

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2650 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2020

In- en aanleiding

Zoals ik uw Kamer bij het notaoverleg Asiel en Migratie van 3 juni jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 2634) heb toegezegd, stuur ik u deze brief met een toelichting op de stand van zaken van de Taskforce van de IND en de behandeling door de IND van asielaanvragen sinds 1 april jl. De Taskforce is erop gericht, in samenwerking met de ketenpartners, zich tot het uiterste in te spannen voor het volledig wegwerken van de achterstanden bij de IND. Hierbij staan steeds enkele uitgangspunten centraal: zorgvuldigheid in het asielproces, waarborgen van de nationale veiligheid en het respecteren van de waarborgen van wet- en regelgeving. Bovendien dient de uitvoering van alle werkzaamheden COVID-veilig te zijn voor de asielaanvragers, medewerkers binnen de vreemdelingenketen, de advocatuur, de tolken en andere betrokkenen.

Met deze brief kom ik ook tegemoet aan de motie van het lid Van Ojik¹. In deze motie wordt gevraagd om uw Kamer tweemaandelijks te informeren over de voortgang van het afdoen van de vertraagde zaken en over de gemiddelde doorlooptijden bij nieuwe asielverzoeken. Uw Kamer zal vóór de begrotingsbehandeling JenV en voor het einde van dit jaar nogmaals geïnformeerd worden over de genoemde zaken.

In deze brief ga ik in op de volgende onderwerpen:

1. De voortgang van de Taskforce en het tijdpad van de behandeling van aanvragen;
2. De genomen maatregelen en de kwaliteitsborging;
3. De effecten van de Taskforce op de verdere asielketen;
4. Stand van zaken doorlooptijden asielverzoeken vanaf 1 april 2020.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2621

1 Taskforce voortgang en tijdpad

Voortgang

In mijn brief² van 9 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik een Taskforce heb ingesteld met als opdracht de opgelopen achterstanden in het asielproces bij de IND voor het einde van het jaar 2020 aan te pakken en daarmee ook de dwangsomproblematiek zo veel mogelijk in te dammen. De Taskforce heeft als taak de 'oude' voorraad van alle spoor 4 zaken, waarbij de aanvraag is ingediend vóór 1 april 2020, in behandeling te nemen en af te doen.

De IND kan zich hierdoor richten op het bijhouden van de nieuwe asielaanvragen vanaf 1 april 2020. De effecten van deze aanpak worden gemonitord en indien nodig bijgestuurd. Voordat ik inga op de voortgang van de productie, is het relevant een update te geven van de omvang van de voorraad van de Taskforce.

Bij genoemde brief aan uw Kamer heb ik aangegeven dat de opdracht aan de Taskforce ruim 14.000 zaken betrof. Na de start in april jl. is geconstateerd dat er nog nagekomen werk is. Het gaat hier om zaken die op 1 april jl. in de aanmeldfase zaten en naar later bleek ook in spoor 4 moeten worden behandeld. Deze zaken vallen tevens onder de opdracht van de Taskforce. De definitieve opdracht aan de Taskforce bedraagt derhalve 15.350 zaken en is daarmee aanzienlijk groter dan aanvankelijk voorzien.

Op 1 september jl. zijn ca. 4.000 zaken afgehandeld. Dit betekent dat de voorraad momenteel nog ongeveer 11.000 zaken bedraagt. De Taskforce is met veel urgentie ingericht en kende bij aanvang opstartproblemen, niet in de laatste plaats mede veroorzaakt door de gevolgen en beperkingen door COVID-19. De opstartproblemen lagen daarnaast op het organisatorisch vlak, de werving en het opleiden van een groot aantal nieuwe medewerkers alsmede de dienstverlening³. De opstartproblemen zijn en worden inmiddels aangepakt.

Tijdpad

Met de ontwikkeling en implementatie van een aantal aanvullende maatregelen, die ik verderop in de brief nader zal toelichten, is een versnelling van afhandeling van aanvragen voorzien vanaf september. Inzet daarbij is onverkort het aanpakken van alle zaken van de Taskforce voor het einde van het jaar.

Belangrijkste mogelijkheid voor de versnelling is dat het personeelbestand en de planning van de Taskforce op orde zijn, waardoor op volle sterkte inzet op alle werkzaamheden mogelijk is. De medewerkers zijn inmiddels aangenomen en voor het overgrote deel opgeleid.

Binnen de kaders van zorgvuldigheid, nationale veiligheid en de beperkingen die COVID-19 met zich brengt, is alles erop gericht deze aanpak te realiseren.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2598

³ Deze opstartproblemen worden ook beschreven in het artikel in de Volkskrant dd 4 september 2020

Naar het zich laat aanzien blijken er diverse zaken te zijn die dermate complex zijn dat deze additionele aandacht en onderzoek behoeven. Meer dan aanvankelijk voorzien. Voorbeelden hiervan zijn complexe casuïstiek ten aanzien van bekeerlingen, LHBTI-ers of zaken met andere complexe aspecten.

Zorgvuldige toetsing is altijd ijkpunt om te komen tot een gewogen besluit.

Er bestaat een risico dat een deel van die complexe zaken meer tijd zal vergen. Ik zal uw Kamer bij de eerstvolgende rapportage voorafgaand aan de begrotingsbehandeling informeren of, en zo ja in welke mate dit aan de orde is.

2 Maatregelen en kwaliteit

Om de Taskforce zijn opdracht te kunnen laten uitvoeren 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 de besluitvorming in de zaken te versnellen. Ik benadruk nogmaals dat bij deze maatregelen getoetst wordt aan zorgvuldigheid, nationale veiligheid en de openbare orde.

Planning Taskforce

Voor de planning van de Taskforce is een planningsinstrument ontwikkeld dat helpt om meer inzicht te krijgen in de beschikbaarheid van medewerkers, begeleiders en locaties. Dit is mede noodzakelijk gelet op de samenstelling van het personeel als het gaat om de verschillende taken en verantwoordelijkheden die de medewerkers hebben. Voorts is een centrale planning gerealiseerd in de vestiging Den Bosch waar ervaren medewerkers worden ingezet om tot een betere stroomlijning van het werkproces te komen.

Werving en inzet personeel

Medewerkers die de Taskforce bemensen komen uit verschillende organisaties. Vanaf de start van de Taskforce werken IND-medewerkers mee aan de opdracht. Momenteel worden ongeveer 180 IND-medewerkers ingezet voor de Taskforce. Daarnaast ondersteunen ongeveer 20 medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken de Taskforce en zetten zo'n 30 medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zich in. Per 1 september verrichten ongeveer 250 uitzendkrachten werkzaamheden voor de Taskforce. Het gaat daarbij om administratieve handelingen, werkvoorbereiding, horen en het voorbereiden van concept-beslissingen. Deze werkzaamheden worden onder begeleiding van ervaren IND-medewerkers uitgevoerd.

Outsourcing

Een deel van de werkzaamheden binnen het asielproces wordt via outsourcing aan juridische bureaus uitbesteed. De bureaus krijgen, binnen de kaders van de geldende privacyregelgeving, van de IND een volledig dossier. In dat kader is het

goed te noemen dat zowel medewerkers van de bureaus als de ingehuurd medewerkers een verklaring tot geheimhouding ondertekenen.

Op basis van dit dossier wordt door het bureau een concept-besluit opgesteld. Dit concept-besluit kan een inwilliging zijn of een voornemen tot afwijzing. Ik benadruk nogmaals dat de ingehuurd bureaus ondersteunende handelingen verrichten en geen definitief besluit nemen. De verantwoordelijkheid voor het definitieve besluit ligt bij de IND. Ieder concept-besluit bij een dossier dat door de bureaus wordt aangeleverd wordt door de IND beoordeeld. Pas daarna kan het definitieve besluit worden genomen. Daarmee wordt geborgd dat voldaan wordt aan de kwaliteitseisen van de IND. Per 1 september zijn in ruim 700 zaken op deze wijze conceptbesluiten opgesteld door externe bureaus. Door deze bureaus zullen naar verwachting circa 5.000 zaken worden voorbereid.

Het is van groot belang te melden dat zaken waarin signalen van openbare orde, nationale veiligheid of 1F-aspecten zich voordoen niet behoren tot de zaken die door de Taskforce (waaronder de bureaus) worden behandeld. Deze zaken maken geen deel (meer) uit van de Taskforce voorraad en worden door een ervaren IND-medewerker afgedaan in de verlengde asielprocedure.

Schriftelijk horen

Er is een alternatief geïntroduceerd voor het mondeling horen van de aanvrager (eerste gehoor en nader gehoor). De asielzoeker formuleert zijn schriftelijke asielrelaas aan de hand van een speciaal daarvoor opgestelde vragenlijst. Dit wordt 'schriftelijk horen' genoemd. Mede op basis van dit schriftelijke asielrelaas kan een inwilligend besluit worden genomen. In zaken waar een voornemen tot afwijzing ontstaat óf een nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht geldt dat er alsnog een mondeling gehoor plaatsvindt. Het voordeel van schriftelijk horen is dat veel vreemdelingen kunnen worden opgeroepen en gelijktijdig, in een door de Taskforce gefaciliteerde ruimte, hun asielrelaas kunnen opschrijven. Hierdoor ontvangt de Taskforce op hetzelfde moment meerdere schriftelijke aanvragen die in behandeling kunnen worden genomen. Door deze werkwijze is een intensivering in de behandeling van zaken mogelijk. Over het schriftelijk horen heeft overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

Het is belangrijk op te merken dat deze manier van horen in overleg met de aanvrager en/of zijn gemachtigde plaatsvindt. Voor alle asielaanvragers geldt dat er aan het einde van de aanmeldfase een screening plaatsvindt onder meer op basis van de informatie uit het Identificatie- en Registratieproces bij AVIM, het aanmeldgehoor en een open bronnen check. In deze screening is bijzondere aandacht voor signalen inzake de nationale veiligheid, openbare orde en 1F. Indien er sprake is van dergelijke signalen wordt er vanzelfsprekend niet schriftelijk gehoord, maar vindt er een mondeling gehoor plaats. Ook bij het schriftelijk horen is er voortdurend aandacht voor signalen van deze aard.

Op de locatie Budel zijn ruim 300 zaken op deze manier gehoord en beslist. De eerste ervaringen zijn positief. De Taskforce heeft om die reden besloten om zoveel mogelijk zaken op deze manier af te doen, waarbij ook hier geen concessies worden gedaan aan de zorgvuldigheid en de voorwaarden van nationale veiligheid. Er zal steekproefsgewijs worden bekeken of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Bovendien zal de werkwijze van de Taskforce worden geëvalueerd.

Kwaliteitsborging en dienstverlening

Nieuwe maatregelen die afwijken van de huidige werkwijze kunnen spanning opleveren met de kwaliteitsvereisten en de dienstverlening. Ik kan niet genoeg benadrukken dat de uitvoering van de opdracht door de Taskforce op geen enkele wijze afbreuk mag doen aan de kwaliteit van de besluiten. Verschillende maatregelen zijn ingevoerd om de kwaliteit en de dienstverlening te borgen.

Allereerst verwijs ik u naar de informatie hiervoor waarin wordt beschreven dat alle definitieve besluiten worden genomen door bevoegde IND medewerkers. Ten aanzien van de nieuw aangestelde medewerkers die werkzaamheden uitvoeren als horen en opstellen van (concept)-beslissingen, geldt dat zij worden begeleid door ervaren medewerkers van de IND. Een intern systeem van leren en bijsturen zorgt ervoor dat medewerkers die het gehoor afnemen direct feedback krijgen op de verslagen van de gehoren die zij aanleveren. Ook wordt een kwaliteitsmeting gedaan specifiek op de Taskforce zaken, steekproefsgewijs wordt gezien of de kwaliteit van de besluiten voldoet.

Knopen-doorhak-team

In de gevallen waarin zich belangrijke beleids- of rechtsvragen voordoen, kan de zaak worden voorgelegd aan het knopen-doorhak-team. Dit is een gespecialiseerd team dat bestaat uit medewerkers van juridische zaken en van de beleidsdirectie van de IND.

Ten slotte meld ik uw Kamer dat, mede op basis van de signalen die de Taskforce heeft ontvangen, maatregelen zijn genomen om de communicatie richting de asielaanvrager en externe partners te verbeteren. Belangrijke verbeteringen zijn het openstellen van een algemeen informatienummer voor advocaten en de instelling van een algemeen e-mailadres zodat de Taskforce beter bereikbaar is.

3 Keteneffecten

Het werk van de Taskforce heeft gevolgen voor de gehele vreemdelingenketen. Dit is ook in het normale asielproces het geval. Echter, vanwege het grote aantal oude asielzaken dat in een relatief korte periode wordt afgehandeld en de omstandigheid waarin dit gebeurt - parallel aan het IND-proces dat nieuwe

asielzaken in behandeling neemt - kunnen de werkzaamheden van de Taskforce voor de verschillende ketenpartners een grote impact hebben. Dit geldt voor de partners in de vreemdelingenketen maar ook voor de AIVD, de nationale politie (NP) en het OM.

Opvang door het COA

De IND neemt - parallel aan de Taskforce - nieuwe asielaanvragen vanaf 1 april 2020 in behandeling en zal deze binnen de wettelijke termijn beslissen. De consequentie daarvan is dat de mogelijkheid bestaat dat recent ingediende aanvragen eerder in behandeling worden genomen en worden afgedaan dan aanvragen die al lange tijd liggen en nu onderdeel zijn van de opdracht van de Taskforce. Dit leidt tot onrust bij asielzoekers op een aantal COA-locaties en heeft daarmee impact op het werk van de COA medewerkers. Zij doen er alles aan om deze onrust te beheersen, dat vraagt echter ook veel van hen wat betreft begeleiding. Ik kan me het onbegrip en ongenoegen van de lang-wachtende asielaanvragers voorstellen. Echter, het oplossen van de problematiek bij de IND en het wegwerken van de liggende voorraden door de Taskforce is een grote prioriteit die uiteindelijk in het belang is van alle asielzoekers. De aanvragen worden behandeld en beslist binnen de wettelijke termijn waardoor het lange wachten op een beslissing tot het verleden behoort. De IND en het COA werken gezamenlijk aan de communicatie en voorlichting voor de asielzoekers over het moment waarop de gedane aanvraag wordt behandeld. Dit gebeurt in samenwerking met Vluchtelingenwerk Nederland.

Dienst Terugkeer en Vertrek

Er kan vanzelfsprekend niet vooruitgelopen worden op de uitkomst van asielprocedures, het verloop van vervolgprocedures en daarmee op de juridische verwijderbaarheid van vreemdelingen en het moment waarop terugkeer aan de orde is. Gelet op de planning van de Taskforce kan er evenwel vanuit worden gegaan dat in een kort tijdsbestek een groot aantal zaken bij de DT&V instroomt. Om die te verwachten piek zo goed mogelijk te kunnen opvangen, stemt de Taskforce met de DT&V af over de zaken die worden afgedaan. Op die manier kan de DT&V inschatten hoeveel afwijzende beschikkingen er kunnen volgen. Inzet van de DT&V blijft, daar waar mogelijk, terugkeer zo snel mogelijk te realiseren. Tegelijkertijd blijven de nationale en internationale maatregelen ten gevolge van de COVID-19-crisis de komende maanden van grote invloed op het vertrekproces van vertrekplichtige vreemdelingen.

Nareis

De afhandeling van een voorraad met een dergelijke omvang heeft tot gevolg dat de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken op korte termijn te maken krijgen met een verhoging van het aantal MVV-aanvragen in het kader van nareis van gezinsleden. De IND is continu in gesprek met het ministerie van Buitenlandse Zaken om hier zo goed mogelijk op te kunnen anticiperen. Ook in dat kader is het verloop van de internationale gevolgen van de COVID-19-crisis van groot belang voor het handelingsperspectief.

Uitstroom naar gemeenten

Door de intensivering van de behandeling van asielzaken kan ervan uit worden gegaan dat in een kort tijdsbestek een groot aantal vergunninghouders ontstaat dat vanuit het COA door moet stromen naar de gemeenten. Twee keer per jaar (1 april en 1 oktober) wordt (op basis van de productieprognose van de IND) voor gemeenten de taakstelling met betrekking tot het aantal te huisvesten vergunninghouders voor het komende half jaar gepubliceerd. De taakstelling voor 2021 zal substantieel hoger zijn. Een dergelijke verhoging vraagt een extra inspanning van gemeenten en woningcoöperaties. In het verleden hebben gemeenten, onder verschillende omstandigheden, laten zien ook hogere aantallen vergunninghouders snel te kunnen huisvesten. Met de ketenpartners (VNG, IPO, BZK, COA, gemeenten, SZW) wordt gekeken hoe deze piek zo goed mogelijk kan worden opgevangen. Een snelle doorstroom van vergunninghouders naar de gemeenten is van belang voor de capaciteitsbehoefte bij het COA en daarnaast ook van belang in het kader van integratie.

Raad voor de Rechtspraak

De planning van de Taskforce, waarbij een groot aantal zaken in een kort tijdsbestek zal worden beslist, zal ook grote gevolgen hebben voor de instroom van beroepen bij de rechtbanken. Zeker nu de IND - parallel aan de Taskforce - vanaf 1 april 2020 nieuwe aanvragen in behandeling neemt en deze binnen de wettelijke termijn beslist. Naar verwachting zal hierdoor gedurende een korte periode een substantieel hogere instroom van beroepen bij de rechtbanken plaatsvinden. Gezien het feit dat de rechtspraak minder mogelijkheden tot flexibiliteit heeft met betrekking tot de uitbreiding van personele capaciteit (de werving, selectie en opleiding van rechters duurt gemiddeld 2,5 a 3 jaar), zal deze hogere instroom leiden tot een stijging van de doorlooptijden van vreemdelingenberoepen. Er vindt regelmatig een productieoverleg plaats tussen de IND en de Raad voor de Rechtspraak, zodat de gerechten zich zoveel als mogelijk kunnen voorbereiden op de hogere instroom.

4 Stand van zaken doorlooptijden asielverzoeken vanaf 1 april 2020

De IND richt zich op het bijhouden van de nieuwe aanvragen vanaf 1 april 2020. Er zijn 4.075 eerste en herhaalde asielaanvragen ingediend in de periode van 1 april tot 1 september. De instroom in de maanden april en mei was laag. Recent is de asielinstroom weer toegenomen. Op ongeveer 20% van het totaal van deze aanvragen is inmiddels ook beslist. Voorts is het relevant te melden dat voor de zaken die voor 20 mei jl. zijn ingestroomd de wettelijke beslistermijnen met een termijn van 6 maanden is verlengd tot een totaal van 12 maanden op basis van een door de Europese Commissie op 16 april 2020 gepubliceerde richtsnoer⁴. Dit vanwege de gevolgen van het COVID-19 virus voor de beslispraktijk.

Tot slot

⁴ Kamerstuk 19637, nr. 2605

Bij het schrijven van mijn brief van 9 april jl. waren de impact en gevolgen van het COVID-19 virus nog onduidelijk. Inmiddels blijken de impact, omvang en duur van deze COVID-crisis omvangrijker, langduriger en hardnekkiger dan eerder werd aangenomen. De gevolgen daarvan zijn ook zichtbaar bij de Taskforce.

Desalniettemin zijn alle inspanningen erop gericht om de IND zo snel mogelijk binnen de wettelijke termijn te laten beslissen en de opgelopen voorraden weg te werken, opdat eenieder die een asielaanvraag heeft ingediend niet langer dan nodig in het ongewisse wordt gelaten. Dit dient te allen tijde COVID-veilig te zijn voor de asielaanvragers, medewerkers en partners van de vreemdelingenketen, de advocatuur, de tolken en de samenleving en vraagt soms een andere werkwijze dan gebruikelijk was vóór de COVID-19-crisis.

Voor de begrotingsbehandeling in november zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken van dat moment.

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