

Vergaderjaar 2020–2021

35 691

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van het kabinet Rutte III¹ opgenomen voornemen de asielvergunning in eerste instantie voor drie jaar te verlenen en niet langer voor vijf jaar.

2. Hoofdpijnen

2.1 Afspraak regeerakkoord: asielvergunning voor bepaalde tijd niet langer direct voor vijf jaar

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van het kabinet Rutte III is als uitgangspunt opgenomen dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor de asielprocedures in alle EU-lidstaten gelijk moet zijn en dat Nederland streeft naar harmonisatie op dit terrein om zo ook concurrentie door middel van verslechtering in leefomstandigheden en wetgeving voor asielzoekers te verhinderen. In de tussentijd is het streven om op drie punten te waarborgen dat het nationale recht niet verder gaat dan waartoe het Europese recht verplicht en gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die hierdoor worden geboden. Eén van deze drie punten is dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor vijf jaar wordt verleend.

Voortaan zal een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in eerste instantie voor drie jaar worden verleend. Na ommekomst van deze periode kan nog geen aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen worden ingediend. De vreemdeling zal eerst een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moeten indienen.

¹ «Vertrouwen in de toekomst», Regeerakkoord 2017–2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 52.

Nederland gaat met het invoeren van deze maatregel meer in de pas lopen met andere landen in Europa, waar een meerderheid van de lidstaten aan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend vanwege subsidiaire bescherming een kortere geldigheidsduur toekent dan de huidige Nederlandse van vijf jaar.

2.2 Kwalificatierichtlijn en één-statusstelsel

Artikel 24 van Richtlijn 2011/95/EU (hierna: de Kwalificatierichtlijn)² regelt dat aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel moet worden verstrekt die ten minste drie jaar geldig is en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd. Personen met de subsidiairebeschermingsstatus dient een verlengbare verblijfstitel te worden verstrekt die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar in geval van verlenging.

Zoals bekend kent Nederland een zogeheten één-statusstelsel. Een vreemdeling met de vluchtelingenstatus (artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, hierna: de Vw 2000) krijgt in Nederland dezelfde verblijfsvergunning als een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000). Aan die vergunning ontleent een vreemdeling – ongeacht zijn status – identieke rechten en voordelen. Om te voorkomen dat de subsidiair beschermde belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor beide categorieën op drie jaar bepaald.

2.3 Samenhang met te voorziene wijzigingen in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

Momenteel wordt in EU-verband onderhandeld over een voorstel waarin de Kwalificatierichtlijn wordt omgezet in een verordening.³ Net als in de Kwalificatierichtlijn zijn in het voorstel voor de verordening regels opgenomen over de geldigheidsduur van een verblijfstitel. De huidige stand van de onderhandelingen laat de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzes toe.

2.4. Uitwerking in het Vreemdelingenbesluit 2000

De wet biedt de mogelijkheid om in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) nadere regels te stellen over de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. In het Vb 2000 zal in ieder geval worden neergelegd dat ná de initiële verlening voor drie jaar, de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel kan worden verlengd met drie jaar. Het blijft overigens mogelijk na ommekomst van vijf jaar een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen.

² Richtlijn nr. 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337).

³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming en tot aanpassing van richtlijn 2003/109/EU van 25 november 2003 inzake de status van derdelanders die langdurig ingezetene zijn (COM(2016)466).

3. Financiële gevolgen en administratieve lasten

3.1 Gevolgen en kosten overheid

Het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd leidt tot meer procedures bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) om verlenging van geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur zal immers niet na vijf jaar worden ingediend maar na drie jaar. Op basis van de huidige cijfers over verleende verblijfsvergunningen asiel en de meerjarige prognoses, en uitgaande van eenzelfde inhoudelijke toets als momenteel na vijf jaar plaatsvindt, is berekend dat deze wijziging structureel circa € 2,5 miljoen per jaar extra kost vanaf 2023 in vergelijking met de huidige situatie. Dit bedrag kan meer of minder worden afhankelijk van het aantal asielvergunningen dat wordt verleend. Voor de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel worden geen leges geheven waardoor de extra aanvragen niet zullen leiden tot een hogere legesopbrengst. De kosten worden gedekt uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Er wordt thans niet vanuit gegaan dat sprake zal zijn van aanzienlijke kosten voor andere instanties dan de IND, zoals bijvoorbeeld de rechtsspraak. Dit wordt in paragraaf 4, in reactie op de consultatieadviezen, nader toegelicht. Niettemin zullen, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, de relevante ontwikkelingen zorgvuldig worden gevolgd.

3.2. Lasten voor de aanvrager

Bij een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd is vaak geen rechtsbijstandverlener betrokken. Drie maanden voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning krijgt de betrokkene een brief van de IND dat de geldigheidsduur gaat verlopen en dat een aanvraag moet worden ingediend voor verlenging daarvan of – zoals ook nu al praktijk is – indien de betrokken vreemdeling inmiddels vijf jaar rechtmatig verblijft om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of om een status als EU langdurig ingezetene. Die aanvraag kan via de website digitaal (via DigiD) of schriftelijk. De IND beslist op de aanvraag en vervolgens krijgt de vreemdeling bij een inwilliging bericht dat hij de verblijfsvergunning kan afhalen bij een loket van de IND. Bij een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hoeven weinig tot geen nieuwe stukken overgelegd te worden. De aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is kosteloos. Voor de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd moeten leges worden betaald.

3.3 Advies ATR

In de consultatiefase (zie nader paragraaf 4) heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) advies uitgebracht bij brief van 8 november 2018.

De ATR geeft aan dat de verwachte toename in het aantal vergunningaanvragen niet alleen zal leiden tot hogere uitvoeringskosten maar ook de regeldruk voor de betrokkenen zal doen toenemen. De ATR is van mening dat de onderbouwing van het voorstel tekort schiet, in die zin dat de toelichting niet duidelijk maakt waarom aanpassing van de geldig-

heidsduur noodzakelijk is en voorts niet wordt aangegeven wat er mis gaat als die geldigheidsduur niet wordt aangepast.

De ATR merkt voorts op dat in de toelichting niet wordt aangegeven of er andere manieren zijn om de gewenste harmonisering dichterbij te brengen. Een voor de indieners van vergunningaanvragen minder belastend alternatief zou zijn als de harmonisering zou worden bewerkstelligd door de Europese minimumtermijn van drie jaar meer in lijn te brengen met de Nederlandse termijn van vijf jaar.

De ATR signaleert dat vreemdelingen vaker dan voorheen een aanvraag moeten indienen. Bij deze aanvraag hoeven kennelijk weinig tot geen nieuwe stukken overgelegd te worden. Het is echter niet helder om welke (extra) informatie het gaat. De ATR concludeert dat de regeldrukparagraaf nog moet worden aangevuld met een beschrijving en een berekening van de regeldruk voor de vreemdeling die om verlenging van de geldigheidsduur vraagt.

Het uitgangspunt in het regeerakkoord is dat wordt nagestreefd dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor de asielprocedures in alle EU-lidstaten gelijk is. Deze harmonisatie dient te worden bereikt op Europees niveau. In de tussentijd wil de regering zoveel mogelijk waarborgen dat het nationale recht niet verder gaat dan waartoe het huidige Europese recht verplicht en dat voorts gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die hierdoor worden geboden. Dit wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van dát streven. Voorkomen dient bijvoorbeeld te worden dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten aantrekkelijker wordt voor asielzoekers, met mogelijke aanzuigende werking tot gevolg. Anders dan de ATR lijkt te veronderstellen is met het wetsvoorstel dan ook geen harmonisatie beoogd.

Voor een goed begrip van het met het wetsvoorstel beoogde doel is het van belang in het oog te houden dat een verblijfsvergunning asiel voor *bepaalde* tijd, zoals uit de naam duidelijk blijkt, slechts een tijdelijk verblijfsrecht geeft. Dat vreemdelingen die over een dergelijke verblijfsvergunning beschikken in veel gevallen uiteindelijk bestendig verblijf zal worden toegestaan, maakt dat niet anders. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering, maar benadrukt door de verkorting van de geldigheidsduur wel deze tijdelijkheid. Dat een verblijfsrecht vijf jaar geldig blijft, zonder dat de aanspraken van de betrokken vreemdeling nog eens tegen het licht wordt gehouden, vindt de regering niet langer wenselijk. Dat een noodzaak in de door de ATR bedoelde zin niet is aan te wijzen en dat er, in de woorden van de ATR, «niets mis gaat» als de geldigheidsduur niet wordt aangepast, maakt die doelstelling niet minder legitiem. Door een minder belastend alternatief wordt niet bereikt wat de regering voor ogen heeft.

Meer in zijn algemeenheid is het in lijn brengen van de Europese minimumtermijn van drie jaar met de Nederlandse termijn van vijf jaar, geen reëel alternatief. Nederland kan niet eenzijdig dicteren hoe toekomstige Europese regels er uit komen te zien en acht het, zoals uit het voorgaande blijkt, bovendien ook niet wenselijk om tot een dergelijke verruiming te komen.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de ATR is hiervoor in paragraaf 3.2 de gang van zaken bij het indienen van een aanvraag beschreven. De regering gaat ervanuit dat de regeldruk voor het indienen van een aanvraag door de vreemdeling beperkt is en de gevraagde activiteiten in redelijkheid van de betrokkene kunnen worden verlangd. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat nieuwe stukken moeten worden

overgelegd, zal het uitgangspunt zijn dat op basis van het bestaande dossier wordt beoordeeld of nog steeds aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. Daarbij zullen met name openbare bronnen over de situatie in het land van herkomst worden betrokken en zal justitiële documentatie worden geverifieerd (JDD). De ATR geeft in het advies overigens aan de geschetste procedure op zich werkbaar te achten.

4. Consultatie⁴

Het voorstel is in consultatie voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en voorts in internetconsultatie gebracht.

In de consultatiefase zijn reacties binnengekomen van – Pharos (expertisecentrum gezondheidsverschillen) bij brief van 6 november 2018, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bij brief van 7 november 2018, de Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland (VAJN) bij brief van 12 november 2018, de ACVZ bij brief van 12 november 2018, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) bij brief van 13 november 2018, mr. G.E.M. Later, bij bericht van 13 november 2018, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) bij brief van 14 november 2018 en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) bij brief van 4 december 2018.

Voorts is een tweetal reacties van particulieren ontvangen waarin geen opmerkingen worden gemaakt over het wetsvoorstel. Deze zullen dan ook onbesproken blijven.

Opmerkingen en betogen met dezelfde strekking zijn met het oog op de leesbaarheid in de weergave en bij de beantwoording zoveel mogelijk samengenomen.

4.1. Algemeen

De NOvA meent dat het wetsvoorstel niets toevoegt aan de mogelijkheden die de Staatssecretaris nu al heeft om de verblijfsvergunning in te trekken. De maatregel zal leiden tot hogere kosten en een grotere werklust voor de IND en voorts de vreemdeling belemmeren in zijn integratie, terwijl er geen duidelijk voordeel is aan te wijzen. Als reden wordt enkel harmonisatie genoemd, maar die is minimaal. De NOvA verwacht niet dat het wetsvoorstel zal leiden tot een lagere instroom noch dat het aantal intrekkingen na drie jaar zal toenemen

De VAJN wijst erop dat de Europese richtlijnen slechts minimumnormen bevatten en dat daarvan door de lidstaten ten gunste van vreemdelingen mag worden afgeweken. De VAJN vreest dat het wetsvoorstel tot onnodig veel kosten, extra procedures en bureaucratische problemen leidt en vraagt zich af voor welk probleem de voorgestelde verkorting van de verblijfsdoel een oplossing vormt.

VWN geeft aan slechts nadelen te zien in dit wetsvoorstel, niet alleen voor (toekomstig) vluchtelingen en de IND maar vooral ook voor de maatschappij in z'n geheel, en ontraadt ten sterkste het wetsvoorstel bij het parlement in te dienen.

Het NJCM merkt op dat niet op feiten is gebaseerd dat het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning de aantrekkingskracht van Nederland voor asielzoekers vermindert.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 is toegelicht in reactie op de opmerkingen van de ATR beoogt de regering met dit wetsvoorstel door de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd de tijdelijkheid van deze vergunning verder te benadrukken. Inderdaad is het ook onder de huidige wetgeving al mogelijk een verblijfsvergunning in te trekken, bijvoorbeeld indien de rechtsgrond voor verlening is komen te vervallen, maar daardoor wordt niet bereikt dat in alle gevallen wordt gezien of de aanspraak op verblijf nog bestaat. Ook indien er geen duidelijke indicaties zijn dat dat niet het geval is, vindt de regering dit niet overbodig. Sterker nog, zij acht het haar verantwoordelijkheid om dit mogelijk te maken. Een toename van het aantal gevallen waarin verblijf wordt beëindigd of niet wordt verlengd wordt daarmee niet in de eerste plaats beoogd. De nieuwe werkwijze zal met hogere kosten en meer werklast gepaard gaan maar dit is noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken.

4.2. Meer in de pas met Europa?

NOvA en VWN stellen dat Nederland door dit wetsvoorstel juist minder in de pas zal gaan lopen met andere Europese landen voor wat betreft de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor vreemdelingen die worden toegelaten als vluchteling. Omdat Nederland een éénstatusstelsel kent, betekent een wijziging in de verblijfsduur dat deze ook voor verdragsvluchtelingen geldt. Slechts een kleine minderheid van EU-landen kent een verblijfsvergunning van drie jaar voor verdragsvluchtelingen. De meerderheid verstrekt vergunningen met een geldigheidsduur die langer is dan drie jaar. Acht landen verlenen een vergunning met een langere duur dan vijf jaar, tot zelfs tien jaar.

De NOvA, VWN en de NVvR wijzen er op dat de onderhandelingen over de Kwalificatierichtlijn nog lopen en dat de duur van de verblijfsvergunningen één van de discussiepunten is.

De NOvA stelt voorts dat een goed werkend systeem niet veranderd moet worden enkel en alleen omdat het afwijkt van de minimumnorm die in de Kwalificatierichtlijn is gegeven. Zeker als die wijziging alleen maar nadelen lijkt te hebben.

De ACVZ leidt uit de motivering van het wetsvoorstel af dat de wijziging van de geldigheidsduur van vijf naar drie jaar – in de woorden van de ACVZ – «naar voren wordt gehaald» uit het pakket wijzigingen dat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) waarover thans wordt onderhandeld, tot gevolg zal hebben. Nu deze onderhandelingen nog niet zijn afgerond, kan vooruitlopen op nog niet vaststaande verplichtingen volgens de ACVZ zorgen voor onnodige wetgevings- en uitvoeringsinspanningen. Dit temeer nu uiteindelijk veel meer zal moeten worden gewijzigd dan alleen de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

De onderhandelingen over de nieuwe Kwalificatieverordening lopen inderdaad nog. De tekst van de bepaling over de geldigheidsduur die thans ter tafel ligt is in belangrijke mate gewijzigd ten opzichte van de tekst zoals die was opgenomen in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 13 juli 2016 waar de ACVZ aan refereert. Anders dan de ACVZ veronderstelt wordt met dit wetsvoorstel niet beoogd een deel van de implementatie van de komende Kwalificatieverordening naar voren te halen. Zoals geschetst in de paragrafen 2.2 en 2.3 blijft het voorstel binnen de kaders van de thans geldende Kwalificatierichtlijn. De huidige stand van de onderhandelingen over de Kwalificatieverordening laat de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzes toe. Er is nu geen reden om aan te nemen

dat daarin verandering komt. Mocht te zijner tijd blijken dat dat toch het geval is, dan kan dit wetsvoorstel vanzelfsprekend niet worden voortgezet of zullen de regels over de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in de Vw 2000 weer moeten worden aangepast.

Terecht wordt aangetekend dat in veel andere lidstaten aan vreemdelingen die worden toegelaten als vluchteling een verblijfsvergunning wordt verleend met een geldigheidsduur die langer is dan drie jaar. Gelet op het belang van het instandhouden van het zogeheten één-statusstelsel, een belang dat door de NOvA overigens wordt onderschreven, dient de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus gelijk te zijn (zie hierover nader de toelichting in paragraaf 2.2).

Het gevolg daarvan is overigens dat vreemdelingen die subsidiaire bescherming wordt geboden, zoals ook de NOvA constateert, een vergunning krijgen met een langere verblijfsduur dan in veel andere lidstaten.

4.3 Herbeoordeling zonder directe aanleiding

De NOvA, VAJN, VWN en het NJCM wijzen erop dat intrekken of niet verlengen van asielvergunningen zelden aan de orde is en dat, indien daarvoor aanleiding bestaat – bijvoorbeeld indien het beleid met betrekking tot een bepaald land verandert of sprake is van verplaatsing van het hoofdverblijf – ook op basis van de huidige wetgeving kan worden beoordeeld of nog aanspraak bestaat op de asielvergunning. Herbeoordeling zou uitsluitend moeten geschieden indien daartoe een concrete aanleiding bestaat. Herbeoordelingen waarvan op voorhand vaststaat dat de vergunning niet zal worden ingetrokken zijn zinledig inefficiënt en belastend voor de IND en voor de statushouder.

De NOvA wijst erop dat in Duitsland, waar men al een systeem van herbeoordeling kent, slechts 3% van de in 2015 uitgevoerde herbeoordelingen heeft geresulteerd in een intrekking.

De ACVZ wijst erop dat het internationale recht bijzonder hoge eisen stelt aan intrekking of niet verlenging. Alleen bij hoge uitzondering zal de intrekking van de verblijfsvergunning asiel binnen vijf jaar mogelijk zijn.

De NVvR wijst erop dat in de toelichting (paragraaf 3.1) wordt aangegeven dat bij de behandeling van de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur eenzelfde inhoudelijke toets zal plaatsvinden als momenteel na vijf jaar bij een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De huidige toets na vijf jaar is, zo stelt de NVvR, in de praktijk echter beperkt inhoudelijk dan wel vooral administratief van aard. De NVvR vraagt te verduidelijken of het de bedoeling is na drie jaar telkens een inhoudelijke beoordeling te maken. Indien dat het geval is, zou rekening moeten worden gehouden met de daarmee gemoeide kosten voor de rechtspraak; indien dat niet het geval is zou nut en noodzaak van de wetwijziging nader moeten worden onderbouwd.

Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 vindt de regering het van belang om ook indien er geen duidelijke indicaties zijn dat de rechtsgrond voor verlening is ontvallen, in alle gevallen na drie jaar te beoordelen of nog steeds aanspraak bestaat op verblijf. Van intrekking of niet voortzetten van het verblijf kan, zoals de ACVZ terecht stelt, niet snel sprake zijn maar het is ook niet in de eerste plaats het doel van dit wetsvoorstel om daar in meer gevallen toe te komen.

Dat de huidige toets bij de beoordeling van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beperkt inhoudelijk of administratief van aard zou zijn, deelt de regering niet. Om in aanmerking te komen voor verlening van een dergelijke vergunning moet immers worden voldaan aan de in de wet daarvoor gestelde vereisten.⁵ Verlening van de gevraagde vergunning, impliceert dat dit het geval is. Ook bij de beoordeling van een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur zal steeds moeten worden beoordeeld of aan de in de wet neergelegde voorwaarden wordt voldaan.

4.4 Toename druk bij IND en andere instanties

De NOvA, VAJN, VWN en het NJCM tekenen aan dat de IND regelmatig met grote achterstanden in de besluitvorming kampt. Door dit wetsvoorstel, zo stellen zij, wordt de IND nog zwaarder belast; hetgeen een toename van het aantal juridische procedures met zich zal brengen. Uitvoering kost tijd, menskracht en geld. Dit terwijl het kabinet juist wil inzetten op verkorting van de wachttijden in de asielpprocedure. Eerder is aangegeven dat het vanwege krapte op de arbeidsmarkt nog niet lukt om de capaciteitsproblemen bij de IND op te lossen. De druk op de vreemdelingen en de betrokken organisaties – niet alleen de IND maar ook de afdelingen toeslagen bij de Belastingdienst, de diensten Werk en inkomen bij de gemeenten, DUO, de rechtbanken en de advocatuur – zal alleen maar toenemen, terwijl het wetsvoorstel niet tot noemenswaardige resultaten zal leiden. Door de te verwachten achterstanden zullen de kosten toenemen omdat vreemdelingen langer in de centrale opvang dienen te blijven maar ook omdat vaker een beroep zal worden gedaan op de wet Dwangsom. Voorts zullen procedures in verband met niet tijdig beslissen worden gestart.

Wachttijden zullen tot het verlies van banen leiden en dat is funest voor de integratie van vreemdelingen met een asiilvergunning. Ook mr. Later maakt in haar reactie opmerkingen met deze strekking.

Zoals hiervoor al aangegeven zal de nieuwe werkwijze met hogere kosten en meer werklast gepaard gaan maar dit is noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Er wordt, zoals hierna in paragraaf 4.9 nader wordt toegelicht, niet vanuit gegaan dat sprake zal zijn van aanzienlijke kosten voor andere instanties dan de IND. De IND zal de mensen en middelen krijgen die er voor nodig zijn om te waarborgen dat bij de extra beoordeling geen langere doorlooptijden zullen optreden, of olopende doorlooptijden zullen ontstaan bij andere onderdelen van de IND. In dit verband is van belang dat pas met inwerkingtreding van deze wetswijziging verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur van drie jaar zullen worden verleend en de IND vanaf dat moment dus nog drie jaar heeft om te zorgen dat voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn voor de te verwachten procedures.

De ervaring thans bij de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is dat indien deze tijdig is gedaan er geen problemen ontstaan met toeslagen. Er is geen reden om aan te nemen dat dit bij aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd na drie jaar anders zal zijn. Er zijn thans geen indicaties dat sprake is van verlies van banen bij een tijdig ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Ook hiervoor geldt dat er geen reden is om aan te nemen dat dit wel aan de orde zal zijn bij de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd na drie jaar.

⁵ Artikel 34, geleden in samenhang met artikel 32, van de Vw 2000.

4.5 Consequenties voor gezinshereniging

De VAJN wijst erop dat veel gezinsherenigingsprocedures niet binnen drie jaar na aankomst van de hoofdpersoon kunnen worden afgerond en dat op een gezinsherenigingsverzoek pas kan worden beslist als duidelijk is dat de hoofdpersoon zijn verblijfsrecht behoudt na de verlenging. Het gevolg zal zijn dat gezinnen die door oorlog en vervolging uit elkaar gedreven zijn, nog langer moeten wachten op hereniging.

In afwachting van de beslissing op een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning heeft een vreemdeling rechtmatig verblijf. Een uitzondering geldt voor gevallen waarin de aanvraag naar voorlopig oordeel kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. De dag na het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zal gelden als ingangsdatum van de hier bedoelde verblijfsvergunningen. Zeker indien er geen indicaties zijn dat geen aanspraak meer bestaat op verblijf, zal op de aanvraag om verlenging bovendien zo mogelijk nog voor, maar in ieder geval zo spoedig mogelijk na het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden beslist. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat een procedure over gezinshereniging die nog loopt op het moment dat de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de hoofdpersoon aan de orde is, hierdoor zal worden vertraagd.

4.6 Consequenties voor de gezondheid

Pharos wijst erop dat uit internationaal onderzoek bekend is dat tijdelijkheid van bescherming en statusverlening zorgen voor gevoelens van stress en onveiligheid. Dit speelt een rol bij het ontstaan, het voortduren of verergeren van psychische en psychiatrische problematiek en de daaraan gerelateerde beperkingen voor het maatschappelijk functioneren en inburgeren. Ander onderzoek toont aan dat de post-migratie leefsituatie in belangrijke mate bijdraagt aan het ontstaan en voortduren van psychische problematiek bij asielzoekers en vluchtelingen. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat er twee beslismomenten zijn in plaats van één voordat een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd – en daarmee zekerheid en veiligheid – kan worden verkregen. De stress, onzekerheid en angst die daarmee gepaard gaan zal bijdragen aan meer gezondheidsproblemen, met name van psychische en psychiatrische aard, en kan daarmee in de weg staan van inburgering en integratie.

Ook de NOvA en VVN hebben hier aandacht voor gevraagd, en VVN heeft er voorts op gewezen dat als er inmiddels gezinshereniging heeft plaatsgevonden, voor het hele gezin geldt dat er meer perioden van onzekerheid bijkomen. De ingangsdatum van de verblijfsvergunning van de gezinsleden zal immers een andere zijn.

Zoals hiervoor reeds is toegelicht brengt dit wetsvoorstel geen verandering in het gegeven dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd slechts een tijdelijk verblijfsrecht geeft. Ook nu al kan tot beëindiging van het verblijfsrecht worden overgegaan indien, bijvoorbeeld, de rechtsgrond voor verlening is vervallen of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Indien dergelijke omstandigheden niet aan de orde zijn, kan de vreemdeling erop vertrouwen dat zijn aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur zal worden ingewilligd. Zolang de hoofdpersoon verblijf is toegestaan, kunnen gezinsleden er voorts op vertrouwen dat ook de geldigheidsduur van hun verblijfs-

vergunning, die mogelijk een latere ingangsdatum heeft, zal worden verlengd.

4.7 Consequenties voor integratie en inburgering

De VAJN wijst erop dat asielzoekers vaak lang moeten wachten op de definitieve beslissing op hun asielverzoek. Op het moment dat de verblijfsvergunning wordt verstrekt is deze dus veel korter geldig dan drie jaar. De vreemdeling moet inburgeren binnen drie jaar maar heeft daarvoor dan te weinig tijd. Zijn lening zal niet worden omgezet in een gift waardoor hij met schulden blijft zitten.

De NOvA, VVN en NJCM geven aan dat herbeoordeling na drie jaar een negatief effect heeft op de integratie. Een verblijfspas met een datum in de nabije toekomst – en de onzekerheid of de verblijfsduur wordt verlengd – maakt het verkrijgen van werk, een huurcontract en het afsluiten van abonnementen moeilijker. Ten aanzien van inburgering gaat zich de vreemde situatie voordoen dat het einde van de inburgeringstermijn (start na de statusverlening) na de einddatum van de verblijfsvergunning komt te liggen. Dit heeft een groot negatief effect op integratie, terwijl het kabinet in het regeerakkoord het grote belang van snelle integratie juist onderstreept.

De maatregel staat volgens de NJCM op gespannen voet met artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag dat verdragsluitende staten ertoe verplicht de inburgering van vluchtelingen te bevorderen. De regelingen met betrekking tot inburgering zijn voorts, zo stellen zij, afgestemd op een vergunningsduur van vijf jaar. Tussentijdse toetsing na drie jaar zal tot onduidelijkheid leiden bij de uitvoering van inburgeringsprogramma's en problemen met werk, inkomen, toeslagen, huisvesting en gezinsherenigingsprocedures.

Ook de ACVZ heeft aangegeven het aannemelijk te achten dat het inbouwen van een vervroegd toetsingsmoment de onzekerheid over de duur van het verblijf in Nederland vergroot en dat dit een negatief effect heeft op de integratie. Volgens de ACVZ is niet duidelijk hoe deze wijziging zich verhoudt tot de plannen die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het ontwikkelen is in het kader van de verbetering van de inburgering en participatie van asiel statushouders. De ACVZ geeft aan het wenselijk te vinden dat er een expliciete beleidsafstemming komt tussen beide beleidsterreinen.

Zoals hiervoor reeds is toegelicht brengt dit wetsvoorstel geen verandering in het gegeven dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd slechts een tijdelijk verblijfsrecht geeft. Ook als nog niet zeker is dat het verblijf permanent wordt, mag van een vreemdeling echter worden verwacht dat hij zich inzet voor inburgering en integratie. Dat is namelijk niet alleen voor de lange termijn, maar ook voor het verblijf in Nederland op de kortere termijn in het belang van hemzelf, van zijn gezin én van de samenleving. Voorts geldt dat, zoals hiervoor is toegelicht in paragraaf 4.5, het rechtmatig verblijf na verlenging van de geldigheidsduur zal aansluiten op dat van de oorspronkelijke verblijfsvergunning.

Op grond van de huidige Wet inburgering moet in beginsel binnen drie jaar worden voldaan aan de inburgeringsplicht. Die termijn start op grond van die wet op het moment dat de betrokkene rechtmatig verblijf krijgt

maar wordt niet met terugwerkende kracht gevestigd.⁶ Voor vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen, start de inburgeringstermijn dus op het moment dat de verblijfsvergunning wordt uitgereikt. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd asiel wordt echter met terugwerkende kracht verleend met ingang van de datum van de asielaanvraag.⁷ Op het moment dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning moet worden verlengd, zal de inburgeringstermijn dus nog lopen en zal in de meeste gevallen nog niet zijn voldaan aan de inburgeringsplicht. Het voldoen aan de inburgeringsplicht is echter geen voorwaarde voor verlenging. Gelet daarop is er ook geen reden om aan te nemen dat niet wordt voldaan aan de verplichtingen onder artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt aan een aanpassing van het inburgeringsstelsel. Dit wetsvoorstel zal dat niet doorkruisen. Dat binnen een gestelde termijn aan de inburgeringsverplichting moet worden voldaan blijft namelijk ongewijzigd. Wat met het onderhavige wetsvoorstel wel wijzigt, is dat de inburgeringstermijn voortaan in de meeste gevallen pas (enige tijd) na verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zal aflopen. Daarom zullen SZW, Justitie en Veiligheid en andere betrokken partijen bij de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel en de nadere uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel, in het oog houden dat de door dit wetsvoorstel geïntroduceerde procedure op grond waarvan eerder om verlenging van de geldigheidsduur moet worden gevraagd, geen ongewenste effecten heeft op de huidige en toekomstige verplichtingen onder de Wet inburgering. Onder meer zal worden gezien in hoeverre het mogelijk is om het proces (bij de IND) rond de verlenging van de verblijfsvergunning zo goed mogelijk te laten aansluiten op het inburgeringstraject dat na implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel door gemeenten zal worden uitgevoerd. Ook zal worden gezien in hoeverre de informatievoorziening richting de vreemdeling omtrent de verlengingsprocedure hieraan een bijdrage zou kunnen leveren.

4.8 Logistieke bezwaren

De NOvA, VAJN en VWN wijzen erop dat ook in verlengingsprocedures doorgaans niet tijdig wordt beslist. Het verblijfsdocument van de betrokkene is na het verstrijken van het verblijfsrecht niet meer geldig. De betrokkene verblijft weliswaar rechtmatig in Nederland in afwachting van de beslissing op de verlengingsaanvraag maar heeft geen geldig document meer waaruit dit blijkt. Dat kan problemen opleveren bij werk, uitkering en opleiding; hetgeen tot bestuurlijke procedures kan leiden. De vreemdelingen kunnen in die fase niet solliciteren of andere activiteiten beginnen om inkomsten te verwerven: Schoolgaande kinderen ervaren in een dergelijke periode vaak problemen bij het afleggen van examens en het regelen van studiefinanciering en stages.

Dit staat op gespannen voet met de verplichting uit het Vluchtelingenverdrag en de Definitierichtlijn om vluchtelingen en eigen onderdanen gelijk te behandelen voor wat betreft de toegang tot voorzieningen. De rechten van de betrokken vreemdelingen worden tijdens de verlengingsprocedure beperkt. Ook bestaat een risico dat een vluchteling te laat verlening aanvraagt waardoor onrechtmatig verblijf kan ontstaan, met daaruit voortvloeiende problemen met toeslagen.

⁶ Artikel 3 Wet inburgering.

⁷ Artikel 44, tweede lid, van de Vw 2000.

De ACVZ en de NVvR wijzen erop dat de termijn van drie jaar niet correspondeert met andere termijnen in het vreemdelingenrecht. Zo koos de wetgever in 2004 expliciet voor een termijn van vijf jaar omdat die termijn wordt gehanteerd in richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen).⁸ Een houder van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan eveneens na vijf jaar rechtmatig verblijf op aanvraag een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd worden verleend.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 zal de vreemdeling er tijdig (3 maanden) voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op worden gewezen dat een aanvraag moet worden ingediend voor verlenging daarvan of – zoals ook nu al praktijk is – indien de betrokken vreemdeling inmiddels vijf jaar rechtmatig verblijft om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of om een status als EU langdurig ingezetene. Zeker indien er geen indicaties zijn dat geen aanspraak meer bestaat op verblijf, zal op de aanvraag om verlenging bovendien zo mogelijk nog voor maar in ieder geval zo spoedig mogelijk na het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden beslist. Het rechtmatig verblijf na verlenging van de geldigheidsduur zal aansluiten op dat van de oorspronkelijke verblijfsvergunning. Nu de betrokkene ook in de aanvraagfase beschikt over rechtmatig verblijf, en in deze fase aanspraak heeft op een verblijfsdocument,⁹ gaat de regering er dan ook vanuit dat de geschetste problemen niet of nauwelijks zullen optreden.

4.9 Kosten

VVN wijst erop dat het wetsvoorstel niet alleen bij de IND tot kosten zal leiden, maar ook bij de samenleving in z'n geheel. Dit vanwege slechtere toegang tot de arbeidsmarkt, een groter beroep op medische zorg en op de langere termijn een slechtere participatie in de samenleving.

De NOvA stelt dat het extra toetsmoment zal leiden tot meer procedures en hogere kosten voor rechtsbijstand. Daarmee komt de doelstelling om de kosten van gefinancierde rechtsbijstand zo laag mogelijk te houden onder druk te staan. Ook de NVvR vraagt aandacht voor extra kosten ten gevolge van een eventuele toename van het aantal inhoudelijke procedures bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,

De ACVZ adviseert in de memorie van toelichting uitgebreider op het kostenvraagstuk in te gaan. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan extra uitgaven voor de rechterlijke macht, de rechtsbijstand en voor de individuele vergunninghouder. Een ambtshalve beoordeling of artikel 8 EVRM (family life of private life, ook van eventuele kinderen) zich verzet tegen beëindiging van het verblijf, dient daarvan deel uit te maken. Dit is een complexe beoordeling en daarmee een kostbaar proces. Zeker indien er sprake is van gezinnen met kinderen zal veelal moeten worden gehoord voordat de aanvraag kan worden beoordeeld, aldus de ACVZ.

De nieuwe werkwijze zal voor de IND met hogere kosten en meer werklast gepaard gaan maar de regering acht deze investering, als gezegd, noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Er wordt niet vanuit gegaan dat sprake zal zijn van aanzienlijke kosten voor andere instanties dan de IND. Zoals hiervoor meermaals geschetst, brengt dit wetsvoorstel geen verandering in het gegeven dat een verblijfsvergunning asiel voor

⁸ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16).

⁹ Artikel 8, aanhef en onder g, gelezen in samenhang met artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000.

bepaalde tijd slechts een tijdelijk verblijfsrecht geeft. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de regering een aantal consequenties die in de consultatieadviezen worden geschetst anders inschat dan de opstellers van die adviezen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdeel A.1

Niet is uit te sluiten dat na de afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel op enig moment blijkt dat deze alsnog moet worden ingewilligd; bijvoorbeeld indien een procedure bij de rechter daartoe noopt. Hoewel het om uitzonderingsgevallen zal gaan, zal vanwege de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning tot drie jaar mogelijk vaker dan in het verleden, sprake zijn van een situatie waarin op het moment dat blijkt dat alsnog met ingang van de datum van de aanvraag een verblijfsvergunning asiel moet worden verleend, de betrokken vreemdeling al om verlenging van de geldigheidsduur had moeten verzoeken. Het aan artikel 28, eerste lid, toegevoegde onderdeel f, biedt de mogelijkheid om met de verlening de geldigheidsduur gelijk ambtshalve te verlengen.

Onderdeel A.2

Zoals hiervoor in paragraaf 2.2 is toegelicht wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel, zowel voor de vreemdeling met de vluchtelingenstatus als voor de vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus op drie jaar bepaald. Dit om te voorkomen dat de subsidiair beschermde belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Gelet hierop zal een vergunning niet met een kortere geldigheidsduur worden verleend en bestaat derhalve niet langer behoefte aan de in het huidige artikel 28, tweede lid, opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen te kunnen aanwijzen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan de in de wet genoemde maximale termijn wordt verleend. Wel wordt de grondslag gehandhaafd om in het Vb 2000 regels te kunnen stellen over de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk in het Vb 2000 neer te leggen hoe lang voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning een aanvraag om verlenging ervan moet worden ingediend.

De verblijfsvergunning wordt niet alleen verleend voor drie jaar maar deze zal, als aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan, in beginsel ook met die tijdspanne worden verlengd. In het regeerakkoord werd er nog van uitgegaan dat verlenging van de geldigheidsduur met twee jaar zal plaatsvinden. Het werken in consistente blokken van drie jaar biedt de IND echter het voordeel dat er wordt gewerkt met een eenvormig product. Zoals hiervoor reeds aangegeven blijft het overigens gewoon mogelijk na ommekomst van vijf jaar een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen.

Onderdeel B

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een inconsistentie tussen de artikelen 34, eerste lid, en 40 weg te nemen. Artikel 34, eerste lid, liet de lezing toe dat een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning

voor onbepaalde tijd pas zou kunnen worden ingediend na het daadwerkelijke verstrijken van vijf jaar rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Artikel II

In de inwerkingtreding wordt voorzien bij koninklijk besluit. Inwerkingtreding zal pas aan de orde zijn als de Taskforce en de IND de huidige achterstanden bij de behandeling van asielaanvragen hebben weggewerkt.¹⁰ Er is niet voorzien in bijzonder overgangsrecht. Dat betekent dat pas met ingang van de inwerkingtreding van deze wet verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur van drie jaar in plaats van vijf jaar zullen worden verleend.

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

¹⁰ Zie nader de brief van 18 november 2020, Kamerstukken II 20120/21, 19637, nr. 2682.