Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Regie Migratieketen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2658165

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 18 november 2019
Onderwerp Terugbrengen doorlooptijden asielaanvragen en stand van zaken dwangsommen

In- en aanleiding
Als Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hecht ik vanzelfsprekend aan de naleving van wettelijke regels. Ik ben van mening dat de overheid daarin een voorbeeldfunctie te vervullen heeft. Alleen al om die reden vind ik het van belang dat overheidsorganisaties wettelijke (beslis-)termijnen niet overschrijden. Ik deel dan ook de zorg van uw Kamer met betrekking tot de problematiek van de te lange doorlooptijden bij asielaanvragen, zowel gezien de omvang daarvan, de tijd die gemoeid is met het oplossen ervan alsmede de kosten die daarmee gepaard gaan. Zoals ik eerder heb aangegeven is het één van mijn prioriteiten om er voor te zorgen dat de behandeling van asielaanvragen door de IND binnen de gestelde termijnen plaatsvindt. In deze brief zet ik uiteen op welke wijze ik de komende periode aan die prioriteit invulling wil geven.

Over het ontstaan van de problematiek van een tekort aan voldoende opgeleid personeel en het oplopen van de doorlooptijden van de algemene en verlengde asielprocedure (spoor 4) heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer op 17 april jl.[1] per brief uitgebreid geïnformeerd. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor de opgelopen doorlooptijden. Maar het belangrijkste is een vroegtijdige afschaling van personeel in 2017 in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssystematiek die niet verder reikte dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad. Eén van de maatregelen om sneller en beter te kunnen anticiperen is een meerjarige stabiele financiering. Uw Kamer heeft hiertoe een motie aangenomen en dit heeft bij voorjaarsnota geleid tot een hogere structurele stabiele financiering van de IND.

In de brief van 17 april jl. is aangegeven dat het de verwachting was dat de doorlooptijden van de algemene en verlengde asielprocedure (spoor 4) in 2019 zouden oplopen. Vervolgens is in die brief aangegeven: *"In 2020 is de IND in staat om de nieuwe aanvragen bij te houden en in te lopen op de voorraden om zo doorlooptijden terug te dringen. In 2021 verwacht ik dat de IND het grootste deel van de zaken in spoor 4 weer binnen de wettelijke termijn kan afdoen."*

De leden Van Ojik (GL) en van Dijk (SP) hebben op 15 mei jl. een motie

[1] TK, 2018–2019, 19 637, nr. 2492

ingediend waarin de regering wordt verzocht zich er maximaal voor in te spannen de doorlooptijden bij de verlengde asielprocedure uiterlijk in 2020 binnen de wettelijke termijn te brengen. Mijn ambtsvoorganger heeft daarop de motie overgenomen en ook ik zal mij daarvoor maximaal inspannen.

Stand van zaken
De afgelopen periode heeft de IND diverse maatregelen genomen om de doorlooptijden van de algemene en de verlengde asielprocedure (spoor 4) te verkorten. Hoewel een combinatie van maatregelen wordt ingezet om te komen tot een versnelling in het terugbrengen van de doorlooptijden in spoor 4 en in te lopen op de voorraden, is het probleem waarmee de IND te maken heeft weerbarstig. Het werven en opleiden van personeel kost veel tijd en de tijd om de toezegging aan uw Kamer te realiseren is daardoor krap. Vanzelfsprekend staat voorop dat de IND te allen tijde beslissingen zorgvuldig en weloverwogen neemt.

De toezegging aan de Kamer die in het voorjaar werd gedaan was gebaseerd op de instroomverwachting van dat moment voor 2019 en 2020. De prognose voor de instroom is inmiddels naar boven bijgesteld. Hierdoor is het voor de IND een grote uitdaging om te voldoen aan de toezegging om in 2021 90% van de asielaanvragen binnen de wettelijke termijnen te beslissen.

Met de hierna genoemde maatregelen span ik mij tot het uiterste in om in 2021 het grootste deel van de aanvragen binnen de wettelijke termijn af te doen. Hierbij is het streven dat in het voorjaar van 2020 het omslagpunt zal zijn waarop de voorraden daadwerkelijk worden teruggedrongen. Dit wil niet zeggen dat de gemiddelde doorlooptijden dan ook direct omlaag gaan. Juist door het inlopen op de voorraad zal de IND ook oude zaken die al lang liggen gaan oppakken. Dat drukt op de gemiddelde doorlooptijd. Het voorspellen wanneer een kentering in de doorlooptijden precies zal plaatsvinden is lastig omdat dit afhankelijk is van verschillende factoren zoals de ontwikkeling van de instroom en het niet volgtijdelijk behandelen van zaken wegens doelgroepenbenadering alsmede rechterlijke uitspraken.

Op de middellange termijn is het mijn inzet om de flexibiliteit en effectiviteit binnen de asielketen te vergroten en de IND en de bredere keten wendbaarder te maken. Dat wordt onder meer gerealiseerd met het Programma Flexibilisering Asielketen en een meerjarige stabiele financiering voor de IND.

Reeds genomen en gestarte maatregelen
Capaciteit
De belangrijkste oplossing voor het verkorten van de doorlooptijden bij de behandeling van asielaanvragen en het terugdringen van de voorraden ligt in de uitbreiding van besliscapaciteit bij de IND.

De IND heeft in het afgelopen jaar gefaseerd groepen nieuwe medewerkers aangenomen en opgeleid. Vanaf begin 2018 tot heden gaat dat om circa 350 fte. De IND is hard aan de slag om daar bovenop tot en met eind 2020 nog 300 fte te werven voor de taken op het gebied van asiel en bescherming. Er wordt ook voor andere taken van de IND geworven, in totaal verwacht de IND daarvoor tot en met eind 2020 ongeveer 500 fte te werven.

Om de werving en het opleiden van nieuwe medewerkers zo efficiënt mogelijk aan te pakken is bij de IND een centraal wervings- en opleidingsprogramma gestart dat erop gericht is nieuwe medewerkers zo snel mogelijk te werven en op te leiden en in te kunnen zetten in (een deel van) de asielprocedure.
De ervaring leert dat de inzetbaarheid van de medewerkers in korte tijd vergroot wordt door deze manier van opleiden. Gedurende hun werkzaamheden worden

de medewerkers binnen de teams opgeleid tot zelfstandige beslismedewerkers.

Het centrale, interne deel van de opleiding, waarin medewerkers de beginselen van het asielrecht worden bijgebracht, duurt 8 weken. Daarna worden de medewerkers binnen de asielteams in de praktijk verder opgeleid tot zelfstandige beslismedewerkers. In het productieplan van de IND wordt uitgegaan van een evenredig opbouwschema van 0 naar 100% inzetbaarheid over een periode van gemiddeld 9 maanden. De opbouw kan variëren afhankelijk van de werksoort waarvoor men wordt opgeleid en de achtergrond van de medewerker.

Tot slot hebben ca. 180 externe tijdelijke medewerkers een vaste aanstelling gekregen binnen de IND om te zorgen voor meer continuïteit. Deze medewerkers zijn geen onderdeel van de hiervoor genoemde extra aangenomen en nog aan te nemen fte's.

Slimmer werken
Verschillende processen in de asielprocedure van de IND zijn de afgelopen periode geanalyseerd om te bezien waar sneller en slimmer gewerkt kan worden, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de beslissing. Het is met name de combinatie van verschillende maatregelen die leidt tot een versnelling in het beslisproces. Het betreft de volgende maatregelen:

- Introductie van een doelgroepgerichte benadering waarbij complexe, gelijksoortige zaken binnen één team worden afgedaan. Op deze manier wordt geconcentreerd expertise opgebouwd en ingezet. Hierdoor kunnen zaken sneller behandeld worden. Concreet is deze werkwijze ingezet bij aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze werkwijze zal op korte termijn ook bij Iraanse zaken ingezet worden;
- Sinds 1 oktober 2018 is er een vernieuwd proces voor het direct buiten behandeling stellen van incomplete herhaalde asielaanvragen in Ter Apel, waar asielzoekers vervolgaanvragen in persoon moeten indienen. De zogenoemde HASA-kamer waar deze aanvragen worden afgehandeld heeft geleid tot een dalende instroom herhaalde aanvragen;
- Het nader gehoor bij kansloze herhaalde asielaanvragen is per 1 juli jl. afgeschaft wat gezorgd heeft voor een versnelling in het afdoen van dergelijke aanvragen;
- In september 2019 is in Den Bosch een pilot afgerond waarbij, in samenwerking met de rechtbanken en advocatuur, is gekeken op welke manieren gehoren korter en beschikkingen bondiger kunnen worden. Het resultaat hiervan was positief. Besloten is deze aanpak per direct op grote schaal in te voeren in het asielproces;
- Er is een verbetertraject van de (interne) informatievoorziening gestart zodat de IND in staat is om de stand van de doorlooptijden en voorraden beter in beeld te hebben om daardoor beter te sturen op de capacitaire inzet op verschillende procedures.

Financieringssystematiek
Het kabinet heeft besloten om de IND bij voorjaarsnota 2019 een hogere structurele financiering toe te kennen. Met deze financiering is de IND in de toekomst in staat om de capaciteit structureel beter te organiseren en kan de IND op termijn de instroom van asielzaken bijhouden. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie van de leden Ojik (GL) en Van Dijk (SP) over een andere financieringssystematiek bij de IND[2].

Nog te nemen maatregelen
Projectmatig aanpakken kansrijke zaken

[2] Kst-35000-VI-42-n1

In het AO van 7 november is met uw Kamer gesproken over de mogelijkheid om kansrijke asielaanvragen geprioriteerd af te doen. Het gaat dan om aanvragen van asielzoekers met nationaliteiten die reeds nu in de opvang verblijven en waarbij de kans op inwilliging historisch gezien en op grond van het geldende landenbeleid zeer groot is. Deze groep mensen heeft vaak al lang moeten wachten op een besluit. Ik vind dat onwenselijk. De IND zal dit in het komende half jaar projectmatig oppakken. Door deze aanpak wil ik bevorderen dat de groep personen waarvan de verwachting reëel is dat zij in aanmerking komt voor bescherming niet nog langer dan nodig hoeft te wachten op een beslissing. Uiteraard blijft ook hier zorgvuldigheid van de beslissingen voorop staan.

Cliëntvolgsysteem
Er worden systeemaanpassingen voorbereid, waardoor de doorstroom van asielzoekers door het asielproces beter kan worden gevolgd. Hiermee wordt meer inzicht verkregen in de feitelijke doorlooptijden en kan waar nodig worden bijgestuurd.

Consequentie oplopende doorlooptijden
Als gevolg van het oplopen van de doorlooptijden van de algemene en de verlengde asielprocedure wordt een steeds groter deel van de asielzaken in spoor 4 buiten de wettelijke termijn beslist. De IND wordt hierdoor in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen. Als een ingebrekestelling is ontvangen heeft de IND nog twee weken de tijd om een besluit te nemen op de aanvraag. Indien deze termijn wordt overschreden gaat een automatische dwangsomregeling lopen en bestaat de mogelijkheid tot het indienen van beroep bij de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen. In 2018 heeft de IND relatief veel dwangsommen moeten betalen op ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen op MVV-nareis aanvragen. Bij deze zaken was een achterstand opgelopen als na-ijl effect van de hoge asielinstroom in 2015-2016.

Zoals eerder aangegeven zullen de doorlooptijden en achterstanden bij de algemene en verlengde asielprocedure de komende tijd verder oplopen. Het is dan ook de verwachting dat het aantal ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen verder zal toenemen. Dit vraagstuk is niet aan de orde bij de aanvragen op de sporen 1 (Dublin) en 2 (veilige landen) omdat hier binnen de wettelijke termijn wordt beslist.

Ik vind het effect van ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen onwenselijk; het is echter een direct gevolg van de problemen bij de IND. De mogelijkheid van een ingebrekestelling vloeit voort uit de Wet dwangsommen waarvan beslissingen van de IND niet zijn uitgezonderd. De IND schat de omvang van dit financiële risico in 2019 op circa € 5,5 miljoen en voor 2020 wordt rekening gehouden met een bedrag van € 17 miljoen aan uit te betalen dwangsommen. Voor het jaar 2021 betreft dit een bedrag van € 16 miljoen. Het mag voor zich spreken dat ik het zeer ernstig vind dat de opgelopen achterstanden leiden tot kosten van deze omvang.

Zodra de IND in staat is om binnen de wettelijke termijn te beslissen, zullen de ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen niet langer een financieel risico vormen.

Tot slot
De IND heeft op diverse terreinen maatregelen getroffen die bijdragen aan

stabiliteit, versnelling en oplossing van de beschreven problematiek.
De effecten van de genomen maatregelen laten langer op zich wachten dan ik wenselijk vind.

Ik heb daarom besloten een onafhankelijk externe partij opdracht te geven om de uitvoering van de asielprocedure bij de IND door te lichten, ten einde op korte termijn met voorstellen te komen die moeten leiden tot verdere verbeteringen van de uitvoering van de asielprocedure. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek informeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Ankie Broekers-Knol

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Regie Migratieketen

Datum
18 november 2019

Ons kenmerk
2658165