

Vergaderjaar 2019–2020

35 476

Tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2020

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

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Zoals is aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn de financiële en organisatorische consequenties van de toepasselijkheid van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in asielzake momenteel zeer groot en is spoedige inwerkingtreding van deze wet daarom zeer gewenst. Ik ben de commissie dan ook erkentelijk voor de voortvarende behandeling.

INHOUDSOPGAVE

Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen	11
2.1 Financiële consequenties dwangsomverplichtingen	11
2.2 Verbetermaatregelen	12
2.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	14
2.4 Verplichtingen gelden ook voor de IND	15
3. Wettelijke maatregelen	16
3.1 Enkele kanttekeningen vooraf	16
3.2 Opschorting dwangsomverplichtingen	18
3.3 Tijdelijke afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht	18
3.4 Directe werking	19
Artikelsgewijze toelichting	20

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND). Toen in 2006 de wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen werd behandeld, hebben deze leden zich ingezet voor het amendement waarmee asielzoekers niet de mogelijkheid zouden krijgen bij een niet tijdige beslissing op de asielaanvraag een dwangsom te vorderen. Zij achten het uiteraard van groot belang dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdig beslist op aanvragen van een asielzoeker, zodat ook tijdig duidelijk is of de asielaanvraag in kwestie voorlopig het perspectief heeft om te blijven, of moet terugkeren naar het land van herkomst. Deze leden geloven echter niet dat dwangsommen hiervoor de juiste prikkel zijn. Het op orde brengen van de IND, onder andere door de extra financiële middelen die hiervoor door het kabinet zijn vrijgemaakt, is dat wel. De voorgenoemde leden vinden bovendien dat dwangsommen geen rechtvaardige prikkel vormen. De positie van een asielzoeker die opvang krijgt terwijl nog onduidelijk is of terecht een beroep wordt gedaan op onze gastvrijheid is een andere dan die van een rechtmatig ingezetene van Nederland die een dwangsom verbeurt als de overheid in gebreke blijft. Daarom gaat, wat de leden van de VVD-fractie betreft, de redenatie niet op die voorstanders van de mogelijkheid voor dwangsommen voor asielzoekers hanteren: namelijk dat het hier zou gaan om een kwestie van dezelfde rechten voor iedereen in Nederland. Reeds in 2006 is bovendien gewaarschuwd voor de mogelijke perverse prikkel die zou kunnen uitgaan van de dwangsommogelijkheid voor asielzoekers. Deze is waarheid geworden nu asieladvocaten en Vluchtelingenwerk asielzoekers in grote getalen adviseren gebruik te maken van de regeling zonder dat dit nog behulpzaam is bij het sneller beslissen, waardoor de overheid miljoenen euro's hieraan kwijt is, die ook besteed hadden kunnen worden aan het verbeteren van de asielketen of andere belangrijke taken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze leden vinden het daarom zeer verstandig dat de regering de mogelijkheid voor dwangsommen bij niet tijdige beslissingen van de IND met dit wetsvoorstel opschort, en de werking van dit wetsvoorstel in stand houdt tot een tweede wetsvoorstel in werking zal treden dat definitief een einde maakt aan de mogelijkheid van dwangsommen voor asielzoekers. De aan het woord zijnde leden hebben aanleiding gezien tot het stellen van enkele vragen. De regering geeft aan dat de verplichting tot het vergoeden van dwangsommen momenteel oploopt met 1 miljoen euro per week. Is dat thans nog het geval nu bepaalde beslistermijnen vanwege de coronacrisis verlengd zijn? De meest recente inschatting van het totaalbedrag is tussen de 30 en 40 miljoen euro. Wat is de huidige stand van zaken? Welk cumulatief bedrag wordt inmiddels aan dwangsommen vergoed? Welk bedrag is vermoedelijk te besparen c.q. te voorkomen met dit wetsvoorstel?

Wat op dit moment de precieze omvang van de uit te betalen dwangsommen is, kan ik binnen de korte tijdspanne waarbinnen deze nota naar aanleiding van het verslag tot stand moet komen niet achterhalen. Ik kan momenteel dus ook niet precies aangeven wat het bedrag is dat door dit wetsvoorstel kan worden bespaard. De omvang is mede door COVID-19, het stopzetten van de asielprocedure maar ook doordat de rechtbanken niet konden beslissen moeilijk te bepalen. De Taskforce is ingericht om de achterstanden weg te werken en de omvang van de dwangsommen in te dammen. Uiteraard begrijp ik dat de leden van de VVD-fractie willen

weten wat de totale financiële consequenties van het opschorten van de dwangsomregeling zijn. Bij de begrotingsbehandeling zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken van dat moment.

Klopt het, dat als het de regering niet lukt binnen een jaar een wetsvoorstel door beide Kamers te krijgen, dat definitief een einde maakt aan de mogelijkheid tot het verbeuren van dwangsommen door asielzoekers het onderhavige wetsvoorstel wordt verlengd? Zo ja, hoe is dit wetstechnisch geregeld? Is daar een actief besluit van de regering voor nodig of is hier sprake van een automatische verlenging?

Uit artikel 4, tweede lid, aanhef en onder a, van het wetsvoorstel vloeit voort dat deze *niet* een jaar na inwerkingtreding ervan zal vervallen, indien binnen dat jaar bij uw Kamer een voorstel wordt ingediend dat definitief in de afschaffing van de dwangsommen zal voorzien. De voorwaarde voor verlenging van de geldigheidsduur is dus uitsluitend de indiening van het tweede voorstel. In dat geval geschiedt de verlenging van de geldigheidsduur van rechtswege. Dat vloeit voort uit de genoemde wetsbepaling. Er is dus geen besluit van de regering voor nodig. Het is mijn uitdrukkelijke doel dat dit wetsvoorstel niet alleen tijdig wordt ingediend maar ook snel in werking kan treden. Ik streef er dan ook naar dit voorstel zo spoedig mogelijk bij uw Kamer in te dienen.

Is er een andere EU-lidstaat bekend die de mogelijkheid heeft van dwangsommen voor asielzoekers? Zo ja, welke?

Voor zover nu bekend zijn er geen andere EU-lidstaten die de mogelijkheid kennen dat bij te late beslissingen op asielaanvragen dwangsommen worden verbeurd op de wijze waarop dat tot nu toe in Nederland gebeurt. Er is ook geen Europese verplichting die daartoe strekt. Tot nu toe heb ik daar echter geen precieze inventarisatie van laten maken, ook niet omdat – zoals bekend – de regering het middel van de dwangsommen in vreemdelingenzaken sowieso niet langer geschikt vindt

De leden van de PVV-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of de regering kennis heeft genomen van het voorstel van wet van de leden Wilders en Emiel van Dijk tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met afschaffing van de dwangsomregeling bij asielaanvragen (Noodwet afschaffing dwangsomregeling ter voorkoming van misbruik door asielzoekers) (Kamerstuk 35 406) welke al voorziet in het permanent afschaffen van de dwangsomregeling bij asielaanvragen. Waarom vindt de regering het nodig zelf een wetsvoorstel in te dienen terwijl er al een initiatiefwetsvoorstel is ingediend die ziet op het permanent afschaffen van de dwangsomregeling voor asielzoekers?

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering, bij monde van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de motie-Emiel van Dijk (Kamerstuk 35 300-VI, nr. 32) te stoppen met het compenseren van asielzoekers door middel van het uitkeren van dwangsommen heeft ontraden en meer dan een half jaar later pas een wetsvoorstel heeft ingediend die ziet op dezelfde problematiek.

Voornoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat de dwangsomregeling vaak misbruikt wordt door asielzoekers die bij voorbaat al weten dat hun asielaanvraag kansloos is, omdat zij uit een veilig land komen. Erkent de regering ook de rol van asieladvocaten en Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's) hierin? Waarom is dit argument niet opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel van de zijde van de regering? Welke prikkels wil de regering gaan invoeren om tijdig beslissen door de IND te bevorderen?

Zoals eerder aangegeven, onder andere in de memorie van toelichting¹ is van groot belang dat een betrouwbare overheid op tijd beslissingen neemt op ingediende aanvragen en zich aan de wettelijke beslistermijnen houdt. Voor de asielzoeker is van belang dat hij binnen een redelijke termijn weet waar hij aan toe is en er is een maatschappelijk belang dat beslissingen niet onnodig lang op zich laten wachten. Een asielzoeker die geen aanspraak maakt op bescherming moet zo snel mogelijk te horen krijgen dat hij moet terugkeren naar zijn land van herkomst en dat hij daar zo nodig bij zal worden geholpen, terwijl anderzijds de asielzoeker die aanspraak maakt op bescherming in Nederland zo snel mogelijk aan zijn integratie in de Nederlandse samenleving moet gaan werken. Voorts moet worden benadrukt dat de beslistermijnen in asielzaken en veel andere vreemdelingenzaken voortvloeien uit Europees recht. Als niet tijdig wordt besloten, worden dus Europeesrechtelijke verplichtingen geschonden.

Aan verschillende, reeds eerder aangekondigde en besproken maatregelen, ontleen ik het vertrouwen dat de IND de problematiek van doorlooptijden en dwangsommen met ingang van 2021 achter zich zal kunnen laten² waarbij overigens moet wel worden aangetekend dat de uitvoering van sommige maatregelen vanwege COVID-19 wordt bemoeilijkt. Ook als de IND weer op orde is, moet echter rekening worden gehouden met toekomstige situaties waarin, om wat voor reden dan ook, mogelijk weer achterstanden zullen optreden. Gelet op de hiervoor geschetste belangen acht ik het niet verantwoord de dwangsommen af te schaffen zonder een alternatief te bieden dat waarborgt dat ook in individuele zaken uiteindelijk uitzicht bestaat op een beslissing binnen een redelijke termijn. Als zo'n mogelijkheid ontbreekt, zal de betreffende vreemdeling op enig moment de weg naar de civiele rechter weten te vinden en zal voorts met recht en rede kunnen worden gesteld dat het nuttig effect van de uit Europees recht voortvloeiende beslistermijnen wordt ondergraven. De genoemde belangen zijn als gezegd bovendien zeker ook maatschappelijke belangen. Hiervoor werd al gewezen op de noodzaak dat een asielzoeker zo snel mogelijk aan enerzijds vertrek of anderzijds integratie kan gaan werken. Een ander gevolg van het uitblijven van een beslissing is bijvoorbeeld dat de kosten voor opvang doorlopen. Uit het Europees recht vloeit immers voort dat een asielzoeker tot het moment dat een beslissing wordt genomen op zijn aanvraag recht heeft op opvang.

Uiteraard is de regering bekend met het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wilders en Emiel van Dijk. Dat voorstel voorziet in een definitieve afschaffing van de dwangsomregeling zonder enig alternatief te bieden, en alleen al daarom vindt de regering de eigen voorstellen noodzakelijk. De onderhavige tijdelijke wet moet zo spoedig mogelijk een einde maken aan de grote financiële en organisatorische consequenties van dwangsommen in asielzaken; terwijl een volgend op korte termijn in te dienen wetsvoorstel vervolgens op verantwoorde wijze moet voorzien in definitieve afschaffing van dwangsommen voor alle aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

Zoals toegelicht in het nader rapport acht de regering het verbeuren van dwangsommen, óók als de IND weer wel in staat is tijdig op aanvragen te beslissen, niet langer een passend middel om een tijdige beslissing te waarborgen.³ Van het verbeuren van dwangsommen in vreemdelingenzaken zal dus wat de regering betreft in ieder geval geen sprake meer zijn. Momenteel wordt gewerkt aan een concept voorstel voor een definitieve

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 3, p. 3–4.

² Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2598, p. 1.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 4.

wet. Ik wil nu niet teveel vooruitlopen op de precieze invulling van de bedoelde alternatieve prikkel om tijdig beslissen te bevorderen. Vanzelfsprekend zal er bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel alle gelegenheid zijn om van gedachten te wisselen over het in dat voorstel geboden alternatief.

Om aan te geven in welke richting wordt gedacht, wel vast het volgende. Hiervoor zijn de grote maatschappelijke belangen die gemoeid zijn met tijdig beslissen door de IND reeds benadrukt. Als gezegd zal de IND naar verwachting begin 2021 weer op orde zijn. Indien en zolang dat het geval is, is er geen prikkel om tijdig beslissen te bevorderen nodig. Het is dan ook goed denkbaar dat een wettelijke regeling in hoofdzaak zal voorzien in een periodieke rapportage waarin wordt aangegeven in hoeverre in verschillende categorieën vreemdelingenzaken tijdig wordt beslist.

Dat is een algemeen instrument. Hoe belangrijk ook, kan daarmee niet worden gewaarborgd dat bij een overschrijding van de beslistermijn in een individuele zaak uiteindelijk een beslissing wordt genomen. Er wordt daarom ook gedacht aan een wettelijk instrument dat waarborgt dat als uit de hiervoor bedoelde periodieke rapportages blijkt dat in bepaalde categorieën zaken, een substantieel deel van de te nemen beslissingen langere tijd uitblijft, de beslissingen in de individuele zaken alsnog daadwerkelijk worden genomen. Dat kan worden beschouwd als een soort veiligheidsklep die in bepaalde – strikt omschreven – gevallen opengaat en waarborgt dat beslissingen niet onevenredig uit de termijn lopen. Dat is nodig vanwege de hiervoor geschetste maatschappelijke belangen maar ook om nuttig effect te verbinden aan de uit het Europese recht voortvloeiende beslistermijnen en om te voorkomen dat de betreffende asielzoeker het niet tijdig beslissen met succes kan aanklaan bij de civiele rechter. De precieze invulling vergt nog nadere uitwerking en mogelijk overleg met betrokken partijen. Om voldoende ruimte te houden bij de uitwerking wil ik daar nu nog niet teveel op vooruitlopen.

Zoals al is aangegeven in de memorie van toelichting is, anders dan bij het wetstraject dat met ingang van 1 oktober 2016 heeft voorzien in de uitsluiting van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepasselijkheid van de Wet dwangsom aan de orde was, geen sprake van een situatie waarin de aanvrager misbruik maakt van de bedoelde bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht.⁴ Daar wordt in het wetsvoorstel en het voorstel dat zal voorzien in de definitieve afschaffing dan ook niet van uitgegaan en dat reeds maakt de strekking van deze voorstellen een andere dan die van de motie van het lid Emiel van Dijk waar de leden van de PVV-fractie aan refereren.

Onder meer gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht heeft een vreemdeling die een aanvraag om bescherming indient er recht op dat tijdig een beslissing op die aanvraag wordt genomen. Het enkele gegeven dat een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land, wil niet zeggen dat zijn aanvraag *enkel daarom* kansloos is. Als asieladvocaten en NGO's vreemdelingen bijstaan bij het doorlopen van deze procedure, vind ik dan ook niet dat kan worden gezegd dat sprake is van een situatie waarin zij een rol hebben in het misbruik maken hiervan. Uiteraard begrijp ik dat het zeer onwenselijk zou zijn als in kansloze zaken dwangsommen zouden worden verbeurd. Gelet daarop is het zaak dat de IND juist deze zaken zo spoedig mogelijk afhandelt om dit, maar zeker ook het nodeloos oplopen van kosten voor opvang, te voorkomen.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 3.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen. Deze leden lezen dat de regering voornemens is voortvarend een definitieve wet in procedure te brengen die ziet op hetzelfde doel als onderhavige tijdelijke wet. Kan worden verduidelijkt wanneer precies wordt verwacht dat het wetsvoorstel met een definitieve regeling naar de Kamer zal worden gestuurd? Wordt verwacht dat de kwestie van onderhavige dwangsommen nog deze kabinetsperiode tot een einde wordt gebracht?

Zoals al toegelicht in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie zal het wetsvoorstel dat voorziet in de definitieve afschaffing van de dwangsommen voor de IND worden ingediend binnen één jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet. Het is echter mijn uitdrukkelijke doel dat dit wetsvoorstel niet alleen tijdig wordt ingediend maar ook in werking kan treden voor het einde van deze kabinetsperiode. Zoals eerder aangegeven, streef ik er dan ook naar dit voorstel zo spoedig mogelijk bij uw Kamer in te dienen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden maken zich al lange tijd zorgen over de opgelopen wachttijden bij de IND. Zowel de overheid als de asielzoeker zijn gebaat bij een snelle en zorgvuldige asielprocedure en asielbesluit. Deze leden hebben begrip voor het standpunt van de regering dat de huidige dwangsomregeling haar doel voorbij schiet. Tegelijkertijd hechten zij grote waarde aan een betrouwbare overheid die snel en zorgvuldig beslist. Daarom hebben deze leden nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie spreken hun verwondering uit over voorliggend wetsvoorstel. Deze leden constateren dat het probleem van de ernstige toename in het aantal verbeurde dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen door de IND, door de regering zelf is veroorzaakt. Deze leden vragen waarom de regering de tijd en middelen die gepaard gaan met het opstellen en behandelen van dit wetsvoorstel niet steekt in het terugbrengen van de overschrijding van beslistermijnen door de IND.

Zoals eerder aangegeven ligt de belangrijkste oplossing voor het verkorten van de doorlooptijden bij de behandeling van asielaanvragen en het terugdringen van de voorraden in de uitbreiding van beslis capaciteit bij de IND. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet op welke wijze daarop wordt ingezet.⁵ Er moet echter ook worden geconstateerd dat het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen voor de IND een belangrijk obstakel is op de weg naar een toekomst waarin zo snel mogelijk weer binnen de geldende termijnen kan worden besloten. De financiële last drukt zwaar op de begroting maar minstens zo belemmerend is dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures. Gelet daarop is het onvermijdelijk dat, ter ondersteuning van de bedoelde verbetermaatregelen, bij het niet tijdig beslissen op asielaanvragen beroep tegen niet tijdig beslissen voor een periode van een jaar wordt uitgesloten en geen dwangsommen kunnen worden verbeurd.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de kosten aan dwangsommen momenteel per week oplopen met een bedrag rond de 1 miljoen euro. Deze leden vinden het moeilijk voorstelbaar dat deze hoge bedragen uit de lucht zijn komen vallen. Waarschijnlijk is al maandenlang sprake van een significante toename in

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 3, p. 2, 4 en 5.

de kosten. De aan het woord zijnde leden vragen daarom een historisch overzicht van de maandelijkse kosten van het vergoeden van dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen door de IND sinds 1 oktober 2012. Is de regering bereid dit te verstrekken?

In onderstaand tabel treft u de kosten van het vergoeden van dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen aan sinds 2013. Over 2012 zijn geen gegevens bekend.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Betaalde dwangsommen (x 1000 €)	nb	126	224	86	293	750	1.500	6.600

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welk moment de regering zich bewust is geworden van de problematiek van de hoge kosten van de dwangsommen. Deze leden vragen of hier niet op geanticipeerd had kunnen worden door in een eerder stadium, proces versnellende maatregelen te treffen, nu de beslistermijnen al enige tijd met regelmaat worden overschreden door de IND.

De hoogte van de dwangsommen is vanzelfsprekend al langere tijd een punt van zorg. In de memorie van toelichting worden verschillende maatregelen beschreven die vanaf 2019 zijn genomen. Zoals ook aangegeven is het effect van die maatregelen nog onvoldoende. Dit wetsvoorstel moet de bedoelde verbetermaatregelen ondersteunen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat asielzaken tijdig in behandeling genomen worden. Het is belangrijk voor mensen die daadwerkelijk in asielnood verkeren, zodat zij snel hun leven weer op kunnen pakken. Maar ook mensen zonder recht op asiel dienen snel duidelijkheid te krijgen. Voor het draagvlak van ons asielstelsel is snelle duidelijkheid van groot belang. Vertragingen brengen hoge kosten met zich mee die met een snelle procedure bespaard hadden kunnen worden. De aan het woord zijnde leden betreuren het dan ook dat de wachttijden bij de IND zo enorm zijn opgelopen als gevolg van de bezuinigingen op deze dienst. De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen tijdelijk de beslistermijn te verlengen. Erkent de regering dat het aantal dwangsommen op die manier enorm zal afnemen.

De beslistermijnen en de mogelijkheid deze te verlengen vloeien voort uit de Procedurerichtlijn.⁶ Dit wetsvoorstel kan daar dus geen verandering in aanbrengen. Het betreffende artikel uit de Procedurerichtlijn biedt mogelijkheden om de standaardbeslistermijn van zes maanden onder bepaalde voorwaarden te verlengen, maar achterstanden bij de beslissingsautoriteit kunnen daar geen grondslag voor zijn. De consequenties die COVID-19 voor de asielketen heeft, hebben recentelijk wel geleid tot een verlenging van de beslistermijn van zes maanden. Bij brief van 15 mei 2020 is uw Kamer daarover geïnformeerd.⁷

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering het realistisch acht dat de IND per 2021 weer op orde is, zodat asielprocedures weer tijdig kunnen worden afgerond. Deelt de regering de mening dat als de wet dwangsommen wordt opgeschort, het extra van belang is dat er een

⁶ Zie artikel 31 van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)). Dit artikel is geïmplementeerd in artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2605.

robuust plan ligt om de lange wachttijden weg te werken? Hoe zorgt de regering ervoor dat de kwaliteit van de procedure niet onder druk komt te staan?

Alles is erop gericht om de problematiek bij de IND zo snel mogelijk op te lossen. De Taskforce is per 1 april jl. van start gegaan met het wegwerken van de aan haar toebedeelde zaken (ca. 14.000). De Taskforce streeft ernaar dat de zaken die aan haar zijn toebedeeld in het najaar van 2020 daadwerkelijk zijn afgedaan, waarbij wel rekening gehouden moet worden met de effecten van COVID-19.

De onderzoekers van Significant Public⁸ concluderen dat de operationele sturing op de uitvoering van de asielprocedure binnen de IND op diverse facetten tekortschiet. Het verbeteren van de operationele sturing vraagt om een integrale en structurele aanpak. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat een duidelijke planning in de asielprocedure ontbreekt waardoor overzicht in het aantal te behandelen zaken per locatie ontbreekt en medewerkers te lang bezig zijn met administratieve handelingen betreffende hun asielzaken.

Significant is met verbetermaatregelen gekomen die de problemen met de opgelopen achterstanden op korte termijn zullen verminderen en op de langere termijn zullen wegnemen. In mijn brief aan uw Kamer van 3 maart 2020⁹ heb ik aangegeven dat de aanbevelingen uit het rapport voor mij leidend zijn en dat ik inzet op een concreet verbetertraject bij de IND. De IND is in de afgelopen weken met de uitvoering van de aanbevelingen en maatregelen van start gegaan.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft geadviseerd een einddatum op te nemen op grond waarvan de tijdelijke wet vervalt, zijnde 1 april 2021. Waarom neemt de regering dit advies niet over? Als de zaken bij de IND op orde zijn gebracht en er weer tijdig kan worden beslist, welke noodzaak ziet de regering dan nog asielaanvragen buiten de wet dwangsom te houden? Deelt de regering de mening dat dwangsommen het best worden voorkomen door tijdig asielprocedures af te ronden? Waarom wil de regering dan een permanente wet maken die deze dwangsommen definitief afschaft? Ook de Afdeling heeft daar kritiek op geuit. Waarom neemt de regering deze kritiek niet over?

Uiteraard is, zoals meermaals aangegeven, het tijdig afronden van asielprocedures steeds te verkiezen en wordt daar ook krachtig op ingezet. Zoals toegelicht in het nader rapport is de regering echter van oordeel dat óók als de IND weer wel in staat is tijdig op aanvragen te beslissen, het verbeuren van dwangsommen niet langer een passend middel is om dit voor toekomstige gevallen te waarborgen.¹⁰ Artikel 4 van het wetsvoorstel dat de voortdrijving van de tijdelijke wet regelt als binnen een jaar na inwerkingtreding een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering dan ook niet aangepast.

De regering wil uiteindelijk een permanente wet maken waarbij de dwangsom wordt vervangen door een alternatieve prikkel. De leden van de SP-fractie vragen aan welke alternatieve prikkel wordt gedacht? Behoort een tijdelijke verlenging van de beslistermijn tot de mogelijkheden?

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20 19 637, nr. 2585. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ Kamerstukken II 2019/20 19 637, nr. 2585.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 4.

Waarom vraagt de regering de Kamer in te stemmen met een tijdelijke wet die automatisch verlengd wordt in afwachting van een permanente wet terwijl nog niet duidelijk is wat die permanente wet behelst? Is het niet beter de Kamer te vragen een tijdelijke wet vast te stellen, zonder automatische verlenging? De Afdeling adviseert de beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter in stand te laten. Uitsluiting van de bestuursrechter zorgt ervoor dat de asielzoeker zich kan richten tot de civiele rechter, die aan zijn uitspraak weer een dwangsom kan verbinden. Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest. Waarom heeft de regering dit advies niet overgenomen?

In antwoord op vragen van leden van de PVV-fractie is reeds ingegaan op het belang in de definitieve wet te regelen dat op andere wijze wordt gewaarborgd dat zoveel mogelijk binnen de wettelijke termijnen wordt beslist. Op de mogelijkheden om al dan niet tijdelijk beslistermijnen te verlengen ging ik hiervoor eveneens al in. Zoals al eerder is toegelicht wil de regering niet terug naar een situatie waarin in asielzaken opnieuw dwangsommen worden verbeurd; ook niet tijdelijk. Daarom wordt in artikel 4 van dit wetsvoorstel geregeld dat de wet van toepassing blijft totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden.¹¹

Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te suggereren, is het advies de beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter in stand te laten niet terzijde geschoven maar gedeeltelijk gevolgd. De regering deelt op zichzelf het oordeel van de Afdeling dat het ongewenst is dat niet bij een bestuursrechter kan worden opgekomen tegen het niet tijdig beslissen door de IND. Er is momenteel echter sprake van een ongewone situatie die om ongewone maatregelen vraagt. Niet alleen de financiële last drukt zwaar op de begroting van de IND maar het is minstens zo belemmerend dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel daarom in die zin aangepast dat indien zich de situatie voordoet dat een jaar na inwerkingtreding de tijdelijke wet van toepassing blijft omdat het voorstel voor de definitieve wet is ingediend, het weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. Ook dan zullen echter geen dwangsommen kunnen worden verbeurd. Een uitzondering voor een jaar is volgens de regering, vanwege de bijzonder situatie, te rechtvaardigen en, zoals aangegeven in het nader rapport, acht de regering het denkbaar dat de civiele rechter in die periode om de gegeven redenen terughoudend zal zijn in het ontvangen van vorderingen die zien op niet tijdig beslissen door de IND.¹²

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend voorstel om de dwangsomverplichting voor de IND op te schorten. Ook zij vinden het uitkeren van 1 miljoen euro per week voor dwangsommen moeilijk uit te leggen. De aan het woord zijnde leden zien echter niet het opschorten van de dwangsomverplichting als een oplossing van het probleem dat de beslissingen binnen de asielketen te lang duren. De dwangsom was juist bedoeld als middel om het tijdig beslissen te bevorderen. In hoeverre bevordert de dwangsom in de praktijk dat degenen die hierom vragen sneller dan degenen die dat niet doen een beschikking krijgen? Naar de mening van deze leden moet de IND ervoor gaan zorgen dat het zich wel aan de wettelijke beslistermijnen gaat houden. Het opschorten van de dwangsom mag geen vrijbrief voor achterover leunen worden. Hoe gaat de regering, als de dwangsom als

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 4, 5.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 5, 6.

stok achter de deur komt weg te vallen, afdwingen dat daarvan geen sprake zal zijn? Welke harde afrekenbare doelen stelt de regering daarbij?

De IND probeert om zaken waarin door de rechter een dwangsom is opgelegd zoveel mogelijk voorrang te geven. In die gevallen kan het voorkomen dat een zaak sneller wordt behandeld dan wanneer er geen dwangsom speelt. In antwoord op de vragen van leden van de PVV-fractie is reeds ingegaan op het voornemen in de definitieve wet te regelen dat op andere wijze wordt gewaarborgd dat binnen de wettelijke termijnen wordt beslist.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Genoemde leden vroegen reeds in november 2019 om het stopzetten van de dwangsomregeling en vinden het goed dat dit nu wordt geregeld. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik een aantal verduidelijkende vragen te stellen over dit wetsvoorstel.

Wat de leden van de SGP-fractie betreft, is in de achterliggende maanden letterlijk kostbare tijd verloren gegaan. Zij vragen waarom de regering tot op heden weigerde de wetswijziging die nu wordt voorgesteld, te onderzoeken. Zij wijzen erop dat de regering in de considerans verwijst naar «de thans gerezen situatie bij de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning». Deze situatie was toch al maanden bekend? Wat maakte dat de regering deze wetswijziging niet eerder overwoog? Is de regering ooit eerder geadviseerd regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag op te schorten of af te schaffen? Zo ja, wanneer?

Eerder is een wetswijziging voor zover nu is na te gaan niet overwogen omdat het uitgangspunt steeds is geweest dat zoveel mogelijk binnen de geldende termijnen wordt beslist. Vanzelfsprekend zal daar ook in de toekomst primair op worden ingezet. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ligt de belangrijkste oplossing voor het verkorten van de doorlooptijden dan ook bij de tijdige behandeling van asielaanvragen, het terugdringen van de voorraden en de uitbreiding van besliscapaciteit bij de IND.¹³ Andere mogelijkheden om het doel van de tijdelijke wet te bereiken moeten dan ook voornamelijk hierin worden gezocht. Recentelijk moest, zoals eerder aangegeven, echter ook worden geconstateerd dat de dwangsomverplichtingen dermate zijn opgelopen dat ze voor de IND een belangrijk obstakel zijn op de weg naar een toekomst waarin zo snel mogelijk weer binnen de geldende termijnen kan worden besloten. De financiële last drukt zwaar op de begroting maar minstens zo belemmerend is dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures. Dat is de reden waarom, ter ondersteuning van de bedoelde verbetermaatregelen, nu dit wetsvoorstel is opgesteld.

De leden van de SGP-fractie constateren dat nu wordt onderzocht op welke wijze het beste definitief in de wet kan worden geregeld dat in vreemdelingenzaken in de toekomst geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Wanneer kan de Kamer dit wetsvoorstel verwachten? Deze leden onderstrepen graag dat de onderhavige tijdelijke wet in ieder geval voor een jaar geldt, maar dat deze van toepassing blijft totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 3, p. 2, 4 en 5.

Zoals al toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie zal het wetsvoorstel dat voorziet in de definitieve afschaffing van de dwangsommen worden ingediend binnen één jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet. Het is echter mijn uitdrukkelijke doel dat dit wetsvoorstel niet alleen tijdig wordt ingediend maar ook in werking kan treden voor het einde van deze kabinetsperiode. Dit voorstel zal dan ook zo spoedig mogelijk bij uw Kamer worden ingediend.

De voorgenoemde leden herinneren de regering eraan dat door de leden Wilders en Emiel van Dijk een initiatiefwetsvoorstel is ingediend dat min of meer hetzelfde doel beoogd als onderhavig wetsvoorstel. Kan de regering aangeven op welke punten het initiatiefvoorstel afwijkt van het voorstel van de regering?

In antwoord op de vragen van de leden van de PVV-fractie is aangegeven dat en waarom het initiatiefvoorstel van de PVV afwijkt van wat de regering beoogt.

Zij vragen de regering welke andere mogelijkheden er zijn om het doel van de tijdelijke wet te bereiken, mocht het zo zijn dat de tijdelijke wet onverhoopt door een van beide Kamers wordt verworpen of dat het aanvaarden van de tijdelijke wet lang op zich laat wachten.

Zoals gezegd ligt de belangrijkste oplossing voor het verkorten van de doorlooptijden bij de tijdige behandeling van asielaanvragen, het terugdringen van de voorraden en de uitbreiding van besliscapaciteit bij de IND. Andere mogelijkheden om het doel van de tijdelijke wet te bereiken moeten dan ook voornamelijk hierin worden gezocht.

2. Hoofdlijnen

2.1 Financiële consequenties dwangsomverplichtingen

De leden van de VVD-fractie vragen welke financiële dekking van de kosten voor de dwangsommen wordt gevonden binnen de begroting van Justitie en Veiligheid. Dient dit bedrag binnen de asiel- en migratieartikelen gevonden te worden, of op de gehele begroting? Indien de Kamer daarover nu nog niet over kan worden geïnformeerd, wanneer dan wel?

De totale financiële dekking voor de dwangsommen is gevonden binnen artikel 37 van de JenV-begroting. De dwangsommen zijn bekostigd uit het eigen vermogen IND en COA, afrekening van Nidos en COA en de asielreserve.

Afrekening Nidos 2019 voor dwangsommen	- 2,510
Afrekening COA 2019	- 1,396
Eigen vermogen COA	- 22,794
Eigen vermogen IND	- 26,500
Dekking dwangsommen: Asielreserve	- 12,200
Totaal	- 65.400

De regering stelt dat het onvermijdelijk is dat het reeds opgelopen bedrag aan dwangsommen, tussen de 30 en de 40 miljoen euro, moet worden uitbetaald. Heeft de regering overwogen het wetsvoorstel te laten werken met terugwerkende kracht? Zou dit mogelijk zijn en onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?

De regering acht het, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, niet toelaatbaar dat op grond van de thans bestaande regels terecht opgestarte procedures, na inwerkingtreding van deze wet alsnog geen

effect meer zouden sorteren. Ook hierom hoopt de regering dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking kan treden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat dwangsomverplichtingen voor het niet-tijdig beslissen in asielzaken inmiddels zijn opgelopen tot een bedrag tussen de 30 en 40 miljoen euro. Deze verplichtingen lopen momenteel verder op met 1 miljoen euro per week. Het is deze leden een doorn in het oog en zij kunnen zich daarom goed vinden in de redenatie van de regering de regeling van de dwangsommen buiten werking te stellen. Kan de regering aangeven of zij nog meer kostenbesparingen verwacht door dit wetsvoorstel? Zal de capaciteit bij de IND door dit wetsvoorstel anders worden ingericht? Heeft dat nog financiële consequenties?

Het opschorten van de dwangsommen betekent dat personeel van de IND zich niet meer bezig hoeft te houden met de afhandeling van dwangsomzaken. Dit geldt zowel voor IND-medewerkers die belast zijn met het beslissen op asielzaken als voor medewerkers van de afdeling procesvertegenwoordiging van de IND die verweer leveren bij een beroep tegen niet tijdig beslissen. De financiële consequenties zullen positief zijn maar de exacte omvang van de besparingen is moeilijk aan te geven. Een andere inrichting van de capaciteit is nu niet voorzien maar kan op enig moment aan de orde zijn.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de IND, vanwege het niet halen van de wettelijke termijnen voor besluiten, in toenemende mate geconfronteerd wordt met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen. De financiële gevolgen hiervan zijn inmiddels opgelopen tot tientallen miljoenen euro's aan uit te keren dwangsommen. Ziet de regering het probleem dat deze omstandigheden een foute prikkel kunnen zijn in Nederland een asielverzoek in te dienen? Deze leden vragen of er signalen zijn dat door deze situatie sprake is van een aanzuigende werking. Zo ja, kan dit worden toegelicht? Zo nee, hoe denkt de regering een eventuele aanzuiging in de komende maanden te voorkomen?

De IND is zich bewust van de eventuele risico's die deze omstandigheden tot een foute prikkel kunnen maken. Hoewel de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen juridisch voorziet in deze mogelijkheden kan het voor de buitenwereld moeilijk uit te leggen zijn. Het zou gezien kunnen worden als een ongewenst en onbedoeld maatschappelijk (bij-) effect van deze wet. Aanzuiging wordt op dit moment beperkt door de maatregelen die opgelegd zijn in het kader van COVID-19. Daarnaast zijn, zoals al toegelicht in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie, alle beslistermijnen verlengd met zes maanden. Het streven van de Taskforce is in het najaar klaar te zijn met haar opdracht.

2.2 Verbetermaatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen of de ingestelde taskforce over eigen budget beschikt. Zo ja, wat is hiervan de hoogte? Ontvangt de Kamer een aparte rapportage van de werkzaamheden en vorderingen van de taskforce? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

De Taskforce verwacht op dit moment ca. € 40 mln. kosten te maken. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat een deel van deze kosten ook zouden zijn gemaakt als voor de betreffende zaken geen taskforce zou zijn ingesteld, er is dus niet per definitie altijd sprake van meerkosten. Een voorbeeld hiervan is de inzet van IND-ers op zaken van de Taskforce dwangsommen. Uw Kamer wordt kort na het zomerreces over de voortgang van de Taskforce geïnformeerd.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een toelichting kan geven op de stand van zaken naar aanleiding van het rapport van onderzoeksbureau Significant Public ter verbetering van de situatie bij de IND. Voorts vragen zij wat volgens de regering valt onder «onconventionele maatregelen»?

De onderzoekers van Significant Public¹⁴ concluderen dat de operationele sturing op de uitvoering van de asielprocedure binnen de IND op diverse facetten tekortschiet. Het verbeteren van de operationele sturing vraagt om een integrale en structurele aanpak. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat een duidelijke planning in de asielprocedure ontbreekt waardoor overzicht in het aantal te behandelen zaken per locatie ontbreekt en medewerkers te lang bezig zijn met administratieve handelingen betreffende hun asielzaken.

Significant is met verbetermaatregelen gekomen die de problemen met de opgelopen achterstanden op korte termijn verminderen en op de langere termijn zullen wegnemen. In mijn brief aan uw Kamer van 3 maart 2020¹⁵ heb ik aangegeven dat de aanbevelingen uit het rapport voor mij leidend zijn en dat ik inzet op een concreet verbetertraject bij de IND. De IND is in de afgelopen weken met de uitvoering van de aanbevelingen en maatregelen van start gegaan.

Tevens heb ik een Taskforce ingesteld om de problematiek bij de IND met betrekking tot de doorlooptijden en dwangsommen zoveel mogelijk in te dammen. Kort na het zomerreces zal ik aan uw Kamer rapporteren wat de stand van zaken met betrekking tot de IND is.

Om de Taskforce haar taak uit te kunnen laten voeren heb ik opdracht gegeven om, binnen de grenzen van de juridische kaders en zonder afbreuk te doen aan de rechten van mensen die in Nederland asiel aanvragen, zo nodig onorthodoxe maatregelen te nemen. Deze maatregelen zijn vooral bedoeld om het afdoeningsproces van de zaken te versnellen. Ze zien enerzijds op het aantrekken van een groot aantal (tijdelijke) krachten en anderzijds op de inrichting van de processen, ten einde hier een aanzienlijke versnelling te realiseren. Zoals al gemeld aan uw Kamer bij brief van 9 april 2020¹⁶ gaat het om de volgende maatregelen:

1. De invoering van een intelligente planning waarbij zaken op specialisme worden ingedeeld bij medewerkers. Onderdeel van deze planningssystematiek is het compleet maken van de dossiers en zorgdragen voor de administratieve afhandeling.
2. Het op brede schaal werven van personeel. Hierbij wordt gedacht aan het doen van een beroep op oud-medewerkers van de IND, gepensioneerde rechters, officieren van justitie en advocaten en de inhuur van andere juridische experts, mede gezien hun ruime ervaring. Van deze mensen wordt verwacht dat zij na een korte inwerkperiode binnen de Taskforce als extra capaciteit voor het «horen» kunnen worden ingezet. Vanzelfsprekend worden ook de medewerkers van de IND ingezet voor het wegwerken van de voorraad.
3. Het uitbesteden van (ondersteunende) handelingen in het asielproces aan juridische bureaus.
4. Het onderzoeken van mogelijkheden om schriftelijk te horen in zaken waarin dat kan.
5. De invoering van zogenaamde knopen-door-hak-teams. Deze teams hebben als taak om een beslissing te nemen in moeilijke zaken.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20 19 637, nr. 2585. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20 19 637, nr. 2585.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20 19 637, nr. 2598.

Complexe aanvragen zullen door de beslismedewerker overgedragen worden aan een team van zeer ervaren medewerkers die op basis van het beschikbare voorwerk samen een besluit nemen.

6. Om de doelstelling te kunnen realiseren is een flexibele planning binnen de asielprocedure en een pragmatische aanpak noodzakelijk, waarbij de rechten van de asielzoeker niet worden aangetast. De uiteindelijke beslissing op een aanvraag zal altijd door de IND worden genomen.

Er zal gedegen en frequent gerapporteerd worden over de te bereiken resultaten van de Taskforce. Daarover rapporteert de Taskforce aan mij en de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer de regering voornemens is het eerste overzicht te verstrekken van de voortgang in IND-doorlooptijden, zowel ten aanzien van nieuwe zaken als de voorraad van voor 1 april 2020, waar de Kamer met het aannemen van de motie-Van Ojik (Kamerstuk 19 637, nr. 2621) om heeft verzocht.

Zoals al aangegeven bij het notaoverleg op 3 juni jongstleden, begrijp ik dat uw Kamer hierover goed geïnformeerd wil worden. Bij dat notaoverleg zijn de resultaten tot dan toe gemeld. Bij die gelegenheid is ook toegezegd dat uw Kamer ongeveer elke twee maanden zal worden geïnformeerd over de stand van zaken, te weten kort na het zomerreces, kort voor de begrotingsbehandeling en voor het einde van het jaar.

2.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een uitsplitsing te geven in hoeveel gevallen de ingebrekestelling uit de (Kamerstuk 31 844) aan de orde is en in hoeveel gevallen bij de rechtbank beroep wordt ingesteld tegen niet tijdig beslissen.

Deze vraag beantwoord ik als volgt:
Beroep bij niet tijdig beslissen:

Jaar afgedaan	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Eindtotaal
Gegronde verklaring anderszins afgedaan	6	31	23	12	139	91	523	2.750	1.313	4.888
Eindtotaal	9	99	63	43	322	394	919	3.581	1.838	7.268

De cijfers van 2020 lopen tot en met week 23. De cijfers van voor 2014 zijn gebaseerd op geconverteerde gegevens en lastig te duiden. Om die reden verstrekt de IND pas een overzicht vanaf 2014. Onder «anderszins afgedaan» kan worden verstaan een intrekking, ongegrondverklaring of niet-ontvankelijkverklaring van het beroep.
Ingrekestelling:

Jaar afgedaan	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Eindtotaal
Dwangsombesluit Anderszins afgedaan	2	8	198	3.585	1.637	1.670	3.930	7.149	3.823	4.111	1.648	27.761
Eindtotaal	2	8	199	3.727	1.870	1.773	4.245	7.991	5.569	7.917	5.543	38.844

De cijfers van 2020 lopen tot en met week 23. Onder «anderszins afgedaan» kan worden verstaan een intrekking, besluit in de bodemprocedure of een ongeldige ingebrekestelling.
Dwangsommen:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Betaalde dwangsommen (x 1000 €)	nb	126	224	86	293	750	1.500	6.600

Over 2012 zijn geen gegevens bekend met betrekking tot de dwangsommen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder naar de reden voor de rechter in enkele gevallen een hogere dwangsom op te leggen van 250 euro per dag? Om wat voor type casussen gaat het hier?

Rechtbanken baseren hun uitspraken op het landelijke beleid zoals gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. In het verleden legden de rechtbanken in de regel dwangsommen op van 100 euro per dag, met een maximum van 15.000 euro. Indien de rechtbank van mening was dat er een sterkere prikkel om te beslissen noodzakelijk was, werden er dwangsommen opgelegd van 250 euro per dag, met een maximum van 37.500 euro. Dit was onder meer het geval als de IND nog steeds niet had beslist nadat een opgelegde dwangsom van 15.000 euro volledig was verbeurd of in zaken waarin grote belangen speelden, zoals zaken met een groot aantal gezinsleden of waarin overige familieleden zich in een hachelijke situatie bevonden en een snelle beslissing noodzakelijk was.

Onlangs heeft het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB) een nieuwe beleidslijn voor het Vreemdelingenrecht opgesteld, waarin het volgende is opgenomen:

- In een uitspraak wordt een dwangsom van 100 euro per dag opgelegd met een maximum van € 7.500.
- Bij opvolgende beroepen die worden ingesteld nádat de maximale dwangsom is verbeurd, bedraagt de dwangsom 200 euro per dag, met een maximum van 15.000 euro.

Omdat de looptijd van de dwangsommen in de nieuwe situatie slechts 75 dagen is, loopt de IND bij aanhoudende achterstanden eerder het risico dat er hogere dwangsommen verschuldigd zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de IND in haar werkwijze tot nu toe rekening heeft gehouden met de zaken waarin de rechter een dwangsom heeft opgelegd en het bedrag in theorie kan oplopen tot 15.000 euro, om deze in elk geval met spoed te behandelen? Zo nee, waarom niet?

Toen de IND zich in eerste instantie geconfronteerd zag met een toename van ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen is alles in het werk gesteld om in deze zaken met spoed te beslissen. Daarvoor was het noodzakelijk dat eerder gemaakte plannings regelmatig omgegooid moesten worden.

Echter, een forse stijging van het aantal zaken dat hiervoor in aanmerking komt en daarbij de stijging van het percentage vreemdelingen dat overgaat tot ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen maakte het voor de IND niet langer mogelijk om de planning hierop aan te passen. Andere zaken zouden dan onnodig lang blijven liggen.

2.4 Verplichtingen gelden ook voor de IND

De leden van de VVD-fractie vragen welke maatregelen de regering heeft genomen in de periode tot 2012, waarin het verbeuren van een dwangsom drie jaar lang niet mogelijk was om de IND tijd te geven zo ingericht te zijn dat de beslistermijnen konden worden gehaald. Kan een overzicht worden verstrekt van het aantal beroepen bij niet tijdig beslissen en ook het aantal ingebrekestellingen uit de Wet dwangsom in de periode

2012 tot heden, per jaar en daarbij ook de kosten die daar jaarlijks mee gemoeid zijn gegaan?

In de periode tot 2012 heeft de IND het project «sturen op tijdigheid» gehanteerd ter voorbereiding op inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De doelstelling van dit project was het behalen van de wettelijke of met de asielzoeker overeengekomen beslistermijn. Hierdoor kwam er overzicht over de beslistermijnen, werden factoren die van invloed konden zijn op die termijnen beter geregistreerd en werd hier binnen de IND ook op gestuurd. Verder werd er meer aandacht besteed aan de communicatie met de asielzoeker en de gemachtigde. Van belang hierbij is verder dat in de periode 2009 tot en met 2014 de asielinstroom vrij constant was en dat de onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) ingevoerde maatregelen ter verbetering van de asielprocedure niet geschikt bleken om pieken en dalen op te vangen in de asielinstroom, reden waarom er in 2016 is gestart met het sporenbeleid.

3. Wettelijke maatregelen

3.1 Enkele kanttekeningen vooraf

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering terecht spreekt van het belang dat een vreemdeling die geen aanspraak heeft op bescherming zo snel mogelijk te horen moet krijgen dat hij moet terugkeren naar het land van herkomst. Blijkt ook uit de cijfers dat asielzoekers die sneller te horen krijgen dat zij terug moeten keren, dat ook eerder doen in de praktijk? Bestaat spiegelbeeldig aan de dwangsom, juridisch de mogelijkheid bij asielzoekers die zelf weigeren terug te keren, terwijl hen dit wel is aangezegd, hen als overheid een financiële boete op te leggen die oploopt per dag dat zij niet vertrekken? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Binnen de voor de behandeling van deze wet noodzakelijkerwijs beperkte tijd heb ik niet eenduidig uit cijfers kunnen afleiden dat asielzoekers die sneller te horen krijgen dat zij terug moeten keren, dat in de praktijk ook eerder doen. Gelet op het feit dat, nadat de afwijzende asielbeslissing in rechte vaststaat, geen recht meer bestaat op opvang en de vreemdeling onder voorwaarden met het oog op uitzetting in bewaring kan worden gesteld, ligt dit overigens wel voor de hand.

Het opleggen van een boete aan een vreemdeling die niet voldoet aan zijn vertrekplicht, juridisch niet onmogelijk, moet worden gezien als een straf. In de meeste gevallen zal de vreemdeling niet beschikken over middelen om een boete te voldoen. Het is van belang steeds in het oog te houden dat Europees recht zich daar weliswaar niet tegen verzet maar wel vraagt dat, kort gezegd, steeds wordt gewaarborgd dat de uitvoering van die straf (bijvoorbeeld vervangende hechtenis als de boete niet wordt betaald) wordt beëindigd zodra het mogelijk is de betrokkene fysiek uit de lidstaat te verwijderen. Of resultaten kunnen worden verwacht die de extra belasting voor uitvoeringsinstanties (in het bijzonder het Openbaar Ministerie) rechtvaardigen zal echter steeds een belangrijk onderwerp van discussie zijn.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het zowel in het belang van de staat als de asielzoeker is zaken tijdig af te doen, zodat duidelijkheid zo snel mogelijk verschaft kan worden. Welke mogelijke prikkels heeft de regering voor ogen om het tijdig afdoen van zaken te bevorderen?

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat in de definitieve wet zal worden voorzien in een passende prikkel om tijdig beslissen te bevorderen. Kan de regering schetsen aan wat voor prikkel wordt gedacht? Waarom is niet al in deze tijdelijk wet een dergelijke prikkel opgenomen?

In antwoord op vragen van leden van de PVV-fractie is reeds ingegaan op het voornemen in de definitieve wet te regelen dat op andere wijze wordt gewaarborgd dat binnen de wettelijke termijnen wordt beslist. In het wetsvoorstel is hierin nog niet voorzien omdat dit nog nadere uitwerking vergt. Het doel van het wetsvoorstel is om allereerst zo spoedig mogelijk een eind te maken aan de grote financiële en organisatorische consequenties die het verbeuren van dwangsommen in asielzaken voor de IND heeft.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering meent dat er verschillende oorzaken zijn aan te wijzen voor de opgelopen doorlooptijden. De belangrijkste is een vroegtijdige afschaling van personeel in 2017 in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financierings-systeem die niet verder reikte dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad. Deelt de regering de mening dat het belangrijkste argument voor voorliggende wetswijziging niet moet worden gezocht in dergelijke specifieke omstandigheden, waarop ook beter had kunnen worden geanticipeerd, maar meer algemeen in de onverwachte schommelingen in de asielinstroom?

De leden van de SGP-fractie moet worden toegegeven dat de gevolgen van de hoge instroom van 2015–2016 voor veel extra werk hebben gezorgd bij de IND. Bij uitvoeringsorganisaties die zo afhankelijk zijn van goed en specifiek opgeleid personeel bij een bepaalde instroom, is het op voorhand niet mogelijk om buiten een bepaalde bandbreedte mee te bewegen met instroom die wijzigt, er is immers direct een tekort aan personeel als de instroom aan de bovenkant buiten de bandbreedte komt. Een plotselinge hoge instroom zal altijd zorgen voor achterstanden. *De leden van de SGP-fractie vragen hoe wenselijk de regering het überhaupt vindt dat een overheidsinstantie die zo afhankelijk is van wat er in andere landen en regio's gebeurt, beboet moet worden als plotseling de instroom van asielzoekers explodeert? Anders gezegd, erkent de regering dat niet zozeer de bijzondere omstandigheden, als het bijzondere karakter van de werkzaamheden van deze overheidsdienst deze wetswijziging rechtvaardigt? De leden van de SGP-fractie menen dat de argumentatie in de memorie van toelichting op dit punt zou kunnen worden aangescherpt.*

Het bijzondere karakter van de werkzaamheden van de IND heeft zeker meegewogen bij de beslissing het verbeuren van dwangsommen ook in de toekomst, als de IND weer op orde is, niet langer te hanteren als middel om tijdig beslissen te waarborgen. Bij deze benadruk ik dat graag uitdrukkelijk. Zoals in het nader rapport reeds is aangegeven, kan de verplichting dwangsommen te vergoeden indien bijvoorbeeld sprake is van een onverwacht hoge instroom of een groot aantal aanvragen van een bepaalde categorie, tot onevenredige financiële lasten leiden en kan in de praktijk eerder de situatie ontstaan dat het moeten voeren van de betreffende procedures zeer nadelige effecten heeft voor andere taken die door de IND moeten worden vervuld.¹⁷

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

3.2. Opschorting dwangsomverplichtingen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een uitsplitsing te geven van de besteding tot nu toe en de begroting voor komende jaren van de extra vrijgemaakte middelen voor de IND bij voorjaarsnota in 2019. Hoeveel capaciteit in Fte van de totale bezetting van de IND gaat momenteel naar de afhandeling van de procedures behorende bij dwangsommen?

De begroting en besteding van de VJN-middelen (Voorjaarsnota) zijn opgenomen in de verschillende documenten in de Rijksbegrotingscyclus. Aan de IND is bij VJN 2019 een hogere financiering toegekend en middelen ter bekostiging van de hogere instroom. Deze middelen zijn vooral besteed aan het aantrekken van aanvullend personeel ter verhoging van de productie en hiermee samenhangende kosten.

3.3 Tijdelijke afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering schrijft dat indien deze wet een jaar na de inwerkingtreding van het voorstel van toepassing blijft omdat een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, het dan ook weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. Mogen deze leden aannemen dat is bedoeld: als de definitieve wet niet is ingediend, of wel is ingediend, maar niet in werking is getreden?

Indien een jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet het voorstel voor de definitieve wet niet is ingediend, vloeit uit artikel 4, tweede lid, van de tijdelijke wet voort dat deze vervalft. Dan herleeft de bestaande dwangsomregeling voor de IND. Zoals eerder aangegeven is het echter mijn uitdrukkelijke doel dat het voorstel voor de definitieve wet niet alleen tijdig wordt ingediend maar ook zo spoedig mogelijk in werking kan treden. Indien het voorstel voor de definitieve wet tijdig wordt ingediend maar een jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet nog niet in werking is getreden, wordt het weer mogelijk beroep tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter in te stellen, echter zonder dat in deze context dwangsommen kunnen worden verbeurd. Dat zal dan gelden totdat de definitieve wet in werking treedt, waarna zal worden gehandeld op grond van de in die wet mogelijk gewijzigde procedures.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de keuze van de regering dat indien deze wet een jaar na inwerkingtreding van het voorstel van toepassing blijft omdat een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, het dan weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter.

De leden van de GroenLinks-fractie volgen de argumentatie niet om naast het tijdelijk opschorten van de dwangsommen ook de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij niet-tijdig beslissen te laten vervallen. De regering voert aan dat het afhandelen van deze beroepszaken een werklast is die zwaar op de IND drukt, maar deze leden vragen of het niet aannemelijk is dat door het opschorten van de dwangsommen het gebruik van beroepsmogelijkheden zal afnemen. Voornoemde leden vragen of het daarmee niet disproportioneel is een fundamenteel recht van burgers in te perken zoals ook de Afdeling stelt. Deze leden vragen waarom de regering in haar reactie niet is ingegaan op het door de Afdeling geconstateerde feit dat door het opschorten van de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de bestuursrechter, asielzoekers op basis van staande jurisprudentie zich kunnen wenden tot de civiele rechter, en of zij bereid is dit alsnog te doen.

Zoals al aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie deelt de regering het oordeel van de Afdeling dat het ongewenst is dat niet bij een bestuursrechter kan worden opgekomen tegen het niet tijdig beslissen door de IND. Er is momenteel echter sprake van een ongewone situatie die om ongewone maatregelen vraagt. Niet alleen de financiële last drukt zwaar op de begroting van de IND maar het is minstens zo belemmerend dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel in die zin aangepast dat indien zich de situatie voordoet dat een jaar na inwerkingtreding de tijdelijke wet van toepassing blijft omdat een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, het weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. De situatie dat geen beroep tegen niet tijdig beslissen kan worden ingesteld bij de bestuursrechter zal dus sowieso niet langer dan een jaar duren. Een uitzondering voor een jaar is volgens de regering, vanwege de bijzonder situatie, te rechtvaardigen en, zoals aangegeven in het nader rapport, acht de regering het denkbaar dat de civiele rechter in die periode om de gegeven redenen terughoudend zal zijn in het ontvangen van vorderingen die zien op niet tijdig beslissen door de IND.¹⁸

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vraagtekens bij de werkingsduur van deze wet. De werkingsduur is in principe een jaar, maar kan in principe oneindig worden verlengd zolang er maar een nieuw wetsvoorstel aanhangig is gemaakt. Kan de regering reflecteren op het democratische gehalte van deze bepaling, daarbij mede inachtnemend dat de Afdeling ook adviseert een harde horizonbepaling op te nemen in de wet, bijvoorbeeld 1 april 2021. Kan de regering aangeven wat het concrete bezwaar hiertegen zou zijn?

Hiervoor is reeds toegelicht dat de regering niet terug wil naar een situatie waarin in asielzaken opnieuw dwangsommen worden verbeurd. Daarom wordt in artikel 4 van dit wetsvoorstel geregeld dat de wet van toepassing blijft totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden. Ik heb geen twijfel over het democratisch gehalte van het wetsvoorstel of bepaalde bepalingen daarvan.

3.4 Directe werking

De leden van de VVD-fractie merken op dat het de verwachting van de regering is dat de verbetermaatregelen en de uitbreiding van de beslisbaarheid een zodanig effect zullen hebben dat spoedig weer binnen de geldende termijnen zal worden besloten. Waarom is dan nog het introduceren van een nieuwe prikkel nodig in een wetsvoorstel dat definitief een einde maakt aan de dwangsommen?

Zoals meermaals benadrukt moet het nemen van een beslissing binnen de geldende wettelijke termijnen steeds het uitgangspunt zijn. Aan de verschillende aangekondigde en besproken maatregelen, ontleen ik het vertrouwen dat de IND de problematiek van doorlooptijden en dwangsommen met ingang van 2021 achter zich zal kunnen laten. Ook als de IND weer op orde is, moet echter rekening worden gehouden met toekomstige situaties waarin dat, bijvoorbeeld vanwege een verhoogde asielinstroom, onverhoopt niet zo zal zijn. Ook in die situaties moet worden gewaarborgd dat in individuele zaken zicht blijft bestaan op een beslissing op de aanvraag. Dwangsommen zijn daarvoor geen geschikte prikkel.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 5, 6.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat in dit artikel staat dat de werking van deze tijdelijke wet automatisch langer zal zijn dan een jaar als een wetsvoorstel is ingediend dat een definitief einde maakt aan de dwangsommen voor asielzoekers en de behandeling van deze wet langer dan een jaar duurt of wordt verworpen?

Kan voor de situatie zoals beschreven onder 2a, in de wet worden opgenomen dat een koninklijk besluit tot het laten vervallen van onderhavige wet eerst wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer? Zo nee, welke juridische mogelijkheid is er wel om de wet alleen na inspraak van de Tweede Kamer te laten vervallen?

Is de regering voor de onverhoopte situatie zoals beschreven onder 2a, voorbereid als onderhavige wet wordt ingetrokken, tegelijkertijd te kunnen besluiten tot afschaffing van de rechtsbijstand in de eerste fase van de asielprocedure, teneinde de balans in rechtsbescherming te handhaven, zoals beschreven in de kabinetsbrief over maatregelen rond dwangsommen?

Als binnen een jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet een wetsvoorstel wordt ingediend dat voorziet in de definitieve afschaffing van de dwangsommen, blijft de tijdelijke wet inderdaad automatisch van toepassing, ook als de aanvankelijke geldigheidsduur van een jaar inmiddels is verstreken. De geldigheidsduur van de tijdelijke wet dient om de parlementaire behandeling van het voorstel voor de definitieve wet te kunnen afronden zonder dat de niet langer gewenste bestaande regels terugkeren. Als het voorstel voor de definitieve wet wordt verworpen, is er geen meerderheid voor afschaffing van de dwangsommen op de wijze zoals in dat wetsvoorstel wordt omschreven. Het tijdelijke karakter van deze wet zou worden aangetast indien deze langer van toepassing zou blijven. Het in het tweede lid, onder a, bedoelde koninklijk besluit dient dan slechts voor de onverwijlde formele afhandeling van de beëindiging van de geldigheidsduur van de tijdelijke wet. Onder deze omstandigheden ligt het niet in de rede om het laten vervallen van de tijdelijke wet nogmaals voor te leggen aan uw Kamer.

Het bedoelde besluit tot afschaffing van de rechtsbijstand in de eerste fase van de asielprocedure is een algemene maatregel van bestuur, waarvoor een voorhangprocedure geldt. De vereiste procedure kan in beginsel snel worden doorlopen. Na de consultatie- en voorhangfase, dient Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit te adviseren, waarna het kan worden geplaatst in het Staatsblad en in werking kan treden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat wordt bedoeld met de zinsnede dat «van de vaste verandermomenten wordt afgeweken» vanwege de spoedige inwerkingtreding van deze wet. Over welke vaste verandermomenten spreekt de regering hier?

In aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt vermeld dat een wet of een algemene maatregel van bestuur als regel in werking treedt met ingang van 1 januari of 1 juli. De toepassing van vaste verandermomenten en een minimuminvoeringstermijn zorgen ervoor dat degenen tot wie de regeling zich richt, niet op te veel verschillende momenten worden geconfronteerd met wijzigingen van regelgeving en dat ze tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden. In artikel 4.17, vijfde

lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt aangegeven dat uitzondering op de vaste verandermomenten mogelijk is onder meer indien het spoed- of noodregelgeving betreft. Dat is hier aan de orde.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol