

Technische briefing IND over wetsvoorstel: 'Geldigheidsduur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' en het wetsvoorstel: 'Herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken'

1. Wetsvoorstel *Geldigheidsduur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd*

Ongewijzigde invoering van dit wetsvoorstel leidt tot tienduizenden extra procedures en stevige meerkosten (van tussen 4,5 en 5,6 mln euro per jaar) voor de IND. Dit wetsvoorstel vergt voor de IND ook voldoende voorbereidingstijd voor het werven en opleiden van extra medewerkers. Het beoogde doel van het wetsvoorstel wordt voor een groot gedeelte nu al in de praktijk ondervangen.

Toelichting:

Dit wetsvoorstel regelt dat de maximale geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel teruggaat van 5 jaar naar 3 jaar. De IND heeft een impactanalyse uitgevoerd op deze wet in 2018 waarvan de uitkomsten in de Memorie van toelichting staan. Die impactanalyse ging uit van de toen bekende cijfers over verleende verblijfsvergunningen asiel en de meerjarige prognoses.

Recent is een nieuwe berekening gemaakt op basis van de huidige cijfers over verleende asielvergunningen en de nu geldende meerjarige prognoses en kostprijzen. Hieruit volgt dat vanaf 3 jaar na inwerkingtreding van deze wet de IND bijna 20.000 extra verlengingsprocedures zal moeten afhandelen waarna dit in de jaren daarna afloopt naar circa 14.000 extra procedures. Dit betekent voor de IND een grote investering in personeel/opleiding waarvoor voorbereidingstijd nodig is. De meerkosten van dit wetsvoorstel voor de IND bedragen structureel, bij huidige aannames structureel zo'n 4,5 miljoen per jaar, met een autonoom groeipad in de jaren erna (denk aan stijgende kostprijzen e.d. ; en dit is nog los van de volume ontwikkeling). De kosten bij de initiële invoering zijn nog hoger vanwege overgangseffecten. Denk hierbij aan zo'n 5,6 mln euro.

Huidig proces: 1 procedure na 5 jr (verlengen of onbep), of (tussentijds) herbeoordelen n.a.v. signalen of wijziging landenbeleid.

Proces nieuwe wet: 1 procedure na 3 jr (verlengen) + 1 procedure (na 2 tot 3 jr vva onbep, status langdurig ingezetene of naturalisatie) of na 3 jr (verlengen), of (tussentijds) herbeoordelen n.a.v. signalen of wijziging landenbeleid.

De bedoeling van dit wetsvoorstel wordt in de praktijk al grotendeels ondervangen. Het proces bij de IND zo is ingericht dat gedurende de looptijd van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd via signalen (over bijvoorbeeld fraude of een veroordeling) dan wel projectmatig bij wijzigingen in landenbeleid onderzocht wordt of de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde ingetrokken kan worden. Hierdoor kan de controle bij de aanvraag om verlenging of onbepaalde tijd minimaal zijn (en worden uitgevoerd door medewerkers met een ander functieprofiel dan medewerkers die een herbeoordeling van de asielstatus doen). Er wordt bij deze aanvragen trouwens wel altijd nog een check gedaan of er openbare orde zaken spelen op grond waarvan de aanvraag kan worden afgewezen en er wordt getoetst of voldaan is aan de inburgeringsplicht.

2. *Het wetsvoorstel Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken*

Dit wetsvoorstel is voor de IND heel belangrijk. Het niet doorgaan en zeker ook het vervallen van de tijdelijke wet zal grote financiële impact hebben. Dit terwijl duidelijk is dat de bedoelde uitwerking van een opgelegde dwangsom in de praktijk niet of nauwelijks het beoogde effect zal kunnen hebben. Daarmee ontstaan wel de meerkosten, zonder het beoogde effect, hetgeen dan een verlies-verlies situatie voor alle betrokkenen is. Bovendien leent juist de asielbeoordeling zich niet voor een afgedwongen prioritering van tijdigheid boven zorgvuldigheid.

Daarnaast zou het niet doorgaan van dit wetsvoorstel en het vervallen van de tijdelijke wet, ertoe leiden dat binnen de IND capaciteit moet worden gereserveerd voor de afhandeling van de hiermee samenhangende procedures. Capaciteit die, als daarvoor geen extra geld beschikbaar komt, ten koste zal gaan van de bestaande capaciteit en daarmee een averechts effect gaat veroorzaken van nog minder beschikbare capaciteit om op de aanvragen zelf te beslissen.

Toelichting:

Allereerst zij opgemerkt dat het ontstaan van voorraden, het daarmee oplopen van de doorlooptijden en het uiteindelijk niet halen van de wettelijke behandeltermijnen, een niet voor niets terugkerend fenomeen is bij die overheidsorganisaties die niet of nauwelijks invloed hebben op de instroom. Dat geldt voor vele organisaties en zeker ook voor de IND. Dat geldt te meer waar de instroomvolumes sterke schommelingen vertonen. Voor de meeste organisaties is het uiterst ingewikkeld om in hetzelfde tempo op- of af te schalen als waarmee de vraag verandert. En zeker bij organisaties waar de beslisprocessen uit de aard van de in behandeling zijnde materie, zich minder goed lenen voor vergaande protocolisering en/of automatisering. Zolang het vooral mensenwerk is en moet zijn, is het aantrekken, opleiden en inzetbaar maken van mensen een tijdsintensief traject. De IND is hier een voorbeeld voor beide kanten. In het reguliere migratieproces (denk aan verblijf voor studie, of kennismigranten e.d.) blijken hele korte doorlooptijden mogelijk en kunnen plotselinge fluctuaties (bv Brexit) erg goed worden opgevangen. Dat is bij de instroom asiel wezenlijk moeilijker, niet in de laatste plaats door de bijzondere aspecten van een individuele beoordeling van een asielaanvraag.

Natuurlijk zijn hoog oplopende doorlooptijden een groot probleem. De IND is zich daar zeer bewust van omdat ze het effect op de aanvragers, en trouwens ook de eigen medewerkers van zeer nabij meemaakt.

Dit wetsvoorstel is er gekomen omdat de IND er, laatstelijk vanaf 2018 niet meer in slaagde om bij asielprocedures te beslissen binnen wettelijke termijnen. De oorzaak hiervoor was divers. Geopolitieke schommelingen in de asielinstroom, de hausse in 2015/16 en de uit de financieringssystematiek voortvloeiende verplichting om de organisatie af te schalen ten gevolge van de (fors) gedaalde instroom. Terwijl dat bezig was, ontstond er een nieuwe noodzaak voor opschaling. Tijd gemoeid met financiering en vervolgens werven en opleiden van nieuwe medewerkers maakte dat de IND achter de feiten aanliep. Dat werd zichtbaar in de forse stijging van ingebrekestellingen en bestuurlijke en rechtelijke dwangsommen. In de Kamer is vervolgens besloten dat dit een ongewenste ontwikkeling was. Daarbij is gekozen voor de versnelde afhandeling van de voorraden middels een taskforce en de invoering van de Tijdelijke wet dwangsom. Een bijkomend effect van die wet was dat de schaarse beslis capaciteit bij de IND niet ook nog eens in beslag werd genomen door het parallelle beslisproces op de procedures rondom het inroepen van dwangsommen. Dat effect zou teniet gedaan worden en mogelijk zelfs averechts kunnen gaan uitpakken als de situatie van voor de tijdelijke wet weer zou ontstaan.

De bedoeling van een dwangsom is om een bestuursorgaan ertoe te dwingen om in een bepaalde casus sneller te acteren dan dat ze dat zonder die dwangsom wellicht zouden hebben gedaan. Dat kan zeker het effect zijn, maar juist in het vreemdelingenrecht ligt dat dan toch minder voor de hand. De belemmeringen ontstaan door de schommelingen in de instroomvolumes. De aanvragen lenen zich naar hun aard slecht voor individuele prioritering. De schommelingen zijn geopolitiek van aard. Het moge duidelijk zijn dat niemand volledig voorbereid kan zijn op wat zich bijvoorbeeld in Afghanistan of nu in de Oekraïne voordoet. Van de IND wordt in dat soort gevallen, veel flexibiliteit gevraagd en hoewel niet zonder gevolgen en zeker niet zonder moeite, wordt de klus dan uiteindelijk wel geklaard. Maar daarmee is het werk nog niet af. Andere zaken zijn blijven liggen, en grote, plotselinge stijging in asielinstroom heeft ook nog een verhoogde instroom bij andere procedures tot gevolg zoals bij nareis. Qua beoordeling zijn deze nareisprocedures eenvoudiger, maar in volume is het een veelvoud.

Natuurlijk is het doel dat de IND zorgvuldig en tijdig beslist. Dat wordt intrinsiek ook zo beleefd in de IND maar ook in de keten. Lange procedures zijn duur, niet alleen in geld, maar juist ook door de negatieve impact op alle betrokken mensen. Daar gaat heel veel aandacht naar uit; juist ook

van de IND en haar medewerkers zelf. Maar als door die eerder genoemde geopolitieke schommelingen toch een dilemma ontstaat tussen tijdigheid en zorgvuldigheid dan leent juist het vreemdelingenrecht/asielrecht zich bijzonder slecht voor een afgedwongen prioritering van tijdigheid boven zorgvuldigheid. De eisen aan zorgvuldigheid zijn in de afgelopen jaren door (Europees)beleid en jurisprudentie sterk toegenomen. Het vreemdelingenrecht is er niet eenvoudiger op geworden. Nationale en internationale jurisprudentie, Europese regelgeving en beleid leiden tot steeds ingewikkeldere procedures. Dat kost onvermijdelijk meer tijd en menskracht om daaraan te kunnen voldoen. Die eisen staan er vaak ook aan in de weg om zaken, omwille van de tijdigheid maar 'vereenvoudigd' af te doen.

Zorgvuldigheid is daarbij overigens niet alleen nodig om uit te sluiten dat door foute beslissingen asielzoekers niet erkend worden in hun beschermingsbelang waardoor ze bij terugkeer groot gevaar kunnen lopen; zorgvuldigheid is ook nodig om de Nederlandse samenleving te beschermen tegen ongewenste vreemdelingen waarvan bekend is dat sommigen zich juist bewust in de asielstroom mengen omdat ze daarmee hopen uit het zicht van de autoriteiten te blijven. Kort en goed, dwangsommen zijn de verkeerde knop om de door iedereen gewenste tijdigheid in het vreemdelingenproces te kunnen waarborgen. Er is geen eenvoudige andere oplossing, maar de in dit regeerakkoord gekozen weg van de stabiele financiering en de flexibele schil zijn belangrijke en noodzakelijke stappen in de goede richting.