

Handtekening bewindspersoon

Minister van Asiel en Migratie

Aanbieding

Minister van Asiel en Migratie

Van 1 *

Type voorstel *

Wetsvoorstel

Titel en inhoud

Titel *

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)

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen dat is aangekondigd in het regeerprogramma en nader uitgewerkt in de brief van 25 oktober 2024 (Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304). Zoals aangekondigd in die brief bevat het wetsvoorstel de volgende maatregelen:

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.

Na behandeling in de RAenM van 17 december en de MR van 20 december 2024 is het wetsvoorstel ter spoedadvisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. De Afdeling advisering heeft een dictum C uitgebracht. In het nader rapport is op die opmerkingen gereageerd. Dat leidde niet tot wijziging van het wetsvoorstel.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Het voorstel met nader rapport aan de Tweede Kamer doen sturen.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

3 maart 2025

Kenmerk *

6219384

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☒ Ja ☐ Nee

Behandeld door *

Ministerraad

Datum voorgaande behandeling *

20 december 2024

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☒ Ja ☐ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☒ Ja ☐ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☒ Nee, zonder bijlage ☐ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☒ Nee ☐ N.v.t.
- Geen overeenstemming bereikt met ☐ AZ ☐ BZK ☐ EZK ☐ I&W ☐ SZW ☐ VWS ☐ LNV
☐ BZ ☐ Def ☒ Fin ☐ OCW ☐ JenV ☐ BH&OS
- Omschrijving geschilpunten

Er vindt nader overleg plaats met FIN over de financiën en de dekking van de wetsvoorstellen voorafgaand aan de MR. Op basis hiervan zal de financiële paragraaf nog worden gewijzigd.

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|------------------|------------------|
| Naam * | <div></div> | <div></div> |
| Afdeling * | DWJZ/SBR | DWJZ/SBR |
| Telefoonnummer * | <div></div> | <div></div> |
| E-mailadres * | <div></div> | <div></div> |

Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector *

☐ Budgettair Kader Zorg

☐ Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid

☒ Rijksbegroting in enge zin

☐ N.v.t.

Initiële jaar *

2025

2025

2026

2027

2028

2029

2030

Begrotingshoofdstuk
VI Justitie en Veiligheid

Beleidsartikel nummer
37.2

Naam
Toegang, toelating en opvang vreemdelingen (A&M)

Bedrag

13,3

13,3

13,3

13,3

13,3

13,3

Totale uitgaven

13,3

13,3

13,3

13,3

13,3

13,3

Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiële jaar *

2025

2025

2026

2027

2028

2029

2030

Totale ontvangsten

Saldo uitgaven en ontvangsten

-13,3

-13,3

-13,3

-13,3

-13,3

-13,3

Toelichting

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de uitvoering, met name de IND en de rechtspraak. De totale kosten voor de IND worden geraamd op 2,5 miljoen euro structureel en structureel 10,2 miljoen voor de rechtspraak ivm werklastverzwaring. Het verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring leidt tot extra kosten bij IND en DTenV ad 570.000 euro structureel.

Dekking komt van de Aanvullende Post (Stelpost uitwerking asielmaatregelen HLA), waaruit ook het wetsvoorstel tweestatustelsel gedekt zal worden.

Een jaar na invoering zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.



Aan de Koning

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

00 maart 2025

Onze referentie

6219386

Datum .. maart 2025

Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ivm maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)

Nader rapport inzake 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 december 2024, nr. 2024002937, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 februari 2025, nr. W03.24.00364/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

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.

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.

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

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 gelijkkluidende 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.

Reactie op de samenvatting van het advies

De regering is de Afdeling erkentelijk voor haar spoedige advisering over de beide wetsvoorstellen. De reactie van de regering op de opmerkingen die in het voorgaande zijn samengevat, volgt hierna bij de desbetreffende adviespunten.

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 (voor beide adviezen gelijkluidende) 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

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.

(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

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.

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

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

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.

genoemde 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

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/overrrvs/advisering/beoordelingskader.

*gevolgen 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

Reactie op punt 3 van het advies

De regering kan zich vinden in de uitgangspunten die de Afdeling in haar algemene beschouwing formuleert en erkent dat het migratievraagstuk niet enkel gaat over asielmigratie. Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 maakt duidelijk dat er ook ten aanzien van andere vormen van migratie keuzes gemaakt moeten worden: in vrijwel alle scenario's die de staatscommissie schetst, wordt Nederland de komende decennia drukker, diverser en grijzer. De staatscommissie stelt dat een scenario van gematigde groei van de bevolking naar 19 à 20 miljoen inwoners in 2050 het beste uitgangspunt biedt voor behoud van economische en brede welvaart. De regering omarmt het rapport en onderschrijft de noodzaak om in de richting van het geadviseerde scenario te sturen op de bevolkingsgroei en grip te krijgen op migratie. Daarbij richt het voorliggende wetsvoorstel zich in het bijzonder op asielmigratie.

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'.

In reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de constitutionele en juridische context merkt de regering volledigheidshalve op dat zij met dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan verdragsverplichtingen, zoals het kernprincipe van *non-refoulement*. Dat geldt evenzeer voor de grondrechten zoals vervat in onder meer de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

Tot slot onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving. In reactie op adviespunt 4 wordt nader toegelicht waarom het wetgevingsproces in dit geval met meer dan gebruikelijke spoed is doorlopen.

4. Voorbereiding 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 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

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

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

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.

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 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.

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.

Reactie op punt 4 van het advies

De regering onderschrijft het belang van zorgvuldige consultatie, maar moet dit in overeenstemming brengen met het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Om die reden wil zij het wetgevingsproces bij de voorgenomen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel zoveel mogelijk versneld doorlopen. In de consultatiefase is ervoor gekozen de wetsvoorstellen alleen voor te leggen aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Voor het voorliggende wetsvoorstel zijn dat de IND, de DTenV, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het openbaar ministerie en de politie. Daarnaast is bij gelegenheid van dit nader rapport een aantal nagekomen reacties beknopt geadresseerd in de memorie van toelichting (hoofdstuk 5).

Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten, zoals zij hierna bij adviespunt 5 uiteenzet. De reacties op het wetsvoorstel hebben in dat opzicht niet tot andere inzichten geleid. Het is niet waarschijnlijk dat aanvullend onderzoek of een langere consultatietermijn daartoe wel zouden leiden.

De regering meent verder dat er voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen. Gezien de vereiste snelheid en voortgang kon niet voor alle verschillende maatregelen een volledige 'ex ante-uitvoeringstoets' (EAUT) worden opgesteld. Waar dat binnen het gegeven tijdsbestek niet mogelijk was, is ervoor gekozen via verkenningen en impactanalyses zicht te krijgen op de gevolgen voor de uitvoering. Ook de (nagekomen) consultatie-inbreng bevat uitvoeringsinformatie. Deze informatie is waar relevant verwerkt in de memorie van toelichting.

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).

Reactie op punt 5a van het advies

De regering begrijpt de keuze van de Afdeling om de maatregelen omwille van de leesbaarheid te categoriseren naar het hoofddoel, maar hecht eraan te benadrukken dat de maatregelen – als onderdeel van een breed totaalpakket – uiteindelijk alle kunnen bijdragen aan het achterliggende doel om Nederland te laten behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de

EU en het aantal vreemdelingen in Nederland terug te dringen (zie verder onder punt 5b).

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

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.

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 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).

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.

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.

Reactie op punt 5b van het advies

In reactie op de kanttekeningen van de Afdeling bij de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen op de instroom merkt de regering het volgende op. De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. De Afdeling benoemt terecht dat de instroom, behalve van nationale maatregelen en EU-maatregelen, in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen, maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De voorgestelde maatregelen maken deel uit van dat bredere pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat.

Een belangrijk doel van het kabinetsbeleid inzake asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daarnaast zet het kabinet in op een spoedige uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, met stevige maatregelen aan de EU-buitengrenzen. Met dit wetsvoorstel, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltoelating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is het niet onnodig aantrekkelijker dan andere lidstaten. De instroomeffecten die daar naar verwachting van uitgaan, kunnen dan ook niet worden geduid per maatregel, maar moeten worden gezien binnen dit samenhangende pakket.

Eerder hebben andere lidstaten laten zien dat van nationale maatregelen een sterk effect uit kan gaan. Denemarken vormt een vaak genoemd voorbeeld, maar kan vanwege de Deense opt-out op het terrein van asiel atypisch worden genoemd. Een ander voorbeeld is Zweden. In de periode 2010-2015 nam Zweden jaarlijks 14% op van het totale aantal asielzoekers in de EU. In 2015 kwamen zelfs rond de 160 duizend asielzoekers naar Zweden. Na 2015 greep de Zweedse regering fors in met een serie samenhangende maatregelen. In 2016 kwam nog maar 2% van het totale aantal asielzoekers in de EU naar Zweden en in 2023 ging het om minder dan 9 duizend eerste asielaanvragen (1%). De Zweedse regering benut binnen de internationale verdragen alle juridische ruimte om de nationale regelgeving zo streng mogelijk te maken.

Zonder de cijfers van dit Zweedse voorbeeld al te eenvoudig naar de Nederlandse situatie te willen extrapoleren, maakt het voorbeeld wel duidelijk dat het met een krachtige inzet mogelijk is om een groot verschil te maken als het gaat om de asielinstroom. Ook laat het voorbeeld zien dat het mogelijk is die kanteling in relatief korte tijd te maken. De uiteindelijke effecten zijn echter niet met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen. Ook met meer tijd en aanvullend onderzoek zou dat niet het geval zijn. Het aantal op elkaar inwerkende en elkaar soms versterkende factoren is daarvoor te groot en deels te onvoorspelbaar. Naast nationale wettelijke en beleidsmatige maatregelen spelen geopolitieke ontwikkelingen een essentiële rol, alsmede ontwikkelingen in andere potentiële

bestemmingslanden. En hoewel veruit de belangrijkste factor voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten (on)veiligheid is⁵⁰, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze.

Dit verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen komt naar voren uit verschillende kwantitatieve studies.⁵¹ De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben. In deze studies wordt inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaald EU-land niet alleen afhangt van het beleid in dat land, maar ook van het beleid in vergelijkbare EU-landen. Strenger toelatingsbeleid in het ene EU-land leidt dan tot meer asielmigranten in andere EU-landen. Voor een breed en duurzaam effect op het aantal asielaanvragen in de EU is het dus nodig om naast dit pakket nationale maatregelen ook volop te blijven inzetten op tijdige implementatie van het Asiel- en Migratiepact door Nederland en andere EU-lidstaten. Ook dat blijft een prioriteit van het kabinet.

Dat het niet mogelijk is om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen, neemt dan ook niet weg dat op basis van het bovenstaande een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht.

De Afdeling stelt verder dat er verschillende alternatieve routes voor een verblijfsvergunning zijn, waardoor de instroom niet noodzakelijkerwijs zal dalen, zoals de mogelijkheid om een vergunning regulier voor onbepaalde tijd, de EU-status van langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM aan te vragen. Er zijn slechts beperkte voorwaarden voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd, waardoor deze vergunning relatief makkelijk te verkrijgen is. Voor de status van langdurig ingezetene is het noodzakelijk om over inkomsten te beschikken zonder dat daarvoor een beroep moet worden gedaan op de sociale bijstand. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat na vier jaar ongeveer 35% van de statushouders een baan heeft gevonden en na zeven jaar ongeveer 50%.⁵² Dit betekent dat een groot deel niet werkzaam is, waardoor de verwachting gerechtvaardigd is dat niet alle aanvragen voor de status van langdurig ingezetene succesvol zullen zijn.⁵³ Ten aanzien van artikel 8 EVRM merkt de regering op dat de lat voor inwilliging van een vergunningaanvraag op grond van artikel 8 EVRM hoog ligt: er moet sprake zijn van de potentiële schending van een mensenrecht bij weigering van verblijfsrecht. Naar verwachting zullen niet alle aanvragen tot een inwilliging leiden.

Volgens de Afdeling maakt de regering onvoldoende aannemelijk dat Nederland een aantrekkelijker bestemmingsland is in vergelijking met andere lidstaten als het gaat om de duur van verblijfsvergunningen asiel of de voorwaarden voor nareis. Uit artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) volgt dat aan vluchtelingen een verblijfstitel moet worden verleend die ten minste drie jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste drie jaar. Aan

⁵⁰ M. Kahmann, A. Hamdi, en M. Verstappen, *Invloed van het asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*, Verwey Jonker Instituut 2023.

⁵¹ Zie een overzicht in WODC, Cahier 2024-16 'Met beleid vooruit?'.
⁵² Cahier 2024-16 'Met beleid vooruit?' (p. 62).

⁵³ Ongeveer 45%; de andere 5% is vertrokken of overleden.

subsidiair beschermden moet een verblijfstitel worden verleend die ten minste één jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste twee jaar. Op verzoek van de regering maakte het Europees Migratienetwerk de geldigheidsduur van de twee typen verblijfsvergunningen in andere EU-lidstaten inzichtelijk. Uit de compilatie van antwoorden op dit informatieverzoek bleek dat een groot aantal lidstaten een kortere geldigheidsduur van de verblijfstitel hanteert dan de huidige Nederlandse duur van vijf jaar.⁵⁴ Meerdere lidstaten hanteren daarbinnen de minimale geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van drie en één jaar voor respectievelijk vluchtelingen en subsidiair beschermden. Met dit wetsvoorstel wordt de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd gemaximeerd op drie jaar, zowel voor personen aan wie de vluchtelingenstatus is verleend als voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend. De regering onderkent hierbij dat het verkorten van de geldigheidsduur als gevolg heeft dat statushouders eerder – en dus vaker – een verlengingsaanvraag moeten indienen, hetgeen ook effect heeft op het aantal aanvragen waarop de IND dient te besluiten, temeer nu ook de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft. De regering heeft met de keuze voor drie jaar in plaats van de minimale duur van een jaar gezocht naar een balans tussen de uitvoeringsgevolgen en het doel om Nederland niet aantrekkelijker later zijn dan andere lidstaten als bestemmingsland.

Overigens blijft de voorgestelde geldigheidsduur ook onder de Kwalificatieverordening van het Asiel- en Migratiepact mogelijk. Hoewel verdergaande harmonisatie van de asielregels onder het Asiel- en Migratiepact inderdaad een doel van de Uniewetgever is, blijven de lidstaten ruimte behouden om een nationale invulling te geven aan de geldigheidsduur van de verblijfstitels.

De kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging lijken de meeste invloed te hebben op de bestemmingskeuze van asielzoekers die de EU zijn binnengekomen. Om deze reden is het voor de regering minder relevant om een totaaloverzicht te hebben van de voorwaarden voor nareis die andere lidstaten hanteren, maar sluit de regering op dat punt aan bij de minimale voorwaarden die volgen uit het EU-recht en het EVRM.

In reactie op de opmerking van de Afdeling dat de terugkerende herbeoordeling van de asielstatus kan leiden tot onnodige spanning en onzekerheid bij statushouders en hun integratie in de Nederlandse maatschappij kan bemoeilijken, benadrukt de regering dat dit zeker geen oogmerk is van de voorgestelde maatregelen. Onzekerheid kan daarvan wel een gevolg zijn, omdat het tijdelijke karakter van asielbescherming meer wordt benadrukt. Die tijdelijkheid neemt niet weg dat houders van een verblijfsvergunning asiel gestimuleerd zullen blijven worden om te participeren.

Voor zover het wetsvoorstel vraagt om aanvullende inzet van de asielketen is van belang dat het wetsvoorstel gepaard gaat met de daarvoor noodzakelijke financiële middelen. Mede naar aanleiding van de desbetreffende opmerkingen van

⁵⁴ Zie <https://www.emnnetherlands.nl/actueel/hoelang-zijn-asielvergunningen-geldig-andere-eu-lidstaten>.

de Afdeling zijn de financiële gevolgen in de memorie van toelichting nader toegelicht (§ 4.3).

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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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 het Hof van Justitie kunnen beroepen, ongeacht of het arrest al was gewezen ten tijde van de voorgaande procedure.⁵⁷ Verder mogen procedureregels er niet toe leiden dat een vreemdeling wordt teruggestuurd naar een land waar hij een risico loopt op onmenselijke behandeling.⁵⁸ De IND en de rechter zullen dit in voorkomende gevallen ambtshalve moeten beoordelen.⁵⁹

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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ HvJEU 8 februari 2024, AA, [ECLI:EU:C:2024:122](#), punt 36.

⁵⁷ HvJEU 8 februari 2024, AA, [ECLI:EU:C:2024:122](#), punt 47 en 54.

⁵⁸ EHRM 19 februari 1998, Bahaddar t. Nederland, [ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494](#). Zie verder hierover ABRvS 22 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1664](#).

⁵⁹ HvJEU 17 oktober 2024, Ararat, [ECLI:EU:C:2024:892](#).

nemen.⁶⁰ Het afschaffen van de voornemenprocedure zou per saldo dus afbreuk kunnen doen aan het doel om procedures (in hun geheel gezien) efficiënter in te richten.

Reactie op punt 5c van het advies

De Afdeling wijst terecht op de waarborgen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU in relatie tot de voorgestelde aanscherping van ontvankelijkheidsvereisten en uitbreiding van de gronden waarop een asielaanvraag kan worden afgewezen. Aan de vereisten die voortvloeien uit deze jurisprudentie zal vanzelfsprekend worden voldaan. Ook dan verwacht de regering echter dat de voorgestelde maatregelen de afdoening van opvolgende asielaanvragen zullen vergemakkelijken en meer ruimte bieden om te voorkomen dat uitgeprocedeerde vreemdelingen uitzetting frustreren door (op het laatste moment) een nieuwe aanvraag in te dienen zonder dat sprake is van werkelijk nieuwe omstandigheden die de kans op een verblijfsvergunning aanzienlijk groter maken.

De regering onderkent het risico dat asielbesluiten door het afschaffen van de voornemenprocedure meer onvolkomenheden kunnen bevatten en dat beroepen daardoor vaker gegrond kunnen worden verklaard, vooral in de eerste fase na de afschaffing. Een goede monitoring en terugkoppeling naar het beslisproces zullen naar verwachting het aantal onvolkomenheden kunnen beperken. Dit zal het onderwerp zijn van doorlopend overleg met de IND.

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.⁶¹ De toelichting gaat op deze aspecten niet in.

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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Consultatiereactie van de Nationale politie van 4 december 2024, p. 3.

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.⁶² Ook deze maatregel zal dus gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

Reactie op punt 5d van het advies

De Afdeling memoreert in adviespunt 3a de zorgen in de samenleving over migratie en het draagvlak voor mensen die vluchten voor oorlog of vervolging. Eén belangrijke doelstelling van de verruimde ongewenstverklaring is draagvlak te behouden voor het overgrote deel van de vreemdelingen dat zich aan de wet houdt. Daarom moet het bestuur handelingsperspectief hebben jegens vreemdelingen die dit niet doen. Vreemdelingen die zich bijvoorbeeld schuldig maken aan strafbare feiten, doen afbreuk doen aan (lokaal) draagvlak voor migratie en voor een gerelateerd vraagstuk als opvang voor asielmigranten. Dit staat in relatie tot het doel om de druk op de asielketen te ontlasten; draagvlak is immers van belang om opvang te realiseren.

De verruimde ongewenstverklaring beoogt te voorkomen dat met name deze relatief kleine groep criminele vreemdelingen ongestraft overlast kan blijven veroorzaken in Nederland. De regering vindt het van belang dat de mogelijkheid bestaat om iemands aanwezigheid, wanneer daartoe aanleiding is, ongewenst te verklaren en het desondanks in Nederland blijven als misdrijf te kunnen laten bestraffen. § 2.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is in dit licht aangevuld.

De Afdeling werpt de vraag op of ongewenstverklaarde vreemdelingen wel zullen terugkeren naar het land van herkomst en acht het voorstelbaar dat zij in de illegaliteit zullen verdwijnen. Zij verwijst naar de consultatiereactie van de politie en geeft aan dat de toelichting hierop niet ingaat. In vervolg op deze reactie gaf de regering in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting al aan dat zij kan volgen dat er geen garantie is voor terugkeer en dat de terugkeersamenwerking met het herkomstland van belang is. De regering merkt daar ook op dat de houding van de vreemdeling zelf vaak een sleutel is in het terugkeerproces en dat een ongewenstverklaring diens vertrekbereidheid kan beïnvloeden. De opmerkingen van de Afdeling gaven aanleiding § 2.2.3 (onder het kopje 'Bevorderen terugkeer') van de memorie van toelichting aan te vullen. Wat de Afdeling als mogelijkheid schetst kan zich ook voordoen in de huidige systematiek. Het kan zijn dat vreemdelingen wel in Nederland blijven, maar buiten het zicht van de overheid. Indien – vaker dan nu – een ongewenstverklaring wordt uitgevaardigd, zal dat betekenen dat als de vreemdeling opnieuw op negatieve wijze in beeld komt, de overheid een extra handelingsperspectief heeft om op te treden. Onder het kopje 'Tegengaan overlast' is de laatstgenoemde paragraaf van de memorie van toelichting ook in deze zin aangevuld.

⁶² Zie aanvullende consultatiereactie van de Rvdr van 20 januari 2025, p. 8 en 9.

De Afdeling merkt op dat de verruiming van de ongewenstverklaring ook voor de rechtspraak kan leiden tot complexiteit vanwege samenloopvraagstukken in verband met inreisverboden en het zeker in de beginfase beantwoorden van meer rechtsvragen daaromtrent. Deze maatregel zal dus gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak, aldus de Afdeling. In § 4.1.3 en 4.2 van de memorie van toelichting onderkende de regering dit al. Deze paragrafen zijn aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling en – zo is ook in hoofdstuk 5 vermeld – het aanvullend advies van de Rvdr, waarnaar zij verwijst.

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 bezien, zullen uitwerken. Daarbij dienen ook de maatregelen in het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel te worden betrokken. Het is immers mogelijk dat een individuele maatregel afzonderlijk bezien 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.⁶³ Ook de IND en het COA wijzen in de Stand van Uitvoering 2024 op de noodzaak van een vereenvoudiging van bestaand beleid.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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 rapporten blijkt dat de huidige knelpunten in de asielketen

⁶³ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 83, 88.

⁶⁴ Deze zijn te raadplegen op www.staatsvandeuitvoering.nl.

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36600 XX, nr. 2.

juist grotendeels veroorzaakt zijn door bezuinigingen in tijden van afnemende aantallen asielzoekers. Deze rapporten wijzen op het belang van stabiele financiering.⁶⁶

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.⁶⁷ 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.

Reactie op punt 5e van het advies

Zoals hiervoor uiteen is gezet, zal het verwachte effect op de instroom uitgaan van het geheel van alle maatregelen die worden genomen om te komen tot het strengst mogelijke toelatingsregime voor asiel. Dit wetsvoorstel is een belangrijk onderdeel daarvan. Het is juist die samenhang die zal leiden tot een situatie waarin Nederland niet onnodig aantrekkelijk is als bestemmingsland. Tegen die achtergrond is het niet nuttig of mogelijk om een instroomeffect per maatregel te bepalen.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling dat uitvoeringsproblemen in de praktijk kunnen leiden tot een schending van grondrechten, geldt dat dit vanzelfsprekend niet het geval mag zijn. Het is mogelijk dat de maatregelen in dit wetsvoorstel consequenties hebben voor de werklast en doorlooptijden van de rechtspraak als gevolg van de keuze om de asielprocedure efficiënter in te richten en vreemdelingen sneller duidelijkheid te bieden over hun aanvraag. Daar staat tegenover dat het aantal asielzoekers naar verwachting beter beheersbaar wordt doordat er minder mensen naar Nederland komen, zodat uiteindelijk niet alleen de

⁶⁶ 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

⁶⁷ Zie het advies van de Afdeling advisering van 8 februari 2023 over de [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslisttermijnen in asiel- en nareiszaken, \(W16.22.00182/II\)](#), Kamerstukken II 2022/23, 26349, nr. 4, onder punt 3.

druk op de IND maar ook de druk op de rechtspraak afneemt. Dit uiteindelijke doel – bevorderen dat aanvragen sneller kunnen worden afgehandeld – is ook van belang als het gaat om het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind. Uitgangspunt is en blijft dat op elke aanvraag om asiel of nareis zo spoedig mogelijk beslist wordt om langdurige scheiding van gezinsleden die ook onder de nieuwe regelgeving recht hebben op verblijf in Nederland te voorkomen en daarmee te voldoen aan het EU-recht en de relevante mensenrechtenverdragen.

Tot slot zijn mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling de financiële gevolgen in de memorie van toelichting nader toegelicht (§ 4.3).

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.⁶⁸ 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 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ Eventuele samenloop van het pact met het voorliggende wetsvoorstel zal volgens de toelichting worden geadresseerd in de uitvoeringswetgeving voor het pact.⁷¹

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

⁶⁸ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 20.

⁶⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 Samenloop met andere wetsvoorstellen.

⁷⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5, onder 'Samenhang met het Asiel- en Migratiepact'.

⁷¹ De consultatieversie van de uitvoeringswet is te vinden op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening en dus niet meer uit de Vreemdelingenwet 2000,⁷² verplicht diezelfde verordening dan tot het verlenen van verblijfstitels aan gezinsleden van asielgerechtigden,⁷³ en geeft de Procedureverordening dan uniforme regels voor de behandeling van asielaanvragen.⁷⁴ 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 toepasbaar 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.⁷⁵

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 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 Rvdv en de IND hebben daarom verzocht het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren voordat het Asiel- en Migratiepact is geïmplementeerd.⁷⁶

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

⁷² 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).

⁷³ Artikel 23 van de Kwalificatieverordening.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Aanvullende consultatiereactie van de Rvdv van 20 januari 2025, p. 4 en 7; advies IND van 29 november 2024, p. 3.

medegedeeld prioriteit te geven aan de uitvoering van het pact.⁷⁷ Volgens het nationaal implementatieplan wenst de regering dat wetsvoorstel begin 2025 aan de Staten-Generaal voor te leggen.⁷⁸

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.

Reactie op punt 6 van het advies

De verhouding van de maatregelen in dit wetsvoorstel tot het Asiel- en Migratiepact is reeds onder ogen gezien in het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024, het regeerprogramma van 13 september 2024 en de nadere afspraken over de uitvoering van het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.⁷⁹ De inzet is om zo snel mogelijk het pact uit te voeren én vooruitlopend daarop aanvullende maatregelen te nemen om te komen tot het strengste toelatingsregime voor asiel en het omvangrijkste pakket voor grip op migratie ooit. Daarbij is bewust de keuze gemaakt om met dit wetsvoorstel maatregelen te treffen die ten dele ook onderdeel zijn van (de uitvoeringswetgeving bij) het pact. Het spreekt voor zich dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact niet onnodig mag verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel worden gemaakt. Die samenloop wordt voor zover nodig geregeld in het (latere) wetsvoorstel inzake de uitvoering van het pact, dat momenteel nog in voorbereiding is. Dit is verder verduidelijkt in § 6.2 van de memorie van toelichting en in een overzicht met voor dit wetsvoorstel relevante bepalingen uit het pact (bijlage 1 bij de memorie van toelichting).

7. Rechtszekerheid, gelijke behandeling en procedurele gevolgen

⁷⁷ 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.

⁷⁸ [Nationaal Implementatieplan Asiel- en Migratiepact](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32317, nr. 908, p. 6.

⁷⁹ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

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 onbepaalde tijd blijven gelden en 2) vreemdelingen die al een voornemen hebben ontvangen, mogen daarop nog reageren met een zienswijze.⁸⁰

Hoewel het uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving in werking treedt met onmiddellijke werking,⁸¹ 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.⁸² In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt dan ook als alternatief de mogelijkheid genoemd om een regeling zogeheten eerbiedigende of uitgestelde werking te verlenen.⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵

⁸⁰ Memorie van Toelichting, paragraaf 6.1 Overgangsrecht en inwerkingtreding.

⁸¹ [Aanwijzing 5.61](#) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸² 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.

⁸³ Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁴ Toelichting bij aanwijzing 5.64 Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁵ [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.

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 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,⁸⁶ en voor zover die 'nieuwe elementen of bevindingen' niet reeds tijdens een eerdere asielprocedure konden worden aangevoerd (verwijtbaarheids criterium).⁸⁷ 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.

Reactie op punt 8a van het advies

De Afdeling constateert terecht dat de voorgestelde maatregelen in beginsel direct van toepassing zullen zijn in lopende procedures (onmiddellijke werking) en dat het wetsvoorstel alleen overgangsrecht bevat voor reeds verleende verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en reeds gegeven voornemens (eerbiedigende werking). De regering meent op deze wijze een goede balans te hebben getroffen tussen het belang om recht te doen aan bestaande verwachtingen en de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen – en meer in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, sterk aan onmiddellijke werking omdat dit de effectiviteit van het geheel aan maatregelen zal versterken.

De regering erkent dat de onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen. De regering erkent eveneens dat het wetsvoorstel door de onmiddellijke werking ook impact zal hebben op de bestaande, grote voorraden

⁸⁶ Voorgesteld artikel 30a, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet 2000.

⁸⁷ Voorgesteld artikel 30a, eerste lid, onder f, Vreemdelingenwet 2000.

van de IND. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn aanvraag.

Als het gaat om de betekenis van de aangescherpte ontvankelijkheidseisen in dit verband, is van belang dat de voorgestelde aanscherpingen enkel tot doel hebben het nationale recht meer in lijn te brengen met het reeds geldende EU-recht (de Procedurerichtlijn). Na invoering van het Asiel- en Migratiepact zullen deze aanscherpingen rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

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.⁸⁸ 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 2000⁸⁹ is momenteel expliciet bepaald dat een ongewenstverklaring alleen kan worden uitgevaardigd als er geen inreisverbod kan worden opgelegd.⁹⁰ 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’

⁸⁸ Artikel 67, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁸⁹ Artikel 67, eerste lid, aanhef, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁰ 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.

inreisverbod⁹¹ 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.⁹² 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.⁹³ 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.⁹⁴

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.⁹⁵ Ook in dat geval zal een overtreding van dat inreisverbod een misdrijf⁹⁶ 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 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.⁹⁷

⁹¹ Een inreisverbod voor de duur van meer dan vijf jaar: artikel 66a, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹² Zie bijvoorbeeld punten 1-5 en 11 van de considerans bij die richtlijn.

⁹³ 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.

⁹⁴ HvJEU 11 juni 2015, Zh en O, ECLI:EU:C:2015:377, punt 60.

⁹⁵ Artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn. Het begrip 'zwaar inreisverbod' komt in de richtlijn niet terug.

⁹⁶ Artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht.

⁹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.3 Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.

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.

Reactie op punt 8a van het advies

De Afdeling werpt de vraag op of de uitbreiding van de ongewenstverklaring 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. Naar aanleiding hiervan is dit punt in § 3.2.3 van de memorie van toelichting vooropgesteld. De Afdeling laat het antwoord op de door haar gestelde vraag in het midden. Wel stelt zij dat een nationale maatregel waarmee 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, daarmee op gespannen voet staat. In de genoemde paragraaf heeft de regering omstandig uiteengezet waarom zij de vraag positief beantwoordt. De vragen van de Afdeling hebben nog tot nadere motivering aanleiding gegeven.

De regering neemt dankbaar kennis van het door de Afdeling gepresenteerde alternatief om de mogelijkheid om zware inreisverboden van maximaal vijf jaar te verruimen, maar constateert dat het niet volledig dezelfde reikwijdte heeft als de verruimde ongewenstverklaring, met name doordat enkele groepen vreemdelingen buiten het bereik van het inreisverbod vallen. Dit betreft in ieder geval vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat (aan wie geen verbod kan worden opgelegd de EU in te reizen) en vreemdelingen voor wie onmenselijke behandeling dreigt in het land van herkomst en die daarom geen terugkeerbesluit en dus geen inreisverbod kunnen krijgen. Het geboden alternatief biedt dan ook geen volledig gelijkwaardige mogelijkheden en is daarom geen reden van de voorgestelde verruiming van de ongewenstverklaring af te zien. Wel zal het alternatief, in afstemming met de ketenpartners, verder worden onderzocht. Mocht blijken dat het alternatief in sommige gevallen (uitvoerings)voordelen kent, dan laat het wetsvoorstel de ruimte om de ongewenstverklaring enkel toe te passen voor die groepen en situaties waarbij de ongewenstverklaring ten opzichte van het alternatief van meerwaarde is.

Aan het harmoniserend effect van het inreisverbod wordt naar het oordeel van de regering geen afbreuk gedaan. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is het effect van het inreisverbod dat de vreemdeling na vertrek de EU-lidstaten niet kan inreizen gedurende een op de Terugkeerrichtlijn gebaseerde periode. De ongewenstverklaring mag daarom in die gevallen waarin ook een inreisverbod aan de orde is, niet een langere termijn inhouden dan uit een inreisverbod kan volgen. De ongewenstverklaring ziet echter niet alleen op het tijdvak na het vertrek, maar ook op het tijdvak voorafgaand aan vertrek, waarin, gebaseerd op criteria neergelegd in nationale wetgeving, aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen. Daarbij moet uiteraard eerst ingezet worden op het terugkeerproces zoals dat volgt uit de Terugkeerrichtlijn. Dit kan naast elkaar bestaan en kan uiteindelijk terugkeer versterken in die gevallen waarin het instrumentarium uit de Terugkeerrichtlijn onvoldoende blijkt. Mede in het licht hiervan zijn § 3.1.3 en 3.2.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

b. Afschaffen voornemenprocedure

De besluitvormingsfase bestaat in het asielrecht uit een voornemen en een besluit.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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".¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 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.

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.¹⁰² 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.

⁹⁸ [Artikel 39](#) en [artikel 42](#), derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁹ 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](#).

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:890](#), onder 8.1 en 9.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1085](#), onder 2.1.

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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

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

Reactie op punt 8b van het advies

De regering dankt de Afdeling voor deze opmerkingen, die aanleiding hebben gevormd in § 3.2.4 van de memorie van toelichting te verduidelijken hoe de zorgvuldigheid na afschaffing van de voornemenprocedure wordt geborgd. Het kabinetsvoornemen om het hoger beroep in asielzaken af te schaffen is geen onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel; de precieze implicaties van afschaffing van het hoger beroep in asielzaken zullen in het kader van het daartoe strekkende wetsvoorstel worden gezien..

¹⁰³ Paragraaf C1/2.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

¹⁰⁴ Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36471, nr. 96, p. 21.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ 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 2000¹⁰⁸ ruimer te maken dan waartoe de Gezinsherenigingsrichtlijn (minimaal) verplicht.¹⁰⁹ 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'.¹¹⁰

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).¹¹¹ 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.¹¹² Ook andere internationale of

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² Artikel 10, eerste lid, jo. artikel 4, eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De openstelling van de nareisprocedure voor meerderjarige kinderen valt wel binnen de werkingssfeer van de lidstaattoptie in artikel 10, tweede lid, van de

ationale rechtsregels, zoals artikel 8 EVRM, staan hieraan niet in de weg.¹¹³ Artikel 8 EVRM verplicht namelijk niet tot het afgeven van een bepaalde vergunning of het inrichten van een meer gunstige procedure.¹¹⁴ 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.¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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.

Reactie op punt 8c van het advies

Met dit wetsvoorstel brengt de regering de doelgroep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis terug tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. De Afdeling wijst er terecht op dat de regering met deze beperktere definitie gebruikmaakt van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, en dat deze maatregel ook anderszins in algemene zin juridisch toelaatbaar is.

Deze beperking laat inderdaad onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht, waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner of meerderjarig kind is wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Het is daarom allerminst uitgesloten

Gezinsherenigingsrichtlijn. Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5.1 en 6.1.

¹¹³ Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn of artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

¹¹⁴ Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5, over nareis met meerderjarige kinderen.

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 december 2024, Martinez Alvarado t. Nederland, ECLI:CE:ECHR:2024:1210JUD000447021.

¹¹⁶ Vergelijk het arrest van het EHRM van 23 februari 2016, Pajić t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD006845313, punten 84 en 85.

dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend.

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 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,

Zoals toegelicht is de onderbouwing van de maatregelen in de hoofdstukken 2 en 3 van de memorie van toelichting aangevuld, zoals beschreven in reactie op de

adviespunten 3, 5, 7 en 8. Ook is de verhouding tot het Asiel- en Migratiepact in de memorie van toelichting verduidelijkt, zoals toegelicht onder adviespunt 6.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel te bevorderen dat de afschaffing van de voornemenprocedure het gewenste effect sorteert, te weten het ontlasten van de asielketen. In artikel 79 van de Vreemdelingenwet wordt expliciet bepaald dat rechtstreeks beroep openstaat tegen een ambtshalve besluit inzake verlening van een verblijfsvergunning regulier. Bezwaar tegen de ambtshalve besluiten zou de effectiviteit van afschaffing van de voornemenprocedure tenietdoen en juist extra werk voor de IND en mogelijk ook de rechtspraak betekenen. De memorie van toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

Van de gelegenheid is verder gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting enkele nagekomen reacties op het wetsvoorstel te adresseren (hoofdstuk 5) en een aantal redactionele wijzigingen van ondergeschikte betekenis door te voeren.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber-van de Klashorst

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.

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

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

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.

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

- 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 (voor beide adviezen gelijkluidende) 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

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.

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

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

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.

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

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.

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*

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

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.

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.

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 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

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 ontterende 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 ingezetene 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.

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

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.

regering wijst terecht zelf al op het belang van uitvoerbaarheid, net als op de gevolgen 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. Voorbereiding 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 Terugkeer en Vertrek (DTenV),³⁴ de Raad voor de rechtspraak

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.

³⁴ Reactie van DTenV op Asielnoodmaatregelenpakket (ongedateerd).

(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

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.

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 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

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

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

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.

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 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*

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.

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.

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 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

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.

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.

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 gezien) 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.

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

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.

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

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 bezien, zullen uitwerken. Daarbij dienen ook de maatregelen in het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel te worden betrokken. Het is immers mogelijk dat een individuele maatregel afzonderlijk bezien 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 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

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.

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 ontwerp-begroting 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

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 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

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 beslisttermijnen in asiel- en nareiszaken, \(W16.22.00182/II\)](#), Kamerstukken II 2022/23, 26349, nr. 4, onder punt 3.

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

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

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

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.

gemoeid gaande 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

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.

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 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

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.

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 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

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.

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

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

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 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

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

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

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.

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 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

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.

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](#).

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.

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

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.

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

⁹⁷ Paragraaf C1/2.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

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.

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

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.

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.

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 nationale 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

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 werkingssfeer van de lidstaatoptie 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.

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 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

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

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

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,

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)

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2w, derde lid, wordt 'als bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'als bedoeld in artikel 28'.

B

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d vervalt 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, of'.

2. In onderdeel g wordt 'de artikelen 20, 33 en 45a' vervangen door 'de artikelen 20 en 45a'.

C

In artikel 17, eerste lid, onder e, vervalt 'dan wel van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33'.

D

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.

2. In het tweede lid (nieuw) wordt 'bedoeld in het tweede lid' vervangen door 'bedoeld in het eerste lid'.

E

In artikel 27, vierde lid, wordt na 'inreisverbod' ingevoegd 'of een ongewenstverklaring'.

F

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt in onderdeel d 'artikel 29, tweede lid,' vervangen door 'artikel 29, derde lid,'.
2. In het eerste lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. ambtshalve de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlengen.
3. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste drie achtereenvolgende jaren. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de gevallen worden aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan drie achtereenvolgende jaren wordt verleend en kunnen regels worden gesteld over de verlenging van de geldigheidsduur ervan.

G

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd:
 - a. de echtgenoot of het minderjarige kind;
 - b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
 - c. de ouders, indien de vreemdeling minderjarig is.
2. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:
 3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 is verleend:
 - a. de meerderjarige echtgenoot;
 - b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
 - c. de ouders, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
 - d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder als bedoeld in onderdeel c de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'een gezinslid als bedoeld in het tweede lid' vervangen door 'een gezinslid als bedoeld in het derde lid'.

H

Artikel 30a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d wordt 'die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag' vervangen door 'die de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming'.
2. Onder vervanging van '; of' aan het slot van onderdeel d door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door '; of' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. de vreemdeling de in artikel 40, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn beschreven situaties in het kader van de vorige procedure had kunnen doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 van de Procedurerichtlijn uit te oefenen, tenzij dit buiten zijn toedoen achterwege is gebleven.

I

In artikel 30b, eerste lid, onder g, wordt 'onderdeel d of e' vervangen door 'onderdeel d, e of f'.

J

In artikel 31, achtste lid, wordt 'artikel 29, tweede lid,' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid,'.

K

Na artikel 31 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 31a

Onverminderd het overigens bij of krachtens deze paragraaf bepaalde kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 op basis van een toereikend onderzoek ten gronde overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn worden afgewezen als kennelijk ongegrond in de zin van artikel 30b dan wel ongegrond in de zin van artikel 31, indien:

- a. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn aanvraag;
- b. de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor en hij niet binnen een redelijke termijn heeft aangetoond dat dit niet aan hem is toe te rekenen; of
- c. de vreemdeling is verdwenen of zonder toestemming van Onze Minister is vertrokken en hierover toerekenbaar niet binnen een termijn van twee weken contact heeft opgenomen met de bevoegde autoriteiten.

L

In artikel 32, eerste lid, onder e, wordt 'artikel 29, tweede lid,' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid,'.

M

In hoofdstuk 3 vervalt afdeling 4, paragraaf 2.

N

Artikel 36 komt te luiden:

Artikel 36

De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 of tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan wordt in afwijking van artikel 2:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijke vertegenwoordiger.

O

In artikel 37 vervalt het tweede lid, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

P

Artikel 39 komt te luiden:

De artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28. Artikel 39 vervalt.

Q

Artikel 40 vervalt.

R

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt 'dan wel de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 33,'.

2. In het eerste lid wordt 'zijn de artikelen 38 en 39 van overeenkomstige toepassing' vervangen door 'wordt de vreemdeling hiervan onder opgave van redenen schriftelijk mededeling gedaan' en wordt toegevoegd: 'De mededeling kan eveneens betrekking hebben op het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 te verlenen dan wel op het voornemen om de uitzetting of overdracht niet op grond van artikel 64 achterwege te laten. Het schriftelijke voornemen wordt aan de vreemdeling medegedeeld door uitreiking of toezending ervan. De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voor zover de vreemdeling geen kennis kan hebben van de inhoud van deze stukken.'

3. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De vreemdeling brengt zijn zienswijze in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk naar voren binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn.

4. Aan het derde lid (nieuw) wordt toegevoegd: 'Artikel 38 is van overeenkomstige toepassing.'

5. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 37, worden regels gesteld omtrent de termijn, bedoeld in het tweede lid, alsmede de toepassing van de voorgaande leden.

S

Artikel 42 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt `, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33,`.
2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot derde tot en met zesde lid.
3. In het vierde lid (nieuw) wordt `bedoeld in het vierde lid` vervangen door `bedoeld in het derde lid`.

T

In artikel 43a, tweede lid, wordt `De artikelen 42, vierde lid,` vervangen door `De artikelen 42, derde lid,`.

U

Artikel 44 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.
2. In het vierde lid (nieuw) vervalt de laatste zin.

V

Artikel 45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt `of voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 33,`.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien een verblijfsvergunning is ingetrokken of niet verlengd.
3. In het achtste lid wordt na `inreisverbod` ingevoegd `of een ongewenstverklaring`.

W

In artikel 45b, eerste lid, onder e, wordt `artikel 29, tweede lid,` vervangen door `artikel 29, tweede of derde lid,`.

X

Artikel 45c, eerste lid, komt te luiden:

1. Op het document, bedoeld in artikel 9, van de vreemdeling aan wie een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is verleend, wordt de aantekening «Internationale bescherming op [datum] verleend door Nederland» geplaatst, indien de vreemdeling direct voorafgaande aan de aanvraag in het bezit was van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, die is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, tenzij de grond voor die verlening is vervallen.

Y

Artikel 45f komt te luiden:

Artikel 45f

Indien Onze Minister voornemens is om de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met op het aan de vreemdeling verstrekte document, bedoeld in artikel 9, de aantekening als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, in te trekken, is artikel 41 van overeenkomstige toepassing.

Z

In artikel 59, vierde lid, vervalt de laatste zin.

AA

In artikel 59b, tweede lid, vervalt ', tenzij toepassing is gegeven aan artikel 39. In dat geval duurt de bewaring niet langer dan zes weken'.

BB

In artikel 62a, tweede lid, wordt na 'inreisverbod' ingevoegd 'of een ongewenstverklaring'.

CC

Artikel 67 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'Tenzij afdeling 3 van toepassing is,' vervangen door 'Onverminderd artikel 66a, eerste en tweede lid,'.
2. In het derde lid wordt 'In afwijking van artikel 8' vervangen door 'In afwijking van artikel 8 en met uitzondering van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist en de behandeling van deze aanvraag op grond van deze wet in Nederland mag worden afgewacht,'.

DD

Artikel 68, eerste lid, komt te luiden:

1. Onze Minister kan ambtshalve of wegens gewijzigde omstandigheden dan wel op aanvraag van de vreemdeling besluiten tot opheffing of tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring.

EE

In artikel 73, tweede lid, onder d, wordt 'tweede lid' vervangen door 'eerste lid'.

FF

Artikel 79 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder a, wordt 'de artikelen 28 en 33' vervangen door 'artikel 28'.
2. In het eerste lid, onder b, vervalt 'of artikel 33'.
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onder d, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. een besluit om niet ambtshalve een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 te verlenen dan wel een besluit om de uitzetting of overdracht niet op grond van artikel 64 achterwege te laten dat tegelijkertijd met een besluit omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is genomen, mits de vreemdeling bij de

voorbereiding van laatstgenoemd besluit in de gelegenheid is gesteld omstandigheden aan te voeren die daarvoor relevant kunnen zijn.

4. In het derde lid wordt 'bedoeld in de artikelen 39 en 41' vervangen door 'bedoeld in artikel 41'.

GG

Artikel 83 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onder a, wordt 'bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'bedoeld in artikel 28'.

2. In het tweede lid, onder b, vervalt 'of 33'.

3. In het zevende lid, onder b, wordt 'bedoeld in de artikelen 28 en 33' vervangen door 'bedoeld in artikel 28' en vervalt 'of 33'.

HH

In artikel 83c, vierde lid, onder b, wordt 'als bedoeld in artikel 14, 20, 28 of 33' vervangen door 'als bedoeld in artikel 14, 20 of 28'.

II

In artikel 114 wordt 'de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 of artikel 33' vervangen door 'een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28'.

Artikel II. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

In bijlage I bij de Algemene wet bestuursrecht wordt de zinsnede met betrekking tot de Vreemdelingenwet 2000 als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van onderdelen e en f tot f en g wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

e. een ongewenstverklaring als bedoeld in artikel 67, eerste lid, waartoe is besloten door middel van een zelfstandige beschikking jegens een vreemdeling voor wie ook een terugkeerbesluit geldt of wiens aanvraag als bedoeld in artikel 28 niet is ingewilligd dan wel wiens vergunning als bedoeld in artikel 28 is ingetrokken of niet is verlengd

2. Aan onderdeel f (nieuw) wordt toegevoegd 'of van een ongewenstverklaring van een vreemdeling jegens wie ook een terugkeerbesluit geldt of wiens aanvraag als bedoeld in artikel 28 niet is ingewilligd dan wel wiens vergunning als bedoeld in artikel 28 is ingetrokken of niet is verlengd'.

Artikel III. Overgangsrecht

1. Op reeds verleende verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 van de Vreemdelingenwet 2000 blijft het recht gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

2. Op lopende aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 waarin reeds toepassing is gegeven aan artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000 blijven de artikelen 39 en

79, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 gelden zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

3. Voor bewaringen van vreemdelingen die een aanvraag hebben ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij reeds toepassing is gegeven aan artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000, blijven de artikelen 59, vierde lid, en 59b, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 gelden zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel IV. Samenloop met de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken

Indien het bij koninklijke boodschap van 2 maart 2021 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken) (Kamerstukken 35 749) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel A, van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel S, van deze wet, komt onderdeel S, onder 3, van deze wet te luiden:

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'de in het eerste en vierde lid genoemde termijnen' vervangen door 'de in het eerste en derde lid genoemde termijnen'.

b. later in werking treedt dan artikel I, onderdeel S, van deze wet, komt artikel I, onderdeel A, van die wet te luiden:

Artikel 42, vierde lid, komt te luiden:

4. Bij wijze van uitzondering kunnen, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het eerste en derde lid genoemde termijnen met ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

Artikel V. Samenloop met de Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 25 april 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (36 349) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel B, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel G, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel B, van die wet de aanduiding '5.' vervangen door '6.'

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 25 april 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (Kamerstukken 36 349) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel C, van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel S, van deze wet, komt artikel I, onderdeel S, onder 3, van deze wet te luiden:

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'de in het eerste en vierde lid genoemde termijnen' vervangen door 'de in het eerste en derde lid genoemde termijnen'.

b. later in werking treedt dan artikel I, onderdeel S, van deze wet, komt artikel I, onderdeel C, van die wet te luiden:

C

Artikel 42, vierde lid, komt te luiden:

4. Bij wijze van uitzondering kunnen, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het eerste en derde lid genoemde termijnen met ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

Artikel VI. Samenloop met de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 20XX

Indien het bij koninklijke boodschap van 19 oktober 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten op het gebied van Justitie en Veiligheid en op het gebied van Asiel en Migratie in verband met aanpassingen van overwegend technische aard (Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 20XX) (36 638) tot wet is of wordt verheven en artikel XXII, onderdeel I, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel N van deze wet, komt artikel XXII, onderdeel I, van die wet te vervallen.

Artikel VII. Samenloop met de Wet invoering tweestatusstelsel

Indien het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel C, van die wet:

1. eerder in werking treedt dan artikel I, onderdeel H, van deze wet, dan vervallen in deze wet de onderdelen F, onder 1, G, J, L en W;
2. later in werking treedt dan artikel I, onderdeel H, van deze wet, wordt die wet als volgt gewijzigd:

a. Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

1°. In onderdeel A vervalt onderdeel 3;

2°. Onderdeel C komt te luiden:

C

Artikel 29, eerste lid, komt te luiden:

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is.

3°. Onderdeel F, onder 2, komt te luiden:

2. In het achtste lid wordt 'artikel 29, tweede of derde lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid, of artikel 29a, tweede of derde lid' en 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid of artikel 29a, eerste lid'.

4°. Onderdeel G, onder 1, onder b, komt te luiden:

b. In onderdeel e wordt 'artikel 29, tweede of derde lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid, of artikel 29a, tweede of derde lid' en wordt 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid of artikel 29a, eerste lid'.

5°. Onderdeel I, onder 2, komt te luiden:

2. In onderdeel e wordt 'artikel 29, tweede of derde lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid of artikel 29a, tweede of derde lid' en wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of 29a, eerste lid'

b. Artikel II, onder B, vervalt.

Artikel VIII. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel IX. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Asielnoodmaatregelenwet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Asiel en Migratie,

**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)**

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

Algemeen deel.....	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen van het voorstel	3
2.1. Noodzaak van dit wetsvoorstel	3
2.2. Voorgestelde maatregelen	5
2.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	5
2.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	5
2.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	6
2.2.4. Afschaffing voornemenprocedure	9
2.2.5. Beperking nareismogelijkheden	10
2.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	11
3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen	13
3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen	13
3.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	13
3.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	13
3.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	13
3.1.4. Afschaffing voornemenprocedure	14
3.1.5. Beperking nareismogelijkheden	14
3.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	14
3.2. Verhouding tot het Europese recht.....	15
3.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	15
3.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	15
3.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	15
3.2.4. Afschaffing voornemenprocedure	21
3.2.5. Beperking nareismogelijkheden	22
3.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	22
3.3. Rechtsbescherming ongewenstverklaring.....	22
4. Gevolgen	24
4.1. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten	24
4.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	24
4.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	25
4.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	26
4.1.4. Afschaffing voornemenprocedure	27
4.1.5. Beperking nareismogelijkheden	27
4.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	28

4.2. Gevolgen voor de rechtspraak.....	28
4.3. Financiële gevolgen	29
5. Advies en consultatie.....	30
6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop	42
6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding	42
6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen	43
Artikelsgewijze toelichting.....	45
Artikel I. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000	45
Onderdelen A, B, C, D, M, N, O, Q, R, onder 1, S, onder 1, T, U, V, onder 1 en 2, X, Y, EE, FF, onder 1-2, GG, HH en II (geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd).....	45
Onderdeel F, onder 2 en 3 (kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd).....	45
Onderdelen F, onder 1, G, J, L en W (beperking nareismogelijkheden)	45
Onderdelen H, onder 1, en I (strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen).....	46
Onderdeel H, onder 2 (verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen).....	47
Onderdelen P, R, onder 2-5, S, onder 2-3, Y, Z, AA, en FF, onder 3 (voornemenprocedure)	48
Onderdeel K (verruimde mogelijkheden tot ongegrondverklaring)	49
Onderdelen E, V, onder 3, BB, CC en DD (verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring)	49
Artikel II. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht	51
Bijlage. Verhouding Asielnoodmaatregelenwet tot het Asiel- en Migratiepact en de bijbehorende uitvoeringswet	53

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland¹ te verminderen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan afspraken in het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024, zoals uitgewerkt in het regeerprogramma van 13 september 2024, alsmede nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.²

Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm onhoudbaar: de asielopvang zit vol, asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt en een deel van de asielzoekers veroorzaakt overlast. Mensen die vluchten voor vervolging, oorlog en geweld wil de regering bescherming bieden, maar zij kunnen onder de huidige omstandigheden niet doorstromen en van de asielzoekers die niet mogen blijven, vertrekt een deel niet uit Nederland. Daarom zet de regering in op een

¹ In deze toelichting wordt met Nederland bedoeld op het Europese deel van Nederland.

² Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen, waarvan dit wetsvoorstel een centraal onderdeel is.³

In het volgende hoofdstuk licht de regering de noodzaak van deze Asielnoodmaatregelenwet en de hoofdlijnen van de daarin opgenomen maatregelen toe. Die maatregelen moeten vanzelfsprekend verenigbaar zijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen; daarop wordt ingegaan in hoofdstuk 3. Vervolgens komen de gevolgen van de maatregelen voor de uitvoering, administratieve lasten en Rijksbegroting (hoofdstuk 4) en de advisering en consultatie over het wetsvoorstel (hoofdstuk 5) aan bod. Hoofdstuk 6 betreft het overgangsrecht, de inwerkingtreding en de samenloop van de Asielnoodmaatregelenwet met enkele andere wetsvoorstellen. Nadere toelichting op de wetsbepalingen volgt in het artikelsgewijze deel.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1. Noodzaak van dit wetsvoorstel

Nederland is een van de dichtst bevolkte landen in Europa, met circa 18 miljoen inwoners. Internationale migratie bepaalt momenteel de bevolkingsgroei in Nederland en Europa: de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 constateert dat het migratiesaldo over de jaren 1977-2022 voor het grootste deel wordt bepaald door de netto-instroom van niet-Nederlanders. De voortdurende oorlog op het Europese continent betekent een verlenging van de opvang van Oekraïners, waardoor deze bijkomende druk langer duurt dan voorzien. Bij elkaar betekent dit een enorme instroom van mensen die in Nederland opvang en onderdak vragen.

Druk op de opvang, kosten en draagvlak

Onder meer door de stijgende asielmigratie loopt ook het aantal mensen dat wordt opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op. De bezetting bij het COA is opgelopen van 51.600 bewoners begin 2023 naar 64.300 bewoners begin 2024. Begin 2025 bood het COA aan circa 72.500 mensen opvang. Daarmee is de bezetting al geruime tijd hoger dan de capaciteit. Door de hoge bezettingspercentages, langere verblijftijden en suboptimale omstandigheden in noodopvanglocaties stond de veiligheid en gezondheid van zowel asielzoekers als medewerkers van het COA en omwonenden regelmatig onder druk.⁴

De hoge bezetting bij het COA komt mede doordat er momenteel circa 18.700 vergunninghouders bij het COA verblijven.⁵ Het aantal gehuisveste vergunninghouders blijft achter bij de taakstelling, dat wil zeggen het aantal vergunninghouders dat gemeenten op grond van de Huisvestingswet 2014 moeten huisvesten. In 2024 was de taakstelling 35.750 en was de achterstand van voorgaande taakstellingen circa 6.400. Er werden circa 30.050 vergunninghouders gehuisvest. De achterstand op 1 januari 2025 was 12.105.⁶

Door deze hoge asielinstroom en achterblijvende uitstroom zijn de reguliere opvanglocaties overbezet, waardoor onveilige situaties ontstaan voor zowel bewoners als medewerkers. Opvang vindt plaats in noodvoorzieningen die geen recht doen aan het gewenste voorzieningenniveau. De noodvoorzieningen, waaronder het plaatsen van statushouders in hotels, zijn tevens relatief duur.

³ Zie over de wetgeving in voorbereiding ter uitvoering van hoofdstuk 2 van het regeerprogramma Kamerstukken II 2024/25, 36600-XX, nr. 52.

⁴ Zie <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

⁵ <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-januari-2025>.

Dit heeft gezorgd voor een exceptionele stijging van de kosten. De opvangkosten van het COA zijn de afgelopen tien jaar gestegen van 740 miljoen euro in 2014 tot bijna 4 miljard euro in 2024. Ook bij de uitvoeringsorganisaties in de migratieketen is een aanzienlijke kostenstijging zichtbaar. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gaf in 2014 circa 323 miljoen euro uit. In 2024 betrof het circa 805 miljoen euro.

Daarnaast vraagt het een enorme inspanning van lokale overheden om, op plaatsen die hier niet voor bedoeld zijn of in tijdelijke noodlocaties, opvang te organiseren en tegelijkertijd de belangen van de omwonenden recht te doen. Dit doet ook een onevenredig beroep op de plaatselijke voorzieningen, met een onwenselijke schaarste voor de reguliere inwoners tot gevolg. Incidenten nemen toe in lijn met het aantal asielzoekers, maar ook door de drukte op de locaties, en zorgen voor onveilige situaties in de opvang en de directe omgeving.

Druk op de uitvoering en de rechtspraak

Voor de IND heeft de asielinstroom tot gevolg dat de werkvoorraden bij asiel en nareis sinds 2021 oplopen. In januari 2025 waren bijna 43.000 nareizigers in het buitenland nog in afwachting van de mogelijkheid in te reizen.⁷ De gemiddelde wachttijd voor een beslissing op de aanvraag van een asielvergunning is opgelopen naar ruim een jaar en de dwangsommen telden alleen al in 2024 op tot bijna 37 miljoen euro.

Niet alleen de asielketen zelf kan de inmiddels aanwezige populatie en de voorziene asielinstroom niet bolwerken. Ook de rechtspraak kampt met immense achterstanden, waardoor asielprocedures een onwenselijk lange doorlooptijd kennen en asielzoekers soms lang op een beslissing moeten wachten.⁸ Dit bemoeilijkt zowel deelnemen en bijdragen aan de maatschappij als terugkeer.

Druk op woongelegenheid, zorg en onderwijs

De woningmarkt kan de instroom van asielzoekers niet absorberen, met langere wachttijden voor woningzoekenden tot gevolg. Het aantal te huisvesten asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders) is de afgelopen jaren flink toegenomen, terwijl het aantal (vrijkomende) sociale huurwoningen afneemt. Het lukt gemeenten steeds minder om de gemeentelijke taakstelling op grond van de Huisvestingswet 2014 te halen. Sinds 2023 loopt de achterstand om statushouders te huisvesten steeds verder op. Op 1 januari 2025 was de achterstand 12.105.⁹ Gemeenten hebben in 2022 rond de 29.060 statushouders gehuisvest, in 2023 30.680 statushouders en in 2024 30.050 statushouders. Het toewijzen van sociale huurwoningen aan statushouders, regulier woningzoekenden en de vele urgente woningzoekenden wordt een steeds complexere puzzel.

Door de stijging van het aantal personen in de asielopvang stijgen ook de zorgkosten. De totale zorgkosten voor asielzoekers stegen van 169 miljoen euro in 2022 naar 239 miljoen euro in 2023.¹⁰ In Nederland verblijven inmiddels tienduizenden onverzekerde en ongedocumenteerde personen die op basis van nationale wetgeving en internationale verdragen recht hebben op medisch noodzakelijke zorg. Zij zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor eventuele zorgkosten. Als zij deze kosten niet kunnen betalen, dan kan de zorgaanbieder een beroep doen op financiële regelingen. Migratie zet dit systeem onder druk.

Het aantal nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs kent de afgelopen jaren een grote groei door met name de komst van Oekraïense leerlingen.

⁷ IND maandcijfers januari 2025.

⁸ Jaarverslag van de Rechtspraak over 2023, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten/Jaarverslag-Rechtspraak-2023>.

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-januari-2025>.

¹⁰ COA-jaarverslag 2023.

De overheid heeft de (grondwettelijke) taak om hun goed onderwijs te geven, maar loopt daarbij soms tegen de grenzen van bijvoorbeeld uitvoerbaarheid aan. De druk die het onderwijs ervaart in het kader van nieuwkomers, ontstaat onder meer door het feit dat het onderwijs niet op tijd kan worden georganiseerd wanneer opvanglocaties niet tijdig worden aangekondigd.¹¹ Ook gaat het dan vaak acuut om grote groepen in plaats van dat de groep leerlingen verspreid over de regio het onderwijs in kunnen stromen.

2.2. Voorgestelde maatregelen

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar is. Dit wetsvoorstel bevat daarom acht maatregelen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Die worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Allereerst beperkt dit wetsvoorstel de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot drie jaar. Het Europese recht biedt de ruimte om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor een langere duur af te geven. Die ruimte heeft de wetgever in de huidige Vreemdelingenwet 2000 ingevuld door te bepalen dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor ten hoogste vijf jaar wordt verleend; bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan vijf achtereenvolgende jaren wordt verleend. Van die mogelijkheid is geen gebruikgemaakt: het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt dat verlening plaatsvindt voor de volle vijf jaar.

De geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd wordt met de onderhavige maatregel wettelijk gemaximeerd op drie jaar, zowel voor personen aan wie de vluchtelingenstatus is verleend als voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend.¹² De verblijfsvergunning moet vervolgens steeds na drie jaar worden verlengd. Daarmee wil de regering het tijdelijke karakter van asielbescherming benadrukken, zoals ook een groot aantal andere lidstaten een kortere duur dan vijf jaar hanteert. De wijziging brengt het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met dat van andere lidstaten, met als doel Nederland niet aantrekkelijker te laten zijn dan andere lidstaten als bestemmingsland.

2.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

De tweede maatregel houdt in dat niet langer verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd worden verleend. Zo blijft het mogelijk om in geval van gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst te toetsen of bescherming nog noodzakelijk is of dat iemand weer kan terugkeren naar het land van herkomst. Daarmee kan de maatregel instroombeperkend werken, door het Nederlandse asielbeleid meer in lijn te brengen met dat van andere lidstaten en het EU-recht.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft geen gevolgen voor de verleende internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs).

¹² Er is een separaat wetsvoorstel in procedure tot invoering van een tweestatusstelsel (Wet invoering tweestatusstelsel; zie ook § 6.2).

Zolang internationale bescherming is toegekend, moet Nederland de vreemdeling op grond van de Kwalificatierichtlijn¹³ een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verlenen. Deze verblijfsvergunning moet periodiek, op aanvraag, worden vernieuwd.

De internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Hiermee wordt asielbescherming enkel geboden indien en voor zolang deze bescherming noodzakelijk is.

Een vreemdeling met internationale bescherming die in aanmerking wil komen voor een permanente verblijfsstatus kan er na minimaal vijf jaar rechtmatig verblijf voor kiezen om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan te vragen. In beide situaties zijn aanvullende voorwaarden van toepassing, onder andere op het gebied van middelen van bestaan, openbare orde en inburgering.¹⁴ Eenmaal in het bezit van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan de vreemdeling een verzoek om naturalisatie indienen. Vreemdelingen met enkel een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komen thans niet in aanmerking voor verlening van het Nederlanderschap.¹⁵

In de praktijk wordt op dit moment met hetzelfde aanvraagformulier zowel een verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, een aanvraag van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd als een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aangevraagd. Na de inwerkingtreding van deze maatregel kan op reeds ingediende aanvragen enkel op de verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen een positieve beslissing volgen.

2.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Ten derde worden de mogelijkheden verruimd om met name criminele – en daarmee veelal overlastgevende – vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, ongewenst te verklaren. Gevolg van ongewenstverklaring is dat de vreemdeling in beginsel géén rechtmatig verblijf (meer) heeft in Nederland. In samenhang met artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) – verblijf, wetende of ernstig vermoedend dat een ongewenstverklaring plaatsvond – is de ongewenstverklaring een nationale maatregel die het mogelijk maakt om hun een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden op te leggen als zij voor misdrijven zijn veroordeeld en weigeren terug te keren. Een ongewenstverklaring leidt in beginsel tot signalering in de systemen ter fine van weigering aan de buitengrens, ofwel in het nationale ofwel in het door de EU ingestelde systeem (SIS II).

Het doel van de ongewenstverklaring is meerledig. Ten eerste is zij bedoeld als instrument om crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te kunnen gaan. Ten tweede is het een instrument om hen ertoe te zetten Nederland alsnog te verlaten door hun voortdurend verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen. Hierdoor wordt de openbare orde beter gewaarborgd.

¹³ 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 (PbEU 2011, L 337).

¹⁴ Als de vreemdeling tien jaar of langer in bezit is van een verblijfsvergunning, geldt een vrijstelling van het inkomensvereiste bij de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

¹⁵ Er zijn uitzonderingen. Zie bijlage 1 bij de toelichting ad artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003.

Tot slot wordt beoogd maatschappelijk draagvlak te behouden voor het overgrote deel van de vreemdelingen dat zich wel aan de wet houdt. Vreemdelingen die zich bijvoorbeeld schuldig maken aan strafbare feiten, doen afbreuk aan dat draagvlak. Dit treft ook het onontbeerlijke (lokale) draagvlak voor de daarmee samenhangende opvang van asielmigranten, die de druk op de asielketen ontlast. De regering vindt het daarom van belang dat de mogelijkheid bestaat om iemands aanwezigheid, wanneer daartoe aanleiding is, met zo veel woorden ongewenst te verklaren en het desondanks in Nederland blijven als misdrijf te kunnen laten bestraffen – een en ander vaker dan nu het geval is.

Ongedaan maken waterscheiding inreisverbod/ongewenstverklaring

Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft de wetgever in de artikelen 66a en 108 van de Vreemdelingenwet 2000 en in artikel 197 Sr regels vastgesteld in verband met het EU-rechtelijke inreisverbod. Er geldt een onderscheid tussen een licht en een zwaar inreisverbod. Kort gezegd krijgt een vreemdeling die geen gemeenschapsonderdaan is en Nederland onmiddellijk of binnen een gestelde termijn moet verlaten, maar dit niet doet, een licht inreisverbod. Niet-naleving is strafbaar als overtreding en wordt gestraft met maximaal zes maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie. Vormt die vreemdeling bijvoorbeeld een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, dan kan een zwaar inreisverbod worden opgelegd, waarbij niet-naleving een misdrijf is dat wordt gestraft met maximaal zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie. De bedoeling was niet-naleving van een zwaar inreisverbod passend te kunnen straffen op gelijke wijze als bij een ongewenstverklaring het geval is en niet slechts als overtreding. Destijds is ook de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod geregeld, uiteindelijk in die zin dat zij niet tegelijkertijd kunnen bestaan, met de gedachte dat zij samen het hele spectrum van de doelgroep beslaan. De veronderstelling was dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring en dezelfde rechtsgevolgen zou sorteren, doordat de gronden grotendeels gelijk zijn getrokken.¹⁶ Een samenloop van beide instrumenten werd daarom niet nodig bevonden. Hierdoor kan aan vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen een terugkeerbesluit en een inreisverbod (artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000) maar geen ongewenstverklaring worden opgelegd op grond van de openbare orde. De ongewenstverklaring heeft thans alleen betrekking op andere categorieën vreemdelingen, zoals burgers van de EU en hun gezinsleden, en onderdanen van derde landen die zich buiten Nederland bevinden. Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd. Hierna zal daarop worden ingegaan in verband met de volgens latere jurisprudentie uiteenlopende termen 'gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid', maar het betreft bijvoorbeeld ook vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en een verblijfsrecht in een andere lidstaat hebben¹⁷ en vreemdelingen die vanwege een artikel 3 EVRM-beleidsel geen terugkeerbesluit kunnen krijgen. De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Dus niet alleen als die vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook als hij bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, of ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.¹⁸ Dit wetsvoorstel behelst geen aanpassing van de inhoudelijke voorwaarden voor een ongewenstverklaring, maar maakt onbedoelde effecten van de beperking ongedaan betreffende de doelgroep aan wie een ongewenstverklaring opgelegd kan worden.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10 en 2010/11, 32420, nr. 2, nr. 3, p. 9-10, nr. 4, p. 5 en 6, en nr. 9.

¹⁷ Vgl. ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.

¹⁸ Gronden als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder a tot en met e, van de Vreemdelingenwet 2000.

Tegengaan overlast

Al jaren worden verschillende maatregelen genomen om overlast door criminele, niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen tegen te gaan. De regering acht het voor een effectievere en langdurigere aanpak van dit probleem noodzakelijk de ongewenstverklaring breder in te kunnen zetten. De ongewenstverklaring is het aangewezen instrument, omdat zij bedoeld is om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen, uit Nederland te weren en omdat het verblijf in Nederland in weerwil van een ongewenstverklaring strafrechtelijk handhaafbaar is.

Het inreisverbod blijkt in de praktijk niet voldoende effectief te zijn om het probleem van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen het hoofd te bieden. Het aantal succesvolle vervolgingen is in de afgelopen jaren sterk gedaald. Eén oorzaak was dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU duidelijk maakte dat, anders dan bij de implementatie werd verondersteld, het inreisverbod pas rechtsgevolgen sorteert wanneer de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten en niet daarvoor al.¹⁹ Onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de formulering van artikel 197 Sr is inmiddels weggenomen door de Hoge Raad,²⁰ die bevestigde dat dit een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' bevat.

Een belangrijkere oorzaak is de ontwikkeling van het openbareordebegrip in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Hierdoor is het ingewikkelder geworden een inreisverbod uit te vaardigen vanwege het plegen van strafbare feiten of omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. De eis uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU dat dan aangetoond moet worden dat sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde, blijkt vaak een te hoge drempel voor oplegging van een inreisverbod te zijn. Er moet namelijk worden aangetoond dat het persoonlijke gedrag van de betrokken vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Dit heeft als gevolg dat ook in gevallen waarin wel degelijk sprake is van ernstige vormen van overlast en crimineel gedrag met nadelige maatschappelijke gevolgen, het nauwelijks haalbaar is om aan dit criterium te voldoen.²¹

Als gevolg hiervan blijkt de eerdergenoemde veronderstelling dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden opgelegd als de ongewenstverklaring zoals die gold vóór 2011, niet uit te komen. In 2012 werden bij benadering 560 beslissingen genomen waarbij een zwaar inreisverbod werd opgelegd. In 2022 waren dit afgerond 150 beslissingen en in 2023 waren dit afgerond 120 beslissingen.²²

Dit is een zeer onwenselijke ontwikkeling. In Nederland verblijven momenteel grote aantallen vreemdelingen die weg moeten en kunnen, maar die weigeren Nederland te verlaten. Daarenboven bevinden zich binnen deze groep, vreemdelingen die zich schuldig maken aan crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag, waarop deze wetswijziging zich richt. De regering is dan ook van mening dat de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring moet kunnen worden ingezet om deze personen uit Nederland te weren en hen strafrechtelijk aansprakelijk te maken wanneer zij desondanks in Nederland verblijven. De daarop gestelde straf moet doeltreffend en afschrikwekkend zijn en in verhouding staan tot het gepleegde feit. Dan moet het bij deze zaken niet slechts gaan om een overtreding, waarop in de praktijk een geldboete volgt, maar om een misdrijf en op straffe van een gevangenisstraf, die de rechter in de praktijk ook pleegt op te leggen.

¹⁹ HvJ EU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (JZ).

²⁰ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

²¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725.

²² Staat van Migratie 2024.

Indien in de toekomst – vaker dan nu – een ongewenstverklaring wordt uitgevaardigd, zal dat betekenen dat als de vreemdeling opnieuw op negatieve wijze in beeld komt, de overheid een extra handelingsperspectief heeft om op te treden.

Bevorderen terugkeer

Van de ongewenstverklaring dient een verdere aansporing uit te gaan richting de criminele vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken en ook die mogelijkheid heeft, maar dat desondanks niet doet. Vertrek uit Nederland blijft altijd het prioritaire doel. In dat kader is van belang dat na het opleggen van de ongewenstverklaring de aanwezigheid weliswaar strafbaar is, maar het Openbaar Ministerie (OM) in de meeste gevallen nog niet kan vervolgen. Eerst zal moeten worden ingezet op het realiseren van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Pas als blijkt dat terugkeer door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk is, en de Terugkeerrichtlijn als het ware is 'uitgewerkt', kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan en kan een vrijheidsstraf worden opgelegd. De ongewenstverklaring staat er dus ook niet aan in de weg dat de vreemdeling wordt ondersteund in zijn (zelfstandig) vertrek uit Nederland, net zoals dat nu ook al mogelijk is. Ook kunnen toezichtmaatregelen worden getroffen, waarbij voor de vreemdeling duidelijk kan zijn dat aan de ongewenstverklaring geen consequenties verbonden worden als hij zich committeert aan de afspraken en het terugkeerproces. Wordt vrijheidsstraf opgelegd, dan is het door strafonderbreking mogelijk dat de vreemdeling voor het einde van de executie van de straf uit Nederland kan vertrekken als dat alsnog mogelijk is. Van belang is om hier tevens te benoemen dat de ongewenstverklaring slechts één instrument is binnen een bredere aanpak om terugkeer te bevorderen. Zo werkt het kabinet intensief aan het verbeteren van de (terugkeer)samenwerking met landen van herkomst. Door het aangaan van brede partnerschappen met belangrijke landen van herkomst levert dit ook het gewenste resultaat op, zoals in de terugkeersamenwerking met Marokko en Algerije. Daarnaast zet het kabinet in op hefboomen, zoals het kunnen nemen van negatieve visummaatregelen om de terugkeersamenwerking op gang te brengen.

2.2.4. Afschaffing voornemenprocedure

De voornemenprocedure is in 2001 in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen om te bewerkstelligen dat de rechter in beroep voldoende gegevens krijgt op basis waarvan hij kan beoordelen of de genomen beslissing in stand kan blijven. Feiten die voorheen in de bezwaarfase naar boven konden komen, kunnen op deze manier ook al in de eerste aanlegfase aan de orde komen. De voornemenprocedure komt niet verplicht voort uit internationale verdragen of Europese regelgeving.²³ Met het afschaffen van de voornemenprocedure bij de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met die van de andere EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht van de asielzoeker om gehoord te worden (zie ook § 3.2.4).

Deze wijziging past in de beoogde vereenvoudiging en versnelling van de asielprocedure. Omdat voorafgaand aan het nemen van de beslissing niet een voornemen hoeft te worden opgesteld en niet hoeft te worden gewacht op de indiening van een zienswijze, wordt een hogere snelheid van het proces voorzien. Dit zal naar verwachting een positief effect hebben op de doorlooptijden van de IND en leiden tot minder benodigde opvangcapaciteit.

Het afschaffen van het voornemen betekent dat de IND na een nader gehoor en, na ontvangst van de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor, direct een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op de voorgenomen afwijzing naar voren brengt. Vanzelfsprekend dient daarbij de zorgvuldigheid van de procedure gewaarborgd te blijven.

²³ HvJ EU 22 november 2012, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (M), punt 74.

De asielzoeker kan omstandigheden waar de IND rekening mee moet houden tijdens het gehoor aanvoeren, waarbij ook gelegenheid bestaat om bijvoorbeeld uitleg te geven over inconsistenties of tegenstrijdigheden in de verklaringen. Als er argumenten zijn die volgens de asielzoeker onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen voordat de IND een besluit neemt. Dat kan aanleiding vormen om betrokkene aanvullend te horen. Ook zal de IND, waar relevant, de asielzoeker gelegenheid bieden om te reageren op een deskundigenadvies dat de IND heeft laten opstellen voordat er een beslissing op de aanvraag wordt genomen. Op deze wijze blijft in de fase van het primaire besluit hoor en wederhoor voldoende gewaarborgd en wordt afdoende invulling gegeven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.

De maatregel kan tot gevolg hebben dat nog vaker tegen besluiten in beroep zal worden gegaan en dat de beroepsprocedure, ook voor de IND, tijdrovender wordt. Aangenomen wordt evenwel dat de efficiëntiewinst en snelheid die met het afschaffen van de voornemenprocedure in het beslisproces wordt behaald dusdanig zal zijn dat dit opweegt tegen een eventuele toename van het aantal (gegronde) beroepen. Daarmee zal deze maatregel naar verwachting bijdragen aan het terugdringen van de werkvoorraden van de IND.

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor asielaanvragen die nu tot een afwijzing leiden, inclusief de asielaanvragen die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk worden verklaard of buiten behandeling worden gesteld. In deze gevallen zal niet meer via een zienswijze kunnen worden gereageerd op de voorgenomen afwijzing van de aanvraag.

De voornemenprocedure zal gehandhaafd blijven voor gevallen waarin de IND voornemens is een reeds verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd in te trekken (zie § 3.1.4).

2.2.5. Beperking nareismogelijkheden

Ten vijfde wordt de mogelijkheid uitgesloten dat nareizende ongehuwde partners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat nareis zoveel mogelijk beperkt wordt tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar, uiteraard binnen de grenzen van de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen (zie § 3.1.5). Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af.

De beperking tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het reguliere kader voor gezinshereniging en het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit beroep, al dan niet in de vorm van een daartoe strekkende aanvraag, zal door de IND getoetst worden, waarbij telkens een individuele belangenafweging plaatsvindt.

2.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

2.2.6.1. Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen

Het wetsvoorstel introduceert verschillende instrumenten die de afdoening van opvolgende asielaanvragen moeten vergemakkelijken. Het eerste instrument moet onder meer voorkomen dat uitgeprocedeerde vreemdelingen uitzetting frustreren door (op het laatste moment) een nieuwe aanvraag in te dienen zonder dat sprake is van werkelijk nieuwe omstandigheden die de kans op een verblijfsvergunning asiel aanzienlijk groter maken. De huidige wet maakt het mogelijk om een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag' (artikel 30a, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000). Dat is onder andere van belang voor de mogelijkheid om tot uitzetting van de vreemdeling over te gaan indien een aanvraag louter wordt ingediend om uitzetting te frustreren en om af te kunnen zien van een nader gehoor.²⁴ Het criterium 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag' is dusdanig ruim dat de IND niet vaak toekomt aan niet-ontvankelijkverklaring van een opvolgende aanvraag. Als er bijvoorbeeld een nieuw ambtsbericht is verschenen dat iets zegt over de veiligheidssituatie in het land van herkomst, kan dat al snel 'relevant' zijn, ook al leidt het niet tot een andere uitkomst van de beoordeling.

Het wetsvoorstel maakt het voor de IND mogelijk om in dergelijke situaties de opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren door een strengere toets te introduceren ten aanzien van de informatie die als nieuwe elementen of bevindingen kwalificeert: de informatie moet de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling met de opvolgende aanvraag wel in aanmerking komt voor internationale bescherming. Dit is in lijn met de bewoordingen van artikel 40, derde lid, van de Procedurerichtlijn²⁵ en maakt het frustreren van het terugkeerproces door het indienen van een opvolgende aanvraag op basis van flinterdunne nieuwe informatie minder makkelijk.

2.2.6.2. Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen

Het tweede instrument om de afdoening van opvolgende asielaanvragen te vergemakkelijken is een verwijtbaarheidstoets (het voorgestelde artikel 30a, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000). Artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn voorziet in de mogelijkheid om de vreemdeling bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Omdat Nederland deze verwijtbaarheidstoets niet uitdrukkelijk in de Vreemdelingenwet 2000 heeft geïmplementeerd, kan de IND deze werkwijze nu niet toepassen.²⁶

Het wetsvoorstel maakt een dergelijke verwijtbaarheidstoets mogelijk. Te denken valt aan het niet bij de beoordeling betrekken van op verzoek van de asielzoeker opgestelde stukken die hij in een eerdere procedure over had kunnen en moeten leggen, zoals contra-expertises. Daarbij moet wel worden getoetst of het buiten beschouwing laten niet leidt tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade.

Deze maatregel kan mensen ontmoedigen om opvolgende aanvragen in te dienen en bevorderen dat relevante feiten al bij een eerdere aanvraag naar voren worden gebracht. Zo wordt het mogelijk dat de IND efficiënter kan beslissen op opvolgende

²⁴ Artikelen 3.1, tweede lid, en 3.118b, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

²⁵ 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 (PbEU 2013, L 180).

²⁶ Zie ABRvS 15 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2699.

aanvragen, hetgeen de druk op het IND-proces vermindert. Met het oog op een consequente toepassing van de maatregel zal de handelwijze helder worden beschreven in een werkinstructie van de IND.

2.2.6.3. Verruimde afwijzingsmogelijkheden

Tot slot introduceert het wetsvoorstel de bevoegdheid een aanvraag als ongegrond af te wijzen in drie situaties waarin lidstaten volgens de Procedurerichtlijn mogen aannemen dat een vreemdeling zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of er impliciet van heeft afgezien. Daarbij gaat het, kort gezegd, om situaties waarin de vreemdeling niet meewerkt aan de procedure. De Vreemdelingenwet 2000 maakt het in die situaties nu alleen mogelijk om de aanvraag buiten behandeling te stellen in de zin van artikel 28 van de Procedurerichtlijn. Consequentie daarvan is dat de IND een nieuwe asielaanvraag van dezelfde vreemdeling als eerste aanvraag moet behandelen.

Achtergrond van deze maatregel is de wens om efficiënter om te kunnen gaan met aanvragen van vreemdelingen die bewust niet meewerken aan de procedure. De IND wordt met enige regelmaat geconfronteerd met vreemdelingen die zonder verschoonbare reden niet verschijnen op een gehoor, hoewel ze hier op een deugdelijke wijze voor zijn uitgenodigd. Dit levert organisatorische problemen op en draagt niet bij aan een efficiënt verloop van de asielprocedure. In oktober 2022 is de IND met een pilot gestart om in een dergelijk geval de aanvraag niet buiten behandeling te stellen, maar als (kennelijk) ongegrond af te wijzen. Als de vreemdeling zonder goede reden niet verschijnt, is de aanname dat de vreemdeling geen internationale bescherming nodig heeft en veilig kan terugkeren naar het land van herkomst. Deze werkwijze is gekozen omdat de vreemdeling, als hij vervolgens een opvolgende aanvraag indient, moet onderbouwen dat sprake is van nieuwe omstandigheden en dit met bewijsmiddelen moet staven. Indien de vreemdeling dit niet doet, kan de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard zonder betrokkene te horen. In dat geval hoeft een opvolgende aanvraag niet te worden behandeld als nieuwe aanvraag waarbij de vreemdeling opnieuw gehoord moet worden.

De ABRvS heeft recent geoordeeld dat de Vreemdelingenwet 2000 nu onvoldoende grondslag biedt voor deze werkwijze.²⁷ Het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 voorziet in een dergelijke grondslag, zodat het voor de IND alsnog mogelijk wordt aanvragen als ongegrond af te wijzen als de vreemdeling niet meewerkt aan de procedure door bijvoorbeeld niet op gehoor te verschijnen. De Procedurerichtlijn, die deze mogelijkheid geeft, stelt als voorwaarde voor deze werkwijze dat er een 'toereikend onderzoek ten gronde' naar de noodzaak voor internationale bescherming wordt verricht. Dat betekent dat deze werkwijze niet in alle zaken kan worden toegepast. Er moeten voldoende aanwijzingen in het dossier voorkomen waaruit volgt dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.

De maatregel heeft tot doel om de IND te ontlasten: er zijn geen nieuwe afspraken nodig als een vreemdeling niet is verschenen op een gehoor, tolken worden niet dubbel belast, gehoorkamers die gereserveerd waren hoeven niet opnieuw gereserveerd te worden, et cetera. Bovendien maakt de maatregel het voor de IND makkelijker een aanvraag op efficiënte wijze af te handelen, waardoor meer capaciteit ingezet kan worden voor het afhandelen van andere asielaanvragen.

²⁷ ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604 (in het bijzonder r.o. 5, *Terugkoppeling aan de wetgever*).

3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen

3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen zoals proportionaliteit en subsidiariteit.²⁸ Daarbij zijn in het bijzonder het verbod van refoulement en het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) relevant.

De regering benadrukt dat niet alleen het wetsvoorstel, maar ook de individuele toepassingen van de daarin opgenomen bepalingen in de praktijk met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen overeen moeten stemmen.

3.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Door de inkorting van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komen op zichzelf genomen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang. Voor zover in individuele gevallen sprake is van een beperking van de uitoefening van grondrechten zal voldaan moeten worden aan de vereisten die voortvloeien uit de relevante beperkingsclausule(s).

3.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Ook het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd brengt op zichzelf geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang. Een eventuele beëindiging van de internationale bescherming zal aan de daarvoor geldende vereisten moeten voldoen en zal vanzelfsprekend niet strijdig mogen zijn met grondrechten of rechtsbeginselen.

3.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Zoals hierna in § 3.2.3 uitvoerig aan bod komt, is de onderhavige maatregel in overeenstemming met het Unierecht; grondrechtelijke aspecten die voortvloeien uit het EVRM en EU-Handvest komen in die paragraaf aan bod. Van belang is dat deze aspecten bij de toepassing in een concreet geval worden betrokken. Bij het nemen van het besluit tot ongewenstverklaring wordt de normale procedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toegepast voor besluiten die niet op aanvraag worden genomen. Ook wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het recht op eerbiediging van het familieleven, opgenomen in artikel 8 EVRM. De bestuursrechter toetst deze aspecten in de beroepsprocedure tegen het besluit dat de ongewenstverklaring inhoudt; de strafrechter toetst eveneens aan grondrechtelijke aspecten bij de strafoplegging.

Uit het evenredigheidsbeginsel dat de overheid bij elk besluit dient te respecteren, volgt dat de IND rekening houdt met de bijzondere en individuele omstandigheden van het geval en geen ongewenstverklaring oplegt voor zover voor een of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

De algemene onderzoeksplicht voor het bestuursorgaan in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van artikel 3:2 Awb en artikel 4:8 Awb over het geven van beschikkingen waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft

²⁸ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de afspraken in het regeerprogramma om bij de uitwerking van concrete voorstellen tot wet- en regelgeving scherp te toetsen op verenigbaarheid met de Grondwet, het Europese en internationale recht en beginselen (p. 9) en daaraan aandacht te besteden in een aparte paragraaf (p. 84).

aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben, brengen met zich dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze te geven. Dit gebeurt nu ook bij de voorbereiding van het inreisverbod. In het kader van de voorbereiding van het besluit zal de vreemdeling de gelegenheid worden geboden bijzondere en individuele omstandigheden naar voren te brengen ter zake van het voornemen tot opleggen van een ongewenstverklaring. Eventuele onevenredige gevolgen zullen daardoor in concrete gevallen op tijd kunnen worden gesignaleerd en zo nodig worden voorkomen of weggenomen. Een verwijderingsbeletsel in de sfeer van artikel 3 EVRM is in beginsel geen beletsel om een ongewenstverklaring op te kunnen leggen, mits dit in het concrete geval proportioneel is. Uiteraard is verwijdering ook dan niet aan de orde en zal vervolging achterwege blijven, indien er geen land is waarnaar betrokkene (vrijwillig) zou kunnen vertrekken.

Indien de vreemdeling bijzondere en individuele omstandigheden aanvoert, is de IND op grond van artikel 3:46 Awb verplicht te motiveren waarom deze omstandigheden geen reden zijn om af te zien van oplegging van de ongewenstverklaring. Ook in het kader van de intrekking en (tijdelijke) opheffing is dit van toepassing.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen uitzonderingsgronden voor oplegging van de ongewenstverklaring worden opgenomen. Gelet op de hiervoor uiteengezette inhoudelijke samenhang met het inreisverbod, worden in ieder geval de daar geldende uitzonderingsgronden eveneens van toepassing op de voorgestelde ongewenstverklaring.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ongewenstverklaring en strafrechtelijke vervolging wegens overtreding daarvan zich niet zal uitstrekken tot particulieren en organisaties die vreemdelingen behulpzaam zijn uit humanitaire overwegingen.

3.1.4. Afschaffing voornemenprocedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure is in lijn met het Unierecht, nu het voornemen niet wordt voorgeschreven door de Procedurerichtlijn. Hierbij komen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang; ook na afschaffing wordt er nog een voldoende zorgvuldig besluit genomen, waartegen rechtsbescherming door de bestuursrechter openstaat. De wijze waarop in de fase van het primaire besluit de zorgvuldigheid wordt gewaarborgd, is beschreven in § 2.2.4.

3.1.5. Beperking nareismogelijkheden

Het niet langer verstrekken van afgeleide asielvergunningen aan nareizende afhankelijke ongehuwde partners en meerderjarige kinderen raakt aan verschillende grondrechten, waarvan in de praktijk vooral het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8 EVRM van belang zal zijn, zoals in § 2.2.5 al aan bod kwam. De categorie gezinsleden die ingevolge dit wetsvoorstel niet meer in aanmerking komt voor een afgeleide vergunning, betreft van de vergunninghouder afhankelijke gezinsleden die om die reden behoren tot het gezin van de vergunninghouder. Indien het gezinslid zich beroept op gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM, moet een belangenafweging worden gemaakt om te bepalen of alsnog een verblijfsvergunning moet worden toegekend.

3.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Deze maatregelen zijn eveneens in lijn met het Unierecht.

Mede gelet op internationale verplichtingen is bij de bevoegdheden om aanvragen efficiënter af te handelen gekozen voor vormgeving als kanbepalingen: toepassing is mogelijk, maar niet verplicht. De IND zal zich steeds moeten houden aan internationale verplichtingen zoals het verbod van refoulement en het verbod op

blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM). Dit betekent bijvoorbeeld dat er altijd ruimte dient te zijn om in uitzonderlijke individuele omstandigheden een inhoudelijk oordeel te vellen over de beschermingsbehoefte.²⁹

3.2. Verhouding tot het Europese recht

3.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn regelt dat aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel moet worden verstrekt die ten minste drie jaar geldig is en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd. Personen met de subsidiairebeschermingsstatus dient een verlengbare verblijfstitel te worden verstrekt die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar in geval van verlenging.³⁰ Het voorstel om de duur in beide gevallen op drie jaar te bepalen, voldoet derhalve aan de normen die het Unierecht stelt.

3.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt het Nederlandse recht meer in lijn gebracht met het Europese recht. In de Kwalificatierichtlijn is neergelegd dat internationale bescherming moet worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt dat de vluchtelingenstatus en subsidiairebeschermingsstatus moeten worden ingetrokken wanneer de omstandigheden in het herkomstland van de statushouder zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.³¹ Het onderscheid tussen bepaalde tijd en onbepaalde tijd kent de Kwalificatierichtlijn niet; internationale bescherming blijft bestaan totdat deze wordt ingetrokken.

De Kwalificatierichtlijn biedt weliswaar de ruimte om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven, maar alleen indien deze gunstiger normen geen afbreuk doen aan de algemene opzet en de doelstellingen van de Kwalificatierichtlijn.³² Het verstrekken van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd die niet meer kan worden ingetrokken wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst kan afbreuk doen aan de verplichting om de verblijfsvergunning in te trekken indien daar aanleiding toe bestaat. Derhalve brengt deze maatregel het Nederlandse asielsysteem meer in lijn met het Europese recht.

3.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Van belang is dat verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring in overeenstemming moet zijn met de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn om gemeenschappelijke minimumnormen en procedures voor terugkeer vast te stellen, mede om de belangen van betrokkenen te beschermen. De regering constateert dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de Terugkeerrichtlijn ruimte biedt voor het onderhavige voorstel. Het beginsel van loyaliteit van artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vereist dat de lidstaten hun wetgeving

²⁹ EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494 (*Bahaddar tegen Nederland*), in het bijzonder r.o. 45. Zie ook ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1664 en ECLI:NL:RVS:2022:1760.

³⁰ Deze vergunningen moeten ook op grond van de komende Kwalificatieverordening (zie § 6.2) worden verlengd met respectievelijk ten minste drie jaar en ten minste twee jaar.

³¹ HvJ EU 18 december 2014, nr. C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452 (*M'Bodj*) en HvJ EU 23 mei 2019, nr. C-720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (*Bilali*).

³² HvJ EU 4 oktober 2018, nr. C-652/16, ECLI:EU:C:2018:801 (*Ahmedbekova*).

inrichten op een wijze die de doeltreffendheid en goede werking van het Unierecht eerbiedigt. Met dit wetsvoorstel worden de elementen die een nationale bevoegdheid bevatten, in een aparte bepaling geregeld die losstaat van de bepaling die een implementatie is van het EU-recht. Naar het oordeel van de regering biedt dit voordelen en benadrukt het de autonomie van de lidstaten op dit onderwerp. Het begrippenkader in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 moet dan ook worden gezien als een nationale invulling. Hoewel de ongewenstverklaring een nationale maatregel is, wordt zij dan ook in overeenstemming met het Unierecht vormgegeven en wordt in het bijzonder het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet doorkruist. De wijze waarop wordt gewaarborgd dat het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming is met het Unierecht, wordt hierna nader toegelicht.

Twee aspecten zijn daarbij randvoorwaardelijk. In de eerste plaats is van belang dat strafrechtelijke handhaving van onrechtmatig verblijf is toegestaan uitsluitend wanneer de terugkeerprocedure zoals voorzien in de Terugkeerrichtlijn is doorlopen. Duidelijkheidshalve wordt hier opgemerkt dat de hierna te bespreken jurisprudentie betrekking heeft op strafrechtelijke vervolging van onrechtmatig verblijf. De ongewenstverklaring zelf is een bestuurlijk besluit van de IND namens de Minister van Asiel en Migratie.

De Terugkeerrichtlijn heeft als doel gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de terugkeer en de verwijdering van onderdanen van derde landen, die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de EU verblijven. Volgens de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU behoren het straf- en strafprocesrecht in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar kan het Unierecht wel van invloed zijn op deze rechtsgebieden.³³ De lidstaten zijn gehouden hun wetgeving op dat gebied zodanig in te richten dat de eerbiediging van het Unierecht wordt gewaarborgd. Dat betekent in het bijzonder dat de lidstaten geen regeling mogen toepassen, ook niet op strafrechtelijk gebied, die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen. Ook is bepaald dat de Terugkeerrichtlijn enkel betrekking heeft op de terugkeer van illegaal in een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen en dus niet tot doel heeft alle nationale voorschriften inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren. Voorts oordeelt het Hof van Justitie van de EU dat het de lidstaten op grond van die vaste rechtspraak in beginsel vrijstaat gevangenisstraf op te leggen aan iedere derdelander op wie de terugkeerprocedure is toegepast en die zonder geldige reden om niet terug te keren zijn illegaal verblijf op hun grondgebied voortzet.³⁴ In het verlengde daarvan staat het de lidstaten ook vrij om een dergelijke straf op te leggen aan enkel die derdelanders die bijvoorbeeld strafrechtelijke antecedenten hebben of een gevaar vormen voor de openbare of veiligheid. Hieruit kan dus worden afgeleid dat het Hof van Justitie van de EU oordeelt dat het aan de lidstaten is om te bepalen of het niet rechtmatig verblijf als zodanig strafbaar wordt gesteld of dat voor strafbaarstelling daarnaast noodzakelijk is dat een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling strafrechtelijke antecedenten heeft of een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

Het voorgaande betekent ook dat de rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt wegens handelen in strijd met artikel 197 Sr, zich ervan dient te hebben vergewist dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en daarvan in de motivering van zijn beslissing blijkt dient te geven. Het OM zal door de Minister van Asiel en Migratie moeten worden voorzien van de benodigde informatie om dit te onderbouwen.³⁵

³³ HvJEU 28 april 2011, nr. C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:807 (*El Dridi*), HvJEU 6 december 2011, nr. C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807 (*Achughbabian*), HvJEU 6 december 2012, nr. C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777 (*Sagor*).

³⁴ HvJ EU 17 september 2020, nr. C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (*JZ*). Zie bijvoorbeeld ook HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3791 en HR 3 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

³⁵ HR 13 november 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY3151.

Uit de strafrechtspraak blijkt verder over wanneer de overheid de 'nodige maatregelen' heeft genomen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen, indien de Nederlandse overheid de in redelijkheid van haar te vragen terugkeermaatregelen heeft getroffen om het ertoe te leiden dat de verdachte Nederland zal verlaten. Relevant is of de verdachte zelf kennelijk niet meewerkt aan zijn terugkeer en zulks ook blijkt uit zijn opstelling.³⁶ Daarbij wordt ook beoordeeld of de Nederlandse Staat zich voldoende heeft ingespannen om de verdachte te doen terugkeren naar een land als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn.³⁷ Daarbij kan naar de mening van de regering ook sprake zijn van een situatie waarin de Minister van Asiel en Migratie kan onderbouwen dat (verdere) inspanningen geen redelijk doel zouden dienen. Bijvoorbeeld indien een rechter dat bij de beoordeling van een beroep gericht tegen het opleggen of voortduren van een bewaringsmaatregel op grond van de Vreemdelingenwet 2000 heeft geoordeeld.

Deze vaststelling zal ook leidend kunnen zijn voor de strafrechter, doch zal wel steeds moeten worden beoordeeld of de situatie nog actueel is. Immers, bijvoorbeeld doordat de autoriteiten van het land van herkomst betere medewerking verlenen aan de terugkeer of doordat de verdachte een reisdocument overlegt, waardoor terugkeer alsnog reëel is, zal sprake zijn van een gewijzigde situatie en kan alsnog worden ingezet op de terugkeer via een bestuursrechtelijke weg, eventueel met passende maatregelen om te waarborgen dat de vreemdeling beschikbaar blijft voor terugkeer. In elk geval indien tussen het eerdere oordeel en de strafeis geruime tijd is verstreken, zal moeten worden beoordeeld of op dat moment terugkeer nog altijd onmogelijk is.

Voor de goede orde merkt de regering hier op dat het opleggen van de ongewenstverklaring bij bestuurlijk besluit op zichzelf de Terugkeerrichtlijn niet doorkruist. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de reikwijdte van de Terugkeerrichtlijn heeft immers betrekking op de strafrechtelijke vervolging die eventueel volgt na een besluit van de overheid. Het OM beslist over strafrechtelijke vervolging na ongewenstverklaring. Indien de vreemdeling zich na oplegging van de ongewenstverklaring alsnog aan zijn vertrekplicht houdt en dus vertrekt en wegblijft, is vervolging uiteraard niet aan de orde. Deze werkwijze spiegelt de huidige werkwijze bij de oplegging van het inreisverbod met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

In de tweede plaats beoogt de Terugkeerrichtlijn een Europese dimensie te geven aan terugkeermaatregelen. Dit betekent dat wanneer er tevens een inreisverbod is opgelegd aan een ongewenst te verklaren vreemdeling, de rechtsgevolgen die zien op het niet mogen inreizen van een ongewenstverklaring die van het inreisverbod niet mogen doorkruisen.

In die gevallen waarin naast de ongewenstverklaring ook een inreisverbod is opgelegd, zal de signalering in het Schengen Informatie Systeem (SIS) krachtens de SIS-verordening grenscontroles niet langer kunnen duren dan volgt uit de duur van het inreisverbod. Dat laat onverlet dat een signalering in het nationale systeem, Executie & Signalering (E&S), langer kan worden aangehouden als daarvoor voldoende belang bestaat.

Het loyaliteitsbeginsel brengt met zich dat de ongewenstverklaring niet in de plaats mag treden in de gevallen waarin volgens de Terugkeerrichtlijn een inreisverbod zou moeten worden opgelegd. Voor de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het

³⁶ Hof Den Haag 7 november 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:4183, Hof Den Haag 25 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3808, Hof Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2217, Hof Den Haag 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2757.

³⁷ Hof Amsterdam 16 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4558, Hof Amsterdam 23 november 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4895, Hof Amsterdam 4 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1687.

inreisverbod zijn de arresten van het Hof van Justitie van de EU in de zaken *Ouhrami*³⁸ en *JZ*³⁹ van belang. In eerstgenoemd arrest is bepaald dat het tijdstip van terugkeer het moment is waarop het inreisverbod rechtgevolgen sorteert doordat het de vreemdeling wordt verboden om gedurende een bepaalde periode na zijn terugkeer het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er opnieuw te verblijven. Het onrechtmatige verblijf van de vreemdeling tot het tijdstip van de terugkeer wordt beheerst door het terugkeerbesluit en dus niet door het inreisverbod. In laatstgenoemd arrest wordt bevestigd dat het inreisverbod geen gevolgen heeft wanneer de vreemdeling de terugkeerverplichting uit het terugkeerbesluit niet nakomt, zodat het inreisverbod niet kan worden geacht te zijn geschonden wanneer de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten. Een delictsomschrijving kan niet aldus worden verwoord dat schending van een inreisverbod er bestanddeel van is.

Dit arrest volgt op prejudiciële vragen die de Hoge Raad heeft gesteld over de rechtmatigheid van artikel 197 Sr. Zoals hiervoor vermeld heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat artikel 197 Sr een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' bevat. Volgens de Hoge Raad ziet artikel 197 Sr op illegaal verblijf in weerwil van de uitvaardiging van een inreisverbod. De verdachte is strafbaar wanneer hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd.

Deze jurisprudentie maakt duidelijk dat er geen ongeoorloofde samenloop is van de ongewenstverklaring en het inreisverbod in de periode vanaf het moment dat een vreemdeling ongewenst is verklaard en tot aan zijn daadwerkelijke vertrek uit de Europese Unie en Schengen geassocieerde landen. Het inreisverbod heeft in deze periode immers geen Unierechtelijke rechtsgevolgen die zouden worden doorkruist door de ongewenstverklaring.

Nadat de vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken, kan wel een samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod ontstaan die het nuttige en harmoniserende effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnt. De ongewenstverklaring en het inreisverbod beogen in zeker opzicht hetzelfde doel en het karakter overlapt deels. Er zijn echter ook verschillen. De ongewenstverklaring heeft als nationale maatregel primair betrekking op het grondgebied van Nederland, terwijl het inreisverbod geldt voor het grondgebied van alle lidstaten van de EU.⁴⁰ De ongewenstverklaring heeft bovendien als belangrijkste rechtsgevolgen dat personen die niet rechtmatig in Nederland zijn, (met uitzondering van een asielaanvraag) geen (procedureel) rechtmatig verblijf kunnen hebben, hun aanwezigheid strafbaar is en zij na vertrek een periode Nederland niet opnieuw mogen inreizen. Het inreisverbod zoals bedoeld door de Europese regelgever richt zich uitsluitend op dat laatste aspect (EU-breed) en ziet dus niet zo zeer op een prikkel tot het beëindigen van niet rechtmatig verblijf, als wel op het voorkomen van herhaalde inreis.

De wetgever veronderstelde bij de implementatie dat de verschillen marginaal zouden zijn en om die reden zijn de twee eerste effecten van de ongewenstverklaring – zij het anders geformuleerd – ook aan het inreisverbod verbonden. Zoals uiteengezet in § 2.2.3 heeft de uitleg in de jurisprudentie gemaakt dat deze 'nationale effecten' van het inreisverbod veel minder inzetbaar bleken dan beoogd. Het wetsvoorstel herstelt de mogelijkheid van de eerste twee rechtsgevolgen van de ongewenstverklaring voor personen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen.

³⁸ HvJ EU 26 juli 2017, nr. C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590.

³⁹ HvJ EU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724.

⁴⁰ Ook een nationale maatregel kan een Europese dimensie hebben, omdat ook nationale maatregelen, zoals de ongewenstverklaring, kunnen leiden tot een signalering in het SIS, in die gevallen waarin de nationale maatregel voldoet aan de voorwaarden van artikel 24 van de SIS-verordening grenscontroles.

De voorwaarden waaronder de ongewenstverklaring zoals voorzien in dit wetsvoorstel kan worden opgelegd, brengen met zich dat in de meeste gevallen ook sprake zal zijn van een verplichting of een bevoegdheid een inreisverbod op te leggen. Artikel 66a, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (implementatie van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn) vereist immers dat de IND een inreisverbod uitvaardigt in de gevallen waarin de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten ingevolge artikel 62, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 of Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten.

Uiteraard zal in die gevallen waarin er een overlap is met EU-regelingen, ook aan de voorwaarden moeten worden voldaan die de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU daaraan stelt. Concreet betekent dit dat een ongewenstverklaring aan een derdelander, die tegelijk met een inreisverbod wordt uitgevaardigd, alleen een geldigheidsduur van meer dan vijf jaar kan hebben indien tevens sprake is van een 'ernstige bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid' als bedoeld in artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn. Voor personen die onder de reikwijdte van Richtlijn 2004/38/EG vallen (kort gezegd: EU-burgers en hun partners) zal moeten worden voldaan aan het criterium dat zij een gevaar vormen voor de openbare orde als bedoeld in artikel 32 van die richtlijn. In situaties waarin zowel een inreisverbod als een ongewenstverklaring wordt uitgevaardigd, leidt het verder geen twijfel dat de ongewenstverklaring geen verderstrekkende effecten mag hebben dan krachtens de Terugkeerrichtlijn aan een inreisverbod kunnen worden verbonden. Aangezien het enige effect van het inreisverbod zoals dat in artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn is neergelegd, is dat de vreemdeling gedurende een in dat besluit vastgesteld tijdvak niet mag inreizen, moet in de regelgeving worden gewaarborgd dat de duur van de ongewenstverklaring in dat geval nooit langer kan zijn dan het inreisverbod.

De duur van de ongewenstverklaring zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld. De ongewenstverklaring in huidige vorm is in beginsel niet aan een bepaalde duur gekoppeld. Wel zijn in artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 termijnen opgenomen die dwingend regelen wanneer een ongewenstverklaring die is opgelegd naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling, moet worden opgeheven als daarom wordt gevraagd. Deze regeling zal worden aangevuld met termijnen voor de andere gronden van de ongewenstverklaring, waarbij in beginsel de duur van een eveneens aan de vreemdeling opgelegd inreisverbod leidend zal zijn. Voor situaties waarin geen inreisverbod kan worden opgelegd omdat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is of het opleggen van een EU-brede maatregel niet toestaat, wordt de duur van de ongewenstverklaring niet begrensd door een regeling uit het EU-recht. Uiteraard moet de ongewenstverklaring in duur dan nog steeds proportioneel zijn ten opzichte van vergelijkbare situaties. Op grond van artikel 68, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kan de vreemdeling ook een aanvraag indienen tot opheffing van de ongewenstverklaring. Ook kan op grond van artikel 6.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring worden verzocht. Deze mogelijkheden zullen ook van toepassing worden op de voorgestelde ongewenstverklaring. Daarnaast wordt ambtshalve opheffen mogelijk.

Het Hof van Justitie van de EU heeft in het arrest *Filev en Osmani*⁴¹ geoordeeld dat een nationale terugkeermaatregel die dateert van voor de Terugkeerrichtlijn, maar wel voortduurt na de inwerkingtreding daarvan geen onbepaalde duur kan hebben. De regering is van mening dat die jurisprudentie wordt geëerbiedigd doordat aan het inreisverbod altijd een duur wordt gekoppeld en de duur van de ongewenstverklaring nader zal worden geregeld in het Vreemdelingenbesluit 2000. Het alternatief, namelijk het laten vervallen van de ongewenstverklaring op het moment dat de rechtsgevolgen van het inreisverbod intreden wanneer de vreemdeling aan zijn terugkeerverplichting heeft voldaan, acht de regering om uitvoeringsredenen niet wenselijk. Het gaat hier om een groep vreemdelingen waarvan de verplaatsing en grensbewegingen zich

⁴¹ HvJ EU 19 september 2013, nr. C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569.

moeilijk in beeld laten brengen. Een dergelijk alternatief draagt dan ook het risico in zich dat in de praktijk onduidelijkheid ontstaat over de geldigheid en de duur van de ongewenstverklaring. Dit kan de effectiviteit van de ongewenstverklaring verlagen en extra lasten voor de IND meebrengen. Uiteraard is het voor de vreemdeling ook van groot belang dat hij duidelijkheid heeft over de gevolgen van zijn onrechtmatig verblijf.

In de gevallen waarin geen terugkeerbesluit en dus geen inreisverbod kan worden genomen, wordt de duur van de ongewenstverklaring afgeleid uit artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000, en voor zover toepasselijk artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit is ten eerste toepasselijk in die gevallen waarin de vreemdeling zich bij het opleggen van de ongewenstverklaring niet op het grondgebied van de EU bevindt, waardoor de vreemdeling buiten het toepassingsbereik valt van de Terugkeerrichtlijn. Ten tweede zal het gaan om vreemdelingen die in de EU verblijf hebben, bijvoorbeeld als houder van een asielstatus, of als houder van een andere, reguliere verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf op basis van het nationale recht van één van de lidstaten. In die gevallen volgt uit artikel 23 van de Schengengrenscodes dat de vreemdeling een circulatierecht heeft. Indien – eventueel na raadpleging in lijn met de artikelen 27 tot en met 30 van de SIS-verordening grenscontroles⁴² – is vastgesteld dat een derdelander niet met een inreisverbod kan worden opgenomen in het SIS, kan de derdelander eventueel op een nationale signaleringslijst opgenomen worden.⁴³ Deze signalering moet uiteraard gebaseerd zijn op een nationaal besluit. De formulering van het eerste lid van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 zoals dit in 2011 is ingevoerd, heeft als onbedoeld effect dat ook personen met (bestendig) rechtmatig verblijf in een andere lidstaat van de EU niet onder het bereik van de ongewenstverklaring kunnen vallen als zij zich in Nederland bevinden. Immers, ook in die gevallen is de Terugkeerrichtlijn van toepassing, en dus in abstracto ook afdeling 3 van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000, die (onder meer) het inreisverbod in de Nederlandse wet vastlegt.⁴⁴ Met het onderstaande wetsvoorstel wordt de ongewenstverklaring als ondubbelzinnig nationaal instrument hersteld. Het ligt dan ook voor de hand dat dit nationale instrument de basis is voor signaleringen die alleen een effect in Nederland hebben.

Ten slotte dient hier te worden gewezen op de Procedurerichtlijn. In verband hiermee is in artikel 67a, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een aanvullende uitzondering noodzakelijk met betrekking tot rechtmatig verblijf van een vreemdeling die een ongewenstverklaring opgelegd krijgt. EU-rechtelijk is immers dwingend bepaald onder welke omstandigheden een vreemdeling een asielprocedure in de lidstaat mag afwachten. In de Nederlandse systematiek betekent dit dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft.

Een bepaling die dergelijk rechtmatig verblijf categorisch uitsluit is daarmee in strijd. Om te voorkomen dat de IND telkenmale als rechtmatig verblijf ontstaat de ongewenstverklaring moet opschorten of intrekken, wordt een nadere uitzondering opgenomen.

De nationale regeling die leidt tot een ongewenstverklaring kan op deze wijze in harmonie bestaan met het inreisverbod, waarbij vorm wordt gegeven aan de nationale autonomie die toekomt aan de lidstaten om vreemdelingen onder het bereik van het strafrecht te laten vallen en maatregelen te nemen ten aanzien van toezicht en verblijf, op basis van criteria die in de nationale wetgeving zijn vastgelegd.

⁴² Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PbEU 2018, L312).

⁴³ HvJEU 16 januari 2018 C-240/17, ECLI:EU:C:2018:8 (E), conclusie onder 2.

⁴⁴ ABRvS 31 januari 2018, nr. 201608027/1/V1, ECLI:NL:RVS:2018:361.

3.2.4. Afschaffing voornemenprocedure

Zoals in § 2.2.4 reeds is vermeld, wordt met het afschaffen van de voornemenprocedure beoogd om de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met dat van de overige EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht om gehoord te worden (artikel 41, tweede lid, van het EU-Handvest). Omstandigheden waar volgens de asielzoeker voldoende rekening mee moet worden gehouden, kunnen – met inachtneming van de samenwerkingsverplichting tussen IND en asielzoeker – tijdens het gehoor worden aangevoerd. Daarbij zal de asielzoeker ook in de gelegenheid worden gesteld uitleg te geven indien sprake is van ontbrekende elementen, inconsistenties of tegenstrijdigheden in de verklaringen. Zijn er argumenten die volgens de betrokkene onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen vóórdat de IND een besluit neemt. In de correcties en aanvullingen kan de betrokkene daarbij bijvoorbeeld verwijzen naar (landen)informatie om de gestelde vrees te onderbouwen of waarom hij niet op grond van de Dublinverordening aan een andere lidstaat kan worden overgedragen. Ook zal de IND de vreemdeling – voordat er een beslissing op de aanvraag wordt genomen en waar van toepassing – de gelegenheid bieden om te reageren op een deskundigenadvies dat de IND heeft laten opstellen, bijvoorbeeld een onderzoek naar de authenticiteit van overgelegde documenten of een taalanalyse. Daarmee wordt afdoende invulling gegeven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.

In gevallen waarin momenteel tot een ander besluit wordt gekomen op basis van de argumenten in de zienswijze, wordt voorzien dat deze argumenten bij de correcties en aanvullingen al naar voren kunnen worden gebracht en tot een eventuele andere weging van de aanvraag kunnen leiden. Voor zover de argumenten niet via correcties en aanvullingen onder de aandacht zijn gebracht, kunnen deze in de beroepsfase alsnog worden aangevoerd en wordt in het licht van de beroepsgronden door de IND bezien of het besluit terecht is genomen.

Voornemenprocedure bij voorgenomen intrekking

Uit artikel 45 van de Procedurerichtlijn volgt dat de bevoegde autoriteit verplicht is een vreemdeling er schriftelijk van in kennis te stellen dat zij heroverweegt of de vreemdeling in aanmerking komt om internationale bescherming te genieten en van de redenen voor die heroverweging.⁴⁵ Tevens moet de vreemdeling de kans worden geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud of in een schriftelijke verklaring, de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken. Derhalve dient in de intrekkingprocedure wel een procedure te worden gevolgd waarbij de statushouder schriftelijk wordt geïnformeerd.

Er is voor gekozen om de huidige procedure in geval van voorgenomen intrekkingen te handhaven en de vreemdeling na het uitbrengen van het voornemen eerst in de gelegenheid te stellen om een schriftelijke zienswijze uit te brengen en vervolgens, als het voornemen bestaat de intrekking door te zetten, in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.⁴⁶

Zienswijze bij aanvraag langdurig ingezetene

De voornemenprocedure vervalt ook in het geval dat de aanvraag om een langduriggezetene-status van een asielstatushouder wordt afgewezen. De

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel R, onder 2-5, van het wetsvoorstel.

vreemdeling wordt in dat geval overeenkomstig artikel 4:7 Awb in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

3.2.5. Beperking nareismogelijkheden

De beperking van de verstrekking van afgeleide asielvergunningen aan afhankelijke ongehuwde partners en meerderjarige kinderen in het wetsvoorstel is in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴⁷ Op dit moment voorziet de Vreemdelingenwet 2000 in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met het vierde lid, in de mogelijkheid tot gezinshereniging met de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vergunninghouder dat hij om die reden behoort tot diens gezin. Dit is een invulling van artikel 10, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 23, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. Dat zijn facultatieve bepalingen, die niet geïmplementeerd hoeven te worden. Met de wetswijziging wordt derhalve gebruikgemaakt van de ruimte die het Europese recht op dit punt biedt.

3.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Ook de voorgestelde bevoegdheden die de IND in staat stellen aanvragen efficiënter af te handelen, zijn in overeenstemming met het Unierecht, mits bij het aanwenden van de bevoegdheden in individuele gevallen acht wordt geslagen op de geldende richtlijnen en desbetreffende jurisprudentie.

De Procedurerichtlijn maakt het mogelijk dat EU-lidstaten een asielverzoek ongegrond verklaren als sprake is van een toereikend onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. In de regel is daarvoor een persoonlijk onderhoud vereist, zoals een gehoor. Als een vreemdeling niet bij een persoonlijk onderhoud verschijnt, mag dat volgens de Procedurerichtlijn worden aangemerkt als een impliciete intrekking of een impliciet afzien van de aanvraag. De richtlijn biedt lidstaten dan de ruimte om de behandeling van het asielverzoek te beëindigen of het verzoek af te wijzen, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek als ongegrond beschouwen (artikel 28, eerste lid). Dit wetsvoorstel geeft invulling aan die ruimte door de IND de bevoegdheid te verschaffen om in drie situaties – na een toereikend onderzoek – de aanvraag af te wijzen als ongegrond. Daarbij blijft vereist dat de IND toereikend onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag doet overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, zoals geïmplementeerd in artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000 en daarop gebaseerde regelgeving.

De maatregelen inzake de toetsing van opvolgende aanvragen brengen het nationale recht dichter in lijn met de bewoordingen van artikel 40, derde en vierde lid, van de Procedurerichtlijn.

De Procedurerichtlijn maakt deel uit van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), dat ingevolge het Asiel- en Migratiepact wordt herzien. Dit brengt mee dat de Procedurerichtlijn in juni 2026 wordt vervangen door de Procedureverordening. Zie over de samenloop met het Asiel- en Migratiepact verder § 6.2.

3.3. Rechtsbescherming ongewenstverklaring

Als de vreemdeling het niet eens is met een besluit van de IND inhoudende een ongewenstverklaring, terugkeerbesluit of inreisverbod kan hij daartegen rechtsmiddelen aanwenden. De bestuursrechtelijke hoofdregel bij rechtsmiddelen is dat eerst bezwaar kan en moet worden gemaakt alvorens beroep bij de rechter

⁴⁷ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, (PbEU 2003, L 251).

mogelijk is.⁴⁸ Hierbij spelen rechtsbeschermende belangen een rol, maar ook belangen voor de rechtspraak, zoals een beter afgebakende en duidelijker uitgewerkte zaak in beroep en minder werkdruk voor de bestuursrechter.⁴⁹ Overeenkomstig die hoofdregel is bezwaar nu het eerst aan te wenden rechtsmiddel bij een ongewenstverklaring.

Met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is voor een aantal andere vreemdelingenrechtelijke besluiten rechtstreeks beroep bij de rechter opengesteld, waaronder voor beslissingen over een verblijfsvergunning asiel. Betreft het een reguliere verblijfsvergunning, dan geldt de hoofdregel van voorafgaand bezwaar. Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in 2011 bepaalde de wetgever dat terugkeerbesluiten dezelfde rechtsmiddelenwegen kennen, net als inreisverboden, die deel kunnen zijn van een meeromvattende beschikking. In 2013 repareerde de wetgever in navolging van rechtspraak van de ABRvS dat rechtstreeks beroep ook openstaat voor zelfstandige inreisverboden en regelde hij rechtstreeks beroep in verband met (tijdelijke) opheffing van een inreisverbod. Het argument hiervoor is concentratie van rechtsbescherming om een doelmatige en snelle rechtsgang te garanderen, zodat eventuele onduidelijkheid over de rechtspositie van een vreemdeling snel kan worden weggenomen.⁵⁰ Veelal betreft het dus rechtstreeks beroep zonder voorafgaand bezwaar (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel II). Dat volgt uit bijlage 1 bij de Awb, getiteld 'Regeling rechtstreeks beroep' (oftewel de negatieve lijst).

Vanwege de samenhang met het terugkeerbesluit en het inreisverbod – wat betreft de inhoud of de fase van het terugkeerproces waarin deze besluiten worden genomen – ligt het in de rede hetzelfde rechtsmiddel in te zetten bij de voorgestelde ongewenstverklaring. De overwegingen die de wetgever ten grondslag heeft gelegd aan die keuze zijn namelijk ook van toepassing op de voorgestelde ongewenstverklaring. Betreft het een meeromvattende beschikking, dan wordt de concentratie bereikt doordat eenzelfde rechtsmiddel openstaat. Wordt een zelfstandig besluit uitgevaardigd, dan zal in de regel wijziging van de gegeven meeromvattende beschikking kunnen plaatsvinden, teneinde concentratie van rechtsmiddelen te bereiken, doordat het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege mede betrekking heeft op het gewijzigde besluit. Dit geldt ook in geval van niet ingewilligde aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel of van de intrekking of niet-verlenging van deze vergunning. De redenering geldt ten slotte voor de ongewenstverklaring en besluiten op aanvragen die strekken tot opheffing of tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring.

Duidelijkheidshalve wordt hier opgemerkt dat de bestaande rechtsbeschermingsprocedure (eerst de bezwaarfase, dan beroep bij de bestuursrechter) gehandhaafd blijft bij de huidige ongewenstverklaring die wordt opgelegd aan gemeenschapsonderdanen op grond van artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De redenen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een van de Awb afwijkende rechtsbeschermingsprocedure bij de voorgestelde ongewenstverklaring die zijn gelegen in de samenhang met de rechtsbeschermingsprocedure voor het terugkeerbesluit en inreisverbod, gelden immers niet voor de bestaande ongewenstverklaring.

Ingevolge artikel 6:16 Awb heeft het beroep tegen de ongewenstverklaring geen schorsende werking. Dat geldt ook voor het inreisverbod.

⁴⁸ Artikel 7:1 Awb.

⁴⁹ Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 115-116.

⁵⁰ Kamerstukken II 2009/10 en 2011/12, 32420, nr. 3, p. 8, 14, 18 en 19, nr. 4, p. 2-3, nr. 7, p. 2 en 10, en nr. 8, p. 2-3; Kamerstukken I 2011/12, 32420, D, p. 27; Kamerstukken II 2012/13, 33455, nr. 3, p. 2; ABRvS 15 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9111.

4. Gevolgen

4.1. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten

4.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Een kortere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd leidt er in de praktijk toe dat de IND meer aanvragen tot verlenging moet behandelen dan nu het geval is. De aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur zal immers niet na vijf jaar worden ingediend, maar na drie jaar en daarmee dus eerder en ook vaker. Het verblijfsdocument zal ook vaker moeten worden vernieuwd. Voor de uitvoeringspraktijk is daarbij van belang dat tevens de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft. De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan ertoe leiden dat de vreemdeling terugkerend (driejaarlijks) verlenging zal aanvragen. Wel kan de vreemdeling na minimaal vijf jaar verblijf als EU-langdurig ingezetene aanvragen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd blijft, anders dan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, wel bestaan. De vreemdeling zal in het geval van een verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene en regulier voor onbepaalde tijd aan een aantal voorwaarden – waaronder de inkomenseis – moeten voldoen.

Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

De regering heeft de keuze gemaakt om niet te differentiëren in de duur van de vergunning tussen enerzijds vreemdelingen met een vluchtelingenstatus en anderzijds de subsidiair beschermde om rekening te houden met de gevolgen voor uitvoering van deze maatregel.

De gevolgen voor de IND per te behandelen zaak zijn te overzien doordat met onderhavig voorstel de duur van de vergunning wordt teruggebracht naar drie jaar voor beide statussen én de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Deze keuze is gemaakt aangezien het voor de IND niet uitvoerbaar is om bij alle verlengingsaanvragen een volledige inhoudelijke herbeoordeling van de verleende asielstatus te verrichten en de IND conform de systematiek van het Unierecht toetst of de asielstatus moet worden herzien indien omstandigheden daar aanleiding toe geven.

De internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze wijziging moet voldoende ingrijpend en van niet voorbijgaande aard zijn. Hiermee wordt asielbescherming enkel geboden indien en voor zolang deze bescherming noodzakelijk is.

De asielstatus is geldig totdat deze wordt ingetrokken met een daartoe strekkend besluit.⁵¹ In de huidige Kwalificatierichtlijn is immers neergelegd dat internationale bescherming moet worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer

⁵¹ HvJ EU 24 juni 2015, nr. C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (HT), punt 95 en ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253.

de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

Het enkele verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning leidt derhalve niet slechts om die reden tot verlies van de verleende internationale bescherming (asielstatus) en de daarmee samenhangende rechten. Conform de systematiek van het Unierecht toetst de IND of de asielstatus moet worden herzien indien individuele dan wel meer generieke omstandigheden daar aanleiding toe geven. Deze inhoudelijke beoordeling is niet afhankelijk van een moment dat de vergunning moet worden verlengd/vernieuwd.

4.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd leidt ertoe dat meer vreemdelingen periodiek een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel moeten indienen. Dit leidt ertoe dat de IND meer aanvragen moet behandelen dan nu het geval is. De impact op de werklast per te behandelen zaak is echter, gelet op het handhaven van de huidige werkwijze bij verlengingen, te overzien.

Daarnaast leidt de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd er hoogstwaarschijnlijk toe dat het aantal aanvragen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd zullen toenemen. De behandeling van deze aanvragen kost meer beslis capaciteit dan de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vanwege de extra voorwaarden waaraan moet worden getoetst. In sommige gevallen zijn die erg complex.

Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

Het gevolg met de meeste impact is echter de verplichting om internationale bescherming in te trekken wanneer deze bescherming niet langer nodig is. Door het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, en de aanvullende voorwaarden die gelden voor de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, zullen naar verwachting (steeds) meer vreemdelingen in bezit blijven van enkel een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Dit leidt tot een steeds groter aantal vergunningen die mogelijk moeten worden ingetrokken, indien de situatie in het betreffende land van herkomst ten goede wijzigt dan wel indien de persoonlijke situatie van de vreemdeling leidt tot de conclusie dat niet langer bescherming nodig is. Aan de andere kant valt niet uit te sluiten dat door het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vreemdelingen er meer belang aan hechten om aan de aanvullende voorwaarden voor de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd te voldoen. In die zin kan de maatregel integratiebevorderend werken.

Wat de precieze gevolgen zullen zijn is afhankelijk van zoveel verschillende factoren, waaronder de ontwikkelingen in de verschillende landen van herkomst, dat dit niet goed te voorspellen is. Een complicerende factor kan zijn dat met de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact ook een maximale bewaartermijn voor bepaalde

gegevens uit het asiendossier wordt geïntroduceerd,⁵² waaronder het verslag van het nader gehoor, waardoor het nog maar zeer de vraag is of er voldoende gegevens beschikbaar zullen zijn om zorgvuldig te oordelen dat internationale bescherming niet langer nodig is. Dit zal in zaken waarin intrekking wordt overwogen vanwege een wijziging in de persoonlijke situatie meer effect hebben dan in zaken waarin de situatie in het land van herkomst is gewijzigd.

Of in een individuele zaak, dan wel in een categorie zaken bij wijziging van het landenbeleid, tot intrekking van de internationale bescherming zal worden overgegaan zal dus steeds van geval tot geval moeten worden gezien. Hierbij is van belang dat in de gevallen waarin wel tot intrekking zal kunnen worden overgegaan, tevens, ambtshalve, zal moeten worden gezien of verblijfsbeëindiging in strijd is met artikel 8 EVRM.

4.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

De wijziging van de ongewenstverklaring is in een verkenning met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de IND en het OM uit 2022 als uitvoerbaar naar voren gekomen, mits voldaan wordt aan enkele randvoorwaarden, zoals de benodigde capaciteit.⁵³ De aanpassing van artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waardoor opnieuw de mogelijkheid ontstaat om vreemdelingen die sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn juist buiten het toepassingsbereik zijn gebracht, weer ongewenst te kunnen verklaren indien aan de voorwaarden in dat lid is voldaan, sluit overwegend aan bij de bestaande contactmomenten en bestaande procedures die bekend zijn bij de uitvoeringsorganisaties.

Hoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, wordt de ingeschatte benodigde capaciteit (afgerond zeven fte voor de IND en minder dan één fte voor DTenV) binnen afzienbare tijd haalbaar geacht. Wel is van belang dat tijdig wordt begonnen met de werving vanwege de opleidingsduur van minimaal één jaar. Het OM voorziet beperkte impact op het werkproces. De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben de doelgroep van dit onderdeel reeds in beeld. Conform de ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS) overwegen de politie, de KMar en de IND reeds of een ongewenstverklaring of een (zwaar) inreisverbod opgelegd kan worden.

De mogelijkheid om een ongewenstverklaring naast een inreisverbod te kunnen opleggen, levert wel inhoudelijke en technische complexiteit op doordat verschillende combinaties denkbaar zijn, met name met betrekking tot de duur van de ongewenstverklaring en vertrektermijnen in combinatie met of zonder inreisverbod en de categorieën vreemdelingen die geraakt worden. In het beleid zullen de uitvoeringskeuzes helder neergelegd moeten worden ter voorkoming van onduidelijkheden in de uitvoering, bij ketenpartners en de vreemdeling én ter voorkoming van willekeur.

Feit is dat onder omstandigheden meerdere beslissingen tegelijk van kracht zullen kunnen zijn. Om de uitvoering te ontzien, wordt erin voorzien dat zo veel mogelijk kan worden gewerkt met meeromvattende beschikkingen. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat in een afwijzing ook een terugkeerbesluit en een inreisverbod is opgenomen, net als thans kan, met daarnaast een ongewenstverklaring. Dit is weliswaar complexer, maar de concentratie van besluiten maakt ook dat de samenhang duidelijker wordt en ook in samenhang kan worden gezien. Ten aanzien van – naar verwachting in geringe mate toenemend aantal – artikel 197 Sr-zaken

⁵² Artikel 72 van 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 (PbEU L 2024/1348) (Procedureverordening).

⁵³ IND, verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring, juni 2022.

zullen dossiers moeten worden aangelegd die voldoende informatie moeten bevatten ten behoeve van de vereiste toetsingen in de vervolgings- en berechtingsfase.

4.1.4. Afschaffing voornemenprocedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt ertoe dat na het ontvangen van de correcties en aanvullingen ook direct een afwijzende beschikking kan worden genomen. Enerzijds leidt dit tot een snellere asielprocedure nu procedurestappen kunnen worden overgeslagen; anderzijds kan dit in voorkomende gevallen leiden tot een complexere, minder efficiënte en daardoor minder snelle beroepsprocedure. De rechter, vreemdeling en de IND zullen zich moeten buigen over een dossier dat door het ontbreken van een voornemen (en een bezwaarfase) soms minder duidelijk is over het standpunt van beide partijen met betrekking tot de feiten.⁵⁴ Dit kan, voor zover nodig en mogelijk, deels worden ondervangen door het uitbrengen van een verweerschrift, waarin uitgebreider dan nu het geval is op beroepsgronden wordt ingegaan. Dat betekent dan wel extra werk voor de directie Juridische Zaken van de IND. Ook is denkbaar dat de behandeling van de zaak ter zitting meer tijd in beslag zal nemen, dat zaken vaker aangehouden worden en dat er meer beroepen dan voorheen gegrond zullen worden verklaard door de rechter.

De impact op de uitvoering betreft voornamelijk de werkzaamheden bij de IND in de beslisfase en beroepsfase. In algemene zin zal het afschaffen van de voornemenprocedure resulteren in een werklastverlichting en daardoor productiviteitsstijging in de beslisfase.

Daarnaast wordt echter een intensivering van de werklast en daardoor een productiviteitsdaling in de beroepsfase verwacht. Per saldo zal de maatregel naar verwachting bijdragen aan de vereenvoudiging van de asielprocedure.

4.1.5. Beperking nareismogelijkheden

De maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden van ongehuwde partners en meerderjarige kinderen zullen de IND naar verwachting meer werk opleveren. Dit omdat bij een voorgenomen afwijzing van een nareisaanvraag altijd moet worden getoetst of de beoogde nareiziger aan artikel 8 EVRM aanspraken op een verblijfsvergunning kan ontlenen. Door de belangenafweging die in dit kader moet worden uitgevoerd, is dit veelal een bewerkelijke toets en zal veelal ook gehoord moeten worden om de belangen goed te kunnen afwegen. De verwachting is bovendien dat dit leidt tot een waterbedeffect waarbij de IND meer aanvragen om reguliere gezinshereniging en aanvragen op grond van artikel 8 EVRM moet afhandelen. Deze maatregelen hebben echter niet zozeer ten doel de IND te ontlasten, maar om de instroom van nareizigers enigszins te verminderen. Dat zal de druk op de opvangcapaciteit van het COA en de (gemeentelijke) huisvesting overeenkomstig verlagen.

Het komt voor dat nareizigers na aankomst in Nederland een zelfstandige aanvraag van een verblijfsvergunning asiel indienen, omdat deze een sterker verblijfsrecht geeft dan een zogenoemde nareisvergunning, die slechts geldig blijft zolang zij tot het (kern)gezin behoren. Als gevolg van de maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden zullen naar verwachting minder van dergelijke zelfstandige aanvragen worden ingediend, hetgeen de IND enigszins ontlast. Daarbij moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat afgewezen gezinsleden trachten zelfstandig naar Nederland te reizen om een zelfstandige asielaanvraag in te dienen.

⁵⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3, p. 44.

4.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

De maatregelen inzake de toetsing van opvolgende aanvragen en verruimde afwijzingsmogelijkheden (§ 2.2.6) zullen de IND behulpzaam zijn bij het efficiënter behandelen van asielaanvragen. Dat geldt met name voor de mogelijkheid om aanvragen van vreemdelingen als ongegrond af te wijzen als zij zonder verschoonbare reden niet op een afspraak voor een asielgehoor verschijnen en voor de aanscherpingen die zien op de behandeling van opvolgende asielaanvragen.

De invoering van deze maatregelen zal voor de IND organisatorisch niet veel werk vergen. Voor de mogelijkheid aanvragen af te wijzen bij het niet verschijnen voor het asielgehoor geldt dat daarmee in het kader van een pilot al enige ervaring is opgedaan.⁵⁵ Beoogd neveneffect is dat asielzoekers door de wetenschap dat hun aanvraag kan worden afgewezen vaker op afspraken voor een gehoor verschijnen, zodat het minder vaak voorkomt dat hoorambtenaren en tolken nodeloos zijn ingepland voor een gehoor. Hierdoor wordt onnodig capaciteitsverlies voorkomen en kunnen zaken sneller worden afgehandeld.

De maatregelen die zien op opvolgende aanvragen behelzen de invoering van een strenger toetsingscriterium. Die toetsing komt in veel opzichten overeen met de toetsing die (nationaal) voortvloeit uit de toepassing van artikel 4:6 Awb. De strengere toetsing zal ertoe leiden dat aanvragen die momenteel kennelijk ongegrond worden verklaard, vaker als niet-ontvankelijk kunnen worden afgedaan. Een dergelijke afdoening levert de IND zowel procedureel als inhoudelijk minder werk op, mede omdat kan worden afgezien van het horen van de asielzoeker. Daar komt bij dat de mogelijkheid een aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren het in een aantal gevallen ook mogelijk maakt het recht op opvang op een eerder moment te beëindigen en, indien de opvolgende aanvraag zeer kort voor een geplande uitzetting wordt ingediend, die aanvraag versneld af te doen zodat de uitzetting niet hoeft te worden geannuleerd. Deze mogelijkheid is met name dienstig in zaken waarin de opvolgende aanvraag is ingediend met als enig doel een op handen zijnde uitzetting te frustreren.

4.2. Gevolgen voor de rechtspraak

De ABRvS en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) vragen aandacht voor het risico dat onderdelen van het wetsvoorstel tot een grote werkverzwaring en hoge kosten bij de rechtspraak zullen leiden, terwijl de vreemdelingenrechtspraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt, aldus de ABRvS, en kan ook ten koste gaan van de inzet buiten het vreemdelingenrecht, aldus de ABRvS en de Rvdr.

De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat het aantal asielzoekers beter beheersbaar wordt.

Enerzijds worden de procedures efficiënter ingericht en anderzijds worden voorwaarden gesteld zodat minder mensen naar Nederland komen. Hiermee zal de druk op de IND, rechtspraak en asielopvang naar verwachting afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. De wijzigingen zorgen er daarnaast voor dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, met als doel Nederland niet aantrekkelijker te laten zijn dan de landen om ons heen.

⁵⁵ Zie ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604 voor een beschrijving van deze pilot en de door de gegeven terugkoppeling aan de wetgever (r.o. 5).

Voor de verruimde mogelijkheden tot ongewenstverklaring is aangesloten bij bestaande procedures. Naar verwachting is vaak samenloop mogelijk met andere procedures, zoals beroep tegen een afwijzend asielbesluit of tegen een terugkeerbesluit.⁵⁶ Blijkens de hierna genoemde verkenning wordt bovendien ingeschat dat het gaat om 400 extra ongewenstverklaringen per jaar en niet iedereen zal daartegen een of alle rechtsmiddelen aanwenden. Verwacht wordt dat de door de Rvdr gesignaleerde werklastverzwaring voor de vreemdelingenrechter hiermee wordt gemitigeerd. In eerste instantie zal de nieuwe werkwijze mogelijk aanleiding geven tot nieuwe jurisprudentie van zowel de bestuurs- als strafrechter, die zich daarover inderdaad zullen moeten buigen. Uiteindelijk zal echter een systeem ontstaan waarbij met name criminele, overlastgevende vreemdelingen vaker dan thans het geval is ongewenst worden verklaard en bij voortdurend onrechtmatig verblijf vaker strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Met de Rvdr is de inschatting dat er een geringe toename zal zijn van het aantal artikel 197 Sr-zaken.

4.3. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de uitvoering, met name de IND, en de rechtspraak. De totale kosten voor de IND worden geraamd op 1,5 miljoen euro structureel en 600.000 euro incidenteel. Hierna wordt per maatregel ingegaan op de kosten die reeds in beeld zijn gebracht, waarbij het hoofdzakelijk gaat om de kosten voor de IND.

Voor de rechtspraak zorgen de maatregelen in dit wetsvoorstel voor een werklastverzwaring door een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee de behandeltijd van zaken. Dit kost incidenteel 5,9 miljoen euro in 2026 en structureel 5,8 miljoen euro op jaarbasis.

De inschatting van de kosten is gebaseerd op de huidige inzichten. Het is mogelijk dat in een later stadium additionele kosten in beeld komen. De kosten voor deze maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post. Komend jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.

Duur verblijfsvergunningen asiel

Het terugbrengen van de geldingsduur van de asielvergunning bepaalde tijd tot drie jaar en het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd zorgen voor een toename van de personeelskosten van ongeveer 1 miljoen euro op jaarbasis.

Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Het verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring na veroordelingen betekent een verhoging van de werklast bij de IND, de DTenV en de rechtspraak. De totale structurele kosten hiervan voor de DTenV en de IND worden in de eerdergenoemde verkenning (zie § 4.1.3) geschat op 570.000 euro per jaar.

Dit gaat uit van zeven extra fte voor de IND en minder dan één volledige fte extra voor de DTenV aan personele kosten, en structurele beheerkosten van jaarlijks 10.635 euro. De incidentele IV-kosten worden in de verkenning geschat op 79.500 euro (voor de IND). Er moet op deze bedragen nog wel een inflatiecorrectie plaatsvinden. Voor het OM was de inschatting tijdens de verkenning dat bij deze modaliteit geen extra kosten zullen worden gemaakt. Het aantal benodigde fte en de daarmee samenhangende kosten van deze modaliteit zijn in de verkenning gebaseerd op een inschatting van 400 ongewenstverklaringszaken per jaar. Het uiteindelijke aantal zaken hangt onder andere af van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. Daarnaast gaat de verkenning nog niet in op de (financiële) gevolgen voor andere

⁵⁶ Zie ook § 3.3.

ketenpartners, zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel en KMar.

Ook de voor de rechtspraak zorgt deze verruiming voor een werklastverzwaring bij zowel het strafrecht als het vreemdelingenrecht. De gevolgen worden geschat op 0,7 miljoen euro per jaar.

Afschaffing voornemenprocedure

Zoals in § 2.2.4 reeds is aangegeven, heeft het afschaffen van het voornemen naar verwachting een positief effect op de (beslis)capaciteit van de IND. Wel betekent het afschaffen van de voornemenprocedure een aanzienlijke werklastverzwaring voor de rechtspraak, omdat met de voornemenprocedure een behoorlijk aantal beroepen bij de rechtbanken wordt voorkomen. Het afschaffen van de voornemenprocedure zal de behandeltijd van de beroepsprocedures doen toenemen omdat deze procedure het geschil inkadert en het voor de rechter duidelijk(er) is om welke geschilpunten het gaat. De gevolgen van deze afschaffing worden ingeschat op 3,5 miljoen euro per jaar in 2026 en 3,4 miljoen euro structureel vanaf 2027.

Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Het invoeren van een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden, invoeren van een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen en afwijzen van aanvragen als (kennelijk) ongegrond als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen zijn kleine inhoudelijke beleidswijzigingen waarvoor de kosten bij de IND verwaarloosbaar zijn.

De Rvdr voorziet dat een strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen zal leiden tot meer afwijzende besluiten en daarmee meer beroepen bij de rechtbanken. De kosten hiervan worden geschat op 0,3 miljoen euro per jaar.

In de komende periode worden aanvullende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings)consequenties van de verschillende maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. De kosten van de maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post uitwerking asielmaatregelen. Het komende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.

5. Advies en consultatie

Een concept van het wetsvoorstel is voor een reactie voorgelegd aan de IND, de DTenV, de Rvdr, de ABRvS, het OM en de politie met het verzoek om in het bijzonder aandacht te besteden aan de uitvoeringsaspecten. Gelet op de vereiste spoed duurde deze consultatieperiode één week. De regering is deze organisaties erkentelijk voor hun spoedige reactie.⁵⁷ Eveneens is acht geslagen op, al dan niet gevraagde, nagekomen reacties. Hierna wordt eerst ingegaan op algemene noties die in meerdere reacties terugkeren, gevolgd door specifieke opmerkingen per maatregel.

Kwaliteit van het proces

Uit verschillende reacties spreken zorgen over de kwaliteit van het gevoerde proces, omdat men niet om advies is gevraagd (onder meer Commissie Meijers, Inspectie Justitie en Veiligheid, Nederlandse orde van advocaten, College voor de Rechten van de Mens) of gezien de beperkte voorbereidingstijd en duur van de consultatieperiode. De IND benadrukt in dat verband dat het van belang is dat besluiten op basis van de

⁵⁷ De Rvdr beperkt zijn advies van 2 december 2024 tot een aantal aspecten op hoofdlijnen die nader aan de orde zijn gekomen in een op 20 januari 2025 uitgebracht advies. Ook de politie merkt op dat de reactie vanuit de politie een eerste voorlopige reactie is.

voorgestelde wetgeving in stand blijven bij de rechtspraak en dat de wetgeving daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossingen die ermee beoogd worden. De Rvdr stelt dat het belang om een gedegen wetgevingsadvies uit te brengen temeer klemmt nu het hier een omvangrijke herziening betreft die potentiële gevolgen kan hebben voor de (grond)rechten van mensen die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid.

In § 2.1 heeft de regering uiteengezet waarom zij het noodzakelijk acht met spoed maatregelen te nemen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Gelet op die urgentie acht de regering het noodzakelijk het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld te doorlopen. De wetsvoorstellen zijn ter consultatie voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door het betreffende voorstel worden geraakt. Dit liet onverlet, zoals ook is aangegeven, dat adviezen die op een later moment nog zouden worden ontvangen, worden betrokken in het wetgevingsproces, zoals het door de Rvdr aangekondigde nadere advies. Dat is gebeurd. In reactie hierop wordt verwezen naar deze memorie van toelichting en het nader rapport. Verder wijst de regering erop dat verschillende onderdelen van het wetsvoorstel reeds eerder aan de orde zijn geweest of zelfs al eerder in consultatie zijn gebracht, zoals het voorstel om de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in te korten.⁵⁸

Algemene opmerkingen

De politie verwacht niet dat de instroom aan de hand van de voorgestelde maatregelen zodanig vermindert dat daarmee ook de druk op de keten en specifiek de opvang voldoende vermindert. Zij wijst hiertoe op meerdere (geopolitieke) factoren die van invloed zijn op de instroom en die zich volgens haar niet zo veel aantrekken van de wijziging van asielprocedures in Nederland. De politie vindt het daarom fragiel en onvoldoende onderbouwd om uit te gaan van een sterke daling van de instroom dankzij de voorgestelde maatregelen. Hieruit volgt voor haar dat de voorgestelde maatregelen nauwelijks tot geen oplossing bieden voor de in de memorie van toelichting genoemde problemen en voor de druk op de keten inclusief opvang. De politie wijst vervolgens op de druk op de opvang en ketenpartners die – in ieder geval op korte termijn – voor een groot deel wordt bepaald door het niet kunnen uitstromen van vergunninghouders naar gemeenten. Zij wijst erop dat, ongeacht de duur van de verblijfsvergunning, huisvesting in gemeenten nodig zal zijn, waarvoor de voorgestelde maatregelen volgens haar geen passende oplossing bieden. Zonder goede maatregelen om de uitstroom van vergunninghouders uit de opvang te bevorderen en zonder een stabiele financiering voor ketenpartners om opvang en voorzieningen te kunnen verzorgen, blijft de druk op de opvang volgens de politie onverminderd hoog en zullen volgens haar (andere) noodmaatregelen nodig zijn.

Ten slotte wijst de politie er op dat de in dit voorstel genoemde maatregelen tegen de druk op het onderwijs, die in de memorie van toelichting met name wordt toegewezen aan de Oekraïense vluchtelingenstroom, in zoverre geen oplossing bieden, omdat deze groep valt onder de Richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55/EG).

De regering onderschrijft dat er meerdere factoren zijn die van invloed zijn op de instroom van asielzoekers. Terecht merkt de politie op dat dit mede geopolitieke factoren zijn. De situatie op het Europese continent en in de wereld is immers gespannen en volatiel. Ook onderkent de regering dat er mensen zijn die worden gedreven door factoren waarop aangescherpt vreemdelingenrecht minder invloed heeft. Een en ander houdt haar echter niet af van de voorgestelde maatregelen, integendeel: deze zijn des te belangrijker. Zoals in hoofdstuk 1 en § 2.1 nader uiteen is gezet, is naar haar oordeel het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm namelijk onhoudbaar. Dit geldt niet alleen voor mensen die vluchten voor vervolging, oorlog en geweld en die de regering bescherming wil bieden met een veilig en gezond

⁵⁸ Zie Kamerstukken 35691.

heenkomen. Het geldt ook voor de hierbij betrokken overheden. Dit laat onverlet dat de regering met de politie van opvatting is dat naast ontlasting van de keten en verminderde instroom ook verbeterde doorstroom van belang is. Kabinetsbeleid heeft ook daarvoor aandacht. Hoewel de politie terecht opmerkt dat Oekraïense ontheemden thans een aparte positie hebben, wijst de regering erop dat de nieuwkomerdruk in het onderwijs niet alleen ontstaat door de komst van Oekraïense leerlingen. Zoals zij verwoordde in de memorie van toelichting op het voorstel voor de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen staat het Nederlandse onderwijsbestel ernstig onder druk door de toestroom van leer- en kwalificatieplichtige jongeren van buiten Nederland. Scholen en gemeenten zijn door de jaren heen altijd in staat geweest om voldoende onderwijsplekken beschikbaar te stellen voor nieuwkomers, ook voor de leerplichtige jongeren uit Oekraïne, maar de druk op het onderwijs neemt verder toe doordat het aantal nieuwkomers in Nederland blijft stijgen en de veerkracht van het onderwijsbestel heeft zijn grenzen bereikt.⁵⁹ De in de Asielnoodmaatregelen wet voorgestelde maatregelen staan dus niet op zichzelf.

Gevolgen voor de uitvoering

Verschiedende organisaties vragen aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenketen. Daarbij moet volgens de ABRvS bedacht worden dat door de voorstellen tegelijkertijd in te voeren de lasten en kosten van de afzonderlijke voorstellen gecumuleerd worden. De DTenV vraagt aandacht voor het risico dat langere verblijfsrechtelijke procedures afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit van het terugkeerproces, onder meer doordat de vertrekbereidheid van de vreemdeling en het maatschappelijk draagvlak voor vertrek af kunnen nemen naarmate vreemdelingen vanwege tijdsverloop meer geworteld zijn in Nederland. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verzoekt om inzicht en duidelijkheid over verwacht langer verblijf in de opvang en meer benodigde plekken (door oplopende werkvoorraden en doorlooptijd) en over onvoldoende en ontijdige woonruimte in gemeenten (door beperkte vergunningsduur in combinatie met de b-status). Het verwacht onzekerheid, onvrede, spanningen en verslechtering van leefbaarheid en veiligheid, ook door onmiddellijke werking van maatregelen en volgens haar ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Het COA benadrukt het belang van tijdige en goede informatievoorziening. Nidos meent dat het voorstel, met name door langere wachttijden bij de IND, haaks staat op het belang van minderjarigen bij spoedige duidelijkheid over hun toekomst. Ook Nidos wijst op stress, ontwrichting en verstoring van mentaal en emotioneel welzijn, specifiek bij kinderen.

De regering benadrukt – evenals de IND – dat het wetsvoorstel niet alleen maatregelen bevat die leiden tot een verzwaring van de werklast van de IND, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld om opvolgende aanvragen efficiënter af te doen. Het wetsvoorstel stelt de regering in staat de maatregelen op verschillende tijdstippen in te voeren en daarbij rekening te houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties. Daartoe zal de regering, zo merkt zij op in reactie op de desbetreffende opmerkingen van de DTenV, de nodige ex ante uitvoeringstoetsen laten verrichten.

In reactie op de opmerkingen van de politie merkt de regering op dat het niet de insteek is dat de politie aanvullend op de bestaande uitvoeringsinzet, opsporing verricht ter zake van artikel 197 Sr. Indien een vreemdeling in het bestaande toezicht of andere politietaken in contact komt met de politie, volgt vanwege de verruiming van de ongewenstverklaring een extra instrument dat de politie kan inzetten, daar waar zij bij (zeer) moeilijk uitzetbare vreemdelingen niet meer kan inzetten op het middel van vreemdelingenbewaring. De mogelijkheid om te vervolgen is daarmee een extra instrument in de bredere inzet op terugkeer van – in het bijzonder criminele – niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, vooral in die situaties waarin nu handelingsperspectief ontbreekt. Dit leidt inderdaad tot extra werkzaamheden van de

⁵⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 3, p. 1-2.

politie in die gevallen. Anderzijds kan de wetenschap dat vervolging vanwege de ongewenstverklaring dreigt, ook betekenen dat personen die nu in beeld komen van politie, Nederland verlaten.

In reactie op het COA en Nidos merkt de regering op dat zij ervan overtuigd is dat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat asielprocedures efficiënter worden ingericht. De maatregelen moeten de asielketen ontlasten. De regering beoogt er Nederland ook een minder aantrekkelijk bestemmingsland mee te maken, waardoor de instroom zal dalen. Dit geldt ook in verband met het door ouders vooruitsturen van kinderen. Dan zal de druk op de asielopvang en huisvesting juist afnemen. Dit moet direct gebeuren en dat betekent dat de maatregelen zo snel mogelijk in werking moeten treden. De regering deelt de opvatting dat tijdige en goede informatie met betrekking tot de nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn.

Gevolgen voor de rechtspraak

De ABRvS, Rvdr en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) vragen aandacht voor het risico dat onderdelen van het wetsvoorstel tot een grote werkverzwaring en hoge kosten bij de rechtspraak zullen leiden, terwijl de vreemdelingenrechtspraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt, aldus de ABRvS, en kan ook ten koste gaan van de inzet buiten het vreemdelingenrecht, aldus de ABRvS en de Rvdr.

De regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel (aanzienlijke) consequenties kunnen hebben voor de werklast en doorlooptijden van de rechtspraak. Naar aanleiding van de opmerkingen is in hoofdstuk 4 nader ingegaan op deze mogelijke gevolgen (§ 4.2) en de financiële consequenties ervan (§ 4.3).

Samenhang met het Asiel- en Migratiepact

De ABRvS, IND, Rvdr en NVvR wijzen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Asiel- en Migratiepact, dat op 12 juni 2026 van kracht wordt en eveneens aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak heeft. De ABRvS geeft de regering dringend in overweging de Asielnoodmaatregelenwet niet in te voeren vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact. De IND ziet graag één verandermoment en vraagt om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

Zoals in § 2.1 is toegelicht, is het Nederlandse asielsysteem naar het oordeel van de regering in de huidige vorm onhoudbaar: de asielopvang zit vol, asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt en een deel van de asielzoekers veroorzaakt overlast. De regering acht het niet verantwoord tot medio 2026 te wachten met het treffen van maatregelen, maar zet erop in de voorziene maatregelen in te voeren zo snel als redelijkerwijs mogelijk en verantwoord is. Bij het bepalen van het precieze tijdstip van invoering zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

Duur verblijfsvergunningen asiel

De Rvdr merkt op dat het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in combinatie met de kortere duur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in potentie zeer grote gevolgen kan hebben voor de rechtspraak, met name wanneer een land van herkomst veilig wordt verklaard en grote aantallen vergunningen gelijktijdig door de IND moeten worden ingetrokken. De Rvdr acht het zeer waarschijnlijk dat de betreffende vergunninghouders in groten getale binnen een zeer kort tijdsbestek beroep tegen deze besluiten van de IND zullen instellen bij de rechtbanken en voorziet een 'zeer zorgelijk zwaar effect' op de vreemdelingenrechtspraak en aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken.

Het klopt dat de status van de vreemdeling met het wegvallen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ook ná vijf jaar kan worden ingetrokken.

Dat staat los van de geldingsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Ook bij een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd met een geldingsduur van vijf jaar kan een tussentijdse (al dan niet categorische) herbeoordeling plaatsvinden. Onder verwijzing naar § 3.1.2 wordt benadrukt dat de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in de huidige vorm niet verenigbaar is met het Unierecht, omdat een asielvergunning moet worden ingetrokken als de gronden voor bescherming zijn vervallen.

Ten aanzien van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd geldt dat de huidige werkwijze inzake de behandeling van verlengingsaanvragen gehandhaafd blijft. Dit betekent dat de IND ook na verkorting van de geldingsduur enkel bij concrete aanwijzingen tot een inhoudelijke herbeoordeling zal overgaan. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat uit het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of het verkorten van de geldingsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd grote gevolgen voor de rechtspraak zullen voortvloeien.

Het COA ziet in de voorgestelde maatregelen een beperking en belemmering voor de (motivatie voor volwaardige) (arbeids)participatie en inburgering. Ook Nidos wijst op verstoring van integratie. Nidos acht het bovendien onrealistisch dat een alleenstaande minderjarige vreemdeling na vijf jaar kan voldoen aan de voorwaarden voor een langduriggezetenenstatus of een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Op basis van tijdelijke vergunning kan deze vreemdeling niet naturaliseren, hetgeen volgens Nidos in strijd is met het Vluchtelingenverdrag en Europees Verdrag inzake nationaliteit.

De regering wil met de hier bedoelde maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming benadrukken. Er is de mogelijkheid om – onder voorwaarden – na vijf jaar verblijf een status EU-langdurig ingezetene of verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan te vragen. De voorwaarden die daarvoor gelden, werken mogelijk juist integratie bevorderend. Tegelijkertijd zal de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in geval van voortdurende reden voor internationale bescherming op aanvraag bovendien steeds worden vernieuwd.

Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

De Rvdr wijst op de passage in § 2.2.3 waar staat dat later is gebleken dat niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd. Hij adviseert te verduidelijken waaruit dat is gebleken.

Ook adviseert de Rvdr (nader) te concretiseren voor welke doelgroep die binnen de Terugkeerrichtlijn valt, de huidige regeling tekortschiet en hoe groot die groep ongeveer is,

De regering verwijst hiervoor naar de daaropvolgende passage. Dan gaat het in het bijzonder – zoals is vermeld, blijkens latere rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de EU – om vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, maar niet aan de hoge openbareordedrempel voldoen, en om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en een verblijfsrecht in een andere lidstaat hebben. Het advies gaf aanleiding aan die paragraaf toe te voegen, ten eerste de vreemdeling die vanwege artikel 3 EVRM geen terugkeerbesluit kan krijgen en ten tweede dat dit geen limitatieve opsomming betreft. Een verkenning uit 2022 gaat uit van ongeveer 400 extra ongewenstverklaringen per jaar, zoals staat vermeld in § 4.2 en 4.3. Er vindt nog een ex ante uitvoeringstoets plaats met name voor de nog op te stellen lagere regelgeving.

De Rvdr merkt op dat aanduidingen als 'criminele' en 'overlastgevende' vreemdelingen door elkaar worden gebruikt, maar dat die termen niet hetzelfde behelzen en niet

uitwisselbaar zijn, terwijl elders de openbareordegrond als voornaamste knelpunt wordt genoemd). Geadviseerd wordt om een en ander te verduidelijken.

In de eerste zin van § 2.2.3 staat duidelijk dat het de regering 'met name' gaat om criminele en daarmee 'veelal' overlastgevende vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. Verderop in die paragraaf staat dat de bestaande waterscheiding tussen het inreisverbod en de ongewenstverklaring ongedaan wordt gemaakt, waardoor 'op de bestaande gronden' een ongewenstverklaring zal kunnen worden opgelegd aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Hierbij is vermeld dat dit niet alleen zo is 'als die vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook als hij bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, of ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland', waarna in de voetnoot is verwezen naar alle gronden als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De Rvdr wordt nagegeven dat de genoemde begrippen niet hetzelfde betekenen. Dit volgt ook uit die bepaling. Wat de regering betreft is evenwel duidelijk dat het wettelijk gezien om alle daar bedoelde gronden gaat en dat haar focus in het bijzonder ligt op het frequenter kunnen opleggen van een ongewenstverklaring in verband met criminaliteit, (en daarmee veroorzaakte) overlast of openbareordeproblematiek.

De Rvdr verwacht dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring niet zomaar zal bijdragen aan het ontlasten van de strafrechtketen, terwijl dit volgens hem wel het beoogde doel is van het wetsvoorstel.

De regering verwacht ook dat deze uitbreiding niet zomaar zal bijdragen aan het ontlasten van de strafrechtketen. Zij neemt echter deze gelegenheid te baat om het kennelijk gerezen misverstand weg te nemen dat dit het doel is van het wetsvoorstel. Zowel de considerans als de toelichting (hoofdstuk 1 en – nog aangevuld bij gelegenheid van het nader rapport – § 2.2.3) geeft weer dat het wetsvoorstel, voor zover het om ontlasting van de keten gaat, ontlasting van de asielketen betreft, niet van de strafrechtketen. In § 4.1.3 en 4.2 gaat de regering in op de gevolgen voor laatstgenoemde keten.

Het advies van het College van procureurs-generaal (College) heeft uitsluitend betrekking op de verruiming van de mogelijkheid van ongewenstverklaring. De kern van het advies is dat het College constateert dat deze verruiming in de regel samenvalt met het uitvaardigen van een licht inreisverbod.⁶⁰ Verblijf in Nederland na een ongewenstverklaring is strafbaar op grond van artikel 197 Sr en verblijf in Nederland na een licht inreisverbod is strafbaar op grond van artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000. Volgens het College is het effect van het wetsvoorstel daarmee dat dezelfde gedraging onder twee strafbaarstellingen gaat vallen en dat deze gedraging nu ook als misdrijf wordt aangemerkt. De vraag wordt gesteld hoe dit bijdraagt aan het doel van de wet. Een neveneffect is dat het College verwacht dat na de wetswijziging opnieuw discussies ontstaan over de uitleg van artikel 197 Sr en dat dit tot vertragingen gaat leiden bij de vervolging van vreemdelingen voor niet rechtmatig verblijf in Nederland. In zijn aanvullend advies benoemt de Rvdr dat vanwege de samenloop, uitbreiding van de ongewenstverklaring aanleiding kan zijn tot (eventueel prejudicieel te stellen) rechtsvragen, hetgeen de behandeltijd doet toenemen.

Juist is dat iemand die een licht inreisverbod opgelegd krijgt, voortaan ook een ongewenstverklaring kan krijgen. De regering benadrukt wel dat de geografische reikwijdte van de instrumenten verschilt (EU respectievelijk primair Nederland), dat een ongewenstverklaring ook kan worden opgelegd, enerzijds, zonder dat een licht inreisverbod wordt opgelegd en, anderzijds, ook in combinatie met een zwaar

⁶⁰ Een inreisverbod dat wordt gegeven, anders dan met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000, het zware inreisverbod.

inreisverbod en dat het opleggen van een ongewenstverklaring geen automatisme is, maar alleen kan als aan de hiertoe geldende voorwaarden wordt voldaan. Naar zijn aard leidt nieuw recht tot nieuwe vragen en in de paragrafen 4.1.3 en 4.2 is rekenschap gegeven van de gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak op dit punt. In het navolgende gaat de regering in op de specifiekere standpunten die het College verwoordt en waarvan het bovenstaande de kern weergaf.

Het is voor het College niet zonder meer duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de toepasbaarheid van artikel 197 Sr. Het verzoekt nader in te gaan op de vraag waarom de vervolging voor in Nederland blijven na een licht inreisverbod (artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000) onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen te bewegen uit Nederland te vertrekken, en daarmee crimineel en overlastgevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende derdelanders tegen te gaan. Het College merkt hierbij op dat het openbareordebegrip niet relevant is bij het opleggen van een licht inreisverbod.

De regering onderschrijft deze laatste opmerking van het College. Zoals weergegeven in § 2.2.3 was het in 2011 echter de bedoeling van de wetgever vreemdelingen die bijvoorbeeld een gevaar vormen voor de openbare orde of veiligheid een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring te kunnen geven. De wetgever beoogde daarmee tevens dat niet-naleving van deze beide besluiten strafbaar zou zijn als misdrijf op grond van artikel 197 Sr en dat zo iemand niet slechts een overtreding zou begaan als bedoeld in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000, met bijbehorende in de wet verwoorde en in de praktijk opgelegde straffen. Dit om passend en met name doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te sanctioneren. Dat naderhand evenwel bleek van situaties van openbare orde of nationale veiligheid waarin noch een zwaar inreisverbod noch een ongewenstverklaring kan worden opgelegd, heeft ook tot gevolg dat die wens van de wetgever niet is uitgevoerd, waardoor van een dergelijke passende sanctionering in die gevallen nu geen sprake is. Dit wenst de regering te repareren. Het voorgaande is naar aanleiding van de opmerkingen van het College verduidelijkt in genoemde paragraaf.

Het College schetst de situatie waarin iemand zowel een licht inreisverbod als een ongewenstverklaring opgelegd heeft gekregen en deze besluiten niet naleeft, waarna de officier van justitie en de strafrechter voor een vervolgings- en kwalificatiebeslissing staan. Het verzoekt hieraan nadere aandacht te schenken.

Met het kracht van wet geven aan dit voorstel drukt de wetgever in zijn algemeenheid de wens uit dat een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij ongewenst is verklaard, een ernstiger delict pleegt en zwaarder kan worden bestraft dan iemand die met die kennis ook of 'slechts' een licht inreisverbod overtreedt. De ongewenstverklaring wordt immers opgelegd als iemand bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000. In reactie op de opmerking van het College dat de maximale straf die kan worden opgelegd voor deze twee feiten dezelfde is, wijst de regering erop dat het weliswaar in beide gevallen gaat om een maximale vrijheidsstraf van zes maanden, maar dat het bij het misdrijf (ongewenstverklaring) gaat om gevangenisstraf en bij de overtreding (licht inreisverbod) om hechtenis en dat de geldboetemaxima verschillen, net als de in de praktijk opgelegde straffen. Onder verwijzing naar zijn Richtlijn voor strafvordering onwettig verblijf merkt het College zelf op dat indien de officier van justitie een veroordeling ter zake van artikel 197 Sr haalbaar acht, daarvoor als regel zal vervolgen. Met het College benadrukt de regering evenwel dat het steeds aan de officier van justitie is om zich een oordeel te vormen over haalbaarheid en opportuniteit van vervolging in een concreet geval en daarover te nemen beslissingen. Het is vanzelfsprekend bovendien aan de rechter in een zaak die de officier van justitie voorlegt, beslissingen te nemen over onder meer bewezenverklaring en kwalificatie van een of meer feiten. Wat betreft de door het College verzochte aandacht voor de

rechtsgevolgen van verschillen in kwalificatie wijst de regering in strafrechtelijke zin op de algemene straf-, strafproces- en sanctierechtelijke verschillen bij de afdoening van een misdrijf of een overtreding. Komt het tot bewezenverklaring van een tenlastelegging die zowel is geënt op het misdrijf van artikel 197 Sr als op de overtreding van artikel 108, eerste en zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, dan voorziet titel IV van het Eerste Boek Sr bovendien in bepalingen over de samenloop van strafbare feiten, de kwalificatie ervan en het toepasselijke strafmaximum. In niet-strafrechtelijke zin wijst het College zelf op eventuele gevolgen voor naturalisatie. Ook valt te denken aan voor misdrijven en overtredingen te onderscheiden rechtsgevolgen op het terrein van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Het College benoemt aandachtspunten vanuit de verhouding met EU-recht. Dit betreft de termijn van de ongewenstverklaring en verzocht wordt om nader toe te lichten waarom in het wetsvoorstel geen wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is opgenomen die ziet op het van rechtswege opheffen van de ongewenstverklaring na afloop van de termijn van het inreisverbod. Ook wijst het College op de te respecteren rechten van een vreemdeling die elders in de EU verblijfsrecht heeft en die onder het wetsvoorstel een ongewenstverklaring kan krijgen.

Ook de Rvdr gaat in zijn aanvullend advies in op de verhouding tot EU-recht. Hij betwijfelt of met de voorgestelde maatregel met name criminele vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, vaker ongewenst kunnen worden verklaard. Hij stelt dat ook in de situatie, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000, sprake zal moeten zijn van een actuele, daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, hetgeen volgens de Rvdr behoort te worden verduidelijkt. Het wetsvoorstel roept volgens hem vragen op naar de verhouding tussen de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring en de (effectieve werking) van de Terugkeerrichtlijn. Bijvoorbeeld of in de situatie dat het niet mogelijk is geweest een inreisverbod uit te vaardigen, terwijl de betrokken vreemdeling wel onder de werking van de Terugkeerrichtlijn valt, niet af moet worden gezien van een ongewenstverklaring.

Onder verwijzing naar de uitvoerige § 3.2.3 onderschrijft de regering dat hoewel de ongewenstverklaring een nationale maatregel is, met een andere geografische reikwijdte, de maatregel in overeenstemming met het EU-recht moet worden vormgegeven. Hierbij mag ook het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet worden doorkruist. Onverminderd de opheffingsbevoegdheid van de IND, zal de duur van de ongewenstverklaring in het Vreemdelingenbesluit 2000 aanvullend worden geregeld, waarbij in beginsel de duur van een eveneens aan de vreemdeling opgelegd inreisverbod leidend zal zijn. Wat betreft een vreemdeling die elders in de EU verblijfsrecht heeft, wijst de regering er op dat zij de handschoen oppakt uit rechtspraak van de ABRvS. Dit is geëxpliciteerd in § 2.2.3. De geschetste problematiek is bovendien zodanig casuïstisch van aard dat zij aan een wettelijke regeling niet in de weg staat, maar in voorkomend geval in de uitvoering kan worden betrokken. Daarbij kan het recht om vrij te reizen van EU-onderdanen worden beperkt door middel van een ongewenstverklaring. Een dergelijke beperking kan thans niet worden opgelegd aan een derdelander die een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat van de EU. Dit wetsvoorstel maakt juist een eind aan deze onevenwichtigheid. Onder meer de opmerkingen van de Rvdr hebben aanleiding gegeven tot nadere uitleg in § 3.2.3.

Het College maakt opmerkingen over het voorgestelde artikel 68, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, dat ziet op de voorgestelde ambtshalve en tijdelijke opheffingsbevoegdheden van de IND. Het gaat om een taalkundige opmerking en om de betekenis van de bevoegdheid tot tijdelijke opheffing. Bovendien merkt het College op dat voor een bewezenverklaring van een op artikel 197 Sr geënte tenlastelegging noodzakelijk is dat een vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij ongewenst is verklaard en dat dit moeilijker zal zijn te bewijzen als er sprake is van een tijdelijke opheffing, aangezien dan zowel zal moeten worden bewezen dat de

vreemdeling kennis heeft of had moeten hebben van de ongewenstverklaring als van het herleven van de ongewenstverklaring na een tijdelijke opheffing. Het voorziet hierom dat als er met grotere regelmaat gebruik wordt gemaakt van het tijdelijk opheffen van een ongewenstverklaring, dit tot problemen gaat leiden bij de vervolging.

Naar aanleiding van de taalkundige opmerking wijst de regering erop dat in de toelichting op het artikel is verwoord dat de formulering is gemodelleerd naar de bestaande bewoordingen voor de opheffing van het inreisverbod. De opmerking van het College geeft aanleiding aan te vullen dat het gaat om artikel 66b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, te verwijzen naar de memorie van toelichting daarop en te expliciteren dat aan de bewoordingen in beide bepalingen dezelfde betekenis toekomt. De vraag of met de tijdelijke opheffing, verwoord in het wetsvoorstel, hetzelfde wordt geregeld als in artikel 6.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt om regeltechnische redenen ontkennend beantwoord. Dat artikel bevat immers naar een algemene maatregel van bestuur (amvb) gedelegeerde regelgeving, waarvoor artikel 68, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 de basis vormt. De regering beoogt niet voor te stellen dat de wetgever haar, als amvb-gever, beperkt tot de nu door haar in artikel 6.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 geregelde materie. De regering onderkent echter de door het College geschetste bewijsproblematiek als, zoals het College verwoordt, met grotere regelmaat gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot tijdelijke ontheffing van de ongewenstverklaring. Zou de regering op enig moment als amvb-gever overwegen artikel 6.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 uit te breiden – waarbij opmerking verdient dat artikel 6.5c van dit besluit het equivalent omvat voor het inreisverbod – dan kan die zorg kan worden meegewogen.

De politie schrijft in haar reactie op het voorstel om de mogelijkheden tot ongewenstverklaring te verruimen, dat dit niet een garantie is voor terugkeer. De terugkeersamenwerking met het land van herkomst is daarbij eveneens van belang.

De regering kan dit volgen. Tegelijk is vaak de houding van de vreemdeling zelf sleutel in dat proces. De mogelijkheid om jegens de niet rechtmatig verblijvende vreemdeling tastbare maatregelen te treffen – ook in de vorm van een vervolging voor een misdrijf dat tot gevangenisstraf kan leiden – kan wel de bereidheid beïnvloeden om alsnog te werken aan de eigen terugkeer. In § 2.2.3 is het belang van een afschrikwekkende straf nog eens verwoord en wordt toegelicht dat de ongewenstverklaring niet op zichzelf staat als instrument om terugkeer te bevorderen.

De politie merkt op dat in § 3.2.3 staat dat sprake is van strafrechtelijke handhaving van onrechtmatig verblijf, terwijl die handhaving hier geen onrechtmatig verblijf betreft, maar het verblijf op Nederlands grondgebied, terwijl een ongewenstverklaring of inreisverbod van kracht is.

Wat er – gegeven immers de in die paragraaf gerelateerde rechtspraak van de Hoge Raad – ook zij van het standpunt dat het gaat om handhaving terwijl een inreisverbod 'van kracht is', de regering kiest ervoor de bedoelde zin te behouden. Dit gelet op de EU-rechtelijke context waarin zij is geschreven.

Ter zake artikel 62a van de Vreemdelingenwet 2000 stelt de regering voor dat de kennisgeving van een vertrekverplichting, die geldt als terugkeerbesluit en die tevens een inreisverbod kan inhouden, een ongewenstverklaring kan inhouden. De IND verzoekt dit te heroverwegen, omdat dit bij hem de indruk wekt dat een ongewenstverklaring niet kan zonder terugkeerbesluit.

De IND merkt terecht op dat de regering dit niet beoogt. Het voorstel bevat dan ook geen regel van dien aard. Om het misverstand weg te nemen, is dit in de artikelsgewijze toelichting geëxpliciteerd. De wijziging wordt behouden om – vergelijkbaar met de situatie bij besluiten op verblijfsvergunningen regulier en asiel (artikel 27 en 45 van de Vreemdelingenwet 2000) – buiten kijf te stellen dat als wordt

besloten tot een dergelijke kennisgeving, ook een ongewenstverklaring in een meeromvattende beschikking kan worden vervat. Dit heeft onder meer belangrijke voordelen voor de (concentratie van) rechtsmiddelen.

De IND ziet verder graag dat bij een zelfstandig besluit tot ongewenstverklaring met betrekking tot het opengestelde rechtsmiddel aansluiting gezocht wordt bij de wijze waarop dit geregeld is ten aanzien van het opleggen van een inreisverbod. Het principe van concentratie van rechtsmiddelen brengt in de ogen van de IND met zich dat altijd direct beroep open zou moeten staan bij een zelfstandig besluit op een ongewenstverklaring, behalve als er een lopende verblijfsrechtelijke procedure is. Indien een verblijfsrechtelijke procedure loopt, wordt het bezwaar dan wel (hoger) beroep daartegen wat de IND betreft geacht mede te zijn gericht tegen de ongewenstverklaring. Naar de mening van de IND is het daarbij niet van belang dat al een terugkeerbesluit is opgelegd; hij wil een risico van koppeling met het terugkeerbesluit en daarmee de Terugkeerrichtlijn voorkomen. Om die reden verzoekt de IND om aan te passen wat in artikel II (en daarmee bijlage 1 bij de Awb) wordt voorgesteld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de IND is § 3.3 aangevuld. Hierin is de rechtsgeschiedenis met betrekking tot de rechtsmiddelen vooropgesteld. Hieruit blijkt onder meer dat voor de ongewenstverklaring altijd de hoofdregel van voorafgaand bezwaar heeft gegolden en dat het argument van concentratie van rechtsbescherming voor rechtstreeks beroep bij het inreisverbod verbonden is met het terugkeerbesluit. Zou de regering meegaan in de redenering van de IND, dan zou zonder dat daartoe aanleiding is – en ten koste van de rechtsbeschermende en rechterlijke voordelen van voorafgaand bezwaar – de bezwaarfase worden afgeschaft voor een gemeenschapsonderdaan die een ongewenstverklaring krijgt. Hetzelfde geldt voor de naar verwachting kleine groep derdelanders jegens wie met het wetsvoorstel een zelfstandige ongewenstverklaring wordt uitgevaardigd waarvoor het argument van concentratie met de rechtsbescherming tegen een terugkeerbesluit niet geldt. Dit is niet wenselijk. Wel is artikel II aangepast om ook in geval van, kort gezegd, samenhang met negatieve beslissingen ter zake een verblijfsvergunning asiel, waartegen rechtstreeks beroep openstaat, de bezwaarfase over te slaan.

Afschaffing voornemenprocedure

De IND uit in verband met de voorgestelde afschaffing van de voornemenprocedure zorgen over de ambtshalve reguliere toetsen die de IND in het kader van asielbeslissingen neemt. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep openstaat. Indien er geen rechtstreeks beroep openstaat, voorziet de IND een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen teniet gedaan en zal er veel extra werk op de IND af komen. De regering is aan deze zorgen tegemoetgekomen door in onderdeel FF van het wetsvoorstel ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open te stellen in artikel 79 van de Vreemdelingenwet 2000.

De DTenV en de IND maken opmerkingen over de voorgestelde maximumtermijn voor het in bewaring stellen van asielzoekers in artikel 59b van de Vreemdelingenwet 2000. Volgens de IND is een termijn van vier weken niet in overeenstemming met Uniewetgeving.

In reactie hierop merkt de regering op dat de voorgestelde wijziging van artikel 59b van de Vreemdelingenwet 2000 een louter technische aanpassing betreft in verband met het afschaffen van de voornemenprocedure. Die bepaling voorziet in een maximale bewaringstermijn van zes weken indien toepassing is gegeven aan de voornemenprocedure (artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000) en voorziet in een maximale bewaringstermijn van vier weken indien dat niet het geval is. Nu de voornemenprocedure wordt geschrapt, geldt – ook zonder technische aanpassing –

een maximale bewaringstermijn van vier weken. In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is er geen gelegenheid te bepalen of wijzigingen kunnen worden aangebracht in de maximale bewaringsduur van asielzoekers. Voor zover wordt betoogd dat, ondanks het afschaffen van de voornemenprocedure, een maximale bewaringstermijn van zes weken zou moeten worden aangehouden, kan dit, zonder nadere onderbouwing, dan ook niet worden gevolgd.

De DTenV vraagt de regering om zorgvuldig rekening te houden met de uitkomsten van de ketenbrede ex ante uitvoeringstoets inzake de voorgestelde afschaffing van de voornemenprocedure die momenteel wordt uitgevoerd. Vooruitlopend op die uitkomsten vraagt de DTenV onder meer aandacht voor de zorgvuldigheid van de asielprocedure, de financiering van de DTenV indien meer aanvragen worden afgewezen, het risico dat vaker doorgeprocedeerd zal worden, de mogelijkheid dat beroepsprocedures langer zullen duren en beroepen vaker gegrond worden verklaard en de mogelijke afname van de vertrekbereidheid wanneer de kans groter wordt dat de uiteindelijke beslissing van de IND in rechte geen stand houdt.

Zoals de regering hiervoor al heeft toegelicht, zal zij bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel rekening houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en daartoe tijdig de nodige ex ante uitvoeringstoetsen laten verrichten. De aandachtspunten van de DTenV zullen daarbij meegenomen worden.

De ABRvS en de Rvdr vragen aandacht voor de consequenties van afschaffing van de voornemenprocedure voor de rechtspraak. De ABRvS verwacht dat eventuele gebreken in de besluitvorming zonder voornemenprocedure pas in beroep aan het licht komen, waardoor de rechtbanken naar verwachting meer besluiten zullen vernietigen. De Rvdr verwacht na afschaffing van de voornemenprocedure meer beroepen bij de rechtbanken, alsook een grotere omvang van de geschilpunten in die beroepen, hetgeen kan leiden tot een aanzienlijke werklastverzwaring per zaak.

Het is niet ondenkbaar dat er als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure sprake zal zijn van een verschuiving van de werklast naar de rechtspraak. Daarbij geldt evenwel dat het mogelijk blijft om correcties en aanvullingen in te dienen (zie artikel 3.115, vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Daarmee blijft naar het oordeel van de regering ook in de fase van het primaire besluit hoor- en wederhoor voldoende gewaarborgd.

Ten slotte stelt Nidos dat mede door het afschaffen van het voornemen een minder zorgvuldig asielproces ontstaat. Men acht dit niet in het belang van het kind en daarmee in strijd met het Verdrag inzake de rechten van het kind.

De regering deelt dit niet. Het afschaffen van de voornemenprocedure laat onverlet dat nog steeds een voldoende zorgvuldig besluit wordt genomen waartegen rechtsbescherming door de bestuursrechter openstaat.

Beperking nareismogelijkheden

Het COA stelt dat de striktere nareisvoorwaarden leiden tot meer zelfstandige asielaanvragen en daarmee een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

Het wetsvoorstel bevat maatregelen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. De regering verwacht dan ook minder asielzoekers, Nederland moet een onaantrekkelijker bestemmingsland worden. Dit geldt ook voor gezinsleden die onder de nieuwe maatregelen niet langer in aanmerking komen voor nareis, die daarom ook niet in de opvang terechtkomen.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de IND zijn de onderdelen van het wetsvoorstel inzake beperking van de mogelijkheden tot nareis in overeenstemming

gebracht met het wetsvoorstel tot invoering van een tweestatusstelsel. Dit betekent dat meereizende partners en meerderjarige kinderen ook na inwerkingtreding van deze wet in aanmerking blijven komen voor een afgeleide verblijfsvergunning asiël.

Ten aanzien van het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners wijst de ABRvS erop dat ook dit onderdeel gevolgen heeft voor de rechtspraak.

De regering onderschrijft dat het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners gevolgen zal hebben voor de rechtspraak. Zij beoogt met deze wijziging het meest restrictieve asiëlbeleid te voeren dat mogelijk is en Nederland hiermee minder aantrekkelijk te maken als bestemmingsland. Zoals eerder in de memorie van toelichting is aangegeven is de verwachting van het schrappen van deze categorieën dat meerderjarige kinderen en ongehuwde partners op grond van artikel 8 EVRM zullen proberen om te herenigen met een gezinslid dat in Nederland internationale bescherming geniet. De IND zal bij deze toets een belangenafweging maken. Indien op basis van artikel 8 EVRM niet tot een inwilliging wordt gekomen, zal er een definitieve afwijzing in eerste aanleg volgen. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om tegen dit besluit in bezwaar te gaan, waarbij de IND de vreemdeling en/of diens gezinslid in beginsel moet horen. Indien in bezwaar ook niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan tegen het besluit op bezwaar in beroep worden gegaan, zodat er gevolgen zijn voor de rechtspraak.

Nidos stelt dat beperking van nareis tot het kerngezin leidt tot opgebroken gezinnen en kan leiden tot stress, depressieve gevoelens en zorgen bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Men meent dat maatregel botst met artikel 8 EVRM en indruist tegen het belang van het kind.

De regering deelt die opvatting niet. Twee van de drie voorwaarden gelden niet voor gezinshereniging van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De regering houdt zo rekening met de belangen van het kind. De peildatum zoals deze momenteel wordt gehanteerd, te weten leeftijd ten tijde van asielaanvraag, zal worden aangehouden. In individuele gevallen zal verder, zoals gebruikelijk, in het kader van artikel 8 EVRM eveneens met die belangen rekening worden gehouden.

Dit laatste geldt ook voor de situatie waarin de feitelijke wachttermijn voor nareis langer dan twee jaar wordt, waar de Rvdr in zijn aanvullend advies op wijst, en voor het moment en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de vluchtachtergrond en andere individuele omstandigheden van subsidiair beschermden die afwijkingen van de aanvullende voorwaarden voor nareis mogelijk maken.

Ten aanzien van het overgangsrecht merkt de IND op dat het onderhavige wetsvoorstel daarover geen bepalingen bevat, maar dat uit het huidige artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 volgt dat het recht dat gold op het moment van de aanvraag van toepassing zal zijn op aanvragen tot nareis.

De IND wijst er terecht op dat in het onderhavige voorstel van wet geen overgangsrecht is opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.⁶¹ Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is. Artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zal hierop zo nodig worden aangepast.

⁶¹ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Tot slot merkt de IND op dat de beperking tot het kerngezin mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

Het Unierecht, in het bijzonder de Kwalificatierichtlijn en de Gezinsherenigingsrichtlijn, verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen. De mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan de niet-gehuwde partner, meerderjarige kinderen en pleegkinderen, is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. Reeds in zoverre is er geen sprake van gelijke gevallen als bij de nareis van gehuwde partners en minderjarige, biologische kinderen.

De beperking laat bovendien onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Nidos stelt dat de voorgestelde maatregelen voor een efficiëntere asielprocedure de waarborgen weghalen voor minderjarigen om later in de asielprocedure nog relevante informatie in te brengen. Men acht dit niet in het belang van het kind en daarmee in strijd met het Verdrag inzake de rechten van het kind.

De regering deelt ook dit niet. Het invoeren van een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden en een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen is bedoeld om asielaanvragen efficiënter te behandelen. Tegelijkertijd volgt uit de jurisprudentie dat bijvoorbeeld het verwijtbaarheids criterium niet te streng mag worden toegepast. Ook moet altijd getoetst worden of het buiten beschouwing laten van door de asielzoeker overgelegde stukken of ingebrachte informatie kan leiden tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer een risico loopt op vervolging of ernstige schade.

De DTenV merkt ten slotte op dat de dienst positief staat tegenover de voorstellen die de IND in staat stellen eenvoudiger asielaanvragen af te doen als deze zijn ingediend om het terugkeerproces te frustreren of als de vreemdeling niet meewerkt aan de asielprocedure. Deze zullen volgens de DTenV naar verwachting leiden tot een effectiever terugkeerproces. De regering onderschrijft dit.

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop

6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dit betekent dat de maatregelen in het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Inwerkingtreding zal waar nodig pas aan de orde zijn wanneer de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering aan de desbetreffende maatregel te geven.

Vrijwel alle maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.⁶² Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is.

Op dit uitgangspunt maakt artikel III van het wetsvoorstel twee uitzonderingen. Ten eerste wordt bepaald dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor

⁶² Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

onbepaalde tijd geen gevolgen heeft voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds in het bezit zijn van een dergelijke vergunning. Op hen blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet, wat onder meer betekent dat de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt ingetrokken indien de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze vreemdelingen behouden na inwerkingtreding van deze maatregel rechtmatig verblijf op grond van het huidige artikel 8, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000; hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken op de in het huidige artikel 35 van de Vreemdelingenwet 2000 bedoelde gronden.

Ten tweede regelt artikel III dat het afschaffen van de voornemenprocedure geen gevolgen zal hebben voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds een voornemen hebben ontvangen. Zij zullen nog de gelegenheid hebben om op het voornemen te reageren voordat een beslissing op de aanvraag wordt genomen.

Met de keuze voor onmiddellijke werking in combinatie met de genoemde uitzonderingen meent de regering een goede balans te hebben getroffen tussen het belang om recht te doen aan bestaande verwachtingen en de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen – en meer in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, sterk aan onmiddellijke werking omdat dit de effectiviteit van het geheel aan maatregelen zal versterken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook ten aanzien van de verruimde mogelijkheden tot ongewenstverklaring geen overgangsrecht nodig is. Ongewenstverklaringen die zijn uitgevaardigd voor de inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zullen onverminderd van kracht blijven. Er zullen mensen zijn die voorheen niet, maar nu wel in aanmerking komen voor een ongewenstverklaring. Voor dergelijke gevallen is een overgangsbepaling niet noodzakelijk. De gewijzigde bepaling in artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000 die ziet op de opheffing van de ongewenstverklaring is ook van toepassing op ongewenstverklaringen die zijn uitgevaardigd voor inwerkingtreding van deze wet. De bepaling geeft meer mogelijkheden om ambtshalve de ongewenstverklaring op te heffen en is daarmee gunstiger dan het bestaande recht. Overgangsrecht is daarmee niet noodzakelijk.

6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor wijziging van onder andere de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het Asiel- en Migratiepact, dat per medio 2026 zorgt voor verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de EU. Gelet op het regeerprogramma en de nadere afspraken van 25 oktober 2024 worden in dit wetsvoorstel enkele maatregelen ter hand genomen vooruitlopend op de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Het gaat onder meer om het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en het vervallen van de voornemenprocedure. Het wetsvoorstel inzake de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact zal bepalingen bevatten over de samenloop met het onderhavige wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van beide wetsvoorstellen niet onnodig mag verschillen. Ter verduidelijking van de inhoudelijke samenhang bevat de bijlage bij deze memorie van toelichting een overzicht van de voor dit wetsvoorstel relevante bepalingen uit het Asiel- en Migratiepact en de consultatieversie van de bijbehorende uitvoeringswet.⁶³

⁶³ Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/>.

Zoals aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord, het regeerprogramma en de brieven van 25 oktober en 14 november 2024⁶⁴ wordt tevens gewerkt aan de invoering van een tweestatusstelsel in het vreemdelingenrecht. Daarmee komt er een duidelijker onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan deze laatste groep. Het desbetreffende wetsvoorstel strekt ertoe de gezinsleden te beperken die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Als het gaat om personen met de vluchtelingenstatus heeft het wetsvoorstel tot invoering van het tweestatusstelsel dezelfde strekking als de maatregelen inzake nareis in het onderhavige wetsvoorstel: afhankelijke meerderjarige kinderen en ongehuwde partners worden uitgezonderd van de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis (zie § 2.2.5). De samenloopbepaling in artikel VI voorkomt dat wijzigingsopdrachten in dat wetsvoorstel en het voorliggende wetsvoorstel elkaar doorkruisen.

Tot slot raakt dit wetsvoorstel aan wijzigingen in enkele wetsvoorstellen die reeds bij het parlement aanhangig zijn. Die samenloop wordt geregeld in de artikelen IV, V en VI van dit wetsvoorstel.

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304 en Kamerstukken II 2024/25, 36600-XX, nr. 52.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

Onderdelen A, B, C, D, M, N, O, Q, R, onder 1, S, onder 1, T, U, V, onder 1 en 2, X, Y, EE, FF, onder 1-2, GG, HH en II (geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd)

Deze onderdelen hebben betrekking op het schrappen van de mogelijkheid om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Gelet hierop vervalt de tweede paragraaf van hoofdstuk 3, afdeling 4, van de Vreemdelingenwet 2000 (onderdeel M). De overige onderdelen bevatten technische aanpassingen in verband met het vervallen van die paragraaf.

Onderdeel F, onder 2 en 3 (kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd)

Zoals in het algemeen deel is toegelicht, wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel op drie jaar bepaald. Het valt niet uit te sluiten dat na de afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel op enig moment blijkt dat die alsnog moet worden ingewilligd, bijvoorbeeld als een procedure bij de rechter daartoe noopt. Hoewel het naar verwachting om uitzonderingsgevallen zal gaan, zal vanwege de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning tot drie jaar mogelijk vaker dan in het verleden sprake zijn van een situatie waarin een vreemdeling er te laat achter komt dat hij al om verlenging van de geldigheidsduur had moeten verzoeken. Het in onderdeel F, onder 2, aan artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 toegevoegde onderdeel f biedt de mogelijkheid om met de verlening de geldigheidsduur gelijk ambtshalve te verlengen.

Onderdelen F, onder 1, G, J, L en W (beperking nareismogelijkheden)

Artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 bevat de gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel. Het tweede lid, aanhef en onder b, voorziet in de mogelijkheid tot verlening van een afgeleide asielvergunning aan een partner of meerderjarig kind van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend, indien het gezinslid zodanig afhankelijk is van de vreemdeling (vergunninghouder) dat het om die reden behoort tot diens gezin. Op grond van het vierde lid kan deze verblijfsvergunning eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat – kort gezegd – niet is meegereisd of (nog) niet is nagereisd maar ten behoeve van wie binnen drie maanden om overkomst is gevraagd. Die mogelijkheid tot verlening van een afgeleide asielvergunning aan een ongehuwde partner of meerderjarig kind (tweede lid, onder b) wordt in dit onderdeel geschrapt.

Het huidige artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 ziet zowel op gezinsleden die op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd (meereis) als op gezinsleden die zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend (nareis). In onderdeel G, onder 1 en 2, wordt deze systematiek gewijzigd. Voortaan wordt een onderscheid gemaakt tussen meereizende gezinsleden (het voorgestelde artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000) en nareizende gezinsleden (het voorgestelde artikel 29, derde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000) van vluchtelingen. Dat onderscheid is noodzakelijk omdat de doelgroep van gezinsleden die gebruik kunnen maken van het nareisbeleid wordt beperkt, terwijl de doelgroep van meereizende vreemdelingen gelijk blijft.

Onderdeel G, onder 1, wijzigt artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en bevat voortaan louter een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel aan familieleden van de vreemdeling die deel uitmaakten van diens gezin voordat hij

zich op het grondgebied van een lidstaat begaf en die in verband met diens asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn (meereizende gezinsleden). Ten opzichte van de huidige situatie zijn de voorwaarden en systematiek ongewijzigd.

Onderdeel G, onder 2, regelt het verblijfsrecht van een nareizend gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft. Bij de vormgeving van deze bepaling is nauw aangesloten bij de minimale voorwaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hieraan stelt. Onder het kerngezin wordt daarom verstaan:

- de meerderjarige echtgenoot;
- het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- de ouders, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
- de minderjarige broer of zus, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is en die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

In de onderdelen F, onder 1, G, onder 3, J, L en W worden verwijzingen naar de gewijzigde leden van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 aangepast.

Zoals in het algemeen deel is toegelicht, doen deze wijzigingen niet af aan de verdragsrechtelijk verplichte beoordeling van de mensenrechtelijke aspecten van een aanvraag. Wanneer tussen de vergunninghouder en diens ongehuwde partner of meerderjarige kind een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie bestaat (additional elements of dependence other than normal emotional ties) is er sprake van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM en moet er een belangenafweging worden gemaakt om te bepalen of ook aan het gezinslid een verblijfsvergunning moet worden toegekend.⁶⁵ Het is dan ook niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning moet worden verleend aan ongehuwde partners en meerderjarige kinderen die zich beroepen op hun gezinsleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM.

Onderdelen H, onder 1, en I (strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen)

Artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000 bevat een aantal specifieke vreemdelingenrechtelijke gronden voor het niet-ontvankelijk verklaren van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, in aanvulling op de reguliere bestuurlijke bevoegdheden zoals opgenomen in de Awb. De toetsing komt in veel opzichten overeen met de toetsing op basis van artikel 4:6 Awb. De bevoegdheid in artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000 is echter, op grond van de definitie van vervolgaanvragen in artikel 2, onder q, van de Procedurerichtlijn, beperkt tot gevallen waarin er geen beroep meer openstaat, hetzij omdat de termijn voor het instellen van beroep is verstreken, hetzij omdat er een uitspraak in beroep is gedaan. Indien nog wel beroep openstaat, kan gebruik worden gemaakt van artikel 4:6 Awb.⁶⁶

Op grond van het huidige artikel 30a, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 kan een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag'. Deze bepaling is anders geformuleerd dan de Procedurerichtlijn: de richtlijn spreekt in artikel 40, derde lid, van nieuwe elementen of bevindingen die 'de kans aanzienlijk groter maken' dat betrokkene voor bescherming in aanmerking komt.⁶⁷ Op basis van de voorgestelde wijziging kan de IND strikter in lijn met de bewoordingen van de Procedurerichtlijn

⁶⁵ Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1417.

⁶⁶ Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34088, nr. 3, § 3.1.1, onder ii, van het algemeen deel.

⁶⁷ Hetzelfde geldt voor de Procedureverordening die deel uitmaakt van het Asiel- en Migratiepact.

handelen en een strengere toets bewerkstelligen ten aanzien van de informatie die als relevante nieuwe elementen of bevindingen kwalificeren.

Deze wijziging is mede van belang voor de mogelijkheid om een vreemdeling uit te kunnen zetten. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft namelijk in beginsel tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij het gaat om een opvolgende aanvraag die is ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard (artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Ook kan in deze gevallen toepassing worden gegeven aan artikel 7.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat het mogelijk maakt om te bepalen dat de vreemdeling zowel de behandeling van het beroep als het verzoek om een voorlopige voorziening niet hier te lande mag afwachten.

De beoordeling van de vraag of een opvolgende aanvraag nieuwe elementen of bevindingen bevat die de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming, is zeer feitelijk. De IND moet daarvoor een vergelijking maken tussen elementen en bevindingen die naar voren zijn gebracht in de eerdere procedure(s) en de elementen en bevindingen in de opvolgende aanvraag. In de eerste plaats moet feitelijk worden beoordeeld of sprake is van nieuwe elementen of bevindingen. Als dat het geval is, moet worden beoordeeld of deze nieuwe elementen en bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt. Als beide stappen tot een positief oordeel leiden, moet de asielaanvraag in behandeling worden genomen.

Onderdeel H, onder 2 (verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen)

Op grond van de huidige Vreemdelingenwet 2000 mag de IND niet beoordelen of de vreemdeling elementen of bevindingen al eerder naar voren had kunnen of moeten brengen en dat toerekenbaar (oftewel: verwijtbaar) heeft nagelaten. Een dergelijke 'verwijtbaarheidstoets' is in het EU-recht wel voorzien: artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn maakt het mogelijk om bij opvolgende aanvragen tegen te werpen dat de aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Als dit het geval is, hoeven de betreffende elementen en bevindingen niet inhoudelijk beoordeeld te worden. In onderdeel H, onder 2, wordt dit alsnog in de Vreemdelingenwet 2000 geïmplementeerd, zodat de IND een extra instrument heeft om opvolgende aanvragen versneld af te handelen.

De voorgestelde bewoordingen sluiten nauw aan bij artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn, op grond waarvan EU-lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek (aanvraag) enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker (vreemdeling) buiten zijn toedoen de in artikel 40, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 van de Procedurerichtlijn uit te oefenen. Het gaat daarbij om situaties waarin de nieuwe elementen of bevindingen die tot staving van het opvolgende verzoek zijn aangevoerd, reeds bestonden tijdens de procedure die betrekking had op het vorige verzoek en door eigen toedoen van de verzoeker niet zijn voorgelegd in het kader van die procedure.⁶⁸

'Buiten zijn toedoen' wil zeggen dat de vreemdeling het niet toerekenbaar heeft nagelaten om de elementen en bevindingen eerder in te brengen. Te denken valt aan op verzoek van de asielzoeker opgestelde stukken die verzoeker eerder in de procedure over had kunnen leggen. Het moet dan wel evident zijn dat de verzoeker de stukken eerder had kunnen opvragen en overleggen; dit criterium mag volgens de

⁶⁸ Zie bijv. HvJ EU 9 september 2021, C-18/20, ECLI:EU:C:2021:710 (XY).

jurisprudentie gelet op internationale verplichtingen niet te streng worden toegepast.⁶⁹ Verder moet altijd getoetst worden of het buiten beschouwing laten kan leiden tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade. Daarbij moeten de relevante stukken betrokken worden overeenkomstig de Bahaddar-jurisprudentie.⁷⁰

Onderdelen P, R, onder 2-5, S, onder 2-3, Y, Z, AA, en FF, onder 3 (voornemenprocedure)

Zoals toegelicht in § 2.2.4 van het algemeen deel wordt de voornemenprocedure geschrapt (onderdeel P). Een uitzondering geldt voor de intrekkingprocedure, waarin wel een voornemen moet worden uitgebracht (zie § 3.2.4). Dat wordt geregeld in artikel 41 van de Vreemdelingenwet 2000 (onderdeel R, onder 2-5).

In verband met het vervallen van de voornemenprocedure wordt in artikel 39 van de Vreemdelingenwet 2000 bepaald dat de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb (zienswijzen en bedenkingen tegen de voorgenomen afwijzing van een aanvraag) niet van toepassing zijn op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 van de wet (onderdeel P). Het nuttig effect van het vervallen van de voornemenprocedure zou teniet worden gedaan indien de IND alsnog op grond van de Awb zienswijzen of bedenkingen zou moeten verkrijgen.

De voornemenprocedure is ingevolge artikel 45f van de Vreemdelingenwet 2000 ook van toepassing wanneer de aanvraag voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is ingediend door een vreemdeling die internationale bescherming geniet en zijn aanvraag wordt afgewezen of als zijn EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met een aantekening waaruit de internationale bescherming blijkt als bedoeld in artikel 45c wordt ingetrokken dan wel als de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt verleend zonder die beschermingsaantekening. De voornemenprocedure is bij de implementatie van de Richtlijn langdurig ingezetenen van overeenkomstige toepassing verklaard bij de behandeling van aanvragen om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen voor vreemdelingen met een asielachtergrond, omdat de toets die daarbij werd aangelegd inhoudelijk gelijk was aan de toets die werd uitgevoerd bij de behandeling van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁷¹ Nu de voornemenprocedure in de asielprocedure en de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd komen te vervallen, is er geen reden meer de voornemenprocedure nog toe te passen op de gevallen bedoeld in artikel 45f, behalve als het gaat om de voorgenomen intrekking van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Wel blijven de artikelen 4:7 en 4:8 Awb van toepassing bij de aanvraag voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe hieraan gevolg wordt gegeven.

Met onderdeel FF wordt in artikel 79, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000 onder voorwaarden rechtstreeks beroep opengesteld tegen gelijktijdig met de asielbeslissing genomen ambtshalve besluiten van de IND. Voorwaarde daarbij is dat de vreemdeling in de gelegenheid moet zijn gesteld omstandigheden aan te voeren die daarvoor relevant kunnen zijn. Ter uitvoering hiervan zal de IND in de voorlichting en tijdens het gehoor extra aandacht besteden aan de ambtshalve toetsen. Tevens zal de IND aan het einde van gehoor of bij uitreiking daarvan aan de vreemdeling nogmaals kenbaar maken dat als de vreemdeling meent dat hij in aanmerking dient te komen voor één van de reguliere vergunningen die ambtshalve getoetst worden, hij dat binnen een bepaalde termijn kenbaar kan maken. Daarmee krijgt de vreemdeling

⁶⁹ Zie in verband met artikel 3 EVRM bijvoorbeeld EHRM 9 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD005868912 (*M.D. en M.A. tegen België*), r.o. 65.

⁷⁰ EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494 (*Bahaddar tegen Nederland*).

⁷¹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 581, nr. 3.

voldoende de gelegenheid om omstandigheden die zien op deze reguliere vergunningen kenbaar te maken en de IND kan dit dan gemotiveerd en kenbaar meewegen in de besluitvorming. De belangen van de vreemdeling en hetgeen beoogd is met het verrichten van de ambtshalve toetsen zijn op deze wijze voldoende gewaarborgd en de IND en de rechtspraak worden niet onnodig belast met extra besluiten en procedures.

De overige onderdelen brengen de Vreemdelingenwet 2000 technisch met de beschreven wijzigingen in overeenstemming.

Onderdeel K (verruimde mogelijkheden tot ongegrondverklaring)

Het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 regelt dat de IND aanvragen als (kennelijk) ongegrond kan afwijzen in drie situaties waarin een vreemdeling niet meewerkt aan de procedure en lidstaten er volgens artikel 28, eerste lid, van de Procedurerichtlijn van uit mogen gaan dat de vreemdeling het verzoek impliciet heeft ingetrokken of impliciet van het verzoek heeft afgezien. Het gaat, kort gezegd, om de situaties waarin de vreemdeling (a) heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie die van wezenlijk belang is voor de aanvraag, (b) niet op gehoor verschijnt of (c) is verdwenen of zonder toestemming is vertrokken. Uit recente jurisprudentie volgt dat de Vreemdelingenwet 2000 nu niet voorziet in de mogelijkheid om in die situaties inhoudelijk op de aanvraag te beslissen, maar alleen om de aanvraag buiten behandeling te stellen op grond van artikel 30c van de Vreemdelingenwet 2000.⁷² Consequentie daarvan is dat de IND een opvolgende asielaanvraag van dezelfde vreemdeling als eerste aanvraag moet behandelen (artikel 30c, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

Op grond van het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 heeft de IND in aanvulling op de bevoegdheid tot buitenbehandelingstelling in artikel 30c van de Vreemdelingenwet 2000 in de drie genoemde situaties tevens de bevoegdheid te concluderen dat de aanvraag ongegrond is, mits overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn toereikend onderzoek is gedaan naar de gegrondheid van de aanvraag.

De drie gronden voor ongegrondverklaring in artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 komen overeen met de gronden voor buitenbehandelingstelling in artikel 30c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het enige verschil is dat onderdeel b de vreemdeling een 'redelijke termijn' biedt om aan te tonen dat het niet-verschijnen niet aan hem is toe te rekenen in plaats van een termijn van twee weken. Op deze wijze wordt nauwer aangesloten bij de bewoordingen van artikel 28, eerste lid, onder a, van de Procedurerichtlijn. Als de vreemdeling kan aantonen dat zijn afwezigheid niet aan hem is toe te rekenen, zal de IND de behandeling van de aanvraag voortzetten.

Onderdelen E, V, onder 3, BB, CC en DD (verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring)

Onderdeel CC wijzigt artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 op een aantal punten. Onder 1 schrapt het onderdeel dat de ongewenstverklaring uitsluitend kan worden opgelegd in de gevallen waarin geen inreisverbod wordt opgelegd. Samenloop van beide instrumenten wordt daardoor mogelijk. Door in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 'Tenzij afdeling 3 van toepassing is' – de woorden die de samenloop voorkwamen – uitdrukkelijk te vervangen door 'Onverminderd artikel 66a, eerste en tweede lid' wordt ook geëxpliciteerd dat de regeling van het EU-rechtelijk, uit de (implementatie van de) Terugkeerrichtlijn verplicht voortvloeiend inreisverbod onverkort van toepassing blijft. Het huidige eerste lid zal de grondslag blijven voor oplegging van de ongewenstverklaring ter zake van niet onder de Terugkeerrichtlijn

⁷² ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604.

vallende vreemdelingen. De wijziging betekent dat in beginsel aan alle vreemdelingen een ongewenstverklaring kan worden opgelegd, zoals oorspronkelijk – vóór de implementatie van de Terugkeerrichtlijn – ook het geval was. Zoals ook in het algemene deel opgemerkt is dit een nationaalrechtelijke bevoegdheid, die niet een implementatie is van EU-regelgeving, zoals artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000 inzake het inreisverbod dat wel is. Voor zover wordt overwogen door de vreemdeling gepleegde strafbare feiten aan ongewenstverklaring ten grondslag te leggen, moeten deze ook in de nationale context worden beoordeeld. Het is dus de uitdrukkelijke bedoeling dat aan de jurisprudentie rondom de uitleg van het begrip ernstige bedreiging van de openbare orde als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn geen betekenis toekomt bij de interpretatie van de begrippen in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000. Wel is aannemelijk dat indien in rechte reeds vaststaat dat er sprake is van een dergelijke ernstige bedreiging, in elk geval is voldaan aan de voorwaarde van gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel kan echter ook andere omstandigheden omvatten.

Om een ongewenstverklaring eventueel met een meeromvattende beschikking te kunnen opleggen, bevatten de onderdelen E, V, onder 3, en BB wijzigingen van de artikelen 27, 45 en 62a van de Vreemdelingenwet 2000. Zoals hiervoor bleek, wordt hiermee niet bepaald dat een ongewenstverklaring alleen kan worden opgelegd als ook een terugkeerbesluit wordt genomen. Er zijn immers situaties denkbaar waarin een terugkeerbesluit niet mogelijk is en de vreemdeling desondanks ongewenst verklaard kan worden. Bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat. Geëxpliciteerd wordt slechts dat niet alleen een inreisverbod, maar ook een ongewenstverklaring – al dan niet naast een inreisverbod – in één beschikking samen kan gaan met een beslissing over een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 27 of 45 van de Vreemdelingenwet 2000 of een kennisgeving van de verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten als bedoeld in artikel 62a van de Vreemdelingenwet 2000.

Onder 2 wijzigt het onderdeel het derde lid. Dit lid bepaalt dat de ongewenst verklaarde vreemdeling in afwijking van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 geen rechtmatig verblijf kan hebben. De wijziging bevat een uitzondering die voorkomt dat de vreemdeling die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asielt heeft ingediend, geen rechtmatig verblijf heeft, terwijl op die aanvraag nog niet is beslist en terwijl hij de behandeling van deze aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000 in Nederland mag afwachten.

Artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000 betreft de opheffing van de ongewenstverklaring. De IND kan dit nu alleen doen op aanvraag van de vreemdeling. Onderdeel DD – de wijziging van artikel 68, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 – maakt het mogelijk dat de IND hiervan niet langer afhankelijk is en de ongewenstverklaring ook ambtshalve kan opheffen. Dit geldt in algemene zin, maar aangezien de opheffing van het inreisverbod (artikel 66b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000) wel ambtshalve kan plaatsvinden en wordt voorgesteld beide instrumenten te kunnen laten samengaan, is van belang dat de regels hierover gelijk worden getrokken. Als de IND ambtshalve iemands inreisverbod kan opheffen, dan moet de IND ook zelf kunnen overwegen al dan niet diens ongewenstverklaring op te heffen. De formulering is gemodelleerd naar de bestaande bewoordingen voor de opheffing van het inreisverbod (artikel 66b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Bij de totstandbrenging hiervan was reeds beoogd dat de bepalingen elkaars equivalent waren en dat de IND ambtshalve, wegens gewijzigde omstandigheden of op aanvraag van de vreemdeling kan besluiten tot opheffing of tijdelijke opheffing. De betekenis van de bewoordingen is hetzelfde.⁷³ Concreet geldt ten slotte dat artikel 68, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een basis biedt om bij algemene maatregel

⁷³ Kamerstukken II 2009/10, 32420, nr. 3, p. 19.

van bestuur regels te stellen over de duur van de ongewenstverklaring na vertrek uit Nederland, waarbij aandacht zal zijn voor de verhouding met het Unierechtelijke instrument van het inreisverbod en de geharmoniseerde termijnen die in dat kader door de Uniewetgever zijn gesteld.

Artikel II. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

Dit artikel bevat noodzakelijke wijzigingen over rechtsbescherming in verband met de uitbreiding van de ongewenstverklaring. De rechtsbescherming volgt het bestaande regime van rechtsmiddelen, afhankelijk van het aan de orde zijnde geval, zoals ook in het algemene deel is opgemerkt.

De vreemdeling (gemeenschapsonderdaan) ten aanzien van wie naar huidig recht wordt besloten tot een ongewenstverklaring, kan en moet hiertegen eerst bezwaar maken alvorens in beroep te kunnen gaan bij de rechtbank. Dit geldt ook voor de vreemdeling tegen wie nu een inreisverbod wordt uitgevaardigd, indien dit onderdeel is van een meeromvattende beschikking waarbij een verblijfsvergunning regulier wordt afgewezen en die geldt als terugkeerbesluit (artikel 27 van de Vreemdelingenwet 2000). Een en ander blijft zo en zal tevens gelden indien een ongewenstverklaring onderdeel is van een beschikking die ook een afwijzing omvat van een verblijfsvergunning regulier. Ook in geval zal worden besloten tot ongewenstverklaring van een vreemdeling bij wie dit nu niet kan omdat afdeling 3 van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing is, wordt bezwaar opengesteld in geval geen terugkeerbesluit geldt of, kort gezegd, negatieve beslissing over de asielvergunning is genomen, zoals derdelanders die niet in de Europese Unie zijn.

Op grond van de Regeling rechtstreeks beroep (bijlage 1 bij de Awb) kan nu geen bezwaar worden gemaakt en moet rechtstreeks beroep worden ingesteld tegen een inreisverbod dat wordt uitgevaardigd als onderdeel van een meeromvattende beschikking waarbij een verblijfsvergunning asiel wordt afgewezen en die geldt als terugkeerbesluit (artikel 45 van de Vreemdelingenwet 2000) of waarbij de vreemdeling kennis wordt gegeven van een vertrekverplichting, hetgeen geldt als terugkeerbesluit (artikel 62a van de Vreemdelingenwet 2000). Ook dit blijft zo en geldt tevens als een ongewenstverklaring onderdeel wordt van een beschikking waarbij een verblijfsvergunning asiel wordt afgewezen of waarbij kennisgeving van een vertrekverplichting plaatsvindt. Artikel II, onder 1, introduceert een nieuw onderdeel e. Geldt jegens de vreemdeling een terugkeerbesluit, is diens aanvraag tot een vergunning asiel afgewezen, niet in behandeling genomen, niet-ontvankelijk verklaard of buiten behandeling gesteld of is die vergunning ingetrokken of niet verlengd, dan geldt rechtstreeks beroep ook voor de ongewenstverklaring waartoe ingevolge het wetsvoorstel in een zelfstandige beschikking kan worden besloten, kort gezegd bij derdelanders die in een andere lidstaat zijn en derdelanders die thans geen ongewenstverklaring kunnen krijgen vanwege de uiteenlopende invulling van de gronden die in de rechtspraak is ontstaan.

Ten slotte blijft bezwaar in de regel openstaan als eerste rechtsmiddel voor de (tijdelijke) opheffing van een ongewenstverklaring. In het verlengde van het bovenstaande geldt echter rechtstreeks beroep, indien het de (tijdelijke) opheffing van een ongewenstverklaring betreft van een vreemdeling jegens wie ook een terugkeerbesluit geldt dan wel die te maken heeft met de daar verwoorde negatieve beslissingen over de asielvergunning. Vergelijkenderwijs is ook de (tijdelijke) opheffing van het inreisverbod immers aan de bezwaarfase onttrokken. Hiertoe strekt artikel II, onder 2.

Artikel III. Overgangsrecht

Verwezen wordt naar § 6.1 van het algemeen deel.

Artikelen IV tot en met VII. Samenloop

Verwezen wordt naar § 6.2 van het algemeen deel.

Artikel VIII. Inwerkingtreding

Verwezen wordt naar § 6.1 van het algemeen deel.

Artikel IX. Citeertitel

De citeertitel is ontleend aan de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer van 25 oktober 2024.⁷⁴

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber-van de Klashorst

Bijlage: Verhouding Asielnoodmaatregelenwet tot het Asiel- en Migratiepact en de bijbehorende uitvoeringswet

⁷⁴ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304, p. 1.

Bijlage. Verhouding Asielnoodmaatregelenwet tot het Asiel- en Migratiepact en de bijbehorende uitvoeringswet

Maatregel Asielnoodmaatregelenwet	Relevante bepalingen Asiel- en Migratiepact	Relevante wijzigingen consultatieversie uitvoeringswet⁷⁵
<i>Geldigheidsduur verblijfsvergunningen asiel</i>		
De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt in art. 28 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) op drie jaar vastgesteld.	Net als de huidige Kwalificatierichtlijn laat de Kwalificatieverordening de lidstaten ruimte om de geldigheidsduur van de verblijfstitel bij verlening te bepalen op ten minste drie jaar voor de vluchtelingenstatus en ten minste één jaar voor de subsidiairebeschermingsstatus. Bij verlenging is dit ten minste drie jaar voor de vluchtelingenstatus en ten minste twee jaar voor de subsidiairebeschermingsstatus.	Ook in de uitvoeringswet wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op drie jaar vastgesteld (art. 29 en 29a Vw).
De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (§ 3.4.2 Vw) vervalt.	Zowel de Kwalificatierichtlijn als de Kwalificatieverordening (artikelen 14 en 19) gaat uit van tijdelijke bescherming.	Ook in de uitvoeringswet vervalt de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (§ 3.4.2 Vw).
<i>Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring</i>		
De mogelijkheden worden verruimd om vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven ongewenst te verklaren (art. 67 Vw).	Geen	De uitvoeringswet bevat geen wijzigingen die zien op de ongewenstverklaring.
<i>Afschaffing voornemenprocedure</i>		
De voornemenprocedure (art. 39 Vw) vervalt, waarbij art. 39 Vw voor de asielprocedure art. 4:7 en art. 4:8 Awb buiten toepassing verklaart, behalve bij de aanvraag om een langduriggezetenenstatus (art. 45f Vw).	De voornemenprocedure is niet verplicht onder het huidige EU-recht, noch onder het Asiel- en Migratiepact. Wel moet voldaan worden aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht van de asielzoeker om gehoord te worden (zie § 3.2.4 van het algemeen deel).	De voornemenprocedure vervalt, waarbij art. 39 Vw voor de asielprocedure art. 4:7 en art. 4:8 Awb buiten toepassing verklaart, behalve bij de aanvraag om een langduriggezetenenstatus (art. 45f Vw).
<i>Beperkingen nareismogelijkheden</i>		
Nareis op basis van een afgeleide asielvergunning wordt beperkt tot het kerngezin (art. 29 lid 3 Vw).	De Gezinsherenigingsrichtlijn (art. 4, leden 2 en 3) laat lidstaten ruimte om de kring gezinsleden die in aanmerking komen voor een afgeleide status uit te breiden met	Ook in de uitvoeringswet wordt nareis beperkt tot het kerngezin (art. 28, 29c en 29d Vw).

⁷⁵ Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/>.

Maatregel Asielnoodmaatregelenwet	Relevante bepalingen Asiel- en Migratiepact	Relevante wijzigingen consultatieversie uitvoeringswet ⁷⁵
	andere naaste verwanten. Het Asiel- en Migratiepact brengt daarin geen verandering.	
Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen		
De toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen wordt strenger (art. 30a Vw)	Zowel de Procedurerichtlijn als de Procedureverordening biedt de ruimte om een opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als deze niet is gebaseerd op relevante elementen die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet (resp. art. 40 lid 3 en art. 55 lid 3)	Ook in de uitvoeringswet wordt de strengere toets ingevoerd (via de verwijzing naar art. 38 van de Procedureverordening in art. 30a Vw).
Er wordt een verwijtbaarheidstoets ingevoerd bij opvolgende aanvragen.	Zowel de Procedurerichtlijn als de Procedureverordening maakt het mogelijk om bij opvolgende aanvragen tegen te werpen dat de aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht (resp. art. 40 lid 4 en 55 lid 5)	Ook in de uitvoeringswet wordt de verwijtbaarheidstoets ingevoerd (via de verwijzing naar art. 38 van de Procedureverordening in art. 30a Vw).
Het wordt mogelijk de aanvraag (kennelijk) ongegrond te verklaren in een aantal situaties waarin sprake is van impliciete intrekking.	Zowel de Procedurerichtlijn als de Procedureverordening biedt de ruimte om een aanvraag als (kennelijk) ongegrond af te wijzen als er sprake is van een impliciete intrekking (resp. art. 28 lid 1 en 41 lid 5).	Ook in de uitvoeringswet wordt het mogelijk om de aanvraag in die situaties (kennelijk) ongegrond te verklaren (via de verwijzing naar art. 39 lid 3 van de Procedureverordening in art. 31 Vw).