

Vergaderjaar 2010–2011

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1400

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2011

In deze brief zet ik de maatregelen uiteen waarmee we vreemdelingen sneller duidelijkheid geven omtrent hun perspectief op verblijf in Nederland. Hiermee willen we onnodig lang verblijf zonder perspectief tegengaan. De belangrijkste maatregelen zijn: invoering van een uitgebreidere toetsing van een eerste asielverzoek en snelle vervolgproudures. De zorgvuldigheid blijft uiteraard voorop staan en zal door deze maatregelen zelfs worden vergroot. Daarnaast worden prikkels weggenomen om onnodig door te procederen. Over de hele breedte van het vreemdelingenbeleid zullen maatregelen worden getroffen om doorlooptijden te bekorten. Dit betekent ook dat de werkwijze en administratieve organisatie van de IND en andere bij de vreemdelingenketen betrokken partners hierop zal worden toegespitst. In de bijgaande beleidsvisie worden de inzet en contouren van de maatregelen die het kabinet zal gaan nemen verder uitgewerkt.

Door de soms lange duur van procedures, en het keer op keer opnieuw starten van procedures, kunnen situaties ontstaan waarin vreemdelingen dusdanig lang in Nederland verblijven dat zij, en met name hun kinderen, enerzijds geïntegreerd raken in de Nederlandse samenleving, terwijl zij anderzijds niet volledig kunnen meedoen in de maatschappij. Dit leidt in individuele zaken tot bijzonder moeilijke situaties als het eindoordeel toch steeds is dat toelating in Nederland niet gerechtvaardigd is. De maatregelen die in deze beleidsvisie worden gepresenteerd hebben tot doel procedures te stroomlijnen en te bundelen, waar mogelijk in te korten en het «stapelen» van procedures onnodig te maken en tegen te gaan. Hierdoor wordt het verlengen van verblijf, enkel door steeds door te procederen, zonder dat daaraan nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag liggen, zoveel mogelijk beperkt. Het doel is dat sneller dan nu het geval is, duidelijkheid wordt geboden aan de vreemdeling over zijn perspectief op terugkeer of op inburgering in Nederland. De werkprocessen van de overheid, en met name van alle bij de vreemdelingenketen betrokken partners, zullen nog meer dan nu het geval is hierop worden ingericht.

De maatregelen hebben uiteraard niet tot doel alle mogelijkheden tot (door)procederen af te sluiten. Dat is niet mogelijk omdat er sprake kan zijn van nieuwe feiten en omstandigheden, maar zou ook niet wenselijk zijn: voorop staat dat iedere vreemdeling die bescherming nodig heeft, die bescherming ook krijgt.

In deze beleidsvisie geeft het kabinet aan hoe de doelstelling sneller duidelijkheid te bieden, bereikt zal worden. De visie geeft de inzet en contouren weer van de maatregelen die het kabinet gaat nemen. Deze vergen nadere uitwerking gedurende 2011. Ik hecht er echter aan u al op dit moment inzicht te geven in de oplossingsrichtingen die het kabinet voor ogen staan.

De problematiek is urgent en niet alles hoeft te wachten op wetswijziging. In de eerste helft van 2011 wordt duidelijk welke maatregelen geen aanpassing van hogere wet- en regelgeving vereisen en al eerder, door aanpassingen in de praktijk en in lagere regelgeving, kunnen worden doorgevoerd.

Of een maatregel nu wel of niet via een verandering van wet- of regelgeving tot stand komt, zeker is dat de maatregelen ingrijpende uitvoeringsconsequenties zullen hebben. Cruciaal is dat de uitvoeringsorganisaties de aanpassingen op een verantwoorde wijze kunnen invoeren. De maatregelen zullen verdere uitwerking behoeven en getoetst worden in een ex ante uitvoeringstoets. Hieruit zal blijken wat de uitvoerings- en financiële consequenties zijn van de maatregelen. Bij het uitwerken van de maatregelen zal ook steeds gekeken worden naar de gecombineerde effecten van alle maatregelen, zodat ongewenste situaties worden voorkomen. Relevante partijen zullen worden betrokken bij de nadere uitwerking van deze beleidsvisie. Op basis hiervan zal uw Kamer eind 2011 een uitgewerkt voorstel ontvangen.

Met deze brief wordt tevens tegemoet gekomen aan de brief van de commissie voor Immigratie en Asiel van 20 januari jl. (uw kenmerk: 19637–1389/2011D02482) waarin de commissie mij verzoekt de Kamer te informeren over de planning van aanstaande wijzigingen in asielprocedures ten behoeve van een te zijner tijd te plannen verzamel-AO Wijzigingen asielprocedures. Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 16 december 2010 (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 344, nr. 78) is de indruk ontstaan dat ter gelegenheid van de presentatie van mijn beleidsvisie omtrent toelatingsprocedures, ook zou worden ingegaan op het functioneren van de DT&V. Op deze toezegging kom ik terug ter gelegenheid van mijn brief over terugkeer, die u voor het zomerreces zal ontvangen.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

SNEL, DUIDELIJK EN ZORGVULDIG

Stroomlijnen procedures, tegengaan procedure-stapelen, tegengaan verlengen van verblijf

Sinds 1 juli 2010 is de asielprocedure verbeterd. De procedure is zowel zorgvuldig als efficiënt ingericht.

Het «Modern Migratiebeleid» brengt eenzelfde verbetering op het reguliere terrein.

Toch zijn er nog te veel vreemdelingen die te lang in, vaak opeenvolgende, procedures zitten. Dit heeft als gevolg dat zij jarenlang zonder perspectief in Nederland verblijven; noch perspectief op integratie, noch op terugkeer. De asielzoeker en zijn of haar gezin leeft jarenlang in onzekerheid, terwijl de maatschappelijke kosten oplopen. Het kabinet stelt vast dat er te veel prikkels in het systeem zijn die (door)procederen ondersteunen, óók als dit niet zinvol is, en te weinig prikkels die terugkeer of vertrek bevorderen. Dit is één van de redenen dat procedures worden gestapeld en terugkeer een moeizaam proces is, met als gevolg dat Nederland, om de verkeerde redenen, een relatief aantrekkelijk land van bestemming is. Daar wil het kabinet verandering in brengen, zodat discussies, zoals die hebben plaatsgevonden rondom het pardon, worden voorkomen.

Voorop staat dat vreemdelingen die recht hebben op bescherming, dit in Nederland ook zullen krijgen. Het besluit daarover wordt snel genomen en neemt alle eventuele belemmeringen om terug te keren in ogenschouw. Het uitgangspunt van het kabinet is dat alle overige aanvragen voor verblijf in Nederland altijd buiten Nederland worden gestart. Zo is er duidelijkheid of Nederland mag worden ingereisd. Prikkels die aanzetten tot het verlengen van het verblijf in Nederland nadat de aanvraag (onherroepelijk) is afgewezen worden weggenomen. Dit stelsel geeft snel(ler) duidelijkheid. Daarmee geven we een krachtig signaal dat het in Nederland aanvragen van verblijf alleen zinvol is als het om bescherming gaat, en dat procedures snel en efficiënt zullen zijn. Daardoor wordt een instroombeperkend effect verwacht en wordt terugkeer bevorderd.

Maatregelen

1. Zorgvuldige eerste asielprocedure

a. Meetoetsen van alle beschermingsgronden in één meeromvattende beschikking

In de eerste procedure worden alle relevante elementen getoetst. Dit betekent dat niet alleen bescherming op asielgronden wordt getoetst, maar dat ook direct andere (reguliere) humanitaire beschermingsgronden worden betrokken. Is er bijvoorbeeld sprake van een gezinsleven in Nederland dat bescherming behoeft, zijn er medische aspecten, is er sprake van slachtofferschap van mensenhandel of gaat het om een «schrijnende» zaak. Hierdoor kan direct duidelijk worden of er iets aan vertrek uit Nederland in de weg staat. 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, is 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.

b. Asiel: meer aansluiting bij de internationale vormen van bescherming

In internationale verdragen en Europese wetgeving is een duidelijk kader voor asielbescherming vastgelegd. Dat kader wordt het uitgangspunt voor het Nederlandse stelsel. In concreto betekent dit dat de asielgronden meer

in lijn worden gebracht met de internationale gronden voor bescherming, zoals beschreven in de Kwalificatierichtlijn. Hierdoor loopt Nederland meer in de pas met de Europese wetgeving, wat de Nederlandse positie in het harmonisatieproces ten goede komt. Het categoriaal beschermingsbeleid (artikel 29, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet 2000) wordt afgeschaft. Voortzetting van dit beleid is onwenselijk aangezien het, zo blijkt uit het verleden, fraude en misbruik in de hand kan werken. Ook is dit beleid onnodig geworden, nu Europese jurisprudentie een steeds zwaardere rol toekent aan de algehele situatie in het land van herkomst binnen de internationale beschermingsgronden. De nareizigers, art. 29, eerste lid, onder e en f, Vw2000 zullen voortaan onder het reguliere domein vallen. Zij worden dus wél getoetst bij een eerste asielprocedure, maar leiden, bij inwilliging, tot een reguliere status. Of, om het Nederlands stelsel meer overeenkomstig te laten zijn met de internationale beschermingsgronden, ook art. 29, eerste lid, onder c, Vw2000, kan worden geschaard onder de reguliere, humanitaire, gronden, zal nog nader worden onderzocht. Met dit laatste wordt geen beperking beoogd ten aanzien van de vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor verblijf op deze grond, maar wordt slechts beoogd de asielgronden overeen te laten komen met de Europese standaarden.

c. Procedurele aanpassingen

De verbeterde asielprocedure heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de efficiëntie van de asielprocedure. In aanvulling daarop wordt bezien of er nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. In ieder geval wordt bekeken of de procedure voor Dublin-zaken nog sneller en efficiënter kan, bijvoorbeeld door in alle gevallen waarin er concrete aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek (bijzondere individuele situaties daar gelaten), deze zaak in Nederland in de snelle algemene asielprocedure af te doen.

Verschuiving en verzwaring van de bewijslast, met name in het geval van ongedocumenteerde asielzoekers bij wie twijfel bestaat over de gestelde reisroute of de geloofwaardigheid van het asielrelaas, wordt binnen de grenzen van de jurisprudentie van de Raad van State gemaximaliseerd. Hiermee is al een aanvang gemaakt door op basis van een nieuwe werkinstructie van de IND, de beslismedewerkers uitvoeriger te trainen in de juiste toepassing van de beslissystematiek in geval van ongedocumenteerde asielzoekers. Het kabinet vindt het niet acceptabel dat asielzoekers zich bewust van hun documenten ontdoen en wenst dat dan ook niet zonder consequenties te laten. Daarom wordt conform de ruimte die de jurisprudentie hiervoor biedt bij verwijtbaar ongedocumenteerde asielzoekers gevergd dat hun asielverzoek geen enkel hiaat of ongerijmdheid op het niveau van de relevante bijzonderheden bevat; op de asielzoeker rust dan een zwaardere bewijslast om aannemelijk te maken dat hij bescherming nodig heeft.

2. Snelle vervolgprocedures

a. Snelle beoordeling tweede en volgende aanvragen

Het indienen van vervolgaanvragen die rechtmatig verblijf genereren, kan een aantrekkelijke manier zijn voor uitgeprocedeerde asielzoekers om hun verblijf te verlengen. Van groot belang is daarom dat in het geval van een vervolgaanvraag direct wordt beoordeeld of er sprake is van relevante nieuwe feiten en omstandigheden (nova). Het streven is om dit binnen één dag te bepalen. Hiervoor is de integrale toetsing in de eerste asielprocedure van cruciaal belang: daardoor is er immers al een volledig dossier en zijn alle beschermingsgronden (asiel én humanitair) al eens bezien (zie maatregel 1a). Dit vereist ook dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor het overleggen van alle benodigde stukken, waarover hij duidelijk geïnformeerd moet zijn. Alleen als er sprake is van

nova die zien op een beschermingsgrond (asiel of humanitair) en die nader onderzoek vergen, mag de vreemdeling zijn vervolgaanvraag in Nederland afwachten, waarbij rechtmatig verblijf ontstaat gedurende de behandeling van de aanvraag. Als bepaald kan worden dat de verblijfsaanvraag niet verder behandeld hoeft te worden, bijvoorbeeld omdat er geen verder onderzoek nodig is, er geen sprake is van nova, of de benodigde stukken zijn niet compleet dan wordt – in lijn met het bepaalde in de EU-Procedure richtlijn – aan de indiening van de aanvraag geen rechtmatig verblijf verbonden en wordt de aanvraag onmiddellijk, dan wel binnen enkele dagen, afgewezen. Als er wel sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, maar het gaat hier om een «gewone» reguliere aanvraag (studie, arbeid etc.) die moet worden aangevangen vanuit het buitenland, geldt dit overeenkomstig.

b. Asielvervolgprocedure: zo snel als mogelijk

Als er nieuwe feiten of omstandigheden zijn die zien op asielgronden en die nader onderzoek vergen, zal de asielaanvraag verder worden behandeld. In dit geval is er geen sprake van een rust- en voorbereidings-termijn, en evenmin van bepaalde andere stappen zoals het eerste gehoor. Er zal worden bezien of nog verdere versnelling in de asielvervolgprocedure mogelijk is. Er behoeft in deze situatie immers slechts gekeken te worden naar de nieuwe feiten en omstandigheden.

c. Vervolgprocedure op overige beschermingsgronden (regulier)

Als de nieuwe feiten en omstandigheden zien op humanitaire, reguliere, gronden zal ook hier een snelle procedure worden vormgegeven. Het verschuiven van de bewijslast naar de vreemdeling speelt hierin een belangrijke rol. Verder zal, per beschermingsgrond, worden bezien hoe prikkels die aanzetten tot doorprocederen kunnen worden weggenomen, zonder afbreuk te doen aan de rechten van de vreemdeling. Vanuit dit perspectief wordt afgewogen hoe bij deze reguliere humanitaire vervolganvragen kan worden omgegaan met leges, paspoortvereiste, de mogelijkheid om een voorlopige voorziening in Nederland af te wachten en (eventueel) opvang.

d. Bij afwijzing vervolgaanvraag: terugkeer

Al na de afwijzing van de eerste asielaanvraag moet het perspectief van de afgewezen asielzoeker gericht zijn op terugkeer. Dit behoort tot de normale werkwijze, zoals met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is vormgegeven. De boodschap dat verblijf in Nederland na afwijzing van een vervolgaanvraag niet langer het perspectief is, moet nog krachtiger worden overgebracht. Uitgangspunt daarbij is dat direct na de afwijzing (omdat er geen nova zijn, of omdat de aanvraag vanuit het buitenland moet worden gedaan óf omdat de procedure op inhoudelijke gronden kan worden afgewezen) overdracht aan DT&V plaatsvindt.

3. Verkorting doorlooptijden

Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de overheid om snel en zorgvuldig duidelijkheid te geven aan de vreemdeling. Dit betekent dat de overheid al het mogelijke moet doen om de doorlooptijden van procedures zo kort mogelijk te laten zijn. Het verder stroomlijnen van de asielprocedure en met name van vervolgpcedures zal al een belangrijke verkorting van de doorlooptijden betekenen. Doorlooptijden moeten echter in de hele keten worden verkort, waarbij ook de doorlooptijden van beroep en hoger beroep van belang zijn. Voortdurend zal worden bezien hoe verkorting van de doorlooptijden van de ene ketenpartner, effect heeft op de werklast van de volgende ketenpartner. Hoe sneller de overheid duidelijkheid geeft over het recht op verblijf, hoe sneller het perspectief eenduidig op terugkeer of integratie gericht kan zijn. Daarom is verkorting

van doorlooptijden zowel in asiel- als reguliere procedures belangrijk. De belangrijkste financiële kostenbesparing is te behalen op verkorting van doorlooptijden binnen de asielketen; hier geldt immers dat hoe langer de doorlooptijd is, hoe langer de tijd in de opvang.

4. Differentiatie gesubsidieerde rechtsbijstand bij vervolgaanvragen

Het feit dat beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand door asielzoekers die hun tweede of volgende asielaanvraag indienen, kan doorprocederen in de hand werken en zelfs dit gedrag stimuleren. Hoewel nu al in enige mate wordt voorzien in beperktere vergoedingen voor verleende rechtsbijstand in vervolgaanvragen, wordt onderzocht welke andere differentiaties kunnen worden aangebracht om onnodig doorprocederen zoveel mogelijk te ontmoedigen. We brengen vooral in kaart of op basis van «no cure no fee» een dergelijke differentiatie kan worden bewerkstelligd. Uitgangspunt daarbij is vooralsnog dat in vervolgaanvragen waarbij geen nova worden aangevoerd en die niet tot inwilliging leiden, een substantieel lagere of geen vergoeding voor verleende rechtsbijstand zal worden toegekend dan in zaken waarbij wel sprake is van nova of waar de vervolgaanvraag uiteindelijk leidt tot inwilliging. Deze aanpassing zal in samenwerking met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (eerstverantwoordelijke voor de gesubsidieerde rechtsbijstand) in kaart worden gebracht en worden ontwikkeld. Uitgangspunt is dat de toegang tot het recht niet wordt belemmerd en dat de eisen die internationale (zoals bijvoorbeeld neergelegd in de EU-Procedurerichtlijn) en algemene rechtsbeginselen stellen aan een eerlijke rechtsgang het kader bieden.