

Vergaderjaar 2014–2015

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

I

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2015

Op 1 juli 2010 is de verbeterde asielprocedure in werking getreden. Na één jaar is er conform toezegging reeds bericht¹ over de eerste ervaringen. Met de invoering van de verbeterde asielprocedure is ook afgesproken om de verschillende maatregelen, drie jaar na inwerking-treding, te evalueren en uw Kamer hierover te informeren. Bijgaand treft u het rapport van deze evaluatie aan.

In deze brief geef ik mijn reactie op de bevindingen die in de evaluatie naar voren zijn gekomen. Tevens ontvangt u een rapport naar aanleiding van een door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) uitgevoerd onderzoek naar de aard en uitkomsten van tweede en volgende asielaanvragen aangezien dit sterk raakt aan een van de doelstellingen van de verbeterde asielprocedure.

Doelstellingen van de verbeterde asielprocedure

In de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2008² is aangegeven dat de doelstellingen van de verbeterde asielprocedure waren:

1. een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen;
2. het realiseren van een afname van het aantal herhaalde aanvragen;
3. het zoveel voorkomen dat (ex)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen en;
4. het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

Belangrijkste bevindingen van de evaluatie

Uit de verkregen en onderzochte gegevens komt naar voren dat het belangrijkste resultaat van de verbeterde asielprocedure is dat dit heeft

¹ Tweede Kamer, 2011–2012, 19 637, 1460 d.d. 17 oktober 2011

² Tweede Kamer, 2007–2008, 29 344, nr. 67

geleid tot een aanzienlijke versnelling van de procedure. Over het vergroten van de zorgvuldigheid geven de onderzoekers aan dat ze daar een minder eenduidig beeld over hebben verkregen.

Uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat de doelstelling om een versnelling in de procedure aan te brengen is gerealiseerd. Bij inwerking-treding van de verbeterde asielprocedure is er vanuit gegaan dat 40% van alle asielaanvragen in de algemene asielprocedure kon worden afgedaan. Al kort na de start bleek dat het percentage hoger lag. Inmiddels is dit percentage gestegen tot rond de 70%.

Ook ben ik van mening dat er sprake is van een zorgvuldigere procedure. Dit wordt mijns inziens gestaafd met de uitkomsten van de evaluatie. Vrijwel unaniem wordt aangegeven dat men de algemene asielprocedure zorgvuldiger vindt dan de 48-uursprocedure. Daarnaast wordt positief geoordeeld over de rust- en voorbereidingstermijn, de voorbereiding door VluchtelingenWerk Nederland en de advocatuur, de continuïteit van de rechtsbijstand en het duidelijke stramien van de 8-dagenprocedure. Ook blijkt dat – ondanks dat er ook complexere zaken in de algemene asielprocedure worden behandeld – het aantal zaken dat in beroep stand houdt voor de rechter ongewijzigd is gebleven.

In het rapport wordt aangegeven dat de verbeterde asielprocedure niet heeft geleid tot een daling in het aantal tweede en volgende asielaanvragen. Het invoeren van de parallelle procedure en de bredere ex nunc toetsing door de rechter lijken geen effect te hebben gehad op het aantal ingediende vervolgaanvragen. In de brief van 17 oktober 2011 is aangegeven dat het programma «stroomlijning toelatingsprocedures» (PST) moest leiden tot het terugdringen van vervolprocedures en (verdere) versnelling van procedures.

In het kader van PST is door het IND Informatie en Analysecentrum (INDIAC) ook een onderzoek uitgevoerd naar de redenen voor het indienen van een tweede of volgende asielaanvragen, de gronden van afwijzing en inwilliging en de uitkomsten van beroeps- en hoger beroepsprocedures. De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat een meerderheid van de tweede en volgende aanvragen in de onderzoeksperiode tot een afwijzing hebben geleid. Bij bijna driekwart van de tweede of volgende asielaanvragen was geen sprake van relevante nieuwe feiten en omstandigheden. Toch ging 97% van de vreemdelingen die een afwijzende beslissing op hun tweede of volgende aanvraag kregen tegen deze beslissingen in beroep, waarop driekwart van de beslissingen van de IND stand hield. In de helft van de zaken werd vervolgens hoger beroep ingesteld. Slechts in 2% van de zaken leidde dit in hoger beroep tot een gegrondverklaring bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Begin dit jaar zijn de maatregelen van PST in werking getreden. Het gaat hierbij op hoofdlijnen om maatregelen die zien op het wegnemen van prikkels die vreemdelingen ertoe aanzet om (vaak weinig kansrijke) vervolprocedures te starten. Het stapelen van procedures wordt mede tegengegaan door het afdoen van vervolgaanvragen in een ééndagstoets en een gedifferentieerde rechtsbijstandsvergoeding bij vervolgaanvragen van vreemdelingen.

Kritiek is er van de advocatuur op het «invoeren» van het zogenaamde aanmeldgehoor. Dit gehoor is van belang om zo snel mogelijk vast te stellen of Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Die duidelijkheid is ook in het belang van de asielzoeker zelf, zodat hij snel weet waar hij aan toe is. Aanvankelijk stelde de

Vreemdelingenpolitie vragen om snel te kunnen onderkennen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. In 2013 zijn deze werkzaamheden overgedragen aan de IND. Sindsdien worden de Dublinvragen door de IND gesteld tijdens het zogenaamde aanmeldgehoor. Volgens de systematiek van de Dublinverordening vindt immers ná de ondertekening van de asielaanvraag een persoonlijk onderhoud plaats om de verantwoordelijke lidstaat te kunnen bepalen. Daarmee sluit het aanmeldgehoor ook aan bij de systematiek van de nieuwe Dublinverordening.

Door de geleidelijke uitbreiding van het aantal Dublin-vragen en de inrichting van het aanmeldgehoor is een grote overlap ontstaan met het eerste gehoor tijdens de algemene asielprocedure. Om die reden zie ik op dit moment op welke wijze deze overlap kan worden voorkomen.

Zowel het bevorderen van het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland als het voorkomen dat asielzoekers na afloop van de asielprocedure op straat belanden zijn volgens de onderzoekers – tot op zekere hoogte – gerealiseerd. In het kader van de terugkeer is ingezet op meer mogelijkheden voor ondersteuning en op meer coherentie en coördinatie met betrekking tot terugkeer in Europees verband. Met betrekking tot de inspanningen in Europees verband merk ik op dat er mede op mijn initiatief in Brussel wordt gesproken over mogelijkheden om de medewerking van en met de landen van herkomst te verbeteren. Steeds meer Lidstaten zijn het met mij eens dat we de terugkeerproblemen gezamenlijk moeten aanpakken en dat daarvoor coherentie en coördinatie is vereist. Niet alleen tussen de Lidstaten onderling, maar ook tussen de Lidstaten en de Commissie, alsook binnen de Commissie zelf. Binnenkort zal een pilot starten waarin deze coherentie en coördinatie met betrekking tot enkele herkomstlanden verder worden getest en uitgewerkt. Zowel in deze evaluatie als in een eerder rapport³ van het WODC over terugkeer wordt aangegeven dat de redenen om terug te keren niet eenduidig zijn en afhangen van diverse factoren. Kortheidshalve verwijs ik u op dit punt naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 9 mei jl.⁴

Verhoogde instroom

Op dit moment kampt Nederland met een aanzienlijk hogere instroom van asielzoekers dan ten tijde van de invoering van de verbeterde asielprocedure en de 3 jaren daarna. De onderzoekers stellen aan het eind van het rapport de vraag of het stelsel ook bestand is tegen een plotseling aanzienlijk hogere instroom. Ik deel met de onderzoekers dat deze hogere instroom behoorlijk wat uitdagingen met zich meebrengt. Alle betrokken partijen (COA, IND, advocatuur, VluchtelingenWerk Nederland, gemeenten etc.) moeten alle zeilen bij zetten om de instroom bij te blijven. Zij verrichten hierin fantastisch werk maar de duur van de rust- en voorbereidingstermijn en de uitplaatsingstermijn neemt wel toe. Deze uitdagingen worden mijns inziens niet door het huidige stelsel met een rust- en voorbereidingstermijn, een algemene asielprocedure en een verlengde asielprocedure veroorzaakt. Het gaat hierbij mijns inziens vrijwel uitsluitend om capaciteitsvraagstukken. Het systeem van de verbeterde asielprocedure staat wat mij betreft dan ook niet ter discussie.

³ Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van de variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers, A.S. Leerkes e.a. 2014.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 344, nr. 120

Conclusie

Al met al ben ik tevreden met de uitkomst van de evaluatie. Daar waar de doelstellingen van de verbeterde asielprocedure nog niet (helemaal) zijn gerealiseerd, zijn of worden maatregelen getroffen. Ik denk hierbij aan de implementatie van het programma «stroomlijning toelatingsprocedures» en mijn inspanningen in Europa om op terugkeer meer en beter samen te werken.

Tot slot wil ik de onderzoekers, het WODC en de begeleidingscommissie danken voor hun werk en inspanning in het kader van de evaluatie naar de verbeterde asielprocedure.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven