

Uitwerking maatregelen Stroomlijning Toelatingsprocedures

In de eerste helft van 2011 zijn de maatregelen die op hoofdlijnen zijn geschetst in de brief van 22 februari 2011 nader uitgewerkt. Vervolgens is het hele pakket aan maatregelen getoetst in een ‘ex ante uitvoeringstoets’ (EAUT), waarvan u de rapportage als bijlage aantreft. Bij de vaststelling van het voorgenomen beleid zijn de risico’s en randvoorwaarden, zoals gesignaleerd in de EAUT, betrokken. Dit betekent dat op onderdelen de maatregelen zijn bijgesteld of dat extra maatregelen zijn genomen om gesignaleerde risico’s te ondervangen, of om tegemoet te komen aan benoemde randvoorwaarden. Daar waar de conclusies van de EAUT-rapportage worden gevolgd zal de werkwijze zoals in de EAUT-rapportage besproken in beginsel gevolgd worden bij de voorbereiding van de implementatie.

1. Herschikking asielgronden

De herschikking van de asielgronden is in een wetsvoorstel gevat, dat binnenkort bij uw Kamer wordt ingediend.

In het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de Kwalificatierichtlijn, is bezien of de nationale asielgronden (artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw) binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek onvoldoende het geval, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Tevens ontstaat er in de toekomst een verschil in rechtspositie tussen 29a- of b-statushouders enerzijds en statushouders op nationale gronden anderzijds, omdat de a- en b-grond (en reguliere vergunningen) in de toekomst (onder voorwaarden) kan leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor de c-, d-, e- en f-grond. Hiermee komt de met de Vreemdelingenwet 2000 (hierna ook: Vw) geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan. Dit zal het risico van doorprocederen voor een a- of b-vergunning in zich meedragen.

In het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures is daarom bezien of de c-, d-, e-, en f-grond elders kunnen worden ondergebracht dan wel kunnen worden geschrapt.

Het voorstel is om artikel 29 Vw als volgt in te richten:

- Artikel 29, eerste lid, onder a en b, Vw blijven in de huidige vorm bestaan. Dit zijn de internationale beschermingsgronden conform de Kwalificatierichtlijn.
- Artikel 29, eerste lid, onder c, Vw vervalt. Een deel van het beleid valt reeds onder de reikwijdte van artikelen 29, eerste lid, onder a en b, Vw en een deel zal worden ondergebracht bij regulier humanitair (in Modern Migratiebeleid (MoMi) onder ‘tijdelijke humanitaire gronden’, 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000; hierna Vb).
- Artikel 29, eerste lid, onder d, Vw, de wettelijke grondslag voor het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid, verdwijnt. Inhoudelijk wordt dit deels door de ‘b-grond’ ondervangen.
- Artikel 29, eerste lid, onder e en f, Vw blijft in essentie bestaan, maar de procedure tot verlening van een vergunning op grond van het nareisbeleid zal sterk vereenvoudigd, en daarmee efficiënter en goedkoper, worden.

1.1 Klemmende redenen van humanitaire aard (artikel 29, eerste lid, onder c, Vw)

Op grond van de gemaakte analyse kan worden gesteld dat vanwege diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de Kwalificatierichtlijn, de c-grond in het algemeen binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft. Dit is ten eerste het geval omdat een aanzienlijk deel van het beleid wordt gedekt door de internationale beschermingsgronden (artikel 29, eerste lid, onder a en b, Vw). Dit betreft met name het *traumatabeleid* en de *specifieke groepen*. Voor de uitvoering zijn hierdoor de grenzen tussen de c-grond en de internationale beschermingsgronden steeds minder goed herkenbaar.

Daarnaast heeft de c- grond een beperkte toegevoegde waarde omdat de categorie *bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard* vanwege het ontbreken van een helder beleidskader in de huidige praktijk niet of nauwelijks leidt tot vergunningverlening. De beleidswijziging ten aanzien van verweesterde meisjes uit Afghanistan heeft een nadere invulling aan deze categorie gegeven. Deze beleidswijziging zal op termijn in absolute zin, met name na de beoogde wetwijziging van artikel 29 Vw (begin 2013) echter niet tot een wezenlijk hoger aantal inwillingen leiden (zie 1.1.3).

De vergunningverlening op de c-grond in totaal is in de afgelopen jaren gestaag gedaald: in 2002 was nog 32% van alle asielvergunningen op de c-grond verleend; vanaf 2008 ligt dit percentage stabiel op 4%.

Voorgesteld wordt de c-grond, die feitelijk uit drie categorieën bestaat, deels onder te brengen onder de a- of de b-grond, en deels onder het humanitaire reguliere beleid.

1.1.1 Traumatabeleid

Het traumatabeleid zal voortaan in lijn met de Europese regelgeving en jurisprudentie onder de b-grond vallen. Dit behelst een beperkte aanscherping van het beleid, vanwege het vereiste dat personen zelf risico dienen te lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Hierdoor zullen *getuigen* van traumatische gebeurtenissen niet langer vanzelfsprekend een vergunning krijgen.

In het geval dat de hier bedoelde gebeurtenissen direct op de betrokkene betrekking hebben en zijn gestelde vrees met geloofwaardige verklaringen wordt onderbouwd, zal, gelet op de vereisten van de Kwalificatierichtlijn, al snel de gestelde vrees als voldoende zwaarwegend moeten worden beoordeeld en komt betrokkene in aanmerking voor internationale bescherming. Het traumatabeleid is hiermee al deels overbodig geworden.

Er is nog maar een beperkte groep over die niet onder de internationale beschermingsgronden valt. Het gaat hierbij om dat deel van het traumatabeleid waarbij de vreemdeling geen persoonlijke (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar het land van herkomst naar voren brengt, bijvoorbeeld als het gaat om een gebeurtenis ten aanzien van een familielid of andere verwant waardoor de vreemdeling verondersteld wordt getraumatiseerd te zijn, zonder dat deze gebeurtenis in relatie staat tot zijn/haar persoonlijke vrees. In het huidige beleid wordt aan deze personen asiel toegekend (op basis van de c-grond), om hen te vrijwaren van de confrontatie met schokkende gebeurtenissen uit het verleden.

Er vindt een beperkte, maar acceptabele, aanscherping van het beleid plaats door deze specifieke groep niet langer in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning. Dit is verdedigbaar omdat het personen betreft die zelf geen risico voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. In deze gevallen zal, conform de internationale verdragen en regelgeving, niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend.

Tot slot betreft het geringe aantallen: het gaat om een (niet nader kwantificeerbaar) *deel* van de 4% vergunningverleningen op de c-grond.

1.1.2 Speciale groepen

De speciale groepen zullen worden opgenomen in de a- en de b-grond. Ook dit behelst een beperkte aanscherping, aangezien voor hen zwaarder zal worden gehecht aan het individualiseringsvereiste (hoewel nog steeds beperkt).

Ten aanzien van dit beleid wordt opgemerkt dat op grond van de situatie in het land van herkomst reeds bepaalde (bevolkings)groepen worden aangewezen als specifieke groep onder de internationale beschermingsgronden. In het beleid worden dergelijke groepen aangewezen als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep. Deze groepen vertonen een duidelijke overlap met de specifieke groepen onder 29c. Zo zijn alleenstaande vrouwen uit Afghanistan niet alleen aangewezen als specifieke groep onder 29c, maar ook als kwetsbare minderheidsgroep onder 29b. Ten aanzien van homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran geldt dat zij ook zeer goed onder de reikwijdte van 29a en b kunnen vallen.

Als deze categorie van de c-grond in zijn geheel opgaat in de internationale asielgronden zal er sprake zijn van een lichte aanscherping, omdat er een -beperkt- individualiseringsvereiste geldt in het kader van het beleid ten aanzien van risico- of kwetsbare minderheidsgroepen. Het beleid is dan niet langer een absoluut vangnet voor *elk* lid van de betreffende groep, echter dit past in de wens om de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet

Ook hier gaat het weer om kleine aantallen: een (niet kwantificeerbaar) deel van de vergunningverleningen op de c-grond.

1.1.3 Klemmende redenen van humanitaire aard

De klemmende redenen van humanitaire aard kunnen in de toekomst worden ondergebracht bij humanitaire reguliere toelatingsgronden (MoMi-kolom 'tijdelijke humanitaire gronden'), nu deze categorie geen raakvlakken heeft met de internationale beschermingsgronden en in de huidige vorm niet goed is te onderscheiden van de toets die in het kader van de discretionaire bevoegdheid wordt verricht onder artikel 3.4, derde lid, Vb. Deze categorie leidt bovendien vanwege het ontbreken van een helder beleidskader in de huidige praktijk niet of nauwelijks tot vergunningverlening. Het feit dat het beleid ten aanzien van verwesterde meisjes uit Afghanistan hier is ondergebracht, zal in kwantitatieve zin niet tot een wezenlijk hoger aantal inwillingen leiden. Ten eerste omdat het aantal meisjes dat na het eerste jaar de doelgroep (minimaal 8 jaar verblijf en minimum leeftijd van 10 jaar) instroomt zal dalen. Daarnaast is de verwachting dat steeds minder betekenis aan deze beleidsinvulling zal toekomen, enerzijds door de implementatie van de plannen om te komen tot snellere procedures en minder

vervolgaanvragen. Anderzijds door prioriteit te geven aan de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen.

Ook inhoudelijk hoeft het feit dat het beleid voor verwesterde meisjes uit Afghanistan hier is ondergebracht de overheveling naar regulier niet in de weg te staan: het specifieke beleid voor verwesterde meisjes uit Afghanistan heeft immers zowel regulier- als asielgerelateerde aspecten. Enerzijds kent het doel van de vergunning, het voorkomen van door anderen opgelegde psychosociale druk, asielrechtelijke aspecten. Anderzijds ziet de feitelijke toets met name op factoren (verwestering, gezinssamenstelling, frustratie vertrek etc.) die niet zien op asielaspecten in het land van herkomst.

Onder MoMi zal het mogelijk zijn om een vergunning te verlenen met als beperking 'tijdelijk humanitair'. Het beleidskader klemmende redenen van humanitaire aard kan hieraan verbonden worden. Vreemdelingen die hiervoor in aanmerking komen, kunnen na 8 jaren verblijf onder voorwaarden aanspraak maken op de richtlijn langdurig ingezetenen¹. Er is hier geen beperking beoogd ten aanzien van de verblijfsmogelijkheden. Dat betekent dat de vreemdeling zal worden vrijgesteld van het mvv-vereiste, ontheffing kan krijgen van het paspoortvereiste en dat het middelenvereiste niet zal worden tegengeworpen. De overgang naar regulier betekent wel dat bij een vervolgaanvraag leges verschuldigd zullen zijn.

Het huidige (c-)beleid ten aanzien van verwesterde meisjes voorziet er in dat ook de ouders en eventuele zussen en broers een vergunning kunnen krijgen.

In lijn met het huidige beleidskader (onder artikel 29, 1^e lid, onder c, Vw) waarbij geldt ten aanzien van het verwesterde meisje dat ook de gezinsleden een vergunning kan worden verleend, zal in het beleid worden opgenomen dat de in Nederland verblijvende ouders en minderjarige broers/zussen van het meisje op grond van artikel 3.13, tweede lid, Vb in aanmerking kunnen komen voor een reguliere verblijfsvergunning voor verblijf bij de hoofdpersoon. De voorwaarden die hiervoor moeten gelden zullen in het beleid nader worden uitgewerkt.

1.2 Categorieaal beschermingsbeleid (artikel 29, eerste lid, onder d, Vw)

Het categoriale beschermingsbeleid zal worden afgeschaft. Dit heeft geringe betekenis nu slechts de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur nog categoriale bescherming kunnen krijgen. De afgelopen drie jaren is slechts een tiental d-vergunningen verleend aan vreemdelingen afkomstig uit Darfur. In de toekomst zullen vreemdelingen afkomstig uit Darfur worden beoordeeld op grond van de internationale beschermingsnormen.

Ook hier geldt, net als bij de argumentatie ten aanzien van het laten vervallen van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw, dat uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden geconcludeerd dat deze verleningsgrond onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Dit komt onder meer doordat collectieve elementen in het asielrelaas, onder invloed van het EVRM en het EU-recht, een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen in de toets aan de internationale gronden voor asielverlening. Tevens is in het verleden gebleken dat categoriaal beschermingsbeleid gevoelig is voor fraude en misbruik; zonder de geringste individualiseringseis was immers het asiel aanvragen in Nederland voor vreemdelingen afkomstig uit een categoriaal

¹ Een vreemdeling kan 3 jaar "humanitair tijdelijk" krijgen, dat is verblijfsrecht van tijdelijke aard. Vervolgens kan de vreemdeling voortgezet verblijf / onbepaalde tijd op nationale gronden aanvragen, dat is verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard. Om in aanmerking te komen voor de status langdurig ingezetene moet er sprake zijn van 5 jaar verblijf van niet-tijdelijke aard.

beschermingswaardig gebied voldoende om voor een asielvergunning in aanmerking te komen. Dit had bijvoorbeeld mutilatie van vingertoppen tot gevolg, aangezien het van belang was voor de vreemdeling om niet op basis van de Dublin Verordening te kunnen worden teruggestuurd naar een land van eerder verblijf in de Europese Unie. Het schrappen van artikel 29, eerste lid, onder d, Vw betekent dat ook de uitwerking van deze bepaling in het artikel 3.106 Vb zal komen te vervallen.

1.3 Nareis (artikel 29, eerste lid, onder e en f, Vw)

Aan gezinsleden van een asielvergunninghouder kan thans op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f Vw een afgeleide asielstatus worden verleend. Dit is een nationale asielgrond. Overwogen is om nareizigers voortaan een reguliere status te laten verkrijgen. Achtergrond hiervan was dat de procedure ten aanzien van nareizigers kon worden vereenvoudigd door hen niet langer een volledige asielprocedure te laten doorlopen waarbij de uitkomst (een asielstatus) op voorhand reeds vaststaat. Na zorgvuldige afweging is gebleken dat dit doel aanzienlijk makkelijker bereikt kan worden door nareizigers ambtshalve een (afhankelijke) asielvergunning te verlenen, dan door hen een reguliere status te geven. Weliswaar vergt dit aanpassing van de Vreemdelingenwet, maar de overheveling naar regulier zou veel meer wijziging van wet- en regelgeving vergen; niet alleen van de Vreemdelingenwet, maar ook van de Huisvestingswet, internationaal privaatrecht en (mogelijk) de Paspoortwet. Daarnaast zou het legeshuis moeten worden aangepast. Bovenal zou het geven van een reguliere status geen enkel voordeel opleveren omdat een aantal reguliere voorwaarden niet gesteld mogen worden (middelen, inburgering buitenland). Overigens is u reeds meegedeeld dat het opwerpen van extra drempels ten aanzien van nareizigers op Europeesrechtelijke gronden niet mogelijk is².

De procedure wordt als volgt ingericht: nareizigers kunnen een (onverplichte) mvv aanvragen op de diplomatieke post in hun land van herkomst. Op de post zal foldermateriaal aanwezig zijn waarin wordt ingegaan op de gang van zaken na inreis in Nederland. Ook zal hierin duidelijk worden gemaakt dat het altijd mogelijk is zelfstandig een asielaanvraag in te dienen, en een volledige asielprocedure te doorlopen, maar dat dat uiteindelijk voor de verblijfsvergunning in Nederland geen verschil maakt. Er wordt getoetst of zij gezinsleden zijn van de hoofdpersoon die in Nederland in het bezit is van een asielvergunning en of zij recht hebben op een afgeleide status op grond van de voorwaarden die thans nog in artikel 29, eerste lid, onder e en f Vw vermeld zijn. Indien dit het geval is, kan de mvv worden afgegeven om de inreis te faciliteren en kan bij binnenkomst in Nederland ambtshalve een asielvergunning worden verleend. De in de Wet modern migratiebeleid voorziene werkwijze ten aanzien van de vaststelling van de identiteit van de aanvrager, de afgifte van de mvv en het verstrekken van het verblijfsdocument twee weken na aanmelding in Nederland, zijn in lijn met de toelatingsprocedure die voor nareizende gezinsleden van de houder van een asielvergunning geldt. Ingeval de vreemdeling besluit via de mvv-procedure in te reizen met het oog op de ambtshalve verlening van de asielvergunning, zal derhalve niet worden onderzocht of het gezinslid mogelijk zelfstandig in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van onderdelen a of b van artikel 29, eerste lid, tenzij de nareiziger hier uitdrukkelijk om verzoekt. De ervaring leert dat in de huidige situatie al vrijwel alle nareizigers gebruik maken van de mogelijkheid om met een mvv naar Nederland te komen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 19 637, nr. 1383

Een nareiziger kan zoals uit het bovenstaande reeds blijkt na binnenkomst in Nederland wel een zelfstandig asielverzoek indienen. In dat geval zal de asielvergunning niet ambtshalve worden verleend maar wordt de aanvraag in de algemene asielprocedure in behandeling genomen. Indien de behandeling van de aanvraag in de algemene asielprocedure niet leidt tot vergunningverlening op grond van onderdelen a en b van het eerste lid, kan alsnog de afgeleide asielvergunning worden verleend.

Ook zal binnen de asielprocedure de mogelijkheid worden geïntroduceerd voor de vreemdeling die daarom uitdrukkelijk verzoekt, om de aanvraag uitsluitend te toetsen aan de criteria van het nareisbeleid. In dat geval zal de thans onder artikel 29 vigerende toetsingsvolgorde worden losgelaten. Er wordt slechts bezien of het gezinslid op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 29 (de criteria van het nareisbeleid) in aanmerking komt voor de afgeleide asielvergunning.

Niet uit te sluiten is dat een deel van de groep nareizigers nog enige tijd in de opvang zal verblijven omdat uitplaatsing van de hoofdpersoon naar gemeentelijke huisvesting nog niet is gerealiseerd of omdat de huisvesting niet geschikt is voor de omvang van het gezin. In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat aan de doelstellingen met betrekking tot vlotte uitplaatsing van statushouders momenteel hard wordt gewerkt. Het is daarom van belang zo vroeg mogelijk informatie te ontvangen over de datum van de geplande inreis en de omvang van het gezin. De nieuwe procedure maakt dit, deels, makkelijker aangezien de mvv waarmee de meeste nareizigers inreizen 3 maanden geldig is (na inwerkingtreding van de mvv-wet, nu is het nog 6 maanden). Ook zal worden onderzocht of er werkafspraken ten aanzien van informatie-uitwisseling kunnen worden gemaakt met IOM, die vaak een bemiddelende rol speelt in de nareis van gezinsleden.

Vanwege het verblijf in de opvang is een tbc-screening verplicht. Ook moet soepel kunnen worden ingespeeld op de situatie dat de nareiziger ervoor kan kiezen een volledige asielprocedure te doorlopen, en zal hij hoe dan ook enkele dagen in de opvang moeten verblijven (gedurende de ambtshalve procedure en om een tbc-screening te ondergaan). De locatie waar de ambtshalve procedure plaatsvindt, zal dus in ieder geval moeten voldoen aan de voorwaarden dat er een tbc-screening kan plaatsvinden en dat er COA-opvang aanwezig is.

Aan de nareizigers die met een mvv binnenreizen en geen volledige asielprocedure doorlopen zal in beginsel geen rechtsbijstand worden geboden en geen voorlichting door VWN worden gegeven. Er is immers een mvv ten behoeve van gezinshereniging verstrekt. Het past niet bij dit systeem om dan toch nog na te gaan of er wellicht zelfstandige asielmotieven zijn. Dat gebeurt immers bij andere vreemdelingen die met een mvv zijn binnengereisd ook niet. Nareizigers worden op de post geïnformeerd over de mogelijkheid tot het indienen van een asielaanvraag in Nederland. Ook daarom is er geen aanleiding om bij aankomst in Nederland nog eens uit eigen beweging na te gaan of iemand zelfstandige asielmotieven heeft. Indien de vreemdeling wel een zelfstandige asielprocedure wil doorlopen, hoort hier natuurlijk wel de normale rechtsbijstandvoorziening bij. Er zij tevens op gewezen dat de hoofdpersoon over het algemeen een advocaat en ondersteuning zal hebben gehad, dus de weg naar de rechtsbijstand/VWN is, indien noodzakelijk, niet moeilijk te vinden.

2. Aanpassingen in de eerste asielprocedure

Niet zelden wordt na afwijzing van de asielaanvraag een reguliere aanvraag met een humanitair karakter ingediend. Door in de eerste asielprocedure alle relevante elementen mee te toetsen, wordt direct duidelijk of er een reden is om verblijf in Nederland toe te staan, en

wordt voorkomen dat de vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag procedures gaat stapelen. Tevens is een belangrijk bijkomend voordeel van het integraal meetoetsen in de eerste asielprocedure van *alle* inhoudelijke aspecten die op dat moment aan terugkeer in de weg staan, dat bij eventuele vervolgaanvragen er reeds een zorgvuldig opgebouwd en volledig dossier is, op basis waarvan snel een beoordeling kan worden gemaakt over de merites van de vervolgaanvraag.

2.1. Beschermingsgronden die worden meegetoetst in de eerste asielaanvraag

In de eerste asielprocedure wordt – uiteraard – allereerst aan de asielgronden van artikel 29 Vw getoetst. Dit zijn, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ‘herschikking asielgronden’, de a- en b- grond en de gronden voor nareis.

Vervolgens worden bij de beoordeling van de (eerste) asielaanvraag ambtshalve de humanitaire reguliere³ beleidskaders mee getoetst.

Reeds nu wordt bij afwijzing van een asielaanvraag gezien of er sprake is van een ‘buitenschuld’-situatie, een situatie zoals bedoeld in de B9-regeling (slachtoffers mensenhandel) of medische redenen die aan vertrek in de weg staan (artikel 64 Vw). In de toekomst zal ook nog, bij wijze van resttoets, ambtshalve worden beoordeeld of alle omstandigheden tezamen leiden tot een zodanige situatie dat het gezinsleven bescherming verdient conform artikel 8 EVRM, of dat er sprake is van schrijnendheid en een vergunning zou moeten worden verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid.⁴

Zowel door het grotere aantal beleidskaders waaraan getoetst wordt, als door het feit dat sommige aspecten bij meerdere beleidskaders meewegen in de beoordeling (denk aan medische aspecten bij artikel 8 EVRM en schrijnendheid), bestaat de kans dat de asielzoeker voor meerdere humanitaire reguliere beleidskaders in aanmerking komt. Hierdoor kan een onoverzichtelijke verblijfsrechtelijke situatie ontstaan. Voorkomen moet worden dat vreemdelingen na inwilliging doorprocederen voor een andere (sterkere) verblijfstitel of dat de IND – als eenmaal is geconcludeerd dat de vreemdeling voor ambtshalve verlening op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM in aanmerking komt - gehouden is om te beoordelen of de vreemdeling nog voor een andere vergunning in aanmerking komt.

Het is daarom belangrijk een vaste toetsvolgorde aan te brengen in de humanitaire reguliere beleidskaders, bij inwilliging niet verder te toetsen en dat in regelgeving te verankeren. Voorts is het van belang om ten aanzien van alle ambtshalve toetsen vast te leggen dat enkel ambtshalve wordt getoetst als de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel is afgewezen (er hoeft dus bijvoorbeeld niet doorgetoetst te worden in geval van een afwijzing op grond van de Dublin-verordening).

Voorgesteld wordt om de volgende toetsvolgorde te hanteren:

- artikel 8 EVRM (onder MoMi leidend tot een vergunning met de beperking ‘verblijf als familie- of gezinslid’)
- B9 (onder MoMi leidend tot een vergunning met de beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’)

³ Met humanitaire reguliere beleidskaders wordt bedoeld: reguliere beleidskaders die een humanitair karakter hebben (‘bescherming’)

⁴ De toets aan artikel 8 EVRM en aan schrijnendheid behelst feitelijk een ‘resttoets’ waarin een belangenafweging wordt gemaakt op basis van alle omstandigheden tezamen genomen. Dit in tegenstelling tot een beleidskader waarin sprake is van welomschreven criteria (zoals bijvoorbeeld bij ‘medisch’). Voor het leesgemak wordt hier echter voor alle humanitaire reguliere verblijfsdoelen de term ‘beleidskader’ gebruikt.

- Buitenschuld (onder MoMi leidend tot een vergunning met de beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’)
- Discretionair (onder MoMi leidend tot een vergunning met de beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’)
- artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om medische redenen)

In de toetsvolgorde staat artikel 8 EVRM bovenaan, omdat dit de sterkste verblijfstitel genereert. Dat buitenschuld na B9 komt, is omdat het niet logisch is om van een asielzoeker die aangifte van mensenhandel heeft gedaan en om die reden in aanmerking komt voor een B9-vergunning, eerst te onderzoeken of deze alles in het werk heeft gesteld om uit Nederland te vertrekken.

De discretionaire bevoegdheid staat onderaan de lijst van gronden waarop de verblijfsvergunning ambtshalve kan worden verleend. Immers, toepassing van de discretionaire bevoegdheid kan pas aan de orde zijn als vaststaat dat er binnen het beleid geen passende oplossing kan worden getroffen voor de betreffende persoon.

Artikel 64 Vw staat helemaal onderaan omdat dit geen verblijfsvergunning maar in beginsel enkel uitstel van vertrek oplevert (met na een jaar mogelijk uitzicht op een verblijfsvergunning op medische gronden), en daarnaast omdat toepassing van artikel 64 Vw enkel aan de orde kan zijn als van de vreemdeling wordt verlangd dat hij uit Nederland vertrekt.

De uitwerking van het integraal meetoetsen in de eerste asielprocedure van alle inhoudelijke aspecten die op het toetsingsmoment aan terugkeer in de weg staan, zal plaatsvinden door aanpassing van het Vreemdelingenbesluit.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat er binnen de MoMi-beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’ nog bijzondere groepen zijn aangewezen die op grond van beleid in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, zoals (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ‘herschikking asielgronden’) de verwesterde meisjes uit Afghanistan. Omdat langdurig verblijf één van de voorwaarden is om een geslaagd beroep te kunnen doen op dit beleid, zal een vergunning op grond van dat beleid nimmer ambtshalve worden verleend in een eerste asielprocedure. Hetzelfde geldt voor ‘verblijf op medische gronden’, aangezien medische aspecten die in een eerste asielprocedure aan de orde komen, altijd (allereerst) zullen leiden tot uitstel van vertrek op basis van artikel 64 Vw.

De ambtshalve beoordeling wordt meegenomen in één meeromvattende beschikking. Het is in deze situatie van ambtshalve toetsing niet mogelijk om de normale reguliere toelatingsvoorwaarden, zoals leges en het mvv- en paspoortvereiste, tegen te werpen. Dit zou er immers toe leiden dat de IND op basis van een inhoudelijke beoordeling die ambtshalve wordt gedaan tot de conclusie komt dat inwilliging geboden is, maar de verblijfsvergunning weigert op procedurele gronden. Nog los van het feit dat internationale verdragen hieraan in de weg staan (bijvoorbeeld in het geval van artikel 8 EVRM), zou dit niet zinvol zijn en zelfs doorprocederen in de hand kunnen werken, op het moment dat al is vastgesteld dat (humanitaire) bescherming geboden is. Om derving van legesinkomsten tegen te gaan zullen wel leges worden geheven bij de verlenging van de humanitaire reguliere vergunning na één jaar. Ook worden leges geheven bij de eerste- en vervolg reguliere procedure op humanitaire gronden (zie paragraaf 3 en 4). Tevens wordt dan een paspoortvereiste gesteld.

Om te voorkomen dat een vreemdeling die al langere tijd illegaal in Nederland verblijft door het indienen van een asielaanvraag in aanmerking komt voor een humanitaire reguliere vergunning, zonder dat hij aan de reguliere toelatingsvoorwaarden (met name het leges- en paspoortvereiste) hoeft te voldoen, zullen de humanitaire reguliere beleidskaders alleen worden meegetoetst als de asielzoeker zijn asielaanvraag binnen zes maanden na inreis in Nederland heeft ingediend. De vreemdeling die eerst na de termijn van zes maanden zijn asielaanvraag indient, zal in zijn asielaanvraag niet ambtshalve de resttoets aan artikel 8 EVRM en schrijnendheid/discretionair meegetoetst krijgen. Zo moet worden voorkomen dat vreemdelingen om oneigenlijke redenen een asielprocedure doorlopen. Van belang is dus dat zo vroeg mogelijk in de asielprocedure kenbaar wordt of de vreemdeling al langer dan 6 maanden in Nederland verblijft. Dit zal veelal in het eerste gehoor duidelijk worden. Op zijn laatst zal op het moment dat de IND toekomt aan het toetsen van de humanitaire reguliere gronden duidelijk worden of iemand al geruime tijd in Nederland verblijft, aangezien dit dan vaak een belangrijk onderdeel van zijn motivering zal zijn (hij/zij betoogt bijvoorbeeld gezinsleven in Nederland uit te oefenen). Als dat het geval is, zal de vreemdeling doorverwezen worden naar de procedure voor de humanitaire reguliere aanvragen en zal niet verder ambtshalve worden doorgetoetst.

Dit kan het risico in zich dragen dat deze groep vreemdelingen tóch doorprocedeert (eerst asiel, dan regulier). Echter, deze groep is naar verwachting bijzonder klein omdat de vreemdeling die het echt om asiel te doen is zich vrijwel altijd onverwijld zal melden.

Inwilliging op één van de gronden van artikel 29 Vw leidt tot een asielvergunning. Inwilliging op één van de humanitaire reguliere gronden leidt tot een reguliere verblijfsvergunning (m.u.v. artikel 64 Vw uitstel van vertrek om gezondheidsredenen).

2.2 Procedure

Het is van belang dat het meetoetsen van de humanitaire gronden mogelijk is in het stramien van de algemene asielprocedure (AA), aangezien deze zeer snel is en beroepszaken volgend op een afwijzing in de AA geen schorsende werking hebben en in beginsel binnen 28 dagen worden behandeld. Aangezien de overgrote meerderheid van de asielaanvragers recent in Nederland is gearriveerd, zullen de humanitaire gronden vaak nog niet tot een verblijfsvergunning leiden, aangezien de redenen voor het verlenen van een humanitaire vergunning veelal zien op een (schrijnende) situatie die tijdens het verblijf in Nederland is ontstaan. Door middel van goede bouwstenen is de toetsing dan ook mogelijk binnen de AA. Hoewel humanitaire reguliere gronden nog niet vaak aan de orde zullen zijn, is toetsing wel van groot belang omdat hiermee een volledig dossier wordt opgebouwd, waardoor snelle afhandeling van vervolgaanvragen mogelijk is.

Op basis van de informatie verkregen tijdens de gehoren zal ten tijde van het uitbrengen van het voornemen bekend zijn of er sprake is van reguliere humanitaire gronden voor verblijf. Mocht de relevante informatie pas in de zienswijze naar voren worden gebracht en enige tijd vergen ten behoeve van onderzoek, kan de algemene asielprocedure met maximaal 6 dagen worden verlengd.

Hoewel het niet vaak aan de orde zal zijn, is niet uit te sluiten dat de asielbeoordeling in de AA kan worden gedaan, maar dat de toetsing van de humanitaire reguliere gronden onderzoek vergt dat langer duurt. Voorgesteld wordt om in dergelijke (uitzonderlijke) situaties, de zaak verder te behandelen in de verlengde asielprocedure. Het voordeel hiervan is dat, indien de

asielaanvraag en de vergunning op regulier-humanitaire gronden worden afgewezen, beide beslissingen dezelfde rechtsgang (beroep, hoger beroep) doorlopen. Indien de asielbeoordeling in de AA wordt gedaan en de toetsing van de humanitaire reguliere gronden in een latere beschikking wordt gedaan, geldt, in geval van afwijzing van de humanitaire reguliere gronden de reguliere rechtsgang: bezwaar, beroep, hoger beroep.

Dat vermoedelijk weinig asielzoekers in aanmerking zullen komen voor een verblijfsvergunning regulier op een van de genoemde beleidskaders, neemt niet weg dat veel asielzoekers argumenten kunnen aanvoeren in een poging in aanmerking te komen voor dit beleid. Dit kan tot gevolg hebben dat niet alleen vaker ambtshalve getoetst moet worden, maar ook dat deze beoordelingen steeds bewerkelijker worden. Niet alleen kost dit tijd en dus personele capaciteit, ook brengt dit het risico voor de IND met zich mee dat de termijnen van de AA in het gedrang komen en zaken moeten worden doorgezonden naar de VA. Ook kan dit een extra belasting met zich meebrengen in beroepszaken, waar ook humanitaire reguliere aspecten nog aan de orde kunnen komen. De IND en de Raad voor de rechtspraak hebben op dit risico gewezen en op de mogelijke consequenties voor de doorlooptijden. Mede daarom zal na invoering van de nieuwe systematiek goed worden gemonitord of het meetoetsen van de twee extra humanitaire reguliere beleidskaders negatieve gevolgen heeft voor termijnen, AA-afdoeningspercentages, de personele inzet bij de IND en de doorlooptijden van rechterlijke procedures afgezet tegen de daadwerkelijke meeropbrengst van deze werkwijze.

Het meetoetsen van artikel 8 EVRM en schrijnendheid/discretionair heeft consequenties voor onder andere de voorbereiding op de asielprocedure door de advocaat. Een extra complicatie hierbij is dat is gebleken dat het voorbereidend gesprek met de advocaat nu nog (vaak) gepland wordt op de dag voordat de algemene asielprocedure aanvangt. Dit laat weinig tot geen tijd voor de advocaat om bewijsmateriaal op te kunnen vragen voor de start van de procedure. Dit kan tot gevolg hebben dat bewijsmateriaal pas in de beroepsfase wordt ingebracht (en daar voor vertraging kan zorgen), of zelfs tot vervolgpcedures kan leiden. De planning van de RVT is daarom zodanig aangepast dat de voorbereiding door de advocaat op een eerder moment plaatsvindt.

2.3 Rechtsmiddelen

Om te voorkomen dat de rechtsmiddelen voor de verschillende gronden die worden meegetoetst in de eerste asielaanvraag uiteen gaan lopen zullen de humanitaire reguliere gronden worden meegenomen in de meeromvattende beschikking, en daarmee de rechtsmiddelen voor asiel volgen. Dit betekent dat zij worden meegenomen in het voornemen tot afwijzing, en in eventueel beroep en hoger beroep.

2.4 Intrekkingen asiel

Op het moment dat een asielvergunning moet worden ingetrokken (bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst is gewijzigd), moet altijd worden beoordeeld of er andere (asiel)gronden zijn die aan de intrekking in de weg staan. In deze situatie zal ook altijd worden beoordeeld of er sprake is van humanitaire reguliere gronden. Zou de IND dat niet doen, dan kunnen er vervolgpcedures op deze gronden worden gestart.

3. Aanpassingen in de eerste humanitaire reguliere procedure

Het uitgangspunt⁵ is, ook nu al, dat reguliere aanvragen (studie, arbeid, gezin etc.) vanuit het land van herkomst worden gedaan, waarbij de mvv-verplichting geldt en nog een reeks andere reguliere toelatingsvoorwaarden die afhangen van het verblijfsdoel (bv. inkomen, leeftijd etc). Toch zien wij dat er mvv-plichtige vreemdelingen in Nederland zijn, die reguliere aanvragen indienen. Deze aanvragen zullen in beginsel dan ook onder verwijzing naar de mvv-verplichting worden afgewezen. Dit zal alleen dan niet het geval zijn als internationale verplichtingen (bijvoorbeeld artikel 8 EVRM- recht op gezinsleven) of de aard van het verblijfsdoel (bijvoorbeeld ‘medisch’) hieraan in de weg staan. Het gaat dan om reguliere verblijfsdoelen met een humanitair karakter. Met andere woorden, voor de humanitaire reguliere gronden geldt dat op het moment dat wordt voldaan aan het gevraagde verblijfsdoel, automatisch vrijstelling van het mvv-vereiste volgt. Wordt niet voldaan aan het gevraagde (humanitaire reguliere) verblijfsdoel, dan volgt evenmin vrijstelling van het MVV-vereiste. Ook is het van belang om op te merken dat aan vreemdelingen die in het verleden afwijzingen op hun verblijfsaanvraag hebben gekregen, maar niet zijn vertrokken, in de regel een inreisverbod zal zijn opgelegd. Dit inreisverbod maakt dat het enkele indienen van een (humanitaire of andere) reguliere aanvraag geen rechtmatig verblijf genereert. Dit maakt het indienen van een aanvraag – gezien de daaraan verbonden kosten- ook minder aantrekkelijk, met name indien geen reëel perspectief op inwilliging bestaat.

Met invoering van het pakket aan maatregelen in deze brief zal het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen vanuit het buitenland mogen worden opgestart nog helderder en beter handhaafbaar worden. Prikkel om door te procederen op reguliere gronden worden weggenomen. Daar waar het toch gebeurt zullen de procedures zeer snel zijn. Alle humanitaire reguliere aanvragen worden in een ééndagstoets beoordeeld, waardoor het zogenaamde M50-loket kan worden afgeschaft. Slechts als er nieuwe feiten en omstandigheden zijn die niet in één dag te beoordelen zijn, zal de procedure langer duren. In deze gevallen is het ook mogelijk het inreisverbod op te schorten.

In de huidige situatie is een belangrijke complicatie dat bij reguliere verblijfsaanvragen altijd alleen wordt getoetst aan de gevraagde verblijfsgrond. Dat betekent dat er iedere keer een nieuwe procedure wordt gestart voor een nieuw verblijfsdoel: bijvoorbeeld eerst een keer wegens medische omstandigheden, dan het uitoefenen van gezinsleven conform artikel 8 EVRM, dan weer wegens medische problematiek, niet zelden eindigend met een beroep op de discretionaire bevoegdheid.

Om het stapelen van procedures tegen te gaan, zullen bij een eerste humanitaire reguliere aanvraag zoveel als mogelijk ambtshalve alle humanitaire beleidskaders mee worden getoetst. Het gaat hier om de beleidskaders artikel 8 EVRM, B9, buitenschuld, ‘discretionair’, medische behandeling en artikel 64 Vw. De beslissing wordt uitgereikt in de vorm van een meeromvattende beschikking.

Eerste humanitaire reguliere aanvragen van mvv-plichtige vreemdelingen die reeds in Nederland verblijven zullen conform de werkwijze die wordt geschetst in paragraaf 5 (vervolgprocedures) in een ééndagstoets worden beoordeeld. De humanitaire reguliere aanvraag wordt voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding, waardoor de IND voorafgaand aan de afspraak het dossier al kan beoordelen, eventueel

⁵ Zoals vastgelegd in artikel 3.71 Vreemdelingenbesluit en in het zogenoemde wetsvoorstel mvv (Kamerstukken 31 549) dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.

aanvullende/ontbrekende documenten kan opvragen en de conceptbeschikking al kan voorbereiden. Indien de beschikking niet in één dag kan worden uitgereikt wordt de aanvraag verder in behandeling genomen en vangt het rechtmatig verblijf aan. Ook dan wordt de beschikking in persoon uitgereikt. Vreemdelingen wiens humanitaire reguliere aanvraag wordt afgewezen stromen in de caseload van de DT&V.

3.1. De ambtshalve toets

Ook onder MoMi geeft een vreemdeling aan op basis van welk beleidskader hij primair verblijf in Nederland verlangt. Afhankelijk van het beleidskader waarop een beroep wordt gedaan wordt al dan niet doorgetoetst aan andere humanitaire reguliere beleidskaders. De beleidskaders verschillen enigszins in juridische essentie, waardoor niet simpelweg in alle vijf beleidskaders standaard ambtshalve aan de andere beleidskaders kan worden doorgetoetst. Zo is er bijvoorbeeld in het geval van B9 geen sprake van een aanvraag en is er in het geval van artikel 64 Vw slechts sprake van uitstel van vertrek en niet van verblijf op grond van een verblijfsvergunning. De werkwijze ten aanzien van het ambtshalve doortoetsen aan andere humanitaire reguliere doelen luidt derhalve als volgt:

- **Artikel 8 EVRM**

In geval van een artikel 8 EVRM aanvraag zal, bij afwijzing, altijd ambtshalve worden doorgetoetst aan alle andere humanitaire reguliere beleidskaders. Uit het complexe samenstel van feiten dat aangedragen wordt in artikel 8 EVRM-zaken is het voorstelbaar dat artikel 8 EVRM niet noopt tot het verlenen van verblijf, maar dat er wel sprake is van bijvoorbeeld een schrijnende situatie.

- **B9**

De B9-vergunning kan niet als zodanig worden aangevraagd bij de IND. De vreemdeling geeft bij de politie aan dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel en de politie stelt de IND door middel van een ‘kennisgeving van de aangifte’ (Model M55) op de hoogte. Dit model wordt vervolgens ambtshalve aangemerkt als aanvraag. Dit betekent in de praktijk dat deze aanvraag veelal wordt ingewilligd, tenzij bijvoorbeeld sprake is van aspecten op het gebied van openbare orde/nationale veiligheid. Aangezien in deze gevallen geen contact tussen de IND en de vreemdeling heeft plaatsgehad, en er niet door de vreemdeling zelf een aanvraag is gedaan, zal niet worden doorgetoetst aan andere humanitaire reguliere beleidskaders⁶.

- **Buitenschuld**

Een buitenschuld-vergunning kan langs twee wegen verkregen worden: op aanvraag of op uitnodiging. In beide gevallen is er een verklaring van de DT&V vereist waarin gesteld wordt dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

In de nieuwe systematiek wordt de toets zoals hij nu is behouden. In praktijk zal enkel in het geval dat het om een aanvraag voor buitenschuld gaat, de toets aan de andere humanitaire beleidskaders plaatsvinden. De vreemdeling die op instigatie van de DT&V voor buitenschuld in aanmerking komt, zal worden uitgenodigd een aanvraag in te dienen die -op vertoon van het DT&V advies- zal worden ingewilligd. Doortoetsen is in die situatie overbodig. In die gevallen waarin er ondanks het DT&V advies niet wordt ingewilligd (bijv. wegens openbare

⁶ Dit geldt ook voor de beleidskaders ‘eengerelateerd geweld’ en ‘huiselijk geweld’, die beiden ook onder de MoMi-bepaling tijdelijk-humanitair vallen. Ook deze verblijfsdoelen worden niet direct door de vreemdeling zelf, maar op instigatie van de politie aangevraagd.

orde aspecten) zal er wel doorgetoetst worden, dit is echter zelden aan de orde.

- ***Verblijf op medische gronden⁷***

Verblijf op medische gronden kan door een vreemdeling die in Nederland is onder andere aangevraagd worden als hij daaraan voorafgaand een jaar uitstel van vertrek wegens gezondheidsredenen heeft gehad op basis van artikel 64 Vw. Als een vreemdeling een beroep doet op dit beleidskader zal worden doorgetoetst op de andere gronden. Er kan immers, als niet aan de voorwaarden voor verblijf op medische gronden wordt voldaan, wel sprake zijn van verblijfmogelijkheden op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM of schrijnendheid. Dit beleidskader zal ook altijd worden meegetoetst bij een afwijzing op één van de andere humanitaire reguliere beleidskaders (ook al is de kans dat dit tot vergunningverlening leidt uiterst klein, gezien bijvoorbeeld de voorwaarde van één jaar artikel 64 Vw voorafgaand aan de aanvraag). Aangezien deze vergunning geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt geeft, is hij rechtspositioneel zwakker dan de andere vergunningen, en komt hij op een lagere plaats in de toetsingsvolgorde.

- ***De discretionaire bevoegdheid***

Een vergunning ‘conform beschikking minister’ (discretionair) kan op twee manieren worden verkregen: op uitnodiging en op aanvraag.

Voor de ambtshalve toets op schrijnendheid geldt dat bij een inwilliging deze beoordeling in handen blijft van de minister. De beoordeling op schrijnendheid is pas aan de orde als er binnen het bestaande beleid geen gronden voor verlening aanwezig zijn. Daarom kan niet pas na de toetsing aan schrijnendheid ambtshalve worden getoetst aan de andere humanitaire reguliere beleidskaders. Wel zal in die zaken waarin verblijf op grond van de discretionaire bevoegdheid wordt *aangevraagd* eerst goed worden gekeken of er een beleidskader is waarop de vreemdeling verblijf kan krijgen, alvorens de zaak wordt voorgelegd. In de nieuwe systematiek zijn onder de beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’ echter ook bijzondere groepen aangewezen die op grond van beleid in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, zoals (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ‘herschikking asielgronden’) de Afghaanse verwesterde meisjes. Deze zaken hoeven niet voorgelegd te worden. Voor groepen die onder de beperking tijdelijke humanitaire gronden vallen, kan er bij afwijzing ook doorgetoetst worden aan alle beleidskaders.

- ***Artikel 64 Vw***

Uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw is geen verblijfsdoel, maar een maatregel op grond waarvan de vreemdeling tijdelijk niet wordt uitgezet vanwege zijn medische situatie. Dit uitstel van vertrek wordt alleen verleend op basis van een advies van Bureau Medische Advisering. De verlening is kosteloos. De vreemdeling heeft dan rechtmatig verblijf en recht op opvang, maar geen verblijfsvergunning.

Het heeft de voorkeur om bij een beroep op artikel 64 Vw niet door te toetsen aan andere humanitaire reguliere beleidskaders die kunnen leiden tot vergunningverlening. Artikel 64 leidt immers tot uitstel van vertrek en niet tot een vergunning. Er ligt bovendien geen aanvraag voor een verblijfsvergunning.

⁷ Verblijf op medische gronden wordt niet ambtshalve meegetoetst bij de eerste asielprocedure. De situatie blijft daar zoals hij nu is, namelijk dat medische aspecten parallel aan de asielprocedure kunnen worden meegenomen en kunnen leiden tot uitstel van vertrek op basis van artikel 64 Vw.

Bij het meetoetsen in de eerste humanitaire reguliere procedure wordt eveneens de toetsvolgorde zoals beschreven in paragraaf 2.1 aangehouden, waarbij extra ook de beperking ‘verblijf voor medische behandeling’ wordt meegetoetst:

- artikel 8 EVRM
- B9
- Buitenschuld
- medische behandeling (artikel 3.46 Vb)
- discretionair
- artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om medische redenen)

In die gevallen waarin er bijvoorbeeld verblijf op basis van artikel 8 EVRM wordt gevraagd en dit niet wordt verleend en er ambtshalve wordt doorgetoetst, is het niet de bedoeling dat herstel verzuim geboden wordt om bijvoorbeeld een verklaring van de politie te overleggen waarin wordt gesteld dat er sprake is van mensenhandel. In de beschikking wordt slechts opgenomen dat, nu er geen verklaring van de politie is overgelegd, er geen sprake is van een B9-procedure. Hetzelfde geldt als bij een beroep op artikel 64 Vw geen medisch dossier is overgelegd etc.

3.2 Mvv-vrijstelling op humanitaire gronden

Het komt voor dat een mvv-plichtige vreemdeling vanuit Nederland een reguliere aanvraag (bijvoorbeeld gezinsvorming, -hereniging, arbeid in loondienst) indient, die eigenlijk vanuit het buitenland moet aanvragen, maar waarbij een beroep wordt gedaan op vrijstelling van het mvv-vereiste om ‘humanitaire’ redenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een mvv-plichtige vreemdeling die een aanvraag indient voor gezinsvorming en vrijstelling van het mvv-vereiste wil omdat hij stelt te ziek te zijn om naar zijn land van herkomst te gaan om een mvv aan te vragen.

Ook deze zaken zullen in de ééndagstoets worden getoetst. Daar zal immers alle expertise op humanitair-regulier vlak aanwezig zijn, en de verplichte schriftelijke aanmelding zorgt ook dat deze aanvragen snel beoordeeld kunnen worden.

3.3 Leges

Onder MoMi vallen de humanitaire reguliere beleidskaders onder verschillende beperkingen: ‘artikel 8 EVRM’ (verblijf als familie of gezinslid), ‘tijdelijke humanitaire gronden’ (B9, buitenschuld en discretionair) en ‘medische behandeling’ (verblijf voor medische behandeling). Artikel 64 Vw valt onder geen enkele beperking, aangezien het hier geen vergunning betreft maar uitstel van vertrek (om gezondheidsredenen). De verschillende beperkingen kennen ook verschillende leges. Dit draagt het risico in zich dat vreemdelingen een beroep doen op een ‘goedkoper’ beleidskader, om via de ambtshalve toets het ‘duurdere’ te verkrijgen.

Een mogelijke oplossing is de leges gelijk te trekken voor alle genoemde beleidskaders. Dat zou echter een verhoging voor de beleidskaders die vallen onder de beperking ‘tijdelijke humanitaire gronden’ betekenen, dan wel een verlaging voor artikel 8 EVRM. Het eerste is onwenselijk, het tweede is vanuit financieel perspectief onaantrekkelijk. Er zal daarom op dit moment niets worden gewijzigd in het legeshuis, maar er zal worden gemonitord of het verschil in leges leidt tot legesontduiking.

4. Medische procedures

Met de huidige regelgeving heeft de vreemdeling die zich reeds in Nederland bevindt twee mogelijkheden om op grond van medische omstandigheden een aanvraag in te dienen. De vreemdeling kan een verzoek om uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw indienen of een reguliere aanvraag medisch op grond van artikel 3.46 Vb doen. Daarnaast kan de vreemdeling een reguliere aanvraag op basis van een ander beleidskader indienen met beroep op vrijstelling van het mvv-vereiste vanwege medische omstandigheden.

Voortaan zal bij alle (verlengings)aanvragen waarin medische omstandigheden beoordeeld moeten worden, uitgezonderd die van asielzoekers die in hun eerste asielprocedure/parallele procedure zitten, als voorwaarde worden gesteld dat de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens aanlevert. Dit is van belang om medische aspecten (ambtshalve) te kunnen toetsen en maakt de kans groter dat bij vervolgaanvragen de beoordeling of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn binnen één dag kan worden gemaakt. Als er geen medische gegevens worden aangeleverd, mag aangenomen worden dat er geen medische beletselen zijn. De bewijslast inzake de medische situatie wordt hiermee naar de vreemdeling verschoven. Tegelijkertijd verkort dit de doorlooptijden van de medische aanvraagprocedures met minstens 6 weken. Tevens zal dit een rem zijn op het doen van medische aanvragen enkel om de uitzetting te frustreren. Door simpelweg te stellen dat er sprake is van medische redenen die aan vertrek in de weg staan, was de vreemdeling immers gegarandeerd van een aantal maanden feitelijke onuitzetbaarheid terwijl de IND de medische gegevens vergaarde en het Bureau Medische Advisering deze beoordeelde.

In de EAUT zijn enkele risico's gesignaleerd ten aanzien van deze werkwijze. Allereerst vergt het verkrijgen van het medische dossier een behoorlijke inspanning van de vreemdeling. Tevens dreigt het risico dat er veel incomplete dossiers worden aangeleverd. Daar tegenover staat dat de vreemdeling de voortgang van het verkrijgen van de juiste gegevens in de toekomst meer zelf in de hand kan houden, in plaats van af te wachten terwijl het Bureau Medische Advisering van de IND de gegevens vergaart. KNMG en LHV hebben aangegeven dat iedere Nederlander en vreemdeling recht heeft op inzage in het eigen medisch dossier. Het risico bestaat evenwel dat behandelend artsen in de voorgestelde nieuwe werkwijze te maken zullen krijgen met vreemdelingen die medische informatie willen opvragen terwijl deze informatie op voorhand onvoldoende in zich heeft om te komen tot een inwilliging. Hoewel het niet aan de behandelend arts is om deze beoordeling te maken kunnen behandelend artsen hierdoor wel in een moeilijke positie worden geplaatst. Er zal intensief worden gezocht naar manieren om ervoor te zorgen dat behandelaar en vreemdeling geen moeite hebben met het aanleveren van een compleet medisch dossier. Een verbetering van de handreiking of het ontwikkelen van een format ten aanzien van de relevante medische gegevens en meer inzetten op informatievoorziening richting vreemdeling, advocatuur en beroepsgroep zal hier een rol in spelen. Om de vertrouwensrelatie tussen de arts en patiënt minder onder druk te zetten wordt aanbevolen het aanvraagformulier en –pakket te voorzien van aanvullende informatie ten behoeve van de vreemdeling en de behandelend arts. De vergoeding aan de arts zal ook in de toekomst nog door BMA worden betaald.

Wanneer van de vreemdeling in vreemdelingenbewaring ook wordt verwacht dat hij zelf relevante medische gegevens overlegt kan dit leiden tot het frustreren van de uitzetting. Uitzetten voordat de relevante medische gegevens er zijn kan anderzijds risicovol zijn. De DT&V moet daarom de mogelijkheid houden om ambtshalve een artikel 64 Vw procedure in te zetten, zonder dat hierbij de eis geldt dat de vreemdeling het eigen dossier overlegt. Tevens

zal de mogelijkheid worden onderzocht om het verzoek om toepassing van artikel 64 Vw te ondervangen met een fit-to-fly verklaring in het geval van een op handen zijnde uitzetting. Indien de arts die de fit-to-fly toets doet oordeelt dat er risico's zijn verbonden aan uitzetting, zal de DT&V in beginsel ambtshalve een artikel 64 Vw procedure opstarten.

De voorwaarde van het inleveren van het eigen medisch dossier, zal een rem vormen op het doen van een beroep op artikel 64 Vw/aanvragen op medische gronden. Hoe groot dit effect echter zal zijn, is lastig te voorspellen. Diegenen die wel een beroep op medische omstandigheden doen, en hun volledige medisch dossier aanleveren, voldoen daarmee echter direct aan de voorwaarden van de motie Spekman (opvang gedurende de procedure). Zij zouden dus, als hun aanvraag niet direct aan het loket wordt afgehandeld, recht op opvang kunnen doen gelden. Als zij dit doen, brengt dit hoge kosten met zich mee. Uit de huidige praktijk blijkt echter dat veel mensen die daarvoor wel in aanmerking zouden komen niet kiezen voor de procedure conform de motie-Spekman. Mogelijk is dat omdat zij geen aanspraak wensen te maken op opvang of uit het zicht van de overheid willen blijven. Zij hebben elders bij vrienden, familie of particulier initiatief al onderdak. De inschatting is dan ook dat de extra instroom in de opvang als gevolg van deze maatregel beperkt zal zijn. Het zal naar verwachting vooral gaan om mensen die nog in de opvang zitten, en die opvang willen behouden.

Lange doorlooptijden in de procedure leiden tot hogere opvangkosten als vreemdelingen die een volledig dossier hebben ingeleverd wel een beroep doen op opvang conform motie Spekman. Het is daarom van belang om de doorlooptijden in deze zaken scherp in de gaten te houden en zo snel als mogelijk is na het BMA advies te beslissen. Daar waar het niet lukt de aanvraag af te doen aan het loket, is de IND verzocht in 70% van de zaken binnen 2 weken nadat BMA advies heeft uitgebracht te beslissen.

5. Aanpassingen vervolgprocedures (asiel en regulier)

De werkwijze ten aanzien van vervolgaanvragen asiel en regulier zal zo veel mogelijk in hetzelfde stramien verlopen. De eerste aanvraag op basis van een humanitair regulier beleidskader zal ook op de in dit hoofdstuk beschreven wijze worden behandeld. In de toekomst zal bij humanitair regulier net als bij asiel, bij vervolgaanvragen enkel nog gekeken worden of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden (nova). Vervolgaanvragen worden standaard voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. Het is de bedoeling dat op het aanmeldformulier wordt gemotiveerd op grond van welk novum de aanvraag wordt ingediend. Ook relevante stukken worden van tevoren aangeleverd. Zo kan de IND het dossier grondig voorbereiden, eventuele onderzoeken opstarten en een conceptvoornemen of beschikking klaar zetten.

Na de schriftelijke aanmelding volgt binnen twee weken een afspraak waar de vreemdeling in persoon verschijnt. Als de vreemdeling niet op komt dagen wordt hij feitelijk weer uitzetbaar.

Het is niet wenselijk dat de ééndagstoets voor asiel- en humanitaire reguliere aanvragen op één locatie wordt ingericht. Dit zou (soms) ingrijpende en kostbare reorganisaties voor IND, COA, DT&V en VP tot gevolg hebben. Bovendien vormt concentratie van alle aanvragen een risico voor de bedrijfsvoering van met name de IND bij fluctuerende aantallen vervolgaanvragen. Voorts is het van belang voor de IND om, juist als er veel processtappen in één dag moeten worden gedaan, dit te doen op een plek waar de infrastructuur om de specifieke procedure te ondersteunen al optimaal aanwezig is. Hier is immers de benodigde

expertise aanwezig, en is ook reeds voorzien in aanwezigheid van de DT&V en zijn er nauwe contacten met de VP in de betreffende regio's. Ook voor de DT&V geldt dat deze aanvragen het liefst op een beperkt aantal locaties worden gedaan, waarbij kan worden aangesloten op de reeds bestaande infrastructuur. Ten slotte geldt ook voor de VP en het COA dat al te grote concentratie van vreemdelingen van wie het recht op opvang eindigt onwenselijk is, mede met het oog op de openbare orde.

Voorkomen moet worden dat asielzoekers een tweede of volgende aanvraag doen zonder gemachtigde. Dit risico is groter dan in de huidige praktijk omdat de vervolgaanvraag in de toekomst begint met een schriftelijke aanmelding die wordt opgestuurd aan de IND en dus buiten het zicht van de IND plaatsvindt. Ook kan dit een gevolg zijn van de invoering van 'no cure no fee'. Dit kan problematisch zijn voor het asielproces: ook gedurende de ééndagstoets (of eventueel de AA) moet, met name bij de zienswijze, de vreemdeling kunnen worden bijgestaan door een advocaat. Ten behoeve van de schriftelijke aanmelding zal daarom op het schriftelijk aanmeldingsformulier worden aangegeven dat als de asielzoeker geen advocaat heeft, hij telefonisch contact kan opnemen met de raad voor rechtsbijstand (rvr), die dan ondersteuning en advisering van de vreemdeling zal regelen. Gedurende de ééndagstoets (met name als er een zienswijze moet worden opgesteld) kan de vreemdeling gebruik maken van een advocaat die reeds aanwezig is ('spreekuurvoorziening'⁸). Monitoring hiervan is wenselijk, aangezien bij grote aantallen de kans bestaat dat niet voldoende advocaten in de spreekuurvoorziening beschikbaar zijn. Alsdan zal de rvr een apart rooster instellen.

Waar mogelijk wordt binnen één dag beoordeeld of er sprake is van een novum en of dit novum ergens toe leidt⁹. Gedurende de ééndagstoets heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf. Indien de beoordeling in één dag gedaan wordt krijgt de vreemdeling aan het einde van de dag een voornemen tot afwijzing (asiel) of een beschikking (inwilliging asiel of afwijzing dan wel inwilliging regulier) uitgereikt. Bij asiel heeft de vreemdeling in geval van een voornemen tot afwijzing een dag om een zienswijze in te brengen en uiterlijk de dag daarna wordt de beschikking uitgereikt.

Indien de aanvraag niet in een dag kan worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek moet plaatsvinden, stroomt de vreemdeling door naar de AA of direct naar de VA (asiel), of wordt de aanvraag ingenomen (regulier). De vreemdeling krijgt rechtmatig verblijf voor de duur van de verdere behandeling van zijn aanvraag. Na afdoening van de aanvraag dient de vreemdeling zijn beschikking in persoon op te halen.

Voor een paar categorieën asielzoekers geldt dat zij formeel een tweede of volgende asielaanvraag doen, maar dat deze feitelijk moet worden gezien als een eerste asielverzoek, omdat de aanvraag in een volledige procedure inhoudelijk moet worden beoordeeld. Het gaat dan om asielzoekers die na een eerdere afwijzing op grond van Dublin alsnog worden toegelaten tot de nationale asielprocedure en asielzoekers die aantoonbaar zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Deze categorieën zijn om die reden uitgezonderd van de ééndagstoets.

Gedurende de ééndagstoets voor vervolgasielaanvragen is opvang nodig. Deze kan het best worden geboden in een procesopvanglocatie (POL) aangezien deze zich nabij de

⁸ Met spreekuurvoorziening wordt bedoeld dat rechtshulp in de vorm van een spreekuurvoorziening wordt aangeboden in het aanmeldcentrum of de opvangvoorziening door advocaten die daar in roosterdienst al aanwezig zijn.

⁹ Dit is mogelijk op basis van de huidige Procedurerichtlijn. Mogelijk is dit, in geval van een situatie waar wel nova worden ingebracht, problematisch in de recast van de richtlijn. Gegeven het feit dat de uitkomst van de onderhandelingen echter ongewis is, wordt hier niet op vooruit gelopen. Wel zal dit, uiteraard, nauwlettend in het oog worden gehouden.

aanmeldcentra bevinden en zich hier het best voor lenen. De ééndagstoets betekent een forse inperking van termijnen voor verschillende procedurestappen (met name het gehoor en het voornemen). Om maximaal rendement uit de ééndagstoets te halen is het van belang dat de asielzoeker zich op het afgesproken tijdstip meldt. Daarom zal, conform de bestaande praktijk, de asielzoeker al de dag tevoren in de opvang worden geplaatst. Als de ééndagstoets leidt tot een voornemen tot afwijzing, is de asielzoeker de volgende dag nodig om (met zijn gemachtigde) een zienswijze op het voornemen te geven. Als na de ééndagstoets een algemene asielprocedure volgt, verblijft de asielzoeker nog enkele dagen langer in de opvang. Als de ééndagstoets leidt tot inwilliging in één dag, ontstaat daarmee recht op opvang totdat uitplaatsing naar een gemeente plaatsvindt.

Bij de ééndagstoets wordt beoordeeld of er nova zijn. Als er zowel een asiel- als een humanitair regulier novum wordt ingebracht kan dit niet in dezelfde toets worden behandeld: dit zou immers het risico geven dat er een zinloze asielvervolg aanvraag wordt gedaan (legesvrij en zonder paspoortvereiste) terwijl er een humanitair regulier verblijfsdoel wordt beoogd, waarvoor reguliere voorwaarden zouden gelden. Er zullen dan dus, net als nu het geval is, twee aparte vervolganvragen moeten worden ingediend.

Overigens is niet te verwachten dat dit vaak zal gebeuren: de combinatie van snelle afdoening in de ééndagstoets, een ‘no cure, no fee’-benadering van rechtsbijstand, consequente overdracht aan de DT&V in alle gevallen en het onthouden van rechtmatig verblijf aan vreemdelingen die een humanitaire reguliere vervolg aanvraag indienen en reeds een inreisverbod opgelegd hebben gekregen, zal maken dat de drempels voor vreemdelingen om kansloze vervolganvragen in te dienen aanzienlijk zijn.

Na afwijzing van de aanvraag volgt zowel in asiel- als in reguliere zaken onmiddellijke overdracht aan de DT&V. De VP kan onderzoeken of in bewaringstelling mogelijk is. De DT&V wordt tijdig geïnformeerd over de schriftelijke aanmelding en de afspraak, zodat op voorhand een inschatting kan worden gemaakt van mogelijke vervolgacties. Bij asielvervolganvragen wordt in geval van een afwijzing direct aansluitend aan de uitreiking van de beschikking een vertrekgesprek gevoerd door de DT&V (waar nodig samen met de VP). Bij humanitaire reguliere vervolganvragen hebben de DT&V en de VP al gedurende de behandeling van de ééndagstoets gelegenheid om een oriënterend vertrekgesprek met de vreemdeling te voeren. Ook als de aanvraag niet in de ééndagstoets is afgedaan, zal de vreemdeling zijn beschikking in persoon moeten komen afhalen, zodat ook in die zaken overdracht aan de DT&V of VP kan plaatsvinden. Indien er na een afwijzing van een humanitaire reguliere aanvraag bezwaar wordt ingesteld en een voorlopige voorziening toegewezen, is de vreemdeling niet verwijderbaar. Echter, in de toekomst kunnen ook humanitaire reguliere aanvragen op grond van artikel 4:6 Awb worden afgedaan, waarbij de voorlopige voorziening niet in Nederland mag worden afgewacht.

Vervolganvragen vanuit VBL of GL

Vervolganvragen zijn met name verstorend als het gaat om (asiel óf humanitair-reguliere) vervolganvragen die vanuit een locatie die is gericht op terugkeer worden gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om vervolganvragen vanuit de Vrijheidsbeperkende locaties (VBL) of Gezinslocaties (GL). Vervolganvragen verstoren in deze situaties het terugkeerproces, niet in de laatste plaats omdat de vreemdeling (en zijn/haar gezin) in geval van een asielvervolg aanvraag wordt overgeplaatst naar een POL dan wel AZC, of omdat rechtmatig verblijf aanvangt waardoor verblijf in een VBL niet langer wenselijk is en ontruiming volgt.

Met name in het geval dat je zaken snel zou kunnen afdoen (afwijzingen in de ééndagstoets of eventueel de AA) zou je de vreemdeling niet willen laten verhuizen uit de VBL of GL.

Daarom zal in dit soort situaties de vreemdeling, uitsluitend voor de ééndagstoets (of eventueel de AA), tijdelijk worden overgebracht naar (een opvangvoorziening in de omgeving van) de betreffende IND-locatie. Alle betrokken partijen zijn daar al vertegenwoordigd. Overigens is deze werkwijze alleen haalbaar voor vervolgaanvragen van vreemdelingen die verblijven in de VBL als de aanvraag in de ééndagstoets (of eventueel de AA) kan worden afgedaan. Als de aanvraag niet in de ééndagstoets kan worden afgedaan, en er rechtmatig verblijf ontstaat, is vrijheidsbeperking verder niet meer aan de orde. Ook zal tegen de maximale verblijfsduur in de VBL van in beginsel 12 weken worden aangelopen. Dan zal alsnog overplaatsing naar een AZC plaatsvinden, of, in het geval van een reguliere aanvraag, beëindiging van de vrijheidsbeperkende maatregel. Bij vervolgaanvragen vanuit een GL die langer duren, is uiteraard geen sprake van beëindiging van het onderdak.

Bovenstaande werkwijze wordt reeds ingevoerd bij de huidige wet- en regelgeving. Weliswaar is er bij de AA procedure nog een aantal meer contactmomenten dan in de toekomst bij de ééndagstoets het geval zal zijn, maar aangezien het een tijdelijke situatie tot de inwerkingtreding van de ééndagstoets betreft, lijkt dit overkomelijk.

6. Rechtsbijstand ('No cure, no fee')

Doelstelling van invoering van 'no cure no fee' bij vervolgaanvragen is bij te dragen aan het tegengaan van het stapelen van kansloze procedures. In de asielvervolgprocedure ontvangt de rechtsbijstandverlener in elke aanleg de volledige vergoeding indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld dan wel de beslissing in stand wordt gehouden. De rechtsbijstandverlener ontvangt een lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld dan wel de beslissing wordt vernietigd. In de vervolgprocedure humanitair-regulier is dit hetzelfde met dien verstande dat op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel a, Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt), ten behoeve van de aanvraagprocedure zelf helemaal geen toevoeging wordt afgegeven en dus geen vergoeding wordt toegekend.

Gesubsidieerde rechtsbijstand valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zal worden aangepast aan het nieuwe systeem. De doelstelling van 'no cure no fee' zal, afgezet tegen de inspanningen en kosten, ten behoeve van alle partijen (met name de IND en raad voor rechtsbijstand) worden gemonitord.

Voorts wordt voorgesteld alleen asieladvocaten die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden van de raad voor rechtsbijstand vervolgprocedures te laten doen. Daarnaast is de balie verantwoordelijk voor het bevorderen van de kwaliteit en integriteit alsmede voor naleving van de beroepsnormen; vanuit de raad voor rechtsbijstand kan dit steekproefsgewijs worden gecontroleerd. De procesvertegenwoordigers bij de IND kunnen hierin een signalerende rol spelen.

Wanneer humanitaire reguliere aanvragen ook als een opvolgende aanvraag worden aangemerkt, betekent dit bij een toevoegingsaanvraag dat getoetst moet worden of de humanitaire reguliere grond wel of niet in de meeromvattende beschikking op asiel is behandeld. En ook: of de humanitaire reguliere grond al ambtshalve is meegetoetst in een humanitaire reguliere aanvraag. Van belang is immers te weten of het om een

vervolgaanvraag asiel of een vervolgaanvraag humanitair-regulier gaat, omdat eerst dan ‘no cure no fee’ speelt. In de praktijk zullen de raad voor rechtsbijstand en de IND afspraken maken zodat dit in de uitvoering inzichtelijk is.

Tijdens de uitwerking van het beleid ten aanzien van ‘no cure, no fee’ is gebleken dat zich mogelijk een effect kan voordoen op de werkzaamheden van de DT&V. Als gevolg van ‘no cure, no fee’ kan het aantrekkelijker worden voor de vreemdeling en zijn advocaat om bezwaar te maken tegen de feitelijke uitzetting. Indien dan een beroep wordt gedaan op toelatingsaspecten in het kader van artikel 3 of 8 EVRM, waarbij de eerdere toets niet heel recentelijk is gedaan, kan niet worden verwezen naar de eerdere beschikking hieromtrent. In de bezwaarbeschikking zal dan een nieuwe inhoudelijke toets moeten plaatsvinden. Indien hieraan een voorlopige voorziening wordt gekoppeld, is de kans reëel dat een rechtbank deze voorlopige voorziening gaat toewijzen. De uitzetting zal dan moeten worden uitgesteld. De verwachting is dat de aantallen aanzienlijk zullen toenemen als rechtsbijstand bij een bezwaar tegen de feitelijke uitzetting volledig wordt vergoed en bij vervolgaanvragen niet. Dit zal een grote belasting opleveren voor de DT&V en ook de IND. V&J zal daarom onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is ook een wijziging (verlaging) aan te brengen in de hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstand als bezwaar wordt gemaakt tegen de feitelijke uitzetting bij vervolgaanvragen.

7. Versnellen doorlooptijden

Los van de beleidsmatige wijzigingen die hierboven zijn uitgewerkt, is bezien of op andere aspecten in de verschillende processen winst op doorlooptijden behaald kan worden. Dat lijkt op de onderstaande onderdelen zeer wel mogelijk. Eén van de onderzochte opties wordt ontraden.

7.1 Kortere termijn voor indienen van een zienswijze

Onderzocht is of de reactietermijn voor het uitbrengen van een zienswijze voor eerste aanvragen in de VA procedure kan worden teruggebracht van 4 naar 2 weken indien er geen onderzoek is opgestart of indien het onderzoeksresultaat al voorafgaand aan het voornemen bekend is gemaakt. Hiermee zou de doorlooptijd in deze procedures kunnen worden ingekort met 2 weken. Daarnaast is onderzocht of de reactietermijn bij vervolgaanvragen in VA procedures eveneens kan worden teruggebracht van 4 naar 2 weken.

Geconstateerd is dat het hanteren van verschillende termijnen voor het indienen van een zienswijze mogelijk foutgevoelig is. Belangrijker is dat de voorgestelde verkorting van de reactietermijn aanzienlijke organisatorische gevolgen voor de advocatuur heeft en voor hen daarmee onaanvaardbaar is. Het grootste aandachtspunt hierbij is dat het voor de advocaat niet mogelijk is een zienswijze te concipiëren zonder een gesprek met de vreemdeling, waarin het voornemen en de reactie daarop zal worden besproken. Voor het plannen van een gesprek wordt een termijn van 2 weken over het algemeen, gelet op de agendadruk in verband met – onder meer- regelmatige aanwezigheid tijdens AA procedure, het draaien van piketroosters en zittingen bij rechtbanken, als krap ervaren. Vooral omdat vanwege het logistieke proces rondom het uitnodigen van een vreemdeling het gesprek niet binnen een week kan plaatsvinden. Daarnaast moet er bovendien voor het gesprek met de advocaat adequate tolkenbijstand worden geregeld. Dit zal voor talen waarin weinig tolken beschikbaar zijn of in perioden dat bepaalde tolken veel worden gevraagd vaak pas na een aantal weken mogelijk zijn. Daarbij komt dat het de bedoeling is dat in de eerste asielprocedure twee extra humanitaire reguliere beleidskaders worden meegetoetst. Ook al is de verwachting dat een

vreemdeling bij de eerste asielprocedure nog niet veel feiten en omstandigheden heeft te melden die een beroep op één van de humanitaire reguliere beleidskaders kansrijk maken, is het mogelijk dat het voornemen meer aspecten zal bevatten waarop in een zienswijze moet worden gereageerd terwijl de reactietermijn wordt ingekort.

Dit alles kan ertoe leiden dat er vaker een beroep wordt gedaan op uitstel/verlenging van de reactietermijn hetgeen tot gevolg heeft dat het gewenste doel niet wordt bereikt. Een andere mogelijkheid is dat er tijdens de beroepsfase vaker bewijzen of argumenten worden aangevoerd of zelfs dat dit tot langere procedures of vervolgpcedures leidt, hetgeen juist een averechts effect zou zijn.

Ten slotte lijkt het onredelijk om binnen een beslistermijn van 6 maanden, waarbij 4 weken voor de advocaat zijn, juist een verkorting te zoeken in de tijd die de advocaat beschikbaar heeft.

Gezien dit alles zie ik af van de onderzochte maatregel om de reactietermijn op de zienswijze te verkorten.

7.2 Versnellen van de Dublin procedure

De Dublin Verordening bevat criteria waarmee kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Met het oog op de toepassing van deze verordening wordt bij eerste aanmelding onderzocht of de vingerafdrukken van de asielzoeker voorkomen in de Europese databank Eurodac.

Bij een Eurodac treffer categorie 1 (eerdere asielaanvraag in andere lidstaat) is de reactietermijn van de aangezochte lidstaat 2 weken. In deze gevallen is dus tijdens de RVT of uiterlijk bij start van de AA procedure duidelijk of dat land akkoord gaat met het verzoek met als gevolg dat de aanvraag binnen de AA procedure worden behandeld.

Voor Dublin-claims op basis van een Eurodac treffer categorie 2 (land van illegale inreis) en Dublin-claims op basis van mondelinge verklaringen en/of schriftelijke bewijsstukken, geldt afhankelijk van het soort verzoek (terug- of overname) en het soort bewijsmateriaal een reactietermijn van 1 of 2 maanden. In die gevallen werd de claim verzonden na start van de AA procedure en wordt de asielzoeker in afwachting van de reactie doorgezonden naar de VA procedure.

Voortaan worden, naast de 'Eurodac 1-zaken', ook alle andere Dublin-zaken zoveel mogelijk in de AA procedure afgedaan. Dit heeft een effect op de doorlooptijden van deze zaken, maar minstens zo belangrijk is het signaal dat hiervan uitgaat: namelijk dat zaken waarvoor Nederland niet inhoudelijk verantwoordelijk is (vrijwel) altijd zo snel mogelijk worden afgedaan. En gelet op deze signaalwerking is het daarnaast ook belangrijk om in zaken waarin VA zending niet is te voorkomen wordt gestreefd naar een zo kort mogelijke behandelduur.

Om het aantal 'Eurodac 1-zaken' dat nu al in de AA procedure kan worden afgedaan verder te verhogen heeft de IND een plan van aanpak opgesteld waarin een nieuwe werkwijze wordt beschreven die ook de tijdige claimonderkenning en –verzending in de overige Dublin zaken borgt. Om zeker te stellen dat (ook in 'Eurodac 2-zaken') uiterlijk bij de start van de AA procedure bekend is of de aangezochte lidstaat akkoord heeft gegeven op de gelegde claim, zodat de beschikking in de AA procedure kan worden uitgereikt, moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Vroegtijdige onderkenning van de claimmogelijkheid;

- Voldoende informatie om claimverzoek te staven;
- Voortvarend opstellen van een claimverzoek.

Hiertoe is inmiddels bij de aanmeldbalie in het aanmeldcentrum Ter Apel een claimkamer ingericht waar IND medewerkers alle VP-dossiers screenen op Dublin-indicaties, waarbij de VP vooral een signalerende functie heeft en de IND de beoordelende rol voor haar rekening neemt.

Omdat voor overige terug- en overnameovereenkomsten een reactietermijn van 1 – 2 maanden geldt, zal de asielzoeker in afwachting van het claimakkoord mogelijk 2 maanden in de RVT verblijven, alvorens in te stromen in de AA procedure. Deze asielzoekers zullen gedurende deze tijd op de POL verblijven omdat plaatsing in een AZC zou betekenen dat deze personen tijdens de AA procedure naar het AC moeten worden vervoerd of gedurende de AA procedure tijdelijk naar een POL moeten verhuizen. Dit zou logistiek ingewikkelde en kostbare vervoersbewegingen tot gevolg hebben en haaks staan op het uitgangspunt dat verhuisbewegingen moeten worden beperkt. Gezinnen met kinderen kunnen eveneens in een POL verblijven, bij voorkeur de POL in Ter Apel vanwege de aanwezigheid van onderwijsfaciliteiten.

Een toename van het AA-afdoeningspercentage in Dublin zaken heeft op zichzelf geen consequenties voor het vlot realiseren van de feitelijke overdracht aan de DT&V. Wel zal er voldaan moeten worden aan een aantal voorwaarden. De rechtbanken zullen er onder meer - ook bij een verhoging van het aantal AA afdoeningen- in moeten blijven slagen in Dublin zaken binnen 28 dagen (AA zaken) of 8 weken (VA zaken) uitspraak te doen, zodat de DT&V hiervan mag uitgaan en in staat is op voorhand een realistische inschatting te maken van het moment waarop de Dublin-claimant juridisch overdraagbaar wordt. Dit zal worden gemonitord. Daarnaast zal de VP voldoende capaciteit moeten hebben om de vreemdeling staande te houden en in bewaring te stellen. Hierbij is tevens van belang dat er sprake is van een goede informatievoorziening omtrent de stand van de procedure.

Om de procedure nog vlotter te laten verlopen zal bij Dublin-zaken het eerste gehoor en het Dublin gehoor worden samengevoegd. In de regelgeving zal de mogelijkheid worden gecreëerd om de stappen nader gehoor (dag 3) en nabespreking nader gehoor (dag 4) te laten vervallen. Artikel 118a Vb zal dan ook worden aangepast. In praktische zin moet de gemachtigde op de hoogte worden gesteld van het feit dat tijdens het eerste gehoor gevraagd zal worden naar eventuele bezwaren tegen een Dublin overdracht zodat de vreemdeling daarop kan worden voorbereid.

7.3 Efficiënter inrichten van onderzoeken

Binnen de IND is de directie Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (SDIS) verantwoordelijk voor ondersteuning van het proces binnen de asielprocedure door middel van het o.a. op proactieve wijze toevoegen van geografisch informatiemateriaal over de laatste woon-/ verblijfplaats en/of geboorteplaats. Deze informatie wordt tijdens de RVT toegevoegd op basis van de intake van de VP. Daarnaast voert SDIS taalanalyses uit.

De informatievoorziening door SDIS wordt uitgebreid met extra landinhoudelijke informatie, informatie over de reisroute, en het meegeven van een informatieset taal bestaande uit een taalprofiel toegespitst op de zaak, al dan niet met een indicatie of een quick scan/taalanalyse tot de mogelijkheden behoort. Het doel van deze maatregel is het terugdringen van het aantal

ten onrechte opgestarte onderzoeken, alsmede het aantal ten onrechte *niet* opgestarte onderzoeken. Hiermee wordt voorkomen dat zaken ten onrechte worden afgewezen en vervolgens na een gerechtelijke procedure weer terugkomen bij de IND waardoor de doorlooptijd wordt verlengd. Daarnaast kan deze werkwijze bijdragen aan het voorkomen van onterechte inwillingen. Tevens wordt voorkomen dat later in de procedure alsnog vragen moeten worden gesteld aan SDIS, hetgeen de doorlooptijd kan verlengen. De extra beschikbare informatie kan eveneens van pas komen in het terugkeertraject.

De basis voor de proactieve informatievoorziening ligt in de uitgebreidere informatie die vergaard zal worden door het stellen van enkele verdiepingsvragen tijdens de intake door de VP. Hierbij is van belang dat de uitgangspunten van de AA procedure en de daarbij behorende RVT worden gerespecteerd. Dit houdt in dat de vragen die worden gesteld duidelijk in verband moeten kunnen worden gebracht met onderzoek naar identiteit (waaronder herkomst), nationaliteit en reisroute, zodat de termijnen van de AA niet aanvangen.

De extra vergaarde informatie wordt neergelegd in het proces-verbaal van de VP of KMar. Dit proces-verbaal maakt deel uit van het externe dossier maar is vaak pas laat of zelfs helemaal niet beschikbaar voor de vreemdeling en de advocaat. De advocatuur heeft aangegeven in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te willen zijn zodat deze informatie kan worden meegenomen tijdens de voorbereiding. Een bijkomend voordeel van het (eerder) verstrekken van het proces-verbaal is dat eventuele omissies in het proces-verbaal ook eerder kunnen worden opgemerkt waardoor minder vaak op discrepanties tussen intake en eerste gehoor zal hoeven te worden ingegaan.

Het is van belang dat de verdiepingsvragen kwalitatief goed (dat wil zeggen met een tolk) worden gesteld om te voorkomen dat het (extra) werk door de VP onbruikbaar is en dat het eerste gehoor langer duurt doordat nadere vraagstelling noodzakelijk is.

7.4 Eerder constateren van gebreken in besluitvorming door PV

Procesvertegenwoordiging (PV) van de IND constateert tijdens de voorbereiding van beroepszaken in sommige gevallen gebreken in de besluitvorming doordat de motivering tekort schiet, er in beroep nieuwe stukken zijn ingebracht of het beleid inmiddels is gewijzigd. Uitgangspunt van PV is om zoveel mogelijk in de beroepsfase gebreken te herstellen en te reageren op nieuwe stukken (finale geschilbeslechting), waarmee het intrekken van het besluit in de toekomst eerder uitzondering is dan regel. Hierbij is het van belang dat eventuele gebreken of onderzoeksvragen tijdig worden onderkend, omdat herstel van deze gebreken tijd kost.

Uit efficiëntieoverwegingen wordt de procesvertegenwoordiger pas aan een zaak gekoppeld als de zittingsdatum bekend is. Mede door de vaak late beschikbaarheid van de zittingsplanning kan het voorkomen dat pas vlak voor zitting wordt onderkend dat er nadere stappen moeten worden gezet, wat kan leiden tot verlenging van de doorlooptijd. Om toch in zoveel mogelijk zaken tijdig gebreken in besluitvorming te kunnen herstellen heeft PV inmiddels met de advocatuur afgesproken om bij indiening van de stukken die naar inschatting nader onderzoek vergen of bij evidente gebreken in de besluitvorming, contact op te nemen met PV. Het slagen van deze maatregel is afhankelijk van de welwillendheid van de advocatuur, en tevens van een zekere terughoudendheid van de advocatuur om te voorkomen dat dit wordt aangegrepen om vele herzieningsverzoeken te doen. Binnenkomende

poststukken worden door de ondersteuning gescreend in het licht van het effect op de doorlooptijd. Hierbij zullen risicoprofielen worden ontwikkeld en gehanteerd en zal er bovendien meer gedifferentieerd worden in de inzet van medewerkers op administratief niveau. Daarnaast is van belang dat de zittingsplanning zo snel mogelijk bekend wordt, zodat een pleiter eerder aan de zaak gekoppeld kan worden. Hierbij spelen de plannen van de rechtbanken met betrekking tot aanpassing van het logistieke proces in de beroepsfase waardoor de doorlooptijd met 7 weken wordt verkort, eveneens een grote rol. Dit zal in contact met de Raad voor de rechtspraak nader worden onderzocht.

Deze maatregelen kunnen bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden. Het is de bedoeling dat er minder zaken worden ingetrokken en dat de onderzoekstijd in beroep zoveel mogelijk wordt beperkt.

7.5 Verkorten van behandelduur beroep in bodemzaken

Op 1 juni 2011 heeft de Raad voor de rechtspraak mij bericht dat de rechtbanken voornemens zijn om vanaf 1 januari 2012 het administratieve proces zodanig in te richten dat handelingen niet langer volgtijdelijk maar parallel te laten plaatsvinden, waardoor in asiel en reguliere bodemzaken de doorlooptijd met 7 weken wordt verkort. Deze verkorting is gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving. Dit kan een besparing van de opvangkosten opleveren. Ik juich de inspanning die de rechtbanken hiervoor willen leveren bijzonder toe. De verkorting geldt niet voor oplegzaamheden (waarin bijvoorbeeld prejudiciële vragen zijn gesteld) en zaken die onder het afwijkingpercentage vallen.

De verkorting van de behandelduur heeft bovendien als gevolg dat de DT&V sneller de feitelijke terugkeerhandelingen ter hand kan nemen. In beroepszaken na de VA-procedure wordt de periode waarin bepaalde terugkeerhandelingen plaatsvinden, zoals het indienen van een aanvraag tot afgifte van een (vervangend) reisdocument bij de diplomatieke vertegenwoordiging, verkort.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat het effect van de maatregel beïnvloed kan worden door de overige maatregelen uit het programma. Indien zaken complexer worden (doordat bijvoorbeeld de humanitaire reguliere gronden worden meegetoetst) kan dit de (verkorting van de) doorlooptijd negatief beïnvloeden. Na invoering van dit pakket aan maatregelen zal daarom nauwlettend worden gemonitord of de doorlooptijden van de rechtbanken (en dit geldt ook voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) hierdoor niet nadelig worden beïnvloed.

8. Leges bij vervanging verblijfsdocument asiel

In het wetsvoorstel 'herschikking asielgronden' is opgenomen dat in de toekomst leges kunnen worden geheven indien het oorspronkelijke verblijfsdocument asiel wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat de vreemdeling zorgvuldig met zijn document omgaat. Ook wordt het gezien als middel om fraude en misbruik tegen te gaan.

Bij reguliere verblijfsdocumenten geldt een legestartief van € 250,00 voor een vervangend verblijfsdocument. Hierbij kan voor asiel worden aangesloten nu dit (ook voor regulier) als redelijk tarief wordt gezien.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat asielzoekers minder vaak dan reguliere vergunninghouders in het bezit zijn van een alternatief legitimatiebewijs. Ervan uitgaande dat het voor een asielstatushouder mogelijk is een vluchtelingenpaspoort te verkrijgen (tegen lagere kosten) hoeft deze maatregel echter niet strijdig te zijn met de identificatieplicht.

9. Getalsmatige effecten en financiële gevolgen

In de EAUT is op objectieve wijze in kaart gebracht wat de effecten, ook in de zin van besparingen en kosten, van de voorgestelde maatregelen zullen zijn. Daarbij zijn de effecten buiten beschouwing gelaten die niet kwantificeerbaar zijn: dit kan het geval zijn omdat er een praktijk wordt voorgesteld die nu nog niet bestaat (en dus nu niet wordt geregistreerd), of omdat het cumulatief effect van de maatregelen enkel speculatief geduid kan worden. Desalniettemin heb ik wel verwachtingen van de effecten, waarop ik hieronder nader in zal gaan.

Het is hierbij van belang op te merken dat de realisatie van beoogde instroomeffecten altijd mede afhankelijk is van externe omstandigheden die niet, of slecht, beïnvloedbaar zijn. De voortdurend veranderende situatie in de belangrijkste landen van herkomst (factoren zoals economie, ecologie, oorlog/geweld, vervolging, etc.) is voortdurend van invloed op de omvang en de samenstelling van de instroom. Jurisprudentiële ontwikkelingen kunnen ook een bepalende rol spelen in bijvoorbeeld de mate waarin tweede en volgende aanvragen worden gedaan.

Instroomeffecten

Dit gezegd hebbend verwacht ik dat dit pakket substantieel zal bijdragen aan het tegengaan van herhaalde aanvragen. De combinatie van een zeer snelle (ééndags-) toets van tweede en volgende asielaanvragen, met een schriftelijke aanmelding, een beperking van de rechtsbijstand op basis van 'no cure, no fee', het niet mogen afwachten van de voorlopige voorziening indien er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn, en kortere doorlooptijden in beroep zal hiertoe leiden. Het meetoetsen van humanitaire reguliere beleidskaders bij een eerste asiel- dan wel humanitaire reguliere aanvraag, in combinatie met een zeer snelle (ééndags-) toets bij humanitaire reguliere (vervolg)aanvragen, overdracht aan de DT&V bij reguliere afwijzingen, het niet mogen afwachten van de voorlopige voorziening indien er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, beperking van de rechtsbijstand op basis van 'no cure, no fee' en de verschuiving van de bewijslast bij medische procedures, kan tevens leiden tot een aanzienlijke afname van humanitaire reguliere aanvragen.

Van een aantal maatregelen (bijvoorbeeld no cure no fee, of de snelle afhandeling van vervolgaanvragen) mag vanaf invoering van de maatregelen effect worden verwacht. Er zijn echter ook effecten die pas in de loop der jaren zichtbaar zullen worden. Zo zal het meetoetsen van humanitaire reguliere beleidskaders bij een eerste aanvraag pas na verloop van tijd effect hebben op het aantal tweede en volgende aanvragen, omdat dit meetoetsen pas vanaf de eerste helft van 2013 zal gebeuren en tweede en volgende aanvragen soms pas jaren na afwijzing van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning worden ingediend. Het *minder* voorkomen van tweede en volgende aanvragen, is daarom een effect dat zich in de loop der jaren voluit zal voltrekken.

Tevens is het mijn verwachting dat dit pakket Nederland tot een minder aantrekkelijk land van bestemming maakt, als het gaat om vreemdelingen (of hun reisagenten) die speculeren op de mogelijkheid procedures lang te kunnen rekken en steeds opnieuw op te starten. Ik verwacht dat in de toekomst een relatief groter deel van de instroom zal bestaan uit vreemdelingen die daadwerkelijk recht hebben op bescherming, terwijl Nederland relatief

minder aantrekkelijk wordt voor hen die geen bescherming behoeven. Als gevolg van dit pakket verwacht ik een verdere daling van de asielinstream. Uiteraard geldt deze verwachting onder het voorbehoud dat er geen grote nieuwe vluchtelingenstromen op gang komen, met Nederland als voor de hand liggend bestemmingsland, bijvoorbeeld vanwege gemeenschapsbanden.

Doorlooptijden

Met de verbeterde asielprocedure is een zeer belangrijke vooruitgang geboekt in het sneller afdoen van asiolverzoeken. In 2011 werd 56%¹⁰ van de asielaanvragen afgedaan in de (8-daagse) algemene asielprocedure. Doordat het nader gehoor in beginsel altijd in de algemene asielprocedure wordt gedaan, en niet nogmaals in de verlengde asielprocedure, is ook de doorlooptijd van de verlengde asielprocedure afgenomen. In dit pakket aan maatregelen wordt, voortbouwend op de verbeterde asielprocedure, op verschillende onderdelen in het proces nog een efficiëncyslag gemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor een efficiëntere procedure voor nareizigers, een verkorting van de doorlooptijd van medische procedures, een snellere toets voor asielvervolgaanvragen en humanitaire reguliere aanvragen, een versnelling voor Dublinzaken die nu nog in het merendeel in de verlengde asielprocedure worden afgedaan maar in de toekomst in beginsel allemaal in de algemene asielprocedure worden afgedaan, een verkorting van de doorlooptijd door het vaker terecht, en minder vaak onterecht, opstarten van taalanalyse, het voorkomen van langere doorlooptijden in beroep door het eerder constateren van gebreken in de besluitvorming door procesvertegenwoordiging en de voorgenomen verkorting van doorlooptijden in beroep.

Geen procedure is hetzelfde. Het is daarom niet mogelijk in zijn algemeenheid uitspraken te doen over het effect van bovenstaande maatregelen op de doorlooptijden van 'dé (asiel)procedure'. Bovenstaande aspecten zullen niet altijd, en zeker niet altijd allemaal, aan de orde zijn in één procedure. Wel is in zijn algemeenheid te stellen dat bovenstaande maatregelen het proces efficiënter zullen maken. Ik verwacht daarom dat procedures gemiddeld genomen korter zullen worden.

Effecten op het gebied van terugkeer

Het pakket aan maatregelen dat ik in deze brief presenteer zal naar verwachting ook leiden tot minder frustratie van het terugkeertraject en een toename van de zelfstandige terugkeer. De belangrijkste maatregelen die hieraan zullen bijdragen zijn snelle, verkorte vervolgpcedures asiel en humanitair-regulier, waarbij - als deze vanuit een Gezinslocatie of VBL worden gedaan - dit niet direct leidt tot overplaatsing naar een asielopvanglocatie of beëindiging van de vrijheidsbeperking. De standaard overdracht aan de DT&V bij afwijzing van humanitaire reguliere (vervolg)aanvragen zal ook bijdragen aan een toename van de zelfstandige terugkeer.

Financiële consequenties

In de EAUT zijn voor de kwantificeerbare maatregelen de financiële effecten in beeld gebracht. De maatregelen kennen zowel extra kosten (bijv. door extra inzet van de uitvoering) als besparingen (bijv. door minder opvangkosten). Uit de EAUT blijkt dat per saldo maximaal € 17 mln. bespaard wordt, gebaseerd op een instroom van 17.000. Inmiddels ligt de instroom lager, en daarmee de besparingen als gevolg van de maatregelen. Daartegenover staan ook lagere kosten als gevolg van de lagere instroom. Naar de huidige inzichten verwacht ik

¹⁰ Jaarverslag IND 2011, www.ind.nl

daarom dat dit pakket aan maatregelen (maximaal) €13 mln. zal opleveren ten bate van de taakstelling voor beperken van de instroom en versnellen van doorlooptijden.