

Vergaderjaar 2023–2024

35 749

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 maart 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 SP-fractie, de ChristenUnie-fractie, de SGP-fractie, de PvdA-fractie, de GroenLinks-fractie en de Volt-fractie voor hun bijdragen.

Voordat ik de vragen beantwoord, licht ik graag de ontwikkelingen toe die zich in de jurisprudentie hebben voltrokken sinds het uitbrengen van het verslag. Verschillende fracties stelden vragen over op dat moment nog lopende juridische procedures over de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: de Tijdelijke wet) en de gevolgen daarvan voor onderhavig wetsvoorstel.

Op 30 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) 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.¹ De uitspraak van de Afdeling maakte definitief duidelijk dat het wetsvoorstel niet in oorspronkelijke vorm kan worden voortgezet en noopt tot aanpassing daarvan.

Eerder oordeelde de Afdeling in twee uitspraken over de vraag of de Tijdelijke wet, zoals die luidt sinds 11 juli 2021, in strijd is met het Unierecht.² De Afdeling beantwoordt die vraag bevestigend waar het gaat om de rechterlijke dwangsom: de uitsluiting daarvan zonder dat de rechter daar een alternatief dwangmiddel voor in de plaats krijgt, is in strijd met artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten – het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

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

² AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1 (over de bestuurlijke dwangsom) en AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1.

Dit beginsel brengt met zich mee dat degene die aan het Unierecht rechten ontleent, deze via de rechter kan afdwingen. Het Unierecht (artikel 31 van de EU-Procedure richtlijn, geïmplementeerd in de artikelen 42 en 43 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000)) kent vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend, het recht toe dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid binnen de daarin gestelde termijn een besluit neemt op hun asielaanvraag. De bestuursrechter moet dit recht doeltreffend kunnen beschermen. Een rapportageplicht aan de Staten-Generaal is geen doeltreffend alternatief voor een rechterlijke dwangsom, omdat die niet ziet op de rechtsbescherming van een individuele vreemdeling. Een beroep bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit zonder de mogelijkheid van een rechterlijke dwangsom of alternatief dwangmiddel is onvoldoende om te voldoen aan artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten, aldus de Afdeling. De Afdeling 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.

In dezelfde uitspraken oordeelde de Afdeling ook dat het uitsluiten van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen, niet in strijd is met het Unierecht. Daarbij gaat het om de dwangsom die de Staatssecretaris automatisch verbeurt krachtens de artikelen 4:17 tot en met 4:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wanneer hij niet binnen de termijn een besluit op de asielaanvraag neemt. In artikel 31 van de EU-Procedure richtlijn is niet bepaald wat de gevolgen zijn als een lidstaat geen besluit op een asielaanvraag neemt binnen de termijn die daarvoor geldt. De EU-Procedure richtlijn verplicht niet tot het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom wanneer de Staatssecretaris buiten die termijn beslist op de asielaanvraag. De bestuurlijke dwangsom mag dus wel worden afgeschaft in asielzaken.

Onderhavig wetsvoorstel voorzigt in opvolging van de Tijdelijke wet in de definitieve afschaffing van het verbeuren van dwangsommen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) bij niet tijdig beslissen in zowel asiel- als reguliere verblijfszaken. De overwegingen van de Afdeling hebben weliswaar betrekking op aanvragen om asiel, maar aangezien een groot deel van de aanvragen om regulier verblijfsrecht (bijvoorbeeld als student of kennismigrant) Unierechtelijk van aard zijn, neemt de regering aan dat het oordeel van de Afdeling ook van toepassing is op reguliere verblijfsaanvragen met een grondslag in het Unierecht. De afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarmee in beide type zaken niet langer een optie. De regering heeft ook geen haalbaar alternatief voor de rechterlijke dwangsom gevonden dat aan de eisen kan voldoen die de Afdeling daarvoor formuleert. Voorts wordt aangenomen dat de bestuurlijke dwangsom ook in reguliere verblijfszaken mag worden afgeschaft.

De rechterlijke dwangsom blijft dus bestaan in het vreemdelingenrecht. Met de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag gaat, wordt de afschaffing van de rechterlijke dwangsom uit het wetsvoorstel geschrapt (het oorspronkelijk voorgestelde artikel 71c), terwijl de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom wordt gehandhaafd. De voorgestelde driemaandelijke rapportageplicht aan de Staten-Generaal wordt eveneens uit het wetsvoorstel geschrapt (het oorspronkelijk voorgestelde artikel 71b en artikel III). De driemaandelijke rapportageplicht aan de Staten-Generaal werd aanvankelijk voorgesteld als alternatief voor de rechterlijke dwangsom, maar uit de hiervoor beschreven uitspraken blijkt dat de Afdeling dit niet doeltreffend acht. Nu de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht blijft bestaan, wordt de invoering van een dergelijke rapportageplicht niet langer voorgesteld.

Hierna zal ik de vragen beantwoorden met inachtneming van de gewijzigde situatie. Daarbij zal ik de volgorde van het verslag aanhouden. Mocht de aanpassing van het wetsvoorstel de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid aanleiding geven tot een nader verslag, zal ik daar zo spoedig mogelijk op reageren.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken) (Hierna: het wetsvoorstel). Zij hechten groot belang aan het effectief besluiten over asielzaken, maar delen de mening van de regering dat het verbeuren van dwangsommen geen passend middel is om het nemen van een tijdige beslissing te waarborgen. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zowel de overheid als de vreemdeling is gebaat bij een snelle en zorgvuldige asielprocedure en bijbehorende besluitvorming. Bovengenoemde leden hechten grote waarde aan een betrouwbare overheid die snel en zorgvuldig beslist. Deze leden zijn daarnaast van mening dat het hebben van het instrument van dwangsommen niet enkel ertoe dient kortere wachttijden te bewerkstelligen zoals de regering lijkt te stellen, maar dat het burgers ook een instrument in handen geeft haar overheid aan te spreken als zaken niet goed gaan. Door het invoeren van deze wet ontnemt de regering dit instrument uit handen van burgers, zonder dat daarvoor wat in de plaats komt. Daarom hebben deze leden nog een aantal vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie merken op dat zowel de rechtbank in Arnhem (ECLI:NL:RBDHA:2022:2641) als de rechtbank in Den Bosch (ECLI:NL:RBDHA:2022:3777) recentelijk uitspraken hebben gedaan over de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Deze wet voldoet volgens de rechters niet aan de Europese regelgeving. Het opschorten van de dwangsommen heeft ertoe geleid dat vreemdelingen geen enkel middel meer in handen hebben de IND te bewegen tot tijdige besluitvorming, aldus de rechter. Daarom legde de rechter alsnog een dwangsom op aan de IND. Kan de regering reageren op deze uitspraak? Hoe ziet de regering de haalbaarheid van voorliggend wetsvoorstel als de rechter al een streep lijkt te trekken door de tijdelijke wet?

Inmiddels is duidelijk geworden dat de afschaffing van de rechterlijke dwangsom in vreemdelingenzaken niet langer een optie is. Zoals hiervoor uiteengezet, heeft de Afdeling op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de rechterlijke dwangsom in asielzaken zonder dat de rechter daar een alternatief dwangmiddel voor krijgt, in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel.

Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is niet in strijd met het Unierecht, zo oordeelde de Afdeling. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen zorgt er niet voor dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke

dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten.

Het uitgangspunt is en blijft dat een betrouwbare overheid binnen de geldende beslistermijnen moet beslissen op aanvragen van burgers. Dit wetsvoorstel doet daar niets aan af. De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat tijdige besluitvorming van onverminderd groot belang is, zowel voor de individuele vreemdeling als voor de maatschappij in het geheel. De inspanningen zijn en blijven er daarom in de eerste plaats op gericht tijdige besluitvorming bij de IND te bevorderen en te waarborgen. De belangrijkste maatregel daartoe is dan ook gelegen in het vergroten van de beslis capaciteit en het verbeteren van de doorlooptijden van procedures.

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).³ 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 instroom piek 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 2023⁴ 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.

Uiteraard is het niet aan de regering om vooruit te lopen op de haalbaarheid van een wetsvoorstel dat nog voorligt bij uw Kamer en bij aanvaarding ook eerst door de Eerste Kamer moet worden behandeld. Gelet op de duidelijkheid die de Afdeling daar inmiddels over heeft verschaft, neemt de regering nu wel aan dat het afschaffen van de

³ 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.

⁴ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3156.

bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken toelaatbaar is onder het Unierecht.

De leden van de PVV-fractie zijn een groot voorstander van het afschaffen van de dwangsomregeling voor asielzoekers. Als het aan deze leden had gelegen, was deze regeling er niet eens geweest. Na verschillende initiatieven van de leden van de PVV-fractie, zoals de motie Emiel van Dijk (Kamerstuk 35 476, nr. 9) en de indiening van een initiatiefwetsvoorstel (Kamerstuk 35 406), heeft de voorgaande regering een wetsvoorstel ingediend om deze geldverslindende regeling te beëindigen. Helaas is de regering daarbij wel door de knieën gegaan door de rechtsbijstand voor asielzoekers te behouden. Met als gevolg dat asielzoekers van de regering de mogelijkheid krijgen samen met asieladvocaten te blijven procederen op kosten van de Nederlandse belastingbetaler. Op die manier worden procedures oneindig opgerekt, vertraagd en gefrustreerd met als uiteindelijk resultaat dat asielzoekers in Nederland kunnen blijven.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of het onderliggende wetsvoorstel een definitief einde maakt aan de dwangsomregeling voor asielzoekers. Deze leden hebben kennisgenomen van de uitspraken van de rechtbank Arnhem van 24 maart j.l. en van de rechtbank Den Bosch van 22 april j.l. waarin is geoordeeld dat op grond van het EU-recht, de Staat wel degelijk dwangsommen moet betalen aan asielzoekers als de IND niet tijdig beslist op een aanvraag van een verblijfsvergunning. Welke gevolgen hebben deze uitspraken voor het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

In oorspronkelijke vorm voorzag dit wetsvoorstel in de definitieve beëindiging van de dwangsom, zowel de rechterlijke als de bestuurlijke variant, wegens het niet tijdig beslissen ten aanzien van alle besluiten – zowel in asielzaken als in andere verblijfsrechtelijke zaken – op grond van de Vw 2000.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de afschaffing van de rechterlijke dwangsom in vreemdelingenzaken niet langer een optie is. Zoals hiervoor uiteengezet, heeft de Afdeling op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de rechterlijke dwangsom in asielzaken, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel.

Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is niet in strijd met het Unierecht, zo oordeelde de Afdeling. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen leidt er niet toe dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten.

Welke initiatieven onderneemt de regering het rekken van asielprocedures en procedure stapelen door asielzoekers aan te pakken?

In het asielbeleid is steeds aandacht voor het voorkomen van het rekken en stapelen van procedures. Zo is in 2016 het sporenbeleid geïntroduceerd, waardoor het mogelijk is om asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst versneld af te handelen. In 2018 en 2019 is de procedure voor opvolgende asielaanvragen verscherpt, zodat sneller kan worden beoordeeld of de aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld. Sinds oktober 2018 volgt de IND een proces om incomplete

herhaalde asielaanvragen zo snel mogelijk af te doen. Per 1 juli 2019 is de procedure voor het indienen van een herhaalde asielaanvraag verder verbeterd en kan een aanvraag zonder het afnemen van een gehoor worden afgedaan, indien het voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag niet noodzakelijk is om een asielzoeker te horen en reeds op grond van de stukken blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft. Deze wijziging stelt de IND in staat om (complete) aanvragen die geen kans van slagen hebben versneld schriftelijk af te doen.

Specifiek ten aanzien van de sturing op de doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures heeft de IND daarnaast sinds september 2018 een speciale «opvolgende aanvraagkamer» ingericht. Hier worden tweede en volgende asielaanvragen beoordeeld op volledigheid. De vreemdeling heeft vervolgens de mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen met de benodigde informatie. Het doel is dat de behandeling van de aanvraag minder vertraging oploopt, waardoor vreemdelingen sneller uitsluitel krijgen over hun aanvraag.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het bovengenoemde wetsvoorstel. Hoewel deze leden achter het doel van het wetsvoorstel staan, hebben zij een vraag over de motivering van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hierover hebben zij diverse vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het goed dat er gezocht is naar een structurele oplossing voor de extreme dwangsomregeling bij procedures in het kader van de Vreemdelingenwet 2000. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

2. Hoofdpijnen

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Kan de regering inzichtelijk maken welke instrumenten zowel de burger, de rechterlijke macht als wetgevende macht in handen houdt en krijgt wanneer voorliggende wet wordt aangenomen? Kan de regering reflecteren, gelet op de problemen die de asielketen de afgelopen jaren heeft ervaren, of zij dit voldoende acht om burgers in staat te stellen hun recht te halen, c.q. voldoende instrumenten biedt om zich te verweren tegen de overheid? Zo ja, waarom? Hoe gaat de regering monitoren of de besluitvorming voldoende voortgang boekt en burgers voldoende hun weg weten te vinden indien zij van mening zijn dat de overheid tekort schiet?

Het wetsvoorstel in aangepaste vorm is volgens de regering in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. Dat zou alleen anders zijn als er verschillende regels zouden gelden voor dezelfde aanspraak en dit voor de ene vreemdeling nadeliger zou uitpakken dan voor de andere vreemdeling. Dat is niet het geval. Strijd met het gelijkheidsbeginsel kan alleen aan de orde zijn bij gelijke gevallen. Niet alle aanvragen die de overheid ontvangt zijn vergelijkbaar. Om een voorbeeld te geven, de voorbereiding van besluitvorming in een procedure over een kapvergunning in een gemeente of voor het aanleggen van een windmolenpark, is van geheel andere orde dan een aanvraag om een asielvergunning van een asielzoeker uit Eritrea die ook een aanvraag doet om gezinsher-

eniging. Van belang is bovendien dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de uitsluiting van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken niet in strijd is het met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel.⁵

De Vw 2000 bevat de regels voor toegang tot en verblijf in Nederland van personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Inherent aan de Vw 2000 is dat daarin de rechtspositie van personen zonder de Nederlandse nationaliteit wordt bepaald. De Vw 2000 kent nu ook al van de Awb afwijkende procedures die zijn toegesneden op de bijzondere aard van de besluitvorming in deze specifieke zaken. Het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom moet dan ook worden gezien binnen de context van de Vw 2000, waar de aard van de besluitvorming al veel eerder door de wetgever is erkend als reden voor een van de Awb afwijkende procedure – zonder dat daarbij sprake was van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het uitschakelen van de bestuurlijke dwangsom bij een specifiek besluitvormingsproces is ook al eerder gebeurd bij de Wet open overheid (en zijn voorganger de Wet openbaarheid van bestuur) alsook in fiscale wetgeving. Uiteraard moet de regering wel goede redenen hebben voor het afschaffen van de dwangsomregeling. Die heeft de regering, als gezegd, in dit geval ook.

De reden daarvoor ligt in het feit dat de bestuurlijke dwangsom niet zorgt voor snellere besluitvorming en ook niet wordt vereist door het Unierecht, maar de overheid wel veel geld kost. De reden ligt dus niet in het feit dat het uitsluitend gaat om personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat zou alleen anders zijn als vreemdelingen die dezelfde aanspraak willen doen gelden verschillend zouden worden behandeld als gevolg van procedurele regels, zoals de bestuurlijke dwangsom. Dat is hier niet aan de orde.

Voorop staat dat ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel de vreemdeling het recht behoudt een aanvraag tot het verkrijgen van verblijf in Nederland in te dienen. De vreemdeling heeft en behoudt het recht op een zorgvuldige behandeling van zijn aanvraag binnen de daarvoor geldende beslistermijn, inclusief het recht om te worden gehoord. Ook behoudt de vreemdeling wiens aanvraag is afgewezen het recht op rechtsbescherming: hij kan bezwaar aantekenen tegen een besluit tot afwijzing van een verblijfsvergunning op reguliere gronden (bijvoorbeeld een aanvraag om na te reizen als gezinslid) of een zienswijze indienen tegen een voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag. Vervolgens kan hij tegen de beslissing op zijn bezwaar tot afwijzing van een verblijfsvergunning op reguliere gronden of het besluit tot afwijzing van zijn asielaanvraag in beroep gaan bij de bestuursrechter. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat voor de vreemdeling de rechtsgang van hoger beroep bij de Afdeling open. De vreemdeling behoudt het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand onder de voorwaarden die daar reeds voor gelden. Ook de mogelijkheid van beroep en hoger beroep bij niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter blijft bestaan.

De bestuursrechter heeft daarnaast ook de bevoegdheden op grond van de Awb en de Vw 2000 om de rechtmatigheid van het besluit op een aanvraag tot verblijf te beoordelen en aan dat oordeel consequenties te verbinden, met name door het besluit te vernietigen en daar een proceskostenveroordeling voor de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan te verbinden.

⁵ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1, r.o. 5.5.

De regering merkt op dat de vreemdeling zich tot de bestuursrechter kan wenden wanneer hij niet tijdig een beslissing op zijn aanvraag ontvangt, en dat de bestuursrechter daar een rechterlijke dwangsom aan kan verbinden. Het wetsvoorstel strekt immers niet meer tot de afschaffing van de rechterlijke dwangsom.

De regering vindt dit voldoende om vreemdelingen in staat te stellen hun recht te halen en op te komen tegen het uitblijven van beslissingen van de overheid.

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts waarom zij kiest voor uitbreiding van de uitzondering op de dwangsomregeling naar alle vreemdelingenzaken, aangezien zij in de memorie van toelichting aangeeft dat de problematiek met de dwangsomverplichting vooral optrad in asielzaken.

Omwille van de leesbaarheid, verwijst de regering de leden van de D66-fractie voor een uitgebreid antwoord op deze vraag graag vooruit naar paragraaf 8.4 van deze nota. Kort samengevat geldt ook in reguliere verblijfszaken dat de aard van de besluitvorming snel kan leiden tot vertraging in de doorlooptijden. Ook in reguliere verblijfszaken is de voorbereiding van de besluitvorming namelijk complex en afhankelijk van externe factoren. Een voorbeeld zijn zaken waarin een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van nareis van gezinsleden van asielstatushouders wordt aangevraagd. Er is vaak een relatie tussen deze zaken en asielzaken. Bovendien kan de behandeling van asielzaken in financieel en organisatorisch opzicht niet worden onderscheiden van de behandeling van reguliere verblijfszaken. De financiële en organisatorische gevolgen van de dwangsomregeling komen namelijk ten laste van de IND als geheel.

Vooraf voor de nareist ermijn van drie maanden kan dit tot problemen leiden. De regering geeft aan artikel 29, tweede tot en met vierde lid, van de Vw 2000 aan te willen passen, maar in een separaat wetstraject op een later moment. Bovengenoemde leden vragen de regering, gelet op het belang van deze wijziging, te heroverwegen dit later via een separaat traject te doen, en in plaats daarvan deze wijziging tegelijkertijd met voorliggend wetsvoorstel te realiseren.

De bedoelde wijziging is opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (36 349, nr. 1). Dit wetsvoorstel is op 25 april 2023 ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij de tijdelijke wet dwangsommen en tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel door de regering werd gesproken over het opnemen van een veiligheidsklep in de wet om ervoor te zorgen dat in individuele gevallen daadwerkelijk een besluit wordt genomen wanneer termijnen worden overschreden. Deze leden hebben de indruk dat deze veiligheidsklep niet is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel en vragen de regering of dit klopt. Zo ja, waarom niet, aangezien dit destijds wel door de regering is toegezegd maar vooral nog moest worden uitgewerkt. Indien de regering niet kiest voor het toevoegen van een veiligheidsklep, op welke andere manier waarborgt de regering dan dat in individuele zaken ook daadwerkelijk een besluit wordt genomen? De regering schreef hierover namelijk eerder al aan de Kamer dat de rapportageverplichting hiervoor een te algemeen instrument is.

Het idee voor een veiligheidsklep in vorenbedoelde zin zou inderdaad worden uitgewerkt. De regering heeft uiteindelijk afgezien van het opnemen van een veiligheidsklep. Het is niet mogelijk gebleken tot een goed alternatief te komen. De complexiteit van het onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden in vreemdelingenzaken is immers groot; de processen alsook de deskundigheid van de IND zijn daarin onmisbaar.

In het aangepaste wetsvoorstel blijft de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht bestaan en wordt alleen de bestuurlijke dwangsom afgeschaft. De kwestie van een veiligheidsklep is nu daarom minder relevant.

De leden van de SP-fractie begrijpen de doelstelling van de regering. Het uitkeren van 1 miljoen euro aan dwangsommen per week is een pijnlijke realiteit. Deze leden onderschrijven dat spaarzaam moet worden omgegaan met overheidsmiddelen en dat het een vreemd gegeven is dat de Staat zichzelf boetes oplegt. Maar volgens deze leden is dit niet het werkelijke probleem waar deze wet om zou moeten gaan. Het gaat hier in werkelijkheid om het politiek onvermogen om de IND niet in staat te stellen haar taken uit te laten voeren. Deze leden zullen vanuit dit perspectief dit wetsvoorstel bekijken.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de oorsprong van het wetsvoorstel ligt bij de toename van het aantal dwangsommen. Deze leden vragen de regering dit toe te lichten. Klopt het dat dwangsommen als stok achter de deur dienen voor bestuursorganen om aan hun verplichtingen te voldoen? Als dat het geval is, is dan hier niet het wezenlijke probleem dat de IND al jaren met achterstanden kampt? Als de regering het hiermee eens is, resteert de vraag hoe het afschaffen van dwangsommen de regering in staat zou moeten stellen sneller te beslissen. Kan de regering dit toelichten?

Zoals de leden van de SP-fractie aangeven zijn dwangsommen oorspronkelijk bedoeld als stok achter de deur voor bestuursorganen om tijdig te beslissen op aanvragen. De dwangsom schiet hier echter zijn doel voorbij. In mijn brief van 13 juli 2023⁶ over de stand van zaken bij de IND heb ik de Tweede Kamer gemeld 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. 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.⁷

Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom zorgt er daardoor in de praktijk niet voor dat een vreemdeling sneller een besluit op de aanvraag om verblijf ontvangt – de dwangsom is bovendien ook niet vereist door het Unierecht –, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst

⁶ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3156.

⁷ 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 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061.

zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten. Zoals hiervoor aangegeven is het afschaffen van de rechterlijke dwangsom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel.

Daarnaast lezen de leden van de SP-fractie dat de regering van mening is dat dwangsommen niet langer een passend middel zouden zijn om tijdige beslissingen te waarborgen. Kan de regering dit toelichten? Want als de regering deze mening is toegedaan, waarom worden dwangsommen dan niet horizontaal afgeschaft? De regering kiest er immers toch voor de dwangsommen alleen in het vreemdelingenrecht af te schaffen?

Ter verduidelijking kan de regering de leden van de SP-fractie aangeven dat zij de bestuurlijke dwangsom niet langer een passend middel vindt om tijdige besluitvorming te waarborgen in vreemdelingrechtelijke zaken vanwege de specifieke aard van deze zaken. Vreemdelingrechtelijke zaken worden beïnvloed door factoren die deels buiten de macht van de Nederlandse overheid liggen en kenmerken zich door een buitengewone complexiteit van de beoordeling van bewijsstukken en verklaringen. Deze zaken hebben daarnaast een bijzonder ingrijpend karakter voor de levens van vreemdelingen. Vreemdelingrechtelijke zaken onderscheiden zich daarom in wezenlijk opzicht van besluitvormingsprocessen op andere terreinen van overheidsbeleid. Een goede en zorgvuldige behandeling van de aanvraag in vreemdelingenzaken is vaak een intensief en tijdrovend proces.

De regering stelt niet dat de dwangsom in algemene zin niet langer passend is om tijdige besluitvorming op andere terreinen van overheidsbeleid te waarborgen. Die afweging is hier, als gezegd, gemaakt juist vanwege de specifieke aard van vreemdelingrechtelijke zaken.

De argumenten die in de memorie van toelichting worden aangedragen, namelijk dat de asielinstroom met fluctuaties te maken heeft, dat onderzoeken in het buitenland langer duren en dat bewijsmiddelen vaak ontbreken, overtuigen de leden van de SP-fractie nog onvoldoende. Deze problemen kunnen toch het hoofd worden geboden door de IND voldoende (reserve)capaciteit te geven? Het wetsvoorstel zorgt ook ervoor dat de termijnen, conform de Procedurerichtlijn, vaker verlengd kunnen gaan worden. Zo wordt op dit moment vaak niet voldaan aan het vereiste dat er een onverwacht grote toestroom is van asielzoekers. Waarom lukt het de IND niet om zaken tijdig te beslissen in tijden waarin geen sprake is van onverwacht grote instroom van asielzoekers?

In mijn brief van 13 juli 2023⁸ over de stand van zaken bij de IND heb ik de Tweede Kamer meegedeeld 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.

De IND is een arbeidscapaciteitsorganisatie, wat betekent dat het aantal jaarlijks af te handelen asielzaken afhankelijk is van de beschikbare hoor- en beslis capaciteit: het aantal voor de behandeling van asielzaken opgeleide beschikbare medewerkers. Bij een hogere instroom van

⁸ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3156.

asielzaken, blijft de productie daardoor nagenoeg gelijk. Fluctuaties in de asielinstroom zijn daarom een belangrijke factor in de uiteindelijke jaarlijkse 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 of herzien. 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 dus toenemen. Wanneer de voorraad zaken toeneemt, zoals nu het geval is, wordt er meer van IND gevraagd. 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 bij de rechter over het niet tijdig beslissen.

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 «knopendoorhak­teams» bij complexe zaken.

Er zijn en worden diverse maatregelen genomen om de tijdigheid van beslissen te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is het project bespoediging afdoening asiel. De IND behandelt projectmatig en efficiënt 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 grote uitdaging.

Kan de regering toelichten aan welke voorwaarden moet worden voldaan teneinde een verlenging van drie maanden toe te passen? Kan de regering daarnaast toelichten waarom, als het vaker mogelijk is de termijnen te verlengen, het nodig zou zijn de dwangsommen bij de IND af te schaffen?

Waarom zorgt die extra verlenging niet voor voldoende ruimte om dwangsommen te voorkomen?

De verlenging van de beslistermijn in asielzaken is één van de maatregelen die de regering op grond van het Unierecht tot haar beschikking heeft om tijdige besluitvorming bij de IND te bevorderen. De voorwaarden zijn Unierechtelijk bepaald en volgen uit artikel 31, derde lid, van de EU-Procedure richtlijn. Uit die bepaling volgt dat bij wijze van uitzondering, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in artikel 42, eerste en vierde lid, van de Vw 2000 bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden kunnen worden verlengd wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

De EU-Procedure richtlijn laat de lidstaat enige ruimte om te beoordelen wanneer deze voorwaarden zijn vervuld. Belangrijk is dat een verlenging op deze grond van een motivering moet worden voorzien. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat er een toestroom van asielzoekers op gang komt uit een oorlogsgebied of naar aanleiding van een intern conflict in een land waar de overheid niet of niet goed functioneert. Het verzamelen van relevante informatie en stukken zal in zo'n geval moeilijk zijn, wat verlenging van de beslistermijn zou kunnen rechtvaardigen. Omdat deze omstandigheid bepalend is voor de behandeling van de gehele categorie asielaanvragen, kan daardoor voor de gehele categorie bepaald worden dat de verlengingsmogelijkheid wordt toegepast. Uiteraard zal de IND moeten motiveren waarom de betreffende asielaanvraag binnen deze categorie valt om verlenging in het individuele geval te kunnen rechtvaardigen. Verlenging van de beslistermijn moet immers telkens aan de hand van het individuele geval op draagkrachtige wijze kunnen worden gemotiveerd.

Verlenging van de beslistermijn – voor zover het Unierecht dat toelaat – is een middel om tijdige besluitvorming in vreemdelingrechtelijke zaken te bevorderen. Het zal het probleem van niet tijdige besluitvorming echter niet, althans niet volledig wegnemen. De mogelijkheden tot verlenging zijn aan voorwaarden verbonden, die ook een afzonderlijke wegging en motivering vergen. De verlengingsmogelijkheden zullen dus niet in alle gevallen uitkomst bieden. In het hiervoor genoemde voorbeeld kan de instroom van vreemdelingen dusdanig hoog zijn dat er te veel zaken zijn om binnen de verlengde beslistermijn af te doen.

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel niets verandert aan de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen besluiten die te lang op zich laten wachten bij de bestuursrechter. Het wetsvoorstel zorgt er echter wel voor dat geen dwangsommen kunnen worden verbeurd. Kan de regering dit toelichten? Wat is de ratio hierachter? Leiden die beroepsprocedures niet juist tot extra kosten voor de Staat, wat de regering juist wil voorkomen, die nergens toe hoeven te leiden omdat er geen stok achter de deur is?

Zoals hiervoor uiteengezet, heeft de Afdeling op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de rechterlijke dwangsom in asielzaken zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. De rechterlijke dwangsom blijft dus bestaan in het vreemdelingenrecht.

Om de redenen die de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (Hierna: de Afdeling) ook noemt, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie het eerder acceptabel gevonden dat de IND tijdelijk uitgezonderd werd van de regel dat een dwangsom betaald moet worden bij niet tijdig

beslissen. Nu ligt de wet voor die beslissingen over verzoeken van vreemdelingen permanent uitzondert van deze regel in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Hier kleven volgens deze leden wel grotere bezwaren aan, waar zowel de Afdeling als verschillende geconsulteerde instanties ook op wijzen. Volgens de bovengenoemde leden moet de IND zodanig toegerust zijn dat beslissingen in het overgrote deel van de gevallen binnen de toegestane termijnen genomen kunnen worden. De aard van de vreemdelingenzaken, zelfs niet alleen van asielzaken, is niet zodanig anders dat dit terrein uitgezonderd zou moeten worden van het middel waar de Awb in voorziet om tijdig beslissen te bevorderen, namelijk de dwangsom. Het uitzonderen van juist deze aanvragen is volgens deze leden dan inderdaad een onderscheid op grond van nationaliteit, dat onvoldoende gerechtvaardigd is.

Op het punt dat de leden van de ChristenUnie hier maken, gaat de regering in paragraaf 8.2 nader in.

3. Belang tijdig beslissen

3.1 Hoe wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat beslissingen binnen de geldende termijnen worden genomen?

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van tijdige beslissingen bij de IND. Vreemdelingen ervaren stress van beslissingen die lang op zich laten wachten en dat wreekt zich met name in asielaanvragen waarin de beslissing een letterlijke kwestie van leven of dood kan zijn. Het is daarom pijnlijk dat de IND al jaren niet in staat wordt gesteld tijdige beslissingen te nemen. De vraag wat er nodig is de IND hiertoe wel in staat te stellen komt onvoldoende aan bod in de memorie van toelichting. Kan de regering hier nog eens bij stilstaan?

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.⁹ 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 «knopendoorhakteams» 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 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

⁹ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3100, brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3156, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023-II, Kamerstukken II, 2023–24 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061.

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. De IND maakte gebruik van schriftelijk horen, maar heeft dit afgeschaft met de aangenomen motie Brekelmans over het afschaffen van het schriftelijk horen. In alle zaken zal nu een fysiek nader gehoord plaatsvinden. Een fysiek gehoor kost meer tijd en heeft daardoor gevolgen voor de duur van het project. Om de 13.000 extra zaken af te doen zal het project hierdoor drie maanden langer nodig hebben.

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. Vooruitlopend daarop wordt gezien hoe de IND de productie op nareis verder kan verhogen om zo de voorraden minder op te laten lopen. 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 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (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 behandelsporen 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 zaken¹⁰, 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 zaken afgewezen. De afwijzingen zijn deels inhoudelijk behandeld, deels buiten behandeling gesteld en deels ingetrokken door de derdelander zelf.

¹⁰ Peildatum 1 september 2023.

Voornoemde maatregelen zijn echter niet genoeg om de asielinstroom bij te houden of de voorraad voldoende in te lopen. 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. 47.400¹¹ asielzaken te kunnen afdoen. 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.

Er wordt gesproken over een meerjarige stabiele financiering van de IND, met het liefst reservecapaciteit teneinde hoge instroom op te kunnen vangen. Ook in het regeerakkoord komt dit naar voren: «De financiering van de partners in de asielketen (met name IND en COA) moet stabiel en daarmee toekomstbestendiger worden. We investeren hiertoe 200 miljoen euro structureel. We versterken de expertise bij de IND inzake de beoordeling van de LHBTI'ers en bekeerlingen waarbij externe expertise wordt betrokken.» Op dit moment zijn er nog geen voorstellen bij de Kamer ingediend. Wanneer kan de Kamer deze verwachten? Betekent de verdiepingsslag die wordt gemaakt bij de beoordeling van LBHTI'ers en bekeerlingen dat dit ten koste gaat van verbreding van de capaciteit van de IND?

De Tweede Kamer is over dit onderwerp geïnformeerd bij brief van 4 november 2022 (Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3003).

De leden van de SP-fractie merken op dat andere maatregelen genoemd in de memorie van toelichting, die ruim een jaar oud zijn, er niet voor hebben weten te zorgen dat de achterstanden in 2021 werden weggevoerd. Zelfs de deadline voor het wegwerken van de achterstanden door de zogenaamde Taskforce is verschillende keren naar achteren geduwd. Met de hoge instroom van vreemdelingen in de tweede helft van 2021 en met het uitbreken van de oorlog in de Oekraïne wordt de IND opnieuw blootgesteld aan een enorme werklast. Kan de regering aangeven hoe zij hierop adequaat gaat reageren? Welke mogelijkheden ziet de regering nog? Wanneer verwacht de regering dat de capaciteit van de IND op orde is?

Om herhaling te voorkomen, wordt verwezen naar eerdere beantwoording aan het begin van deze paragraaf.

Kan de regering aangeven hoeveel fte nu beschikbaar is, hoeveel fte nodig is en wanneer die doelstelling wordt gehaald? Kan de regering tevens schetsen hoe het verloop van personeel bij de IND eruitziet? Is het bijvoorbeeld zo dat medewerkers maar korte tijd bij de IND werken, waardoor telkens op nieuw kennis en kunde vertrekt?

Bij de directie Asiel en Bescherming van de IND is de totale personele bezetting gestegen van 1.200 fte in 2018 tot 2.090 fte per 31 oktober 2023. Dit omvat ook medewerkers die belast zijn met planning en administratieve afhandeling van asielverzoeken, maar ook medewerkers die belast zijn met andere specifieke taken die niet direct zien op het horen- en beslissen van asielverzoeken. Permanente werving staat open voor hoor-

¹¹ Deze zaken bestaan uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, hervestiging en asiel nareis.

en beslismedewerkers asiel. Deze werving dient ter vervanging van uitstromend personeel (geschat op 75 medewerkers) en uitbreiding (100 medewerkers). De binnen de IND beschikbare opleidingscapaciteit voor asielzaken (180 medewerkers) wordt voor het jaar 2024 en verder maximaal benut – voor zover dat realiseerbaar is in verband met de krapte op de arbeidsmarkt. Het opleiden van hoor- en beslispersoneel asiel duurt gemiddeld één jaar. Opleiden en inwerken vergt capaciteit van ervaren medewerkers, deze medewerkers zijn daardoor niet inzetbaar in het primaire proces. Om die reden kan de IND niet meer nieuwe medewerkers voor asiel werven en opleiden.

Naast werving voor de behandeling van asielzaken, versterkt de IND ook de capaciteit voor de behandeling van nareiszaken. In 2022 heeft reeds een uitbreiding plaatsgevonden van 60 fte. De benodigde capaciteit voor nareis voor 2024 wordt momenteel in kaart gebracht.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hierin lezen zij dat de regering beargumenteert dat dwangsommen niet langer een passend middel zijn om tijdige beslissingen te waarborgen. Deze leden erkennen dat het afhandelen van beroepszaken een werklast meebrengen voor de IND, maar stellen daar tegenover dat deze werklast door de regering zelf is veroorzaakt. Zo is in het verleden het personeel van de IND vroegtijdig afgeschaald, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met pieken in de instroom die voor kunnen komen. Nu een groot deel van de achterstanden bij de IND is weggewerkt, vinden de aan het woord zijnde leden tevens dat de noodzaak voor het afschaffen van de dwangsommen is komen te vervallen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt gewerkt aan het verhogen van de beslissnelheid, en welke financiële c.q. instrumentele middelen hiervoor aanvullend nodig zijn. Hoe wordt gewaarborgd dat er ook een prikkel blijft om zorgvuldig, maar ook zo snel mogelijk te beslissen? Dit is immers ook in het belang van de aanvrager, zodat ook schrijnende situaties voorkomen worden. Hoe staat het nu met de werkvoorraad en de afhandeling van nieuwe asielaanvragen binnen de wettelijke termijnen van de IND? Deze leden vragen de regering in te gaan op de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport Onderzoek doorlooptijden IND van Significant Public. Zij vragen de regering daarbij ook aan te geven en cijfermatig te onderbouwen, bijvoorbeeld middels een overzicht van aantal fte per jaar, hoe in de achterliggende jaren, sinds 2017, de beslis capaciteit van de IND is uitgebreid.

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. Hierboven in reactie op gelijklopende vragen van de SP-fractie en in voornoemde brief van 13 juli 2023 aan de Tweede Kamer over de stand van zaken bij de IND worden deze maatregelen nader uiteengezet. In deze brief is de laatste stand van zaken opgenomen ter zake van de doorlooptijden, voorraadontwikkeling en productiecijfers bij de IND. Ook wordt ingegaan op de voortgang op de rapporten met aanbevelingen aan de IND, waaronder het rapport van Significant. Om herhaling te voorkomen, wordt hier verwezen naar deze brief. De IND deelt sinds enige tijd al cijfers over de werkvoorraad en rapportages over doorlooptijden op de website. Het meest recente overzicht (voor de periode januari – augustus 2023) is als bijlage toegevoegd.

Ter beantwoording van de vraag van deze leden over de personele bezetting van de IND en de beoogde uitbreiding daarvan, wordt terugverwezen naar de beantwoording van een gelijklopende vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de regering schrijft dat maximaal wordt ingezet op het wegnemen van obstakels die in de weg staan aan het tijdig beslissen in vreemdelingenzaken, voor zover zij binnen de macht van de overheid liggen. De regering schrijft ook dat verschillende oorzaken aan te wijzen zijn voor de opgelopen doorlooptijden, waaronder de vroegtijdige afschaling van personeel in 2017 in combinatie met de licht verhoogde asielinstroom en een financieringssysteem dat net verder reikte dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening mee is gehouden.

De leden van de Volt-fractie zijn positief over de maatregel een meerjarige stabiele financiering te treffen, zodat beter geanticipeerd kan worden. Deze leden zijn van oordeel dat asiel en migratie onderdeel zijn van het normale leven en dat de schrijvende staat van de Nederlandse opvang voorkomen had kunnen worden. Het Nederlandse asiel- en migratiebeleid van de afgelopen jaren, waarbij onvoldoende is aangesloten bij internationale verplichtingen, heeft bijgedragen aan het oplopen van de doorlooptijden en de daarbij komende kosten. Te weinig aanmeld- en opvanglocaties en een tekort aan personeel en expertise leiden tot situaties zoals wij die nu zien in Ter Apel. Dat had voorkomen kunnen worden.

In het wetsvoorstel missen de leden van de Volt-fractie een deugdelijke onderbouwing van de noodzaak voor het afschaffen van de dwangsom bij het overschrijden van de termijnen. Kan de regering aangeven welke maatregelen zij neemt om de doorlooptijden te verkorten, in welke mate de afzonderlijke maatregelen bijdragen aan het verkorten van de problematiek omtrent de doorlooptijden? Kan de regering daarbij aangeven waarom het afschaffen van de dwangsommen noodzakelijk is in relatie tot het totaal aan maatregelen dat genomen wordt?

Er wordt afgeweken van de reguliere bestuursrechtelijke systematiek, waarbij een effectief rechtsmiddel wordt weggenomen. Dat verdient een stevigere onderbouwing van de noodzakelijkheid. Deze leden vragen de regering ook welke impact zij verwacht op het vertrouwen in de overheid, door het afschaffen van een effectief rechtsmiddel voor aanvragers? Hoe verhoudt deze maatregel zich tot de verantwoordelijkheid die de overheid heeft haar burgers met respect te benaderen en te ondersteunen?

In reactie op de vraag van de leden van de Volt-fractie welke maatregelen er worden genomen om de doorlooptijden te verkorten, verwijst de regering de aan het woord zijnde leden naar het overzicht van maatregelen dat hiervoor is gegeven in reactie op gelijklopende vragen van de leden van de SP-fractie.

De regering is het met de leden van de Volt-fractie eens dat de overheid haar burgers met respect moet behandelen. De Afdeling heeft geoordeeld dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom in strijd is met het Unierecht. Zoals hiervoor aangegeven is het afschaffen van de rechterlijke dwangsom daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. Ook de bestuurlijke dwangsom kost de overheid nog steeds veel geld. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten. Het Unierecht stelt de bestuurlijke dwangsom ook niet verplicht.

De regering merkt daarbij op dat het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor vreemdelingen tegen voor hen negatieve besluiten onverlet laat. De vreemdeling kan bezwaar aantekenen tegen een besluit tot afwijzing van een verblijfsvergunning op reguliere gronden of een zienswijze indienen tegen een voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag. Vervolgens kan hij tegen de beslissing op zijn bezwaar tot afwijzing van een verblijfsvergunning op reguliere gronden of het besluit tot afwijzing van zijn asielaanvraag in beroep gaan bij de bestuursrechter. Daarbij moeten de procedures van de geldende bestuursrechtelijke systematiek worden gevolgd. De bestuursrechter kan het besluit vernietigen en daar een proceskostenveroordeling aan verbinden. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is aan de uitspraak gehouden. Voorts staat in bijna alle gevallen hoger beroep open.

Ook tegen het niet tijdig beslissen blijft beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter mogelijk. De vreemdeling kan zich tot de bestuursrechter wenden, die de bevoegdheid behoudt een dwangsom op te leggen bij het niet tijdig beslissen.

4. Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

De leden van de VVD-fractie staan positief tegenover de permanente opschorting van dwangsommen bij de IND. Zij achten het van groot belang dat de IND tijdig beslist op aanvragen van een asielzoeker, maar geloven niet dat dwangsommen hier het passende instrument voor zijn, zeker in het geval van schommelende aantallen waar niet op geanticipeerd kan worden. Het vergroten van de IND-capaciteit en een effectievere organisatie en besturing zijn dit wel. Kunt u aangeven welke acties de regering onderneemt teneinde de effectiviteit van de IND te vergroten?

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke acties er worden genomen om de efficiëntie van de IND te vergroten, verwijst de regering de aan het woord zijnde leden naar de beschrijving van de maatregelen die hiervoor is gegeven in reactie op gelijklopende vragen van de leden van de SP-fractie.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van uitspraken van de rechtbank Arnhem van 24 maart jl. en van de rechtbank Den Bosch van 22 april jl. Zoals deze leden begrepen is door beide rechtbanken geoordeeld dat de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND onverbindend is. Dit roept vanzelfsprekend vragen op over het wetsvoorstel Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken. Hebben deze leden het goed begrepen dat de Staat in beroep gaat tegen beide uitspraken? Zo ja, kan de regering dat toelichten? Deelt de regering de mening dat, zo lang de zaak nog onder de rechter is, het verstandig is deze aanhangige wet aan te houden in afwachting van een definitief oordeel? Kan dit antwoord worden toegelicht? Daarnaast zijn deze leden erg benieuwd naar de inhoudelijke reactie van de regering. Hoe oordeelt de regering over het verwijderen van de stok achter de deur zoals de twee rechtbanken nu hebben geoordeeld?

Zoals hiervoor uiteengezet, heeft de Afdeling op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de rechterlijke dwangsom in asielzaken, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. De rechterlijke dwangsom blijft dus bestaan in het vreemdelingenrecht.

Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is niet in strijd met het Unierecht, zo oordeelde de Afdeling. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen zorgt er niet voor dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt en is ook niet vereist door het Unierecht, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten.

5. Verlengen beslistermijn in asielzaken met drie maanden

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering de beslistermijn in asielzaken met drie maanden wil verlengen teneinde het aantal termijnoverschrijdingen te verminderen. Deze leden vinden het oprekken van termijnen geen effectief middel om de kern van het probleem, het gebrek aan snelle en zorgvuldige besluitvorming in asielzaken, op te lossen. Deze leden vragen de regering in een overzicht weer te geven wat het verschil zou zijn geweest als deze maatregel de afgelopen twee jaar al was doorgevoerd. Kan de regering laten zien hoeveel minder termijnoverschrijdingen dan hadden plaatsgevonden?

Duidelijkheidshalve merkt de regering op dat de voorgestelde verlenging van de beslistermijn in asielzaken niet in elke asielzaak zal kunnen worden toegepast. De voorgestelde verbetering van de implementatie van de EU-Procedurerichtlijn betekent dat in asielzaken voortaan de beslistermijn van zes maanden *onder bepaalde voorwaarden* ook in aansluiting op die termijn met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd en niet pas na een eerdere verlenging met ten hoogste negen maanden. Het aantal asielzaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding kan daarmee verminderen. De toepassing van de verlengingsmogelijkheid moet worden onderbouwd. Het is daarom essentieel dat de IND voldoende zicht heeft op de inhoud van de in de betreffende zaak gestelde aanspraken.

In reactie op de vraag van de aan het woord zijnde leden om met terugwerkende kracht te bezien in hoeveel minder zaken termijnoverschrijdingen zouden hebben plaatsgevonden, kan de regering aangeven dat dit niet is bijgehouden en ook niet uit de registratiesystemen is te halen. Die informatie is dus helaas niet te geven.

De leden van de PvdA en GroenLinks-fracties wijzen erop dat er meerdere mogelijkheden in de huidige wetgeving bestaan om de beslistermijnen te verlengen. Deze mogelijkheden bestaan met name op grond van de Procedurerichtlijn, de Vreemdelingenwet 2000 en de Awb en bieden de regering de mogelijkheid de beslistermijnen te verlengen en daarbij dwangsommen te vermijden. Waarom acht de regering het nodig zowel de verlengingsmogelijkheden op te rekken als dwangsommen als stok achter de deur af te schaffen? Kan de regering uitweiden waarom de huidige mogelijkheden voor het verlengen van beslistermijnen niet toereikend genoeg zouden zijn? Kan de regering daarnaast een toelichting geven op welke uitzonderingen deze verlengingsmogelijkheid ziet en kan de regering daarbij met name ingaan op het nieuwe artikel 42, vijfde lid «naar behoren gerechtvaardigde gevallen»?

De leden van de ChristenUnie merken het volgende op ten aanzien van het voorstel een verlenging van de beslistermijn met drie maanden mogelijk te maken. De regering stelt dat deze verlenging ook mogelijk is volgens de Procedurerichtlijn. De totale beslistermijn kan op de gronden die nu al gegeven zijn, in totaal 21 maanden bedragen. Voor deze leden is het niet duidelijk waarom beslissingen in vreemdelingenzaken, nu de

beslistermijn al zo verlengd kan worden, dan ook nog uitgezonderd zouden moeten worden van dwangsommen bij niet tijdig beslissen. Deze leden zouden daar graag een toelichting van de regering op ontvangen.

De verlenging van de beslistermijn in asielzaken conform de mogelijkheden die de EU-Procedure richtlijn daarvoor biedt, is één van de maatregelen die de regering voorstelt om tijdige besluitvorming te bevorderen. Gebruikmaking van de mogelijkheden die het Unierecht biedt, zal het probleem van niet tijdige besluitvorming echter niet volledig wegnemen. De mogelijkheden tot verlenging zijn aan voorwaarden verbonden, waarvan de toepassing ook een afzonderlijke weging en motivering vergen. De verlengingsmogelijkheden zullen dus niet in alle gevallen uitkomst bieden. Andere factoren, zoals de instroom bij piekmomenten wegens een instabiele situatie in het buitenland, de hoeveelheid zaken met een complex te beoordelen feitenconstellatie, het wegwerken van ontstane voorraden en de krapte op de arbeidsmarkt, spelen ook een grote rol in de doorlooptijden bij de IND. Ook bij verlenging van de beslistermijn zullen dwangsomprocedures dus aan de orde blijven.

De EU-Procedure richtlijn laat de lidstaat enige ruimte om te beoordelen wanneer sprake is van «naar behoren gerechtvaardigde gevallen», zoals voorzien in de voorgestelde wijziging van artikel 42, vijfde lid, Vw 2000. Belangrijk is dat een verlenging op deze grond van een motivering moet worden voorzien. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat er een toestroom van asielzoekers op gang komt uit een oorlogsgebied of naar aanleiding van een intern conflict in een land waar de overheid niet of niet goed functioneert. Het verzamelen van relevante informatie en stukken zal in zo'n geval moeilijk zijn, wat verlenging van de beslistermijn zou kunnen rechtvaardigen. Omdat deze omstandigheid bepalend is voor de behandeling van de gehele categorie asielaanvragen, kan daardoor voor de gehele categorie bepaald worden dat de verlengingsmogelijkheid wordt toegepast. Uiteraard zal de IND moeten motiveren waarom de betreffende asielaanvraag binnen deze categorie valt om verlenging in het individuele geval te kunnen rechtvaardigen. Verlenging van de beslistermijn moet immers telkens aan de hand van het individuele geval op draagkrachtige wijze kunnen worden gemotiveerd.

De Afdeling heeft geoordeeld dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom in strijd is met het Unierecht. Zoals hiervoor aangegeven is het afschaffen van de rechterlijke dwangsom daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. Ook de bestuurlijke dwangsom kost de overheid nog steeds veel geld. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende redenen in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken in dit wetsvoorstel door te zetten. Het Unierecht stelt de bestuurlijke dwangsom ook niet verplicht.

6. Alternatieve maatregelen om tijdig beslissen te bevorderen

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten welke maatregelen zij hebben genomen, sinds het buiten werking stellen van de dwangsomregeling, om tijdige besluitvorming te bewerkstelligen. Welke alternatieve maatregelen zijn overwogen? Waarom is daar uiteindelijk niet voor gekozen? De regering is van mening dat dwangsommen een obstakel zijn naar snel beslissen, dat het contraproductief werkt en een verlamme uitwerking heeft op de IND. Kan de regering laten zien dat sinds de invoering van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND er inderdaad minder obstakels zijn snel te beslissen en dat er ook daadwerkelijk sneller wordt besloten?

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie welke maatregelen zijn genomen om tijdige besluitvorming te bevorderen, verwijst de regering de aan het woord zijnde leden naar het overzicht van maatregelen dat hiervoor is gegeven in reactie op gelijklopende vragen van de leden van de SP-fractie en de brief daarover aan de Tweede Kamer van 13 juli 2023 over de stand van zaken bij de IND.

Een oorzakelijk effect van de Tijdelijke wet is niet vast te stellen, maar vaststaat dat de Tijdelijke wet personele capaciteit vrijmaakte voor de behandeling van aanvragen om verblijfsvergunningen die anders had moeten worden ingezet voor de behandeling van ingebrekestellingen en rechterlijke procedures tegen het niet tijdig beslissen. Sinds de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022 heeft de Tijdelijke wet op dit punt geen effect meer.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering een inventarisatie heeft gedaan naar de wijze waarop in andere lidstaten van de EU wordt gewaarborgd dat tijdig op aanvragen wordt besloten. Zij vragen de regering hoeveel andere EU-lidstaten een vergelijkbare dwangsomregeling hebben.

Begin 2020 is gekeken naar de wijze waarop in andere lidstaten van de EU wordt gewaarborgd dat tijdig op aanvragen wordt beslist. Uit dit onderzoek is gebleken dat in andere lidstaten niet of nauwelijks consequenties worden verbonden aan het niet tijdig beslissen in vreemdeling-rechtelijke zaken. Voor zover de regering kon achterhalen, kent geen enkele andere lidstaat een dwangsomregeling als de Nederlandse.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat dwangsommen er zijn om tijdige besluitvorming door het bestuursorgaan te bevorderen en dat dit in het geval van vreemdelingenzaken niet werkt. Deelt de regering de mening dat het belangrijkste argument voor de voorliggende wetswijziging niet moet worden gezocht in specifieke omstandigheden zoals de vroegtijdige afschaling van personeel in 2017, waarop ook beter had kunnen worden geanticipeerd, maar meer algemeen in de onverwachte schommelingen in de asielinstroom? Hoe wenselijk vindt de regering het überhaupt dat een overheidsinstantie die zo afhankelijk is van wat in andere landen en regio's gebeurt, beboet moet worden als plotseling de instroom van asielzoekers explodeert? Anders gezegd, erkent de regering dat niet zozeer de bijzondere omstandigheden, als wel het bijzondere karakter van de werkzaamheden van deze overheidsdienst deze wetswijziging rechtvaardigt? De leden van de SGP-fractie menen dat de argumentatie in de memorie van toelichting op dit punt zou kunnen worden aangescherpt.

Net als de leden van de SGP-fractie ziet de regering onverwachte schommelingen in de asielinstroom als een belangrijke oorzaak van de problematiek van niet tijdig beslissen door de IND. Andere factoren, zoals de opeenstapeling van de hoeveelheid zaken met een complexe te beoordelen feitenconstellatie en de krapte op de arbeidsmarkt, spelen daar echter ook een grote rol in. De regering ziet in het bijzondere karakter van de werkzaamheden van de IND ook een van de oorzaken die tot gevolg hebben dat de doorlooptijden van de IND onder druk komen te staan. Ook bij een verhoogde asielinstroom moet het uitgangspunt zijn dat er zoveel mogelijk binnen de beslistermijnen wordt besloten.

6.1 Periodieke rapportage: de toegang tot zicht op een beslissing

De leden van de D66-fractie lezen dat «aan de besproken maatregelen het vertrouwen [wordt] ontleend dat de doorlooptijden van de IND in 2021 weer op orde zijn». Inmiddels zitten wij halverwege 2022 en hebben wij sinds enige tijd weer te maken met een grotere asielinstroom, wat de druk op de asielketen vergroot. Deze leden vragen de regering een overzicht te geven van de doorlooptijden in 2021 en wat de gemiddelde wachttijden waren voor asielzoekers in dat jaar. Daarnaast vragen zij wat op dit moment de doorlooptijden en wachttijden zijn. Voorts vragen deze leden dat als de regering zoveel verwacht van de rapportageverplichting, waarom deze dan niet nu al periodiek wordt opgesteld en met de Tweede Kamer wordt gedeeld? Per wanneer kan de Tweede Kamer de eerste rapportage verwachten?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de regering voorstelt ieder kwartaal te rapporteren over de situatie bij de IND. Door monitoring verwacht de regering beter bij te kunnen sturen. Hoewel deze gedachte begrijpelijk is willen deze leden vragen of dit niet juist tot nog meer werklast leidt in plaats van verlichting van de werklast? Werkt dit niet contraproductief? Kan de regering hierop reageren? Waarom weegt dit nadeel op tegen het voordeel van deze monitoring?

Om herhaling te voorkomen, verwijst de regering de leden van de D66-fractie naar de beantwoording van de gelijklopende vraag van de SGP-fractie over de doorlooptijden en de stand van zaken van de afhandeling van asielaanvragen. De IND deelt sinds enige tijd al cijfers over de werkvoorraad en rapportages over doorlooptijden op de website. Het meest recente overzicht (voor de periode januari–augustus 2023) is als bijlage toegevoegd.

De driemaandelijke rapportageplicht aan de Staten-Generaal is niet langer onderdeel van dit wetsvoorstel. De rapportageplicht aan de Staten-Generaal werd aanvankelijk voorgesteld als alternatief voor de rechterlijke dwangsom. Nu de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht blijft bestaan, wordt de invoering van een dergelijke rapportageplicht niet langer voorgesteld.

Voor de leden van de PvdA en GroenLinks-fracties staat het beoogde doel, tijdige besluitvorming die voor alle partijen van belang is, voorop. Zij zijn van mening dat het afschaffen van dwangsommen niet bijdraagt aan dat doel. Daarnaast vinden deze leden dat het door de regering beoogde alternatief, periodieke rapportage, volstrekt onvoldoende is om tijdige besluitvorming te kunnen afdwingen, aangezien een individuele vreemdeling hier geen rechten aan kan ontleen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de stok achter de deur, namelijk dwangsommen, te willen afschaffen, zonder daarbij met een reëel alternatief te komen?

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat periodieke rapportage van nut zou kunnen zijn om tijdig in te kunnen grijpen bij oplopende beslistermijnen en werkvoorraden. Deze leden zijn er echter niet van overtuigd dat dit instrument een alternatief kan zijn voor het middel van de dwangsom, als stok achter de deur. Zij zouden de regering willen vragen waarom zij meent dat dit wel zo is, te meer daar zij zelf aangeeft dat het genereren van dergelijke rapporten nu al tot de normale werkzaamheden behoort, welk effect hebben deze rapporten dan nu? Deze leden denken eerder dat deze rapporten op zichzelf toch voor extra werk zorgen. Kan de regering onderbouwen waarom dat niet zo zou zijn?

Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. Ook de rapportageplicht aan de Staten-Generaal maakt daar niet langer deel van uit. De rapportageplicht aan de Staten-Generaal werd aanvankelijk voorgesteld als alternatief voor de rechterlijke dwangsom. Nu de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht blijft bestaan, wordt de invoering van een dergelijke rapportageplicht niet langer voorgesteld.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting het vertrouwen uitsprak dat de doorlooptijden van de IND in 2021 weer op orde zouden zijn. In hoeverre is deze verwachting ook uitgekomen? Kan de regering een actueel overzicht geven van de doorlooptijden op dit moment? Wat betekent op orde zijn in dit verband? Welke doorlooptijd wordt als wenselijk beschouwd?

Voor de beantwoording van deze vragen over de doorlooptijden van de IND, verwijst de regering de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op hun eerdere vraag over dit onderwerp.

De leden van de Volt-fractie zetten vraagtekens bij de effectiviteit van de periodieke rapportage. Deze leden zijn van mening dat een periodieke rapportage bij kan dragen aan het verbeteren van procedures en relevant beleid. Zo wordt het parlement in staat gesteld om tijdig bij te sturen. Hoe is de regering voornemens in beleid vast te leggen wat met de periodieke rapportages wordt gedaan? Welke instrumenten gaat de regering inzetten om bij te sturen op het moment dat blijkt uit de rapportages dat de tijdigheid niet naar behoren is?

De driemaandelijke rapportageplicht aan de Staten-Generaal is niet langer onderdeel van dit wetsvoorstel. De rapportageplicht aan de Staten-Generaal werd aanvankelijk voorgesteld als alternatief voor de rechterlijke dwangsom. Nu de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht blijft bestaan, wordt de invoering van een dergelijke rapportageplicht niet langer voorgesteld.

6.2 Beroep tegen niet tijdig beslissen

De leden van de PvdA en GroenLinks-fracties hebben kennisgenomen van de inzet van de regering, in lijn met het advies van de Afdeling, het in asielzaken weer mogelijk te laten worden dat er beroep kan worden ingesteld tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter. Echter wijzen zij erop dat dit beroep volledig tandeloos is geworden indien wordt overgegaan tot het afschaffen van dwangsommen. Bovendien vinden de aan het woord zijnde leden dat de regering onvoldoende oog heeft voor de mogelijke bijeffecten van dit wetsvoorstel. Zo wijst de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) erop dat het aantal schadeclaims bij uitblijvende beslissingen juist kan stijgen door verzoeken tot schadevergoeding via de burgerlijke rechter. Het antwoord van de regering, dat aangeeft dat hier «hopelijk» geen sprake van zal zijn, is onvoldoende en naïef. Kan de regering een meer onderbouwde toelichting geven over de mogelijke bijeffecten van het wetsvoorstel?

Dit wetsvoorstel schaft de rechterlijke dwangsom niet meer af. De regering gaat ervan uit dat het zorgpunt van de aan de woord zijnde leden over schadeclaims bij de burgerlijke rechter hiermee is geadresseerd.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel een periodieke rapportage en de mogelijkheid van beroep tegen niet tijdig beslissen behelst. In het nader verslag over de Tijdelijke wet schreef de regering dat ook werd gedacht aan een wettelijk instrument dat waarborgt dat als uit

de periodieke rapportages blijkt dat in bepaalde categorieën zaken, een substantieel deel van de te nemen beslissingen langere tijd uitblijft, de beslissingen in de individuele zaken alsnog daadwerkelijk worden genomen. Dat zou kunnen worden beschouwd als een soort veiligheidsklep die in bepaalde strikt omschreven gevallen opengaat en waarborgt dat beslissingen niet onevenredig uit de termijn lopen. Om welke reden is hiervoor niet gekozen in het uiteindelijke wetsvoorstel? Welke alternatieven zijn hiervoor overwogen met welke voor- en nadelen? Om welke reden acht de regering de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel een voldoende prikkel om te komen tot snelle afhandeling van de asielprocedures?

Het idee voor een veiligheidsklep in vorenbedoelde zin zou inderdaad worden uitgewerkt. De regering heeft uiteindelijk afgezien van het opnemen van een veiligheidsklep. Het is niet mogelijk gebleken tot een goed alternatief te komen. De complexiteit van het onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden in vreemdelingenzaken is immers groot; de processen alsook de deskundigheid van de IND zijn daarin onmisbaar.

In het aangepaste wetsvoorstel blijft de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht bestaan en wordt alleen de bestuurlijke dwangsom afgeschaft. De kwestie van een veiligheidsklep is nu daarom minder relevant.

7. Consultatie

De leden van de D66-fractie constateren dat met deze wet de bestuursrechter uiteindelijk ook geen dwangsom meer kan opleggen. Deze leden vragen wat er dan gebeurt als de IND zich niet houdt aan de uitspraak van de rechter, zeker gelet op het punt dat bovengenoemde leden eerder maakte over het ontbreken van een veiligheidsklep. Welke dwangmiddelen zijn er dan nog wel? Deze leden maken zich zorgen over het ontbreken van deze stok achter de deur. Onder andere de NVvR schrijft in rectie op het wetsvoorstel dat «vooral nu de rechter geen middel meer heeft om naleving van zijn uitspraken af te dwingen, kan aan de effectiviteit van het rechtsmiddel beroep worden getwijfeld». De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij specifiek op dit punt van zorg wil ingaan en toelichten waarom hier volgens haar geen sprake van is.

Dit wetsvoorstel schaft de rechterlijke dwangsom niet meer af. De regering gaat ervan uit dat het zorgpunt van de aan de woord zijnde leden over de effectiviteit van het rechtsmiddel beroep hiermee is geadresseerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen zich in de bezwaren die in de consultatieronde door de diverse instanties zijn ingebracht en die hieronder zijn opgesomd. Zij achten de reactie daarop van de regering niet overtuigend.

8.1 Inzet op tijdige besluitvorming; dwangsommen niet contraproductief

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen de redenering dat de dwangsommen contraproductief zijn, niet volgen. Zij zien niet in dat de dwangsommen verlamvend zouden werken. Het bedrag aan dwangsommen is zo opgelopen als gevolg van eerdere beslissingen waardoor de IND niet meer toegerust was voor haar taak. Schommelingen met pieken en dalen in het aantal verzoeken zijn inherent aan het werk van de IND. Deze leden zijn van mening dat als de organisatie op orde is gebracht en is toegerust op haar taak de dwangsommen ook op dit gebied een

nuttige en effectieve stok achter de deur kunnen zijn om de behandelingsduur niet te zeer te laten oplopen.

8.2 Afschaffen dwangsommen leidt tot discriminatie; strijd met de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten van de EU

De leden van de SP-fractie constateren dat diverse organisaties, waaronder de Afdeling, in hun reacties en consultaties constateerden dat dit wetsvoorstel leidt tot discriminatie en/of in strijd zou zijn met de Grondwet of het Handvest van de Grondrechten van de EU. Deze kritiek komt voort uit het uitzonderen van het vreemdelingenrecht op de dwangsommen in het algemeen bestuursrecht. In een uitspraak van de rechtbank in Den Bosch wordt deze kritiek ook benoemd. Kan de regering hierop reageren? Waarom zouden dwangsommen geen passend middel meer zijn in het vreemdelingenrecht? Waarom is dit onderscheid geoorloofd? Is de regering helemaal niet gevoelig voor de constatering dat hier een apart systeem op basis van nationaliteit wordt gecreëerd, ook al is dat wellicht niet de intentie?

De leden van de PvdA en GroenLinks-fracties hebben kennisgenomen van de standpunten van experts van onder meer de Vereniging van Asieladvocaten en Juristen Nederland (VAJN) en VluchtelingenWerk Nederland (VWN), die erop wijzen dat het afschaffen van dwangsommen alleen vreemdelingen betreft en derhalve strijdig is met artikel 1 van de Grondwet. De argumentatie van de regering dat hier geen sprake van zou zijn omdat de grondslag van het wetsvoorstel is gelegen in de disproportionele toename van te vergoeden dwangsommen in met name asielzaken, is volgens deze leden onjuist. De oorzaak hiervan ligt namelijk niet bij de dwangsommen, maar onder meer bij het beleid personeel van de IND vroegtijdig af te schalen. Kan de regering andere argumenten aandragen waarom het wetsvoorstel niet strijdig is met artikel 1 van de Grondwet?

De leden van de Volt-fractie merken op dat uit de consultatie duidelijk wordt, dat de afschaffing van de dwangsommen waarschijnlijk in strijd is met de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten. Deze leden delen dat standpunt, in zoverre dat het wetsvoorstel mogelijk leidt tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen personen die een aanvraag doen op verschillende rechtsgronden. De noodzakelijkheid en proportionaliteit is onvoldoende onderbouwd. Kan de regering toelichten waarom zij dit onderscheid niet in strijd met artikel 1 van de Grondwet en artikel 20 van het Handvest van de Grondrechten acht? Hoe verhoudt dit voorstel zich volgens de regering tot de termijnen in het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS)? Deze leden willen benadrukken dat de gevolgen van een slechte asielprocedure en lange doorlooptijden direct impact hebben op de rechten en effectieve situatie van mensen.

Het wetsvoorstel in aangepaste vorm is volgens de regering in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. Dat zou alleen anders zijn als er verschillende regels zouden gelden voor dezelfde aanspraak en dit voor de ene vreemdeling nadeliger zou uitpakken dan voor de andere vreemdeling. Dat is niet het geval. Strijd met het gelijkheidsbeginsel kan alleen aan de orde zijn bij gelijke gevallen. Niet alle aanvragen die de overheid ontvangt zijn vergelijkbaar. Om een voorbeeld te geven, de voorbereiding van besluitvorming in een procedure over een kapvergunning in een gemeente of voor het aanleggen van een windmolenpark, is van geheel andere orde dan een aanvraag om een asielvergunning van een asielzoeker uit Eritrea die ook een aanvraag doet om gezinshereniging. Van belang is bovendien dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de

uitsluiting van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken niet in strijd is het met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel.¹²

De Vw 2000 bevat de regels voor toegang tot en verblijf in Nederland van personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Inherent aan de Vw 2000 is dat daarin de rechtspositie van personen zonder de Nederlandse nationaliteit wordt bepaald. De Vw 2000 kent nu ook al van de Awb afwijkende procedures die zijn toegesneden op de bijzondere aard van de besluitvorming in deze specifieke zaken. Het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom moet dan ook worden gezien binnen de context van de Vw 2000, waar de aard van de besluitvorming al veel eerder door de wetgever is erkend als reden voor een van de Awb afwijkende procedure – zonder dat daarbij sprake was van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het uitschakelen van de bestuurlijke dwangsom bij een specifiek besluitvormingsproces is ook al eerder gebeurd bij de Wet open overheid (en zijn voorganger de Wet openbaarheid van bestuur) alsook in fiscale wetgeving. Uiteraard moet de regering wel goede redenen hebben voor het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom. Die heeft de regering, als gezegd, in dit geval ook.

De reden daarvoor ligt in het feit dat de bestuurlijke dwangsom niet zorgt voor snellere besluitvorming en ook niet wordt vereist door het Unierecht, maar de overheid wel veel geld kost. De reden ligt dus niet in het feit dat het uitsluitend gaat om personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat zou alleen anders zijn als vreemdelingen die dezelfde aanspraak willen doen gelden verschillend zouden worden behandeld als gevolg van procedurele regels, zoals de dwangsomregeling. Dat is hier niet aan de orde.

De regering merkt op dat de vreemdeling zich tot de bestuursrechter kan wenden wanneer hij niet tijdig een beslissing op zijn aanvraag ontvangt, en dat de bestuursrechter daar een rechterlijke dwangsom aan kan verbinden.

8.3 Afschaffen dwangsommen doet afbreuk aan de rechtsbescherming; geen pressiemiddel meer voor een individuele vreemdeling om het uitblijven van een beslissing aan te vechten. Periodieke rapportage geen alternatief

De leden van de SP-fractie willen graag stilstaan bij de betekenis van dit wetsvoorstel voor de rechtsbescherming van rechtszoekenden. Dwangsommen zijn bedoeld om naleving door bestuursorganen van rechtelijke uitspraken te waarborgen. Het is een stok achter de deur. Dit roept dan ook de vraag op of het afschaffen van dwangsommen een vrijbrief zijn aan bestuursorganen van rechtelijke uitspraken. Kan de regering hierop reageren? Kan de regering tevens ingaan op het perspectief van de NVvR dat dit wetsvoorstel in feite de rechtsbescherming van rechtszoekenden en de rechtsstatelijke verhouding tussen de uitvoerende macht en de rechtspraak aantast?

Dit wetsvoorstel schaft de rechterlijke dwangsom niet meer af. De regering gaat ervan uit dat het zorgpunt van de aan de woord zijnde leden over de aantasting van rechtsstatelijke verhoudingen hiermee is geadresseerd.

¹² AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1, r.o. 5.5.

8.4 Niet voldoende gemotiveerd dat afschaffing van de regels voor dwangsommen ook in niet-asielzaken nodig is

De leden van de CDA-Fractie constateren met de Afdeling, dat de Tijdelijke wet alleen geldt voor aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het nu aanhangige wetsvoorstel geldt voor alle aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Deze verruiming wordt in de memorie van toelichting alleen toegelicht met de stelling dat «ervan uit wordt gegaan dat de hiervoor beschreven nadelige consequenties van het kunnen verbeuren van dwangsommen optreden bij alle procedures op grond van de Vreemdelingenwet. Daarom is dit voorstel niet beperkt tot asielzaken».

Met de Afdeling zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat uitzonderingen op een hoofdregel zo beperkt mogelijk dienen te zijn. De motivering voor uitbreiding van de uitzondering op de dwangsomregeling naar alle vreemdelingenzaken is, gelet hierop, ook na kennisneming van het nader rapport, ontoereikend. Immers motiveert de regering in dat nader rapport de uitbreiding door middel van een verwijzing als volgt: «dergelijke overschrijdingen kunnen bijvoorbeeld hun oorsprong vinden in onvoorziene pieken in de instroom ten gevolge van crisissituaties elders in de wereld of fluctuaties in de aard van die instroom. Andere voorbeelden zijn de duur van het onderzoek in het buitenland of het gegeven dat in vreemdelingenrechtelijke procedures, anders dan in andere bestuursrechtelijke zaken, bewijsmiddelen vaak ontbreken of hieraan niet de waarde kan worden toegekend die wij in het Nederlands rechtsverkeer gewend zijn. Het bijzonder ingrijpende karakter van de te nemen beslissingen weegt uiteraard zwaar mee. Een beslissing over bijvoorbeeld de vraag of een vreemdeling vanwege de situatie in zijn land van herkomst voor bescherming in aanmerking komt, moet steeds met de grootst mogelijke zorg worden genomen; een herkansing is in beginsel niet mogelijk. De beoordeling van veel aanvragen is, gelet op de aard ervan, vaak een zeer intensief en tijdrovend proces. Daarbij kan worden gedacht aan de afdoening van asielaanvragen van LHBTI, van bekeerlingen, of van vreemdelingen jegens wie de verdenking is gerezen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan misdrijven als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag».

De CDA-fractie merkt op dat deze motivatie enkel steekhoudend is voor vluchtelingen die een veilig heenkomen zoeken in Nederland, maar dat ook onder de Vreemdelingenwet vallen de aanvragen voor Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) c.q. visum gedaan door bijvoorbeeld buitenlandse studenten en werknemers die vanuit een voor Nederland visumplichtig land voornemens zijn in Nederland te komen werken en/of studeren voor een langere periode dan 90 dagen en waarbij de aanvraag qua bewijsvoering en ingrijpendheid van de beslissing niet noemenswaardig anders hoeft te zijn dan bij andere aanvragen die vallen onder de werking van de Awb. Kan de regering motiveren waarom zij ervoor kiest de uitzondering van de dwangsomregeling uit te breiden tot alle gevallen die onder de Vreemdelingenwet 2000 vallen en niet alleen asielzoekers?

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel verder gaat dan zijn voorganger in de vorm van de tijdelijke wet. Waar de tijdelijke wet dwangsommen slechts afschafte voor asielzaken, voorziet deze wet in het afschaffen van dwangsommen in alle procedures op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Kan de regering deze keuze toelichten?

De leden van de PvdA en GroenLinks-fracties hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering de afschaffing van de dwangsommen van toepassing te laten zijn op alle zaken die onder de Vreemdelingenwet 2000

vallen. Zij wijzen erop dat VWN, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) geen noodzaak zien voor deze zeer brede reikwijdte. Deze leden zijn daarnaast van mening dat het antwoord van de regering op dit punt van kritiek volledig ontoereikend is. Kan de regering uitleggen waarom zij tracht dwangsommen bij alle zaken onder de Vreemdelingenwet 2000 af te schaffen?

De voorbeelden die zijn genoemd in de memorie van toelichting en het nader rapport waaraan de aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie, de leden van de SP-fractie en de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties refereren, hebben inderdaad voornamelijk betrekking op asielzaken. Met asielzaken vergelijkbare problemen zijn echter aan de orde in zaken waarin verblijfsaanspraken op reguliere gronden worden gedaan, zoals gezinshereniging in nareiszaken, maar bijvoorbeeld ook bij verblijf op humanitaire gronden. In andere reguliere verblijfszaken geldt evenzeer dat de aard van de besluitvorming snel kan leiden tot vertraging in de doorlooptijden. Ook in reguliere verblijfszaken is de voorbereiding van de besluitvorming namelijk complex en afhankelijk van externe factoren. Het aanleveren van documenten in het kader van een aanvraag voor een visum of een machtiging tot voorlopig verblijf of de vrijstelling daarvan, of een verblijfsvergunning als student, zelfstandige, seizoenswerker, werknemer, langdurig ingezetene of verblijf als ouder bij een Nederlands kind vergt vaak tijd en extra proceshandelingen bij niet tijdige aanlevering van de benodigde stukken. De beoordeling vergt een individuele afweging waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, juist vanwege het grote belang voor de levens van mensen. Van zogeheten «gebonden» beschikkingen waarbij het besluitvormingsproces procedureel eenvoudiger is, is bij de IND geen sprake. Ook bij de behandeling van reguliere verblijfsaanvragen, met name de nareis- en visumaanvragen, worden de beslistermijnen niet gehaald en bestuurlijke dwangsommen verbeurd.

Bovendien kan de behandeling van asielzaken in financieel en organisatorisch opzicht niet worden onderscheiden van reguliere verblijfszaken. De financiële en organisatorische gevolgen van de dwangsom komen namelijk ten laste van de IND als geheel, ook al worden die voornamelijk veroorzaakt door asielzaken.

Zoals hiervoor uiteengezet, heeft de Afdeling op 30 november 2022 geoordeeld dat het uitsluiten van de rechterlijke dwangsom in asielzaken zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is daarom niet langer aan de orde in dit wetsvoorstel. De rechterlijke dwangsom blijft dus bestaan in het vreemdelingenrecht.

Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is niet in strijd met het Unierecht, zo oordeelde de Afdeling. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen leidt er niet toe dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingrechtelijke zaken – zowel voor asiel als voor regulier verblijf – in dit wetsvoorstel door te zetten.

9. Overig

De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling constateert dat het wetsvoorstel «vrijwel alleen personen betreft die niet de Nederlandse nationaliteit hebben» waarmee «het voorstel daarmee leidt, ook al is dat niet beoogd, tot een indirect onderscheid op grond van nationaliteit, dat objectief gerechtvaardigd moet worden». De regering weerlegt dit door te stellen dat «de gemaakte uitzondering zijn grondslag vindt in de aard van de besluitvorming en niet in het feit dat het om vreemdelingen gaat». Deze leden stellen vast dat juist de aard van de besluitvorming gericht is op vreemdelingen, de oorsprong van de wetgeving heet zelfs de vreemdelingenwet, en zij hebben daarom enigszins moeite met deze weerlegging van de regering. Kan de regering nogmaals expliciet toelichten waarom zij van mening is dat een uitzondering op het algemeen geldende bestuursrechtelijk kader van de Awb gerechtvaardigd is, zeker nu het niet meer gaat om een tijdelijke maar een permanente uitzondering?

Deze vraag van de leden van de D66-fractie is beantwoord in paragraaf 8.2. Ten behoeve van een volledige beantwoording, herhaalt de regering hier dat de Vw 2000 de regels behelst voor toegang tot en verblijf in Nederland van personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Inherent aan de Vw 2000 is dat daarin de rechtspositie van personen zonder de Nederlandse nationaliteit wordt bepaald. De Vw 2000 kent nu ook al van de Awb afwijkende procedures die zijn toegesneden op de bijzondere aard van de besluitvorming in deze specifieke zaken. Het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom moet dan ook worden bezien binnen de context van de Vw 2000, waar de aard van de besluitvorming al veel eerder door de wetgever is erkend als reden voor een op onderdelen van de Awb afwijkende procedure – zonder dat daarbij sprake was van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het uitschakelen van de bestuurlijke dwangsom bij een specifiek besluitvormingsproces is ook al eerder gebeurd bij de Wet open overheid (en zijn voorganger de Wet openbaarheid van bestuur) alsook in fiscale wetgeving. Uiteraard moet de regering wel goede redenen hebben voor het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom. Die heeft de regering, als gezegd, in dit geval ook.

De reden daarvoor ligt in het feit dat de bestuurlijke dwangsom niet zorgt voor snellere besluitvorming en ook niet wordt vereist door het Unierecht, maar de overheid wel veel geld kost. De reden ligt dus niet in het feit dat het uitsluitend gaat om personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat zou alleen anders zijn als vreemdelingen die dezelfde aanspraak willen doen gelden verschillend zouden worden behandeld als gevolg van procedurele regels, zoals de dwangsomregeling. Dat is hier niet aan de orde. Van belang is bovendien dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de uitsluiting van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken niet in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel.¹³

De regering merkt op dat de vreemdeling zich tot de bestuursrechter kan wenden wanneer hij niet tijdig een beslissing op zijn aanvraag ontvangt, en dat de bestuursrechter daar een rechterlijke dwangsom aan kan verbinden. Dit wetsvoorstel schaft de rechterlijke dwangsom niet meer af.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om de wet zo in te richten dat deze alleen in werking treedt bij piekmomenten in de asielinstream, zoals de IND eerder heeft voorgesteld.

¹³ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1, r.o. 5.5.

Is de regering bereid een evaluatiebepaling in de wet op te nemen, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de duur van de wachttijden en hoe snel na een rechtelijke uitspraak daadwerkelijk een besluit wordt genomen?

Een wet die alleen werkt bij piekmomenten die worden veroorzaakt door externe factoren, draagt bij uitstek het risico van willekeur in zich. De grilligheid van piekmomenten zou betekenen dat het verbeuren van dwangsommen afhankelijk is van het moment waarop een aanvrager zijn aanvraag indient. Bovendien is het effect van piekmomenten evenzeer onvoorspelbaar. De aantallen aanvragen en de feitenconstellatie in een bepaalde zaak zijn onder andere afhankelijk van de oorzaak in het buitenland die leidt tot een piekmoment, bijvoorbeeld een oorlog in een bepaalde regio. Het ene piekmoment zal grotere effecten hebben voor de IND-organisatie dan het andere piekmoment. Dat kan tot onaanvaardbare verschillen in de procedure leiden en tot de situatie, waarnaar de aan het woord zijnde leden eerder in het verslag vroegen, waarin de wet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De regering onderstreept tot slot dat nog enkel de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken wordt afgeschaft met dit wetsvoorstel. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is niet langer aan de orde.

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