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Letland, Portugal, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Spanje en Verenigd Koninkrijk. Acht landen verlenen zelfs een asielstatus voor de langere duur dan vijf jaar.

Landen verlenen wel vaak een verblijfsstatus voor kortere duur aan asielzoekers met een subsidiaire beschermingsstatus.

In Nederland krijgt een vreemdeling met de vluchtelingenstatus dezelfde verblijfsvergunning als een vreemdeling met de subsidiaire beschermingsstatus. Aan die vergunning ontleent een vreemdeling – ongeacht zijn status – identieke rechten en voordelen. In het voorstel geeft de staatssecretaris aan dat hij het één-statusstelsel niet wil loslaten. De adviescommissie sluit zich aan bij de door de staatssecretaris benoemde nadelen van het loslaten van het één-statusstelsel.

Ook de Europese Raad geeft in het commentaar op het voorstel kwalificatieverordening aan dat er geen geldige reden is om aan subsidiair beschermden een verblijfsstatus voor kortere duur te verlenen[4].

De staatssecretaris motiveert niet wat de voordelen zijn van de verkorting van de geldigheidsduur.

---

[3] https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_-June-2016.pdf, annex 1, p. 10

[4] ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation, p. 15 e.v. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-QR.pdf

De adviescommissie verwacht niet dat de wijziging zal leiden tot een lagere instroom.

Ook zal het aantal intrekkingen na drie jaar niet toenemen, verwacht de commissie. De staatssecretaris heeft nu ook al de mogelijkheid om de verblijfsvergunning in te trekken wegens wijziging van het beleid van subsidiaire bescherming in het betreffende land. Ook volgt een herbeoordeling indien de IND door koppeling van de systemen een melding van de BRP ontvangt dat iemand zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst, of een melding ontvangt dat er sprake is van criminele antecedenten of vanwege een uitreis naar het land van herkomst.

In Duitsland, waar men al een systeem van herbeoordeling kent, hebben slechts 3% van de in 2015 uitgevoerde herbeoordelingen geresulteerd in een intrekking[5].

De staatssecretaris meldt dat de wijziging structureel circa € 2,5 miljoen per jaar extra kost.

De commissie ziet daarnaast nog een aantal nadelen:

- De werkbelasting van de IND neemt toe.
  De IND is nu al bijna permanent overbelast, wat leidt tot onwenselijk lange wachttijden bij de behandeling van asielaanvragen en reguliere aanvragen. De wachttijd voordat asielaanvragen in behandeling worden genomen bedraagt inmiddels 43 weken in plaats van enkele dagen[6]. Dit terwijl de staatssecretaris in de brief aan de Tweede Kamer Flexibilisering asielketen[7] inzet op verkorting van de wachttijden in de asielprocedure. De staatssecretaris heeft aangegeven dat het vanwege de krapte op de arbeidsmarkt nog niet lukt om deze capaciteitsproblemen op te lossen.

  Wanneer de IND er een grote hoeveelheid werk bij krijgt, zonder dat eerst het probleem van de permanente achterstanden is opgelost, dan is voorzienbaar dat de achterstanden en de wachttijden nog veel verder oplopen. Uiteindelijk kan dat ook tot meer kosten leiden, bijvoorbeeld doordat mensen als gevolg van de oplopende wachttijden langer in de centrale opvang dienen te verblijven, maar ook omdat veel mensen een beroep doen op de wet Dwangsom en Beroep bij niet tijdig Beslissen.

  Het extra toetsmoment leidt mogelijk ook tot meer procedures en hogere kosten voor rechtsbijstand. Daarmee komt de doelstelling om de kosten van gefinancierde rechtsbijstand zo laag mogelijk te houden met dit plan onder druk te staan.

- De verkorting van de geldigheidsduur belemmert de integratie.
  Voor de statushouders betekent het een nieuwe periode van onzekerheid. Hoewel te voorzien is dat herbeoordelingen ten aanzien van statushouders uit landen waarop het beleid niet is veranderd zelden tot beëindiging van het verblijfsrecht zullen leiden, zullen de statushouders dat anders ervaren. Voor hen zal het altijd weer erg spannend zijn of zij een nieuwe verblijfsvergunning voor drie jaren gaan krijgen.

---

[5] https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_-June-2016.pdf, annex 1, p. 8

[6] De wachttijd voordat asielaanvragen in behandeling worden genomen loopt razendsnel op. Inmiddels duurt het 43 weken in plaats van enkele dagen voor asielaanvragen inhoudelijk van start gaan.

[7] Ibid 1, p. 4

Nadat de statushouder een verblijfsvergunning heeft gekregen, duurt het over het algemeen nog wel enige tijd voordat zij een woning hebben toegewezen gekregen in een Nederlandse gemeente. Tegen de tijd dat zij daar enigszins hun weg hebben gevonden en zich op de arbeidsmarkt zouden kunnen begeven is al een behoorlijk deel van de eerste periode van drie jaren verstreken. De gedachte dat zij binnen niet al te lange tijd de onzekere procedure van de verlengingsaanvraag moeten doorlopen zal hen zeker niet stimuleren om werk te zoeken of zich op andere wijze te ontplooien.

Anderzijds worden zij hierdoor voor werkgevers ook een stuk minder aantrekkelijk. Werkgevers zullen niet snel gaan investeren in nieuwe werknemers die een verblijfsvergunning hebben die al vrij snel afloopt. Bij statushouders die een eigen onderneming willen beginnen is voorzienbaar dat het voor hen moeilijker zal worden om financiering te vinden.

De commissie gaat er vanuit dat voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor een nieuwe termijn van drie jaren de gebruikelijke beslistermijn van zes maanden zal gelden. De aanvraag kan pas vrij kort voor afloop van de eerste termijn van drie jaren ingediend worden. Gelet op de ervaring van de afgelopen jaren zal in veel gevallen niet op de aanvraag beslist worden voor afloop van de eerste termijn van drie jaren. Uiteraard zullen de statushouders de beslissing in Nederland af mogen wachten, maar in de tussentijd kunnen zij niet solliciteren of andere activiteiten beginnen om inkomsten te verwerven. Ook dat werkt negatief op de integratie. Schoolgaande kinderen ervaren in een periode waarin gewacht moet worden op verlenging van een verblijfsvergunning vaak problemen bij het afleggen van examens en het regelen van studiefinanciering en stages.

Ook ECRE onderschrijft in het rapport "The Way Forward: Towards the Integration of Refugees in Europe"[8] dat het geven van een minder tijdelijke vergunning, die geen onderwerp is van meerdere herbeoordelingen, essentieel is voor de asielzoeker om de stabiliteit en zekerheid te vinden, die nodig is om verder te gaan met hun leven en dit toegang tot sociale en economische rechten bevordert.

Conclusie

De door de staatssecretaris beoogde wijziging leidt tot nadelen ten aanzien van de integratie en financiële en administratieve lasten, terwijl er geen duidelijk voordeel is aan te wijzen. De staatssecretaris noemt als reden slechts het belang van harmonisatie. Echter, die harmonisatie is minimaal. Andere landen maken een onderscheid tussen een asielstatus en subsidiaire bescherming, waarbij een asielstatus vaak voor 5 jaar of langer wordt verleend en de subsidiaire bescherming voor kortere duur. Ook staat nog alles behalve vast dat in de nieuwe kwalificatieverordening een termijn van drie jaren voor de verblijfsvergunning opgenomen zal gaan worden. De commissie is van mening dat de nadelige effecten van het voorstel zwaarder wegen dan het door de staatssecretaris genoemde voordeel.

Overig

In artikel 1 sub b wordt voorgesteld artikel 34, eerste lid te wijzigen. De commissie vindt dit een nuttige wijziging.

[8] https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-The-Way-Forward-Towards-the-Integration-of-Refugees-in-Europe_July-2005.pdf

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

FalkPost
BIN1
07.11.18



Gezien scankamer
JenV
08 NOV. 2018

FMHaaglanden
08 NOV. 2018
Ontvangen