

No. W03.24.00364/II

's-Gravenhage, 5 februari 2025

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2024, no.2024002937, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is gelijktijdig met het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel voorgelegd, met het verzoek om over beide voorstellen zo spoedig mogelijk te adviseren. Gelet op dit verzoek en de inhoud van de wetsvoorstellen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State deze twee voorstellen in samenhang beoordeeld.¹

De Afdeling adviseert de minister van Asiel en Migratie het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet in de huidige vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

Het doel van de voorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel is om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt echter niet aannemelijk gemaakt dat de maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure. De kans is groot dat de maatregelen juist tot een extra belasting leiden voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak. Daarbij komt dat Nederland in 2026 het Europese Asiel- en Migratiepact zal moeten uitvoeren. Wanneer de wetsvoorstellen daarop niet goed worden afgestemd, doet dit afbreuk aan de rechtszekerheid en kan dit tot extra problemen leiden in de uitvoering en de rechtspraak.

Asiel en migratie in Nederland

Het maatschappelijk debat over asiel en migratie wordt in Nederland en daarbuiten volop gevoerd. Veel mensen vinden dat mensen die vluchten voor oorlog of vervolging een veilig heenkomen moet worden geboden. Tegelijkertijd zijn veel mensen bezorgd of de Nederlandse samenleving de komst van grote groepen migranten wel kan dragen. Deze zorgen gaan over de sociale samenhang in ons land, maar ook over de toegang tot voorzieningen zoals huisvesting, zorg en onderwijs. Daarbij moet bedacht worden dat niet alleen asielzoekers naar Nederland komen, maar ook arbeidsmigranten, studenten en migranten in het kader van gezinshereniging.

Voor asielmigratie geldt dat de IND en de rechtspraak grote achterstanden rapporteren, waardoor asielzoekers lang moeten wachten op een uitkomst in hun procedures. Tijdens deze procedures verblijven mensen in opvanglocaties die soms overvol zijn.

Onzorgvuldige voorbereiding

¹ Het lid Van Zwol heeft op grond van artikel 27e van de Wet op de Raad van State niet deel genomen aan de voorbereiding van en de beraadslaging en besluitvorming over dit advies.

AAN DE KONING

De regering heeft besloten om de wetgevingsprocedure versneld te doorlopen vanwege de urgentie van de asielproblematiek. Een beperkt aantal instanties, waaronder de IND en de rechtspraak, heeft slechts één week de tijd gehad om een zienswijze op de wetsvoorstellen te geven. De Afdeling wijst erop dat de inbreng van burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak in een vroeg stadium van groot belang is om tot goede wetgeving te komen. Hier is in het regeerprogramma ook op gewezen. Dat er een politieke wens is om met spoed stappen te zetten tot aanscherping van het nationale asielbeleid, is onvoldoende grond om stappen in de voorbereiding van wetgeving over te slaan of hiervoor te weinig tijd te nemen. De voorbereiding van deze wetsvoorstellen is dan ook onzorgvuldig geweest.

Effectiviteit en uitvoering

In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure. Er zijn daarentegen wel duidelijke aanwijzingen dat bepaalde maatregelen juist zullen leiden tot een verhoging van de belasting van de asielketen. Verschillende maatregelen zullen ertoe leiden dat de IND meer en ook bewerkelijkere beslissingen moet nemen. Over deze beslissingen zal ook meer geprocedeerd worden, wat de druk op de rechtspraak verhoogt. Wanneer procedures langer duren, verblijven mensen bovendien langer in de asielopvang.

Het Europese Asiel- en Migratiepact

In juni 2026 worden de maatregelen uit het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing met als doel de Europese buitengrenzen te versterken. Dit betekent dat de Nederlandse asielwetgeving vóór dat moment ingrijpend moet worden gewijzigd. Uit de toelichting blijkt niet hoe de huidige wetsvoorstellen van de minister zich verhouden tot de maatregelen die nodig zijn om het Asiel- en Migratiepact uit te voeren. Zo'n toelichting is wel nodig, omdat de nu voorgestelde maatregelen al heel snel opnieuw moeten worden aangepast of geschrapt.

Daarbij komt dat de maatregelen uit het Europese pact grote gevolgen hebben voor onder andere de IND en de rechtspraak. Wanneer daarnaast ook de voorliggende wetsvoorstellen in de huidige vorm worden ingevoerd raakt de ontlasting van de asielketen verder uit beeld, terwijl die ontlasting juist een van de hoofddoelen van de wetsvoorstellen is. Een goede afstemming van de wetsvoorstellen met de uitvoering van het Europese pact is daarom noodzakelijk en moet met prioriteit worden opgepakt. In het verlengde hiervan verdient het nadere toelichting waarom (onderdelen van) de wetsvoorstellen niet zijn samengevoegd met het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact.

Grondrechten

De Afdeling maakt verschillende opmerkingen over de juridische houdbaarheid van de wetsvoorstellen. Daarnaast adviseert zij om, ook waar de voorgestelde maatregelen op zichzelf beschouwd juridisch mogelijk zijn, toe te lichten hoe deze zullen worden toegepast in de praktijk. Gebeurt dat niet, dan is het risico dat procedures onzorgvuldig verlopen en grondrechten in de uitvoering worden geschonden omdat hiermee bij de vormgeving van het uitvoeringsbeleid onvoldoende rekening is gehouden. Bijvoorbeeld als blijkt dat de IND en de rechtspraak niet binnen een redelijke termijn kunnen

beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers. Dan komt hun recht op een eerlijk proces in het geding.

Juridisch problematisch is dat aan de maatregelen zogeheten onmiddellijke werking wordt verleend. Dat betekent dat het nieuwe recht direct na inwerkingtreding zal worden toegepast, ook in lopende procedures. Dit heeft als gevolg dat verschillende groepen vreemdelingen met verschillende besluiten kunnen worden geconfronteerd, zonder dat daarvoor een goede reden bestaat. Dit leidt tot ongelijke behandeling en strijd met het beginsel van rechtszekerheid.

Over dit advies

Omdat de Afdeling de wetsvoorstellen in samenhang heeft beoordeeld, bevatten de adviezen een gelijklopende algemene beschouwing over de kaders waarbinnen deze wetsvoorstellen moeten worden vormgegeven. Vervolgens worden deze kaders toegepast op het wetsvoorstel waarop het advies betrekking heeft. In dit advies is dat de Asielnoodmaatregelenwet.

1. Inleiding

De Asielnoodmaatregelenwet bevat maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen.² Het wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen:

- De geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verkort van vijf tot drie jaar.
- Er worden geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd verleend.
- De mogelijkheden tot ongewenstverklaring van vreemdelingen worden verruimd.
- De voornemenprocedure wordt afgeschaft.
- De nareismogelijkheden voor ongehuwde partners en meerderjarige kinderen worden beperkt.
- De afdoening van asielaanvragen wordt vergemakkelijkt, door 1) nieuwe feiten en omstandigheden strenger te toetsen bij opvolgende aanvragen, 2) een verwijtbaarheidstoets te introduceren bij opvolgende aanvragen en 3) de afwijzingsmogelijkheden te verruimen.

De Asielnoodmaatregelenwet is gelijktijdig met de Wet invoering tweestatusstelsel³ ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Met deze voorstellen wordt uitvoering gegeven aan de afspraken in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma, en de nadere afspraken waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.⁴ De minister van Asiel en Migratie heeft de Afdeling verzocht om zo spoedig mogelijk te adviseren.

Gelet op dit verzoek en de inhoud van de wetsvoorstellen heeft de Afdeling deze twee voorstellen gelijktijdig en in samenhang beoordeeld. Beide adviezen beginnen met een beschrijving van het doel en de inhoud van het wetsvoorstel (punt 2). Dan volgt een

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder 1. Inleiding en 2. Hoofdlijnen van het voorstel.

³ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

(voor beide adviezen gelijklopende) algemene beschouwing over de kaders waarbinnen deze wetsvoorstellen moeten worden vormgegeven (punt 3). Vervolgens worden deze kaders toegepast op het wetsvoorstel waarop het advies betrekking heeft, in dit geval de Asielnoodmaatregelenwet. Dit leidt in dit advies tot een opmerking over de gebrekkige voorbereiding van het wetsvoorstel (punt 4), de beoordeling van effectiviteit en uitvoerbaarheid (punt 5) en de samenloop met het Europese Asiel- en Migratiepact (punt 6). Daarna volgen een opmerking over het belang van rechtszekerheid en gelijke behandeling bij de vormgeving van het overgangsrecht (punt 7) en enkele opmerkingen over specifieke onderdelen van het wetsvoorstel (punt 8). Tot slot geeft de Afdeling haar oordeel over het wetsvoorstel (punt 9).

2. Het doel en de inhoud van het voorstel

a. *Het doel van het voorstel*

In het wetsvoorstel worden twee doelstellingen benoemd, namelijk 1) het per direct en duurzaam ontlasten van de asielketen en 2) het beperken van de instroom van asielzoekers in Nederland.⁵

In de toelichting wordt beschreven dat de druk op de asielketen groot is. Ten eerste wordt gewezen op de druk op de asielopvang, waar de uitvoering ligt bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In 2024 is de bezetting opgelopen van 64.300 naar 72.500 mensen. Daarmee is de bezetting al geruime tijd hoger dan de reguliere opvangcapaciteit van het COA. De hoge bezetting bij het COA hangt samen met de achterblijvende uitstroom van asielzoekers die een positieve beslissing van de IND hebben ontvangen en in Nederland mogen blijven. De suboptimale omstandigheden in noodopvanglocaties hebben gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van asielzoekers en medewerkers van het COA. Op verschillende plaatsen in de toelichting worden daarnaast opmerkingen gemaakt over de sterke stijging van de kosten die verband houden met de opvang van asielzoekers.

Ten tweede wordt in de toelichting gewezen op de druk op de IND en de rechtspraak. De wachttijd voor de behandeling van een asielaanvraag door de IND zou zijn opgelopen tot ruim een jaar. Daarnaast kampt de rechtspraak met 'immense' achterstanden, aldus de toelichting. Asielprocedures kennen daardoor een onwenselijk lange doorlooptijd. Dat bemoeilijkt, zo vermeldt de toelichting, zowel het deelnemen en bijdragen aan de maatschappij als de terugkeer naar het land van herkomst.

Ten derde wordt in de toelichting melding gemaakt van de druk op de woningmarkt, de zorg en het onderwijs. Er is in gemeenten onvoldoende huisvesting voor statushouders beschikbaar, waardoor deze groep langer in de asielopvang moet verblijven. Met de toename van het aantal asielzoekers stijgen ook de kosten voor de zorg. Het aantal nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen; volgens de toelichting komt dit met name door de komst van Oekraïense leerlingen. De Afdeling merkt volledigheidshalve op dat de Asielnoodmaatregelenwet niet van toepassing is op de Oekraïense ontheemden.

b. *De voorgestelde maatregelen*

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdpijnen van het voorstel, 2.1. Noodzaak van dit voorstel.

De Asielnoodmaatregelenwet omvat acht maatregelen, die zien op verschillende aspecten van de asielprocedure. Deze maatregelen kunnen volgens de toelichting op verschillende manieren bijdragen aan het ontlasten van de asielketen en het verminderen van de instroom.

Het wetsvoorstel beoogt met een aantal maatregelen specifiek de instroom te beperken. Door de beperking van de instroom neemt volgens de toelichting de druk op de asielketen, huisvesting, zorg en onderwijs af. Ten eerste wordt de geldigheidsduur voor de verblijfsvergunning asiel verkort van vijf naar drie jaar. Daarnaast wordt de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afgeschaft. Deze maatregelen benadrukken volgens de toelichting het tijdelijke karakter van asielbescherming. Ook brengen zij het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met andere Europese lidstaten, waardoor Nederland niet aantrekkelijker is als bestemming dan andere landen. Dit kan volgens de toelichting instroombeperkend werken.

Ook de beperking van de nareismogelijkheden is erop gericht om de instroom te verminderen. Het wetsvoorstel beoogt de nareis te beperken tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar. Ongehuwde partners en meerderjarige kinderen kunnen geen afgeleide verblijfsvergunning asiel meer krijgen. Volgens de toelichting zal dit er naar verwachting toe leiden dat minder mensen naar Nederland mogen komen op grond van nareis. Ook wordt Nederland minder aantrekkelijk als bestemmingsland.

Andere maatregelen zijn specifiek gericht op een efficiënter verloop van de asielprocedure. Allereerst schaft het wetsvoorstel de voornemenprocedure af, zodat de minister voortaan direct mag beslissen op een asielaanvraag nadat hij de vreemdeling heeft gehoord. De vreemdeling hoeft niet eerst in de gelegenheid te worden gesteld om op een voorgenomen afwijzing te reageren. Ook introduceert het wetsvoorstel een strengere ontvankelijkheidsdrempel voor opvolgende asielaanvragen. Vreemdelingen moeten daaraan voortaan elementen en bevindingen ten grondslag leggen die niet hadden kunnen worden aangevoerd in een eerdere asielprocedure en die de kans 'aanzienlijk groter' maken dat de vreemdeling recht heeft op internationale bescherming. Doen zij dat niet, dan verklaart de minister de aanvraag niet-ontvankelijk en hoeft hij niet te beoordelen of de vreemdeling recht heeft op internationale bescherming.

Verder maakt het wetsvoorstel het mogelijk om een asielaanvraag af te wijzen als een vreemdeling zonder goede reden niet verschijnt op een asielgehoor, dan wel als hij met onbekende bestemming is vertrokken of heeft nagelaten om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn aanvraag.⁶ In zo'n geval kan de minister op dit moment alleen besluiten tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag. Dat heeft tot gevolg dat een eventuele nieuwe asielaanvraag als eerste aanvraag moet worden behandeld. De met het wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid om een aanvraag in dit geval af te wijzen zorgt ervoor dat een eventuele nieuwe aanvraag van dezelfde vreemdeling wordt aangemerkt als 'opvolgende aanvraag'. Een dergelijke aanvraag moet voldoen aan de hierboven genoemde strenge vereisten voor ontvankelijkheid en kan sneller worden afgehandeld.

⁶ Voorgesteld artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000. Het betreft een implementatie van artikel 28, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Zie verder ABRvS 26 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2604](#), onder 5.

Het doel van de verruiming van de mogelijkheid tot ongewenstverklaring is volgens de toelichting meerledig. Het wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken om een ongewenstverklaring op te leggen in gevallen waarin geen inreisverbod kan worden uitgevaardigd, terwijl zo'n verbod volgens de regering wel wenselijk zou zijn. Hiermee wordt beoogd om de overlast van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te gaan, hen te stimuleren om Nederland te verlaten door hun verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen en het maatschappelijk draagvlak te behouden jegens vreemdelingen die zich wel aan de wet houden.

3. Algemene beschouwing

a. *Asiel en migratie in Nederland*

Het maatschappelijk debat over asiel en migratie wordt in Nederland en daarbuiten volop gevoerd. Veel mensen vinden dat mensen die vluchten voor oorlog of vervolging een veilig heenkomen moet worden geboden. Tegelijkertijd zijn veel mensen bezorgd of de Nederlandse samenleving de komst van grote groepen migranten wel kan dragen. Deze zorgen gaan over de sociale samenhang in ons land, maar ook over de toegang tot voorzieningen zoals huisvesting, zorg en onderwijs.⁷ Daarbij moet bedacht worden dat niet alleen asielzoekers naar Nederland komen, maar ook arbeidsmigranten, studenten en migranten in het kader van gezinshereniging. Van verschillende kanten is de regering aangespoord om tot een integrale visie op asiel en migratie te komen en om van daaruit keuzes te maken over hoeveel asiel-, arbeids-, studie- en gezinsmigratie wordt toegelaten en onder welke voorwaarden.⁸

Uit de Staat van de Migratie 2024 blijkt dat in 2022 en 2023 circa 50.000 asielaanvragen zijn gedaan, waarvan in 2023 38.000 eerste aanvragen en 10.000 aanvragen van nareizigers. In totaal zijn in 2023 ongeveer 27.000 asielvergunningen verleend.⁹ De maandelijkse rapportages over de instroom van de IND laten in 2024 geen grote wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren zien.¹⁰ De IND en de rechtspraak rapporteren substantiële achterstanden,¹¹ waardoor asielzoekers en nareizigers lang moeten wachten op een uitkomst in hun procedures. Gedurende deze procedures verblijven vreemdelingen soms langdurig in opvanglocaties met slechts basale voorzieningen.¹²

b. *De constitutionele en juridische context*

⁷ Zie Sociaal-Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven 2024, bericht 3, p. 10-16; Adviesraad Migratie, [Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota's in het migratiebeleid](#), december 2022, p. 10.

⁸ Zie ABD Topconsult, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, 8 februari 2024; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Gematigde Groei, 15 januari 2024. Zie ook Adviesraad Migratie, [Naar een toekomstgericht migratiebeleid – Notitie voor programma's Tweede Kamerverkiezingen](#), 23 augustus 2023.

⁹ Staat van Migratie 2024, Kamerstukken II 2023/24, 30573, nr. 214.

¹⁰ IND, [Monthly Report on Asylum Application in The Netherlands](#), December 2024.

¹¹ IND, Maandcijfers IND december 2024, te raadplegen op www.ind.nl.

¹² Zie ook de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid betreffende het toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel, 16 december 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25 19627, nr. 3342, de brief van de Kinderombudsman betreffende oproep van de Kinderombudsman t.b.v. debat over de spreidingswet, 12 januari 2024.

Bij de vormgeving van het asiel- en migratiebeleid moet de constitutionele en juridische context in ogenschouw worden genomen. In het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951 en het Protocol van 1967 zijn de rechten van vluchtelingen vastgelegd.¹³ Het kernprincipe van dit verdrag is het beginsel van ‘non-refoulement’, wat inhoudt dat een vluchteling niet mag worden teruggestuurd naar een land waar zijn of haar leven ernstig wordt bedreigd. Dit principe is ook vastgelegd in andere internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is, zoals het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het VN-Verdrag tegen Foltering.¹⁴

Met het Vluchtelingenverdrag moet binnen de Europese Unie (EU) rekening worden gehouden bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid.¹⁵ Het gemeenschappelijk asielbeleid van de EU omvat verschillende richtlijnen, waarvan er enkele voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel van bijzonder belang zijn. In de Kwalificatierichtlijn zijn criteria vastgelegd op basis waarvan de vluchtelingenstatus of een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend.¹⁶ In de Procedurerichtlijn zijn minimumnormen opgenomen waaraan de asielprocedure moet voldoen.¹⁷ Verder worden in de Gezinsherenigingsrichtlijn diverse aspecten op het terrein van gezinshereniging geregeld,¹⁸ regelt de Langdurig Ingezetenenrichtlijn het verblijfsrecht van langdurig in de EU verblijvende vreemdelingen,¹⁹ en geeft de Terugkeerrichtlijn regels voor de terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfsrecht naar hun land van herkomst.²⁰ Deze richtlijnen zijn binnen de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij heeft Nederland enige speelruimte, maar die is binnen de internationale en Europese kaders wel beperkt.

Noemenswaardig in dit verband is dat het Europese asielbeleid aan de vooravond staat van een grote hervorming.²¹ Vanaf 12 juni 2026 gaat de regelgeving gelden die onderdeel vormt van het Europese Asiel- en Migratiepact. De hierboven genoemde

¹³ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève 28 juli 1951, Trb. 1951, 131.

Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York 31 januari 1967, Trb. 1967, 76.

¹⁴ Zie artikel 18 en 19 van het EU-Handvest, artikelen 2 en 3 van het EVRM en artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, New York, 10 december 1984.

¹⁵ Artikel 78, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de EU.

¹⁶ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, Pb EU L337/9.

¹⁷ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale Bescherming, PB EU L 180/60.

¹⁸ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PB EU L 251/12.

¹⁹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, PB EU L16/44.

²⁰ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB EU L 348/98.

²¹ Zie Kamerstukken II 2024/25, 32167, nr. 908.

richtlijnen worden grotendeels vervangen door verordeningen. Dit heeft als gevolg dat de Vreemdelingenwet 2000 op korte termijn ingrijpend gewijzigd moet worden en onderdelen daarvan moeten worden geschrapt.²² Ook de Nederlandse uitvoeringsorganisaties en rechtspraak zullen zich moeten voorbereiden op de nieuwe Europese en nationale wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel ter uitvoering van het pact is op dit moment in internetconsultatie en bevat verschillende onderdelen die overlappen met het voorliggende wetsvoorstel.²³

Tot slot is van belang dat bij de vormgeving en de uitvoering van asiel- en migratiebeleid de grondrechten in acht worden genomen zoals deze zijn vervat in onder meer de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest. In het bijzonder relevant zijn hierbij het verbod op discriminatie, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op familie- en gezinsleven.²⁴ Wanneer migranten willen procederen over het krijgen of behouden van verblijfsrechten van henzelf of hun naasten in het kader van gezinshereniging, hebben zij bovendien recht op een eerlijk proces.²⁵ Dat betekent onder meer dat een migrant in de gelegenheid moet worden gesteld om standpunten kenbaar te maken en dat besluitvorming binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden.

c. *Kwaliteit van wet- en regelgeving*

Bij de totstandkoming van nieuwe regels op het terrein van asiel en migratie moet worden voldaan aan de kwaliteitseisen die voor alle wet- en regelgeving gelden.²⁶ Zo is van belang dat duidelijk is waarom nieuwe regelgeving wordt ingevoerd. Dat betekent dat moet worden gedefinieerd wat het doel van de regelgeving is en dat moet worden uitgelegd waarom het nodig is om de nieuwe regels in te voeren met het oog op het realiseren van dit doel. Dit vraagt om een zorgvuldige analyse van het maatschappelijk probleem dat de wetgever beoogt aan te pakken. Bij de keuze van een oplossing voor dat probleem moet worden beoordeeld of deze oplossing effectief is, of niet met een lichter middel kan worden volstaan en of de kosten en lasten van een oplossing in verhouding staan tot het doel.

Daarnaast is relevant of uitvoeringsorganisaties en de (rechts)praktijk met een bepaalde oplossing uit de voeten kunnen, dus of een regeling uitvoerbaar is.²⁷ De regering wijst terecht zelf al op het belang van uitvoerbaarheid, net als op de gevolgen

²² Zie [aanwijzing 9.9](#) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²³ Het implementatiewetsvoorstel staat op dit moment op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

²⁴ Zie artikel 1 en 10 van de Grondwet, artikel 8 en 14 EVRM en artikel 7 en 21 EU-Handvest.

²⁵ Zie ten aanzien van de toepassing van artikel 6 EVRM in het vreemdelingenrecht, ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, r.o. 4.1. Zie ook artikel 41 EU-Handvest en HvJEU 27 december 2012, H.N. tegen Ierland, ECLI:EU:C:2014:302, punten 49, 50 en 56.

²⁶ Zie paragraaf 2.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁷ Daarom beoordeelt de Afdeling in het kader van haar beleids- en uitvoeringsanalyse of voldoende inzicht wordt geboden in de vooronderstellingen en aannames die aan het voorstel ten grondslag liggen en of daarmee de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het voorstel op een overtuigende wijze worden onderbouwd in de toelichting. De beleids- en uitvoeringsanalyse maakt onderdeel uit van het beoordelingskader van de Afdeling; zie raadvanstate.nl/overrvs/advisering/beoordelingskader.

die het voor burgers, en hun vertrouwen in de overheid, kan hebben als hieraan onvoldoende aandacht wordt besteed.²⁸

Bij de inschatting van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving dient waar mogelijk gebruik te worden gemaakt van ervaringsgegevens en wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel ('evidence-based' wetgeving). In de memorie van toelichting moet worden ingegaan op deze aspecten.²⁹ Dit is niet alleen belangrijk voor de parlementaire behandeling en het maatschappelijk draagvlak, maar ook voor het geval dat in de praktijk vragen rijzen over de wijze waarop regels moeten worden uitgelegd of uitgevoerd.

Om tot goede wet- en regelgeving te komen is ook de inbreng van burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak in een vroeg stadium van groot belang.³⁰ Hun inbreng geeft inzicht in de aard en omvang van het maatschappelijk probleem en de functionaliteit van bepaalde maatregelen, wat de kans vergroot dat de gekozen oplossing het beoogde doel zal bereiken. Daarnaast kunnen deze actoren vanuit hun praktijkervaring ideeën aanreiken over alternatieve mogelijkheden om problemen aan te pakken en inzicht geven in eventuele ongewenste bijeffecten van een maatregel. Ook kunnen uitvoeringsorganisaties inschatten wat nieuwe wet- of regelgeving betekent voor de organisatie en de personeelsinzet en welke kosten daarbij horen. De consultatie van uitvoeringsorganisaties en rechtspraak en de internetconsultatie zijn daarom belangrijke onderdelen van de wetgevingsprocedure, waarvan alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden afgeweken.³¹

4. Vorbereiding en consultatie

Uit de toelichting blijkt dat de regering het gelet op de urgentie van het wetsvoorstel noodzakelijk heeft geacht om het wetgevingsproces versneld te doorlopen.³² Het wetsvoorstel is gedurende één week in consultatie gegeven aan de IND,³³ de Dienst

²⁸ Zie bijvoorbeeld de Inleiding, p. 4 en 7, en paragraaf 7.2. van het regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96.

²⁹ Zie ook artikel 3.1. van de Comptabiliteitswet 2016.

³⁰ Zie paragraaf 7.1. van het regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96.

³¹ Aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met betrekking tot formele consultatie, zie het Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 18. Met betrekking tot de internetconsultatie, zie het Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 16. Zie ook de brief van de vice-president van de Raad van State aan de minister-president van 19 april 2021 met als onderwerp 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit'.

³² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Advies en consultatie.

³³ Consultatiereactie van de IND betreffende de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, 29 november 2024.

Terugkeer en Vertrek (DTenV),³⁴ de Raad voor de rechtspraak (Rvdr),³⁵ de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS),³⁶ het Openbaar Ministerie³⁷ en de politie.³⁸ De Adviesraad Migratie is niet geraadpleegd, terwijl deze raad een wettelijke taak heeft om over aanpassingen van het vreemdelingenrecht te adviseren.³⁹ Ook andere relevante instanties zoals het COA, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)⁴⁰ en het College voor de Rechten van de Mens⁴¹ is niet om advies gevraagd. Verder is geen gebruik gemaakt van internetconsultatie, zonder dat wordt toegelicht waarom daarvan is afgezien. Hierdoor zijn burgers en maatschappelijke organisaties niet in de gelegenheid geweest om uit eigen beweging formeel op het wetsvoorstel te reageren.⁴²

De instanties die wel geconsulteerd zijn, spreken hun zorgen uit over de snelheid waarmee het wetsvoorstel is voorbereid en de korte tijd die voor de consultatie is gegeven. De genoemde instanties stellen dat zij in één week (nog) niet in staat zijn geweest om de gevolgen van het wetsvoorstel goed in kaart te brengen. Geen van de instanties heeft een impactanalyse of uitvoeringstoets kunnen afronden, waardoor er geen volledig zicht is op de benodigde capaciteit en de bijbehorende kosten op de korte en de lange termijn.

In de toelichting wordt vermeld dat de inwerkingtreding van het voorstel waar nodig pas aan de orde is als de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering te geven aan de desbetreffende maatregelen.⁴³ De Afdeling acht het echter ontoereikend dat pas bij een latere beslissing over het moment van inwerkingtreding

³⁴ Reactie van DTenV op Asielnoodmaatregelenpakket (ongedateerd).

³⁵ Brief van voorzitter van de Rvdr van 2 december 2024 betreffende het verzoek advies uit te brengen t.a.v. het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet. Op 20 januari 2025 heeft de Rvdr een aanvullende consultatiereactie openbaar gemaakt. De Afdeling heeft hiervan kennis genomen en heeft de consultatiereactie betrokken bij de advisering, hoewel de regering nog niet in de gelegenheid is geweest om hierop te reageren. Gelet op het feit dat de minister de Afdeling heeft gevraagd met spoed te adviseren, heeft Afdeling besloten om deze reactie niet af te wachten.

³⁶ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 december aan het ministerie van Asiel en Migratie met een reactie op het consultatieverzoek over het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

³⁷ Brief van het College van Procureurs-generaal van Openbaar Ministerie van 2 december 2024 betreffende Advies inzake Asielnoodmaatregelenwet.

³⁸ Brief van de Nationale Politie van 4 december 2024 betreffende Consultatie Asielnoodmaatregelenwet.

³⁹ Zie artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000 en de Kaderwet adviescolleges. Zie verder advies van de Afdeling advisering van 20 december 2023 over de Wijziging van het Besluit inburgering 2021, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 en het Vreemdelingenbesluit 2000, (W16.23.00311/II), Stcrt. 2024, nr. 11957, punt 1.

⁴⁰ Consultatiereactie van de NOvA van 2 december 2024 betreffende Advies Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis.

⁴¹ Zie brief van het College van de Rechten van de Mens aan de minister van Asiel en Migratie van 17 december 2024.

⁴² Zie brief van de Commissie Meijers aan de minister van Asiel en Migratie over de gebrekkige betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het wetgevingsproces van 17 december 2024.

⁴³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.1 Overgangsrecht en inwerkingtreding.

rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van organisaties om uitvoering aan een nieuw wetsvoorstel te geven. Het tijdig hebben van inzicht in de uitvoeringslasten en de uitvoerbaarheid van regelgeving is van belang bij de beoordeling van het wetsvoorstel zélf, inclusief de beantwoording van de vraag of alternatieve, minder belastende maatregelen kunnen worden getroffen. Ook voor de parlementaire behandeling zijn zulke inzichten van groot belang.

De Afdeling merkt daarnaast op dat, anders dan de citeertitel doet vermoeden, het in dit voorstel niet gaat om de toepassing van noodrecht en evenmin om door acute omstandigheden afgedwongen maatregelen met een tijdelijk karakter. Het betreft hier uiteenlopende, structurele maatregelen die beogen uitdrukking te geven aan de politieke wens om met spoed stappen te zetten tot aanscherping van het nationale asielbeleid. Dit is echter onvoldoende grond om stappen in de voorbereiding van wetgeving over te slaan of hiervoor te weinig tijd te nemen. De druk op de asielketen is al langere tijd groot en is niet in recente maanden sterk toegenomen. Verschillende maatregelen waren bovendien al in mei 2024 aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord, maar hebben kennelijk pas in december 2024 geleid tot het voorliggende wetsvoorstel. Dit wijst niet op het bestaan van bijzondere omstandigheden die afwijkingen van de normale wetgevingsprocedure rechtvaardigen.

Door het aantal consultaties te beperken en geconsulteerde partijen onvoldoende tijd te geven voor het geven van een reactie en het uitvoeren van een uitvoeringstoets, is de voorbereiding van het wetsvoorstel onzorgvuldig geweest. Dit is niet alleen problematisch vanuit het perspectief van wetgevingskwaliteit en het belang van een ordentelijk wetgevingsproces. Dit maakt het ook moeilijk om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel goed in te schatten.

5. Effectiviteit en uitvoerbaarheid

a. *Inleiding*

In de hierop volgende paragrafen worden de effectiviteit en uitvoerbaarheid voor de verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel besproken. Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen de maatregelen te bundelen in de categorieën maatregelen om de instroom te beperken (onder b), maatregelen voor een efficiëntere procedure (onder c) en de ongewenstverklaring (onder d). Deze paragrafen worden samengenomen in een conclusie (onder e).

b. *Maatregelen om de asielinstroom te beperken*

De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en beperkingen op het recht van nareis beogen de instroom van het aantal asielzoekers te beperken. In de toelichting worden geen cijfers gepresenteerd waaruit blijkt hoe groot deze afname zal zijn en op welke termijn deze afname wordt verwacht.

Hoewel het denkbaar is dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een vermindering van de instroom, zijn bij deze veronderstelling verschillende kanttekeningen te plaatsen. Uit onderzoek blijkt dat de instroom van asielzoekers in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. De keuze voor een bepaalde bestemming hangt vooral samen met de aanwezigheid van een

sociaal netwerk. Het nationale asielbeleid speelt slechts een beperkte rol bij de keuze voor een bestemmingsland door asielzoekers.⁴⁴

In de toelichting wordt bovendien niet uitgewerkt hoe het Nederlandse beleid ten aanzien van de duur van verblijfsvergunningen asiel of de voorwaarden voor nareis verschilt ten opzichte van andere landen. Hierdoor is onvoldoende duidelijk of de verschillen dusdanig zijn dat het aannemelijk is dat Nederland een aantrekkelijker bestemmingsland is in vergelijking met andere landen, in hoeverre de voorgestelde maatregelen die verschillen zouden verkleinen, en welke gevolgen dat vervolgens zou hebben voor de instroom.⁴⁵ Hoe dan ook geldt dat het asielbeleid tussen de EU-lidstaten al sterk is geharmoniseerd en dat nog bestaande verschillen met de komst van het Europese Asiel- en Migratiepact – dus met ingang van 12 juni 2026 – nog verder verkleind zullen worden (zie verder punt 6 van dit advies).

Voor deze maatregelen is verder de vraag hoeveel effect zij daadwerkelijk zullen sorteren. Zo is het ook nu al mogelijk om asielvergunningen voor bepaalde tijd tussentijds in te trekken wanneer de grond voor verlening is vervallen.⁴⁶ Een verkorting van de geldigheidsduur is daarvoor niet nodig. Daarnaast zijn er, zoals ook de toelichting bij het wetsvoorstel erkent, verschillende alternatieve routes voorhanden om verblijfsrecht te krijgen of te behouden. Voor de verkorting van de duur van verblijfsvergunningen asiel geldt bijvoorbeeld dat asielzoekers een vergunning regulier voor onbepaalde tijd, de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM kunnen aanvragen. Volgens de toelichting zal het aantal vreemdelingen met een verblijfsrecht desondanks dalen, omdat aan de alternatieve verblijfsgronden strengere voorwaarden zijn verbonden dan aan de asielvergunning voor onbepaalde tijd en de nareisvergunning. Zo moet de vreemdeling die verzoekt om de status van langdurig ingezetene, aantonen dat hij beschikt over voldoende inkomsten en een ziektekostenverzekering. Een kwalitatieve of kwantitatieve motivering van dit gestelde effect wordt in de toelichting echter niet gegeven.

Ook voor de beperkingen van de nareis geldt dat er verschillende alternatieven blijven bestaan, waaronder het zelfstandig doen van een asielaanvraag of een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Voor zover de beperkingen op de mogelijkheid tot nareis ertoe leiden dat asielgerechtigden vaker een beroep zullen doen op artikel 8 EVRM, is van belang dat zulke aanvragen van vluchtelingen volgens de rechtspraak van het EHRM met een grotere voortvarendheid en welwillendheid moeten worden behandeld dan aanvragen van andere vreemdelingen.⁴⁷ De potentiële

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld IND, Literatuurstudie pullfactoren, september 2024; M. Kahmann, A. Hamdi & M. Verstappen, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland, Verwey Jonker Instituut/WODC 2023.

⁴⁵ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 24 april 2019, ([W16.19.0047/II](#)), Kamerstukken II 2020/21, 35691, nr. 4, punt 2.a.

⁴⁶ Artikel 32, eerste lid, onder c, Vreemdelingenwet 2000. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 24 april 2019, ([W16.19.0047/II](#)), Kamerstukken II 2020/21, 35691, nr. 4, punt 2.b.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 juli 2014, Tanda-Muzinga t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, paragraaf 75, en de arresten van het HvJEU van 7 november 2018, K&B, ECLI:EU:C:2018:877, punt 53, en 13 maart 2019, E, ECLI:EU:C:2019:192, punten 65 en 66.

vermindering van de instroom door de nareisbeperkingen moet dan ook, indien al van daadwerkelijke vermindering sprake zal zijn, niet worden overschat.

Terwijl onduidelijk is of en in hoeverre de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een verlaging van de instroom, zijn er wel duidelijke aanwijzingen dat zij zullen leiden tot een verhoging van de belasting van de asielketen. In de toelichting wordt erkend dat een beroep op de genoemde alternatieve verblijfsgronden niet alleen tot een hogere bewijslast voor vreemdelingen leidt, maar daaraan gekoppeld ook tot een hogere werklast voor de IND. De IND zal immers de aangedragen bewijzen moeten beoordelen.

In de toelichting wordt ook erkend dat de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd en de inperkingen op de mogelijkheid tot nareis een hogere beslis capaciteit bij de IND vereisen. Daarnaast kan worden gewezen op het (beoogde) effect dat asielgerechtigden, vaker dan nu het geval is, zullen moeten verzoeken om verlenging van hun asielstatus. Dit zal leiden tot extra werk voor de IND, die die verzoeken moet beoordelen.

Bovendien kan de terugkerende herbeoordeling van de asielstatus leiden tot onnodige spanning en onzekerheid bij statushouders⁴⁸ en hun integratie in de Nederlandse maatschappij – die op grond van het Vluchtelingenverdrag moet worden bevorderd⁴⁹ – bemoeilijken. De toelichting vermeldt in dit verband dat asielvergunningen in het algemeen standaard zullen worden verlengd. Dat doet evenwel opnieuw de vraag rijzen naar de effectiviteit van de maatregel en de noodzaak ervan in het licht van de gestelde doelen (beperking van de asielinstroom en ontlasting van de asielketen).

c. *Maatregelen voor een efficiëntere asielprocedure*

De aanscherping van ontvankelijkheidsvereisten, de mogelijkheid om een asielaanvraag af te wijzen als de vreemdeling niet verschijnt op het gehoor, en de afschaffing van de voornemenprocedure moeten zorgen voor een efficiëntere asielprocedure.

De regering maakt met het aanscherpen van ontvankelijkheidsvereisten en het uitbreiden van de gronden waarop een asielaanvraag kan worden afgewezen gebruik van ruimte die het Unierecht haar expliciet biedt, en die tot nu toe niet ten volle was benut.⁵⁰ Hoewel deze maatregelen wel enig effect op de efficiëntie van de asielprocedure zouden kunnen sorteren, mag dat effect niet worden overschat. Het Hof van Justitie heeft namelijk overwogen dat de gevallen waarin een opvolgende aanvraag als ontvankelijk moet worden beschouwd, ruim moeten worden uitgelegd.⁵¹ Daarnaast mag het gebruik van de verwijtbaarheidstoets er niet toe leiden dat Unierecht verkeerd wordt toegepast. Zo moet een vreemdeling zich op een arrest van

⁴⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 24 april 2019, ([W16.19.0047/II](#)), Kamerstukken II 2020/21, 35691, nr. 4, punt 2.c.

⁴⁹ Artikel 34 Vluchtelingenverdrag.

⁵⁰ Zie ABRvS 15 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2699](#), onder 6.3; ABRvS 15 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2699](#), onder 4.2, onder verwijzing naar HvJEU 9 september 2021, XY, [ECLI:EU:C:2021:710](#) (antwoord op derde prejudiciële vraag); ABRvS 26 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2604](#), onder 5.

⁵¹ HvJEU 8 februari 2024, AA, [ECLI:EU:C:2024:122](#), punt 36.

het Hof van Justitie kunnen beroepen, ongeacht of het arrest al was gewezen ten tijde van de voorgaande procedure.⁵² Verder mogen procedureregels er niet toe leiden dat een vreemdeling wordt teruggestuurd naar een land waar hij een risico loopt op onmenselijke behandeling.⁵³ De IND en de rechter zullen dit in voorkomende gevallen ambtshalve moeten beoordelen.⁵⁴

De vraag naar de effectiviteit kan ook worden gesteld waar het gaat om de afschaffing van de voornemenprocedure. Bij deze maatregel bestaat bovendien het risico dat hij leidt tot een resultaat dat tegengesteld is aan wat de regering beoogt te bereiken, namelijk tot een verzwaring van de werklast in de asielketen. Zoals opgemerkt in de consultatiereactie van de voorzitter van de ABRvS kan deze maatregel leiden tot een toename in het aantal beroepszaken en een groeiende complexiteit daarvan. Met het afschaffen van het voornemen verdwijnt immers een 'filter' waardoor eventuele bezwaren tegen de afwijzing van een asielaanvraag niet al in de fase van de besluitvorming, maar pas in beroep bij de rechter naar voren kunnen worden gebracht.

Zoals ook de toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt, kan dit ertoe leiden dat vaker in beroep wordt gegaan en dat de beroepsprocedure complexer en daarmee tijdrovender wordt voor de IND en de rechtspraak. Het ontbreken van een filter in de voorfase kan er verder toe leiden dat besluiten meer onvolkomenheden zullen bevatten en dat beroepen daardoor vaker gegrond zullen worden verklaard. Dit leidt er dan toe dat de IND alsnog een nieuw besluit op de asielaanvraag moet nemen.⁵⁵ Het afschaffen van de voornemenprocedure zou per saldo dus afbreuk kunnen doen aan het doel om procedures (in hun geheel bezien) efficiënter in te richten.

d. *Ongewenstverklaring*

Het doel van de verruiming van de mogelijkheid tot ongewenstverklaring is om de overlast van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te gaan, hen te stimuleren om Nederland te verlaten door hun verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen en het maatschappelijk draagvlak te behouden jegens vreemdelingen die zich wel aan de wet houden. De Afdeling merkt op dat deze doelstellingen geen direct verband houden met de overkoepelende doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten het ontlasten van de asielketen en het verlagen van de instroom. Het is verder de vraag of een ongewenstverklarde die niet wil terugkeren dat door het opleggen van een inreisverbod alsnog zal doen. Evengoed voorstelbaar is dat die vreemdeling juist in de illegaliteit verdwijnt, wat weer tot andere problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid kan leiden. In dat verband kan gewezen worden op de reactie van de Nationale politie waarin de centrale rol wordt genoemd die (de verhouding met) het land van herkomst speelt bij terugkeer.⁵⁶ De toelichting gaat op deze aspecten niet in.

⁵² HvJEU 8 februari 2024, AA, [ECLI:EU:C:2024:122](#), punt 47 en 54.

⁵³ EHRM 19 februari 1998, Bahaddar t. Nederland, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494. Zie verder hierover ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1664.

⁵⁴ HvJEU 17 oktober 2024, Ararat, ECLI:EU:C:2024:892.

⁵⁵ Zie ook IND, ex ante uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure, december 2024, p. 21-22, 24-27, 30-32, 46-47. Volgens p. 49-50 is de IND op zijn vroegst na zes maanden in staat om de verhoogde werklast op te vangen.

⁵⁶ Consultatiereactie van de Nationale politie van 4 december 2024, p. 3.

De voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om een ongewenstverklaring op te leggen is in een verkenning uit 2022 door de DTenV, de IND en het Openbaar Ministerie als uitvoerbaar aangemerkt. Ook de benodigde extra capaciteit achten IND en DTenV haalbaar. De IND heeft in zijn consultatiereactie wel opgemerkt dat de verruiming tot inhoudelijke en technische complexiteit kan leiden vanwege samenloopvraagstukken rond de verhouding tot inreisverboden. De Afdeling merkt op dat dit evenzeer zal gelden voor de rechtspraak. Zo heeft de Rvdr in zijn aanvullende consultatiereactie opgemerkt dat de rechtspraak zeker in de beginfase meer rechtsvragen zal moeten beantwoorden over de uitwerking van de nieuwe regels en de genoemde samenloop.⁵⁷ Ook deze maatregel zal dus gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

e. *Beoordeling*

Het wetsvoorstel beoogt de asielketen te ontlasten en de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verminderen. In de toelichting wordt de effectiviteit van de maatregelen voor het bereiken van deze doelen niet aannemelijk gemaakt. Er wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of de wetenschap waaruit blijkt dat redelijkerwijze te verwachten valt dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk leiden tot een beperking van de instroom of efficiëntere asielprocedures.

Tegelijkertijd blijkt uit de verschillende consultatiereacties dat een aantal maatregelen grote gevolgen zal hebben voor de asielketen en dat – voor zover betrokken partijen de gevolgen hebben kunnen beoordelen (zie ook punt 4) – de belasting daarvan eerder zal verhogen dan verlagen. Daardoor ligt het bovendien voor de hand dat asielprocedures langer gaan duren. Dit betekent ook dat asielzoekers langer gebruik maken van de asielopvang, waarvan de capaciteit op dit moment al ontoereikend is.

Het ontbreekt in de toelichting verder aan inzicht in de manier waarop de verschillende maatregelen, in onderlinge samenhang gezien, zullen uitwerken. Daarbij dienen ook de maatregelen in het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel te worden betrokken. Het is immers mogelijk dat een individuele maatregel afzonderlijk gezien uitvoerbaar is en bijdraagt aan het realiseren van (een van) de gestelde doelen, maar dat de samenloop van maatregelen tot problemen voor de uitvoeringsorganisaties en rechtspraak leidt. De regering wijst zelf op de noodzaak om complexiteit van regelgeving terug te dringen.⁵⁸ Ook de IND en het COA wijzen in de Stand van Uitvoering 2024 op de noodzaak van een vereenvoudiging van bestaand beleid.⁵⁹ Verschillende van de voorgestelde maatregelen zullen het bestaande asielsysteem echter verder compliceren.

Een hogere werklast voor de asielketen zal financiële consequenties hebben. De financiële paragraaf in de toelichting geeft geen overzicht van de kosten die met dit voorstel gepaard gaan. Uit de meerjarenbegroting blijkt bovendien dat vanaf 2027 sterk wordt bezuinigd op de asielketen.⁶⁰ Hierdoor lijkt niet te worden voorzien in de financiële middelen die nodig zijn om de bestaande achterstanden weg te werken en uitvoering te geven aan de maatregelen in dit wetsvoorstel. Dit terwijl uit verschillende

⁵⁷ Zie aanvullende consultatiereactie van de Rvdr van 20 januari 2025, p. 8 en 9.

⁵⁸ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 83, 88.

⁵⁹ Deze zijn te raadplegen op www.staatvandeuitvoering.nl.

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36600 XX, nr. 2.

rapporten blijkt dat de huidige knelpunten in de asielketen juist grotendeels veroorzaakt zijn door bezuinigingen in tijden van afnemende aantallen asielzoekers. Deze rapporten wijzen op het belang van stabiele financiering.⁶¹

De Afdeling merkt ten slotte op dat uitvoeringsproblemen in de praktijk kunnen leiden tot een schending van grondrechten. Wanneer de IND en de rechtspraak niet binnen een redelijke termijn kunnen beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers, komt hun recht op een eerlijk proces in het geding. In het kader van gezinshereniging zijn bovendien het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind relevant. Doordat verschillende procedures doorlopen moeten worden, waarin telkens vertraging kan optreden, kan dit leiden tot een langdurige scheiding van gezinsleden.⁶² Ook vanuit dit perspectief is het van belang om aan de uitvoerbaarheid grote prioriteit te geven.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is niet aannemelijk gemaakt dat de voorgestelde maatregelen voldoende zullen bijdragen aan de afname van de asielinstroom of een efficiëntieslag bij de asielprocedure om de verwachte uitvoeringsconsequenties te kunnen compenseren. De kans is groot dat dit wetsvoorstel in ongewijzigde vorm juist tot een extra belasting van de asielketen leidt, terwijl het per direct en duurzaam ontlasten van die keten één van de twee hoofddoelen van het voorstel is. De Afdeling adviseert de maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te motiveren waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien.

6. De samenloop met het Europese Asiel- en Migratiepact

Zoals hierboven vermeld, staat het Europese asielbeleid aan de vooravond van een grote hervorming met de invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact. Het pact zorgt er onder meer voor dat vreemdelingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie worden gescreend en dat er een versnelde grensprocedure komt voor asielzoekers uit landen met een laag inwilligingspercentage. Ook bevat het pact geharmoniseerde regels op het terrein van het asielrecht, zowel inhoudelijk als procedureel. Deze regels zijn grotendeels neergelegd in verordeningen en werken als zodanig rechtstreeks door in het nationale recht. Wel moet hieraan in het nationale recht uitvoering worden gegeven. Dit is, zo vermeldt het regeerprogramma, essentieel voor het beperken van de instroom in Nederland.⁶³ In verband hiermee moet de Vreemdelingenwet 2000 uiterlijk voor 12 juni 2026 vergaand worden gewijzigd.

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat een summiere passage over het Asiel- en Migratiepact. De regering vermeldt daarin dat enkele onderdelen van het wetsvoorstel

⁶¹ ABD Topconsult, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, 8 februari 2024. Algemene Rekenkamer, rapport Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers, januari 2023. Zie ook Brief van de Algemene Rekenkamer over de ontwerpbegroting van het Ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36600 XX, nr. 4, en de Staat van de Uitvoering van het COA en de IND, te raadplegen op www.staatvandeuitvoering.nl

⁶² Zie het advies van de Afdeling advisering van 8 februari 2023 over de [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareizingszaken, \(W16.22.00182/II\)](#), Kamerstukken II 2022/23, 26349, nr. 4, onder punt 3.

⁶³ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 20.

vooruitlopen op de uitvoering van het pact. Bij wijze van voorbeeld wijst zij op de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de afschaffing van de voornemenprocedure.⁶⁴ De regering heeft besloten tot het nu al voorstellen van deze maatregelen omdat zij het niet verantwoord vindt de maatregelen pas in 2026 in te voeren. Wel zal bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de maatregelen uit het wetsvoorstel rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid ervan voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak, aldus de toelichting.⁶⁵ Eventuele samenloop van het pact met het voorliggende wetsvoorstel zal volgens de toelichting worden geadresseerd in de uitvoeringswetgeving voor het pact.⁶⁶

De Afdeling merkt op dat deze toelichting onvoldoende concreet is. Daaruit wordt immers niet duidelijk hoe de voorgestelde maatregelen zich tot het Asiel- en Migratiepact verhouden. Een grondige toelichting daarvan is wel gewenst, omdat uitvoering van het pact gevolgen kan hebben voor verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Zo volgen de voorwaarden voor een asielstatus vanaf 1 juli 2026 rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening en dus niet meer uit de Vreemdelingenwet 2000,⁶⁷ verplicht diezelfde verordening dan tot het verlenen van verblijfstitels aan gezinsleden van asielgerechtigden,⁶⁸ en geeft de Procedureverordening dan uniforme regels voor de behandeling van asielaanvragen.⁶⁹ Bepalingen die nu in de Vreemdelingenwet 2000 worden opgenomen, moeten mogelijk daardoor over een jaar alweer worden aangepast of geschrapt.

Ook voor zover de relevante onderdelen van het pact inhoudelijk niet verschillen van het wetsvoorstel, is een nadere toelichting op de samenloop gewenst. Het pact kan immers tot wetstechnische aanpassingen nopen zoals het schrappen van bepalingen die voortaan op Europees niveau zijn vastgelegd en rechtstreeks toepasselijk zijn in Nederland. De consultatieversie van het wetsvoorstel ter uitvoering van het pact wijst in deze richting. Daarin wordt artikel 41 Vreemdelingenwet 2000 geschrapt, terwijl diezelfde bepaling met het voorliggende wetsvoorstel juist in stand wordt gelaten.⁷⁰

Het is onwenselijk als voorgestelde maatregelen op korte termijn weer moeten worden aangepast of ingetrokken. Dit is niet alleen problematisch vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, maar ook vanwege de met dergelijke wijzigingen gemoeid gaande

⁶⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 Samenloop met andere wetsvoorstellen.

⁶⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5, onder 'Samenhang met het Asiel- en Migratiepact'.

⁶⁶ De consultatieversie van de uitvoeringswet is te vinden op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

⁶⁷ Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (Kwalificatieverordening).

⁶⁸ Artikel 23 van de Kwalificatieverordening.

⁶⁹ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

⁷⁰ Zie de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, paragraaf 2.2.4 en 3.2.4, onder 'Voornemenprocedure bij voorgenomen intrekking', en artikel I, onderdeel AF, van het voorstel in consultatie, te vinden op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

uitvoeringsconsequenties. Zo zullen uitvoeringsinstanties hun werkwijze verschillende keren moeten aanpassen aan de nieuwe regels en zal de rechtspraak verschillende keren geconfronteerd worden met nieuwe rechtsvragen. Door deze cumulatie raakt de ontlasting van de asielketen eerder verder uit beeld dan dat dit doel, zoals het wetsvoorstel beoogt, dichterbij wordt gebracht. De Rvdr en de IND hebben daarom verzocht het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren voordat het Asiel- en Migratiepact is geïmplementeerd.⁷¹

Tegen deze achtergrond is het aangewezen dat niet alleen de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangevuld, maar ook de inhoud en vormgeving van het wetsvoorstel zelf worden afgestemd met die van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel tot uitvoering van het pact op relatief korte termijn aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd, wil de regering de uitvoeringstermijn van medio 2026 halen. De regering heeft de Europese Commissie bij brief van 18 september 2024 ook medegedeeld prioriteit te geven aan de uitvoering van het pact.⁷² Volgens het nationaal implementatieplan wenst de regering dat wetsvoorstel begin 2025 aan de Staten-Generaal voor te leggen.⁷³

In het verlengde hiervan verdient het nadere toelichting waarom (onderdelen van) het wetsvoorstel niet zijn samengevoegd met het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Deze benadering zou voorkomen dat inhoudelijk overeenkomende regels twee keer het wetgevingsproces moeten doorlopen, en dat de praktijk in korte tijd met verschillend vormgegeven regels wordt geconfronteerd. Uiteindelijk zou dit ook kunnen bijdragen aan de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen. Voor zover in overeenstemming met het Unierecht zouden onderdelen van het geïntegreerde wetsvoorstel eventueel vervroegd in werking kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande om de toelichting bij het wetsvoorstel aan te vullen met een overzicht van relevante bepalingen uit het Asiel- en Migratiepact en uit te leggen hoe de voorgestelde maatregelen zich tot die bepalingen verhouden. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling om de inhoud en vormgeving van het voorliggende wetsvoorstel af te stemmen met die van de uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact, en in dat verband te overwegen om (onderdelen van) de twee wetsvoorstellen samen te voegen.

7. Rechtszekerheid, gelijke behandeling en procedurele gevolgen

De voorgestelde maatregelen hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding. Dit betekent dat zij ook van toepassing zullen zijn op lopende aanvragen of de verlenging van vergunningen waarop nog geen beslissing is genomen. Er is voorzien in twee uitzonderingen: 1) bestaande asielvergunningen voor

⁷¹ Aanvullende consultatiereactie van de Rvdr van 20 januari 2025, p. 4 en 7; advies IND van 29 november 2024, p. 3.

⁷² Brief van de minister van Asiel en Migratie aan de Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken van 18 september 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3273.

⁷³ [Nationaal Implementatieplan Asiel- en Migratiepact](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32317, nr. 908, p. 6.

onbepaalde tijd blijven gelden en 2) vreemdelingen die al een voornemen hebben ontvangen, mogen daarop nog reageren met een zienswijze.⁷⁴

Hoewel het uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving in werking treedt met onmiddellijke werking,⁷⁵ dient een keuze hiervoor wel te worden gemotiveerd. Wanneer een maatregel onmiddellijke werking heeft, betekent dit namelijk dat bestaande rechtsverhoudingen per direct onder de werking van die maatregel vallen. Dat kan op gespannen voet staan met de rechtszekerheid.⁷⁶ In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt dan ook als alternatief de mogelijkheid genoemd om een regeling zogeheten eerbiedigende of uitgestelde werking te verlenen.⁷⁷ Eerbiedigende werking houdt in dat bepaalde 'oude' gevallen onder het oude recht blijven vallen. Uitgestelde werking houdt in dat het nieuwe recht pas na een bepaalde periode in werking treedt. De beantwoording van de vraag of eerbiedigende of uitgestelde werking wordt toegekend vergt een belangenafweging. In dit verband is onder meer van belang of in de praktijk verwachtingen zijn ontstaan over het voortduren van bepaalde situaties, dan wel het intreden van bepaalde rechtsgevolgen, waaraan de nieuwe regeling afbreuk zal doen.⁷⁸

Behoudens voor de genoemde uitzonderingen op onmiddellijke werking wordt een dergelijke afweging in de toelichting bij het wetsvoorstel niet gemaakt. De onmiddellijke werking van het voorstel kan echter aanzienlijke gevolgen hebben voor individuele aanvragen. De vraag of oud, dan wel nieuw recht van toepassing is, is immers niet afhankelijk van het moment waarop de aanvraag is gedaan, maar van het moment waarop de minister die aanvraag behandelt. In de praktijk kan dit tot resultaten leiden die strijdig zijn met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling. Zo kunnen vreemdelingen die een nareisaanvraag hebben ingediend in de wetenschap dat zij daar recht op hadden, als gevolg van het wetsvoorstel met een afwijzing worden geconfronteerd, terwijl andere, gelijktijdig ingediende aanvragen kunnen worden ingewilligd in geval de minister daar vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op beslist. Juist om zulke resultaten te vermijden, worden aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf op dit moment getoetst aan het recht zoals dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen.⁷⁹

Ook zijn er procedurele gevolgen. In het bijzonder rijst de vraag hoe wordt omgegaan met aanvragen om nareis waarin al een primair besluit is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. Strikt genomen krijgt de vreemdeling in zulke gevallen slechts één keer te horen hoe de minister zijn aanvraag op basis van het aangepaste recht beoordeelt. Dat doet afbreuk aan de gedachte dat een vreemdeling daar nog een keer op moet kunnen reageren, namelijk door middel van het bezwaar. Een soortgelijk

⁷⁴ Memorie van Toelichting, paragraaf 6.1 Overgangsrecht en inwerkingtreding.

⁷⁵ [Aanwijzing 5.61](#) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷⁶ Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van 3 juli 2012, ([W12.12.0147/III](#)), Kamerstukken II 2012/13, 33400-XV, nr. 7, punt 3.3.

⁷⁷ Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷⁸ Toelichting bij aanwijzing 5.64 Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷⁹ [Artikel 1.27](#) van het Vreemdelingenbesluit 2000. Zie [Stb. 2012, 308](#), artikelsgewijze toelichting. Volgens paragraaf 5, onder 'Beperken nareis tot kerngezin', van de toelichting bij het voorstel Wet invoering tweestatusstelsel is de regering voornemens om artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit 2000 te wijzigen.

gevolg doet zich voor wanneer een vreemdeling verzoekt om een verblijfsvergunning asiel. In lopende asielprocedures zal namelijk geen voornemen meer worden uitgebracht, terwijl daarvan wel werd uitgegaan ten tijde van de asielgehoren en het indienen van de correcties en aanvullingen (zie ook punt 8b).

In opvolgende asielprocedures zullen vreemdelingen bovendien worden geconfronteerd met aangescherpte ontvankelijkheidseisen. Ingevolge het wetsvoorstel is een opvolgende asielaanvraag immers alleen ontvankelijk indien de daarin aangedragen 'nieuwe elementen of bevindingen' de kans 'aanzienlijk groter' maken dat de vreemdeling recht heeft op internationale bescherming,⁸⁰ en voor zover die 'nieuwe elementen of bevindingen' niet reeds tijdens een eerdere asielprocedure konden worden aangevoerd (verwijtbaarheids criterium).⁸¹ Het overgangsrecht doet de vraag rijzen of vreemdelingen voldoende kans krijgen om hun opvolgende aanvraag nader toe te lichten, alvorens daarop het nieuwe recht wordt toegepast.

De Afdeling adviseert het overgangsrecht in die zin aan te passen dat aanvragen om nareis zullen worden behandeld op basis van het recht dat gold ten tijde van de aanvraag. Voor het overige adviseert zij de keuze voor onmiddellijke werking te heroverwegen in het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen.

8. Opmerkingen over specifieke maatregelen

a. *Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring*

Het wetsvoorstel bevat een verruiming van de mogelijkheden om aan vreemdelingen een ongewenstverklaring op te leggen. De situaties waarin dat op dit moment kan, worden opgesomd in het huidige artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat daarbij onder meer om de situatie waarin een vreemdeling onrechtmatig in Nederland verblijft en meerdere strafbare feiten heeft begaan of bij onherroepelijk rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van minstens drie jaar kan worden opgelegd.⁸² Een ongewenstverklaring kan momenteel worden opgelegd aan onder meer burgers van de Europese Unie en hun familieleden, niet-EU-burgers van wie het Nederlandse verblijfsrecht wordt ingetrokken terwijl zij in een andere lidstaat verblijven en Dublinclaimanten die in Nederland verblijven maar voor de behandeling van wier asielverzoek een andere lidstaat ingevolge de Dublinverordening verantwoordelijk is.

Hoewel de ongewenstverklaring een nationaalrechtelijke maatregel is, moet het gebruik daarvan voldoen aan de Unie- en internationaalrechtelijke vereisten. De belangrijkste daarvan zijn neergelegd in de Terugkeerrichtlijn. Daarin hebben de lidstaten gemeenschappelijke minimumnormen en procedures voor terugkeer vastgelegd, waaronder de mogelijkheid om een inreisverbod op te leggen. In de Vreemdelingenwet 2000⁸³ is momenteel expliciet bepaald dat een ongewenstverklaring

⁸⁰ Voorgesteld artikel 30a, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet 2000.

⁸¹ Voorgesteld artikel 30a, eerste lid, onder f, Vreemdelingenwet 2000.

⁸² Artikel 67, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁸³ Artikel 67, eerste lid, aanhef, van de Vreemdelingenwet 2000.

alleen kan worden uitgevaardigd als er geen inreisverbod kan worden opgelegd.⁸⁴ Het wetsvoorstel brengt daarin verandering en maakt het mogelijk een ongewenstverklaring uit te vaardigen tegen alle vreemdelingen die aan de inhoudelijke voorwaarden daarvoor voldoen. Het gaat dan in het bijzonder om die vreemdelingen die – als derdelander – onder het bereik van de Terugkeerrichtlijn vallen, en van wie de gedragingen wel aan één van de gronden voor een ongewenstverklaring voldoen, maar aan wie geen zogeheten ‘zwaar’ inreisverbod⁸⁵ kan worden opgelegd omdat niet is voldaan aan de strikte maatstaf van een ‘ernstige bedreiging’ voor de ‘openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid’.

De vraag rijst of deze maatregel in overeenstemming is met de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn om gemeenschappelijke minimumnormen en procedures voor terugkeer vast te stellen, mede om de belangen van betrokkenen te beschermen.⁸⁶ Een nationale maatregel waarmee niet alleen de criteria voor het opleggen van een inreisverbod omzeild worden en die de desbetreffende vreemdeling alleen aanzet het Nederlandse grondgebied, in plaats van dat van de gehele EU, te verlaten, staat daarmee op gespannen voet.⁸⁷ Daarbij geldt bovendien dat in veel gevallen ook een terugkeerbesluit zal worden uitgevaardigd waarin een vertrektermijn wordt onthouden. Daarbij moet hoe dan ook aan het Europese openbare-ordecriterium worden getoetst.⁸⁸

De Terugkeerrichtlijn zelf staat overigens niet in de weg aan het opleggen van een zwaar inreisverbod als niet aan het openbare-ordecriterium is voldaan, zolang het inreisverbod maar niet voor meer dan vijf jaar wordt opgelegd.⁸⁹ Ook in dat geval zal een overtreding van dat inreisverbod een misdrijf⁹⁰ opleveren. Daardoor kan het doel van de verruiming van de mogelijkheid om ongewenstverklaringen op te leggen al worden bereikt. Dat dit momenteel niet gebeurt, is het gevolg van nationale implementatie. Uit de toelichting volgt niet waarom een verruiming van de mogelijkheid om ongewenstverklaringen uit te vaardigen noodzakelijk is. Indien de beperking van de termijn tot vijf jaar naar het oordeel van de regering in het licht van de doelstellingen van het wetsvoorstel tot die verruiming noopt, dan ontbreekt daarvoor de motivering.

Daarbij komt dat een inreisverbod of ongewenstverklaring altijd evenredig en proportioneel moet zijn. Omdat het om gelijksoortige maatregelen met gelijksoortige effecten gaat, is voorstelbaar dat daarvoor dezelfde eisen gelden en daarmee dezelfde invulling van het openbare-ordebegrip. Hierop wordt in de toelichting niet gereflecteerd. Evenmin blijkt uit de toelichting hoe in het voorstel wordt gewaarborgd dat de

⁸⁴ Geïmplementeerd in artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3581, onder 11.4.](#)

⁸⁵ Een inreisverbod voor de duur van meer dan vijf jaar: artikel 66a, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld punten 1-5 en 11 van de considerans bij die richtlijn.

⁸⁷ Vergelijk de uitspraak van de ABRvS van 4 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1725](#), r.o. 8 t/m 9.2 waaruit volgt dat lidstaten bij de vaststelling van de rechtsgevolgen van een inreisverbod niet zelf mogen bepalen hoe zij het openbare orde-begrip invullen.

⁸⁸ HvJEU 11 juni 2015, Zh en O, [ECLI:EU:C:2015:377](#), punt 60.

⁸⁹ Artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn. Het begrip ‘zwaar inreisverbod’ komt in de richtlijn niet terug.

⁹⁰ Artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht.

desbetreffende ongewenstverklaringen evenredig zullen uitpakken. De opmerking in de toelichting dat bij de voorbereiding van besluiten eventuele onevenredige gevolgen kunnen worden gesignaleerd is onvoldoende. Zoals de toelichting erkent, kan er bovendien een samenloop van een inreisverbod en een ongewenstverklaring ontstaan die afbreuk doet aan het nuttig en harmoniserend effect van de Terugkeerrichtlijn.⁹¹

De Afdeling adviseert daarom de maatregel alsnog dragend te motiveren en daarbij in te gaan op het alternatief om de mogelijkheid om zware inreisverboden van maximaal vijf jaar te verruimen, en anders van deze maatregel af te zien.

b. *Afschaffen voornemenprocedure*

De besluitvormingsfase bestaat in het asielrecht uit een voornemen en een besluit.⁹² In het voornemen zet de minister uiteen welk besluit hij van plan is te nemen. De vreemdeling wordt in staat gesteld om daarop met een zienswijze te reageren. Vervolgens neemt de minister een besluit waarin hij reageert op deze zienswijze. Met het wetsvoorstel schrapt de regering deze voornemenprocedure, zodat de minister na het horen van de vreemdeling over zijn asielrelaas direct kan overgaan tot het nemen van een besluit.⁹³ De regering beoogt de asielprocedure hiermee te vereenvoudigen en te versnellen, en die procedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met die van de andere EU-lidstaten.

Tegen het afschaffen van de voornemenprocedure bestaan geen juridische beletselen. Die procedure wordt immers niet internationaal- of Unierechtelijk voorgeschreven. Wel raakt de afschaffing aan uitgangspunten waaraan de beoordeling van asielaanvragen moet voldoen: het recht om gehoord te worden, het zorgvuldigheidsbeginsel en het Unierechtelijke vereiste om “de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen”.⁹⁴ Daarbij moet worden bedacht dat de beoordeling van een asielaanvraag vaak neerkomt op een beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas en, in het verlengde daarvan, de aannemelijkheid van hetgeen de vreemdeling stelt te vrezen als hij wordt teruggezonden naar zijn land van herkomst. Kenmerkend hierbij is dat asielzoekers hiervoor veelal geen hard bewijs kunnen leveren, zodat veel gewicht toekomt aan de waardering van de verklaringen van de vreemdeling.⁹⁵ Zijn die verklaringen consistent? Komen ze overeen met de beschikbare landeninformatie? En kunnen eventuele tegenstrijdigheden in het asielrelaas worden verklaard door de persoonlijke achtergrond van de vreemdeling? Voor een zorgvuldige beantwoording van deze en soortgelijke vragen is het belangrijk dat de vreemdeling op tegenwerpingen kan reageren.

⁹¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.3 Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.

⁹² [Artikel 39](#) en [artikel 42](#), derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹³ Alleen wanneer de minister de aanvraag wil afwijzen op grond van gegevens die afwijken van de gegevens die de vreemdeling zelf heeft verstrekt, moet de minister dan nog een voornemen uitbrengen. Zie [artikel 4:7 Awb](#).

⁹⁴ Artikel 4, eerste lid, van de [Kwalificatierichtlijn](#). De samenwerkingsplicht geldt in het kader van de feitenvaststelling, en dus niet in het kader van de juridische kwalificatie daarvan; zie HvJEU 22 november 2012, *M. tegen Ierland*, [ECLI:EU:C:2012:744](#), punt 64.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:890](#), onder 8.1 en 9.

De toelichting vermeldt dat aan deze uitgangspunten voldaan zal blijven worden, omdat vreemdelingen hun asielaanvraag mondeling kunnen blijven toelichten en eventuele correcties en aanvullingen na afloop van het desbetreffende gehoor kunnen blijven indienen. Dit is op zichzelf juist. Bedacht moet echter worden dat de voornemenprocedure op dit moment een belangrijke functie vervult in de toepassing van voormelde procedurele beginselen.⁹⁶ Wanneer die procedure wegvalt, komt extra gewicht toe aan de fase van de gehoren en correcties en aanvullingen. Die fase zal gelet op voornoemde uitgangspunten met bijzondere zorgvuldigheid moeten worden doorlopen.

Het is in die fase dan extra belangrijk dat vreemdelingen effectief in de gelegenheid worden gesteld om een asielaanvraag toe te lichten met, bijvoorbeeld, rapporten over het land van herkomst of hun persoonlijke situatie. Ook na het afnemen van een asielgehoor moet daar ruimte voor zijn, omdat eventuele tegenstrijdige of bevreemdende verklaringen met zulke rapporten in een ander daglicht kunnen worden gesteld. Het huidige beleid geeft echter slechts een korte termijn voor het indienen van correcties en aanvullingen. In de algemene asielprocedure bedraagt die termijn één dag.⁹⁷ Wanneer dit de enige kans is om op een asielgehoor te reflecteren, levert dit strijd op met voornoemde uitgangspunten. De Afdeling merkt op dat het vanuit dit oogpunt aangewezen is om in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteen te zetten tot welke beleidswijzigingen de afschaffing van de voornemenprocedure aanleiding geeft.

In het verlengde daarvan rijst de vraag hoe het afschaffen van de voornemenprocedure zich verhoudt tot het voornemen van de regering om het hoger beroep in asielzaken af te schaffen.⁹⁸ Deze combinatie heeft tot gevolg dat asielzoekers voortaan slechts één keer in de gelegenheid worden gesteld om op een afwijzing van een asielaanvraag te reageren, namelijk in beroep bij de rechter. Ook in dat licht is het raadzaam te onderzoeken of de zorgvuldigheid van de besluitvorming na afschaffing van de voornemenprocedure voldoende gewaarborgd blijft.

Ten slotte valt op dat de minister onder het wetsvoorstel wel een voornemen blijft uitbrengen wanneer hij de aanvraag van een asielgerechtigde om een langdurig-ingezetenenstatus wenst af te wijzen. Volgens de toelichting is de reden hiervoor dat zulke procedures geen bezwaarfase kennen, en het voornemen daarom een belangrijke rol speelt bij het nakomen van de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.⁹⁹ De Afdeling merkt op dat onduidelijk is waarom deze redenering niet zou opgaan voor de asielprocedure. De asielprocedure ontbeert immers een bezwaarfase, net als de procedure over afwijzing van de langdurig-ingezetenenstatus.¹⁰⁰

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1085](#), onder 2.1.

⁹⁷ Paragraaf C1/2.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

⁹⁸ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 21.

⁹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.4, onder 'Voornemenprocedure bij aanvraag langdurig ingezetene', onder verwijzing naar artikel 79, eerste lid, aanhef en onder b, Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰⁰ Artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb jo. Regeling rechtstreeks beroep in Bijlage 1 bij de Awb.

c. *Beperking nareismogelijkheden*

Zoals blijkt uit punt 8 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn, hebben de lidstaten met die richtlijn beoogd voor vluchtelingen gunstiger voorwaarden te scheppen om hun recht op gezinsleven uit te oefenen. Dit betekent dat zij via een eenvoudigere procedure om gezinshereniging kunnen verzoeken dan geldt voor andere vreemdelingen en vooral aannemelijk moeten maken dat de desbetreffende vreemdelingen feitelijk tot het gezin van de gezinshereniger behoren. Het bij andere vormen van gezinshereniging gestelde vereiste dat een vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt geldt dan niet.¹⁰¹ Ook hoeven de betrokkenen geen leges te betalen. Wordt een dergelijke 'nareis'-aanvraag ingewilligd, dan krijgen de gezinsleden evenals de vreemdeling een asielstatus.

Bij de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn heeft de Nederlandse regering ervoor gekozen de kring van potentiële gezinsleden in de Vreemdelingenwet 2000¹⁰² ruimer te maken dan waartoe de Gezinsherenigingsrichtlijn (minimaal) verplicht.¹⁰³ Daaronder vallen op dit moment ook vreemdelingen die als ongehuwde partner of meerderjarig kind 'zodanig afhankelijk' zijn van de gezinshereniger dat zij 'om die reden behoren tot diens gezin'.¹⁰⁴

Met het wetsvoorstel wordt die verruiming deels teruggedraaid. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de aanvragen van vreemdelingen die gelijktijdig met de gezinshereniger Nederland zijn ingereisd (meereizigers), en aanvragen van vreemdelingen die binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling een asielvergunning is verleend zijn nagereisd (nareizigers).¹⁰⁵ Bij meereizigers blijft de groep gezinsleden die voor gezinshereniging via de nareisprocedure in aanmerking komt onveranderd. Voor nareizigers daarentegen wordt die groep beperkt tot het 'kerngezin', waar ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen geen deel van uitmaken.

Deze maatregel is in algemene zin juridisch toelaatbaar. Ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen vallen immers niet dwingend onder het begrip 'gezinlid' uit de Gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁰⁶ Ook andere internationale of

¹⁰¹ Artikel 12, eerste lid, jo. artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Die eis wordt bij 'normale' gezinshereniging wel gesteld ingevolge artikel 3.13, eerste lid, en 3.22, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

¹⁰² Artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰³ Artikel 4, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het tweede en derde lid van datzelfde artikel bieden de ruimte om de kring van gezinsleden uit te breiden op de wijze waarop Nederland dit tot op heden heeft gedaan.

¹⁰⁴ Artikel 29, tweede lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Zie verder [paragraaf C2/4.1.2 en C2/4.1.2.1](#) van de Vc 2000. Zie ook [Werkinstructie 2024/4](#), p. 15-17.

¹⁰⁵ Of binnen de termijn van drie maanden een machtiging tot voorlopig verblijf hebben aangevraagd (de driemaandentermijn hebben veiliggesteld). Die driemaandentermijn geldt niet voor vreemdelingen die minderjarig zijn op het moment waarop zij de aanvraag indienen ingevolge het arrest van het HvJEU van 30 januari 2024, CR, GF en TY tegen Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2024:96.

¹⁰⁶ Artikel 10, eerste lid, jo. artikel 4, eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De openstelling van de nareisprocedure voor meerderjarige kinderen valt wel binnen de

ationale rechtsregels, zoals artikel 8 EVRM, staan hieraan niet in de weg.¹⁰⁷ Artikel 8 EVRM verplicht namelijk niet tot het afgeven van een bepaalde vergunning of het inrichten van een meer gunstige procedure.¹⁰⁸ Bovendien laat het wetsvoorstel onverlet dat een vreemdeling die niet langer onder de nareisprocedure valt, op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM alsnog voor gezinshereniging in aanmerking zou kunnen komen.¹⁰⁹

Hoewel de Gezinsherenigingsrichtlijn dus ruimte biedt voor de voorgenomen beperking van nareis tot het kerngezin, kan de maatregel in de praktijk in sommige gevallen discriminatoir uitpakken. De Rvdr, IND en de NOvA wijzen in dat kader terecht op de situatie van vreemdelingen voor wie het (feitelijk) onmogelijk of zeer gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen. Het gaat dan bijvoorbeeld om landen waarin homoseksuele relaties niet alleen niet erkend worden, maar zelfs strafbaar zijn. Als met dergelijke omstandigheden bij de uitvoering van de maatregel onvoldoende rekening wordt gehouden, zal dit in strijd komen met het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in onder andere artikel 21 van het EU-Handvest en artikel 14 van het EVRM.¹¹⁰ De toelichting gaat daarop niet in, terwijl dat wel noodzakelijk is om te waarborgen dat de maatregel wordt uitgevoerd op een wijze die niet in strijd komt met dat grondrecht.

De Afdeling adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

9. Slotsom

Het doel van het wetsvoorstel is om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt echter niet aannemelijk gemaakt dat de maatregelen daadwerkelijk de beoogde effecten zullen hebben. Voor zover de maatregelen gericht zijn op het beperken van de asielinstroom, wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of de wetenschap waaruit blijkt dat redelijkerwijze te verwachten valt dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot minder instroom leiden.

Onderzoek laat zien dat het nationale asielbeleid slechts een beperkte rol speelt bij de keuze voor een bestemmingsland. Voor zover de maatregelen tot een efficiënter verloop van de asielprocedures moeten leiden, mag de effectiviteit van maatregelen niet worden overschat en kunnen verschillende maatregelen zelfs contraproductief zijn. De Afdeling wijst er, met de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak, op dat de kans daarom groot is dat de voorgestelde maatregelen juist tot een extra belasting van de asielketen leiden. Daarbij zal Nederland vanaf juni 2026 het Europese Asiel- en

werkingssfeer van de lidstaattoptie in artikel 10, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5.1 en 6.1.

¹⁰⁷ Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn of artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

¹⁰⁸ Zie ABRvS 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2146](#), onder 5, over nareis met meerderjarige kinderen.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 december 2024, Martinez Alvarado t. Nederland, ECLI:CE:ECHR:2024:1210JUD000447021.

¹¹⁰ Vergelijk het arrest van het EHRM van 23 februari 2016, Pajić t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD006845313, punten 84 en 85.

Migratiepact moeten uitvoeren. Wanneer het wetsvoorstel daarmee niet goed wordt afgestemd, doet dit afbreuk aan de rechtszekerheid en kan dit tot extra problemen leiden in de uitvoering en de rechtspraak.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. In plaats daarvan adviseert zij de maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te onderbouwen waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien. Ook moet worden bekeken hoe een maatregel zich verhoudt tot het Europese Asiel- en Migratiepact. De Afdeling adviseert om de maatregelen uit het wetsvoorstel af te stemmen met die uit de uitvoeringswet ten behoeve van het Europese Asiel- en Migratiepact, en daarbij te overwegen om (onderdelen van) de twee wetsvoorstellen samen te voegen. Daarnaast heeft de Afdeling onder punten 7 en 8 verschillende opmerkingen van juridische aard gemaakt, die volgens haar tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting moeten leiden. Bij de heroverweging van deze maatregelen is het noodzakelijk dat de uitvoeringsorganisaties en rechtspraak op zorgvuldige wijze worden betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,