
Vergaderjaar 2024-2025

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)

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 7 februari 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, de D66-fractie, de PvdD-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel *Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken*. Deze leden wensen de regering daarover enkele vragen te stellen.*

*De leden van de fracties van **D66** en de **PvdD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en deze leden hebben daarover gezamenlijk nog enkele vragen te stellen aan de regering.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden stellen de regering naar aanleiding hiervan graag een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **SGP** hebben met interesse kennisgenomen van de *Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken* en hebben een aantal vragen.*

2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** verwijzen naar het regeerprogramma waar de regering in het kader van haar plannen voor het asielhervormingspakket onder andere meldt dat “de asielprocedures worden verkort en versoerd tot het Europese minimum, bij voorbeeld door het verkorten van de beroepstermijnen. Dwangsommen wegens termijnoverschrijding worden afgeschaft of beperkt.” Daarnaast constateren deze leden dat de regering streeft naar het uitroepen van een asielcrisis middels staatsnoodrecht en dat zij fundamentele ingrepen in de Vreemdelingenwet 2000 beoogt. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zijn van mening dat alle veranderingen in de Vreemdelingenwet 2000 en in het asielrecht in samenhang moeten worden gezien. Wanneer de regering spreekt van het afschaffen dan wel beperken van dwangsommen wegens termijnoverschrijding, bedoelt zij dan dat zij voornemens is om naast het voorliggend wetsvoorstel met een nieuw wetsvoorstel te komen? Is het onderhavige wetsvoorstel het wetsvoorstel waarnaar de regering verwijst in het regeerprogramma?*

De regering is voornemens de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht af te schaffen. In de brief aan de Tweede Kamer van 14 november 2024 inzake de planning van wetgeving uit hoofdstuk 2 van het Regeerprogramma is aangegeven dat op dit moment wordt onderzocht of dit juridisch mogelijk is.² De Tweede Kamer en uw Kamer worden zo spoedig mogelijk over de uitkomst daarvan geïnformeerd. Onderhavig wetsvoorstel beperkt zich tot het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken.

¹ Kamerstukken II 2023-24, 36 471, nr. 96, bijlage, p. 21.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XX, nr. 52.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de Afdeling Advisering van de Raad van State (AARvS) duidelijk is in haar kritiek op het gebrek aan dragende motivering voor het permanent afschaffen van dwangsommen in alle vreemdelingenzaken.³ De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering om in detail in te gaan op de kritiek geuit door de AARvS. Verder vragen deze leden of de regering van mening is dat het rechtsstatelijk juist is om wetsvoorstellen voor te leggen aan de Staten-Generaal die niet dragend gemotiveerd zijn? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat het voorliggende wetsvoorstel ziet op het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingenzaken, waaronder ook die van gezinshereniging, visumaanvragen en verlengingsaanvragen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het wetsvoorstel uit te breiden naar alle vreemdelingenzaken, terwijl de tijdelijke wet zich enkel richtte op asielaanvragen? Wat is de onderbouwing voor deze verbreding?

Voor een goede duiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) van 3 februari 2021 is van belang te vermelden dat het advies betrekking had op het oorspronkelijke wetsvoorstel dat erin voorzag zowel de rechterlijke dwangsom als de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingrechtelijke zaken af te schaffen. Op 30 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd met is het Unierecht.⁴ In navolging van deze uitspraken is de afschaffing van de rechterlijke dwangsom uit dit wetsvoorstel geschrapt. Afschaffing van de rechterlijke dwangsom is in onderhavig voorstel niet meer aan de orde. Zoals hiervoor is aangegeven onderzoekt de regering op dit moment of het juridisch toch mogelijk is om de rechterlijke dwangsom af te schaffen. De Tweede Kamer en uw Kamer worden zo spoedig mogelijk over de uitkomst daarvan geïnformeerd.

Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is naar het oordeel van de Afdeling advisering niet in strijd is met het Unierecht. De afschaffing van de bestuurlijke dwangsom (de dwangsom die de minister van Asiel en Migratie automatisch verbeurt krachtens de artikelen 4:17 tot en met 4:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wanneer hij niet binnen de termijn een besluit op de asielaanvraag neemt en een ingebrekestelling heeft ontvangen) vindt daarom doorgang in onderhavig wetsvoorstel en heeft betrekking op alle vreemdelingrechtelijke zaken.

Hiervoor is gekozen omdat ook in reguliere verblijfszaken geldt dat de aard van de besluitvorming snel kan leiden tot vertraging in de doorlooptijden omdat de voorbereiding van de besluitvorming complex en afhankelijk van externe factoren is. Ook in reguliere zaken wordt de beslistermijn regelmatig overschreden. Een voorbeeld zijn zaken waarin een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van nareis van gezinsleden van asielstatushouders wordt aangevraagd. De Immigratie- en naturalisatiedienst (hierna: IND) behandelt grote aantallen nareiszaken, die ook verband houden met asielzaken.

Met asielzaken vergelijkbare problemen in doorlooptijden zijn aan de orde in zaken waarin verblijfsaanspraken op reguliere gronden worden gedaan, zoals gezinshereniging in nareiszaken, maar bijvoorbeeld ook bij verblijf op humanitaire gronden. Het aanleveren van documenten in het kader van een aanvraag voor een visum of een machtiging tot voorlopig verblijf of de vrijstelling daarvan, of een verblijfsvergunning als student, zelfstandige, seizoenswerker, werknemer, langdurig ingezetene of verblijf als ouder bij een Nederlands kind vergt vaak tijd en extra proceshandelingen bij niet tijdige aanlevering van de benodigde stukken. De beoordeling vergt een individuele afweging waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, juist vanwege het grote belang voor de levens van mensen. Van zogeheten 'gebonden' beschikkingen waarbij het besluitvormingsproces procedureel eenvoudiger is, is bij de IND geen sprake.

Bovendien kan de behandeling van asielzaken in financieel en organisatorisch opzicht niet worden onderscheiden van reguliere verblijfszaken. De financiële en organisatorische gevolgen van de dwangsom komen namelijk ten laste van de IND als geheel, ook al worden die voornamelijk veroorzaakt door asielzaken. Als er wel dwangsommen kunnen worden verbeurd in reguliere zaken, zullen die voorrang moeten krijgen boven asielzaken. Dat zou de productie van de IND nog verder verstoren.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nr. 4, p. 3-7.

⁴ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1 (over de bestuurlijke dwangsom) en AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353, 202203068/1/V1 (over de rechterlijke dwangsom).

Juridisch is er ruimte voor het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken, zo valt af te leiden uit het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in voormelde zaken. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen leidt er niet toe dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Het gaat tot en met 2025 nog steeds om een aanzienlijk bedrag van ongeveer € 21 miljoen euro. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende reden in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingrechtelijke zaken – zowel voor asiel als voor regulier verblijf - in dit wetsvoorstel door te zetten.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat met dit voorstel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een uitvoeringsorganisatie die al jaren te kampen heeft met aanzienlijke uitvoeringsproblemen, volledig wordt uitgezonderd van de toepassing van bestuurlijke dwangsommen. Dit lijkt de organisatie naar mening van deze leden te 'belonen' voor het niet naleven van wettelijke termijnen. Hoe verwacht de regering dat het uitsluiten van de IND van deze maatregel zal bijdragen aan de noodzakelijke veranderingen binnen de organisatie, zodat zij zich alsnog aan de wettelijke termijnen gaat houden?

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien een beschikking (ofwel een beslissing) op een aanvraag niet tijdig wordt gegeven, het bestuursorgaan (hier de minister van Asiel en Migratie, uitgevoerd door de IND), na een ingebrekestelling een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten bij een ingebrekestelling bedragen € 1.442,- per zaak.

De IND doet er alles aan om tijdige besluitvorming te bevorderen, maar dat lukt door de jarenlange hoge instroom niet. Dat is geen kwestie van onwil of weigerachtigheid. Ook zonder de extra druk van dwangsommen, zet de IND zich ervoor in zoveel mogelijk op tijd te beslissen. Dwangsommen hebben daarbij juist een ontwrichtend effect. Het behandelen van dwangsomprocedures vergt veel kostbare tijd en capaciteit, zonder dat dit de IND dichter bij een structurele oplossing brengt. Wanneer bestuurlijke dwangsommen worden afgeschaft, kunnen medewerkers die belast zijn met het afhandelen van ingebrekestellingen ingezet worden binnen het primair beslis- en beroepsproces en kan de planning efficiënter en eerlijker verlopen, omdat volledig volgens het first in first out (fifo)-principe gepland kan worden. Hoewel de IND er naar streeft om binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen, blijven in vreemdelingenrechtelijke procedures situaties mogelijk waarin termijnoverschrijdingen optreden. Dergelijke situaties kunnen bijvoorbeeld hun oorsprong vinden in een aanhoudende hoge instroom ten gevolge van crisissituaties in de wereld of fluctuaties in de aard van die instroom. Dergelijke oorzaken liggen buiten de invloed van de IND.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of er inschattingen beschikbaar zijn over de financiële en administratieve gevolgen van de langere procedures bij de IND en de verwachte toename van, en langere duur van beroepen bij de rechter? Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van mogelijke schadevergoedingen?

Bij een groot deel van de asielaanvragen, aanvragen voor gezinshereniging en bij bezwaarprocedures kan het de IND niet lukken om tijdig te beslissen op een aanvraag. Het gevolg is dat meer personen een gerechtelijke procedure wegens niet tijdig beslissen starten en de IND meer dwangsommen moet betalen. Het aantal ingebrekestellingen steeg in 2024 naar bijna 30.000 waardoor de IND in 2024 € 36,8 miljoen aan dwangsommen heeft betaald. De IND werkt met een dwangsommenprognosemodel dat een ruwe voorspelling geeft van de ontwikkeling van het aantal beroepszaken wegens niet tijdig beslissen en het aantal ingebrekestellingen met betrekking tot de bestuurlijke dwangsom en van de verwachte uitbetaling van de dwangsommen. Het prognosemodel werkt het best onder relatief stabiele omstandigheden. De praktijk bij de IND is dat de omstandigheden weerbarstig zijn (o.a. de instroom van zaken is onvoorspelbaar). Hier wordt rekening mee gehouden bij het interpreteren van de voorspellingen van het prognosemodel. De verwachte gemiddelde dwangsomprognose voor de jaren 2024-2025 betreft ongeveer € 77,- miljoen. Dit is het gemiddelde bedrag dat naar verwachting tot eind 2025 uitgekeerd zal worden aan dwangsommen.

Kan de regering de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA concrete gegevens verstrekken over de huidige wachttijden in vreemdelingenprocedures die betrekking hebben op andere zaken dan asiel, zoals bijvoorbeeld studie-, werk-, gezinsvorming en -herenigingsaanvragen? Hoe verhouden deze wachttijden zich tot de wettelijk vastgestelde termijnen?

Om een goed beeld te geven van hoe lang een vreemdeling moet wachten op een besluit op zijn aanvraag, registreert de IND de gemiddelde doorlooptijd van een zaak. De doorlooptijd is de tijd vanaf het moment van indiening van de aanvraag tot aan het moment waarop de IND een besluit neemt.

Voor aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning is in onderstaand overzicht de gemiddelde doorlooptijd weergegeven in zaken die betrekking hebben op: regulier verblijf in het kader van familie en gezin (o.a. verblijf bij partner, aanvragen op grond van artikel 8 EVRM van alleenstaande minderjarige vreemdelingen), regulier verblijf in het kader van kennis en talent (o.a. kennismigranten en afgestudeerden met een zoekjaar), regulier verblijf in het kader van studie, regulier verblijf in het kader van arbeidsmigratie (o.a. arbeid in loondienst, grensoverschrijdende dienstverlening) en naturalisatie. Daarnaast is in het tweede overzicht informatie opgenomen van de tijdigheid van beslissen in 2023. Deze informatie is ook gepubliceerd op de website van de IND.

Overzicht 1: Gemiddelde doorlooptijd reguliere verblijfsaanvragen per cluster in weken, 2023-2024

	2023	2024
Familie en gezin ^[1]	13	19
Kennis en talent	4	5
Studie	1	2
Arbeidsmigratie	13	12
Naturalisatie	28	21

Overzicht 2: Tijdigheid van beslissen in 2023

In familie- en gezinszaken is in 83% van de gevallen tijdig beslist binnen de wettelijke termijnen.

In kennis- en talentzaken is in 96% van de gevallen tijdig beslist binnen de wettelijke termijnen.

In studiezaken is in 100% van de gevallen tijdig beslist binnen de wettelijke termijnen.

In arbeidsmigratiezaken is in 72% van de gevallen tijdig beslist binnen de wettelijke termijnen.

In naturalisatiezaken is in 98% van de gevallen tijdig beslist binnen de wettelijke termijnen.

De leden van de fracties van D66 en de PvdD stellen vast dat na het indienen van de nota van wijziging het plenaire debat op 18 juni 2024 in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.⁵ In dit debat heeft de regering een en andermaal naar voren gebracht dat de kern van het voorliggende wetsvoorstel is dat er geen bestuurlijke dwangsommen meer kunnen worden opgelegd als de IND te laat beslist op een verzoek tot verblijf van een vreemdeling. De prikkel die uitgaat van het aan de IND opleggen van een dwangsom bij te laat beslissen, zou volgens de regering niet werken. De IND zou zo'n prikkel niet nodig hebben omdat de dienst ervan is doordrongen dat er snel beslist moet worden. Bovendien zou de prikkel van de dwangsom niet helpen omdat de IND afhankelijk is van geopolitieke ontwikkelingen waar de dienst geen grip op heeft □ te denken valt aan de ontwikkelingen in Syrië, Afghanistan en Oekraïne □ en dus is het instrument van de dwangsom een bot middel dat moet worden afgeschaft.

De leden van de fracties van D66 en de PvdD achten deze redenering vooralsnog niet overtuigend. Genoemde leden wijzen erop dat aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) dwangsommen worden opgelegd in het geval dat het maximaal aantal asielzoekers in het asielzoekerscentrum Ter Apel van 2.000 personen wordt overschreden. Deze leden merken op dat het COA evenzeer afhankelijk is van invloeden van buitenaf omtrent de aantallen asielzoekers die op een gegeven dag om opvang verzoeken. De regering heeft de bestaande asielcentra schriftelijk opdracht gegeven om voor 1 september 2024 allemaal 1 à 2 asielzoekers op te vangen om de nood van Ter Apel te lenigen.⁶ Als motivering gaf de regering daarvoor dat de overheid die dwangsommen niet meer wilde betalen. De regering wil □ volgens het Algemeen Dagblad van 30 augustus 2024⁷ □ 'hoe dan ook' een nieuwe rechtszaak vermijden. De regering gaf tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer in dit kader ook het volgende aan: „We hebben daar al een keer een boete voor aan onze broek gehad. Ik heb geen zin om nog eens zo'n boete te krijgen.”⁸ Dit voorbeeld geeft volgens de leden van de fracties van D66 en de PvdD aan dat in het asioldossier het opleggen van dwangsommen wel degelijk een stimulans is om ervoor te zorgen dat het onderliggende probleem wordt aangepakt. Het noopt de regering tot actie. Zonder het verbeuren van de dwangsom had de regering voormelde brief over de gedwongen opvang niet verstuurd. Waarom zou het verbeuren van dwangsommen bij het COA wel leiden tot actie van de regering en zou deze stok achter de deur bij het andere zelfstandige bestuursorgaan die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid valt, de IND, niet werken? De leden van de fracties van D66 en de PvdD vragen de regering hierop te reflecteren.

⁵ Handelingen II 2023/24, nr. 85, item 36.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3271.

⁷ Zie hiervoor: <https://www.ad.nl/politiek/faber-wil-dat-alle-azcs-extra-asielzoekers-opnemen-om-ter-apel-te-ontlasten-geen-zin-in-nog-zon-boete~a090e588/>.

⁸ Handelingen II 2023/24, nr. 85, item 36, p. 21.

De oorspronkelijke bedoeling van de bestuurlijke dwangsom was inderdaad dat de vreemdeling bij het verstrijken van de wettelijke beslistermijn alsnog zo spoedig mogelijk een beslissing op zijn aanvraag zou krijgen. In de praktijk sorteert de bestuurlijke dwangsom dit effect echter niet meer. De IND doet er alles aan om tijdige besluitvorming te bevorderen, maar dat lukt door de jarenlange hoge instroom niet. Dat is geen kwestie van onwil of weigerachtigheid. Ook zonder de extra druk van dwangsommen, zet de IND zich ervoor in zoveel mogelijk op tijd te beslissen.

Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij overschrijding van de termijn leidt er in de praktijk niet toe dat de vreemdeling sneller een beslissing op de aanvraag ontvangt, terwijl de kosten daarvan oplopen tot ongeveer € 2,1 miljoen euro tot en met 2025. Ook heeft het hoge aantal ingebrekestellingen wegens niet tijdig beslissen (die voorafgaat aan het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom) een ontwrichtend effect op de IND. Zo kampt de IND al geruime tijd met een werkaanbod dat de verwerkingscapaciteit overstijgt. Door de administratieve afhandeling van dwangsomzaken kan de IND zich moeilijker concentreren op haar kerntaak: beslissen op (asiel)zaken op basis van het first in first out (fifo)-principe. Ook wordt het prioriteringsmechanisme verstoord door de vele herprioriteringen die worden veroorzaakt door ingebrekestellingen. Wanneer de IND kan blijven inzetten op het fifo-principe, kunnen zaken van vreemdelingen die het langst op een besluit hebben gewacht als eerste worden afgehandeld.

Wat volgens de leden van de fracties van D66 en de PvdD minder prominent naar voren kwam tijdens de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is dat het opleggen van een dwangsom die ten goede komt aan de asielzoeker, nog een ander effect heeft. Het kan er volgens deze leden toe bijdragen dat de pijn van het eindeloos lang wachten totdat de overheid haar verplichting nakomt om op het asielverzoek te beslissen, wordt verzacht. Te late beslissingen zijn niet alleen vervelend voor de IND, maar ook voor de betreffende asielzoeker, aldus deze leden. Is de regering bereid om dit aspect van de verbeurde dwangsom in haar beschouwingen te betrekken en de leden van fracties van D66 en de PvdD daarover informeren?

Dat de vreemdeling belang heeft bij tijdige besluitvorming is evident. Het verbeuren van dwangsommen is echter geen doel op zich. Het is een feit dat de bestuurlijke dwangsom er niet voor zorgt dat de vreemdeling binnen de termijn dan wel zo spoedig mogelijk na het verstrijken daarvan een beslissing ontvangt – terwijl de bestuurlijke dwangsom de overheid wel veel geld kost. De besparing van kosten door het wegnemen van een ineffectief instrument is ook het motief dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt.

Gesteld dat het wetsvoorstel wordt aangenomen, klopt het dan, zo vragen de leden van de fracties van D66 en de PvdD, dat het op jaarbasis wat betreft verbeurde van bestuurlijke dwangsommen om een bedrag van 1,4 miljoen gaat? Zo nee, welk bedrag wordt dan wel uitgespaard?

Nee, het genoemde bedrag is onjuist. Het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom betekent dat er over de jaren 2024 en 2025 ongeveer € 2,1 miljoen minder aan dwangsommen betaald hoeft te worden. Dat is een aanzienlijke kostenpost over deze periode.

In het nieuw voorgestelde artikel 42 lid 5 in het wetsvoorstel is bepaald "(...) in naar behoren gerechtvaardigde gevallen (...)". Wat betekent 'naar behoren'? Is dat hetzelfde als 'redelijkerwijs'? Komt deze term elders ook voor in de Vreemdelingenwet 2000? Is er jurisprudentie over deze term, zo vragen de leden van de fracties van D66 en de PvdD.

Het voorgestelde artikel 42, vijfde lid, Vw 2000 volgt de letterlijke tekst van artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn. Uit die bepaling volgt dat bij wijze van uitzondering, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in artikel 42, eerste en vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden kunnen worden verlengd wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag. Deze term komt niet voor op een andere plek in de Vw 2000. Voor zover bekend is er geen jurisprudentie over deze specifieke term. In de Engelse taalversie wordt gesproken over 'in duly justified circumstances'.

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

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

Van belang is dat de voorgestelde verlenging van de beslistermijn in asielzaken conform de Procedurerichtlijn, na aanvaarding door uw Kamer, zal gelden tot aan het toepasselijk worden van het Asiel- migratiepact in juni 2026 in de Europese Unie. Artikel 31 van de Procedurerichtlijn wordt dan vervangen door artikel 35 van de Procedureverordening, waarin de beslistermijnen voor de behandeling van een asielaanvraag zijn vervat. Deze bepaling van de Procedureverordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en zal na inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact het kader vormen voor de mogelijkheden tot verlenging en maximale duur van de beslistermijn in asielzaken.

De leden van de fracties van D66 en de PvdD wijzen erop dat behalve geopolitieke invloeden en de daarmee gepaard gaande grote aantallen asielzoekers die zich in Nederland melden, de trage afhandeling van asielverzoeken door de IND ook wordt veroorzaakt doordat de regering in het verleden te snel het aantal IND-beslisambtenaren heeft afgeschaald. Dit is een bewuste budgettaire beslissing geweest die met name de kortetermijn voor ogen had, maar geen rekening hield met een plotselinge, forse verhoging van het aantal asielverzoeken. De leden van de fracties van D66 en de PvdD zien graag dat de regering aangeeft hoeveel extra beslisambtenaren de IND sinds het jaar 2020 heeft aangenomen, hoeveel van hen de noodzakelijke interne opleiding van negen maanden hebben afgerond en dus daadwerkelijk inzetbaar zijn, en hoeveel vacatures er nog open staan? Wat voor wervingscampagnes hanteert de IND om werken voor de IND in deze lastige arbeidsmarkt aantrekkelijk te maken, vragen de leden van de fracties van D66 en de PvdD de regering.

De IND is een arbeidscapaciteitsorganisatie, wat betekent dat het aantal jaarlijks af te handelen asielzaken afhankelijk is van de beschikbare hoor- en beslis capaciteit ofwel het aantal voor de behandeling van asielzaken opgeleide beschikbare medewerkers. Mede op basis van deze capaciteit worden jaarlijks afspraken met de IND gemaakt over de aantallen af te handelen aanvragen en procedures.

Alle medewerkers bij de directie Asiel en Bescherming dragen (in)direct bij aan de afdoening van asielzaken. Om een goed beeld te krijgen van de extra inzet die is gedaan om meer beslissingen te nemen, moet er gekeken worden naar de totale bezetting van de directie Asiel en Bescherming.

Voor de directie Asiel en Bescherming was de bezetting op 30 december 2020 circa 1.494 fte. Dit is inclusief externen. Op 31 december 2023 had de directie Asiel en Bescherming een bezetting van in totaal circa 2.150 fte, inclusief externen. Dit betreft de volledige bezetting van de directie Asiel en Bescherming en niet enkel hoor- en beslismedewerkers. De volledige bezetting omvat ook nareismedewerkers. Het aantal zaken dat in spoor 1 (Dublinzaken waarvoor een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag), spoor 2 (asielaanvragen van vreemdelingen afkomstig uit een veilig land van herkomst of vreemdelingen die reeds een asielvergunning hebben gekregen van een andere EU-lidstaat) en spoor 4 (alle overige categorieën: eerste asielaanvragen die niet onder spoor 1 of spoor 2 vallen, herhaalde aanvragen en zaken waarvan de rechtbank heeft geoordeeld dat het beroep gegrond is (de zogenaamde zij-instroomzaken)) in 2021 is afgedaan is 26.200; in 2022 waren dat 27.800 zaken en in 2023 34.980 zaken. Daarmee is het aantal beslissingen in spoor 1, 2 en 4 ten opzichte van 2021 met 8.780 zaken (33,5%) toegenomen.

De gemiddelde opleidingsduur voor een nieuwe medewerker voor het behandelen van eerste aanvragen in spoor 4 bedraagt één jaar. Het aantal opleidingsplaatsen is gelimiteerd want het opleiden van nieuwe medewerkers vraagt ook een substantiële investering van ervaren medewerkers. Op dit moment kan de IND maximaal 180 nieuwe medewerkers per jaar opleiden voor het behandelen van spoor 4 zaken. Deze 180 medewerkers worden deels ingezet voor het vervangen van uitstroom van medewerkers en deels voor uitbreiding van de capaciteit. De IND beziet momenteel of en welke mogelijkheden er zijn om de opleiding van de nieuwe medewerkers efficiënter in te richten.

De IND werft continu, maar heeft te maken met een krappe arbeidsmarkt. Daardoor is het behouden van zittende medewerkers en het vinden en opleiden van nieuwe medewerkers een uitdaging. Er wordt onderzocht of het huidige werving- en selectieproces verbeterd kan worden om er zo voor te zorgen dat de nieuwe medewerkers goed weten wat de functie inhoudt en dat op deze wijze de juiste medewerker op de juiste functie terecht komt. Daarnaast wordt ook gekeken naar het ontwikkelen van loopbaanmogelijkheden binnen de directie, om medewerkers zoveel mogelijk te behouden voor de IND.

Het probleem dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel wil oplossen, kan naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie beter worden ondervangen door de capaciteit van de IND te vergroten dan door de dwangsommen af te schaffen. Kan de regering inzichtelijk maken welke maatregelen zij in de afgelopen jaren heeft genomen, op dit moment neemt en voornemens is te nemen om de capaciteit van de IND te vergroten?

De IND blijft zich inzetten voor tijdige en zorgvuldige besluitvorming in alle asiel- en nareiszaken. De IND doet er binnen zijn mogelijkheden alles aan om zo spoedig mogelijk te beslissen op asiel- en nareisaanvragen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 28 april 2023, 13 juli 2023, 10 november 2023 en meest recentelijk 5 april 2024 en 13 mei 2024⁹ is een overzicht gegeven van de maatregelen die de IND daartoe treft.

Zo heeft de IND stappen gezet ter verbetering van de informatievoorziening en efficiëntie in het beslisproces, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Van Zwol, het rapport van Significant en het onderzoek van Ernst & Young. De Tweede Kamer is over de opvolging van deze aanbevelingen geïnformeerd bij brief van 13 juli 2023.¹⁰ Dit heeft onder andere geleid tot het oprichten van de Verkeerstoren en het Bedrijfsbureau. Hierdoor kan beter worden gestuurd op de werkvoorraad in relatie tot de beschikbare capaciteit. Het Bedrijfsbureau richt zich op het administratief ontlasten van de hoor- en beslismedewerkers van de IND. Daardoor wordt de schaarse beslis capaciteit nu volledig ingezet op de beslistaak. Dit zorgt voor een structurele verhoging van de productie. Verder zijn er diverse maatregelen getroffen die eraan moeten bijdragen dat de achterstanden niet verder oplopen, beslissingen tijdig worden genomen en om (intern) beter te kunnen sturen.

In het kader van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol wordt gewerkt aan een voorstel voor een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor de IND. De IND is gebaat bij een toekomstbestendige bekostigingssystematiek, die ondersteunt dat er meerjarige afspraken gemaakt kunnen worden over de opdracht van de IND. Ook heeft de IND ter versterking van de uitvoering verschillende initiatieven ingezet om de sturing op de doorlooptijden van asielprocedures te verbeteren, zoals een sneller afhandelingsproces voor kansloze herhaalde aanvragen en het instellen van 'knopendoorhakteams' bij complexe zaken.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat de doorlooptijden in zijn algemeenheid verder zullen blijven oplopen, ook in 2025. Dat komt doordat de productiecapaciteit, ondanks uitbreiding, onvoldoende is om de instroom bij te houden.

De IND is in 2023 gestart met het project Bespoediging afdoening asiel (BAA). In dit project heeft de IND projectmatig ingezet op het efficiënt afhandelen van asielaanvragen van nationaliteiten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) kansrijk zijn en daardoor versneld afgehandeld kunnen worden. Het doel om in totaal 13.000 zaken extra af te doen is in juli 2024 behaald. Daarnaast is ook met prioriteit gekeken naar aanvragen van asielzoekers in spoor 4 (zaken in de standaard asielprocedure worden behandeld) met nationaliteiten waarvoor juist een laag inwilligingspercentage geldt, in het bijzonder Algerijnse en Moldavische aanvragers. Deze inzet is in 2023 ingevoerd in aanvulling op de reeds bestaande prioriteit die gegeven wordt aan de behandelingsporen 1 en 2. Ook blijft de IND inzetten op het continu werven en opleiden van nieuw personeel, om onder andere ook het verzuim en verloop permanent op te kunnen opvangen. Met deze maatregelen kon erger worden voorkomen, maar blijft het geheel zorgwekkend. Voor 2025 en de jaren daarna is de prognose dat de asielinstream hoog blijft.

Bij brieven van 5 april 2024 en 5 november 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de actuele situatie in de asielketen en de Meerjaren Productie Prognose (MPP 2024-I en MPP 2024-II).¹¹ De prognose geeft een verwachting aan van 37.600 tot 66.700 asielaanvragen in 2024 en 45.000 tot 74.800 asielaanvragen in 2025. De te verwachten asieluitstroom van de IND bedraagt in 2024 ongeveer 54.800. Het aantal asielaanvragen is nog altijd hoger dan de vreemdelingenketen op dit moment aankant en de doorstroom en uitstroom blijven achter bij hetgeen nodig is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of de IND moeite heeft om binnen de termijn een beslissing te nemen in alle vreemdelingenzaken of dat dit vooral geldt voor asiel- en nareiszaken.

⁹ Brief actuele situatie asielketen d.d. 28 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3100, brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156, brieven inzake asiel en actuele situatie asielketen d.d. 10 november 2023 MPP 2023-II, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3172, 2023Z19060 en nr. 3173, 2023Z19061, brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239 en Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1704, kenmerk 2024Z02063.

¹⁰ Brief Stand van zaken IND en rapport EY-migratieketen d.d. 13 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3156.

¹¹ Brief actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden d.d. 5 april 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19 637, 36 045, nr. 3239 en brief Meerjaren Productie Prognose 2024 II, Kamerstukken II 2023/24, 19 637-3310.

Op dit moment heeft de IND in alle vreemdelingenzaken moeite om binnen de wettelijke beslistermijn een beslissing te nemen. De IND publiceert maandelijks een overzicht van de belangrijkste actuele cijfers en ontwikkelingen op haar eigen website. Hieruit blijkt dat de IND eind 2025 vaker binnen de wettelijke beslistermijn zal gaan beslissen in reguliere migratiezaken. Voor de asiel- en nareiszaken is dit helaas moeilijk te voorspellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoeveel extra tijd de bestuursrechter de IND in de regel geeft om een beslissing te nemen als een vreemdeling een beroep niet tijdig beslissen aantekent?

De rechtbanken leggen de IND in asielzaken waarin beroep is ingesteld wegens niet tijdig beslissen in de regel een termijn van acht weken op om een gehoor te plannen, met daaropvolgend een termijn van acht weken om een besluit te nemen. Aan de overschrijding van deze termijn wordt meestal een dwangsom verbonden van € 100,- per dag met een maximum van € 7.500,-. In bijzondere gevallen wordt een kortere nadere beslistermijn dan wel een hogere dwangsom opgelegd (van bijv. € 500,- per dag met een maximum van € 37.500).

Wanneer na een eerdere uitspraak in een beroepszaak wegens niet tijdig beslissen nog steeds niet is beslist op de aanvraag, kan de vreemdeling een opvolgend beroep wegens niet tijdig beslissen indienen bij de rechtbank. Wanneer dit tweede beroep is ingediend nadat de maximale dwangsom is volgelopen, zal de dwangsom bij een gelijk aantal dagen worden verdubbeld (dus tot maximaal € 15.000,- i.p.v. € 7.500,-). Het aantal keer dat een vreemdeling een opvolgend beroep wegens niet tijdig beslissen kan indienen is – zolang niet is beslist op de aanvraag – niet aan een maximum gebonden.

De meeste rechtbanken houden in nareiszaken het getrapte model aan dat de Afdeling bestuursrechtspraak voorschrijft. Dat houdt in dat er een termijn van vier weken wordt toegekend in beslisbare zaken, met vier weken extra wanneer de mogelijkheid tot het herstel verzuim moet worden geboden, en met twaalf weken extra als daarna nog blijkt dat er nader onderzoek nodig is. Indien zonder de mogelijkheid tot herstel verzuim blijkt dat er nader onderzoek nodig is, is de totale termijn zestien weken. Als de opvolgende actie, dus of de aanvrager wordt gehoord of dat er nader onderzoek nodig is, niet tijdig (binnen vier weken) aan de aanvrager wordt gecommuniceerd door de IND, wordt de termijn teruggebracht naar vier weken. Dat betekent dan ook dat de rechterlijke dwangsom met terugwerkende kracht na vier weken begint te lopen.

Op dit moment kent enkel de rechtbank Groningen een termijn van 90 dagen toe vanaf de datum dat de aanvraag volgens de planning van de IND aan de beurt zou zijn.

In de regel zal de rechtbank de IND in reguliere migratiezaken een termijn opleggen van twee weken, maar daarvan kan worden afgeweken als er bijzondere omstandigheden worden aangevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer er herhaaldelijk op wijst dat de bestuurlijke dwangsom niet leidt tot snellere besluitvorming.¹² Hoe weet de regering dat deze dwangsommen geen invloed hebben op de beslistermijnen? Kan de regering haar onderbouwing inzichtelijk maken?

Zoals bekend kampt de IND al geruime tijd met een werkaanbod dat de verwerkingscapaciteit overstijgt. Door langere doorlooptijden van de procedures die hiermee gepaard gaan, wordt de IND in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepszaken wegens niet tijdig beslissen. Dit heeft grote financiële- en uitvoeringsproblemen tot gevolg. De behandeling van het oplopend aantal ingebrekestellingen die voorafgaan aan het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom vergt tijd en capaciteit van de IND die anders ingezet zou worden voor het afhandelen van nieuwe aanvragen in het primair (beslis- en beroeps)proces. Dit verstoort het prioriteringsmechanisme van aanvragen en leidt tot het oplopen van achterstanden.

Hoewel het normaliter in de rede zou liggen om een zaak waarbij een ingebrekestelling is ingediend geprioriteerd met voorrang te behandelen, lukt dat niet meer omdat er in teveel zaken een ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen wordt ingediend. Daarnaast is het prioriteren van zaken waarin de termijn is overschreden en er een ingebrekestelling is ingediend ook onwenselijk, omdat op deze manier aanvragen die op een later tijdstip zijn ingediend, eerder worden behandeld. Dit effect leidt er vervolgens toe dat in steeds meer zaken een ingebrekestelling wordt ingediend. Daarom kiest de IND ervoor om in te zetten op de hiervoor genoemde fifo-werkwijze. Op deze manier worden zaken van vreemdelingen die het langst op een besluit hebben gewacht als eerste afgehandeld.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 35 749, nr. 6, p. 7, 26 en 29.

Indien de bestuurlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht wordt afgeschaft, kunnen IND-medewerkers die belast zijn met het afhandelen van ingebrekestellingen ingezet worden binnen het primair beslis- en beroepsproces en kan de planning efficiënter en eerlijker verlopen, omdat volledig volgens het fifo-principe gepland kan worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft geoordeeld dat de uitschakeling van de mogelijkheid om bij de bestuursrechter een beroep in te dienen tegen het niet tijdig nemen van een besluit (hierna: het afschaffen van de rechterlijke dwangsom) in strijd is met het Unierecht.¹³ De regering heeft het wetsvoorstel om die reden gewijzigd. Kan de regering onderbouwen waarom zij dit wetsvoorstel ook na deze wijziging nog doelmatig acht?

De afschaffing van de bestuurlijke dwangsom is naar het oordeel van de regering doelmatig omdat het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen er niet toe leidt dat de vreemdeling sneller een besluit ontvangt, terwijl de financiële gevolgen daarvan wel groot zijn. Het gaat tot en met 2025 nog steeds om een aanzienlijk bedrag van ongeveer € 21 miljoen euro. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende redenen in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingrechtelijke zaken – zowel voor asiel als voor regulier verblijf - in dit wetsvoorstel door te zetten.

Juridisch is dat ook mogelijk. Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak (zie voormelde uitspraken) niet in strijd met het Unierecht.

En als alleen 'rechterlijke' dwangsommen nog mogelijk zijn, leidt dit er dan niet toe dat meer vreemdelingen een dwangsom via de rechter zullen proberen af te dwingen?

Hoeveel vreemdelingen zich tot de bestuursrechter zullen wenden wegens niet tijdig beslissen, hangt af van het aantal zaken waarin er niet binnen de termijn een beslissing op de aanvraag is genomen. De oorspronkelijke bedoeling van de bestuurlijke dwangsom was dat de vreemdeling alsnog zo spoedig mogelijk een beslissing op zijn aanvraag zou krijgen bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn. Indien de bestuurlijke dwangsom dat ook daadwerkelijk zou bewerkstelligen, zou de vreemdeling geen beroep hoeven in te stellen bij de bestuursrechter wegens niet tijdig beslissen. In de praktijk sorteert de bestuurlijke dwangsom dit effect echter niet meer. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij overschrijding van de termijn leidt er in de praktijk niet toe dat de vreemdeling sneller een beslissing op de aanvraag ontvangt. De bestuurlijke dwangsom fungeert in vreemdelingrechtelijke zaken dus ook niet meer als filter ten opzichte van de bestuursrechter in zaken waarin niet tijdig is beslist. Het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom zal daarom op zichzelf genomen niet leiden tot meer zaken waarin de rechter een dwangsom oplegt. In hoeveel zaken de rechter een dwangsom oplegt, zal blijven afhangen van de hoeveelheid zaken die niet binnen de termijn kunnen worden afgehandeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel Verlenging beslistermijnen in asiel- en nareiszaken.¹⁴ Is het nodig om zowel de beslistermijnen te verlengen als om de bestuurlijke dwangsommen af te schaffen?

Ja, het is allebei nodig. Verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken geeft de IND meer ruimte in het beslisproces, maar dit zal het probleem van termijnoverschrijding niet volledig oplossen. De verlenging van de beslistermijn moet aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoen en moet ook per geval gemotiveerd worden. Het zal daarom niet in alle gevallen mogelijk zijn om de beslistermijn te verlengen. Het verbeuren van de bestuurlijke dwangsom bij termijnoverschrijding zorgt er in de praktijk niet voor dat de vreemdeling sneller een beslissing op de aanvraag ontvangt, terwijl de kosten daarvan wel hoog zijn en de behandeling van ingebrekestellingen de IND tijd en capaciteit kost die ook op andere manieren zou kunnen worden ingezet. Het gaat tot en met 2025 nog steeds om een aanzienlijk bedrag van ongeveer € 21 miljoen euro. Hoewel de financiële gevolgen van de rechterlijke dwangsom het zwaarst zijn, ziet de regering hier nog voldoende redenen in om de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in alle vreemdelingrechtelijke zaken door te zetten.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 476, nr. 13.

¹⁴ Kamerstukken I 2023/24, 36 349, A.

De leden van de fractie van de SGP wijzen op hetzelfde oordeel van de ABRvS over de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND waarbij zij heeft aangegeven dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom in strijd is met het Europees recht.¹⁵ Kan de regering aangeven op welke wijze de Nederlandse rechterlijke dwangsomregeling zich verhoudt tot de dwangsomregeling van andere Europese lidstaten? Hoeveel ruimte heeft een lidstaat binnen het Europese recht om de rechterlijke dwangsom anders te regelen?

De Nederlandse rechterlijke dwangsomregeling is het middel waarmee invulling wordt gegeven aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming in het vreemdelingenrecht, zoals voorgeschreven in artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten. Een financiële prikkel is niet expliciet als middel hiertoe voorgeschreven. Op 18 december 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de manier waarop andere lidstaten invulling geven aan deze bepaling.¹⁶ Korthedshalve wordt voor een verdere toelichting verwezen naar deze brief.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat de ABRvS met name erop wees dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom ertoe leidt dat burgers zich niet meer tot de rechter kunnen wenden vanwege het uitblijven van een besluit door een bestuursorgaan.¹⁷ Hierin lezen de leden van de fractie van de SGP niet dat de huidige regeling van de rechterlijke dwangsom niet kan worden gewijzigd. De leden van de fractie van de SGP constateren dat de rechterlijke dwangsom in Nederland ruim is geregeld en tot problemen leidt. Dat leidt tot de volgende vragen:

Herkent de regering dat er problemen kunnen ontstaan bij de ruime dwangsomregeling? Is de regering bereid om de mogelijkheden voor een minder ruimhartige dwangsomregeling te onderzoeken? Is de regering verder bereid om te onderzoeken hoe de rechterlijke dwangsom kan worden ingeperkt, bijvoorbeeld door de maximale bedragen te verlagen, de maximale termijnbedragen te verlagen en/of het aantal achtereenvolgens in te dienen beroepen voor het niet tijdig besluiten, te maximaleren op twee?

De regering is voornemens de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht af te schaffen. In de brief aan de Tweede Kamer van 14 november 2024 inzake de planning van wetgeving uit hoofdstuk 2 van het Regeerprogramma is aangegeven dat op dit moment wordt onderzocht of het juridisch mogelijk is om de rechterlijke dwangsom af te schaffen.¹⁸ De Tweede Kamer en uw Kamer zullen zo spoedig mogelijk over de uitkomst daarvan worden geïnformeerd.

3. Juridische vragen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel onderdanen van de Europese Unie zal raken. Welke vreemdelingenrechtelijke procedures voor Europese burgers, inclusief Nederlanders, vallen onder de werking van dit wetsvoorstel en wat zijn de concrete implicaties voor deze groep?

Het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 71b) beoogt de bestuurlijke dwangsom af te schaffen ter zake van alle besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van de Vw 2000 en beslissingen op bezwaar tegen deze besluiten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen aanvragen van Europese burgers (Unieburgers), aanvragen van andere vreemdelingen of aanvragen waarbij Nederlanders betrokken zijn. Voor Unieburgers en hun gezinsleden geldt dat hun reis- en verblijfsrecht voortvloeit uit de artikelen 20, eerste lid, onderdeel a, en artikel 21, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag en de daarop gebaseerde Verblijfsrichtlijn.¹⁹ In bepaalde gevallen kan een aanvraag tot afgifte van een verblijfsdocument vereist zijn, bijvoorbeeld in de situatie bedoeld in artikel 8.13, vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Vreemdelingrechtelijke procedures waarbij Nederlanders betrokken zijn, zien met name op de situatie dat zij een aanvraag doen tot gezinshereniging met een derdelander (artikel 3.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Het wetsvoorstel bestrijkt ook deze situaties. Indien een beslissing niet binnen de wettelijke termijn die daarvoor geldt wordt genomen, zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat ook in die gevallen geen bestuurlijke dwangsom wordt verbeurd.

Kan de regering voor de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA toelichten op welke wijze dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de rechtsbescherming van vreemdelingen in vergelijking met die van Nederlandse burgers ten aanzien van de overheid en haar organen? Is er geen sprake van een discriminerende werking, waarbij vreemdelingen minder rechtsbescherming genieten in hun procedures tegenover de overheid dan Nederlandse burgers in vergelijkbare situaties?

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 476, nr. 13.

¹⁶ Kamerstukken II 2024-25 35 749, nr. 16.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 5.

¹⁸ Kamerstukken II 2024-25, 36 600 XX, nr. 52.

¹⁹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEG 2004, L158/77).

Het wetsvoorstel heeft volgens de regering geen discriminerende werking. Dat zou alleen anders zijn als er verschillende regels zouden gelden voor dezelfde aanspraak en dit voor de ene vreemdeling nadeliger zou uitpakken dan voor de andere vreemdeling. Dat is niet het geval. Strijd met het gelijkheidsbeginsel kan alleen aan de orde zijn bij gelijke gevallen. Niet alle aanvragen die de overheid ontvangt zijn vergelijkbaar. Om een voorbeeld te geven, de voorbereiding van besluitvorming in een procedure over een kapvergunning in een gemeente of voor het aanleggen van een windmolenpark, is van geheel andere orde dan een aanvraag om een asielvergunning van een asielzoeker uit Eritrea die ook een aanvraag doet om gezinshereniging. Van belang is bovendien dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de uitsluiting van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken niet in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel.²⁰

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

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

De reden daarvoor ligt in het feit dat de bestuurlijke dwangsom niet zorgt voor snellere besluitvorming en ook niet wordt vereist door het Unierecht, maar de overheid wel veel geld kost. Het is belangrijk om hier te benadrukken dat het verbeuren van dwangsommen geen doel op zich is. Het doel van de bestuurlijke dwangsom is het bevorderen van tijdige besluitvorming; dat effect sorteert de bestuurlijke dwangsom niet meer. Daardoor zijn de hoge kosten daarvan ook niet meer goed uitlegbaar. Dat ligt ten grondslag aan onderhavig wetsvoorstel.

De reden ligt dus niet in het feit dat het uitsluitend gaat om personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat zou alleen anders zijn als vreemdelingen die dezelfde aanspraak willen doen gelden verschillend zouden worden behandeld als gevolg van procedurele regels, zoals de bestuurlijke dwangsom. Dat is hier niet aan de orde.

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

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

²⁰ AbRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352, 202203066/1/V1, r.o. 5.5.

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

De leden van de fracties van D66 en de PvdD merken op dat de IND een werkwijze van schriftelijk horen van asielzoekers had die bijvoorbeeld uit Syrië komen en wier asielverzoeken een grote kans van slagen hebben. De regering meldde tijdens de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel dat de Tweede Kamer een motie heeft aangenomen om dat schriftelijk horen af te gelasten en dat het daardoor “langer gaat duren voordat mensen een besluit krijgen. Zo zijn er dus dingen waardoor we er met elkaar voor zorgen dat het langer duurt.”²¹ Deze leden vragen de regering of zij bereid is om het schriftelijk horen in bepaalde, door de IND aan te wijzen categorieën van zaken, weer toe te staan met het oog op een snellere en zorgvuldige besluitvorming.

Afzien van een persoonlijk onderhoud is toegestaan wanneer ook zonder dat fysieke gehoor met betrekking tot de vluchtelingenstatus een positieve beslissing kan worden genomen op basis van het beschikbare bewijs.²² De Tweede Kamer heeft op 10 oktober 2023 een motie van de leden Brekelmans en van den Brink aangenomen waarin de regering wordt verzocht om schriftelijk horen voor kansrijke asielzoekers af te schaffen en ervoor te zorgen dat de IND bij kansrijke asielzoekers altijd een fysiek nader gehoor afneemt.²³ Er zijn geen ambities om het schriftelijk horen weer toe te staan.

De leden van de fracties van D66 en de PvdD merken op dat de regering in het verleden heeft aangegeven dat alleen het uitlichten van de Vreemdelingenwet 2000 om het onmogelijk te maken dwangsommen te verbeuren bij te late beslissingen van de overheid, terwijl dat in andere rechtsgebieden wel mogelijk blijft, in strijd is met artikel 1 van de Grondwet dat zegt dat allen die zich in Nederland bevinden (dus ongeacht nationaliteit) in gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Volgens genoemde leden is die redenering nog steeds van toepassing. Het is namelijk de overheid die niet tijdig levert conform de wettelijke maatstaven. Kan de regering deze leden uitleggen waarom deze redenering niet meer wordt gevolgd?

Vanwege het ontbreken van een bronvermelding is onduidelijk naar welke uitspraak van de regering de aan het woord zijnde leden verwijzen. Voor de beantwoording van de vraag gaat de regering ervan uit dat deze leden doelen op de behandeling van het voorstel voor de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen door de Tweede Kamer op 18 mei 2006 (Kamerstukken II, 29 934, Handeling 2005-2006, nr. 80, p. 4972-4991) en de reactie die toenmalig minister Donner gaf op het amendement van het lid Van Schijndel (Kamerstukken II, 29 934, nr. 22) dat strekte tot het uitzonderen van de Vreemdelingenwet 2000 van de dwangsomregeling. Hieruit valt niet af te leiden dat de regering destijds van mening was dat het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in vreemdelingrechtelijke zaken op grond van de Vw 2000 in strijd zou zijn met artikel 1 van de Grondwet. Toenmalig minister Donner gaf aan dat de Vreemdelingenwet per definitie een onderscheid maakte naar nationaliteit en dat dat ook de reden is waarom op artikel 1 in de Grondwet onmiddellijk artikel 2 volgt dat daar de basis voor vormt. Dit onderscheid is, als het gaat om de toelating, op zichzelf aanvaardbaar en logisch. Volgens toenmalig minister Donner betekent dit echter niet dat alles wat vervolgens in een algemene regeling zoals deze, een onderscheid maakt voor de Vreemdelingenwet daarmee even gerechtvaardigd is. Dat zal dan moeten blijken uit de motieven waarvoor die algemene regeling geldt. In die zin heeft de vreemdeling die in Nederland verblijft belang bij een tijdige besluitvorming, aldus toenmalig minister Donner.

Dat de vreemdeling belang heeft bij tijdige besluitvorming is evident. Bijna twintig jaar na voormelde behandeling kan echter worden vastgesteld dat de bestuurlijke dwangsom dit effect niet meer sorteert in het vreemdelingenrecht – terwijl de bestuurlijke dwangsom de overheid wel veel geld kost. Tot en met 2025 gaat het om een bedrag van ongeveer € 21 miljoen. De besparing van kosten door het wegnemen van een ineffectief instrument is ook het motief dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt.

De leden van de fractie van de SGP verwijzen naar een motie die het lid van Dijk van de fractie van de SGP in de Tweede Kamer heeft ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel aldaar over het verkennen hoe andere lidstaten invulling geven aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming voor vreemdelingen.²⁴ Kan de regering aangeven wat de status is van de betreffende motie?

Bij brief van 18 december 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de reactie van de regering op de motie van het lid Diederik van Dijk c.s. (Kamerstuk 35 749, nr. 11).²⁵

²¹ Handelingen II 023/24, nr. 85, item 36, p. 21.

²² Artikel 14 van de Procedurerichtlijn 2013/32 EU.

²³ Kamerstukken II 2023/34, 36 333, nr. 65.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 749, nr. 11.

²⁵ Kamerstukken II 2024-25 35 749, nr. 16.

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber-van de Klashorst