

Vergaderjaar 2016–2017

34 544

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 november 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, 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.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben hierover nog enkele vragen. Kan de regering toelichten waarom onderhavige wetswijziging nodig is, gezien de spectaculair gedaalde asielinstroom en de prognoses zoals opgenomen in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie? Als reden voor het te laat indienen van de nareisaanvragen, wordt gegeven dat partijen of personen die de vreemdeling adviseren en begeleiden bij het indienen van nareisaanvragen, worden geconfronteerd met werkdruk als gevolg van de hoge instroom. Ongetwijfeld zullen deze partijen of personen tijdens de hoge asielinstroom met werkdruk zijn geconfronteerd, echter, dit verklaart nog niet waarom een termijn van maar liefst drie maanden niet voldoende zou zijn voor het indienen van een nareisaanvraag. Kunt u toelichten waarom deze ruime termijn niet voldoende zal zijn? Kunt u voorts aangeven hoe rekening wordt gehouden met het feit dat het de eigen verantwoordelijkheid is van een vreemdeling om tijdig een aanvraag nareis in te dienen en dat tenminste van een vreemdeling mag worden verwacht dat hij zijn familieleden zelf ter sprake brengt bij partijen of personen die hem adviseren en begeleiden?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hiermee wordt zowel de beslistermijn als de nareistermijn bij gezinsherenigingszaken van vluchtelingen verlengd. Voorts wordt beoogd de beslistermijn te verlengen naar negen maanden en de nareistermijn te verlengen naar zes maanden.

De leden van de SP-fractie hebben met positieve interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel om de geldende termijnen in de procedure voor nareis aan te passen. Het is erg schrijnend wanneer gezinnen niet herenigd kunnen worden, te meer als dit op basis van het materiele recht wel had gekund maar er procedurele termijnen zijn overschreden. Tegelijkertijd is het de vraag of het verlengen van de termijn de oplossing zal bieden. Er leven bij deze leden nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij begrijpen de wens om onder druk van de verhoogde asielinstroom de thans geldende aanvraag-beslistermijn voor nareizigers te verlengen, echter zij hebben nog wel enkele vragen bij het wetsvoorstel. Zijn de verlengingen van de genoemde termijnen nog wel noodzakelijk indien de asielinstroom de komende jaren afneemt, zoals de regering verwacht blijkens de prognoses opgenomen in de begroting van het ministerie voor Veiligheid en Justitie 2017? Kan de regering cijfermatig inzicht geven in de uitbreiding de afgelopen vier jaar van de personele capaciteit bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), de toename van de voorraad nareisaanvragen en behandelduur daarvan alsmede de gemiddelde verblijfsduur van nareizigers in de opvang van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA)? Ook vragen zij de regering inzage te verschaffen in de omvang van bemensing de afgelopen vier jaar die begeleidende organisaties als Vluchtelingenwerk en Nidos hebben gehad om advies en begeleiding te bieden bij het indienen van nareisaanvragen. Deze leden vragen de regering te schetsen wat de toename is geweest in deze jaren van de zogeheten caseload bij medewerkers van Vluchtelingenwerk en Nidos, wat de gemiddelde caseload thans is en of deze organisaties de afgelopen jaren de noodzakelijke personele investeringen hebben kunnen doen gelet op de verhoogde asielinstroom. De Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) verwijst naar het eerdere advies in 2014 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) waarin aangegeven werd begrip te hebben voor een korte wettelijke aanvraagtermijn maar hierbij wel een wettelijke mogelijkheid te creëren daarvan af te wijken. Heeft de regering advies ingewonnen bij de ACVZ of de in onderhavig wetsvoorstel gedane voorstellen aansluiten bij dit eerdere advies en zo niet, is de regering bereid dit alsnog te doen specifiek met betrekking tot onderhavig voorstel? De leden van de CDA-fractie stellen een standpuntbepaling van de ACVZ op prijs met het oog op een zorgvuldige belangenafweging in dit wetgevingsproces.

De leden van de D66-fractie hebben met grote verbazing kennisgenomen van het voorstel om de termijnen voor nareis te verlengen. Vooral het verlengen van de beslistermijn naar negen maanden oogst verbazing en onbegrip bij deze leden.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en brengen de volgende vragen en opmerkingen naar voren.

De leden van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij waarderen de verlenging van de termijn waarbinnen nareisvergunningen aangevraagd kunnen worden. Deze leden hebben echter nog vragen ten aanzien van de positie van uitzonderingsgevallen waarin de indiening na ommekomst van de termijn op

grond van bijzondere individuele omstandigheden verschoonbaar kan worden geacht en de gevolgen van de verlenging van de beslistermijn voor machtigingen voor voorlopig verblijf (hierna: mvv).

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering zich in de memorie van toelichting concentreert op het probleem van de werkdruk in de vreemdelingenketen. In dat licht vragen deze leden waarom de regering zich niet beperkt tot het verlengen van de beslistermijn, waardoor de werkdruk beter verdeeld kan worden. Ontstaat door het verlengen van de aanvraagtermijn niet het risico dat de werkdruk inzake nareizigers per saldo juist kan toenemen, aangezien meer gelegenheid geboden wordt om Nederland eenvoudiger als nareiziger binnen te komen.

2. Hoofdpijnen

2.1 Verlenging aanvraagtermijn

De leden van de VVD-fractie merken op, dat als meest voorkomende oorzaak voor overschrijding van de aanvraagtermijn wordt genoemd onvoldoende of verkeerde voorlichting of miscommunicatie. Kunt u toelichten waarom er niet voor gekozen wordt de voorlichting en communicatie te verbeteren in plaats van de aanvraagtermijn te verlengen? Temeer nu het verlengen van de aanvraagtermijn geen oplossing biedt voor onvoldoende of verkeerde voorlichting c.q. miscommunicatie. Voorts wordt aangegeven dat bovengenoemde fouten en onvolkomenheden vooral het gevolg zijn geweest van hoge instroom en het daarbij aantrekken van nieuwe medewerkers. Is een verlenging van de aanvraagtermijn nog nodig nu deze situatie van hoge instroom voorbij is, de instroom nareis dus ook zal gaan afnemen en de nieuwe medewerkers inmiddels meer ervaren zijn?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat met het wetsvoorstel tevens de nareistermijn bij gezinsherenigingszaken wordt verlengd naar zes maanden. Het gaat hierbij om de periode waarbinnen vluchtelingen een gezinsherenigingsaanvraag kunnen indienen, zonder dat de eisen zoals inkomenseis en paspoortvereiste wordt tegengeworpen. Zij vinden dit een positieve ontwikkeling. De regering geeft aan dat in verreweg de meeste gevallen waarbij deze termijn wordt overschreden, hier onvoldoende of verkeerde voorlichting of miscommunicatie aan ten grondslag ligt. Worden er, naast het verlengen van de aanvraagtermijn, nog andere stappen gezet teneinde dit te voorkomen? Waarom is er gekozen voor de grens van zes maanden? Verandert er ook iets aan de zaken waarbij de termijn wordt overschreven, met als gevolg dat gezinnen niet meer kunnen herenigen?

Voorts hebben deze leden een vraag over de werkwijze rondom de nareistermijn. Als deze is overschreven, moeten gezinnen een compleet nieuwe aanvraag indienen. Komen deze dan onder op de stapel of is het mogelijk deze met voorrang te behandelen? Wellicht zou dit de IND werk schelen. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

De leden van de SP-fractie willen graag weten met welke regelmaat de nareisaanvragen onjuist of te laat werden ingediend en ook graag inzicht krijgen in wat er met deze gevallen is gebeurd. Is ervoor gezorgd dat statushouders alsnog met hun gezin herenigd konden worden en zo ja, hoe is dat gedaan? Zijn er daarnaast ook maatregelen genomen teneinde te onderzoeken hoe het kwam dat de aanvraag te laat of onvolledig was? Zo ja, wat kwam daaruit en zo nee, waarom niet? Het verlengen van de termijn zal voor een deel van de mensen het probleem oplossen maar tegelijkertijd is het van groot belang dat de procedures zo spoedig

mogelijk worden doorlopen, zo geeft ook de regering aan. Op welke manier wordt dit bewerkstelligd en hoe verhoudt zich dit tot het ontslag van vele IND-medewerkers? Daarnaast zullen er altijd mensen blijven die om individuele redenen hun aanvraag niet op tijd hebben ingediend maar met het huidige wetsvoorstel lijkt er geen verschoonbaarheidstoets meer mogelijk te zijn. Klopt dit en zo ja, waarom wordt deze mogelijkheid niet in stand gehouden?

Voorts vernemen de leden van de SP-fractie graag hoe overschrijding van de termijnen in de toekomst, naast het verlengen van de termijn, voorkomen zal worden. De regering stelt dat slechte voorlichting vaak de oorzaak is geweest van het verlopen van de termijn en dus zien deze leden graag een plan hoe deze voorlichting verbeterd zal worden. Is de regering bereid hiertoe een plan van aanpak te maken? Zo ja, wanneer valt dit te verwachten en zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de wettelijke grondslag in de Nederlandse wetgeving indien de wens bestaat na het verstrijken van de termijn van zes maanden een verzoek in te dienen. Zij vragen de regering ook voorbeelden te noemen van situaties waarin dit een gerechtvaardigd verzoek zal zijn. Is zij voornemens deze uitzonderingssituatie in de voorlichting over de nareisbaarheid te benoemen en wat zouden hier eventueel de argumenten tegen kunnen zijn?

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel een versoepeling behelst van het nareisbeleid aangezien de termijn, waarbinnen een nareisaanvraag mogelijk is, wordt verlengd van drie naar zes maanden. Zij zullen daarom tegen het wetsvoorstel stemmen. Waarom kiest de regering voor deze versoepeling en welke gevolgen zal dit hebben voor onder meer het aantal nareizigers dat naar Nederland komt? Hoewel de voorgenoemde leden natuurlijk het liefst geen enkele asielzoeker meer tot Nederland toelaten, verzoeken zij de regering het nareisbeleid af te schaffen, in plaats van te versoepelen. Ook vragen deze leden hoeveel adrescontroles er zijn uitgevoerd bij na reizigers/referenten teneinde te controleren of er daadwerkelijke sprake is van een feitelijke gezinsband. Hoe vaak is het verblijfsrecht ingetrokken omdat hiervan geen sprake is? Voorts willen voorgenoemde leden graag weten hoeveel meerderjarige kinderen in het kader van het nareisbeleid naar Nederland zijn gekomen. Hoeveel en welke Europese landen hebben net als Nederland een nareisbeleid voor asielzoekers, zijnde geen verdragsvluchtelingen, die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning en of deze landen daarbij dezelfde minimale toelatingscriteria hanteren als hier het geval is?

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een reden voor deze wetswijziging is gelegen in het feit dat de personele capaciteit van de IND haar grenzen kent en niet voldoende is gebleken teneinde een toename in de voorraad nareisaanvragen en een toename in de behandelduur te voorkomen. Deze leden vinden het daarom hoogst opmerkelijk dat de regering deze zomer wel heeft aangekondigd de 300 extra aangenomen personeelsleden van de IND weer weg te sturen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen dit extra personeel weg te sturen terwijl er wetgeving wordt voorbereid dat uitgaat van gebrek aan personele capaciteit? De voorgenoemde leden lezen ook dat deze wijziging nodig zou zijn omdat nareizende gezinsleden een te grote druk op de COA-opvang veroorzaken. In de brief van 8 november 2016 lezen deze leden daarentegen dat «we in de situatie verkeren dat er op dit moment ruim voldoende opvangplekken zijn». Hoe zijn deze twee conclusies met elkaar te rijmen? Is deze voorgestelde wetswijziging ondertussen niet achterhaald? Is de regering bereid deze voorstellen in te trekken?

De leden van de D66-fractie krijgen de indruk dat er in principe wel voldoende IND-personeel en opvangcapaciteit aanwezig is of kan zijn, maar dat de regering ervoor kiest gezinnen van statushouders nog maanden langer in conflictgebieden en vluchtelingenkampen te laten verblijven. Kan de regering dit toelichten? Voorts lezen zij dat in de afgelopen jaren de aanvraagtermijn voor gezinshereniging een beperkt aantal keer verstreken is. Dit komt volgens de regering omdat de hoofdpersoon de Nederlandse taal vaak nog niet of onvoldoende machtig is. Is het niet zinvoller het probleem bij de bron aan te pakken en kansrijke asielzoekers vanaf dag één taallessen aan te bieden in plaats van deze termijnen te verlengen. De voorgenoemde leden sluiten zich ook aan bij de vraag van de Afdeling of de voorgestelde wijziging voldoende bijdraagt de termijnoverschrijding in de toekomst effectief te voorkomen, ook omdat er verder geen aandacht wordt besteed aan verbetering van de voorlichting en de communicatie. Zullen dezelfde problemen zich niet voordoen met een verlenging van de termijn als de oorzaken niet worden aangepakt?

De leden van de D66-fractie hebben ook kennisgenomen van het advies van de Afdeling om een wettelijke grondslag te creëren teneinde in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn te kunnen afwijken, een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid. De Afdeling haalt een voorbeeld uit het ACVZ advies aan waarin er geen nareisverzoek werd ingediend omdat de hoofdpersoon in de veronderstelling was dat het betreffende gezinslid was overleden. Toen bleek dat dit gezinslid wel nog in leven was werd er alsnog een verzoek tot nareis ingediend, een jaar nadat de termijn daarvoor verstreken was. Deze leden vragen de regering de wettelijke grondslag hiervoor vast te leggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom er niet voor gekozen is, conform het advies van de Afdeling, te voorzien in een wettelijke grondslag om in bijzondere gevallen af te wijken van de aanvraagtermijn voor nareisaanvragen. Verwacht de regering dat er geen aanvragen meer plaats zullen vinden waarbij de termijn verstreken is, dit buiten de schuld van de indiener om? Zo niet, kan de regering aangeven hoe er met deze aanvragen omgegaan zal worden? Deze leden constateren dat de regering stelt dat onder artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) uitzonderingssituaties nog steeds mogelijk zijn. Kan de regering aangeven aan welke voorwaarden voldaan moet worden teneinde een beslissing van de IND ex artikel 8 van het EVRM aan te vechten? Zal een situatie waarin er een reële mogelijkheid is dat tot een andere uitkomst wordt gekomen dan toegestaan onder Nederlandse wetgeving, niet opnieuw leiden tot een contra legem beleid? De aan het woord zijnde leden constateren dat problemen bij hulporganisaties en gebrekkige voorlichting voor het grootste deel debet zijn aan te laat ingediende aanvragen. Kan de regering toelichten hoe die problematiek een rol krijgt binnen dit wetsvoorstel en het gevoerde beleid?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de visie van de ACVZ dat de termijn van drie maanden uitdrukking geeft aan een zekere urgentie en dat deze termijn juist het belang van de nareiziger zelf dient. Zij vragen waarom de regering met dit wetsvoorstel afwijkt van haar eerdere inhoudelijke oordeel en waarom een afwijking enkel op grond van werkdruk te rechtvaardigen zou zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie van de regering dat een generieke verlenging van de aanvraagtermijn ook ongewenste effecten kan hebben, zoals een aanzuigende werking. Zij vinden het opmerkelijk dat dit aspect in de memorie van toelichting buiten beschouwing blijft.

Waarom wordt het uitnodigende karakter van de wettelijke regeling vergroot, terwijl in de praktijk blijkt dat de huidige termijn van drie maanden slechts sporadisch tot problemen leidt, bovendien om redenen die ook nog eens buiten de sfeer van wetgeving gelegen zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen tegen de achtergrond van het wetsvoorstel een reactie van de regering op het voorbeeld van de hoofdpersoon die een aanvraag zou hebben ingediend, maar die daarvan heeft afgezien vanwege de stellige overtuiging dat het familielid zou zijn overleden. Deze leden vragen waarom de regering het wenselijk vindt dat deze persoon op grond van een reguliere status in Nederland verblijf kan krijgen en niet als nareiziger. Op grond van welke overwegingen rechtvaardigt de regering dit verschil in situaties waarin de betreffende persoon tot de doelgroep nareizigers behoort.

2.2 Verlenging beslistermijn aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel

De leden van de VVD-fractie merken op dat ondanks dat de regering voornemens is de beslistermijn te verlengen, zij terecht aangeeft dat dit geenszins betekent dat deze termijn ook steeds volledig benut zal worden en dat er vanzelfsprekend steeds naar wordt gestreefd zo spoedig mogelijk te beslissen. Deze leden constateren dat hiermee in feite een flexibele beslistermijn ontstaat die het mogelijk maakt dat in tijden van extreem hoge instroom de beslistermijn tijdelijk wordt verlengd en dat deze beslistermijn dus niet zozeer standaard verlengd wordt. Dit kan echter niet gezegd worden van het voornemen tot het verlengen van de aanvraagtermijn. Als er al geldige redenen zijn om de aanvraagtermijn te verlengen, zou het dan niet ook zo moeten zijn dat deze termijn alleen tijdelijk verlengd wordt in tijden van extreem hoge instroom, in plaats van het onderhavige wetsvoorstel om de aanvraagtermijn standaard te verlengen?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de wetswijziging wordt voorgesteld de beslistermijn bij een aanvraag voor een mvv voor een nareizend gezinslid te verlengen tot negen maanden. Zij begrijpen de beweegredenen van de regering hiertoe te komen, maar hebben wel een aantal vragen. In de memorie van toelichting staat dat de verlenging van de mogelijke beslistermijn niet betekent dat deze termijn ook steeds volledig zal worden benut. Deze leden gaan er zodoende vanuit dat, nu de verwachte instroomcijfers door de regering naar beneden zijn bijgesteld, de verlenging niet toegepast zal hoeven worden. Kan de regering dit bevestigen, of uitleggen op basis van welke instroomcijfers of omstandigheden de beslistermijn bijgesteld zal worden? Kan de regering aangeven hoe ervoor wordt gezorgd dat, indien de instroom toch weer zal stijgen, er voldoende IND medewerkers beschikbaar zijn om deze aanvragen te behandelen en een achterstand te voorkomen? Temeer omdat eerder werd aangegeven dat bij de meeste gevallen waarvan sprake was van overschrijding van de termijn, dit kwam door verkeerde voorlichting of miscommunicatie.

Kan de regering aangeven hoe in het proces van de beoordeling, wordt gewaarborgd dat er ruimte is voor maatwerk? Het zou niet zo mogen zijn dat het proces van gezinshereniging geblokkeerd wordt, omdat een gezin bijvoorbeeld niet met trouwfoto's hun gezinsband kan bevestigen. De leden van de PvdA-fractie willen graag vernemen hoe deze beoordeling, waarin maatwerk hopelijk centraal staat, zich verhoudt tot het verhoogde cijfers van gezinshereniging.

Deze leden vragen of een verlenging van de beslistermijn ook een verandering in werkwijze van de IND medewerkers betekent en er iets meer tijd en ruimte aan vreemdelingen geboden kan worden om hun

dossier compleet te maken? Veel Syrische zaken worden met voorrang behandeld omdat deze dossiers vaak al redelijk op orde zijn. Dit kan echter problemen met zich meebrengen. Nieuwe medewerkers werden, zo hebben de aan het woord zijnde leden begrepen, elke keer op Syrische zaken ingewerkt en deze groep had een hele korte wachttijd terwijl de Afrikanen, vaak gecompliceerde zaken waren met veel pleegkinderen, veel langer moesten wachten. Met als gevolg dat wanneer deze zaken aan bod kwamen, deze praktisch altijd al verlopen waren. Lost een verlenging van de beslistermijn dit probleem op? Snelle gezinshereniging is in het belang van een goede integratie. Ook daarom achten zij het van belang dat er altijd wordt gestreefd naar een zo snel mogelijke beslissing en hopen dat de regering ook deze overweging meeneemt in haar antwoord.

De leden van de CDA-fractie merken op dat regering aangeeft dat verlenging van de beslistermijn geenszins betekent dat deze termijn ook steeds volledig zal worden benut en gestreefd wordt naar het spoedig nemen van beslissingen. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe voorkomen wordt dat deze termijn toch maximaal zal worden benut, of de regering dit in de praktijk kritisch zal toetsen en welke stappen de regering zal nemen indien de termijn toch maximaal in de praktijk opgerekt wordt teneinde een beslissing te nemen.

De leden van de CU-fractie constateren dat de beslistermijn van de IND over een mvv, van 90 dagen met een mogelijke verlenging van drie maanden, in het wetsvoorstel verlengd wordt tot negen maanden. Is de regering het met hen en de ACVZ eens dat een spoedige hereniging van het gezin van evident belang is voor het welbevinden van de gezinsleden? Kan de regering aangeven of zij vermoedt dat de verlengde beslistermijn enig effect zal hebben op de gemiddelde doorlooptijd? Is dit een langere of kortere doorlooptijd dan in het huidige stelsel? Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de gemiddelde doorlooptijd bij nareisaanvragen van Eritreeërs 220 dagen bedraagt, oftewel meer dan zeven maanden. Dit lijkt te impliceren dat veel van deze aanvragen nog veel langer duren. Hoe gaat de regering garanderen dat aanvragen daadwerkelijk niet langer duren dan negen maanden? Kan aangegeven worden bij hoeveel aanvragen de doorlooptijd langer is dan negen maanden, in absolute en relatieve aantallen?

De leden van de CU-fractie merken voorts nog op dat verscheidene aanvragers van nareisvergunningen te laat waren met indienen, echter buiten hun schuld om. Kan de regering aangeven hoe het de aanvragers van nareisvergunningen die te laat waren is vergaan? Kan de regering aangeven of dit wetsvoorstel enig effect heeft op de positie van deze aanvragers? Zo ja, wat is dat effect?

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels