

Advies wijziging
Vreemdelingenwet 2000
i.v.m. wijziging geldigheidsduur
verblijfsvergunning

Advies



De ACVZ vindt, zoals in het onderstaande beargumenteerd, de motivering van het wetsvoorstel¹ tekortschieten en heeft daarvoor vier argumenten:

1. met dit wetsvoorstel wordt vooruit gelopen op de onderhandelingen over wijzigingen van het GEAS, terwijl van harmonisatie in de huidige situatie geen sprake is;
2. het wetsontwerp leidt niet automatisch tot wijziging van de beslispraktijk;
3. wijziging van de huidige praktijk ligt niet voor de hand omdat het internationale recht hoge eisen stelt aan een intrekking of niet verlenging van een verblijfsvergunning asiel;
4. de termijn van drie jaar correspondeert niet met de geldigheidsduur van andere verblijfsvergunningen dan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Gelet op de effecten van het wetsvoorstel op de integratie van statushouders, is de adviescommissie van oordeel dat nadere beleidsafstemming dient plaats te vinden met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat verantwoordelijk is voor de op handen zijnde wijzigingen van het integratiebeleid.

Tot slot adviseert de ACVZ om in de memorie van toelichting uitgebreider in te gaan op het kostenvraagstuk, omdat niet alle daarvoor in aanmerking komende kosten in de ramingen zijn betrokken.

1. Leeswijzer

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) geeft na een korte analyse van de achtergrond van het wetsvoorstel (par. 3) in dit advies aan waarom de motivering voor deze wijziging haar niet overtuigt (par. 4). De adviescommissie vreest voor nadelige gevolgen voor de effectiviteit van het integratiebeleid van het kabinet (par. 5) en voor aanzienlijke extra kosten, zowel voor de uitvoeringsorganisaties als voor betrokkenen (par. 6).

2. Inhoud van het wetsvoorstel

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, terug te brengen van vijf naar drie jaar conform een afspraak in het regeerakkoord van het huidige kabinet Rutte III. Als argument voor deze wijziging wordt genoemd dat Nederland hiermee meer in de pas gaat lopen met andere landen in Europa. In de toelichting van het ontwerpbesluit wordt voorts opgemerkt dat de onderhandelingen over wijzigingen van het Gemeenschappelijke Europese Asielsysteem (GEAS) de voorgestelde keuzes toelaat.

3. Achtergrond

Op 13 juli 2016 heeft de Europese Commissie in het kader van de hervorming van het GEAS een voorstel voor een verordening gepubliceerd, die in de visie van de Europese Commissie in de plaats dient te treden van de Kwalificatierichtlijn.² De concept verordening bevat (i) normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten; (ii) normen voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming; en (iii) normen voor de inhoud van de verleende bescherming (verder: de concept-verordening).³

Voor zover voor de beoordeling van het aanhangige wijzigingsvoorstel van belang, is in de concept verordening opgenomen dat personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel

¹ Bij brief van 2 oktober 2018 is de ACVZ om advies gevraagd over het ontwerpbesluit tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met wijziging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel van vijf naar drie jaar.

² Richtlijn 2011/95/EU. Brussel 13 juli 2016, COM(2016) 466 final.

³ Met deze verordening wordt ook de langdurig ingezetenenrichtlijn gewijzigd, Richtlijn 2003/109/EG.



krijgen die drie jaar geldig is en die met perioden van drie jaar kan worden verlengd.⁴ In de concept-verordening wordt voorgesteld dat de vluchtelingenstatus opnieuw wordt beoordeeld door de beslissingsautoriteit (in Nederland de IND) met name (i) wanneer uit informatie over landen van herkomst die op Unieniveau beschikbaar is en uit de gemeenschappelijke analyse van informatie over landen van herkomst⁵ blijkt, dat er zich in het land van herkomst een aanzienlijke verandering heeft voorgedaan die relevant is voor de beschermingsbehoeften van de verzoekers en (ii) wanneer de aan een vluchteling afgegeven verblijfstitel voor de eerste keer wordt verlengd.⁶ Indien in de herbeoordeling wordt geoordeeld dat de omstandigheden in verband waarmee de vluchteling werd erkend hebben opgehouden te bestaan, is de derdelander of staatloze geen vluchteling meer.⁷ Onder die omstandigheden dient de beoordelingsautoriteit de vluchtelingenstatus in te trekken.⁸ Kortom, in de concept verordening ligt een systematiek besloten waarin een vluchtelingenstatus door de beoordelingsautoriteit niet wordt verlengd indien de veiligheidssituatie in het land van herkomst voldoende ingrijpend en met een niet-voorbijgaand karakter zijn gewijzigd, waardoor geen noodzaak tot het verlenen van bescherming meer bestaat.

In de Vreemdelingenwet is vastgelegd dat de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden afgewezen indien de grond voor verlening is komen te vervallen.⁹ De wet biedt de mogelijkheid om in een algemene maatregel van bestuur nader regels te stellen. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt.¹⁰ In het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vreemdelingenbesluit) wordt bepaald dat een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd *wordt* afgewezen indien de aanvraag op grond van de wet *kan* worden afgewezen.¹¹ Er zijn beleidsregels vastgesteld met betrekking tot de intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.¹² In de beleidsregels staat, onder verwijzing naar artikel 3.37g van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, dat bij beoordeling of een aanvraag om verlenging kan worden afgewezen, wordt betrokken of de wijziging van de omstandigheden in het land van herkomst een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees voor vervolging weg te nemen. De rechtsgrond voor verlening van de desbetreffende verblijfsvergunning heeft niet opgehouden te bestaan indien de vreemdeling dwingende redenen kan aanvoeren die voortvloeien uit vroegere vervolging dan wel uit vroegere ernstige schade, om te weigeren de bescherming in te roepen van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, of, in het geval van een staatloze, van het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had. De huidige Nederlandse afdoeningspraktijk voor herbeoordeling van de noodzaak voor bescherming is dus een andere dan de systematiek die dwingend geformuleerd wordt in de concept verordening. Het voorliggende wetsvoorstel brengt, niet automatisch een wijziging in de huidige afdoeningspraktijk met zich mee.

4. Motivering van de wijziging

De ACVZ begrijpt uit de motivering van het ontwerpbesluit dat de wijziging van een geldigheidsduur van vijf naar drie jaar naar voren wordt gehaald uit het pakket wijzigingen van het GEAS, omdat dit zou bijdragen aan een verdere harmonisatie van asielstelsels binnen Europa. De adviescommissie meent dat die motivering tekortschiet en voert daartoe vier argumenten aan.

⁴ Artikel 26, eerste lid, onder a.

⁵ Als bedoeld in de artikelen 8 en 10 van de Verordening inzake het Asielagentschap van de Europese Unie (EASO).

⁶ Artikel 15.

⁷ Artikel 11, eerste lid, onder e.

⁸ Artikel 14, eerste lid, onder a.

⁹ Artikel 32, eerste lid, onder c Vw.

¹⁰ Artikel 32, tweede lid Vw.

¹¹ Artikel 3.105c, eerste lid Vb.

¹² Zie paragraaf C2/10.4 van de Vreemdelingencirculaire.

Allereerst zijn de onderhandelingen over wijzigingen van het GEAS nog niet afgerond. Vooruitlopen op nog niet vaststaande verplichtingen zorgt mogelijk voor onnodige wetgevings- en uitvoeringsinspanningen. Dit geldt a fortiori omdat in de huidige situatie, zoals blijkt uit een overzicht van ECRE uit juni 2016, verlening van verblijfsvergunningen asiel zeer uiteenloopt binnen de EU en varieert van de verlening van een permanente status tot een geldigheidsduur van drie jaar. Zes lidstaten verlenen permanent verblijf, tien lidstaten verlenen een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaar, twaalf lidstaten voor de duur van drie jaar.¹³

Ten tweede zal de uiteindelijke verordening naar alle waarschijnlijkheid veel meer wijzigingen vergen dan de enkele wijziging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Zo verplicht de concept verordening naar de tekst van 13 juli 2016 lidstaten om aanvragen om verlenging van verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd af te wijzen indien gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst daar aanleiding toe geven. Het huidige Nederlandse beleid gaat hoofdzakelijk uit van het afwijzen van verlengingsaanvragen in verband met voldoende ingrijpende wijzigingen met een niet-voorbijgaand karakter in de veiligheidssituatie van landen van herkomst. Het betreft een complexe beoordeling die veel tijd kost, in de praktijk wordt alleen in specifieke individuele zaken op grond van gerichte signalen onderzoek gedaan voordat wordt beslist op de verlengingsaanvraag. Een uitzondering hierop vormen inbreuken op de openbare orde; van criminele antecedenten wordt door de IND actief beoordeeld of deze gevolgen moeten hebben voor het verblijfsrecht. Als de doelstelling is dat verlenging minder vanzelfsprekend is kan *zonder wetswijziging* maar met wellicht een uitbreiding van de uitvoeringscapaciteit in meer gevallen onderzocht worden of bescherming nog aan de orde is.

Ten derde, en in vervolg op het vorige punt, zij opgemerkt dat het internationale recht bijzonder hoge eisen stelt aan de intrekking (of niet verlenging) van de vluchtelingenstatus met toepassing van de *cessation clauses* van het Vluchtelingenverdrag.¹⁴ Alleen bij *hoge* uitzondering zal de intrekking van de verblijfsvergunning asiel binnen vijf jaar na verlening mogelijk zijn.¹⁵ Bij het niet verlengen dan wel intrekken van de status van subsidiair beschermde is het noodzakelijk dat er een *bestendige wijziging* van de situatie in het land van herkomst heeft plaatsgevonden en na onderzoek moet blijken of de individuele gronden voor verlening van de status zijn komen te vervallen, hetgeen bij uitzondering zal voorkomen en in de meeste lidstaten op ad hoc basis plaatsvindt.¹⁶

Ten vierde correspondeert de termijn van drie jaar niet met andere termijnen in het vreemdelingenrecht. Zo koos de wetgever in 2004 expliciet voor de termijn van vijf jaar, omdat die termijn wordt gehanteerd in richtlijn 2003/109/EG betreffende het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene na vijf jaar.¹⁷ Een houder van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan eveneens na vijf jaar rechtmatig verblijf op aanvraag een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend.

¹³ https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_-June-2016.pdf.

¹⁴ EASO, Ending International Protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive (2011/95/EU). A Judicial Analysis, december 2016, paragraaf 4.1.4 'significant and non-temporary', december 2016.

https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Ending%20International%20Protection_Articles%2011_14_16%20and%2019%20QD%20EASO%20Judicial%20Analysis%20FINAL.pdf.

¹⁵ *Eerste Kamer*, vergaderjaar 2003/2004, 29224, C, p. 2 e.v.

¹⁶ Europees Migratie Netwerk, *Ad-Hoc Query on reconsidering protection needs*, 2015/699, 21 augustus 2015.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/ad-hoc-queries-2015.699_ahq_no_reconsidering_protection_needs_wider_dissemination.pdf.

¹⁷ *Eerste Kamer*, vergaderjaar 2003-2004, 29 224, C.



Samenvattend leidt het wetsvoorstel, mede gelet op de huidige praktijk, tot het naar voren halen van een onderzoek, waarbij al na drie jaar een oordeel gegeven moet worden over een bestendige wijziging (verbetering) in de situatie in het land van herkomst, die intrekking van een vluchtelingenstatus zou rechtvaardigen. In de huidige praktijk blijkt evenwel dat ook een beoordeling na vijf jaar in de regel niet tot een dergelijke intrekking leidt.

5. Effect op Integratie

In de huidige praktijk wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend voor de duur van vijf jaar, na ommekomst van deze periode kan een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden ingediend. Het ontwerpbesluit leidt ertoe dat al na drie jaar een beoordelingsmoment wordt ingevoerd. Na drie jaar bestaat de mogelijkheid om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning met drie jaar te verlengen. Er kan echter ook na drie jaar worden besloten de vergunning niet te verlengen. Dat maakt dat al na een relatief korte periode nadat verblijfszekerheid is verkregen, er opnieuw onzekerheid is over het verblijf van de vergunninghouder en zijn afhankelijke gezinsleden. Uit het ontwerpbesluit blijkt niet wat de gevolgen van deze wijziging zijn voor de inburgering en integratie van statushouders, aangezien zij wel inburgeringsplichtig zijn. De ACVZ acht het aannemelijk dat het inbouwen van een vervroegd toetsingsmoment de onzekerheid over de duur van het verblijf in Nederland vergroot en dat dit een negatief effect heeft op de integratie. Niet duidelijk is hoe deze wijziging zich verhoudt tot de plannen die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het ontwikkelen is in het kader van de verbetering van de inburgering en participatie van asiel statushouders.¹⁸ De ACVZ vindt het wenselijk dat er een expliciete beleidsafstemming komt tussen beide beleidsterreinen en dat daaraan aandacht wordt besteed.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten van het voorstel

De financiële gevolgen voor de uitvoering van het wetsvoorstel zijn vanaf 2023 geraamd op structureel 2,5 miljoen euro per jaar omdat dit wetsvoorstel leidt tot *meer procedures* bij de IND. Daarbij is uitgegaan van huidige cijfers en prognoses. Dit bedrag kan meer of minder worden afhankelijk van het aantal asielvergunningen dat wordt verleend. Het ontwerpbesluit gaat er kennelijk vanuit dat verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur van drie jaar vanaf 2020 worden verleend, na het van kracht worden van de wetswijziging. Uitgegaan wordt van eenzelfde inhoudelijke toets als die thans plaatsvindt. De adviescommissie is van oordeel dat, nog afgezien van de onzekerheid over de aantallen (her)beoordelingen die het betreft, een integraal kostenplaatje ook aandacht zou moeten besteden aan extra uitgaven voor de rechterlijke macht, de rechtsbijstand en voor de individuele vergunninghouder. Een ambtshalve beoordeling of artikel 8 EVRM (family life of private life, ook van eventuele kinderen) zich verzet tegen beëindiging van het verblijf, dient daarvan deel uit te maken. Dit is een complexe beoordeling en daarmee een kostbaar proces.¹⁹ Zeker indien er sprake is van gezinnen met kinderen zal veelal moeten worden gehoord voordat de aanvraag kan worden beoordeeld. De adviescommissie adviseert dan ook in de memorie van toelichting uitgebreider op het kostenvraagstuk in te gaan.

7. Tenslotte voor de uitvoering

Aan een statushouder kan, nadat hij vijf jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, op aanvraag een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de status als EU langdurig ingezetene worden verleend. Deze aanvraag kan vier weken voor het 'vollopen' van de termijn van vijf jaar bij de IND worden ingediend. De ACVZ adviseert om, indien het voorgenomen wetsvoorstel wordt doorgezet, vier weken voor het

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdpijnen-veranderingopgave-inburgering>.

¹⁹ Op grond van artikel 3.6a, eerste lid, onder a en vijfde lid Vb wordt ambtshalve beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM indien de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een asielvergunning voor bepaalde tijd wordt afgewezen.

'vollopen' van de termijn van vijf jaar een informatiebrief te sturen naar statushouders, waarin zij geattendeerd worden op de mogelijkheid om een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of status als EU langdurig ingezetene in te dienen.

