

Vergaderjaar 2012–2013

33 293

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2012

ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie, Integratie en Asiel. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op een enkel punt een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden en waar sprake was van vergelijkbare vragen heb ik deze gezamenlijk beantwoord.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen wat exact de voordelen er van zijn om alle reguliere aspecten mee te wegen bij de eerste asielaanvraag, nu die «reguliere redenen» om verblijf te vragen zich doorgaans pas voordoen na, of als gevolg van een langere periode van, verblijf in Nederland. Zij vragen of de regering hun vermoeden deelt dat dit meewegen alleen fors extra uitzoek- en besliswerk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) zal opleveren bij eerste asielaanvragen, en ook voor de advocaten en rechterlijke colleges extra werk zal opleveren, zonder dat in de praktijk in die beginfase snel tot vergunningverlening op basis van een reguliere grond zal worden overgegaan?

Naar aanleiding van deze vragen merk ik op dat het voordeel van het meewegen van alle reguliere aspecten is dat hiermee wordt voorkomen dat er moet worden doorgeprocedeerd: het uitgangspunt is dat bij een eventuele afwijzing van de asielaanvraag ook al is gekeken of er andere gronden zijn die kunnen leiden tot een vergunning of uitstel van vertrek, in plaats van dat dit in een aparte procedure moet worden beoordeeld. Een aantal van deze reguliere gronden zal pas als gevolg van een langere periode van verblijf in Nederland tot een succesvol beroep hierop kunnen leiden. De verwachting is dan ook dat het meetoetsen van deze humanitair reguliere gronden niet tot fors extra uitzoek- en besliswerk leidt. Echter, op deze wijze kan door volledige dossieropbouw in het begin, snel worden gehandeld op een later moment, als er toch eventuele

vervolgaanvragen worden gedaan. Alle relevante aspecten zijn dan al bekend, en er kan eenvoudiger worden bepaald of er nova zijn. Daar waar in een incidenteel geval wel sprake is van extra uitzoek- en besliswerk, zal deze investering zich terugbetalen door de snellere beoordeling van de vervolgaanvraag, of zelfs door het voorkomen van vervolgaanvragen.

De leden van de CDA-fractie hebben er nota van genomen dat een aantal van de voorgestelde maatregelen uit de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures zijn beslag zal krijgen in lagere regelgeving. Naar aanleiding van hun vraag op welke termijn dit naar verwachting zijn beslag zal kunnen krijgen en op welke wijze de Kamer kennis kan nemen van de wijzigingen in de lagere regelgeving merk ik op dat de aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna ook: Vb 2000) op dit moment in consultatie zijn bij diverse partijen. Eind september 2012 worden de adviezen naar aanleiding daarvan verwacht, waarna eind dit jaar het ontwerpbesluit aan de ministerraad zal worden voorgelegd. Aansluitend volgt het adviestraject bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 kent een voorhangprocedure bij het parlement. Ook met betrekking tot dit besluit zullen de wijzigingen in consultatie worden gebracht, waarna het adviestraject bij de Afdeling advisering van de Raad van State volgt. De verwachting is dat alle wet- en regelgeving medio 2013 in werking kan treden.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de regering na inwerkingtreding van de regelgeving, zoals aangekondigd door de minister, overgaat tot monitoring van de uitwerking hiervan. Naar aanleiding hiervan vragen zij of advocaten, rechters en medewerkers van de IND al direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de gelegenheid worden gesteld om hun klachten in te dienen? Ook willen ze weten hoe de monitoring van de voorgenoemde maatregelen in zijn werk zal gaan.

Allereerst merk ik in dit verband op dat er voor de implementatie van de maatregelen in het kader van Stroomlijning Toelatingsprocedures een programma is ingericht. Hierin wordt in verschillende projecten met alle ketenpartners, partners van de keten en andere belanghebbenden (zoals de advocatuur en VluchtelingenWerk Nederland) gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie. Alle betrokkenen zijn gedurende het programma in de gelegenheid om vragen en opmerkingen over de maatregelen in te brengen bij de diverse projecten en/of het programmabureau. De IND heeft voor klachten inzake (toelatings)procedures een klachtenbureau ingericht. Na inwerkingtreding van de maatregelen staat de weg naar dit bureau natuurlijk ook open voor klachten met betrekking tot de nieuwe procedure.

Wat de monitoring van diverse maatregelen betreft: deze vindt plaats door middel van (geautomatiseerde) ondersteuning. Het gaat hierbij overigens niet enkel om kwantitatieve monitoring (denk aan aantallen, doorlooptijden, afdoeningscijfers), maar eveneens om de mogelijkheid om andere signalen te kunnen volgen. Hierbij moet gedacht worden aan zaken die «knellen» maar die niet onmiddellijk zijn te herleiden tot bijvoorbeeld een langere doorlooptijd. Monitoring voor inwerkingtreding is niet zinvol omdat de knelpunten zich dan nog niet kunnen voordoen. Overigens is in de Ex Ante Uitvoeringstoets al zorgvuldig vóóraf gekeken naar onder andere capacitaire en andere gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. De beleidsvoornemens zijn, waar hier aanleiding toe was, aangepast naar aanleiding van de bevindingen in de Ex Ante Uitvoeringstoets.

De leden van de SP-fractie hebben nog veel vragen over de voorgenoemde wijzigingen in de verschillende besluiten. Deze hebben zowel betrekking op het proces van totstandkoming van die besluiten als op de voorge-

nomen datum van inwerkingtreding. Zij komen voort uit zorgen over de inhoud van deze voorstellen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat over het merendeel van die wijzigingen in de vorm van het daaraan ten grondslag liggend beleid al veelvuldig overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, laatstelijk tijdens het algemeen overleg met de algemene commissie voor Immigratie, Integratie en Asiel 3 juli jl. over de brief aan de Tweede Kamer genaamd «Uitwerking stroomlijning toelatingsprocedures¹. De bijlage bij deze brief bevatte al een vergaande uitwerking van de concrete uitvoeringsmaatregelen. Daarnaast verwijs ik nog naar de eveneens tijdens dat overleg aan de orde gestelde Ex Ante uitvoeringstoets. Voor zover de zorgen betrekking hebben op de voorgenomen wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 bestaat er voor uitvoerenden in de praktijk alle gelegenheid om die kenbaar te maken te maken in het kader van de zogenaamde consultatiefase. Vanaf medio juli tot eind september aanstaande hebben ACVZ, UNHCR, Amnesty International, Raad voor de rechtspraak, VluchtelingenWerk Nederland, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Nederlandse Orde van Advocaten gelegenheid hun oordeel over een ontwerp van het besluit aan mij kenbaar te maken. Rekening houdend met alle uitgebrachte reacties zal ik het ontwerpbesluit vervolgens verder in procedure brengen. Overigens bleek al tijdens eerdere algemene overleggen (27 april en 17 mei 2011) dat de Kamer de uitgangspunten van de beleidsvisie en de nadere uitwerking hiervan kon ondersteunen. Met het oog op het terugdringen van onterechte vervolgaanvragen door middel van het aanpassen van de vergoeding van de advocaat die gesubsidieerde rechtsbijstand verleent aan vreemdelingen, zal niet het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria maar het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 moeten worden aangepast. Een voorstel tot aanpassing van dit besluit zal bij het parlement worden voorgehangen.

Het streven is erop gericht de voorstellen in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures medio 2013 in werking te laten treden. In mijn antwoord op vragen over artikel IV van het wetsvoorstel ga ik hier nog uitgebreider op in.

De leden van de SP-fractie constateren voorts dat de discretionaire bevoegdheid direct wordt meegenomen bij de eerste asielaanvraag. Zij vragen zich af of dit onbedoeld zou kunnen betekenen dat een advocaat hier dan geen beroep meer op zou kunnen doen als de vreemdeling zou zijn uitgeprocedeerd.

Voorop staat dat de discretionaire bevoegdheid is voorbehouden aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Deze is bedoeld om buiten het beleid om, in uitzonderlijke gevallen, een reguliere verblijfsvergunning te kunnen verlenen onder een andere beperking dan genoemd in het huidige artikel 3.4, eerste lid, Vb 2000 (in het kader van het Besluit modern migratiebeleid zal dit artikel 3.48, tweede lid, onder b, Vb 2000 zijn). De minister kan te allen tijde van deze bevoegdheid gebruik maken, bijvoorbeeld als er sprake is van schrijnende omstandigheden. Dit geldt ook indien de vreemdeling is uitgeprocedeerd. Omdat in de eerste asielaanvraag al beoordeeld is of er sprake is van zodanige schrijnende, individuele en bijzondere omstandigheden dat een verblijfsvergunning op grond van artikel 3.4, derde lid, Vb 2000 moet worden verleend, dient de uitgeprocedeerde vreemdeling die (opnieuw) een beroep wil doen op de discretionaire bevoegdheid van de minister, bij de vervolgaanvraag aan te tonen dat er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die tot een ander oordeel dan bij de eerste asielaanvraag nopen. Het oogmerk is stapeling van procedures te voorkomen. In situaties waarbij dergelijke omstandigheden zich (alsnog) voordoen na het doorlopen van de eerste asielprocedure, geldt een snelle afhandeling van de vervolgaanvraag.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1532

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Herschikking beschermingsgronden

Gelijkschakeling van gronden voor toelating met internationale verplichtingen

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de andere Europese lidstaten de asielgronden uit de kwalificatierichtlijn hebben geïmplementeerd in de eigen regelgeving. Kan worden gezegd dat de toelatingsgronden voor asielzoekers in alle lidstaten nu gelijk zijn? Zo nee, welke landen wijken af, en op welke wijze? Daarnaast vragen zij wat er de reden van is dat de herschikking van deze asielgronden op dit moment pas plaatsvindt, aangezien de kwalificatierichtlijn reeds dateert uit 2004. Voor het antwoord op de vraag naar de implementatie van de kwalificatierichtlijn door andere lidstaten verwijs ik graag naar het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 6 juni 2010 over de toepassing van deze richtlijn¹. In Nederland is de kwalificatierichtlijn met ingang van 25 april 2008 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2008, 115) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2008, 116) en met ingang van 25 mei 2008 in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Stcrt. 2008, 97). Bij het invoeren van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 is de inhoud van artikel 15 van de richtlijn, die voorheen was opgenomen in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 juncto artikel 3 105d Vb 2000 (oud), volledig opgenomen in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000². Ten tijde van de implementatie van de kwalificatierichtlijn werd herschikking van de asielgronden niet overwogen. Zoals ook naar voren komt uit mijn brief van 22 mei 2012³, is nadien in het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie onder meer over de kwalificatierichtlijn, bezien of de nationale asielgronden (artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw 2000) binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek onvoldoende het geval. Daarnaast is op 11 mei 2011 richtlijn 2011/51 tot stand gekomen. Deze richtlijn wijzigt de bestaande richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109/EG) teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten. Hierdoor ontstaat een verschil in rechtspositie tussen 29a- of b-statushouders enerzijds en statushouders op grond van 29c en d anderzijds, omdat vergunningen onder de a- en b-grond in de toekomst (onder voorwaarden) kunnen leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor vergunningen onder de c-, en d-grond. Hiermee komt de met de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan wegens het risico van doorprocederen voor een vergunning op de a- of b-grond.

Met instemming neem ik kennis van het oordeel van de leden van de CDA-fractie dat de (nationale) herschikking van de beschermingsgronden naar hun oordeel een logisch en gerechtvaardigd gevolg is van internationale ontwikkelingen.

De leden van de PVV-fractie constateren dat middels het onderhavige wetsvoorstel de asielgerelateerde gronden, voor toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (de c-grond) en toelating op grond van het categoriaal beschermingsbeleid (de d-grond), worden geschrapt. Deze leden steunen het afschaffen van beide asielgronden, maar zijn niet gerust over de opmerking in de memorie van toelichting dat Europese ontwikkelingen richtinggevend zijn geweest in het voornemen om beide (nationale) asielgronden te laten vervallen. Zij maken zich bijzonder grote zorgen over de voortschrijdende Europese beïnvloeding van ons nationale toelatingsbeleid. Graag vernemen deze leden de reactie

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (COM(2010)314)

² Wet van 20 mei 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, Stb. 2010, 202

³ Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1532

van de regering op het standpunt dat het hier een buitengewoon onwenselijke ontwikkeling betreft en dat Nederland te allen tijde zelf het laatste woord dient te hebben inzake toelating van vreemdelingen tot ons land.

In reactie op de opmerkingen van de leden van de PVV-fractie merk ik op dat een gemeenschappelijk asielbeleid behoort tot de doelstelling om van de Europese Unie geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen die openstaat voor degenen die onder druk van de omstandigheden op legale wijze om bescherming in de Unie verzoeken. Harmonisatie is belangrijk omdat daarmee de verschillen tussen de lidstaten die van invloed kunnen zijn op de richting van de asielzoekersstromen binnen de EU, worden weggenomen en asielshoppen in lidstaten met een hoog beschermingsniveau wordt voorkomen. Nederland heeft daar met zijn zorgvuldige asielprocedure dus ook baat bij. Tegelijkertijd is het belangrijk dat harmonisatie er niet op mag neerkomen dat de lidstaten geen enkele zeggenschap meer in eigen huis zouden hebben. Binnen een stevig Europees raamwerk moet dan ook ruimte worden gelaten aan de lidstaten om rekening te houden met de nationale wetgeving en behoeften. Sinds 2009 laten de instroomcijfers asiel in Nederland overigens een licht dalende trend zien. Ik ben het derhalve niet met de leden van de PVV-fractie eens dat de Europese samenwerking op het terrein van asiel een onwenselijke ontwikkeling betreft.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering cijfermatig de afname van het aantal afgegeven asielvergunningen voor bepaalde tijd onderbouwt. Er wordt onder andere gesteld dat nog amper op grond van onevenredige hardheid een vergunning wordt afgegeven. In 2009 werden er echter nog 2 090 vergunningen op de betreffende d-grond gegeven en in 2010 nog maar 180. Hoe verklaart de regering dit grote verschil, omdat dit niet alleen kan worden verklaard door de toename van vergunningverleningen op grond van onderdeel b (artikel 3 EVRM).

Het verschil dat deze leden signaleren is te verklaren uit de afschaffing van het beleid van categoriale bescherming voor Somaliërs op 19 mei 2009. Deze beleidswijziging is alleen van toepassing op aanvragen die op of na 19 mei 2009 zijn ingediend. Hierdoor zijn in 2009 nog ongeveer 2000 aanvragen van Somaliërs ingewilligd op grond van dit beleid. In 2010 waren dit er nog ongeveer honderd. De overige vergunningen op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vw 2000 zijn in deze twee jaren voornamelijk verstrekt aan personen uit Ivoorkust.

De leden van de SP-fractie constateren eveneens dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over vreemdelingen die na vergunningverlening (op grond van de onderdelen c of d) alsnog doorprocederen voor een vergunning die na vijf jaar wel recht geeft op de status van langdurig ingezetene. Zij vragen hoe vaak dit jaarlijks voorkomt? Is er onderzocht of er andere manieren zijn om te voorkomen dat men doorprocedeert? In de memorie van toelichting is inderdaad aangegeven, dat indien artikel 29 ongewijzigd zou blijven, er in verband met de op 11 mei 2011 aangenomen richtlijn 2011/51/EU een risico ontstaat dat de vreemdeling aan wie op basis van het eerste lid, onder c of d, een verblijfsvergunning is verleend, doorprocedeert voor een vergunning die wel een aanspraak doet ontstaan op de status van langdurig ingezetene. Op dit moment is dit echter nog geen praktijk, aangezien richtlijn 2011/51/EU nog niet in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. Deze richtlijn moet op 20 mei 2013 geïmplementeerd zijn. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn zal dit najaar bij de Kamer worden ingediend. In het huidige stelsel komt doorprocederen niet voor dankzij het éénstatusstelsel waarbij de vreemdeling geen belang heeft bij doorprocederen. Het éénstatusstelsel houdt kort gezegd in dat vreemdelingen die in

aanmerking komen voor internationale bescherming of bescherming op nationale gronden, een verblijfsvergunning met gelijke rechten en plichten krijgen. Naar vaste jurisprudentie van de hoogste Nederlandse bestuursrechter heeft de vreemdeling daarom door het verkrijgen van een uniforme status geen belang bij het instellen van een rechtsmiddel als de aanvraag niet wordt ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vw 2000, maar op een van de andere gronden van artikel 29.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie waarom er steeds minder vergunningen worden afgegeven op grond van individuele klemmende redenen van humanitaire aard, merk ik allereerst op dat het aantal inwilligingen op grond van individuele klemmende redenen van humanitaire aard in eerdere jaren sterk is afgenomen en vanaf 2008 stabiel op 4% van het totaal aantal inwilligingen ligt. Internationale ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de Kwalificatie-richtlijn, hebben er voor gezorgd dat er relatief meer wordt ingewilligd op de internationale beschermingsgronden (a- en b- grond) en de c-grond in het algemeen binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie of asielaanvragen die resulteren in een vergunning op basis van individuele klemmende redenen van humanitaire aard altijd zijn getoetst aan internationale gronden, bevestig ik dat de toepasselijkheid van de inwilligingsgronden asiel wordt getoetst in de volgorde waarin deze gronden in artikel 29 Vw 2000 voorkomen. Dat wil zeggen dat eerst de internationale beschermingsgronden (a- en b- grond) worden getoetst alvorens wordt toegegaan aan de toets aan de nationale asielgronden (c- en d-grond). Er vindt op grond van de herschikking een beperkte, maar acceptabele aanscherping van het beleid plaats. In een beperkt aantal gevallen zal niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Het betreft hier personen die zelf geen voorzienbaar risico lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Personen die op grond van de (internationale) asielrechtelijke verdragen en regelgeving werkelijk bescherming behoeven worden in het bezit gesteld van een vergunning. Het gaat om het hiervoor al genoemde deel van de 4% vergunningverleningen op de c-grond.

Van onderhavig wetsvoorstel worden op zichzelf geen effecten op de asielstromen in Europa verwacht. Anderzijds is niet uit te sluiten dat Nederland door deze maatregelen voor mensensmokkelaars een minder aantrekkelijke bestemming zal zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering stelt dat de Europese ontwikkelingen richtinggevend geweest zijn in het voornemen de nationale asielgronden te laten vervallen. Zij verzoeken de regering toe te lichten welke alternatieven er zijn overwogen voor de afschaffing van de nationale asielgronden.

Tijdens de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is rekening gehouden met de brief van 19 september 2008 van de toenmalige staatssecretaris van Justitie.¹ In deze brief wordt voorgesteld om vreemdelingen met asielrechtelijke bescherming op nationale gronden na verloop van vijf jaar in aanmerking te laten komen voor een reguliere verblijfsvergunning, die het hun mogelijk maakt gebruik te maken van de rechten van een langdurig ingezetene. Deze vergunning zou in plaats van, of eventueel naast, de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend.

De staatssecretaris geeft in deze brief ook aan dat dit voorstel het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 niet geheel ongeschonden laat, omdat de strikte scheiding tussen asiel en regulier wordt aangetast en dat het juridisch een minder fraaie oplossing is. In de belangenafweging zoals die plaatsvond naar de stand van zaken van dat moment, was het een

¹ Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 520

verdedigbare oplossing. Sinds de brief van de staatssecretaris hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, onder andere in de jurisprudentie ten aanzien van de kwalificatierichtlijn. Daarnaast heeft de staatssecretaris in 2009 voorgesteld het categoriale beschermingsbeleid de facto af te schaffen, zodat alleen de c-grond nog als nationale grond zou overblijven. Gezien deze ontwikkelingen heeft het kabinet overwogen dat in de huidige constellatie de voordelen van de in de brief van 19 september 2008 gegeven oplossing niet opwegen tegen de nadelen ervan. Het kabinet heeft daarom besloten deze lijn niet te volgen.

Vervolgens is overwogen dat het alleen handhaven van de c-grond niet wenselijk is. Zoals hierboven aangegeven, is in het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de Kwalificatierichtlijn, bezien of de nationale asielfronden binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek, ook ten aanzien van de c-grond, onvoldoende het geval. Een deel van de categorieën die nu onder de c-grond vallen zijn door de (internationale) ontwikkelingen onder de reikwijdte van internationale bescherming (a- en b-grond) komen te vallen.

Voor het overige vindt een beperkte, maar acceptabele aanscherping van het beleid plaats. In een beperkt aantal gevallen zal niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Het betreft hier personen die zelf geen voorzienbaar risico lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Personen die op grond van de (internationale) asielrechtelijke verdragen en regelgeving werkelijk bescherming behoeven worden in het bezit gesteld van een vergunning.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting waarom het aantal toekenningen van asiilvergunningen in Nederland ten opzichte van het Europees gemiddeld relatief hoog ligt.

Het valt de leden van de SGP-fractie vooral op dat het aantal verblijfsvergunningen op grond van de onderdelen e en f van artikel 29 Vw 2000 sterk is gestegen. Deze leden vragen of de regering wil toelichten welke factoren naar haar mening deze stijging verklaren. De leden van de SGP-fractie vragen verder of zij uit de toelichting terecht kunnen opmaken dat de asielzoekers, die in de tabel bij onderdeel d van artikel 29 Vw 2000 zijn aangegeven, allen afkomstig zijn uit Sudan.

In mijn beantwoording op 20 augustus jl. van de kamervragen van het lid Van Nieuwenhuizen (VVD) met kenmerk 2012Z14484, ben ik uitgebreid ingegaan op mogelijke verklaringen voor het relatief hoge aantal inwilligingen in Nederland ten opzichte van het Europees gemiddelde. Ik heb aangegeven dat het verschil mogelijk mede is toe te schrijven aan de aard van de Nederlandse asielprocedure en de aandacht voor het snel afdoen van kansloze aanvragen in de korte aanmeldcentrumprocedure. Nederland is met de introductie van de aanmeldcentra en de toenmalige 24-uursprocedure koploper geweest binnen Europa in het neerzetten van een korte procedure waarin kansloze aanvragen werden afgedaan. Dit stelsel is sindsdien met een aantal belangrijke verbeteringen steeds verder uitgebouwd. Het is zeer wel mogelijk dat daarmee Nederland weinig aantrekkelijk is voor vreemdelingen die geen bescherming tegen terugkeer behoeven, maar toch door middel van een asielprocedure toegang tot Europa zoeken. Vanuit dat perspectief is een lage instroom van asielzoekers met kansloze aanvragen een logisch gevolg en kan een relatief hoog inwilligingspercentage (mede) worden verklaard.

De stijging in inwilligingen op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f, Vw 2000 is vooral te verklaren door een toename in nareizende gezinsleden. Het gaat dan voornamelijk om Somalische vreemdelingen die onder het nareisbeleid zijn toegelaten. Somalische asielzoekers vormden een groot deel van de asielinstroom. Dit aantal is overigens de laatste periode weer afgenomen onder andere omdat relatief meer nareisaan-

vragen op de diplomatieke posten worden afgewezen. Ook dit verschijnsel doet zich vooral voor bij Somaliërs. Ook de asielinstroom van Somaliërs is afgenomen.

Overigens kan het ook voorkomen dat nareizigers na inreis in Nederland op een andere grond dan onder e of f een vergunning krijgen als zij op individuele grond voor toelating in aanmerking komen.

Tot zeer recent werd alleen nog categoriaal beschermingsbeleid gevoerd voor een specifieke groep asielzoekers uit Sudan. In mijn brief van 11 september jl. aan de Kamer¹ heb ik echter aangegeven dit beleid te beëindigen. Dit gewijzigde beleid zal in werking treden na publicatie van het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2000. Voor Somaliërs die voor mei 2009 asiel aanvragen, geldt dat zij ook na beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor Somalië nog een vergunning onder d kunnen krijgen. Dit aantal is overigens sterk afgenomen aangezien dit alleen de groep betreft die een asielaanvraag heeft ingediend voor mei 2009. De inwilligingen die in de tabel bij artikel 29, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 zijn aangegeven kunnen dus ook van andere nationaliteiten dan Sudanese zijn.

Herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere specificatie van de keuze om voor de c-grond het beleidskader gedeeltelijk onder te brengen in het reguliere toelatingsbeleid. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie waar alle verschillende delen van de «klemmende redenen van humanitaire aard» worden ondergebracht en hoeveel van dit soort verblijfsvergunningen op grond van overige klemmende redenen van humanitaire aard de laatste vijf jaar jaarlijks zijn aangevraagd en verleend?

In het huidige beleid zijn er drie gronden waarop een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw 2000 kan worden verleend, namelijk het *traumatabeleid*, de omstandigheid dat de aanvrager behoort tot een *specifieke groep die in het landgebonden asielbeleid is aangevoerd* en tot slot vanwege *bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard*.

De twee eerstgenoemde categorieën zijn door de (internationale) ontwikkelingen, met name op grond van Europese regelgeving en jurisprudentie, grotendeels onder de reikwijdte van de internationale beschermingsgronden komen te vallen. In het kader van de herschikking wordt deze praktijk geformaliseerd.

Na invoering van het Modern Migratiebeleid (MoMi) zal het mogelijk zijn om een vergunning regulier te verlenen met als beperking »tijdelijk humanitair«. De categorie bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard van het huidige c-beleid wordt dan ondergebracht bij deze humanitaire reguliere toelatingsgronden omdat deze categorie geen raakvlakken heeft met de internationale beschermingsgronden en daarom niet past binnen het nieuwe artikel 29 Vw 2000. Het beleid ten aanzien van verwesterde meisjes uit Afghanistan valt binnen deze categorie en zal ook worden ondergebracht bij de humanitaire reguliere toelatingsgronden.

In de Nederlandse praktijk dient de asielzoeker een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel in waarna de aanvraag wordt getoetst aan de hand van de volgorde waarin de gronden in artikel 29 Vw 2000 voorkomen. Dit brengt met zich mee dat een asielzoeker niet expliciet verblijf op grond van overige klemmende redenen van humanitaire aard kan aanvragen. Het aantal (afgeronde) inwilligingen op deze grond over de afgelopen vijf jaren betreft:

¹ Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1574

verzameling afdoeningsredenen	2007	2008	2009	2010	2011	art. 29, eerste lid, onder
Verdragsvluchteling	700	600	740	900	830	a
3 EVRM	1 280	1 790	3 400	4 440	5 220	b
humanitair	320	230	360	320	370	c
onevenredige hardheid	2 390	2 630	2 090	190	170	d
afgel.stat. echtgenoot/minderj.kind	820	800	1 790	2 690	1 690	e
afgel.stat. partner/meerderj. kind	100	80	120	220	160	f
eindtotaal	5 610	6 130	8 510	8 770	8 440	

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat de herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard slechts zal leiden tot geringe gevolgen wat betreft het aantal te verlenen verblijfsvergunningen is juist. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Een zorgvuldige individuele toetsing van verblijfsaanvragen blijft hierbij altijd het uitgangspunt.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen naar aanleiding van de Afghaanse meisjes en hun familie die aanspraak (blijven) maken op een reguliere vergunning, meer in het bijzonder over eventuele naturalisatie. In de naturalisatieprocedure geldt dat houders van een regulier verblijfsrecht, in tegenstelling tot houders van een verblijfsvergunning asiël, in beginsel een geldig buitenlands reisdocument en een (gelegaliseerde) buitenlandse geboorteakte moeten overleggen. Dat geldt ook voor degenen die bij vergunningverlening zijn vrijgesteld van het paspoortver-eiste. De vreemdeling kan een beroep doen op bewijsnood, waarbij hij moet aantonen dat hij er alles aan gedaan heeft om de documenten te verkrijgen.

Voor gezinsleden van een verwesterd meisje geldt dat zij in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning voor verblijf bij het verwesterde meisje.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten welke mate van individualisering voor leden van specifieke groepen onder het nieuwe beleid vereist wordt om in aanmerking te komen voor de noodzakelijke bescherming. Allereerst kunnen in het landgebonden asiëlbeleid bevolkingsgroepen in een land van herkomst worden aangewezen als *risicogroep* (a-grond) of als *kwetsbare minderheidsgroep* (b-grond). Deze groepen vertonen een duidelijke overlap met de specifieke groepen onder de huidige c-grond. Zo zijn alleenstaande vrouwen uit Afghanistan niet alleen aangewezen als specifieke groep onder de c-grond van artikel 29, maar ook als kwetsbare minderheidsgroep onder de b-grond van artikel 29. Ten aanzien van homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran geldt dat zij ook zeer goed onder de reikwijdte van artikel 29, eerste lid, onder a en b, kunnen vallen.

In voorkomende gevallen kan er in de toekomst, als informatie uit openbare bronnen hiertoe aanleiding geeft, voor worden gekozen groepen die bijzondere aandacht verdienen een gunstige bewijspositie te geven ten behoeve van de aan onderdeel a of b van dat artikel te verrichten toets. Indien groepen aldus worden aangewezen als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep zullen zij al met geringe indicaties aannemelijk kunnen maken dat voldaan is aan de voorwaarden voor vergunningverlening (par. C2/3.1.3 en C14/3.6 Vreemdelingencirculaire 2000). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet zal, op basis van de op dat moment actuele landeninformatie, worden bezien tot welke van

de genoemde categorieën homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran en de alleenstaande vrouwen uit Afghanistan behoren.

Traumatabeleid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of ook psychische problemen vallen onder reikwijdte van artikel 64 Vw 2000 merk ik op dat indien het vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, artikel 64 de mogelijkheid biedt om uitzetting achterwege te laten. Deze gezondheidstoestand kan eveneens zien op psychische aspecten.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich, met het oog op harmonisatie de afschaffing van het traumatabeleid voorstellen, maar zijn wel bezorgd over het deel van deze groep dat nu wellicht niet langer voor asielbescherming in aanmerking komt. Zij vragen onder andere om een toelichting op welke wijze deze groep nu bij de andere gronden wordt ondergebracht en wat de inhoudelijke rechtvaardiging is? Verder hebben zij enkele vragen over de koppeling tussen (het getuige zijn van) een trauma en verblijfsvergunning en over de mogelijkheden van artikel 64 Vw 2000. Deze vragen beantwoord ik als volgt.

Uit ontwikkelingen in het kader van de Europese regelgeving en jurisprudentie vloeit voort dat het traumatabeleid nu grotendeels onder de internationale beschermingsgronden (a- en b-grond) valt. De essentie van het traumatabeleid, waarbij een persoon in het land van herkomst al is blootgesteld aan een gewelddadige gebeurtenis en werkelijke bescherming behoeft tegen de ongestraft gebleven daders, komt ook terug in de vereisten van de internationale beschermingsgronden. Ook een persoon die getuige is geweest van een gewelddadige gebeurtenis kan in aanmerking kan komen voor een vergunning indien deze gebeurtenis in relatie staat tot de persoonlijke vrees. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beleid inzake kwetsbare minderheidsgroepen waarbij mensenrechtenschendingen in de naaste omgeving van de persoon tot inwilliging van de asielaanvraag kunnen leiden.

Getuigen van traumatische gebeurtenissen zullen niet langer vanzelfsprekend een vergunning krijgen indien de waargenomen gebeurtenis niet leidt tot een risico voor de betrokken vreemdeling zelf. Onderhavige herschikking behelst derhalve een beperkte, maar acceptabele, aanscherping van het beleid. Dit is verdedigbaar omdat het personen betreft die zelf geen risico voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Juist de bescherming in geval van een gegronde persoonlijke vrees vormt mijns inziens de kern van het asielbeleid.

In de Nederlandse praktijk dient de asielzoeker een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel in en wordt de aanvraag vervolgens getoetst in de volgorde waarin deze gronden in artikel 29 Vw 2000 voorkomen. Dit brengt met zich mee dat een asielzoeker niet expliciet verblijf op grond van traumata kan aanvragen. Daarnaast heeft er in het IND informatie systeem (INDIS) geen registratie plaatsgevonden van inwilligingen naar de verschillende categorieën van de c-grond. Om die reden kunnen evenmin cijfers over het aantal inwilligingen op basis van het traumatabeleid worden verstrekt.

In bijzondere gevallen, waar het trauma dusdanig is dat het vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, biedt artikel 64 Vw 2000 de mogelijkheid om uitzetting achterwege te laten.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat, wanneer er in dit kader slechts sprake is van een beperkte groep, dit niet direct betekent dat het dan niet zo erg is als deze straks geen bescherming meer krijgt. Ik ben het eens

met deze constatering. Gevraagd naar een verdere onderbouwing van de term «beperkt» merk ik op het gaat om een eerder al genoemd (niet nader kwantificeerbaar) *deel* van de 4% vergunningverleningen op de c-grond. Het betreft personen die zelf geen voorzienbaar risico lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Dit aspect is redengevend voor de beperkte aanscherping. Personen die op grond van de (internationale) asielrechtelijke verdragen en regelgeving werkelijk bescherming behoeven worden in het bezit gesteld van een vergunning.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom er eerder wel voor is gekozen deze categorie bescherming te bieden, merk ik het volgende op. Met het invoeren van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw 2000 was beoogd om het mogelijk te maken een verblijfsvergunning asiel te verlenen aan personen van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, die verband houden met de redenen van het vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kon worden verlangd dat ze zouden terugkeren naar het land van herkomst. Deze bepaling ziet derhalve niet op het verlenen van internationale bescherming.

Zoals aangegeven in mijn brief van 22 mei 2012, is in het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de kwalificatierichtlijn, bezien of de nationale asielgronden (artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw 2000) binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek onvoldoende het geval, ook met betrekking tot het traumatabeleid.

Over het aantal vreemdelingen binnen deze «beperkte» groep dat mogelijk alsnog in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning regulier op grond van humanitaire omstandigheden kan ik geen uitspraken doen. Die inschatting kan slechts op individueel zaaksniveau worden gemaakt.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar het aantal verleende vergunningen dat de afgelopen jaren is verleend verwijs ik korthedshalve naar mijn eerder antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie. De drie categorieën van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw 2000 worden niet afzonderlijk geregistreerd. Ik beschik derhalve niet over inwilligingscijfers enkel op grond van het traumatabeleid.

Dezelfde leden wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies terecht constateert dat artikel 64 Vw 2000 het toetsingskader van het huidige traumatabeleid niet dekt. Zij vragen daarom een nadere toelichting naar de noodzaak het specifieke toetsingskader van het traumatabeleid te laten vervallen.

In reactie hierop wijs ik allereerst naar het nader rapport waarin is aangegeven, dat artikel 64 Vw 2000 niet de reden is om het traumatabeleid te laten vervallen. Het gaat namelijk om de wens van de regering de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000. Het traumatabeleid heeft niet als uitgangspunt dat aangetoond moet worden dat de vreemdeling daadwerkelijk een trauma heeft; het gaat om het meemaken van traumatische gebeurtenissen. Dit neemt niet weg dat in bijzondere gevallen, waar daadwerkelijk sprake is van een trauma waarbij het vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, artikel 64 Vw 2000 de mogelijkheid biedt om uitzetting achterwege te laten. Deze mogelijkheid blijft bestaan.

Onderhavige herschikking behelst derhalve een beperkte, maar acceptabele, aanscherping van het beleid. Dit is verdedigbaar omdat het personen betreft die zelf geen risico voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM lopen bij terugkeer naar het land van

herkomst. Hierbij wordt, wellicht ten overvloede, opgemerkt dat het huidige beleidskader traumata slechts in een limitatief aantal gebeurtenissen, welke betrekking had op de persoon zelf of een naaste, tot een vergunning op de c-grond leidt.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering door de wijzigingen ten aanzien van het traumatabeleid en de bijzondere redenen van humanitaire aard bewust een striktere afbakening van de gronden asiel en regulier beoogt, dan wel dat deze keuze vooral berust op praktische overwegingen. In antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD- en de PvdA-fractie, aan het begin van deze paragraaf ben ik al ingegaan op de manier waarop de huidige gronden zijn omgezet. In aanvulling hierop merk ik nog eens op dat in het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de kwalificatierichtlijn, is bezien of de nationale asielgronden binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek onvoldoende het geval. Daarom is besloten om de gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend te beperken tot internationale bescherming. Hiermee is beoogd de afbakening tussen reguliere humanitaire gronden en internationale bescherming zo zuiver mogelijk in de wet neer te leggen. De maatregel is dus niet gebaseerd op praktische overwegingen.

Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe, indien de situatie in de betreffende staten van Sudan zal verbeteren, het categoriaal beschermingsbeleid kan worden afgeschaft als de indicatoren van artikel 3 106 Vb 2000 niet meer bestaan? Graag helder ik dit mogelijk misverstand op. De bedoelde opmerking in de memorie van toelichting (blz. 10) heeft betrekking op de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel en het vervallen van artikel 3 106 Vb 2000. Overigens heb ik in mijn brief van 11 september jl.¹ wijzigingen aangekondigd op het landgebonden asielbeleid Sudan. Ik heb het categoriale beschermingsbeleid voor Sudan beëindigd en deels omgezet in bescherming op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 (artikel 15c kwalificatierichtlijn). Ik verwijs korthedshalve naar deze brief.

Met instemming neem ik kennis van opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat zij het voorstel om het categoriaal beschermingsbeleid (de d-grond) af te schaffen steunen, zoals dat in 2009 al door toenmalig staatssecretaris Albayrak in de Visie op Bescherming is voorgesteld. Graag ga ik nog nader in op hun nadere toelichtende vragen over het precieze verschil tussen artikel 15c van de kwalificatierichtlijn en het categoriale beschermingsbeleid.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft op 17 februari 2009 uitspraak gedaan in de zaak Elgafaji, naar aanleiding van prejudiciële vragen die door de Nederlandse Raad van State waren gesteld. Deze uitspraak heeft nadere invulling gegeven aan artikel 15c van de kwalificatierichtlijn. De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft hierover op 17 maart 2009 een brief aan de Kamer gezonden². In dit arrest geeft het Hof aan dat binnen een situatie van «gewapend conflict» sprake kan zijn van een «uitzonderlijke situatie» waarin de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict dermate hoog is dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt.

Naar aanleiding van het arrest wordt in het landgebonden asielbeleid aangegeven of en zoja, in hoeverre in een bepaald land of gebied sprake is van een «uitzonderlijke situatie».

¹ Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1574

² Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1258

De bewoordingen in het arrest laten zien dat het om een uiterst beperkt aantal situaties gaat. Blijkens de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Sufi/Elmi zal een uitzonderlijke situatie slechts dan kunnen worden aangenomen wanneer sprake is van een wijdverbreid conflict waarbij ten gevolge van de gebruikte methoden van oorlogsvoering burgers in grote getale het slachtoffer zijn. Met de toenmalige staatssecretaris ben ik van oordeel dat een situatie als hier bedoeld eigenlijk niet goed voorstelbaar is buiten de situaties waarin op basis van nationaal beleid categoriale bescherming is aangewezen. Andersom wil het instellen van categoriale bescherming niet zonder meer zeggen dat er sprake is van een «uitzonderlijke situatie». Het instellen van een categoriaal beschermingsbeleid betreft immers een nationale bevoegdheid die op dit moment nog wettelijk aan de bewindspersoon is toegeedeeld en waarbij deze beleidsvrijheid heeft. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot situaties als hierboven omschreven. Naast de geweldssituatie in het land van herkomst worden bij de afweging of het categoriaal beschermingsbeleid gevoerd moet worden ook andere indicatoren, zoals genoemd in artikel 3 106 Vb 2000 meegewogen. Op basis van deze indicatoren kan ook bij een minder uitzonderlijke geweldssituatie worden besloten een categoriaal beschermingsbeleid te voeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens naar de gradaties in risicogroepen en de mate waarin individuele omstandigheden aannemelijk moeten worden gemaakt. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben hiernaar gevraagd.

Op dit punt sluit ik aan bij de brief van de toenmalige minister van Justitie van 29 maart 2010¹. In deze brief is een uitgebreide uiteenzetting gegeven over de ontwikkelingen in het Europees recht, de Straatsburgse jurisprudentie alsmede de daarop gevolgde nationale jurisprudentie rond het vraagstuk van bescherming op internationale gronden. In deze brief wordt ook ingegaan op de door de leden van de PvdA-fractie genoemde gradaties.

Samengevat is in deze brief uiteengezet dat wanneer gekeken wordt naar de individuele feiten en omstandigheden die van een asielzoeker worden verlangd bij de beoordeling in relatie tot de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst, op grond van de rechtsontwikkeling in de achterliggende jaren de individuele aspecten en de gewelds- en mensenrechtensituatie als communicerende vaten kunnen worden voorgesteld.

Wanneer in een land van herkomst de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie slechter worden, zal van de asielzoeker minder worden verlangd ten aanzien van hetgeen hij over zijn individuele situatie naar voren moet brengen. Enerzijds blijft in zijn algemeenheid het individualiseringsvereiste het uitgangspunt: als er geen uitzonderlijke algemene situatie is, kan van de vreemdeling volledig worden verlangd dat hij met individuele feiten en omstandigheden aannemelijk maakt dat er een risico op een behandeling in de zin van artikel 3 EVRM bestaat bij terugkeer. Hierbij volstaan beperkte indicaties niet. Dit zal voor het grootste deel van de zaken gelden. Het andere uiterste is de situatie waarin de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie zo uitzonderlijk slecht is dat voor elke vreemdeling, ongeacht de individuele omstandigheden, bij terugkeer een risico op een behandeling in de zin van artikel 3 EVRM-risico aanwezig is (in de woorden van het EHRM: *most extreme cases of general violence*). Situaties als artikel 15c van de kwalificatierichtlijn, groepen die systematisch blootstaan aan schending van artikel 3 EVRM, kwetsbare minderheidsgroepen en risicogroepen bevinden zich tussen deze uitersten. Steeds geldt hier dat naarmate de algehele situatie in het land van herkomst slechter is, er minder eisen aan de individuele indicaties zullen worden gesteld. De situatie zoals weergegeven in genoemde brief is nog

¹ Kamerstukken II 2009/10, 29 344, nr. 72

steeds actueel. Ook het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging.

In antwoord op de vraag van de leden van PvdA-fractie merk ik op dat uit de inwilligingscijfers van de laatste jaren niet zonder meer kan worden afgeleid dat het overgrote deel van de asielzoekers, dat voorheen onder het categoriaal beschermingsbeleid viel, nu een verblijfsvergunning op de b-grond krijgt. Hiermee zou immers voorbij worden gegaan aan het gegeven dat de situatie in landen van herkomst voortdurend verandert, en soms ook verbetert, waardoor een vergelijking tussen verschillende jaren mank gaat. Wel kan worden gesteld dat de b-grond nu zoveel ruimte laat om collectieve elementen mee te wegen, dat nationaal categoriaal beschermingsbeleid niet langer de toegevoegde waarde heeft die het in het verleden wel gehad heeft.

Dezelfde leden, alsmede leden van de ChristenUnie-fractie hadden nog enkele vragen over de wijze waarop een besluit- of vertrekmoratorium al dan niet een vangnetfunctie zou vervullen voor de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid. Hiervoor verwijs ik allereerst naar het nader rapport waarin is aangegeven dat de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is verduidelijkt. Daar waar de indruk kon ontstaan dat het kabinet het besluit- of vertrekmoratorium geschikt achtte om als vangnet, of zelfs als alternatief voor het categoriaal beschermingsbeleid te fungeren is dit in de memorie van toelichting aangepast en verhelderd.

Een besluitmoratorium kan worden ingesteld naar aanleiding van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst die naar verwachting van korte duur is. In deze gevallen kan het voorkomen dat het tijdelijk niet mogelijk is een zorgvuldige beslissing op de asielaanvraag te nemen. Een besluitmoratorium verlengt in dat geval de beslistermijn. Het vertrekmoratorium ziet op gevallen waarin, nadat de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. In die situatie kan de minister besluiten dat de voorzieningen voor de desbetreffende categorie vreemdelingen niet worden beëindigd. Evenmin zal deze categorie vreemdelingen gedwongen worden uitgezet. Beide instrumenten worden dus ingesteld als gevolg van onzekerheid die er al is en die een pas op de plaats noodzakelijk maakt. Het is zeker niet de bedoeling om met deze instrumenten de onzekerheid en verblijfsduur onnodig te verlengen.

Met instemming neem ik kennis van steun van de leden van de CDA-fractie voor het laten vervallen van het categoriaal beschermingsbeleid. Desgevraagd kan ik nog bevestigen dat ook na de invoering van onderhavig wetsvoorstel in alle gevallen rekening zal worden gehouden met de mogelijke gevolgen die de algehele geweld- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst voor elk individueel geval kan hebben.

2.2. Nareizende gezinsleden

De leden van de VVD-fractie vragen om nog eens aan te geven waarom het niet is toegestaan de aanvraag af te wijzen om de enkele reden dat geen officiële bewijsstukken kunnen worden overgelegd waaruit de gezinsband blijkt. Daarnaast vragen zij om toe te lichten waarom de vergunning niet kan worden ingetrokken indien het huwelijk, of de gezinsband, met de hoofdpersoon wordt verbroken.

Uit de gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) volgt dat de gezinsherenigingsaanvraag bij een hoofdpersoon die een asielvergunning heeft, niet louter vanwege het ontbreken van documenten mag worden afgewezen en dat ook andere bewijsstukken in aanmerking worden genomen. De

bewijslast ten aanzien van de feitelijke gezinsband ligt evenwel bij de vreemdeling en door middel van bijvoorbeeld identificerende gehoren en DNA-onderzoek, wordt de gezinsband vastgesteld als deze niet met documenten kan worden aangetoond.

Doordat bij de behandeling van de aanvraag wordt getoetst of er sprake is geweest van een feitelijke gezinsband in het land van herkomst, wordt ook zoveel mogelijk voorkomen dat vreemdelingen worden toegelaten terwijl er sprake is van een schijnhuwelijk.

Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is ervoor gekozen het toen bestaande beleid te continueren, zo blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag¹. Daarin en in de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000² is neergelegd dat de afgeleide vergunning van nareizigers niet kan worden ingetrokken indien het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon wordt verbroken. Dit laat onverlet dat deze verblijfsvergunning wel kan worden ingetrokken indien het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op het moment dat het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon nog in stand is.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie om een toelichting op het naar het oordeel van de regering ongewenste onderscheid tussen gezinsleden die gelijktijdig met de hoofdpersoon inreizen en gezinsleden die binnen drie maanden nareizen als de laatste groep mvv-plichtig zou zijn. Ook vragen deze leden naar een nadere onderbouwing waarin de vereenvoudiging van de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden een aanzienlijke besparing op zal leveren laat zich als volgt beantwoorden. Hierbij ga ik ook in op het aspect fraudegevoeligheid.

Zowel gezinsleden die gelijktijdig met de hoofdpersoon inreizen als de nareizende gezinsleden, kunnen in aanmerking komen voor een van de hoofdpersoon afgeleide verblijfsvergunning. In deze zin zou een ongewenst onderscheid ontstaan als voor de nareizende gezinsleden een extra voorwaarde zou gelden in de vorm van een verplichte mvv. Uiteraard kan wel op vrijwillige basis een mvv worden aangevraagd, die het de nareizigers mogelijk maakt om legaal Nederland in te reizen. De meeste nareizigers vragen ook een mvv aan. De toetsing of aan de voorwaarden wordt voldaan, vindt – zoals ook onder het huidige beleid het geval is – steeds plaats in het kader van de mvv-aanvraag. In deze toets wordt ten volle aandacht gegeven aan mogelijke fraude en misbruik, vooral omdat enige jaren geleden fraude en misbruik door nareizigers is geconstateerd. Omdat documenten vaak ontbreken, kunnen identificerende gehoren plaatsvinden om vast te stellen of aan de voorwaarden wordt voldaan. DNA-onderzoek biedt uitsluitel over de gestelde biologische gezinsband. Bij indicaties van fraude en/of misbruik, wordt geen mvv verleend. Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures beoogt geen inhoudelijke aanpassing van het nareisbeleid.

De besparingen bestaan eruit dat de kosten van de asielprocedure van nareizigers worden gereduceerd omdat in beginsel de afgeleide verblijfsvergunning wordt verleend zonder een toets aan eventuele individuele asielgronden. Verder brengt dit ook een reductie van opvangkosten met zich mee. Dit is nader uitgewerkt in de Ex Ante Uitvoeringstoets.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie ga ik graag nog een keer in op de voor- en nadelen van het wel en het niet handhaven van de nareistermijn van drie maanden en op de vraag waarom er geen strijdigheid is met het EU-recht door ten aanzien van nareis het nationaliteits- en gezinsvereiste te stellen.

De termijn van drie maanden is zowel in nationale wetgeving als in de gezinsherenigingsrichtlijn vastgelegd. Omdat deze termijn eenvoudig veilig te stellen is door de hoofdpersoon in Nederland, ziet de regering geen aanleiding om deze termijn aan te passen. De hoofdpersoon kan, zelfs als hij bijvoorbeeld niet weet waar zijn gezinsleden zich bevinden,

¹ Kamerstukken II 1999/00, 26 732, nr. 7, blz. 135

² Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 39

binnen drie maanden een (advies)aanvraag voor nareis van zijn gezinsleden indienen. Als deze aanvraag wordt afgewezen, wordt een eventuele opvolgende aanvraag niet afgewezen vanwege het niet voldoen aan de termijn als de eerste aanvraag tijdig is ingediend.

De vreemdeling aan wie een asielvergunning wordt verleend, wordt bovendien met het verkrijgen van zijn vergunning geïnformeerd over de mogelijkheden om gezinsleden via het nareisbeleid te laten overkomen. Bij de uitreiking van de inwilligende asielbeschikking wordt aan de vreemdeling een brochure meegegeven waarin wordt uitgelegd wat hij moet doen om zijn gezinsleden te laten overkomen. Hierin staat uitdrukkelijk dat hij de procedure binnen drie maanden moet starten. Deze brochure is in meer talen beschikbaar, ook bijvoorbeeld in de Somalische taal. In de praktijk komt het nauwelijks voor dat de nareistermijn niet wordt gehaald.

Het nareisbeleid is een bijzondere vorm van gezinshereniging voor vreemdelingen die door de vlucht uit het land van herkomst van elkaar gescheiden zijn. Uitgangspunten voor dit beleid zijn in de gezinsherenigingsrichtlijn opgenomen. Deze richtlijn geeft de lidstaten de ruimte om binnen de gegeven kaders het nareisbeleid zelf in te vullen en te bepalen welke gezinsleden voor nareis in aanmerking komen. In Nederland is het bijzondere nareisbeleid alleen van toepassing op het gezin zoals dat al bestond voor de vlucht uit het land van herkomst en wanneer er sprake is van dezelfde nationaliteit. Het recht op gezinsleven is ook voor overige gezinsleden van de hoofdpersoon in het beleid voldoende geborgd. Als het gezin pas buiten het herkomstland is gevormd, bijvoorbeeld tijdens verblijf in een derde land, of wanneer gezinsleden om andere redenen niet voor het bijzondere nareisbeleid in aanmerking komen, kunnen zij altijd een reguliere aanvraag voor gezinshereniging indienen. Daarbij wordt, als de aanvraag wordt afgewezen, aan artikel 8 van het EVRM getoetst. Voor gezinsleden die een andere nationaliteit hebben dan de asielvergunninghouder, bestaat er bijzonder (regulier) beleid als is aangetoond dat het gezinsleven niet in dit andere land kan worden uitgeoefend. In dat geval hoeft niet aan reguliere voorwaarden, zoals het middelenvereiste, te worden voldaan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of en hoe nareizende gezinsleden vooraf, dan wel na binnenkomst in Nederland, worden gewezen op de mogelijkheid om een zelfstandige asielvergunning aan te vragen merk ik nog op dat in het foldermateriaal dat beschikbaar is op de diplomatieke post in het land van herkomst ook duidelijk zal worden gemaakt dat het altijd mogelijk is zelfstandig een asielaanvraag in te dienen, en een volledige asielprocedure te doorlopen. Hierbij past wel de kanttekening dat dat uiteindelijk voor de verblijfsvergunning (vanwege het éénstatusstelsel) in Nederland geen verschil maakt. Indien de nareiziger zonder mvv inreist zal hij de asielprocedure doorlopen. Indien de nareiziger met mvv inreist doorloopt hij de volledige asielprocedure alleen als hij daar, op basis van de informatie die op de diplomatieke post in het land van herkomst beschikbaar is, uitdrukkelijk om verzoekt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts nog waarom niet in alle gevallen van de mogelijkheid van een mvv gebruik wordt gemaakt en of dit wellicht samenhangt met problemen bij het kunnen indienen van een aanvraag voor een mvv, bijvoorbeeld bezien naar de (on)mogelijkheid om de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te kunnen bereiken. De mvv is voor nareis niet verplicht maar faciliteert de legale inreis in Nederland. Omdat de gezinsleden veelal geen geldig paspoort (en visum) hebben om naar Nederland te reizen, kiezen zij voor de indiening van een mvv-aanvraag in het buitenland. Die aanvraag moet bij een diplomatieke post worden ingediend. Bij het ontbreken van een paspoort, wordt na vaststelling van de identiteit en vaststelling dat de vreemdeling voor

nareis in aanmerking komt, een *laisser passer* verstrekt. Een nareiziger heeft met een beslissing op zijn *mvv*-aanvraag daarnaast veel meer zekerheid dat hij in Nederland in aanmerking komt voor een afgeleide verblijfsvergunning.

Er wordt niet onderzocht waarom sommige nareizigers geen *mvv* aanvragen, mede omdat deze niet verplicht is. De IND krijgt soms signalen dat het (tijdelijk) sluiten van ambassades tot problemen kan leiden voor nareizigers.

De leden van de PVV-fractie vragen zich af welke eisen er worden gesteld aan de bewijsvoering ten aanzien van de vraag of een nareizende persoon feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling en welke aandacht er is voor bestrijding van fraude en misbruik?

Met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures, net zoals in het huidige nareisbeleid ligt de bewijslast voor het feitelijk behoren tot het gezin bij de vreemdeling en dit verandert niet. In beginsel gelden officiële documenten als (indicatief) bewijs en als deze ontbreken, kunnen er identificerende interviews worden gehouden en kan een DNA-onderzoek plaatsvinden als gesteld wordt dat er sprake is van een biologische band. In deze interviews worden vragen gesteld waarmee de feitelijke gezinsband kan worden vastgesteld. Dit zijn voornamelijk vragen over het dagelijks leven van het gezin en van de gezinsleden wordt verwacht dat dergelijke vragen eenduidig kunnen worden beantwoord. Feitelijk behoren tot het gezin behelst dat de gezinsleden in het herkomstland samen een gezin vormden. Hierbij betrokken worden elementen zoals samenwonen en de zorg voor gezinsleden. Een (biologisch) kind voor wie de hoofdpersoon nooit heeft gezorgd, behoort niet feitelijk tot diens gezin. Ook wordt gekeken of de gezinsband niet is verbroken. Bijvoorbeeld een ouder kind dat een huwelijk heeft gesloten, behoort niet (meer) feitelijk tot het gezin van de ouder(s).

Al sinds enkele jaren is er bijzondere aandacht voor fraude en misbruik van het nareisbeleid door gestelde gezinsleden die niet feitelijk behoren tot het gezin van de hoofdpersoon.¹ Dit wordt met name in de identificerende gehoren onderzocht. Onlangs is onlangs besloten om voor biologische kerngezinnen DNA-onderzoek zwaarder te laten wegen bij het vaststellen van de feitelijke gezinsband, waarbij nog steeds ten volle aandacht blijft voor mogelijke fraude.²

Ook vragen de leden van de PVV-fractie hoe, ten aanzien van de eis aangaande partners en meerderjarige kinderen van een vreemdeling, ten aanzien van wie gesteld wordt dat aangetoond moet worden dat zij dusdanig afhankelijk zijn van de vreemdeling dat zij worden geacht te behoren tot het gezin van de betreffende vreemdeling, de afhankelijkheid wordt getoetst?

Deze afhankelijkheid kan worden aangetoond met bewijsmateriaal zoals documenten. Ook in identificerende interviews wordt hieraan bijzondere aandacht besteed.

Voor meerderjarige kinderen en partners geldt net als bij echtgenoten en minderjarige kinderen dat sprake moet zijn van een feitelijke gezinsband. Als het meerderjarige kind nog thuis woont en wordt verzorgd en onderhouden door zijn/haar ouders, wordt ervan uitgegaan dat dit kind nog zodanig afhankelijk is van de ouders dat sprake is van een feitelijke gezinsband. Als de casus afwijkt van deze standaard situatie, wordt individueel beoordeeld of nog sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Hierbij worden alle aangevoerde feiten en omstandigheden betrokken. In de gevallen dat het kind zelfstandig is gaan wonen, een eigen gezin heeft gevormd of duurzaam in een ander gezin is opgenomen wordt in ieder geval de feitelijke gezinsband als verbroken beschouwd.

Voor partners geldt dat zij met de hoofdpersoon een gezin moeten hebben gevormd in het land van herkomst. In beginsel moeten zij hebben

¹ Zie brief van 3 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09 19 637, nr. 1261)

² Zie brief van 16 juli 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1568)

samengewoond. Als dit niet het geval is, wordt gekeken naar de individuele omstandigheden. Als bijvoorbeeld de partner nog in het ouderlijk huis woonde en in zijn/haar onderhoud werd voorzien door de ouder(s), is in beginsel geen sprake van een afhankelijkheidsrelatie.

Met instemming constateer ik dat de leden van de SP- en de ChristenUnie-fractie overwegend positief staan tegenover de aanpassingen in het beleid voor nareizende familieleden.

Wel vragen de leden van de SP-fractie zich af waarom er niet voor is gekozen om de mogelijkheid voor het aanvragen van een mvv helemaal te laten vervallen voor deze categorie? Zij vragen hoe de identiteit nu wordt vastgesteld, hoe lang men hierover doet en of dit zal wijzigen?

In antwoord hierop merk ik op dat een mvv de nareizigers de mogelijkheid biedt om op een legale wijze Nederland in te reizen. Naast de afgifte van een visum (mvv), kan bij het ontbreken van een geldig paspoort ook een laissez passer worden verstrekt door de Nederlandse ambassade. Dit is wenselijker dan een – dikwijls gevaarlijke – illegale reis. Een ingewilligde mvv-aanvraag biedt in beginsel de zekerheid dat de nareiziger in Nederland in aanmerking komt voor een afgeleide verblijfsvergunning. Naast het vaststellen van de identiteit wordt tijdens de mvv-procedure getoetst of aan de voorwaarden voor nareis wordt voldaan en wordt ook bezien of er sprake is van fraude of misbruik. De mvv-procedure voor nareizigers kent dan ook vele voordelen.

Het vaststellen van de identiteit gebeurt door middel van identiteitsdocumenten of, als deze ontbreken, identificerende vragen en eventueel DNA-onderzoek.

De gemiddelde duur van een mvv-procedure voor nareis bedraagt momenteel ongeveer zes maanden. De gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag van een biologisch kerngezinslid zal aanzienlijk worden verkort nu bij hen eerst DNA-onderzoek plaatsvindt en niet in alle gevallen een identificerend onderzoek wordt gedaan. Op basis van de onderhavige wetswijziging zullen de termijnen niet wijzigen. Evenwel op basis van de mvv-wet (die nog niet in werking is getreden) zal de termijn voor de bekendmaking van de beslissing op een mvv-aanvraag 90 dagen bedragen met mogelijke verlenging met nog eens drie maanden, op grond van artikel 2, onder m, Vw 2000.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar een toelichting op welke wijze een zorgvuldige toetsing van de feitelijke gezinsband gewaarborgd wordt, beantwoord ik als volgt. Zoals al in de eerdere antwoorden is aangegeven, wordt de aanvraag getoetst door middel van documenten en, als deze ontbreken, identificerende interviews en eventueel DNA-onderzoek. De bewijslast ligt bij de vreemdeling en dit verandert niet. Wel is onlangs – los van dit programma – besloten om bij biologische kerngezinnen (man, vrouw en de biologische kinderen van hen samen) meer gewicht toe te kennen aan DNA-onderzoek. Het blijft belangrijk om de gestelde gezinsband zorgvuldig vast te stellen, juist ook om te voorkomen dat kinderen die niet feitelijk behoren tot het gezin in Nederland worden toegelaten. In het geval van verbroken gezinnen kan dit bijvoorbeeld leiden tot het onttrekken aan het ouderlijk gezag van een achterblijvende ouder. Als er werkelijk sprake is geweest van een feitelijke gezinsband in het herkomstland, mag worden verwacht dat de gezinsleden de identificerende vragen over deze gezinsband eenduidig kunnen beantwoorden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe het Nederlandse beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden zich verhoudt tot de criteria in andere Europese landen. Kan dit beleid als relatief

gunstig voor gezinnen aangemerkt worden, zo vragen zij voorts, en draagt dit voorstel risico's voor verhoogde instroom?

Nederland heeft in sommige opzichten een ruimer toelatingsbeleid onder nareis dan veel andere Europese landen, bijvoorbeeld omdat Nederland, anders dan sommige andere landen, nareis voor pleegkinderen en – als er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie – meerderjarige kinderen en ongehuwde partners mogelijk maakt.

De aanpassing in het nareisbeleid is echter vooral een procedurele. De vereisten voor nareis, die getoetst worden in de mvv-procedure, blijven gelijk. Enkel de procedure ná inreis in Nederland wordt vereenvoudigd. Daarom wordt geen verhoogde instroom verwacht op basis van deze aanpassingen.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden waarom een afgeleide asielvergunning niet kan worden ingetrokken wanneer de gezinsband is verbroken, en het nareizende gezinslid geen recht op een zelfstandige verblijfsvergunning zou hebben, merk ik op dat bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is ervoor gekozen het destijds bestaande beleid te continueren, zo blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag¹. Daarin en in de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000¹ is neergelegd dat de afhankelijke vergunning van nareizigers niet kan worden ingetrokken indien het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon wordt verbroken. Dit laat onverlet dat deze verblijfsvergunning wel kan worden ingetrokken indien het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op het moment dat het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon nog in stand is. Met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures is dit niet veranderd.

2.3. Leges voor de vervanging van het verblijfsdocument

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-, het CDA- en de PVV-fractie kan worden gemeld dat voor de leges van een vervangend asielverblijfsdocument zal worden aangesloten bij het tarief dat geldt voor vervangende reguliere documenten, te weten € 250. De hoogte van het bedrag zal worden vastgelegd in een wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 dat medio 2013 in werking zal treden. Het niet voldoen van leges voor vervanging van het verblijfsdocument heeft als gevolg dat de aanvraag om een vervangend document niet in behandeling zal worden genomen en de vreemdeling geen document heeft waaruit zijn legaal verblijf blijkt.

Er is niet voorzien in een stijgend legestarfief wanneer bij herhaling om een vervangend document wordt verzocht.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie over mogelijk misbruik door derden van verloren asieldocumenten wijs ik erop dat de IND hier momenteel onderzoek naar doet. Nog los hiervan ben ik echter van mening dat van asielzoekers, net als van andere migranten, mag worden verwacht dat zij zorgvuldig omgaan met hun verblijfsdocumenten en dat het hoge aantal kwijtgeraakte verblijfsdocumenten mij zorgen baart.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie om een garantie dat de leges voor een vervangend document niet zullen uitstijgen boven de prijs voor een Nederlands identiteitsbewijs of paspoort merk ik nogmaals op dat er voor het verkrijgen van een vervangend verblijfsdocument asiel wordt aangesloten bij het legestarfief dat geldt voor reguliere verblijfsdocumenten. Er is geen reden om onderscheid te maken tussen reguliere migranten en asielgerechtigden. Temeer daar asielgerechtigden evenals andere migranten inkomen uit arbeid of een uitkering hebben, waaruit de leges kunnen worden betaald.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 39

Alhoewel asielzoekers minder vaak dan reguliere vergunninghouders in het bezit zijn van een alternatief legitimatiebewijs, is het voor een asielstatushouder overigens wel mogelijk een vluchtelingenpaspoort te verkrijgen (tegen lagere kosten).

3. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering meldt dat bij naderhand geconstateerde gevallen van fraude en misbruik de vergunning voor bepaalde tijd zal worden ingetrokken en de aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd zal worden afgewezen. De leden wijzen erop dat in dit kader ook alles in het werk moet worden gesteld om de frauderende vreemdelingen uit te zetten. Deze leden vragen hoe dit goed aangepakt wordt.

Wanneer de IND de vergunning voor (on)bepaalde tijd heeft ingetrokken, dan wel de aanvraag daartoe heeft afgewezen en dit besluit onherroepelijk is geworden, draagt de IND het dossier over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De DT&V volgt dan de gebruikelijke procedure om het vertrek van de vreemdeling te bewerkstelligen; het dossier van de vreemdeling wordt opgenomen in de caseload, waarna met de vreemdeling wordt gesproken over het vertrek en het faciliteren van het vertrek. Zelfstandig vertrek van de vreemdeling heeft hierbij de voorkeur. Werkt de vreemdeling niet mee aan een zelfstandig vertrek, dan zet de DT&V in op een gedwongen vertrek.

Met instemming constateer ik dat de leden van de SP-fractie oordelen dat de regering er terecht voor heeft gekozen om vergunningen verleend op grond van de onderdelen c en d te eerbiedigen. Bij verlenging van de aanvraag van de vergunning asiel voor bepaalde tijd geldt dan ook dat deze kan worden verlengd als de situatie in het land van herkomst niet is gewijzigd.

4. Financiële gevolgen

Gevraagd door de leden van de VVD- en PvdA-fractie naar een toelichting welk gedeelte van de totale 13 miljoen euro aan besparingen in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures door voorliggend wetsvoorstel wordt opgebracht merk ik op dat dit een bedrag is van twee miljoen euro. De overige besparingen komen voornamelijk voort uit het verkorten van de behandelduur beroep van 30 naar 23 weken en het versnellen van de Dublin-procedures, waarvoor geen wetswijziging nodig is.

In reactie op een vraag van leden van de SP-fractie wordt nog aanvullend opgemerkt dat er bij de berekening van de besparingen nadrukkelijk rekening is gehouden met extra capaciteit die moet worden vrijgemaakt bij de IND en andere ketenpartners. De besparing van 13 miljoen euro als zodanig is een optelsom van investeringen en opbrengsten. Bij de IND is circa 0,5 miljoen euro gereserveerd om extra werkdruk op te vangen. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven in het kader van de advisering over de aanpassingen in de lagere regelgeving een inschatting te zullen geven van de werklastconsequenties van alle met elkaar samenhangende maatregelen.

5. Totstandkoming

In reactie op het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om nader in te gaan op de opmerkingen van de ACVZ met betrekking tot de onderbouwing van het wetsvoorstel wordt allereerst verwezen naar paragraaf 5

van de memorie van toelichting, waarin de totstandkoming van het wetsvoorstel wordt beschreven. Daarin is ook ingegaan op de reactie van de ACVZ. De ACVZ heeft aangegeven dat het niet nodig is om de nationale beschermingsgronden te schrappen om de wet in lijn te brengen met de Europese wetgeving omdat het immers altijd mogelijk is om naast internationale bescherming ook nationale bescherming te bieden. Ik heb aangegeven dat op basis van de jurisprudentie, onder meer op basis van artikel 3 EVRM, kan worden geconcludeerd dat de c- en d-grond als afzonderlijke toetsingscriteria geen eigen bestaansrecht meer hebben. Harmoniseren zoals de ACVZ lijkt te veronderstellen is dus nadrukkelijk niet het hoofdoogmerk van het wetsvoorstel. In de inleiding en paragraaf 2.1.1 van de toelichting is dit ook duidelijk verwoord. De ACVZ heeft er ook op gewezen dat sommige personen die thans onder de c-grond vallen, als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiël. In paragraaf 2.1.2 van de memorie van toelichting is al opgemerkt dat het hier echter een beperkte groep betreft, namelijk de groep die geen persoonlijk risico loopt bij terugkeer. Een verblijfsvergunning asiël is immers bedoeld als middel tot bescherming van personen die gegronde vrees voor vervolging hebben of bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het commentaar van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) op het wetsvoorstel waarin hij aangeeft dat naar zijn mening enkele van zijn vragen onbeantwoord zijn gebleven en dat in de memorie van toelichting, waar op bladzijde 18 staat dat de UNHCR kan instemmen met de voorgestelde regeling voor nareizende gezinsleden, onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de opvatting van de UNHCR waar deze aangeeft dat het instandhouden van het gezin ook leidend uitgangspunt moet zijn bij aanvragen voor gezinshereniging van gezinnen die zijn ontstaan in het eerste land van toevlucht en bij aanvragen van gezinsleden met verschillende nationaliteit.

Graag benadruk ik hier nog een keer dat geen inhoudelijke wijziging wordt beoogd van het beleid met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures. De eerdere keuze van de Nederlandse regering bij het tot stand komen van de Vreemdelingenwet 2000 is niet herzien. Doel van de wetgever destijds was om gezinnen zoals die bestonden in het land van herkomst voor de vlucht van de hoofdpersoon, te herenigen onder het nareisbeleid. Overigens is het voor overige gezinsleden van een asiëlvergunninghouder geenszins onmogelijk om voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Zij kunnen een reguliere vergunning aanvragen, waarbij ook een toets aan artikel 8 van het EVRM plaatsvindt.

In het reguliere beleid is voorts geregeld dat gezinsleden met een andere nationaliteit dan de hoofdpersoon, ook onder soepele voorwaarden voor gezinshereniging in aanmerking kunnen komen als gezinshereniging in een derde land, bijvoorbeeld het land waarvan het gezinslid de nationaliteit bezit, niet mogelijk is. In dat geval wordt de persoon ook vrijgesteld van leges. Een dergelijke toetsing – of het gezinsleven in een derde land kan plaatsvinden – hoort naar het oordeel van de regering niet onder het nareisbeleid maar onder het reguliere beleid.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering vasthoudt aan de voorwaarde dat partners dezelfde nationaliteit moeten hebben. Zij zien hierin een extra en onnodige voorwaarde die onrechtmatige consequenties met zich meebrengt en willen die voorwaarde dan ook laten vervallen.

Eerder is al aangegeven dat het recht op gezinsleven geenszins onrechtmatig wordt aangetast doordat bepaalde gezinsleden van asiëlvergunninghouders niet onder het nareisbeleid vallen, omdat het reguliere

gezinsherenigingsbeleid voor hen van toepassing is, inclusief de toets aan artikel 8 van het EVRM. Dat gezinsleden van een andere nationaliteit ook gezinsleden hebben, wordt dus niet miskend. Het strekt echter te ver om aan gezinsleden van vluchtelingen of subsidiair beschermden met een andere nationaliteit een asielvergunning te verlenen nu daartoe geen noodzaak bestaat omdat deze gezinsleden terug kunnen keren naar het land waarvan zij de nationaliteit bezitten en zonodig de bescherming van die derde staat kunnen inroepen.

Het doel van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures is niet om het nareisbeleid inhoudelijk te wijzigen. Overigens is er bijzonder beleid voor gezinsleden van een asielvergunninghouder die een andere nationaliteit bezitten, en kunnen ook zij van verschillende voorwaarden worden vrijgesteld als het gezinsleven niet in een derde land kan plaatsvinden. Naar het oordeel van de regering past deze toets niet in het nareisbeleid maar hoort deze in het reguliere beleid thuis.

Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de ACVZ en de Afdeling advisering van de Raad van State verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie de regering toe te lichten op basis van welk artikel in de kwalificatierichtlijn en op basis van welk artikel in de gezinsherenigingsrichtlijn de mogelijkheid bestaat om de eis van de gelijke nationaliteit als algemene voorwaarde voor de gezinshereniging asiel te stellen. Deze leden verzoeken de regering artikel 29 Vw 2000 overeenkomstig de adviezen van de Raad van State en de ACVZ aan te passen. Allereerst merk ik op dat de gezinsherenigingsrichtlijn de lidstaten de ruimte geeft om binnen de gegeven kaders het nareisbeleid zelf in te vullen en te bepalen welke gezinsleden voor nareis in aanmerking komen. In het nader rapport is eerder al specifiek ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Artikel 23, tweede lid, van de kwalificatierichtlijn bepaalt dat gezinsleden van de persoon met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus die zelf niet in aanmerking komen voor die statussen, aanspraak kunnen maken op dezelfde voordelen als de hoofdpersoon, echter overeenkomstig de nationale procedures en voor zover verenigbaar met de persoonlijke juridische status van het gezinslid. De laatste passage van deze richtlijn-bepaling biedt de grondslag om te bepalen dat het desbetreffende gezinslid dezelfde nationaliteit bezit als de hoofdpersoon. Het strekt te ver om aan gezinsleden van vluchtelingen of subsidiair beschermden met een andere nationaliteit een asielvergunning te verlenen nu daartoe geen noodzaak bestaat omdat deze gezinsleden terug kunnen keren naar het land waarvan zij de nationaliteit bezitten en zonodig de bescherming van die derde staat kunnen inroepen. Het verlenen van een asielstatus zou bovendien de banden van het desbetreffende gezinslid met het land waarvan hij de nationaliteit bezit, negatief kunnen beïnvloeden. Dat verlening van een afgeleide asielstatus met het oog op de instandhouding van het gezin niet aan de orde is indien de gezinsleden niet dezelfde nationaliteit bezitten als de hoofdpersoon, is een uitgangspunt dat reeds lange tijd geldt en ook altijd door de UNHCR is onderschreven. In dit verband zij verwezen naar paragraaf 184 van het UNHCR Handboek en het geannoteerde commentaar van de UNHCR op de onderhavige richtlijn van januari 2005.

Volledigheidshalve verwijs ik nog naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 maart 2008 (LJN BC7140) waarin wordt overwogen (overweging 2.5.2): «Uit artikel 23 van Richtlijn 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn) kan niet worden afgeleid dat de aan dit artikel te ontleen aanspraken zouden moeten leiden tot verlening van een verblijfsvergunning asiel in een situatie waarin daar overigens geen aanspraak op zou bestaan. Reeds hierom faalt het betoog van de vreemdeling dat op grond van deze bepaling bij de beoordeling van de

vraag of een gezinslid in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e, Vw 2000, het vereiste dat het gezinslid dezelfde nationaliteit moet hebben als de vreemdeling bij wie verblijf wordt beoogd en aan wie eerder een verblijfsvergunning asiel is verleend, niet mag worden tegengeworpen.» Gezinsleden die niet in aanmerking komen voor toelating op grond van de nareisbepalingen van artikel 23 kunnen via de reguliere procedure verzoeken om verblijf in Nederland op grond van gezinshereniging. Met betrekking tot de richtlijn gezinshereniging geeft de Afdeling bestuursrechtspraak in rechtsoverweging 2.1.2 van bovengenoemde uitspraak aan dat deze richtlijn, waaronder begrepen de in hoofdstuk V van de daarin genoemde bepalingen over hereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen met hun gezinsleden, zich niet verzet tegen implementatie van die bepalingen in het reguliere toelatingsbeleid. Dat is met de implementatie van de richtlijn gezinshereniging gebeurd in artikel 3.22 Vb 2000. Korthedshalve zij verwezen naar de toelichting op dat artikel bij het besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde¹.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie om de nareistermijn in het wetsvoorstel te schrappen wegens strijd met de gezinsherenigingsrichtlijn, naar het oordeel van de Europese Commissie, en kritische opmerkingen op dit punt van de UNHCR merk ik op dat termijn van drie maanden zowel in nationale wetgeving als in de gezinsherenigingsrichtlijn is vastgelegd. Omdat deze termijn eenvoudig veilig te stellen is door de hoofdpersoon in Nederland, ziet de regering geen aanleiding om deze termijn aan te passen. De hoofdpersoon kan, zelfs als hij bijvoorbeeld niet weet waar zijn gezinsleden zich bevinden, binnen drie maanden een (advies)aanvraag voor nareis van zijn gezinsleden indienen. Als deze aanvraag wordt afgewezen, wordt een eventuele volgende aanvraag niet afgewezen vanwege het niet voldoen aan de termijn als de eerste aanvraag tijdig is ingediend.

De vreemdeling die een asielvergunning wordt verleend, wordt bovendien met het verkrijgen van zijn vergunning geïnformeerd over de mogelijkheden om gezinsleden via het nareisbeleid te laten overkomen. Bij de uitreiking van de inwilligende asielbeschikking wordt aan de vreemdeling een brochure meegegeven waarin wordt uitgelegd wat hij moet doen om zijn gezinsleden te laten overkomen. Hierin wordt uitdrukkelijk aangegeven dat hij de procedure binnen drie maanden moet opstarten. Deze brochure is in meerdere talen beschikbaar, bijvoorbeeld ook in de Somalische taal. In de praktijk komt het nauwelijks voor dat de nareistermijn niet wordt gehaald.

ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel I

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe de Kamer invloed kan uitoefenen op het beleid zoals voorgesteld ingevolge de ministeriële regeling krachtens het nieuwe artikel 37, derde lid, Vw 2000 (heffen van leges).

Hoewel de bevoegdheid tot het vaststellen van de in het kader van het wetsvoorstel verschuldigde leges zijn beslag krijgt in het ministeriële Voorschrift Vreemdelingen 2000, ben ik natuurlijk bereid om duidelijkheid te verschaffen over de uitgangspunten van de nieuwe tariefregeling. In feite is die duidelijkheid er al: in de memorie van toelichting (blz. 21) is al aangegeven dat zoveel als mogelijk zal worden aangesloten bij de

¹ Stb. 2004, 496, toelichting op artikel I, onderdeel E, blz. 20–21

legessystematiek die geldt voor reguliere verblijfsdocumenten. Concreet gaat het hierbij om artikel 3.34j van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Hierin is bepaald dat voor de afgifte van een vervangend «regulier verblijfsdocument» een bedrag wordt gevraagd van € 250.

2. Artikel III

Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie enigszins dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt afgewezen omdat de grond voor verlening is komen te vervallen, omdat het logisch is dat, als de situatie van het land van herkomst is verbeterd, de vreemdeling immers naar zijn land kan terugkeren.

Met de leden van de VVD-fractie constateer ik dat de memorie van toelichting op dit punt onvoldoende duidelijk is, vooral door de verwijzing naar de artikelen 34, eerste lid, en 32, eerste lid, onder c, Vw 2000. Bedoeld is te zeggen dat de vergunning voor onbepaalde tijd niet geweigerd zal worden omdat de wettelijke grondslag van de verleende vergunning, namelijk artikel 29, eerste lid, onder c of d, Vw 2000, is komen te vervallen. In die zin zal de verleningsgrond derhalve niet als vervallen worden aangemerkt.

In artikel II van het wetsvoorstel is opgenomen dat de verleende vergunningen op de c- en d-grond worden beheerst door het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Daar hoort bij dat de vergunning kan worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert en de verleningsgrond in die zin komt te vervallen.

3. Artikel IV

Naar aanleiding van de algemene vraag van de leden van de VVD-fractie of gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt overwogen en de meer specifieke vraag wanneer eventueel het schrappen van de d-grond eerder dan de rest van het wetsvoorstel in werking kan treden, merk ik op dat het streven erop is gericht alle voorstellen in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures in werking te laten treden per medio 2013, dus als één geheel. De voorstellen worden in dit kader als één inhoudelijk samenhangend pakket gezien. Het betreft zowel het onderhavige wetsvoorstel als de in het kader van het programma noodzakelijke wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

In het algemeen geldt hierbij dat voor het vaststellen van het uiteindelijke tijdstip van inwerkingtreding niet enkel de regelgeving tot stand moet zijn gebracht, maar dat ook de uitvoeringsorganisatie goed is toegerust, inclusief de daarbij behorende ict-voorzieningen. Bij het opstellen van de wetgeving is er echter rekening mee gehouden dat onvoorziene omstandigheden ertoe zouden kunnen leiden dat onderdelen van het wetsvoorstel op een verschillend moment in werking moeten treden. De tekst van de inwerkingtredingsbepaling doet niet anders dan rekening houden met die thans niet voorziene situatie. Mochten de omstandigheden wijzigen dat treed ik hierover vanzelfsprekend in overleg met de Kamer.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers