

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2598

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2020

In- en aanleiding

Bij brief van 3 maart 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de dwangsomproblematiek bij de IND¹. Tijdens het mondelinge vragenuur op diezelfde dag (Handelingen II 2019/20, nr. 58, item 2) en tijdens het AO van 12 maart jl. heb ik met uw Kamer gesproken en zijn wederom zorgen hierover uitgesproken.

Ik wil nogmaals benadrukken dat ik uw zorgen over de lange doorlooptijden en de daarmee gepaarde dwangsommen deel. Het is ook om die reden dat ik uw Kamer conform mijn toezegging nader informeer over de voortgang van de ingestelde Taskforce en de maatregelen om deze problematiek bij de IND aan te pakken. Deze situatie mag en kan niet langer dan strikt noodzakelijk voortduren en met de door mij aangekondigde maatregelen en de inzet van de IND verwacht ik dat we deze problematiek van doorlooptijden en dwangsommen met ingang van 2021 achter ons kunnen laten.

De Taskforce heeft voorbereidingen getroffen om de «oude» IND voorraad algemene asielaanvragen (AA) en verlengde asielaanvragen (VA) op een projectmatige wijze af te doen. Daarbij staat voorop dat aan alle rechten van de mensen die asiel in Nederland vragen geen afbreuk wordt gedaan. De IND kan zich hierdoor volledig concentreren op het behandelen van en het beslissen op nieuwe aanvragen binnen de wettelijke termijn van zes maanden. Tevens is de IND gestart met het doorvoeren van de structurele procesverbeteringen op het gebied van sturing en planning die volgen uit de aanbevelingen van het bureau Significant.

Ik zal in deze brief achtereenvolgens ingaan op:

- Taskforce voortgang en tijdpad;

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2585

- Onderzoek Significant aanbevelingen/ maatregelen;
- Wettelijke mogelijkheden om de Wet dwangsommen en beroep bij niet tijdig beslissen (tijdelijk) buiten werking te stellen;
- Dekkingsmogelijkheden dwangsomproblematiek binnen de JenV-begroting;
- Keteneffecten.

Taskforce voortgang en tijdpad

Op 3 maart jongstleden heb ik een Taskforce ingesteld met als opdracht ervoor te zorgen dat de opgelopen voorraden bij de IND zo snel als mogelijk worden weggewerkt, ook met als doel het bedrag aan dwangsommen in te dammen. Deze opdracht is omvangrijk en ambitieus en ligt in het verlengde van eerdere toezeggingen aan uw Kamer.

Op basis van een analyse van het bureau Significant is een verdeling gemaakt tussen de inzet van de Taskforce en de inzet van de directie Asiel en Bescherming van de IND. Kort gezegd wordt er een knip gezet in de voorraad per 1 april 2020, waarbij de voorraad zaken in spoor 4 (zowel AA als VA) en de voorraad als gevolg van een gerechtelijke uitspraak (de zogeheten zij-instroom) wordt toebedeeld aan de Taskforce. Deze keuze leidt ertoe dat de Taskforce verantwoordelijk wordt voor de afdoening van vrijwel alle zaken met een dwangsom en de zaken met het risico van een dwangsom op korte termijn. Dit komt per 1 april neer op een totale opdracht van ruim 14.000 zaken. Dit betekent dat de IND zich kan concentreren op het bijhouden van, en binnen de wettelijke termijnen beslissen op nieuwe asielaanvragen.

Om de Taskforce deze taak uit te kunnen laten voeren heb ik opdracht gegeven om, binnen de grenzen van de juridische kaders en zoals hierboven reeds vermeld, 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. Het mandaat voor het nemen van besluiten ligt bij de IND. Het gaat 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. 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. De kosten van de maatregelen die de Taskforce neemt worden binnen de begroting van Justitie en Veiligheid gedekt.

De Taskforce is per 1 april van start gegaan met het wegwerken van de voorraden. De Taskforce geeft aan dat het streven is 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 de coronacrisis.

Onderzoek Significant aanbevelingen/maatregelen

De onderzoekers van Significant 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 een aantal verbetermaatregelen gekomen dat het probleem met de opgelopen achterstanden op korte termijn vermindert en op de langere termijn weg zal nemen. In mijn vorige brief 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 aanbevelingen en maatregelen van start gegaan.

Versterking besturing

Zoals ik u eerder heb gemeld heeft een verbetertraject van deze omvang grote impact op de organisatie van de IND. Gezien de opgave waar de IND voor staat, ook als gevolg van nieuwe taken en groeiende volumes op andere terreinen, zal de besturing worden versterkt. Om die reden wordt per 1 mei 2020 de leiding van de IND uitgebreid met een plaatsvervangend hoofddirecteur. In de onderlinge portefeuilleverdeling krijgt de plaatsvervangend hoofddirecteur de opdracht om de maatregelen zoals deze zijn voorgesteld door het bureau Significant te implementeren. Het gaat daarbij onder meer om de realisatie van de vernieuwing van het asielproces. Onderdeel van het vernieuwingsprogramma is een verbeterde sturing en planning, het optimaliseren van data en sturingsinformatie en het operationaliseren van een planningsinstrument voor de gehele asielketen.

Verbetering operationele sturing

De IND is inmiddels gestart om de verbetervoorstellen met betrekking tot operationele sturing uit de rapporten van Significant en KPMG te vertalen naar een concreet projectplan. Daarbij wordt ingezet op de herinrichting en vernieuwing van de systemen van de IND om efficiënter en effectiever relevante rapportages en sturingsinformatie te kunnen leveren. De IND is daardoor beter in staat gericht (bij) te sturen en relevante informatie te kunnen ontsluiten.

Om ook hier alvast concrete stappen te kunnen maken zijn de uitvoerende teams op de IND-locaties gestart met het implementeren van de zogenoemde teamdoelstellingen. De totale productieopdracht wordt in samenspraak met de managers op locatie vertaald naar een productiedoelstelling per team. Op alle niveaus binnen de organisatie wordt zo een beter inzicht verkregen in de planning en in de voortgang van de organisatiedoelstellingen waardoor bijsturing en opschaling eerder en gericht mogelijk is.

Inrichten verkeerstoren

Ten behoeve van de operationele planning en sturing in de keten wordt de mogelijkheid onderzocht voor een landelijk in te richten verkeerstoren. Deze verkeerstoren zal fungeren als een verdeelstation en heeft de inhoudelijke taak om asielaanvragen op juiste wijze door het proces te laten gaan. Daarnaast heeft het de logistieke taak om de aanvrager, op basis van kenmerken van de asielaanvraag, goed in te plannen. Daarbij is het van belang dat de zaak wordt toegewezen aan de behandelaar met de juiste competenties. Verder heeft het verdeelstation als «bedrijfsbureau» de taak om de (administratieve) ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken te leveren zodat volledigheid van dossiers geborgd is.

De verkeerstoren zal onder leiding staan van de IND die ook doorzettingsmacht heeft en wordt bemand door planningsmedewerkers van IND, COA en DT&V. Daardoor ontstaat operationele regie in het asielproces.

De verkeerstoren beziet aan de voorkant van het proces op welke manier en op welke locatie een aanvraag zal worden behandeld. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor intelligente planning. Daarnaast zal deze verkeerstoren ook de voorbereiding van zaken gaan verzorgen. Op die manier zal worden geborgd dat beslismedewerkers steeds tijdig over complete dossiers beschikken.

Wettelijke mogelijkheden om de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (tijdelijk) buiten werking te stellen

Zoals toegezegd aan uw Kamer, is gezien of er mogelijkheden zijn om de wet zodanig aan te passen dat er geen dwangsommen hoeven te worden betaald indien niet tijdig wordt beslist op een aanvraag in het vreemdelingenrecht.

Ik heb een voorstel opgesteld voor een tijdelijke – separate – (spoed)wet die erin voorziet dat er geen dwangsommen worden verbeurd bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Hierin wordt geregeld dat het, in afwijking van de relevante regels in de Algemene wet bestuursrecht, na inwerkingtreding van die wet niet mogelijk zal zijn na een ingebrekestelling in die context dwangsommen te incasseren of om beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen en in die context dwangsommen te incasseren in zaken waarin na de datum van inwerkingtreding van de tijdelijke wet een ingebrekestelling wordt ingediend.

Parallel hieraan werk ik aan een wet die structureel regelt dat na afloop van de wettelijke beslistermijn geen dwangsommen verbeurd worden bij beslissingen van de IND ten aanzien van vreemdelingen. De tijdelijke wet zal gelden tot inwerkingtreding van de permanente wet. De ministerraad heeft op 9 april 2020 ingestemd met het wetsvoorstel voor een tijdelijke wet. De Afdeling advisering van de Raad van State zal worden gevraagd om spoedadvies over de tijdelijke wet. Ik zal zo spoedig mogelijk ook de permanente wet in procedure brengen.

Teneinde de balans in de rechtsbescherming van vreemdelingen in evenwicht te houden, handhaaf ik de onafhankelijke rechtsbijstand vanaf het begin van de asielprocedure en breng ik de voorgenomen maatregel gericht op het beperken van de gesubsidieerde rechtsbijstand in het eerste deel van de asielprocedure niet verder in procedure. Eventuele besparingen als gevolg hiervan zullen worden ingezet binnen de migratieketen, primair voor het aanpakken van achterstanden in de asielketen.

In het voorstel voor de tijdelijke wet wordt voorzien in directe werking van de wet. Deze zal dus effect hebben voor vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend waarin op de datum van inwerkingtreding van de wet de beslistermijn nog niet is verstreken. Voor die aanvragen worden na afloop van de wettelijke beslistermijn geen dwangsommen verbeurd. Zaken waarin op de datum van inwerkingtreding van de wet na het verstrijken van de beslistermijn een ingebrekestelling is uitgebracht, kunnen worden uitgeprocedeerd volgens oud recht. In die zaken kunnen dus nog dwangsommen worden verbeurd. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel is een andere aanpak mijns inziens niet goed te rechtvaardigen.

Mogelijkheden voor dekking binnen de begroting van Justitie en Veiligheid

Zoals gemeld in de Kamerbrief van 3 maart 2020 bestaan de kosten voor dwangsommen voor de periode 2019 t/m eind februari 2020 uit een onvermijdelijke verplichting tussen de € 30 en € 40 miljoen. De verplichting loopt op met € 1 miljoen per week. Met de in deze brief opgenomen maatregelen probeer ik het bedrag voor 2020 zoveel mogelijk te beperken.

De IND heeft een bedrag van € 34,8 miljoen beschikbaar voor de bekostiging van de dwangsommen. Dit is opgebouwd uit wat reeds betaald is in 2019 (€ 6,6 miljoen), een voorziening op de balans 2019 (€ 26,5 miljoen.) en een bedrag in de begroting 2020 (€ 1,7 miljoen). Voorts is € 37,2 miljoen beschikbaar binnen het migratiedomein, onder andere vanuit meevallers uit de afrekeningen over 2019.

Keteneffecten

De realiteit is dat de oplopende doorlooptijden, naast de omstandigheid dat statushouders langer in de opvang verblijven vanwege beperkte uitstroom naar de gemeenten, ook gevolgen hebben voor de rest van de asielketen. De Taskforce houdt bij de maatregelen rekening met de effecten bij de overige ketenpartners en verwacht dat de hier genoemde maatregelen uiteindelijk zullen bijdragen aan het verlichten van de druk op de gehele keten. De doelstelling om de doorlooptijden te verbeteren en de dwangsommen in te dammen is leidend in mijn aanpak.

Tot slot

Ik hecht eraan om op te merken dat de situatie waarin Nederland zich nu bevindt naar aanleiding van het coronavirus ook impact heeft op de migratieketen, daarmee op de IND en op plannen van de in deze brief genoemde Taskforce. In de brief van 15 maart aan uw Kamer² over de vervolgmaatregelen aanpak coronavirus bent u op de hoogte gebracht van de maatregelen in de migratieketen. Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de maatregelen aanpak coronavirus.

² Kamerstuk 35 300 VI, nr. 114

De IND heeft op diverse terreinen maatregelen getroffen die bijdragen aan het verbetertraject in de brede zin van het woord. De maatregelen dragen bij aan stabiliteit, versnelling en oplossing van de beschreven doorlooptijden- problematiek. Daarnaast is de Taskforce voortvarend aan de slag gegaan met de voorbereidingen om de opgelopen voorraden weg te werken.

Ik heb het vertrouwen dat de ingezette koers de juiste is. Alle inspanningen zijn erop gericht om de IND zo snel mogelijk binnen de wettelijke termijn te laten beslissen en om de opgelopen voorraden weg te werken zodat eenieder die een asielaanvraag heeft ingediend niet langer dan nodig in het ongewisse is. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer periodiek informeren over de voortgang.

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