

SCHURENDE MAATREGELEN

SIGNALERING OVER AANGEKONDIGDE MAATREGELEN IN REACTIE
OP DE ASIELOPVANGCRISIS

Signalering



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviesraad Migratie (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

Schurende maatregelen,

Signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de asielopvangcrisis

Uitgave van de Adviesraad Migratie (ACVZ), Den Haag, november 2022

Adviesraad Migratie

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

www.adviesraadmigratie.nl

1 Inleiding

Op 26 augustus 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid maatregelen aangekondigd om de opvangcrisis het hoofd te bieden.¹ De maatregelen worden gepresenteerd als noodzakelijk om een einde te maken aan de onhoudbare situatie bij het aanmeldcentrum in Ter Apel. Deze opvangcrisis is mede ontstaan doordat er te weinig doorstroming is naar huisvesting voor statushouders. De maatregelen verlengen de beslistermijn in asielzaken en vertragen de gezinshereniging van statushouders, en kunnen daarmee ook een cumulatief effect hebben.

De adviesraad heeft de indruk dat het politieke draagvlak voortvloeit uit de presentatie van het voorgestelde pakket aan maatregelen als antwoord op een crisis. Het is belangrijk voor ogen te houden dat de aanhoudende problemen in Ter Apel niet het gevolg zijn van een buitengewone instroom of andere onverwachte ontwikkelingen die een crisisaanpak rechtvaardigen. Het gaat om al veel eerder gesignaleerde en oplosbare vraagstukken die in stand zijn gehouden door falend optreden van de overheid zelf.²

De maatregelen komen er in de kern op neer dat de overheid met een beroep op het 'nood breekt wet'-argument fundamentele rechten tijdelijk buiten werking stelt, door beslistermijnen te verlengen en een wachttermijn in te voeren in nareiszaken, terwijl de 'noodsituatie' in dit geval niet een onvoorzienbaar van buiten komend onheil betreft. Deze is het gevolg van beleid dat is vastgesteld door de overheid zelf. De opvangcrisis en de oplopende wachttijd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn immers het gevolg van het afschalen van capaciteit en niet het gevolg van een onvoorzienbare en plotselinge toename van het aantal asielaanvragen. Hoe kan de burger vertrouwen behouden in het probleemoplossend vermogen van de overheid wanneer deze maatschappelijke problemen probeert op te lossen ten koste van rechtsstatelijke beginselen? Het schuurt dat er maatregelen worden genomen die het recht op gezinshereniging van asielmigranten beperkt op een manier waarvan men bij voorbaat weet dat die waarschijnlijk geen stand zal houden bij de rechter. Deze handelwijze getuigt van een utilitaristische visie op de rechtsstaat die indruist tegen de overheidsrichtlijnen om tot afgewogen wetgeving en beleid te komen en doet daarmee geen recht aan het belang van fundamentele rechten in een democratische rechtsorde. Aanwijsbare individuen die al weten dat ze in Nederland zullen mogen blijven, en hun gezin, worden daar nu de dupe van.

¹ [blg-1048785.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

² *Asielopvang uit de crisis*, 14 juni 2022, gezamenlijk advies van ROB en ACVZ, [De+asielopvang+uit+de+crisis+-+gezamenlijk+advies+ACVZ+en+ROB.pdf](#), zie p. 2.

In paragraaf 2 gaan we in op verlenging van de beslistermijn in nareiszaken.³ In paragraaf 3 komt verlenging van de beslistermijn in asielzaken aan de orde. De wachtttermijn in verband met de invoering van een huisvestingsvereiste in nareiszaken wordt belicht in paragraaf 4.

2 Verlenging beslistermijn in nareiszaken

De staatssecretaris kondigt aan om de beslistermijn voor nareisaanvragen te verlengen van zes naar negen maanden. Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gaat uit van een zo spoedig mogelijke beslissing, maar staat een maximale behandeltermijn van negen maanden toe. Dit kan en zal er in veel gevallen toe leiden dat gezinshereniging van een asielstatushouder wordt vertraagd. Het effect hiervan is echter niet in elk geval hetzelfde. In de praktijk beslist de IND al in ongeveer een derde van de nareiszaken buiten de geldende beslistermijn van zes maanden.⁴ Verlenging naar negen maanden zal dus niet automatisch en niet voor iedereen tot eenzelfde vertraging van de gezinshereniging leiden.

Om verlenging van deze beslistermijn te kunnen invoeren zal artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet moeten worden gewijzigd. Deze maatregel treedt dus formeel pas in werking na wijziging van de Vreemdelingenwet.⁵ In de brief van de staatssecretaris wordt vermeld dat de tijdelijke maatregelen gelden tot eind 2023, maar uiterlijk op 1 juli 2023 worden geëvalueerd. Om de beoogde tijdelijkheid beter te verankeren kan een horizonbepaling in de Vreemdelingenwet worden opgenomen waarmee wordt vastgelegd dat verlenging van de beslistermijn in nareiszaken per eind 2023 automatisch afloopt, tenzij evaluatie tot een andere afweging noopt. De IND heeft het nareisbeleid in mei 2022 herschreven en ook tijdelijk aanvullende maatregelen genomen om de wachttijd te verkorten. De IND beperkt in lopende aanvragen aanvullende onderzoeken.⁶ Hiermee zou volgens de IND sneller besloten moeten kunnen worden op ongeveer 9.000 aanvragen. De effecten van deze tijdelijke maatregelen moeten betrokken worden bij de voorgenomen evaluatie.

³ Een nareiszaak is een verblijfsrechtelijke procedure waarin een aanvraag om gezinshereniging is ingediend voor de leden van het kerngezin van een asielstatushouder. Welke personen tot het kerngezin worden gerekend is vastgelegd in artikel 29, tweede lid, Vw.

⁴ Website IND 19 april 2022, <https://ind.nl/nl/nieuws/maatregelen-om-wachttijd-voor-nareis-te-verkorten>.

⁵ Uit informatiebericht IB 2022/90 van de IND volgt dat in de praktijk al wordt gerekend met een termijn van 15 maanden, bestaande uit een beslistermijn van negen maanden en een wachtttermijn van zes maanden.

⁶ Ibid en WBV 2022/11.

3 Onderbouwing verlenging beslistermijn asiel

De staatssecretaris heeft aangekondigd de beslistermijn in asielzaken op grond van artikel 42, vierde lid, onder b, Vreemdelingenwet te verlengen van zes naar uiterlijk vijftien maanden. Dat is mogelijk in de uitzonderlijke situatie dat een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is binnen zes maanden een beslissing op de asielaanvraag te nemen.⁷ De staatssecretaris beroept zich voor deze beslissing op de onverwacht hoge instroom van de afgelopen twaalf maanden, mede gelet op het aantal personen uit Afghanistan en Oekraïne, in samenhang met personeelstekorten bij de IND.

De adviesraad is niet overtuigd van de onderbouwing van deze beleidswijziging. Tot het tot stand brengen van een regeling wordt alleen besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.⁸ Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bepaalt dat voordat tot een regeling wordt besloten onderzoek wordt gedaan. In dat onderzoek wordt onder meer kennis vergaard over de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp. Daarin worden de doelen die moeten worden bereikt zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld en wordt onderzocht of de doelen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren, of dat daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is.⁹ Niet is gebleken dat dit onderzoek heeft plaatsgevonden. De beslissing om de beslistermijn generiek te verlengen is niet met cijfers onderbouwd. De regering liet recentelijk bij monde van premier Rutte nog weten dat de asielinstroom niet veel hoger ligt dan normaal.¹⁰ Afgezien daarvan kan de verwijzing naar aanvragen van personen uit Afghanistan en Oekraïne niet overtuigen. Deze instroom is immers niet maatgevend voor de werklast van de IND. Afghanen doorlopen een verkorte asielpcedure en asielaanvragen van Oekraïense ontheemden worden nog niet behandeld; zij hebben tijdelijke bescherming. Onderbemensing van de IND is weliswaar een probleem, maar geen valide reden om de beslistermijn te verlengen. De personeelscapaciteit staat immers los van een onvoorzien hoge instroom. Een verlenging van de beslistermijn leidt niet tot een grotere beslisbaarheid. De richtsnoeren van de Europese Commissie stellen over toepassing van artikel 5, vierde lid, Gezinsherenigingsrichtlijn:

A Member State administration which wants to make use of this possibility must justify such an extension by demonstrating that the exceptional complexity of a particular case amounts to exceptional circumstances. Administrative capacity

⁷ Dit volgt uit artikel 31, derde lid, van richtlijn 2013/32/EU (de Procedurerichtlijn).

⁸ *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Aanwijzing 2.2.

⁹ *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*, Aanwijzing 2.3, voorafgaand onderzoek.

¹⁰ Persconferentie Mark Rutte 26 augustus 2022, [Platform open overheidsinformatie](#). Zie ook Asielrends augustus 2022, <https://ind.nl/nl/documenten/09-2022/at-augustus-2022-hoofdrapport.pdf>.

*issues cannot justify an exceptional extension and any extension should be kept to the strict minimum necessary to reach a decision.*¹¹

Met betrekking tot de huidige beslistermijn van zes maanden wil de adviesraad benadrukken dat artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn niet is geïmplementeerd. In deze bepaling wordt benadrukt dat zo spoedig mogelijk op een asielaanvraag dient te worden beslist. Hoewel dit het uitgangspunt is en blijft van de Europese regelgeving, komt die spoed niet tot uitdrukking in artikel 42, eerste lid, Vreemdelingenwet. Ook na verlenging van de beslistermijn van zes naar vijftien maanden dient in dit licht het uitgangspunt te blijven dat *zo spoedig mogelijk* op een asielaanvraag wordt beslist.

4 Wachttermijn in verband met het ontbreken van passende huisvesting

Met onmiddellijke ingang is een wachttermijn voor gezinshereniging ingevoerd zo lang de referent niet over passende huisvesting beschikt. Deze wachttermijn, die wordt gerealiseerd door visumverlening te vertragen, bedraagt maximaal zes maanden. Opgeteld bij de aangekondigde beslistermijn voor nareis van negen maanden kan er dus vijftien maanden zitten tussen het moment dat iemand van wie al is besloten dat hij of zij in Nederland mag blijven een aanvraag om gezinshereniging indient en de feitelijke nareis van zijn of haar gezin. Gelet op het grote tekort aan huisvesting zal de extra wachttijd van zes maanden dus in de meeste nareiszaken leiden tot een aanzienlijke verdere vertraging van de gezinshereniging. De adviesraad leidt uit de brief van 26 augustus 2022 af dat hantering van de wachttermijn op 1 januari 2024 met onmiddellijke ingang komt te vervallen.

De adviesraad signaleert dat het wachten met de afgifte van een visum na een positief besluit op een nareisverzoek (dat in het tijdelijke voorstel al negen maanden kan duren) voor maximaal nog eens zes maanden - zo lang passende huisvesting ontbreekt - niet in overeenstemming is met de letter en geest van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Voor zover minderjarigen geraakt worden door deze maatregel kan het ook in strijd zijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het EU-Handvest voor de grondrechten, die allebei bindend zijn voor besluitvorming rond dit thema in Nederland. Om die reden is het van belang dat op grond van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving expliciet wordt getoetst aan deze Europese en internationale mensenrechtelijke standaarden.¹²

¹¹ European Commission, Communication on Guidance for Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification, COM (2014) 210 final, 3.04.2014.

¹² [6.2.1 Aansluiting op Grondwet en hoger recht | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#).

In de huidige praktijk wordt, nadat de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf is ingewilligd, zo spoedig mogelijk door de minister van Buitenlandse Zaken een inreisvisum aangebracht in het document voor grensoverschrijding of op een inlegvel. De afgekondigde maatregel betreft een aanvullende wachttermijn van maximaal zes maanden. Als eerder over passende huisvesting wordt beschikt zal aan de minister van Buitenlandse Zaken worden gevraagd het visum te verstrekken. Uit artikel 12, eerste lid, Gezinsherenigingsrichtlijn, volgt dat aan vluchtelingen geen huisvestingvereiste mag worden gesteld. Vluchtelingen en hun nareizende gezinsleden die tot het kerngezin behoren zijn uitdrukkelijk van dit vereiste vrijgesteld. Een lidstaat mag van een vluchteling niet eisen dat hij gedurende een bepaalde periode op zijn grondgebied heeft verbleven voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen.¹³ Feitelijk betekent het nu stellen van een huisvestingsvereiste het alsnog tijdelijk invoeren van een wachttermijn. Dat staat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet toe voor vluchtelingen. Overigens zijn de bepalingen uit die richtlijn over het huisvestingsvereiste (artikel 7, eerste lid, onder a) en de wachttermijn (artikel 8) niet geïmplementeerd in het Vreemdelingenbesluit.

De regering heeft er blijk van gegeven dat zij zich hier terdege van bewust is. In antwoord op Kamervragen van de Kamerleden Kröger en Piri heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geantwoord dat het beschikken over passende huisvesting om die reden niet wordt betrokken bij beoordeling van de nareisaanvraag.¹⁴ Daarom wordt een *de facto* wachttermijn gehanteerd voordat het visum wordt afgegeven. Dit is echter juridisch zeer kwetsbaar omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Er wordt hiermee immers *de facto* een wachttijd ingevoerd, die alleen niet zo wordt genoemd. Bovendien is deze handelwijze in strijd met artikel 13, eerste lid, van deze richtlijn. Daarin is bepaald dat indien het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toestaat en alle medewerking verleent bij het verkrijgen van de benodigde visa.¹⁵ Het opleggen van een wachttijd is geen medewerking maar tegenwerking.

Voor minderjarigen geldt bovendien dat het onwenselijk is dat zij langere tijd gescheiden zijn van één of beide ouders, waarbij in het geval van vluchtelingen tevens rekening dient te worden gehouden met de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten. Het invoeren van een wachttermijn is niet in overeenstemming met artikel 10, eerste lid, van het IVRK dat vereist dat aanvragen van een kind of van diens ouders met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld. Het hanteren van een wachttermijn is tevens in strijd met artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest van de grondrechten, dat bepaalt dat ieder kind het recht heeft regelmatig persoonlijke betrekkingen en

¹³ Zie artikel 12, tweede lid, Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹⁴ [antwoorden-kamervragen-over-de-intentie-om-het-recht-van-statushouders-op-gezinshereniging-te-beperken.pdf](#).

¹⁵ Zie: Rb. Den Haag, zittingsplaats Middelburg, 10 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10579, r.o. 7.

rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de staatssecretaris in 2021 nog gewezen op de verplichting om aanvragen voor gezinshereniging van minderjarigen met voorrang en urgentie te behandelen.¹⁶ Het idee om een beslistermijn generiek te verlengen doet ook geen recht aan mogelijk individuele omstandigheden die nopen om een wachttijd te verkorten.¹⁷ Te denken valt aan situaties waar de gezinsleden, met name kwetsbare groepen en kinderen, in een knellende of zelfs gevaarlijke situatie terecht komen.

5 Slot

Vele ngo's en migratierechtextperts hebben zich al kritisch uitgelaten over de aangekondigde maatregelen.¹⁸ Een behoorlijke en betrouwbare overheid dient zich zonder voorbehoud binnen de democratisch vastgestelde spelregels te bewegen, en de eigen richtlijnen om weloverwogen beleid en wetgeving te maken transparant en volledig toe te passen. Juist een analyse op basis van die richtlijnen brengt de adviesraad ertoe stil te staan bij het nut van de voorgestelde maatregelen. Zij schorten de instroom van nareizigers voor maximaal achttien maanden op.¹⁹ Het is echter niet aannemelijk dat de huisvestingsproblematiek voor statushouders in die periode wordt opgelost. Dat maakt dat het stellen van een huisvestingsvereiste is aan te merken als een juridisch zeer kwetsbare en praktisch twijfelachtige maatregel. De negatieve effecten voor gezinsleden, en met name minderjarigen die het recht hebben om in Nederland te gaan opgroeien en hier deel te gaan uitmaken van de maatschappij, zijn groot.

¹⁶ ABRvS 23 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2780, JV 2021/31 m.nt. M.L. van Riel.

¹⁷ EHRM 9 juli 2021, 6697/18, (M.A. t. Denemarken), JV 2021/175.

¹⁸ Zie onder meer: NRC 29 augustus 2022, *Kabinet vertraagt voor de bühne*, p. 6; brief VluchtelingenWerk van 6 september 2022, kenmerk O.2.2.22-059.MK; Kinderombudsman, [Brief aan Kamer over de nieuwe asieldeal | De Kinderombudsman](#); Commissie Meijers, CM2207 Reactie op Kamerbrief inzake besluitvorming opvangcrisis, [Title page Meijers Committee \(commissie-meijers.nl\)](#).

¹⁹ Verlenging van twee beslistermijnen met negen resp. drie maanden en een wachttijd in verband met het ontbreken van passende huisvesting van zes maanden.