



DEP. VERTROUWELIJK

Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Staats- en Bestuursrecht

Datum
22 november 2024

Bijlage(n)
- Consultatieversie
wetsvoorstel met MvT

nota

Consultatie Asielnoodmaatregelenwet

Bijlage(n)

1. Consultatieversie Asielnoodmaatregelenwet met memorie van toelichting
2. Beslisnota kortere duur verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd ([5609439](#))
3. Beslisnota afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd ([5550719](#))
4. Beslisnota wijziging ongewenstverklaring ([5811953](#))
5. Beslisnota aanbieding 110-111 Vw-pakket aan de ministerraad ([5801574](#))

1. Aanleiding

Op 25 oktober 2024 hebben de coalitiepartijen en het kabinet afgesproken dat er een Asielnoodmaatregelenwet komt met acht maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Tijdens de begrotingsbehandeling AenM op 7 november 2024 heeft u de Tweede Kamer laten weten dat het wetsvoorstel nog in 2024 naar de Raad van State zal gaan en dat er een uitvoeringstoets en juridische toets zullen plaatsvinden. Bij brief van 14 november 2024 heeft u de Kamer laten weten dat het wetsvoorstel 'nog dit jaar wordt voorgelegd voor advies en uitvoeringstoetsen' en nog dit jaar voor een spoedadvies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

- Kennisnemen van het feit dat het wetsvoorstel zoals wij dit nu aan u aanbieden gelet op de beschikbare tijd niet kon worden voltooid. Concreet betekent dit dat de wettelijke regeling niet volledig kon worden doordacht en daarmee mogelijk ook niet volledig is en dat de toelichting op onderdelen niet volledig is. Hierdoor zullen de te consulteren partijen dus ook niet op alle punten kunnen overzien wat de gevolgen zijn;
- Kennisnemen van het feit dat, zoals eerder met u besproken, één week consultatie van enkele direct betrokken partijen naar verwachting onvoldoende is om een goede inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel;
- Gelet op uw toezegging aan de Tweede Kamer en uw wens om deze gestand te doen vragen wij uw akkoord om:
 - de bijgaande consultatieversie in de periode 25 november (verzenddatum) tot en met 2 december 2024 voor een reactie voor te leggen aan de IND, Rvdr, OM, ABRvS, DT&V en Politie;
 - in dezelfde week een wetgevingskwaliteitstoets te laten verrichten.
 - in dezelfde periode afstemming, aan de hand van de financiële paragraaf, met de IRF over de financiële consequenties.

Eerder spraken wij met u af dat adviezen die wij te laat ontvangen nog kunnen worden nagezonden aan de Raad van State. Bovendien zullen wij nagekomen adviezen van te consulteren partijen voor zover mogelijk op een later moment in het wetgevingstraject betrekken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Staatsinrichting en Bestuur

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5946802

3. Kernpunten

Op 25 oktober 2024 hebben de coalitiepartijen en het kabinet nadere afspraken gemaakt over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma. Daartoe behoort de afspraak dat er een 'Asielnoodmaatregelenwet' komt met een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Volgens de brief van de minister-president van 25 oktober 2024 aan de Tweede Kamer over de nadere afspraken worden in die wet de volgende maatregelen opgenomen:

1. Het terugbrengen van de duur van de asielvergunning voor bepaalde tijd tot drie jaar;
2. Het afschaffen van de asielvergunning onbepaalde tijd;
3. Het verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring na veroordelingen;
4. Het schrappen van de voornemenprocedure;
5. Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis (via een afgeleide asielvergunning) met meerderjarige kinderen en ongehuwde partners;
6. Het invoeren van een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden;
7. Het invoeren van een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen;
8. Het afwijzen van aanvragen als kennelijk ongegrond als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen.

Voor de overkoepelende motivering van de wet is aangeknoopt bij de probleemanalyse in het hoofdlijnenakkoord, regeerprogramma en de brief van 25 oktober 2024.

Op dit moment zijn niet alle beleidsmatige en juridische aspecten van het voorstel in beeld. U ontvangt het wetsvoorstel dus zoals dat tot op moment van verzending kon worden uitgewerkt. Die uitwerking is niet voltooid. Verder weten we nog niet van alle maatregelen wat precies het effect zal zijn. Indien uit de (korte) consultatie bruikbare aanvulling komen zullen deze worden verwerkt. Ook heeft geen interdepartementale afstemming kunnen plaatsvinden, waardoor het wetsvoorstel bijvoorbeeld nog niet voorziet in de aanpassing van wetten die onder andere ministeries vallen. De toelichting is op onderdelen summier, wat tot extra vragen of kritiek van de Raad van State aanleiding kan geven. Dit alles zal bij gelegenheid van het verwerken van het advies van de Raad van State (het nader rapport) moeten worden hersteld.

1. Geldingsduur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

- Over deze maatregel is een aparte beslisnota in DigiJustlijn (5609439).
- Bij de Tweede Kamer is sinds eind 2020 ter uitvoering van het regeerakkoord-Rutte III een wetsvoorstel aanhangig met hetzelfde doel: inkorting van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar. Vanwege de samenhang met de rest van het asielnoodmaatregelenpakket en de bewoordingen van de brief van 25 oktober 2024 is de maatregel ook in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. De regering kan het eerdere wetsvoorstel zoals besproken op enig moment intrekken (niet verplicht om dat gelijktijdig met indiening te doen).
- Volledigheidshalve wijzen wij u erop dat een kortere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd er in de praktijk toe leidt dat de IND meer aanvragen tot verlenging moet behandelen dan nu het geval is (zie hierover nader paragraaf 4.1.1. van de memorie van toelichting) en dat ook zonder aanpassing van de geldigheidsduur herbeoordeling van de asielstatus mogelijk is. Of en zo ja in hoeverre de beperking van de geldigheidsduur van de instroom relevant is voor de beperking van de instroom ('optisch effect') is niet te bepalen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Staatsinrichting en Bestuur

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5946802

2. Afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

- Deze maatregel leidt tot een verzwaring van de werklust van de IND. Vooral vanwege de verplichting om internationale bescherming in te trekken wanneer deze bescherming niet langer nodig is en de groep waarbij dit mogelijk aan de orde zou kunnen zijn naar verwachting steeds groter wordt.
- Voor verdere toelichting verwijzen wij naar de eerdere beslisnota (bijlage 3).

3. Verruimen mogelijkheden ongewenstverklaring

- In de eerdere beslisnota over dit onderwerp van 8 oktober 2024 (bijlage 4) werd voorzien dat na totstandbrenging van een aan u voor te leggen conceptvoorstel, een ketenbrede uitvoeringstoets zou worden gedaan en het conceptvoorstel u opnieuw zou worden voorgelegd voor consultatie of agendering in de ministerraad. De dgIND wees u ook uitdrukkelijk op het belang van die toets. Zo'n toets is nu evenwel niet gedaan, omdat de planning die u voorstaat dit niet toelaat.
- Het inreisverbod en terugkeerbesluit zijn EU-rechtelijke instrumenten. Het daarnaast gaan werken met een nationaal instrument kan spanning geven, omdat dit geen afbreuk mag doen aan de werking van EU-recht qua wetgeving (bijvoorbeeld rechtsgevolgen) of uitvoering (bijvoorbeeld doorlopen van terugkeerstappen). Dit zal naar verwachting bij het doorlopen van het wetstraject vragen oproepen. Vooruitlopend op wijziging van het Vreemdelingenbesluit is in de toelichting soms al vermeld dat wat daarin is geregeld voor het inreisverbod, ook zal worden geregeld voor de ongewenstverklaring (zoals de duur en gelijke uitzonderingen, waaronder geen ongewenstverklaring van minderjarigen).
- Het kabinet beoogt met het wetsvoorstel de asielketen te ontlasten en de instroom te verminderen. Uitbreiding van de ongewenstverklaring betekent een toename van voor een misdrijf strafbare vreemdelingen (artikel 197 Sr). Of door deze maatregel terugkeer kan worden bevorderd dan wel ongeoorloofd verblijf kan worden verminderd hangt onder meer af van de vraag of het OM in staat is vaker tot vervolging over te gaan.

- Het kabinet beoogt de asielketen per direct te ontlasten. De uitvoerbaarheid van de uitbreiding van de ongewenstverklaring is echter niet ketenbreed getoetst. Een ICT- en ex ante uitvoeringstoets zijn nog niet uitgevoerd.
- Voor verdere toelichting verwijzen wij naar de eerdere beslisnota (bijlage 4).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Staatsinrichting en Bestuur

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5946802

4. Afschaffen voornemenprocedure

- De uitwerking van deze maatregel is nog niet bij aparte beslisnota aan u voorgelegd. De (uitvoerings)gevolgen zijn beperkt in kaart gebracht en er is deels zicht op de baten en lasten van deze maatregel.
- Deze maatregel loopt vooruit op de uitvoeringswet PACT waarin ook wordt voorzien in het afschaffen van de voornemenprocedure. Dit wordt dus sowieso doorgevoerd. Na van toepassing worden van het PACT geldt op basis van de verordeningen echter een geheel nieuw regime voor de behandeling van asielaanvragen. Dat geldt nu nog niet. Of deze stap niettemin nu al uit het asielproces kan worden gehaald zonder negatieve gevolge, kan onvoldoende worden overzien.
- In de consultatieversie hebben wij nu als motivering opgenomen dat de voornemenprocedure een onverplichte procedurestap betreft en dat het schrappen ervan past in de beoogde vereenvoudiging en versnelling van de asielprocedure in het kader van het Asiel- en Migratiepact. Hierbij merken wij op dat onverplicht niet betekent dat het voornemen overbodig of onnodig is. De voornemenprocedure is ingevoerd als waarborg voor de kwaliteit van de besluitvorming.¹ Het afschaffen ervan, zonder dat er iets anders voor in de plaats komt, heeft tot gevolg dat een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van besluiten komt te vervallen, nu in asielzaken ook geen sprake is van de gebruikelijke mogelijkheid van bezwaar. Er moet rekening mee worden gehouden dat het afschaffen van het voornemen ook negatieve gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld voor de beoordeling van het besluit door de rechter.

5. Nareis meerderjarige kinderen en ongehuwde partners

- Het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma voorzien in het schrappen van nareis voor meerderjarige kinderen. Volgens de brief van 25 oktober 2024 worden in aanvulling daarop ook ongehuwde partners uitgesloten van nareis. Met nareis wordt hier bedoeld dat gezinsleden van een vergunninghouder een afgeleide asielvergunning ontvangen op de grond dat zij zodanig afhankelijk zijn van de vergunninghouder dat ze om die reden tot diens gezin behoren.
- Volgens de brief van 25 oktober 2024 wordt de beperking van nareis door meerderjarige kinderen en ongehuwde partners geregeld in de Asielnoodmaatregelenwet. In het regeerprogramma staat echter dat deze maatregel onderdeel is van het aparte wetsvoorstel tweestatusstelsel. Dat betekent dat één onderwerp in twee wetsvoorstellen, en dus dubbel, wordt geregeld. Hier moeten we nog naar kijken.
- Het schrappen van nareis voor meerderjarige kinderen was eerder onderdeel van het pakket noodmaatregelen via artikel 110-111 Vw waarover wij u onder meer bij beslisnota van 24 september 2024 (bijlage 5) hebben geïnformeerd. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:
 - Het afschaffen van afgeleide vergunningen neemt niet weg dat gezinsleden een reguliere vergunning voor gezinshereniging kunnen aanvragen, dan wel op grond van artikel 8 EVRM (bescherming gezinsleven). Bij toetsing aan artikel 8 EVRM wordt een belangenafweging gemaakt, die afhankelijk van de individuele situatie alsnog tot verblijf kan leiden. Er moet rekening mee

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3, p. 44.

- worden gehouden dat dit alsnog tot inwilliging op grond van artikel 8 EVRM kan leiden.
- Het afhandelen van aanvragen op grond van artikel 8 EVRM kost de IND meer tijd, omdat daarbij telkens een individuele belangenafweging moet worden gemaakt.
 - Het voornemen om ook nareis voor ongehuwde partners te schrappen is van recente datum (opgenomen in de brief van 25 oktober 2024). De gevolgen daarvan konden nog niet precies in kaart worden gebracht. Van belang is in elk geval:
 - Het blijft ook voor ongehuwde partners mogelijk om een beroep te doen op het beleid voor reguliere gezinshereniging. Het reguliere gezinsherenigingsbeleid kent deels minder strikte voorwaarden dan de voorwaarden die nu worden voorgesteld in dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft het ook voor deze groep te allen tijde mogelijk een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM.
 - De verwachting is daarom dat voor ongehuwde partners in de praktijk een verschuiving naar reguliere gezinshereniging dan wel artikel 8 EVRM-aanvragen zal plaatsvinden. Dit kan gevolgen hebben voor de IND, die op dit moment nog niet voldoende in beeld zijn. Daarmee staat onvoldoende vast of deze maatregel nuttig effect heeft als het gaat om de beperking van de instroom.
 - Ter illustratie: de afgelopen jaren zijn gemiddeld 350 nareisaanvragen voor ongehuwde partners per jaar ingediend.² Bij ongeveer een derde van deze nareisaanvragen werd de aanvraag ingediend in combinatie met een of meerdere nareisaanvragen voor minderjarige kinderen. In die gevallen komt het minderjarige kind in aanmerking voor nareis en zal de andere ouder (de ongehuwde partner) via artikel 8 EVRM³ gezinshereniging krijgen – ook als straks ongehuwde partners zijn uitgesloten. Daarmee wordt de procedure om in aanmerking te komen voor gezinshereniging in deze gevallen omslachtiger en complexer, terwijl het resultaat in veel gevallen hetzelfde is (verblijf in Nederland).
 - Onder de overige gevallen – die niet worden ingediend in combinatie met een aanvraag voor een minderjarig kind – valt ook de groep lhbt-partners die willen herenigen. Het lid Rajkowski (VVD) heeft over deze groep bij de stemming over de AenM-begroting AenM op 12 november 2024 in de Tweede Kamer het volgende opgemerkt: *“Het is voor de VVD belangrijk dat er bij de uitwerking van het beperken van het kerngezin tot gehuwden en minderjarigen ruimte blijft voor ongehuwde lhbt'ers die in het land van herkomst simpelweg niet kunnen of mogen trouwen, om naar Nederland te komen. Die afspraak staat. Daar ga ik de minister ook aan houden. (...)”*
 - In de huidige consultatieversie hebben wij de maatregel opgenomen zoals verwoord in de brief van 25 oktober 2024: afgeleide asielvergunningen voor ongehuwde partners worden zonder meer geschrapt, zonder uitzondering voor lhbt'ers.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Staatsinrichting en Bestuur

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5946802

6-8. Overige maatregelen gericht op efficiënte afhandeling aanvragen

- De laatste drie maatregelen zijn eerder uitgewerkt in het kader van het pakket noodmaatregelen via artikel 110-111 Vw waarover wij u onder meer bij beslisnota van 24 september 2024 (bijlage 5) hebben geïnformeerd.

² Dit gemiddelde is gebaseerd op het aantal nareisaanvragen voor ongehuwde partners in de periode 1 januari 2019 tot en met 1 november 2024 (1.740).

³ Of een beroep op het arrest C-560/20.

- De maatregelen hebben tot doel de IND te ontlasten en lijken op korte termijn uitvoerbaar. Ook over deze maatregelen heeft echter nog geen volledige consultatie plaatsgevonden, waardoor de precieze gevolgen nog in kaart moeten worden gebracht.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Staatsinrichting en Bestuur

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5946802

4. Toelichting

4.1. Politieke context

Tijdens de begrotingsbehandeling AenM in de Tweede Kamer op 7 november 2024 heeft u gezegd dat er "op het moment dat er een wetsvoorstel naar de Raad van State en naar de Kamers gaat, dit juridisch is getoetst. Daar zitten ook uitvoeringstoetsen aan. Die worden gewoon uitgevoerd." Het lid Boomsma (NSC) dankte u voor de toezegging van de uitvoeringstoetsen en nam aan dat die ook naar de Kamer komen. Omdat u vond dat het onnodig veel verder gaat dan rijksbreed is afgesproken, ontraadde u evenwel de motie-Koekkoek (36600-XX, nr. 45) die u verzocht alle maatregelen vooraf juridisch te toetsen en uitvoeringstoetsen uit te voeren, en de Kamer over de uitkomsten te informeren. Ook ontraadde u de motie-Van Nispen (36600-XX, nr. 26) over onafhankelijk onderzoek/doorrekenen welke gevolgen de maatregelen hebben voor de instroom, omdat u het verwachte effect van de asielmaatregelen meeneemt bij de duiding op de Meerjaren Productie Prognose. Deze beide moties zijn verworpen.

4.2. Financiële overwegingen

De financiële aspecten van het wetsvoorstel worden mede op basis van de te verkrijgen reacties verder in beeld gebracht.

4.3. Juridische overwegingen

Zie voor juridische overwegingen per maatregel verder de kernpunten onder 3.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.