

Vergaderjaar 2021–2022

35 749

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 mei 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

Algemeen	2
1. <i>Inleiding</i>	2
2. <i>Hoofdlijnen</i>	3
3. <i>Belang tijdig beslissen</i>	5
3.1 <i>Hoe wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat beslissingen binnen de geldende termijnen worden genomen?</i>	5
4. <i>Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND</i>	7
5. <i>Verlengen beslistermijn in asielzaken met drie maanden</i>	7
6. <i>Alternatieve maatregelen om tijdig beslissen te bevorderen</i>	8
6.1 <i>Periodieke rapportage: de toegang tot zicht op een beslissing</i>	8
6.2 <i>Beroep tegen niet tijdig beslissen</i>	9
7. <i>Consultatie</i>	10
8.1 <i>Inzet op tijdige besluitvorming; dwangsommen niet contraproductief</i>	10
8.2 <i>Afschaffen dwangsommen leidt tot discriminatie; strijd met de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten van de EU</i>	10
8.3 <i>Afschaffen dwangsommen doet afbreuk aan de rechtsbescherming; geen pressiemiddel meer voor een individuele vreemdeling om het uitblijven van een beslissing aan te vechten. Periodieke rapportage geen alternatief</i>	11
8.4 <i>Niet voldoende gemotiveerd dat afschaffing van de regels voor dwangsommen ook in niet-asielzaken nodig is</i>	11

Algemeen

1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Hoofdpijnen

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

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts waarom zij kiest voor uitbreiding van de uitzondering op de dwangsomregeling naar alle vreemdelingenzaken, aangezien zij in de memorie van toelichting aangeeft dat de problematiek met de dwangsomverplichting vooral optrad in asielzaken. Vooral voor de nareistermijn van drie maanden kan dit tot problemen leiden. De regering geeft aan artikel 29, tweede tot en met vierde lid, van de Vw 2000 aan te willen passen, maar in een separaat wetstraject op een later moment. Bovengenoemde leden vragen de regering, gelet op het belang van deze wijziging, te heroverwegen dit later via een separaat traject te doen, en in plaats daarvan deze wijziging tegelijkertijd met voorliggend wetsvoorstel te realiseren.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij de tijdelijke wet dwangsommen en tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel door de regering werd gesproken over het opnemen van een veiligheidsklep in de wet om ervoor te zorgen dat in individuele gevallen daadwerkelijk een besluit wordt genomen wanneer

termijnen worden overschreden. Deze leden hebben de indruk dat deze veiligheidsklep niet is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel en vragen de regering of dit klopt. Zo ja, waarom niet, aangezien dit destijds wel door de regering is toegezegd maar vooral nog moest worden uitgewerkt. Indien de regering niet kiest voor het toevoegen van een veiligheidsklep, op welke andere manier waarborgt de regering dan dat in individuele zaken ook daadwerkelijk een besluit wordt genomen? De regering schreef hierover namelijk eerder al aan de Kamer dat de rapportageverplichting hiervoor een te algemeen instrument is.

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

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

Daarnaast lezen de leden van de SP-fractie dat de regering van mening is dat dwangsommen niet langer een passend middel zouden zijn om tijdige beslissingen te waarborgen. Kan de regering dit toelichten? Want als de regering deze mening is toegedaan, waarom worden dwangsommen dan niet horizontaal afgeschaft? De regering kiest er immers toch voor de dwangsommen alleen in het vreemdelingenrecht af te schaffen? De argumenten die in de memorie van toelichting worden aangedragen, namelijk dat de asielinstroom met fluctuaties te maken heeft, dat onderzoeken in het buitenland langer duren en dat bewijsmiddelen vaak ontbreken, overtuigen de leden van de SP-fractie nog onvoldoende. Deze problemen kunnen toch het hoofd worden geboden door de IND voldoende (reserve)capaciteit te geven? Het wetsvoorstel zorgt ook ervoor dat de termijnen, conform de Procedurerichtlijn, vaker verlengd kunnen gaan worden. Zo wordt op dit moment vaak niet voldaan aan het vereiste dat er een onverwacht grote toestroom is van asielzoekers. Waarom lukt het de IND niet om zaken tijdig te beslissen in tijden waarin geen sprake is van onverwacht grote instroom van asielzoekers? Kan de regering toelichten aan welke voorwaarden moet worden voldaan teneinde een verlenging van drie maanden toe te passen? Kan de regering daarnaast toelichten waarom, als het vaker mogelijk is de termijnen te verlengen, het nodig zou zijn de dwangsommen bij de IND af te schaffen? Waarom zorgt die extra verlenging niet voor voldoende ruimte om dwangsommen te voorkomen?

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

de regering juist wil voorkomen, die nergens toe hoeven te leiden omdat er geen stok achter de deur is?

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

3. Belang tijdig beslissen

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

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van tijdige beslissingen bij de IND. Vreemdelingen ervaren stress van beslissingen die lang op zich laten wachten en dat wreekt zich met name in asielaanvragen waarin de beslissing een letterlijke kwestie van leven of dood kan zijn. Het is daarom pijnlijk dat de IND al jaren niet in staat wordt gesteld tijdige beslissingen te nemen. De vraag wat er nodig is de IND hiertoe wel in staat te stellen komt onvoldoende aan bod in de memorie van toelichting. Kan de regering hier nog eens bij stilstaan? Er wordt gesproken over een meerjarige stabiele financiering van de IND, met het liefst reservecapaciteit teneinde hoge instroom op te kunnen vangen. Ook in het regeerakkoord komt dit naar voren: «De financiering van de partners in de asielketen (met name IND en COA) moet stabiel en daarmee toekomstbestendiger worden. We investeren hiertoe 200 miljoen euro structureel. We versterken de expertise bij de IND inzake de beoordeling van de LHBTI'ers en bekeerlingen waarbij externe expertise wordt betrokken.» Op dit moment zijn er nog geen voorstellen bij de Kamer ingediend. Wanneer kan de Kamer deze verwachten? Betekent de verdiepingsslag die wordt gemaakt bij de beoordeling van LBHTI'ers en bekeerlingen dat dit ten koste gaat van verbreding van de capaciteit van de IND?

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

bijvoorbeeld zo dat medewerkers maar korte tijd bij de IND werken, waardoor telkens op nieuw kennis en kunde vertrekt?

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

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

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

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

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

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

4. Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

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

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

5. Verlengen beslistermijn in asielzaken met drie maanden

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

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

De leden van de ChristenUnie merken het volgende op ten aanzien van het voorstel een verlenging van de beslistermijn met drie maanden mogelijk te maken. De regering stelt dat deze verlenging ook mogelijk is volgens de Procedurerichtlijn. De totale beslistermijn kan op de gronden die nu al gegeven zijn, in totaal 21 maanden bedragen. Voor deze leden is het niet duidelijk waarom beslissingen in vreemdelingenzaken, nu de beslistermijn al zo verlengd kan worden, dan ook nog uitgezonderd zouden moeten worden van dwangsommen bij niet tijdig beslissen. Deze leden zouden daar graag een toelichting van de regering op ontvangen.

6. Alternatieve maatregelen om tijdig beslissen te bevorderen

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

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

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

6.1 Periodieke rapportage: de toegang tot zicht op een beslissing

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

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

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

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

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

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

6.2 Beroep tegen niet tijdig beslissen

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

naïef. Kan de regering een meer onderbouwde toelichting geven over de mogelijke bijeffecten van het wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel een periodieke rapportage en de mogelijkheid van beroep tegen niet tijdig beslissen behelst. In het nader verslag over de Tijdelijke wet schreef de regering dat ook werd gedacht aan een wettelijk instrument dat waarborgt dat als uit de periodieke rapportages blijkt dat in bepaalde categorieën zaken, een substantieel deel van de te nemen beslissingen langere tijd uitblijft, de beslissingen in de individuele zaken alsnog daadwerkelijk worden genomen. Dat zou kunnen worden beschouwd als een soort veiligheidsklep die in bepaalde strikt omschreven gevallen opengaat en waarborgt dat beslissingen niet onevenredig uit de termijn lopen. Om welke reden is hiervoor niet gekozen in het uiteindelijke wetsvoorstel? Welke alternatieven zijn hiervoor overwogen met welke voor- en nadelen? Om welke reden acht de regering de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel een voldoende prikkel om te komen tot snelle afhandeling van de asielprocedures?

7. Consultatie

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

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

8.1 Inzet op tijdige besluitvorming; dwangsommen niet contraproductief

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

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

De leden van de SP-fractie constateren dat diverse organisaties, waaronder de Afdeling, in hun reacties en consultaties constateerden dat dit wetsvoorstel leidt tot discriminatie en/of in strijd zou zijn met de Grondwet of het Handvest van de Grondrechten van de EU. Deze kritiek komt voort uit het uitzonderen van het vreemdelingenrecht op de

dwangsommen in het algemeen bestuursrecht. In een uitspraak van de rechtbank in Den Bosch wordt deze kritiek ook benoemd. Kan de regering hierop reageren? Waarom zouden dwangsommen geen passend middel meer zijn in het vreemdelingenrecht? Waarom is dit onderscheid geoorloofd? Is de regering helemaal niet gevoelig voor de constatering dat hier een apart systeem op basis van nationaliteit wordt gecreëerd, ook al is dat wellicht niet de intentie?

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

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

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

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

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

De leden van de CDA-Fractie constateren met de Afdeling, dat de Tijdelijke wet alleen geldt voor aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het nu aanhangige wetsvoorstel geldt voor alle aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Deze verruiming wordt in de memorie van toelichting alleen toegelicht met de stelling dat «ervan uit wordt gegaan dat de hiervoor beschreven nadelige consequenties van het

kunnen verbeuren van dwangsommen optreden bij alle procedures op grond van de Vreemdelingenwet. Daarom is dit voorstel niet beperkt tot asielzaken».

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

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

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

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

9. Overig

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

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om de wet zo in te richten dat deze alleen in werking treedt bij piekmomenten in de asielinstroom, zoals de IND eerder heeft voorgesteld. Is de regering bereid een evaluatiebepaling in de wet op te nemen, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de duur van de wachttijden en hoe snel na een rechtelijke uitspraak daadwerkelijk een besluit wordt genomen?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels