
Vergaderjaar 2021 – 2022

19637 Vreemdelingenbeleid

J BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juli 2022

Op 8 juli 2021 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer een reactie gezonden op het bericht 'Behandeling migranten lijkt op die van slachtoffers toeslagenaffaire'.¹ Dit bericht ging over de bundel 'Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht'² en het artikel 'Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht'³. In die reactie is ingegaan op de menselijke maat en dienstverlening binnen de migratieketen. De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad hebben gevraagd over de resultaten geïnformeerd te worden. Met deze brief voldoe ik hieraan. Tevens ga ik in op de uitvoering van de motie Ploumen/Jetten over een inventarisatie van wetgeving die hardvochtig uitpakt.⁴

De menselijke maat in het migratiedomein

De bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) en signalen van knelpunten zoals die in voornoemde bundel, maken dat ik binnen het migratiedomein kritisch kijk en wil blijven kijken naar de menselijke maat en individuele belangen. Dit is niet nieuw voor de migratieketen. De individuele omstandigheden worden bij verblijfsaanvragen betrokken en meegewogen. Nederland kent een restrictief toelatingsbeleid voor veel verblijfsdoelen. Dit betekent dat er op voorhand voorwaarden worden gesteld aan het verkrijgen van verblijfsrecht. Het stellen van voorwaarden betekent dat er personen zullen zijn die daaraan niet voldoen en geen verblijfsrecht krijgen. Een besluit over verblijfsrecht heeft bijna altijd aanzienlijke gevolgen voor de betreffende individuen. Uitgangspunt is dan ook dat altijd zorgvuldig wordt gekeken naar de wijze waarop wetgeving of beleid voor individuen uitpakt en of dit in een bepaald geval een onvoorzien, onevenredig gevolg heeft. Medewerkers in de gehele migratieketen stellen alles in het werk om binnen de wettelijke kaders die in afstemming met het parlement tot stand zijn gekomen, recht te doen aan de positie van de vreemdeling. Tegelijkertijd hebben we met de realiteit te maken. De huidige situatie in de opvang, zoals de noodzaak tot de inzet van (crisis)noodopvang, en de spanning en onzekerheid die ontstaan bij de lange wachttijd en doorlooptijden van de asielprocedure, hebben helaas effect op het waarborgen van de menselijke maat.

De komende tijd dienen er dan ook nog stappen te worden gezet. In deze brief ga ik verder in op de concrete stappen en veranderingen die reeds zijn ingezet. Op onderdelen worden signalen van mogelijke knelpunten nog bekeken, die mogelijk in de toekomst nog leiden tot verbeteringen. Daar zal ik de Tweede Kamer dan over informeren.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, H.

² Van de Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA) en de Vereniging Asieladvocaten en –Juristen Nederland (VAJN).

³ Nederlands Juristenblad (NJB) 9-4-2021, afl. 14, pag. 1046 t/m 1053.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 510, nr. 24.

Signalen met betrekking tot de menselijke maat

De afgelopen periode zijn er op verschillende wijzen signalen aangedragen en opgehaald over knelpunten binnen het migratiedomein. Deze komen bijvoorbeeld voort uit de bundel 'Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht'⁵, de internetconsultatie van het kabinet over negatieve effecten van wetten en regels op mensen⁶, het verslag van de werkgroep juridische reflectie Raad van State ten behoeve van de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagen⁷ en een inventarisatie gecoördineerd door het Directoraat-Generaal Migratie naar aanleiding van de eerder genoemde motie van Ploumen en Jetten. Op basis van deze signalen is, en wordt deels nog, bekeken of bepaalde wet- en regelgeving of de uitvoering daarvan onvoorzien hardvochtig uitpakt voor de vreemdeling. Er is een flink aantal signalen opgebracht van wet- en regelgeving waarbij is geconcludeerd dat er geen sprake is van een onvoorzien hardvochtig effect. Waar het beeld van een onvoorziene hardvochtigheid wel is herkend, zijn aanpassingen voorgesteld om de hardvochtigheid weg te nemen.

Dit laatste geldt bijvoorbeeld in ieder geval voor het proces bij het beslissen op aanvragen gericht op gezinsmigratie en het ontbreken van een beleidskader voor het toelaten van pleegkinderen die reeds in het buitenland deel uitmaken van het gezin van pleegouders die zelf recht hebben op verblijf in Nederland of die Nederlander zijn.

Ten aanzien van het beslisproces bij gezinsmigratie bleek uit een aantal casussen in de bundel 'Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht' dat, vanwege de beslissystematiek zoals die voortvloeit uit wet- en regelgeving, de focus van de IND op de beoordeling van het aangevraagde verblijfsdoel ligt. Als vervolgens werd geconcludeerd dat aan één of meer voorwaarden niet werd voldaan, werd de aanvraag afgewezen zonder doortoetsing aan andere aan gezinsmigratie gerelateerde verblijfsdoelen. Door de casussen met een meer brede blik te bekijken en zo te bezien welk verblijfsdoel het meest in de rede ligt, kunnen oplossingen mogelijk eerder in beeld komen. Ik heb er daarom mee ingestemd dat de IND een andere wijze van het in behandeling nemen van aanvragen voor gezinsmigratie gaat verkennen. Beoogde doelen zijn onder andere het voorkomen van onnodige procedures, sneller duidelijkheid bieden en beter rekening houden met het doenvermogen van de vreemdeling.

Voor wat betreft de toelating van pleegkinderen: er bestond alleen beleid voor pleegkinderen die zich nog in het buitenland bevinden, die bloed- of aanverwant zijn van de aspirant-pleegouders in Nederland en die niet al eerder deel uit hebben gemaakt van het gezin van de aspirant-pleegouders. De overkomst van een pleegkind – al dan niet een bloed- of aanverwant van de referent – kon niet worden gerealiseerd, ook als dat kind al langere tijd in het gezin verbleef. Omdat dit tot een onevenredige hardheid kan leiden heb ik ingestemd met een aanpassing van de Vreemdelingencirculaire waardoor de overkomst van deze pleegkinderen inmiddels mogelijk is.

Signalen over de Regeling verstrekkingen asielzoekers

Er is ook een analyse gemaakt van de 'Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005' (Rva). Hieruit zijn twee knelpunten naar voren gekomen. Ten eerste leidt het feit dat asielzoekers in de (pre)procesopvanglocatie geen leefgeld ontvangen tot ongenoegen en onrust. Hier wordt kritisch naar gekeken, waarbij nadrukkelijk ook de al dan niet wenselijkheid tot aanpassing wordt verkend, gezien de mogelijke neveneffecten. Het tweede knelpunt betreft vooral een praktische belemmering voor de vreemdeling die buiten de opvang verblijft. Het blijkt dat het lastig kan zijn om de volledige en actuele medische gegevens aan te leveren die kunnen leiden tot het toekennen van een recht op opvang (en dus het toelaten tot de opvanglocatie). Dit dient echter wel een belang. Het belang van aanlevering van de medische gegevens is gelegen in het voorkomen van oneigenlijk gebruik van een recht op opvang. Hierin wordt dan ook geen aanpassing voorzien.

Maatwerk

Het is van belang dat signalen van medewerkers in de uitvoering over het ontbreken van ruimte voor maatwerk binnen de organisaties worden opgepakt en dat medewerkers ruimte hebben voor

⁵ Uit de casussen die zijn beschreven in de bundel 'Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht' zijn rode draden gehaald.

⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1>

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>

maatwerk, en deze professionele ruimte ook daadwerkelijk voelen en nemen waar dit toepasselijk is. Dit speelt binnen de gehele migratieketen, maar vooral bij de IND waar het om verblijfsaanvragen gaat. De IND heeft dan ook meerdere overlegstructuren ingebed waar op verschillende niveaus wordt gesproken over zogenaamde 'buikpijnzaken' en het toepassen van de menselijke maat. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'Knopen doorhak team' (KDT) bij asiel. In het KDT worden dagelijks individuele zaken op locatieniveau besproken. Medewerkers kunnen hier zaken voor aandragen. Wekelijks worden complexe of buikpijnzaken besproken in het landelijke KDT. Ook heeft het management van de IND in het kader van de opvolging van de aanbevelingen van de POK besloten tot het inrichten van een IND-breed overleg, waarin vanuit alle lagen en afdelingen van de IND zowel individuele (buikpijn)zaken als terugkerende problematiek kunnen worden aangedragen. Via het bespreken van de betreffende casus ontstaat er meer inzicht in hetgeen IND-medewerkers in de praktijk tegenaan lopen. Als er rode draden in dit overleg worden geconstateerd kunnen deze vervolgens worden besproken met beleidsmakers, en bijvoorbeeld met de advocatuur en VWN.

Hoewel de DT&V geen beslissingen neemt op verblijfsaanvragen, richt de DT&V zich ook op het (kunnen) toepassen van de menselijke maat en de vraag of medewerkers voldoende ruimte voelen deze toe te passen. Hierbij wordt ook gezien of de bestaande interne structuren hierop voldoende aansluiten. Daartoe is in mei 2021 een interne werkgroep opgericht met vertegenwoordigers uit verschillende gelederen van de organisatie, waaronder het primair proces.

Menselijke maat in de uitvoeringstoets en invoeringstoets

Naar aanleiding van de uitkomsten van de POK neemt de IND sinds begin 2021 bij uitvoeringstoetsen standaard de gevolgen mee voor de betrokken vreemdelingen. Daarbij wordt ook getoetst op het doenvermogen van de vreemdeling. In een uitvoeringstoets, die onder coördinatie van de IND plaatsvindt, bekijken de organisaties in de migratieketen de impact van die wijziging op de betreffende organisatie(s) voordat een beleidswijziging in werking treedt. De wens bestaat ook om in invoeringstoetsen, hierin worden de gevolgen in de praktijk van een wijziging geëvalueerd, standaard de impact op de vreemdeling mee te nemen. In enkele recent uitgevoerde evaluaties heeft de IND dit reeds gedaan.

Omdat een vreemdeling zelf de wijziging van regelgeving moeilijk kan beoordelen, treedt de IND hiervoor in contact met belangenorganisaties en/of met de advocatuur. Belangenorganisaties en advocaten zijn goed in staat deze gevolgen te bezien, omdat zij zicht hebben op zowel de situatie voor als de situatie na de beleidswijziging en in nauw contact staan met vreemdelingen. De IND betreft dergelijke partijen bij uit- en invoeringstoetsen, zowel bij wijzigingen die asielzoekers treffen, als wijzigingen die reguliere migranten treffen (zoals kennismigranten, studenten en au pairs).

Verbinding binnen en buiten de migratieketen

Om de bestaande dialoog met partners over de menselijke maat en dienstverlening binnen de migratieketen uit te breiden en de verbinding binnen en buiten de keten te bevorderen, is er een thematische reflectiesessie georganiseerd met vertegenwoordigers uit de advocatuur, de rechtspraak, de IND en het departement. Daarnaast vind ik het belangrijk dat dialogen die raken aan de menselijke maat ook plaatsvinden tussen medewerkers van het bestuursdepartement en de uitvoering. Op mijn verzoek zullen deze dialogen vaker worden georganiseerd, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken, uitwisseling en mee-loopstages, zodat er van elkaar geleerd kan worden.

Maatwerk in dienstverlening

De organisaties in de migratieketen investeren in passende dienstverlening. Bij de IND gaat dit onder meer om digitale dienstverlening, via de telefoon of bij de loketten en expatcentra. De IND doet dit onder andere met het klantenpanel, momenteel bestaande uit meer dan 800 personen. Daarnaast krijgt maatwerk een gezicht in de IND-maatwerkloketten. Op en vanuit de locaties Amsterdam, Den Haag, Den Bosch en Zwolle, wordt geïnvesteerd in het netwerk met andere overheidspartners en lokale sociaal-maatschappelijke organisaties om zo vreemdelingen, die (tijdelijk) minder of niet zelfredzaam zijn, ten dienste te kunnen zijn. Dit kan gaan om vreemdelingen en/of referenten die laaggeletterd zijn, die niet digitaal vaardig zijn, die te kampen hebben met gezondheidsproblemen of waarbij sprake is van multi-problematiek waar verschillende overheidsinstanties bij betrokken zijn. In dit kader is tevens aansluiting gezocht bij het landelijk maatwerkloket multi-problematiek.

De dienstverlening van het COA is in algemene zin gelegen in het dagelijks bieden van aandacht en hebben van zorg voor de bewoners. Meer concreet, het COA heeft in iedere locatie een informatiebalie ingericht waar bewoners terecht kunnen voor vragen en informatie(verzoeken). Ook is er een speciale website ontwikkeld voor bewoners van COA-locaties waar allerhande informatie is terug te vinden. Zoals aan het begin van deze brief vermeldt heeft de noodzaak van het inzetten van (crisis)noodopvang wel effect op de menselijke maat.

Voor het overgrote deel van de werkzaamheden van DT&V geldt dat de DT&V aanwezig is op de locatie waar de vreemdeling verblijft. Vreemdelingen hebben op deze locatie een vaste contactpersoon, een regievoerder, met wie zij in gesprek gaan over hun vertrek uit Nederland. Er is zo nodig hulp op maat mogelijk voor het maken van een goede start in het land van herkomst, de zogenaamde herintegratieondersteuning. In de tweede helft van 2021 heeft de DT&V een reputatieonderzoek uit laten voeren onder een kleine selectie van haar stakeholders waaronder NGO's, gemeenten en andere samenwerkingspartners. In dit onderzoek zijn menselijke maat en dienstverlening als kenmerken opgenomen. Uit dit onderzoek is gebleken dat er een overwegend positief beeld is van de DT&V en er is een aansporing tot verdere ontwikkeling als proactieve speler in het migratienetwerk.

Tot slot

Het aandacht hebben voor de menselijke maat en het zorgvuldig oppakken van signalen van mogelijke knelpunten is geen eenmalige exercitie. De doelstelling is om zowel bij het opstellen van wet- en regelgeving en beleid als bij het nemen van individuele beslissingen altijd oog voor de menselijke maat en voor toegankelijke en passende dienstverlening te hebben. Zoals beschreven zijn er stappen gezet om dit binnen de migratieketen verder te brengen. Ook wil ik samen met het parlement bij het opstellen of afschaffen van wet- en regelgeving of beleid consequent bezien welke gevolgen dit heeft voor bepaalde groepen, en of dit gewenst is.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg