



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

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

Ons kenmerk
6910477

Datum 27 november 2025
Betreft 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) (36704)

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovenvermelde
voorstel aan.

De Minister van Asiel en Migratie,

D.M. van Weel



> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 27 november 2025
Betreft Antwoorden Kamervragen inzake ketenbrede
uitvoeringstoetsen asielwetsvoorstellen

Onze referentie

6910483

Uw referentie

178562

Hierbij bieden wij u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen naar aanleiding van de brief van 23 september 2025 waarmee ik uw Kamer de zes rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen aanbood die samenhangen met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet.

Deze vragen werden ingezonden op 21 oktober met kenmerk 178562.

De Minister van Asiel en Migratie,

D.M. van Weel

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer

A. Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben naar aanleiding de rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen de volgende vragen. Bij het stellen van hun vragen houden deze leden de volgorde van uw brief aan.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

1. Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

1.1 Uitvoeringsgevolgen voor de vreemdelingenketen

Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel leidt tot een aanzienlijke toename van de werklast bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), met name bij de directies Asiel en Bescherming (A&B) en Dienstverlening (DV), waardoor de productie bij asielaanvragen zal dalen bij een gelijkblijvend aantal aanvragen?

Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen is dat effect niet uit te sluiten. Echter, zoals eerder ook gecommuniceerd heeft de regering de verwachting dat op basis van een breed pakket aan maatregelen waaronder de hierbedoelde wetten een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht. Op dit moment wachten nog 55.000 aanvragers op een besluit op nareis. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. De inschatting is dat zeker 50 procent van deze groep bestaat uit nareizigers naar een referent met een subsidiaire beschermingsstatus. Het stellen van voorwaarden aan hun komst zorgt voor een regulering van de nareis en dat zij bij komst zelf in hun huisvesting en levensonderhoud kunnen voorzien.

Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten en geeft derhalve ruimte voor het op orde brengen van de asielketen.

Kan de regering, per uitvoeringsorganisatie, kwantitatief inzichtelijk maken in welke mate de lasten bij de verschillende organisaties zullen toenemen? Kan de regering daarnaast de volgende vragen beantwoorden:

1. Hoe waarborgt de regering dat de IND tijdig voldoende gekwalificeerd personeel kan werven en opleiden om deze extra werklast op te vangen?

Hier is geen garantie voor te geven, het aannemen van gekwalificeerd personeel is afhankelijk van het aanbod op de arbeidsmarkt. De IND heeft aangegeven niet tijdig voldoende personeel te kunnen werven. Een deel van de werklastverzwaring zal opgevangen kunnen worden door een herverdeling van de capaciteitsinzet en door het afschaffen van de voornemenprocedure. Dit geldt echter niet voor al het extra werk dat voortvloeit uit de wetten. Daarmee zullen deze wetten gevolgen hebben voor de voorraden en doorlooptijden bij de IND en in beroep.

2. Erkent de regering dat het tweestatusstelsel naar verwachting zal leiden tot een forse toename van beroepsprocedures tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, wanneer de subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend?

Doordat de vreemdeling met een subsidiaire status een belang krijgt om door te procederen voor de sterkere vluchtelingenstatus is de verwachting dat veel

vreemdelingen ook daadwerkelijk zullen doorprocederen. Dit betekent dat er relatief meer beroepsprocedures zullen volgen. De uitvoeringstoetsen onderschrijven dat beeld.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

3. Hoe beoordeelt de regering de impact van deze verwachte toename op de werkdruk bij de IND (directies Juridische Zaken (JZ) en Dienstverlening (DV)), de rechtspraak (rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) en de rechtsbijstand?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de invoering van een tweestatusstelsel extra werk met zich meebrengt voor de IND en de rechtspraak door complexere besluitvorming en extra beroepsprocedures. De inzet van de regering is er echter op gericht de asielinstroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt draagt dat bij aan een meer stabiele en beheersbare situatie in de asielketen en gaat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook dalen en zullen ook de wachttijden en dwangsommen op termijn afnemen. Om de rechtspraak in staat te stellen deze toename op te vangen, zijn structureel extra middelen beschikbaar gesteld. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 mln. euro uitgetrokken.

De regering heeft er vertrouwen in dat deze financiële ruimte voldoende mogelijkheden biedt om de kwaliteit en tijdigheid van de rechtspraak te waarborgen. Tegelijkertijd wordt erkend dat financiële middelen alleen niet toereikend zijn: de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel blijft een belangrijke randvoorwaarde. De rechtspraak werkt daarom met meerjarige capaciteitsplanningen en opleidingsprogramma's om tijdig in te spelen op de verwachte toename van zaken.

De regering onderkent tevens dat de invoering van het tweestatusstelsel zal leiden tot een toename van de werklast bij de directies Juridische Zaken (JZ) en Dienstverlening (DV) van de IND. Voor de IND is structureel 35,5 mln. euro uitgetrokken voor de implementatie van de asielwetgeving en daarmee voor het aantrekken van extra personeel. Daarnaast is bij voorjaarsnota 2025 op basis van de MPP structureel 374 mln. euro beschikbaar gesteld voor de IND, zodat de IND kan voldoen aan de maatschappelijke opgave.

4. Hoe verhoudt dit zich tot het doel van de wet om de asielketen te ontlasten?

De regering verwacht dat met de invoering van een breed pakket aan maatregelen waaronder deze twee wetten een lagere asielinstroom tot gevolg zal hebben. Verder kunnen met het onderscheid tussen de status van vluchteling en subsidiair beschermde strengere voorwaarden worden gesteld aan nareis. In combinatie met de maatregel om zowel voor vluchtelingen als voor subsidiair beschermden de definitie van het kerngezin te beperken, wordt bovendien de doelgroep die in aanmerking komt voor nareis verkleind. In algemene zin verwacht de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, in samenhang met het bredere pakket aan maatregelen, bijdraagt aan een substantiële beperking van zowel de asielinstroom als de nareis. De verminderde instroom en ook de vermindering van beroepszaken die daarmee gepaard gaan, moet op termijn verlichting bieden voor de asielketen.

5. Erkent de regering de signalen van de rechtspraak en de rechtsbijstand dat beroepszaken onder het tweestatusstelsel inhoudelijk complexer zullen zijn?

Deze signalen zijn bekend en worden erkend. Afhankelijk van de individuele zaak kan de complexiteit groter zijn.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

1.2 Gevolgen voor de asielaanvrager

Datum
13 november 2025

6. Erkent de regering dat de zwaardere nadruk op persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal kan leiden tot extra stress en druk bij asielzoekers?

Onze referentie
123

Als de rechtsgevolgen van een vluchtelingenstatus anders zijn dan die van een subsidiaire status en daarmee ook de gevolgen voor een eventuele nareisaanvraag, kan dit extra stress opleveren bij asielzoekers. Daartegenover staat dat de statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, met een tweestatusstelsel wel de gelegenheid zal krijgen tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen.

7. Hoe beoordeelt de regering dit risico, nu de rechtsgevolgen van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus verder uit elkaar komen te liggen?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

1.3 Personele en financiële impact

8. Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, volgens de uitvoeringstoets, de IND tussen de 11,7 en € 28,4 miljoen euro meer per jaar en de overheid tussen de 66 en 83 miljoen euro meer per jaar zal kosten dan het handhaven van het eenstatusstelsel?

De regering erkent dat uit uitvoeringstoets wet tweestatusstelsel volgt dat de invoering van het tweestatusstelsel naar verwachting tussen €66 en €83 miljoen extra voor de overheid zal kosten, waaronder tussen de €11,7 en €28,4 miljoen extra bij de IND. De exacte kosten zijn echter afhankelijk van veel verschillende factoren, waaronder de aard en omvang van de asielaanvragen, de inwilligingspercentages, de verleningsgrond in de zaken en de mate waarin doorgeprocedeerd wordt bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast is het van belang in de afweging mee te nemen dat momenteel 18.000 statushouders in de asielopvang zitten, waaronder 8050 nareizigers. De invoering van het tweestatusstelsel zorgt voor een meer gereguleerde nareis en zelfredzaamheid van de inreizende groep en daarmee tot een besparing in de kosten voor de asielopvang.

9. Zijn de extra personele middelen die de IND nodig heeft (tot 71 fte bij A&B, 144 fte bij JZ en 12,5 fte bij DV) begroot binnen de huidige begroting van de IND?

De uitvoeringstoetsen hebben de impact op de capaciteitsinzet en financiële consequenties binnen de IND in kaart gebracht. De IND heeft een bepaald absorptievermogen, waar grenzen zitten aan de continue groei en de opleidingscapaciteit. De IND heeft aangegeven dat het dan ook niet reëel is te verwachten dat de IND de benodigde capaciteit ook daadwerkelijk (tijdig) gaat werven. In de ontwerpbegroting AenM 2026 is vanaf 2026 structureel voor de IND ca. 35 mln. beschikbaar gesteld voor de implementatie en uitvoering van de asielmaatregelen uit het regeerprogramma en het migratiepact.

10. Waarom kiest de regering ervoor om de voornemenprocedure af te schaffen, terwijl de IND aangeeft dat dit juist leidt tot extra werkdruk bij de directie JZ en het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal?

Naar verwachting levert het afschaffen van de voornemenprocedure onder de streep een lastenbesparing voor de IND op. Het afschaffen van het voornemen zorgt voor een aanzienlijke tijdsbesparing bij het beslissen op asielaanvragen en zal de doorlooptijden van de behandeling van een asielaanvraag verkorten. Ook zorgt het afschaffen van het voornemen ervoor dat het extra werk dat voortvloeit uit het tweestatusstelsel kan worden beperkt. Daar staat tegenover dat er een lastenbezwaar bij de directie JZ en de directie DV op zal treden. Deze werkverzwaring weegt voor de IND echter niet op tegen de werkverlichting die het in de asielprocedure als geheel met zich meebrengt.

1.4 Overgangsrecht en implementatietermijn

11. Erkent de regering dat het ontbreken van overgangsrecht gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van de wet binnen de vreemdelingenketen?

Ten aanzien van het tweestatusstelsel voor asiel wordt door het ontbreken van overgangsrecht voorkomen dat er twee verschillende regimes gaan gelden voor asielaanvragen. Dit wordt juridisch minder kwetsbaar geacht.

Naar het oordeel van de regering is het ontbreken van overgangsrecht ook bij de nareisvoorwaarden juridisch houdbaar. De IND wijst er wel op dat uit de ketenbrede uitvoeringstoets blijkt dat – als gevolg van het ontbreken van overgangsrecht – de wijzigingen ten aanzien van nareis juridisch kwetsbaar worden geacht. Om die reden heeft de IND aangegeven met betrekking tot de maatregelen op nareis eerst een beperkt aantal zaken wil uit procederen om te voorkomen dat er veel werk opnieuw gedaan moet worden. Daarnaast leidt de directe werking ook tot meerwerk voor de behandeling van openstaande aanvragen bij nareis. De directe werking van de wet heeft daardoor gevolgen voor de werklast, doorlooptijden en uitvoerbaarheid bij de IND, advocatuur en de Rechtspraak.

12. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de plotselinge toepassing van het tweestatusstelsel op lopende zaken leidt tot rechtsongelijkheid en het beeld oproept van willekeurig overheidsoptreden?

In het onderhavige voorstel van wet is geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding en de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is. De regering beseft dat deze maatregel in individuele gevallen nadelig voor de vreemdeling kan uitvallen. Vanzelfsprekend staat in alle gevallen bezwaar en beroep open. De regering acht de onmiddellijke werking noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. Op dit moment zijn er nog 55.000 aanvragers in het buitenland die wachten op een besluit op nareis. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. Met een overgangstermijn zal deze groep nog onder het

huidige recht, dus zonder voorwaarden inreizen. De afgelopen drie maanden zijn 10.000 aanvragen voor nareis afgehandeld. Dit leidt tot een acuut vraagstuk in de asielketen. Als gevolg van een gebrek aan huisvesting verblijven momenteel 8050 nareizigers in het COA en wordt samen met gemeenten gezocht naar een alternatieve oplossing met de inzet van hotels. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden, en de problematiek in de opvang en huisvesting verder zal verergeren.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

13. Erkent de regering dat implementatie voor juni 2026 nauwelijks haalbaar is, gezien de door de IND vastgestelde implementatietermijn van negen tot vijftien maanden?

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen.

Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

14. Heeft de regering reeds besloten of het tweestatusstelsel ook zal gelden voor huidige statushouders?

Het tweestatusstelsel wordt ook van toepassing op de huidige asielstatushouders. Met het onderscheid tussen de status van vluchteling en subsidiair beschermde kunnen strengere voorwaarden worden gesteld aan nareis. De maatregel heeft directe werking. Hiermee bewerkstelligt de regering dat het onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus ook voor de huidige statushouders geldt en daarmee ook geldig is voor lopende en nieuwe aanvragen voor nareizende gezinsleden. Ook uit het Asiel- en Migratie Pact volgt een onderscheid tussen beide statussen. De nareisvoorwaarden zijn echter nationaal bepaald en niet automatisch van toepassing onder het Pact.

Ten aanzien specifiek de verlenging wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel: "Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat ook ten aanzien van het tweestatusstelsel niet is voorzien in overgangsrecht. Dat betekent echter niet dat bij aanvragen van vreemdelingen die nu in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd om verlenging van de geldigheidsduur van die vergunning zonder meer zal moeten worden herbeoordeeld of zij kwalificeren als vluchteling of in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. In beginsel kan worden volstaan met de verlenging van

de geldigheidsduur van de vergunning. Dat is immers ook waartoe de aanvraag strekt. Artikel 28, gelezen in samenhang met het gewijzigde artikel 32 van de Vw 2000, biedt daarvoor de grondslag. Die beoordeling is bij de inwilliging van de oorspronkelijke aanvraag immers al gemaakt en hoeft in zoverre niet opnieuw te worden verricht, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor een andere uitkomst.”

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

15. Erkent de regering dat een inhoudelijke herbeoordeling bij verlenging van bestaande vergunningen aanzienlijke extra werklast zal opleveren voor de IND, de rechtspraak en de rechtsbijstand (ruim 30.000 gevallen)?

De IND zal alleen in het geval van concrete aanwijzingen een herbeoordeling verrichten die onder omstandigheden kan leiden tot afwijzing van de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. In zaken waarin dergelijke aanwijzingen ontbreken, zal de IND overeenkomstig de huidige werkwijze geen herbeoordeling verrichten en zal de verblijfsvergunning worden verlengd. Daarmee krijgt de statushouder in dergelijke zaken waar hij om heeft verzocht en zal hij geen belang hebben bij het instellen van beroep. De huidige werkwijze, die door de IND dus zal worden voortgezet, heeft tot op heden niet geleid tot een golf van beroepszaken. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat daarin verandering zal komen. Een eventueel desondanks ingediend beroep zal naar mag worden aangenomen door de rechtbank bij gebreke van een voldoende actueel belang niet-ontvankelijk worden verklaard.

16. Hoe beoordeelt de regering het risico dat het nalaten van een dergelijke herbeoordeling juist zal leiden tot een golf van beroepszaken tegen verlengingsbesluiten, en wat betekent dit voor de lastendruk op de rechtspraak?

Een herbeoordeling betekent dat de IND gaat herbeoordelen of de verblijfsvergunning van de vreemdeling moet worden ingetrokken. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat er beroepsprocedures gevoerd zullen worden tegen het nalaten van een herbeoordeling.

Voorzover er met deze vraag op bedoeld wordt dat de IND bij subsidiair beschermen zou moeten beoordelen of zij bij de verlengingsaanvraag alsnog voor een vluchtelingenstatus in aanmerking komen, geldt dat de IND de verlengingsaanvragen van vreemdelingen aan wie subsidiaire bescherming is verleend conform de huidige werkwijze verrichten. Een dergelijke verlengingsaanvraag strekt alleen tot verlenging van de geldigheidsduur van de eerder verleende vergunning en niet tot een beoordeling of de statushouder voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling. Met inwilliging van de verlengingsaanvraag krijgt de statushouder in dergelijke zaken de verlenging waar hij om heeft verzocht. Meer of anders kan hij op grond van de verlengingsaanvraag niet krijgen. De huidige werkwijze, die door de IND dus zal worden voortgezet, heeft tot op heden niet geleid tot een golf van beroepszaken. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat daarin verandering zal komen.

1.5 Aanpassing puntensysteem rechtsbijstand

17. Hoe garandeert de regering dat de Raad voor Rechtsbijstand uiterlijk voor 1 november 2025 de opdracht krijgt om het puntensysteem voor asieladvocaten te herzien, zodat dit op tijd klaar is voor de invoering van de wet?

18. Hoe verantwoordt de regering de beoogde invoering per juni 2026, terwijl de Raad voor Rechtsbijstand heeft aangegeven dat de noodzakelijke aanpassingen pas op zijn vroegst in november 2026 gereed kunnen zijn?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

19. Wat is het handelingsperspectief van de regering indien de deadline van 1 november 2025 niet wordt gehaald en de uitvoering daardoor verschuift naar medio 2027?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

De invulling van de rechtsbijstand is mede afhankelijk van de inrichting van en afspraken rondom 'legal counseling'. De Raad voor Rechtsbijstand had 1 november 2025 in het kader van de invoering van het migratiepact genoemd als deadline om hun systeem per november 2026 gereed te kunnen hebben. Nu de inrichting en afspraken rond 'legal counseling' nog niet geheel duidelijk zijn, is de invulling van rechtsbijstand ook nog niet geheel duidelijk. Daarmee verschuift het moment dat de Raad voor Rechtsbijstand de noodzakelijke aanpassingen kan implementeren naar mei 2027. Dit betekent dat er een periode zal zijn tussen de invoering van de wet en de aanpassing in de systemen van de Raad. In die periode zal worden gewerkt met het systeem zoals dat nu wordt gehanteerd, waarbij wordt gekeken welke zaakcodes de door de advocaten uitgevoerde werkzaamheden het best benaderen. Ondertussen wordt, mede met betrokkenheid van advocaten, gewerkt om de tijdsbesteding van advocaten in de nieuwe asielprocedure zo goed mogelijk in beeld te brengen.

20. Hoe zal de regering in dat geval de continuïteit van rechtsbijstand aan asielzoekers waarborgen?

De rechtsbijstand aan asielzoekers komt niet in gevaar.

1.6 Aanpassing IV-systemen

21. Hoe garandeert de regering dat de noodzakelijke ICT-aanpassingen bij de IND tijdig worden afgerond voor de beoogde inwerkingtreding van de wet?

Het streven is uiteraard om de ICT-aanpassingen tijdig gereed te hebben zodat de IND kan starten met de uitvoering van het onderhavige voorstel van wet. Door de uitvoeringstoetsen is goed in beeld welke ICT-aanpassingen bij de IND nodig zijn om de wetten te implementeren en hoeveel tijd daarmee gemoeid is.

22. Hoe zorgt de regering voor effectieve coördinatie tussen ketenpartners, zodat hun systemen gelijktijdig gereed zijn?

De ketenpartners zijn betrokken geweest bij de uitvoeringstoetsen. De Migratieketen werkt al grotendeels digitaal en de voorlopige inschatting op basis van de uitvoeringstoetsen is dat er bij de ketenpartners (anders dan de IND) relatief beperkte aanpassingen nodig zijn. De infrastructuur om wijzigingen in de informatievoorziening door te voeren ligt er en er zijn ketenbrede gremia om deze aanpassingen met elkaar af te stemmen en door te voeren.

23. Wat gebeurt er indien een of meerdere ketenpartners niet tijdig klaar zijn met hun ICT-aanpassingen? Wordt de invoering dan uitgesteld?

Dat is voorsnog niet voorzien. Mocht dit op onderdelen wel aan de orde zijn dan zal bezien worden hoe dit tijdelijk op een andere manier in het werkproces kan worden opgelost.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

24. Waarom overweegt de regering invoering van de wet voordat alle ICT-systemen volledig zijn aangepast, terwijl de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dit als randvoorwaardelijk beschouwt voor een correcte uitvoering?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig. Hoe langer gewacht wordt, hoe langer het duurt voordat de maatregelen ingevoerd zijn en het beoogde effect hebben. Tot die tijd kunnen aanvragers van nareis onder het oude recht en zonder strikte voorwaarden inreizen.

Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

25. Welke impactanalyse is gemaakt van de gevolgen voor uitvoering, administratie en dienstverlening indien de wet in werking treedt zonder volledig aangepaste ICT-systemen?

Daar is geen impactanalyse van gemaakt

1.7 Personeel en productie

26. Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, gezien de huidige personeelstekorten en capaciteitsproblemen bij de IND, een reëel risico vormt op langere doorlooptijden, meer dwangsommen en druk op de kwaliteit van besluitvorming?

Uit deze wet vloeit veel extra werk voort. Dat is zorgelijk, omdat de IND niet onbeperkt kan groeien en ook niet in staat zal zijn tijdig al het benodigde personeel om dit extra werk op te vangen te werven. De IND heeft om die reden in de brief met het totaalbeeld dan ook aangegeven dat het niet reëel is te verwachten dat de IND hetzelfde aantal zaken blijft behandelen, terwijl er meer werk op de IND af komt. Gezien de grote omvang van de voorraad asielaanvragen is het de verwachting dat het nog enige tijd zal duren voordat de IND hierop inloopt en in staat zal zijn de doorlooptijden te verkorten.

Aan de Asielnoodmaatregelenwet is een amendement toegevoegd tot het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Daardoor zullen er na inwerkingtreding van de Asielnoodmaatregelenwet geen dwangsommen meer worden verbeurd.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

27. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid van de wet onder deze omstandigheden?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Inzet van de wet is om de keten te ontlasten op langere termijn. Dit vraagt een investering aan de voorkant, maar levert uiteindelijk het gewenste resultaat op. De inzet van de regering is er op gericht de instroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de asielinstroom daalt, is de verwachting, omdat het aantal asielaanvragen zal dalen, de IND uiteindelijk minder werk te verrichten heeft en de werkdruk hierdoor zal dalen. De IND zal dan ook in staat zijn om in te lopen op de voorraden.

28. Hoe zorgt de regering ervoor dat de IND en andere ketenpartners tijdig voldoende personeel kunnen werven en intern beschikbaar stellen?

De regering zorgt dat er voldoende middelen beschikbaar zijn en blijven zodat de ketenpartners voldoende personeel kan werven voor hun taak.

1.8 Doorlooptijden en rechterlijke dwangsommen

29. Hoe reageert de regering op de constatering uit de uitvoeringstoets dat langere gehoren en langere doorlooptijden zullen leiden tot hogere kosten door rechterlijke dwangsommen?

Uit deze wet vloeit veel extra werk voort. Dat is zorgelijk, omdat de IND niet onbeperkt kan groeien en ook niet in staat zal zijn tijdig al het benodigde personeel om dit extra werk op te vangen tijdig kan werven. De IND heeft om die reden in de brief met het totaalbeeld dan ook aangegeven dat het niet reëel is te verwachten dat de IND hetzelfde aantal zaken blijft behandelen, terwijl er meer werk op de IND af komt. Daarmee is het ook niet reëel te verwachten dat de IND inloopt op de voorraad en in staat zal zijn de doorlooptijden op korte termijn te verkorten.

De inzet van de regering is er echter op gericht de instroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt, is de verwachting dat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook zal dalen en de wachttijden en dwangsommen op termijn zullen afnemen.

Bovendien is aan de Asielnoodmaatregelenwet een amendement toegevoegd tot het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Hiermee zullen er na inwerkingtreding van de Asielnoodmaatregelenwet geen dwangsommen meer worden verbeurd.

30. Erkent de regering dat het plotseling toepassen van nieuwe regels op lopende zaken kan leiden tot massale beroepsprocedures uit voorzorg, zoals door de advocatuur is aangegeven?

31. Hoe beoordeelt de regering het risico dat dit tot extra druk op de rechtspraak leidt?

Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel (aanzienlijke) consequenties kunnen hebben voor de werklast en doorlooptijden van de rechtspraak. Iedere restrictieve beleidswijziging zal leiden tot een toename van procedures. Dit mag in de ogen van deze regering echter geen reden zijn om van een interventie af te zien die op termijn leidt tot een ontlasting van de asielketen, huisvesting en voorzieningen in Nederland. Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm onhoudbaar.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

32. Welke maatregelen neemt de regering om te voorkomen dat de doorlooptijden en druk bij rechtbanken verder toenemen?

De regering neemt verschillende maatregelen om te voorkomen dat de doorlooptijden en druk bij de rechtbanken verder toenemen. De IND draagt hieraan bij door een snellere besluitvorming in de asielprocedure. Het afschaffen van de voornemenprocedure maakt het mogelijk om eerder een besluit te nemen, waardoor minder beroepen wegens niet-tijdig beslissen worden ingesteld. Daarnaast worden dossiers vroegtijdig gescreend door de directie Juridische Zaken van de IND, zodat gebrekkige besluiten kunnen worden hersteld of ingetrokken voordat zij bij de rechtbank komen. Daarmee wordt onnodige belasting van de rechtspraak voorkomen. De regering erkent echter ook dat de maatregelen in dit wetsvoorstel op korte termijn kunnen leiden tot een toename van de werklast binnen de rechtspraak. Deze extra belasting kan effect hebben op de inzet van capaciteit binnen andere rechtsgebieden. De Raad voor de Rechtspraak heeft hiervoor aandacht gevraagd en de regering heeft deze signalen serieus genomen. Tegelijkertijd is het doel van dit wetsvoorstel om, in samenhang met andere maatregelen, de instroom van asielzoekers en de nareizigers substantieel te beperken. Daarmee wordt beoogd om het stelsel op termijn juist te ontlasten, ook voor de rechtspraak. Binnen de rechtspraak worden verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een efficiëntere en meer tijdige afdoening van zaken, onder meer via het programma Tijdige rechtspraak. De invoering van het wetsvoorstel kan in de beginfase tot extra belasting leiden, maar op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt. Daarmee ontstaat ook ruimte voor verlichting van de structurele werklast.

2. Uitvoeringstoets Nareis

2.1 Juridische houdbaarheid en rechtszekerheid

33. Hoe motiveert de regering dat het ontbreken van overgangsrecht in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel, nu lopende of reeds voorbereide aanvragen daardoor onder een ander regime kunnen vallen?

Door de keuze voor onmiddellijke werking zal het wetsvoorstel inderdaad van toepassing zijn op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen. 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 (nareis)aanvraag. Het enkele feit dat met deze wet (nieuwe) voorwaarden worden gesteld in nog lopende procedures, maakt niet dat er strijd is met het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel.

34. Hoe weegt de regering de juridische risico's van het ontbreken van uitzonderingsgronden bij de aanvullende voorwaarden voor nareis, mede in het licht van Europese jurisprudentie die dergelijke uitzonderingen verplicht stelt?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermde wordt voldaan, wordt ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Dat geldt ook voor lopende aanvragen van gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Gezinsleden die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer tot het kerngezin behoren, kunnen na inwerkingtreding geen nareisaanvraag meer indienen. Hiervoor kan een losse 8 EVRM aanvraag worden ingediend.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

35. Erkent de regering dat de juridische kwetsbaarheid van het voorstel, met name het ontbreken van overgangsrecht, de rechtspraak zwaar zal belasten zolang geen duidelijkheid bestaat over de houdbaarheid in rechte?

Zoals volgt uit de Memorie van Toelichting [p.12], erkent de regering dat de maatregelen in dit wetsvoorstel (aanzienlijke) consequenties kunnen hebben voor de werklust en doorlooptijden van de rechtspraak. Iedere restrictieve beleidswijziging zal leiden tot een toename van procedures. Dit mag in de ogen van deze regering echter geen reden zijn om van een interventie af te zien die op termijn leidt tot een ontlasting van de asielketen, huisvesting en voorzieningen in Nederland. Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm onhoudbaar.

2.2 Effecten op uitvoerbaarheid en werklust

36. Is de regering bereid te onderzoeken of deze constructie in de praktijk leidt tot een verschuiving van in plaats van een afname aan aanvragen?

Zoals eerder aangegeven in antwoord op vragen van de Tweede Kamer zal drie jaar na de datum van inwerkingtreding een brede evaluatie ten aanzien van de maatregelen plaatsvinden. Hierbij worden tevens de gevolgen voor de uitvoering meegenomen. Indien de uitvoeringspraktijk daar aanleiding toe geeft zal een mogelijke verschuiving onderdeel zijn van de evaluatie.

37. B-statushouders zullen eerst binnen de wachttermijn, via een nareisaanvraag of op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en vervolgens opnieuw na afloop daarvan een aanvraag indienen voor gezinshereniging, waardoor feitelijk twee beoordelingsmomenten voor dezelfde zaak ontstaan. In hoeverre acht de regering dit een ongewenste of inefficiënte uitkomst van het voorgestelde stelsel?

Het is mogelijk om meerdere gezinsherenigingsaanvragen per gezinslid in te dienen. Voor de uitvoering is het daarom van belang dat dubbele aanvragen zo efficiënt mogelijk worden behandeld om extra werk, waar mogelijk, te beperken. Dit zal zo veel mogelijk worden ingeperkt door ambtshalve aan 8 EVRM te toetsen indien niet aan de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermde wordt voldaan.

38. Erkent de regering dat deze constructie kan leiden tot een toename van dubbele procedures, met hogere druk op de IND en de rechtspraak in plaats van de beoogde ontlasting?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

De regering erkent dat het kan voorkomen dat subsidiair beschermde gezinsherenigingsaanvragen per gezinslid indienen, wat leidt tot dubbele procedures. Hoe vaak dit voorkomt kan op voorhand niet gezegd worden. Om dubbel werk zo veel als mogelijk in te perken is het belangrijk dubbele aanvragen zo efficiënt mogelijk te behandelen.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

39. Kan de regering onderbouwen dat de huidige fraudebestrijdingsmechanismen voldoende zijn voor de verwachte toename van dossiers?

Eén van de taken van de IND is het beoordelen van nareisaanvragen, dit dient zorgvuldig te gebeuren. Het kan voorkomen dat de vreemdeling tijdens de procedure tracht de minister te misleiden of dat er andere fraudesignalen worden gesignaleerd. Ook bij een toename in het aantal aanvragen wordt hier alert naar gekeken en wordt dit waar nodig nader onderzocht. Hiervoor kunnen de huidige fraudebestrijdingsmechanismen gebruikt worden.

40. Hoe beoordeelt de regering de inschatting dat de rechtspraak door de voorgestelde wijzigingen te maken krijgt met een forse toename aan beroepszaken en een extra personeelslast van tientallen miljoenen euro (bijna 25 miljoen)?

Voor de Rechtspraak en de rechtsbijstand is structureel voorzien in extra middelen. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 mln. euro uitgetrokken. Voor de rechtsbijstand is dit 12,3 mln. structureel. Dit bedrag ziet op toegenomen complexiteit per zaak en een toename van het aantal beroepszaken.

2.3 Gevolgen voor statushouders en gezinsleden

41. Naar verwachting zal slechts vijf procent van de B-statushouders na afloop van de wachttermijn aan de voorwaarden voor gezinshereniging voldoen. Dit zou langdurige gezinsscheiding en psychosociale schade veroorzaken, met name voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Hoe heeft de regering deze belangenafweging gemaakt bij de besluitvorming over de wachttijd en aanvullende eisen?

Het is op voorhand niet mogelijk om te bepalen of en in welke mate de wachttermijn negatieve gevolgen heeft alsook hoeveel procent van de subsidiaire beschermde na de wachttermijn zal voldoen aan de overige aanvullende voorwaarden, zoals door de aan het woord zijnde leden wordt gesteld. Echter, de regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de wachttermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft zij dit vereiste. Het voorgestelde artikel 29a voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en daarmee in belangrijke mate zijn uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende

voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met subsidiaire bescherming. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit neemt niet weg dat de regering erkent dat het voor mensen in het algemeen onprettig is om voor langere tijd in onzekerheid te leven. De regering ziet het echter als noodzakelijk om de asielinstroom te beperken zodat de druk op de asielketen wordt verminderd. De regering heeft hiermee een afweging gemaakt die mogelijkwerijs in individuele gevallen nadelig kan uitpakken. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment statushouders (waaronder nareizigers) langdurig in COA opvang verblijven. De inzet van de regering is dat, voordat de nareis plaatsvindt, aan een aantal voorwaarden is voldaan die bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

42. Op welke wijze worden de belangen van deze groep gecompenseerd of wordt anderszins aan deze belangen tegemoetgekomen binnen het huidige beleidskader?

Zoals hierboven genoemd voorziet het voorgestelde artikel 29a er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste. Daarmee zijn zij in belangrijke mate uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden en wordt rekening gehouden met de belangen van het kind.

2.4 Effecten voor ketenorganisatie

43. Waarom is in de uitvoeringstoets geen doorrekening gemaakt van de personele en financiële impact voor ketenorganisaties zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos, gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland, terwijl deze organisaties volgens de toets wel aanzienlijk extra begeleiding moeten bieden aan statushouders?

Daar waar relevant zijn ketenorganisaties wel uitgenodigd om deze informatie aan te leveren. Niet in alle gevallen is ingegaan op de uitnodiging. Waar deze informatie is aangeleverd door de aangeschreven organisaties, is dit ook in de uitvoeringstoetsen verwerkt.

44. Is de regering bereid alsnog een integrale impactanalyse te laten uitvoeren waarin ook deze ketenpartners worden meegenomen, zodat een volledig beeld ontstaat van de uitvoeringslasten en risico's in de gehele asielketen?

In de consultatiefase zijn de wetsvoorstellen voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Elk ingekomen advies is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Ook hebben organisaties de gelegenheid gehad om gedurende de periode dat het concept wetsvoorstel voorlag voor advies bij de Raad van State de impact van de voorstellen voor hun uitvoering te bepalen. Deze inbreng is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het is niet waarschijnlijk dat aanvullend onderzoek zoals een integrale impactanalyse tot wezenlijk andere inzichten zal leiden. Er is voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De uiteindelijke impact van het wetsvoorstel op de werkdruk binnen de keten is afhankelijk van de feitelijke instroom van zaken. Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt

dat de regering gegronde redenen heeft om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten wat op termijn kan bijdragen aan een meer beheersbare belasting voor de asielketen en samenhangende sociale voorzieningen. Als gezegd volgt na drie jaar een brede evaluatie.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

45. Welke maatregelen zijn voorzien indien tijdens of na invoering blijkt dat de werklust bij Nidos en andere uitvoeringsorganisaties onverantwoord hoog wordt?

Indien tijdens of na de invoering blijkt dat de werklust onverantwoord hoog oploopt, zal in goed overleg met Nidos en andere uitvoerende organisaties worden bezien welke bijsturing noodzakelijk is en zullen passende maatregelen worden getroffen.

46. Erkent de regering dat het ontbreken van een voorafgaande capaciteitsanalyse het risico met zich meebrengt dat de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder druk komt te staan?

Nidos verwacht dat de aanpassing van de nareisvoorwaarden met name gevolgen zal hebben voor de tijdsbesteding van jeugdbeschermers bij de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het is echter nog niet duidelijk of de extra tijd die daarmee gemoeid is ook zal leiden tot een grotere behoefte aan personeel. Binnen de asielketen wordt reeds gestuurd op capaciteit via bestaande prognoses en instrumenten, zoals de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Daarnaast wordt in periodiek overleg met Nidos nauwlettend gemonitord of aanvullende maatregelen nodig zijn om de begeleiding van deze kwetsbare groep te waarborgen. Het kabinet hecht groot belang aan het bieden van adequate begeleiding aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen en zal zich blijven inzetten om de noodzakelijke capaciteit hiervoor te borgen.

3. Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

3.1 Beleidsvoorbereiding en implementatie

47. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de beleidsmatige en juridische randvoorwaarden volledig zijn vastgesteld voordat de implementatie start?

Op dit moment wordt gewerkt aan de beleidsmatige en juridische randvoorwaarden. Zo wordt bijvoorbeeld op dit moment aan een wijziging van het Vreemdelingenbesluit gewerkt. Ook wordt er op in gezet dat de verdere beleidsmatige invulling van de wetten voldoende uitgekristalliseerd is, voordat de implementatie van start gaat.

Het blijft in algemene zin, los van deze specifieke maatregel, mogelijk dat na implementatie, op basis van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk, randvoorwaarden waar nodig worden aangepast.

48. Op welke wijze zal de regering voorkomen dat de cumulatie van beleidswijzigingen (splitsing A- en B-status, implementatie EU-Migratiepact, digitale innovatie) leidt tot overbelasting van medewerkers en stagnatie in de uitvoering?

De IND heeft reeds aangegeven dat zij niet (tijdig) voldoende personeel kunnen werven om al het extra werk dat uit de wetsvoorstellen voortvloeit op te kunnen

vangen. Evenmin is het reëel te verwachten dat de medewerkers van de IND net zoveel zaken af blijven handelen terwijl er meer werk op de IND af komt en het werk per zaak ingewikkelder wordt en meer tijd kost. Dat is simpelweg onmogelijk. Dat betekent dat dit gevolgen heeft voor de voorraden en doorlooptijden bij de IND verder op zullen lopen als gevolg van deze wetten. De inzet van de regering is er echter op gericht de instroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt, is de verwachting dat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook zal dalen en de wachttijden en dwangsommen op termijn zullen afnemen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

49. Welke stappen zullen worden ondernomen wanneer de IV-systemen of de registratiemodule van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) niet tijdig gereed zijn?

Er is geen aanleiding te veronderstellen dat deze systemen niet tijdig gereed zullen zijn.

3.2 Juridische houdbaarheid en overgangsrecht

50. Wanneer verwacht de regering duidelijkheid te kunnen verschaffen over de invulling van het overgangsrecht, zowel voor bestaande vergunninghouders als voor lopende aanvragen?

In het voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel is geregeld dat de maatregelen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen. Dat geldt ook voor verzoeken om gezinshereniging waarop op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, nog niet is beslist. Deze onmiddellijke werking geldt overigens niet voor beroepsprocedures. Deze keuze voor onmiddellijke werking is noodzakelijk gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet tevens van toepassing zullen worden op aanvragen, zeker gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden.

51. Wanneer verwacht de regering de voorwaarden voor naturalisatie onder het tweestatusstelsel te kunnen vaststellen?

Het invoeren van een tweestatusstelsel leidt niet tot een wijziging van de voorwaarden voor naturalisatie.

52. Lidstaten zijn verplicht om tien jaar na de datum van de beslissing op de asielaanvraag alle opgeslagen gegevens te wissen. Hoe waarborgt de regering dat herbeoordelingen en naturalisatieprocedures na die termijn juridisch houdbaar en feitelijk zorgvuldig kunnen plaatsvinden?

Onderhavige wetsvoorstellen hebben geen gevolgen voor de registratieplicht. De vraag ziet op de verplichtingen die volgen uit het Europees Asiel- en Migratiepact. Daarvoor loopt een separaat wetgevingstraject.

53. Hoe verhoudt de intrekking van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bij gezinnen met minderjarige kinderen die lange tijd in Nederland verblijven, zich volgens de regering met artikel 8 EVRM?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermt het recht op respect voor privé-, familie- en gezinsleven. Inmenging door de overheid is alleen toegestaan als deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient (zoals openbare orde of immigratiecontrole), en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit vereist een toets op proportionaliteit en subsidiariteit, waarbij een 'fair balance' moet worden gevonden tussen het individuele belang en het algemeen belang.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Bij de intrekking van een verblijfsvergunning moet altijd een individuele belangenafweging plaatsvinden. Hierbij worden de belangen van het gezin, en met name van de minderjarige kinderen, afgewogen tegen het algemeen belang van de staat. Alle relevante feiten en omstandigheden moeten kenbaar worden betrokken in deze afweging

3.3 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

54. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de werkvoorraden en achterstanden bij de IND verder zullen oplopen als gevolg van de kortere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd?

De gevolgen voor de IND van het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd per te behandelen zaak zijn te overzien, doordat de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd, waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. De verwachting is niet dat het verkorten van de duur tot langere doorlooptijden zal leiden, omdat de IND tegelijkertijd geen aanvragen om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd meer hoeft te behandelen. Die aanvragen kosten juist meer tijd om te behandelen en dat valt nu weg. Dat compenseert het extra te behandelen aantal verlengingsaanvragen.

3.4 Naturalisatie en rechtspositie van statushouders

55. Betekent de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen verlenging van de naturalisatietermijn tot tien jaar dat houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd na tien jaar rechtmatig verblijf in aanmerking komen voor naturalisatie, ook zonder een onbepaalde-tijdvergunning?

Ja. De bedoeling is dat ook mensen die met een asielvergunning voor bepaalde tijd in aanmerking kunnen komen voor naturalisatie. Dat vergt geen wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

56. Overweegt de regering om aanvullende of afwijkende voorwaarden te stellen aan naturalisatie voor houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd, en zo ja, welke?

Voor personen met een asielstatus geldt een verlaagd tarief voor de naturalisatieleges. Voor de rest zal deze groep moeten voldoen aan alle reguliere

voorwaarden voor naturalisatie die ook gelden voor andere vreemdelingen.

57. Op welk moment zal over de voorwaarden voor naturalisatie duidelijkheid worden verschaft, gezien de impact hiervan op de rechtspositie van statushouders?

De voorliggende wetsvoorstellen wijzigen niets in de (voorwaarden) voor naturalisatie. Daartoe is een ander wetsvoorstel opgesteld, dat eind september 2025 in internetconsultatie is gebracht.

58. Acht de regering het verenigbaar met de rechtszekerheid om vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd van rechtswege om te zetten naar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, terwijl daarvoor andere vereisten gelden, zoals het middelenvereiste?

Vreemdelingen in het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd blijven in het bezit van deze vergunning inclusief de daarbij behorende rechten.

4. Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure

4.1 Doel en onderbouwing

59. Kan de regering toelichten wat de precieze beleidsdoelstelling is van het afschaffen van de voornemenprocedure, mede in het licht van de beoogde efficiëntie en aansluiting bij de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact?

De doelstelling van het afschaffen van de voornemenprocedure is een efficiëntieslag en vereenvoudiging van de asielprocedure. Met de afschaffen wordt bovendien aangesloten bij de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact.

60. Hoe weegt de regering het belang van snelheid en efficiëntie tegenover het risico op een verminderde zorgvuldigheid en rechtsbescherming voor de asielaanvrager?

Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent voor de IND dat met dezelfde capaciteit bij de directie A&B op meer asielaanvragen beslist kan worden. Ook kan door het afschaffen van de voornemenprocedure het extra werk dat voortvloeit uit het tweestatusstelsel nog enigszins beperkt worden. De productiviteitswinst op de langere termijn zal gemiddeld tot een verkorting van de doorlooptijden leiden, mede doordat zaken eerder ingepland kunnen worden met de vrijkomende capaciteit. De verwachting is wel dat het afschaffen van het voornemen tot extra werk in de beroepsfase leidt, echter de capaciteitswinst is voor de IND groter dan het verwachte negatieve capaciteitseffect hiervan op de beroepsprocedure. Ook benadrukt de regering het belang van niet alleen zorgvuldig beslissen maar ook tijdig beslissen.

61. Op welke wijze is de uitvoerbaarheidstoets gebruikt bij de afweging om dit onderdeel van het Regeerprogramma daadwerkelijk te implementeren?

De uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure maakt duidelijk dat het afschaffen van het voornemen niet alleen bijdraagt aan een asielprocedure die meer in lijn is met die van andere Europese Lidstaten maar ook dat het afschaffen

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

bijdraagt aan het tijdiger beslissen op asielaanvragen. De regering erkent dat vooral in het begin van de invoering dit zal leiden tot een extra druk op de beroepsprocedures maar verwacht dat dit na verloop van tijd minder wordt onder andere het aannemen van extra personeel bij de rechtbanken.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

4.2 Effecten voor de uitvoeringspraktijk

62. De ex-ante uitvoeringstoets concludeert dat het voorstel uitvoerbaar is nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Kan de regering specificeren welke randvoorwaarden nog niet zijn ingevuld, en welke stappen worden gezet om hieraan te voldoen?

De randvoorwaarden voor het afschaffen van de voornemenprocedure zijn bijna allemaal vervuld, waaronder de randvoorwaarde dat ook tegen de ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Een laatste, belangrijke randvoorwaarde waarin nog niet volledig kan worden voorzien is de personele capaciteit bij de Directie Juridische Zaken van de IND (hierna: JZ). De inspanningen van de directie JZ zijn er enerzijds op gericht om extra personeel aan te nemen, op te leiden en deze opleiding sneller te laten verlopen waardoor medewerkers van JZ eerder naar zitting kunnen gaan. Aan de andere kant probeert JZ een efficiency slag te maken in het beroepsproces, waardoor bestaande capaciteit slimmer ingezet kan worden en er meer productiviteit geleverd kan worden. De IND blijft daartoe blijvend in gesprek met de rechtspraak om planning en inzet personeel op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt bijvoorbeeld onderzocht of automatisering in de beroepsprocedure als hulpmiddel kan worden ingezet om meer productiviteit te leveren. Bijvoorbeeld door dit te gebruiken om snel te kunnen vaststellen welke zaken geraakt worden door actuele ontwikkelingen in de rechtspraak of er nog nader onderzoek moet worden gedaan in verband daarmee of vanwege nieuwe stukken of om snel zaken te helpen identificeren waarin een aanvullende motivering moet worden gegeven.

63. Hoe wordt voorkomen dat het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij de directie Juridische Zaken (JZ) en de rechtspraak leidt tot verdringingseffecten van andere zaken, zoals reguliere en nareiszaken?

Uit de impactanalyse van de IND volgt dat (tijdelijk) een verdringingseffect kan optreden en rechtbanken zaken met kortere uitspraaktermijnen mogelijk zullen moeten prioriteren ten opzichte van zaken met een ruimere uitspraaktermijn. Op dit moment wordt al gezien dat de rechtspraak haar capaciteit fors aan het uitbreiden is, waardoor de ingeschatte verdringingseffecten mogelijk beperkter zullen zijn.

Daarbij is de inzet van JZ om beroepszaken zo spoedig mogelijk te screenen, zodat het op een zo vroeg moment geconstateerd kan worden indien een besluit een gebrek heeft. Doel hiervan is dat een besluit zoveel als mogelijk in beroep hersteld kan worden, dan wel zo vroeg mogelijk een niet te repareren besluit in te trekken. Dit maakt dat de (zittings)capaciteit van de rechtbanken zo goed mogelijk benut wordt en dat voorkomen wordt dat er zaken kort voor de behandeling van de zitting worden gehaald. Goede logistieke afstemming met de rechtspraak is essentieel om dit doel te kunnen bereiken. De IND zet zich in om nieuw personeel voor JZ aan te trekken en hen zo spoedig mogelijk op te leiden, maar dit zal niet waarschijnlijk niet volledig lukken. Daarom is de inzet – zoals

eerder aangegeven – om capaciteit zo goed mogelijk te benutten en productiviteit zo groot mogelijk te laten zijn.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

64. Hoe groot acht de regering het risico dat, bij onvoldoende opschaling van JZ en de rechtspraak, de beoogde efficiëntiewinst bij de IND slechts tijdelijk of schijnbaar zal zijn?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt uiteindelijk tot een kortere asielprocedure. De efficiëntie winst van het afschaffen wordt vooral voorzien in de komende jaren als de IND in een veel groter deel van de aanvragen sneller kan gaan beslissen. De regering verwacht dat rechtbanken en de IND na verloop van tijd hun capaciteit hebben opgeschaald.

65. Hoe wordt geborgd dat de hoormogelijkheid bij belastende besluiten – zoals een terugkeerbesluit of inreisverbod – in alle gevallen gewaarborgd blijft?

De vreemdeling krijgt straks in het asielgehoor de gelegenheid te reageren om zich uit te laten over een eventueel op te leggen Terugkeerbesluit. Indien een voor de vreemdeling belastend onderzoeksresultaat in het dossier aanwezig is, zal de vreemdeling hier altijd mee geconfronteerd worden zodat sprake is van een hoor- en wederhoor. Ook kan de vreemdeling via zijn gemachtigde nog correcties en aanvullingen indienen op het gehoor.

4.3 Financiële consequenties

66. De IND verwacht een structurele besparing van 660.000 tot 800.000 euro per jaar, maar de ex-ante uitvoeringstoets meldt dat er overheidsbreed geen sprake zal zijn van besparing. Hoe verklaart de regering deze discrepantie?

De uitvoeringstoets noemt een besparing van de IND, maar niet is berekend wat het afschaffen van het voornemen rijksbreed gaat opleveren dan wel kosten. Of het afschaffen uiteindelijk een besparing gaat opleveren valt nu niet te zeggen. Enkel is opgemerkt in de uitvoeringstoets dat op grond van de huidige stukken vooralsnog geen sprake lijkt te zijn van een besparing.

67. Hoe verhoudt deze verwachte besparing zich tot de aanzienlijke lastenverzwaring voor JZ, de rechtspraak, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en andere ketenpartners?

In bijlage 7 van de op 23 september jl. aan uw Kamer toegezonden uitvoeringstoetsen wordt ingegaan op de ketenbrede gevolgen van het voorstel om de voornemenprocedure uit de asielprocedure te schrappen. Waar het voorstel bij de IND tot besparingen kan leiden, is dit niet noodzakelijkerwijs het geval bij andere ketenpartners. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook (gemiddeld jaarlijks 1.000) meer zaken verwachten. Het aantal van 1000 zaken in de uitvoeringstoets is gebaseerd op zaken die eerst een voornemen hebben ontvangen en daarna zijn ingewilligd. Er is in de uitvoeringstoets niet onderzocht of al deze zaken alsnog werden ingewilligd vanwege de zienswijze op het voornemen. De redenen waarom een zaak alsnog is

ingewilligd kunnen divers zijn bijvoorbeeld nieuwe informatie aangeleverd door de vreemdeling of nieuw landenbeleid. De IND neemt ook zonder voornemenprocedure altijd een besluit op een zorgvuldig voorbereid dossier. Na een afwijzing kan de vreemdeling in beroep gaan. Om te voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep worden behandeld en hiermee ook leiden tot een extra druk op de rechtbanken en de DTV, zal de IND zoveel mogelijk alle zaken gaan screenen voordat een zitting wordt gepland. Indien sprake is van een onzorgvuldig voorbereid dossier of indien tot de conclusie wordt gekomen dat de zaak inmiddels voor inwilliging in aanmerking komt, zal de IND het besluit intrekken en een nieuw besluit nemen. Indirecte financiële impact houdt in dat de productieverhoging bij A&B bij de IND leidt tot meer besluiten en dus meer inwilligingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwilligingen leidt, mits de uitstroom goed verloopt, tot een besparing voor COA en verzwarende maatregelen voor gemeenten.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

68. Kan de regering aangeven hoe de extra kosten en werklast bij deze ketenpartners worden gedekt?

Voor de implementatie van de asielmaatregelen is door het kabinet bij VJN 2025 in totaal 115 mln. beschikbaar gesteld. Hiermee kunnen de kosten bij de ketenpartners gefinancierd worden.

69. Worden de mogelijke financiële risico's, die volgens de ex-ante uitvoeringstoets niet konden worden doorgerekend (zoals meer gegrondverklaringen of langere doorlooptijden bij de rechtspraak), alsnog financieel ingeschat voordat tot implementatie wordt overgegaan?

De regering verwacht dat het afschaffen van het voornemen vooral direct na invoering zal leiden tot meer gegrondverklaringen. De verwachting is dat na een leereffect dit stabiel wordt en het afschaffen van het voornemen juist bijdraagt aan een versnelling en vereenvoudiging van de asielprocedure.

4.4 Rechtsbescherming en menselijke maat

70. De ex-ante uitvoeringstoets signaleert dat de rechtspositie van de aanvrager onder druk kan komen te staan en dat de menselijke maat mogelijk in het gedrang komt. Hoe beoordeelt de regering deze risico's, met name in het licht van het belang van zorgvuldige besluitvorming in asielzaken?

De regering meent dat ook zonder voornemenprocedure de asielprocedure zorgvuldig is. Het gehoor bij de IND zal net als nu het geval is het belangrijkste moment in de procedure zijn. Hierna kan de vreemdeling via zijn gemachtigde correcties en aanvullingen indienen waardoor is nog steeds is voorzien in hoor- en wederhoor.

De IND zal net als nu de vreemdeling altijd in de gelegenheid moeten stellen om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. Indien verklaringen onduidelijk zijn of sprake is van tegenstrijdigheden, dient de vreemdeling hiermee geconfronteerd te worden. Bij afschaffing van de voornemenprocedure, zal de IND aan het eind van het gehoor nog nadrukkelijker vragen of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de aanvrager voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen

beïnvloeden. Indien bijvoorbeeld na ontvangst van deze correcties en aanvullingen of een onderzoeksresultaat alsnog blijkt dat de aanvrager op een bepaald element onvoldoende heeft kunnen reageren, kan altijd besloten worden tot een aanvullend gehoor of om een nadere schriftelijke verklaring gevraagd worden. Het uitgangspunt blijft dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager vóór het besluit wordt genomen. Zo wordt zoveel mogelijk bewerkstelligd dat de rechter de gegrondheid kan toetsen van het besluit van de IND om de asielaanvraag af te wijzen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

71. Hoe voorkomt de regering dat aanvragers ten onrechte een afwijzing krijgen die pas in beroep wordt hersteld, zoals volgens de ex-ante uitvoeringstoets jaarlijks bij circa 1.000 zaken kan gebeuren?

Het aantal van 1000 zaken in de uitvoeringstoets is gebaseerd op zaken die eerst een voornemen hebben ontvangen en daarna zijn ingewilligd. In de uitvoeringstoets is tevens opgenomen dat niet is onderzocht of al deze zaken alsnog werden ingewilligd vanwege de zienswijze op het voornemen. De redenen waarom een zaak alsnog is ingewilligd kunnen divers zijn bijvoorbeeld nieuwe informatie aangeleverd door de vreemdeling of nieuw landenbeleid. De IND neemt ook zonder voornemenprocedure altijd een besluit op een zorgvuldig voorbereid dossier. Om te voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep worden behandeld en hiermee ook leiden tot een extra druk op de rechtbanken, zal de IND zoveel mogelijk alle zaken gaan screenen voordat een zitting wordt gepland.

72. Hoe wordt voorkomen dat de ervaren zorgvuldigheid bij aanvragers afneemt en de vertrekbereidheid, zoals door de DTenV gesignaleerd, hierdoor juist vermindert?

Hierbij wordt verondersteld dat indien de IND een verkeerd besluit neemt, de asielprocedure in totaal langer duurt waardoor de vertrekbereidheid afneemt. Het omgekeerde kan hier ook van toepassing zijn, namelijk dat door tijdiger beslissen en dus korter verblijf in Nederland voor een groter deel de vertrekbereidheid toeneemt.

73. Kan de regering aangeven op welke wijze de belangenbehartiging door advocaten en VluchtelingenWerk Nederland voldoende geborgd blijft, nu de voornemenprocedure, en daarmee het moment voor een zienswijze, komt te vervallen?

De belangenbehartiging door advocaten blijft zoals deze nu is ingericht met die uitzondering dat een advocaat geen zienswijze op het voornemen meer hoeft in te dienen. In de brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2025 over de invulling van juridische counseling en de rechtsbijstand onder het Asiel- en Migratiepact is ook opgenomen dat de asieladvocatuur gehandhaafd wordt in de asielprocedure maar pas nadat de IND het gehoor heeft afgenomen.

4.5 Capaciteit en implementatie

74. De ex-ante uitvoeringstoets beveelt aan om een implementatietermijn van ten minste zes maanden aan te houden. Acht de regering deze termijn haalbaar en voldoende, gezien de personele en organisatorische uitdagingen bij JZ en de rechtspraak?

De regering acht deze termijn haalbaar en blijft hierover in overleg met de IND. IND bereidt zich op dit moment ook voor op de implementatie van het Migratiepact waar maatregelen zoals die volgen uit onderhavige asielwet zoals het afschaffen van het voornemen ook onderdeel van uitmaken. Echter, wel dient te worden aangetekend dat ook na de feitelijke ingang van de maatregelen de IND nog geruime tijd nodig zal hebben om de randvoorwaarden ingevuld te krijgen die nodig zijn om het geheel van alle wijzigingen op juiste wijze uit te voeren. Dat geldt voor meerdere van die randvoorwaarden maar zeker voor het aantrekken van voldoende, deskundig personeel voor de uitvoering van het geheel van de wetten.

75. Welke concrete maatregelen neemt de regering om tijdig voldoende capaciteit te realiseren bij de betrokken diensten en instanties?

Zoals gezegd is directie JZ van de IND bezig met het werven en opleiden van extra personeel en wordt tegelijk gezien hoe het beroepsproces efficiënter kan worden ingericht.

76. Hoe wordt de voortgang op de implementatie gemonitord, en is de regering bereid de Kamer hierover periodiek te informeren?

Naar aanleiding van de motie van de leden Podt (D66) en Rajkowski (VVD) wordt de Tweede Kamer reeds periodiek geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van het Migratiepact. De maatregelen als die in onderhavige wetsvoorstellen (behoudens de verruiming van de ongewenstverklaring en de bij amendement toegevoegde onderdelen) zijn opgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Op 25 juni 2025 informeerde ik uw Kamer al over de stand van zaken van de implementatie. Op korte termijn volgt een nieuwe brief over de voortgang.

4.6 Gevolgen voor ketenpartners

77. De ex-ante uitvoeringstoets vermeldt dat ketenpartners vooral risico's en niet-berekende kosten signaleren. Hoe weegt de regering deze signalen?

De regering neemt de signalen van ketenpartners serieus en weegt deze mee bij de voorbereiding en uitvoering van de afschaffing van de voornemenprocedure. De gesignaleerde risico's en mogelijke extra kosten, zoals een hogere instroom van beroepzaken en organisatorische druk, worden afgewogen tegen de beoogde voordelen van de wetwijziging, waaronder snellere afhandeling van asielbesluiten. Waar nodig worden maatregelen getroffen om de impact op ketenpartners te beperken, bijvoorbeeld door extra capaciteit en gestructureerde werkafspraken.

78. Hoe wordt voorkomen dat de extra werklast bij de DTenV, het COA en gemeenten leidt tot nieuwe knelpunten in de asielketen?

De maatregelen zijn erop gericht de instroom van asielmigranten te beperken, wat een verlichtend effect heeft op de asielketen als geheel.

Om een mogelijke toename van de druk op de IND en de rechtspraak te beperken, heeft het kabinet structureel €115 miljoen extra beschikbaar gesteld. Deze middelen worden onder meer ingezet om de doorlooptijden in de asielprocedure te verkorten. Kortere doorlooptijden hebben een positief effect op de gehele keten, waaronder het COA en de DTenV. Dit vermindert de druk op de opvangcapaciteit en kan tevens bijdragen aan de vertrekbereidheid van vreemdelingen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

79. Kan de regering toelichten hoe de informatie-uitwisseling en werkafspraken met ketenpartners concreet worden versterkt, zoals aanbevolen in de ex-ante uitvoeringstoets?

De EAUT benadrukt dat een goede uitvoering van de afschaffing van de voornemenprocedure afhankelijk is van duidelijke afspraken en informatie-uitwisseling met ketenpartners. Concreet betekent dit dat er gezamenlijke sessies met alle betrokken ketenpartners worden georganiseerd om werkprocessen en verantwoordelijkheden af te stemmen om te bekijken welke werkafspraken nodig zijn.

4.7 Evaluatie en monitoring

80. Op welke wijze en binnen welke termijn zal worden geëvalueerd of het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk leidt tot de beoogde efficiëntiewinst en niet tot verslechtering van de rechtsbescherming?

Een evaluatie specifiek van het afschaffen van de voornemenprocedure is niet voorzien maar de regering heeft geen bezwaar deze na een bestendige periode te evalueren door de IND. Het ligt dan in de lijn om dat onderdeel te laten uitmaken van de reeds voorgenomen brede evaluatie na 3 jaar.

81. Is de regering bereid deze evaluatie vooraf te laten gaan door een onafhankelijke toets op de effecten voor de menselijke maat en de rechtspositie van asielzoekers?

Indien wordt besloten tot een evaluatie op het afschaffen van de voornemenprocedure is het gebruikelijk dat hiertoe ook input wordt verkregen van andere partijen.

5. Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

5.1 Doel en noodzaak van de uitbreiding

82. Kan de regering toelichten wat de concrete doelstelling is van de uitbreiding van de ongewenstverklaring, mede in het licht van de reeds bestaande instrumenten zoals het terugkeerbesluit (TKB) en het inreisverbod (IRV)?

De uitbreiding van de ongewenstverklaring heeft als doelstelling om, waar nodig, criminele en daarmee veelal overlastgevende vreemdelingen ongewenst te kunnen verklaren en zo de openbare orde beter te kunnen waarborgen. Daarnaast 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 ongewenst te verklaren en het desondanks in Nederland blijven als misdrijf te kunnen laten bestraffen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Onder huidige regelgeving kan hiervoor alleen een zwaar inreisverbod worden opgelegd voor een langere periode, maar de Europese regelgeving beperkt dit tot een klein aantal gevallen. Het wetsvoorstel herstelt de nationale handelingsmogelijkheden, zoals die voor 2010 wettelijk waren geregeld. Het terugkeerbesluit, is geen sanctie, maar een formele vaststelling dat de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft en derhalve verplicht is tot vertrek en, indien nodig, verwijderd dient te worden.

83. Hoe verhoudt deze uitbreiding zich tot de proportionaliteitsvereisten van de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?

Om te beginnen is de ongewenstverklaring een nationale maatregel die rechtmatig verblijf als hoofdregel uitsluit en voortgezet verblijf als misdrijf strafbaar maakt. Ook dit dient uiteraard proportioneel te zijn, gezien de uitgangspunten van de Awb. Voor zover de ongewenstverklaring overlapt met onderdelen van de Terugkeerrichtlijn, is dit volledig in overeenstemming met de door de Richtlijn gestelde normen.

Het Hof benadrukt in haar jurisprudentie dat de goede werking van de Terugkeerrichtlijn niet mag worden doorkruist door de vervolging (in dit geval op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht). Vertrek uit Nederland blijft altijd het prioritaire doel. Dat betekent dat het opleggen van een vrijheidsstraf vanwege onrechtmatig verblijf enkel aan de orde kan zijn als duidelijk is dat het terugkeerproces is doorlopen en terugkeer door toedoen van de vreemdeling – kort gezegd diens gebrek aan medewerking – niet kon worden gerealiseerd. Het Hof heeft zich – in antwoord op vragen van de Nederlandse Hoge Raad – al eerder uitgelaten over de strafbepaling in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. De uitkomst van die procedure was dat vervolging op basis van dat artikel niet in strijd is met het Unierecht, mits onderbouwd is dat het terugkeerproces is doorlopen en geen sprake is van overmacht.

84. Acht de regering het wenselijk dat een vreemdeling die ongewenst is verklaard geen rechtmatig verblijf meer kan hebben, ook niet bij het indienen van een reguliere aanvraag, en acht zij dit in overeenstemming met de beginselen van effectieve rechtsbescherming?

Het stapelen van kansarme procedures is bij uitstek een van de factoren die een effectief terugkeerproces kan belemmeren. Dit gebeurt wanneer op nationale gronden procesmatig rechtmatig verblijf wordt toegekend, waardoor het terugkeerproces stagneert. De ongewenstverklaring voorkomt dit stapelen deels, doordat zij een einde maakt aan het procesmatig rechtmatig verblijf. Dit is in de ogen van de regering zeer wenselijk.

De regering acht dit verenigbaar met de beginselen van effectieve rechtsbescherming, omdat bezwaar en beroep mogelijk blijven volgens de reguliere Awb-procedure. Daarnaast kan een vreemdeling, die kan onderbouwen

dat hij recht heeft op een verblijfsvergunning, vanuit het buitenland verzoeken om ontheffing van de ongewenstverklaring.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

85. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring vooral een symbolisch karakter krijgt, gelet op de onzekerheid over het daadwerkelijke effect op vertrek en terugkeerbereidheid?

Datum
13 november 2025
Onze referentie
123

Het effect op vertrek en terugkeerbereidheid is uiteraard nog niet meetbaar, maar de verruiming wordt niet als symbolisch beschouwd. De regering ziet de maatregel als een noodzakelijk en effectief juridisch en normatief signaal binnen een breder pakket aan terugkeerbevorderende maatregelen. Er is niet op voorhand te zeggen hoe vaak dit instrument kan worden gebruikt omdat dit zeer sterk samenhangt met de wisselende samenstelling van de landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer. Zoals omschreven in de Memorie van Toelichting ligt de focus van de regering met name op de doelgroep vreemdelingen die crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag vertonen.

De regering acht het belangrijk dat juist bij criminele en – vaak – overlastgevende vreemdelingen het niet zo kan zijn dat de vreemdeling terugkeer frustreert en de Nederlandse overheid geen handelingsperspectief heeft. Van belang is niet alleen de kwantiteit van de inzet van de maatregel, maar de zaken waarin het bijdraagt aan een oplossing voor het beperken van de overlast door niet rechtmatig verblijvende criminele vreemdelingen.

5.2 Rechtsbescherming en menselijke maat

86. De uitvoeringstoets signaleert dat de doelgroep van de ongewenstverklaring wordt uitgebreid en dat de gevolgen voor de vreemdeling verstrekkend zijn, waaronder het verval van de mogelijkheid tot bezwaar in veel gevallen. Hoe wordt gewaarborgd dat de vreemdeling toegang houdt tot effectieve rechtsbescherming?

De rechtsbescherming volgt het bestaande regime van rechtsmiddelen, afhankelijk van het aan de orde zijnde geval. Dit leidt hetzij tot bezwaar, hetzij tot rechtstreeks beroep, zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel II is beschreven voor diverse situaties. Voor de ongewenstverklaring heeft altijd de hoofdregel van voorafgaand bezwaar gegolden. Het argument van concentratie van rechtsbescherming voor rechtstreeks beroep bij het inreisverbod is blijkens de rechtsgeschiedenis verbonden met het terugkeerbesluit. Ook geldt rechtstreeks beroep als er, kort gezegd, verband is met de afwijzing van een verblijfsvergunning asiel. Bij dat bestaande stelsel is aangeknoopt. Krijgt een vreemdeling (bijvoorbeeld een derdelander die niet in de EU is) door de uitbreiding van de reikwijdte van de ongewenstverklaring, een zelfstandige ongewenstverklaring zonder dat een terugkeerbesluit geldt of een negatieve asielbeslissing is genomen, dan kan die persoon in bezwaar gaan. Dit systeem is adequaat en heeft voldoende waarborgen. De regering wijst er op dat tegen een (zwaar) inreisverbod, net als de asielbeslissing, rechtstreeks beroep openstaat, en ook daar is de rechtsbescherming adequaat.

87. Hoe wordt voorkomen dat vreemdelingen die door samenloop van maatregelen (ongewenstverklaring en het inreisverbod) hun rechtspositie niet volledig begrijpen, worden benadeeld door gebrek aan doenvermogen of onduidelijke communicatie?

88. Kan de regering aangeven hoe wordt geborgd dat vreemdelingen tijdig, begrijpelijk en volledig worden geïnformeerd over de gevolgen van een ongewenstverklaring en de mogelijkheden tot opheffing?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. De vreemdeling zal zijn zienswijze gevraagd worden over de voorgenomen ongewenstverklaring en het inreisverbod en de betekenis hiervan. Eventuele bezwaren worden meegewogen in een belangenafweging. In de kern is voor de vreemdeling meest relevant dat zij begrijpen dat zij niet rechtmatig in Nederland zijn en vertrekplichtig zijn. De beslissing tot ongewenstverklaring of inreisverbod en de rechtsgevolgen hiervan staan in een beschikking die de IND aan de vreemdeling of de gemachtigde van de vreemdeling toezendt. Bij de beschikking zit een folder over de ongewenstverklaring of het inreisverbod waarbij onder andere wordt uitgelegd wat de maatregel is en wat de gevolgen van de maatregel zijn. Bovendien wordt de vreemdeling kenbaar gemaakt dat er rechtsmiddelen tegen de maatregelen openstaan. Deze folders zijn beschikbaar in minimaal twintig talen.

De folders zullen worden herzien zodra het mogelijk is de maatregelen te combineren. Op deze manier wordt volgens de regering gewaarborgd dat vreemdelingen volledig geïnformeerd zijn over de gevolgen en mogelijkheden tot opheffing.

89. Acht de regering het wenselijk dat de duur van een ongewenstverklaring in sommige gevallen feitelijk onbepaald is, totdat de vreemdeling zelf een verzoek tot opheffing indient? Hoe verhoudt dit zich tot het rechtszekerheidsbeginsel?

Zoals ook in de toelichting bij het wetsvoorstel naar voren is gebracht, is de wijziging van de ongewenstverklaring in feite een gedeeltelijk herstel van de situatie zoals deze voor 2010 rechtens was. In het Vreemdelingenbesluit wordt vastgelegd dat waar samenloop met een inreisverbod is of kan zijn, de duur van het inreisverbod leidend is. In veel gevallen zal er dus wel een maximale termijn zijn, die ook in het besluit wordt vermeld. Dit om te borgen dat geen indirecte uitholling van de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn plaatsvindt. Wat betreft de zaken waarin er een nationale bevoegdheid bestaat en geen samenloop is met de Terugkeerrichtlijn, wordt de situatie van voor 2010 hersteld. Dat betekent dat door de vreemdeling actief om opheffing moet worden gevraagd. Dit is een herstel van de oude situatie en de regering acht dit niet onwenselijk.

5.3 Uitvoerbaarheid en capaciteit

90. De uitvoeringstoets concludeert dat het voorstel uitvoerbaar is voor de meeste ketenpartners, mits aan tal van randvoorwaarden wordt voldaan, maar niet uitvoerbaar voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zonder extra detentiecapaciteit. Hoe wordt deze conclusie betrokken in het vervolgtraject?

91. Hoe garandeert de regering dat de benodigde personele capaciteit tijdig beschikbaar zal zijn, gelet op de huidige tekorten binnen deze organisaties?

92. Hoe wordt voorkomen dat verdringingseffecten optreden binnen bestaande processen, zoals de behandeling van reguliere of asielzaken bij de IND en de rechtspraak?

93. De DJI waarschuwt voor inefficiëntie door het moeten reserveren van niet-planbare detentiecapaciteit. Hoe wordt dit risico ondervangen en welke alternatieven zijn overwogen?

De regering zal in overleg met alle betrokken ketenpartners onderzoeken hoe kan worden voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden zonder dat verdringingseffecten ontstaan binnen bestaande processen.

Er wordt gestreefd naar een werkbare balans tussen het aantal opgelegde ongewenstverklaringen en de capaciteit om hier daadwerkelijk opvolging aan te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een vrijheidsstraf. De maatregelen zullen gefaseerd worden ingevoerd, afgestemd op de beschikbare capaciteit bij de betrokken ketenpartners, zodat de benodigde personele en materiële capaciteit tijdig beschikbaar is en verdringing van andere processen wordt voorkomen.

5.4 Financiële consequenties

94. De uitvoeringstoets schat de structurele kosten op 13,1–29,6 miljoen euro per jaar, met incidentele kosten van €2,2 miljoen. Is er financiële dekking voor deze bedragen?

95. Kan de regering aangeven welke begrotingsposten hiervoor worden aangesproken en of deze dekking structureel is?

Voor de implementatie en uitvoering van deze asielmaatregelen heeft het kabinet structureel € 115 mln. beschikbaar gesteld. Hiervan is inmiddels ruim 95 mln. euro structureel verdeeld over de verschillende organisaties.

Een groot deel van de kosten die in deze uitvoeringstoets worden opgevoerd zijn kosten bij DJI (€7,1 – 21,4 mln.). In de uitvoeringstoets wordt ook opgemerkt dat het uitbreiden van de detentiecapaciteit complex is en niet opgelost kan worden met enkel een toename in financiële middelen, onder andere omdat DJI kampt met een tekort aan personeel.

96. Worden de extra kosten die voortvloeien uit de aangenomen amendementen (nr. 47 en 52)² volledig meegenomen in de begrotingsdoorrekening?

Ja, waar mogelijk zijn de gevolgen van deze amendementen in de uitvoeringstoets meegenomen.

97. Hoe wordt geborgd dat de kosten en werklastverzwaring in verhouding staan tot het verwachte effect van de maatregel? Wordt dit voorafgaand aan implementatie nog getoetst?

Op basis van de eerste ervaringen kan worden gezien of bijsturing noodzakelijk is om de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de maatregel te waarborgen. Het uitgangspunt van de regering is dat er maximaal moet worden ingezet op het beëindigen en ontmoedigen van illegaal verblijf van overlastgevende criminele vreemdelingen.

5.4 Juridische en uitvoeringstechnische risico's

98. De uitvoeringstoets signaleert juridische kwetsbaarheden, onder meer doordat de samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod kan leiden tot willekeur in toepassing en verschillen in vervolging. Hoe beoordeelt de regering dit risico?

Bij de toepassing van de maatregel blijft het uitgangspunt dat steeds sprake moet zijn van een zorgvuldige en individuele afweging, binnen de geldende juridische kaders. Daarmee wordt beoogd willekeur te voorkomen en de rechtsgelijkheid te waarborgen.

99. Hoe wordt voorkomen dat rechtbanken uiteenlopend oordelen over de samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod, met het risico van rechtsongelijkheid?

Tegen de uitspraak van de rechter staat hoger beroep open bij de Raad van State die rechtseenheid daarmee kan bewaken.

De toets waarschuwt dat de juridische houdbaarheid van de ongewenstverklaring, wanneer deze niet is gekoppeld aan een inreisverbod, onzeker is. Hoe borgt de regering dat deze maatregel bestand is tegen rechterlijke toetsing en het Europese recht?

De regering gaat er van uit dat bedoeld is aan te geven dat voor sommige situaties nog geen precedent bestaat. Uiteraard is niet uitgesloten dat een rechter in een concreet geval de interpretatie van de staat niet zal volgen. Uiteraard wordt in de motivering maximaal ingezet op verduidelijking van alle relevante juridische punten. De regering is optimistisch dat ook voor de rechter in algemene zin duidelijk zal zijn dat de maatregel wenselijk en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

100. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring tot een hogere werklast voor de rechtspraak leidt zonder dat dit bijdraagt aan een daadwerkelijke toename van vertrek?

Het wetsvoorstel betreft een brede kan-bepaling, waarbij de focus ligt op het zo effectief mogelijk benutten van de ongewenstverklaring in situaties waarin dit daadwerkelijk meerwaarde biedt, in het bijzonder criminele en daardoor overlast gevende niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hoewel deze doelgroep inderdaad extra belasting en kosten met zich meebrengt voor de rechterlijke macht en de samenleving, onder meer door de strafbare feiten die zij plegen, richt de regering zich erop om tegen dergelijk gedrag op te treden.

5.5 Impact op vreemdelingen- en terugkeerbeleid

101. Verwacht de regering dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring daadwerkelijk zal leiden tot meer terugkeer, en op basis van welke gegevens wordt dit verondersteld?

De regering stelt dat de bereidheid om mee te werken aan terugkeer kan worden verhoogd door de mogelijkheid om voor de groep onrechtmatige verblijvende vreemdelingen tastbare maatregelen te treffen –ook in de vorm van een

vervolging voor een misdrijf dat tot gevangenisstraf kan leiden. Hoeveel effect de ongewenstverklaring heeft op het aantal terugkeerders, hangt ook af van het samenspel met andere factoren en middelen, zoals terugkeerondersteuning.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

102. Wordt de effectiviteit van de ongewenstverklaring als terugkeerinstrument vooraf of uitsluitend achteraf geëvalueerd?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

De effectiviteit van de ongewenstverklaring zal achteraf worden geëvalueerd.

103. Hoe wordt voorkomen dat vreemdelingen met een terugkeerbeletsel of belemmering voor vertrek onevenredig worden getroffen door strafrechtelijke vervolging?

Het is vaste jurisprudentie dat in geval van overmacht geen vervolging kan plaatsvinden. In de context van artikel 197 Sr is er sprake van overmacht als de vreemdeling anders dan door eigen toedoen niet kan vertrekken, indien de staat desondanks tot vervolging overgaat kan hij zich daarop beroepen¹.

104. Hoe verhoudt de uitbreiding van de ongewenstverklaring zich tot de inzet op vrijwillige terugkeer en re-integratie, zoals bepleit door internationale partners en ngo's?

Vrijwillige terugkeer blijft altijd de voorkeur houden boven gedwongen terugkeer. De uitbreiding van de ongewenstverklaring staat de inzet op vrijwillige terugkeer en re-integratie niet in de weg en kan deze zelfs versterken. Personen die uit eigen beweging en zonder restricties terugkeren, worden niet in bewaring gesteld en kunnen gebruikmaken van de bestaande ondersteuningsinstrumenten voor vrijwillige terugkeer. Als de vreemdeling in de terugkeerprocedure meewerkt aan vertrek, is vervolging evenmin aan de orde, omdat de Terugkeerrichtlijn dan nog niet is uitgewerkt. Een vreemdeling die meewerkt aan vertrek, zal dus in beginsel niet in beeld komen van de strafrechter. De wetenschap dat bij niet meewerken aan vrijwillig vertrek in ultimatum ook strafrechtelijke vervolging dreigt, zal de vreemdeling een extra prikkel geven om te voldoen aan zijn rechtsplicht om Nederland te verlaten.

5.6 Implementatie en monitoring

105. De uitvoeringstoets geeft aan dat de implementatietermijn voor de IND minimaal twaalf maanden bedraagt, exclusief werving en training van personeel. Acht de regering het realistisch om het wetsvoorstel binnen deze termijn in werking te laten treden?

De regering is zich bewust van de in de uitvoeringstoets genoemde minimale implementatietermijn. Die termijn wordt als realistisch beschouwd, mits tijdig wordt gestart met de voorbereidingen en noodzakelijke uitvoeringsstappen parallel aan het wetgevingsproces kunnen worden gezet. De regering zal in overleg met de betrokken uitvoeringsorganisaties bezien of de planning haalbaar blijft en, indien nodig, de inwerkingtredingsdatum daarop aanpassen. Daarbij is het uitgangspunt zorgvuldige implementatie en uitvoerbaarheid.

¹ ECLI:NL:GHSHE:2014:1249

106. Hoe wordt gewaarborgd dat de noodzakelijke IV-aanpassingen tijdig gereed zijn, gezien de complexiteit van het systeem INDiGO en de afhankelijkheid van nadere regelgeving?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

De noodzakelijke IV-aanpassingen binnen INDiGO worden in een vroeg stadium voorbereid en afgestemd met de betrokken partijen. Ontwikkeling en regelgeving lopen zoveel mogelijk parallel. Eventuele risico's worden gemonitord, zodat de inwerkingtreding zo nodig kan worden aangepast aan de voortgang van de IV-ontwikkeling.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

107. Is de regering bereid de Kamer periodiek te informeren over de voortgang van de implementatie en de voortgang van de randvoorwaarden?

Ja. De regering is bereid de Kamer periodiek te informeren over de voortgang van de implementatie en de bijbehorende randvoorwaarden. De wijze en frequentie van deze rapportage zullen worden afgestemd op de voortgang van het wetgevingstraject en de uitvoeringsvoorbereidingen.

108. Wanneer zullen de door de uitvoeringstoets aanbevolen invoeringstoets en evaluatie worden uitgevoerd, en door wie?

De regering voorziet dat de invoeringstoets en evaluatie, zoals aanbevolen in de uitvoeringstoets, worden uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In overleg met de betrokken ketenpartners zal worden bepaald wie de invoeringstoets en evaluatie zal uitvoeren.

5.7 Conclusie

109. Hoe beoordeelt de regering de conclusie van de uitvoeringstoets dat het risico bestaat dat de werklasterzwaring in de keten niet in verhouding zal staan tot het verwachte resultaat?

Dit risico wordt beschouwd als een aandachtspunt bij de implementatie. De regering zal de praktische effecten nauwgezet volgen en, indien nodig, bijsturing overwegen om de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de maatregel te waarborgen.

110. Acht de regering het verantwoord om over te gaan tot implementatie zolang niet is aangetoond dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring daadwerkelijk bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk een toename van vertrek uit Nederland?

De uitbreiding van de ongewenstverklaring heeft als doelstelling om, waar nodig, criminele en daarmee veelal overlastgevendende vreemdelingen ongewenst te kunnen verklaren en zo de openbare orde beter te kunnen waarborgen. Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan terugkeerbevorderende maatregelen. Hoewel het directe effect op het vertrek nog niet volledig kwantitatief is vastgesteld, wordt verwacht dat de maatregel bijdraagt aan een effectievere handhaving van vertrekverplichtingen.

6. Uitvoeringstoets Strafbbaarstelling Illegaliteit

6.1 Uitvoerbaarheid, capaciteit en juridische houdbaarheid

111. De uitvoeringstoets is uitgevoerd als een *quickscan*, waarbij de belangrijkste aandachtspunten in kaart zijn gebracht zonder een volledige ex-ante analyse. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor een beperkte uitvoeringstoets, gezien de ingrijpende aard en mogelijke gevolgen van de voorgestelde strafbaarstelling voor zowel uitvoeringsorganisaties als betrokken vreemdelingen?

De uitvoeringstoets is als quickscan uitgevoerd vanwege de urgentie van het wetsvoorstel, waardoor een volledige ex-ante analyse niet mogelijk was. De belangrijkste aandachtspunten zijn in kaart gebracht en zullen bij de implementatie nauwlettend worden gevolgd om de uitvoerbaarheid en proportionaliteit te waarborgen.

112. De uitvoeringstoets benadrukt dat het Europees-juridisch kader slechts ruimte laat voor strafrechtelijke sancties nadat de terugkeerprocedure volledig is doorlopen en uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk blijkt. Hoe waarborgt de regering dat deze beperking strikt wordt nageleefd, en dat strafrechtelijke vervolging niet in strijd komt met de Europese Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?

Dit is reeds staande jurisprudentie van de Hoge Raad. Het OM zal in de strafvervolgning moeten onderbouwen dat het terugkeerproces is doorlopen.

113. Omdat het Openbaar Ministerie (OM) zich in dit stadium niet uitlaat over het opsporings- en vervolgingsbeleid, is in de uitvoeringstoets gewerkt met aannames over de omvang en aard van de vervolging. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid van de maatregel zolang dit beleid nog niet is vastgesteld? Wanneer verwacht de regering dat het OM een uitgewerkt vervolgingsbeleid zal presenteren?

Dit is aan het OM onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Op dit moment kunnen daar geen uitspraken over worden gedaan. Algemeen strafvorderingsbeleid is niet noodzakelijk om in individuele zaken tot vervolging over te gaan. Voor wat betreft de omvang van de doelgroep is gewerkt met schattingen, afgeleid van het aantal zaken dat verwacht wordt ter zake de ongewenstverklaring.

114. De uitvoeringstoets beschrijft drie uitvoeringsopties die uiteenlopen in intensiteit en impact op de ketenpartners. De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) voorzien aanzienlijke capaciteitsdruk, scholingsbehoefte en risico's voor legitimiteit en proportionaliteit. Hoe beoordeelt de regering deze zorgen? Kan de regering inzicht geven in welke uitvoeringsoptie zij beoogt te hanteren en welke structurele middelen beschikbaar worden gesteld om verdringingseffecten binnen de politie en KMar te voorkomen?

115. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) voorziet, afhankelijk van de gekozen uitvoeringsoptie, een forse toename van informatieverzoeken, wat de kerntaak van vertrekbevordering kan verdringen. Hoe weegt de regering dit risico in het licht van de reeds bestaande capaciteitsproblemen binnen de terugkeerketen?

116. De uitvoeringstoets signaleert dat Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een extra behoefte van 55 tot 165 detentieplaatsen per jaar verwacht, terwijl er tot

2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar is. Hoe acht de regering het voorstel uitvoerbaar onder deze omstandigheden? Is de regering bereid de inwerkingtreding van artikel 108a Vreemdelingenwet uit te stellen totdat voldoende detentiecapaciteit gerealiseerd is?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. Welke uitvoeringsoptie wordt gehanteerd, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning, inclusief mogelijkheden voor werving, scholing en prioritering, om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken.

6.2 Rechtspositie, proportionaliteit en doenvermogen van vreemdelingen

117. Hoe borgt de regering dat vreemdelingen de gevolgen van strafrechtelijke vervolging daadwerkelijk kunnen begrijpen? Worden zij hierbij actief ondersteund, bijvoorbeeld via rechtsbijstand of voorlichting in begrijpelijke taal?

De regering acht het van groot belang dat vreemdelingen hun rechtspositie goed begrijpen. De vreemdeling zal zijn zienswijze gevraagd worden over de voorgenomen ongewenstverklaring en het inreisverbod en de betekenis hiervan. Eventuele bezwaren worden meegewogen in een belangenafweging. In de kern is voor de vreemdeling meest relevant dat zij begrijpen dat zij niet rechtmatig in Nederland zijn en vertrekplichtig zijn. De beslissing tot ongewenstverklaring of inreisverbod en de rechtsgevolgen hiervan staan in een beschikking die de IND aan de vreemdeling of de gemachtigde van de vreemdeling toezendt. Bij de beschikking zit een folder over de ongewenstverklaring of het inreisverbod waarbij onder andere wordt uitgelegd wat de maatregel is en wat de gevolgen van de maatregel zijn. Bovendien wordt de vreemdeling kenbaar gemaakt dat er rechtsmiddelen tegen de maatregelen openstaan. Deze folders zijn beschikbaar in minimaal twintig talen. De folders zullen worden herzien zodra het mogelijk is de maatregelen te combineren. Op deze manier wordt volgens de regering gewaarborgd dat vreemdelingen volledig geïnformeerd zijn over de gevolgen en mogelijkheden tot opheffing.

118. De uitvoeringstoets benoemt risico's voor de legitimiteit van betrokken organisaties, omdat disproportionele aanhoudingen en strafvervolgingen het vertrouwen in de politie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek kunnen schaden. Hoe beoordeelt de regering deze risico's? Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de proportionaliteit en rechtmatigheid van de handhaving?

De regering begrijpt de zorgen over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de mogelijke druk op de strafrechtketen. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als ultimum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

Proportionaliteit en rechtmatigheid van handhaving worden als essentieel geacht. Toezicht hierop vindt plaats via de bestaande verantwoordingsmechanismen binnen politie, KMar, DTenV en het Openbaar Ministerie.

119. De politie wijst op het risico dat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die slachtoffer zijn van misdrijven, uit angst voor vervolging, niet langer hulp durven inroepen. Hoe voorkomt de regering dat deze maatregel leidt tot een toename van onveiligheid, uitbuiting en mensenhandel onder kwetsbare groepen?

120. Daarnaast kan de strafbaarstelling vreemdelingen ontmoedigen om gebruik te maken van basisrechten zoals medische zorg, onderwijs voor hun kinderen en juridische bijstand, uit vrees om in beeld te komen bij de autoriteiten. Hoe beoordeelt de regering deze risico's en welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat mensen hun fundamentele rechten kunnen blijven uitoefenen?

Het kabinet wil benadrukken dat de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs voor minderjarigen, zorg en bescherming door de politie gewaarborgd blijft. Dit zal in alle gevallen zo zijn: ongeacht de verblijfstatus. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting van de novelle over de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

6.3 Gevolgen voor gezinnen, kinderen en maatschappelijke samenhang

121. De uitvoeringstoets signaleert dat gezinnen en kinderen indirect geraakt kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer ouders worden vervolgd of gedetineerd, of wanneer angst voor vervolging ertoe leidt dat kinderen niet meer naar school gaan. Hoe verhoudt de strafbaarstelling zich tot de verplichtingen van Nederland onder het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)?

Hierbij wil het kabinet nogmaals met klem benadrukken dat de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs voor minderjarigen, zorg en bescherming door de politie met dit voorstel gewaarborgd blijft. Politie en OM zullen bij de toepassing van de bepaling het belang van het kind steeds zorgvuldig moeten meewegen, conform artikel 3 van het verdrag. De bestaande waarborgen voor kinderrechten en toegang tot onderwijs blijven onverminderd van kracht. Ook doet het amendement niet af aan het recht op onderwijs dat alle kinderen in Nederland toekomt.

122. De politie waarschuwt dat de strafbaarstelling kan leiden tot maatschappelijke spanningen, onder meer doordat mensen elkaar kunnen 'melden' vanwege vermeende illegaliteit. Hoe beoordeelt de regering dit risico, en welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de sociale cohesie binnen en tussen gemeenschappen wordt aangetast?

De regering onderkent het risico op maatschappelijke spanningen en acht zorgvuldige uitvoering essentieel. De wijze waarop wordt omgegaan met eventuele meldingen door burgers is nog niet nader uitgewerkt. Dit punt zal desalniettemin in de verdere implementatie worden meegenomen, met het oog op het voorkomen van stigmatisering en het behoud van sociale cohesie binnen de maatschappij. Zoals ook eerder opgemerkt zal strafrecht als ultimum remedium aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. Daarom is de verwachting dat uiteindelijk de daadwerkelijk vervolging slechts in beperkte gevallen van toepassing zal zijn en daarom naar verwachting niet tot grote maatschappelijke onrust zal leiden.

123. Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hoe de regering de effectiviteit en proportionaliteit van de strafbaarstelling zal monitoren. Welke indicatoren worden gehanteerd om te beoordelen of deze maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de terugkeer, en hoe wordt voorkomen dat zij leidt tot een grotere maatschappelijke en bestuurlijke druk zonder reëel effect op de terugkeerresultaten? Kan de regering toezeggen in de evaluatie expliciet aandacht te besteden aan de door de uitvoeringsorganisaties benoemde bezwaren?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Om te beginnen moet worden benadrukt dat ook op dit moment al wordt opgetreden tegen onrechtmatig verblijf. De in het amendement voorgestelde strafbepaling krijgt een plaats naast de reeds bestaande strafbaarstelling van het verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod, een misdrijf op grond van artikel 197 Sr en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod, een overtreding op grond van artikel 108 Vw.

Als dit voorstel en de ANMW tot wet worden verheven, zal de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering onverminderd leidend blijven. Handhaving zal, net als nu, primair plaatsvinden met toepassing van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten, waaronder de ongewenstverklaring (artikel 67 Vw). Daarnaast blijft het kabinet onverminderd inzetten op afspraken met de landen van herkomst en op verdere vereenvoudiging van (Europese) terugkeerprocedures. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement.

Dat gezegd hebbende, meent het kabinet dat de in het amendement voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wel degelijk kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. In de optiek van het kabinet ligt het voor de hand dat een strafrechtelijke sanctie als extra negatieve prikkel bijdraagt aan gedragsbeïnvloeding.

B. Vragen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de door de ministers toegestuurde uitvoeringstoetsen bij de twee wetsvoorstellen (Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel). Zij hebben over de brief en de uitvoeringstoetsen de volgende vragen.

Waarom zijn niet alle uitvoeringstoetsen opgesteld voordat de wetsvoorstellen naar de Raad van State zijn gestuurd en bij de Tweede Kamer ingediend? Zo dateert de uitvoeringstoets tweestatusstelsel van augustus 2025, de uitvoeringstoets over nareis van september 2025 en die van de uitbreiding ongewenstverklaring van augustus 2025.

Is het vanuit rechtsstatelijk oogpunt wel verantwoord de wetsvoorstellen in te dienen (met een uiterst korte termijn in de consultatieronde voor onder andere de politie en de rechterlijke macht) zonder dat men weet hoe de uitvoeringsorganisaties zoals de IND, het COA, de politie, de VNG, het OM en de rechtspraak de wetsvoorstellen in de praktijk kunnen uitvoeren? Datzelfde geldt voor de impact die de wetsvoorstellen hebben op de asielzoekers en op de inwoners van de gemeenten in Nederland. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reactie van de regering.

Het Nederlandse asielsysteem acht de regering in de huidige vorm onhoudbaar. Daarom is het noodzakelijk dat de onderhavige voorstellen van wet zo snel mogelijk tot stand komen. Tegelijkertijd hecht het kabinet belang aan zorgvuldigheid en zijn er ook een aantal impactanalyses en uitvoeringstoetsen uitgevoerd, onder meer door de IND om de uitvoeringsgevolgen in beeld te krijgen. Deze uitvoeringstoetsen zijn gedaan in een vroeg stadium op basis van de op dat moment bekende informatie en geven reeds een beeld wat het betekent als deze maatregelen worden ingevoerd. Mede op basis van die betrokken informatie zijnde wetsvoorstellen voor advies aan de Raad van State voorgelegd en bij de Tweede Kamer ingediend. Met name om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich goed kan voorbereiden op de maatregelen en wat daar voor nodig is hebben gedurende 2025 ten aanzien van dit wetsvoorstel aanvullend uitvoeringstoetsen plaatsgevonden. Verder zijn in de consultatiefase de wetsvoorstellen voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Elk ingekomen advies is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Ook hebben organisaties de gelegenheid gehad om gedurende de periode dat het concept wetsvoorstel voorlag voor advies bij de Raad van State de impact van de voorstellen voor hun uitvoering te bepalen. Deze inbreng is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De regering acht dit proces, ook vanuit rechtstatelijk oogpunt verantwoord.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Is de regering bekend met de kritiek en de zorgen die de woordvoerders van de betreffende organisaties, maar ook die van de Inspectie JenV, VluchtelingenWerk Nederland, het Nidos, de Adviesraad Migratie en het College voor de Rechten van de Mens tijdens de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober 2025 over de uitvoerbaarheid van beide wetsvoorstellen aan de Eerste Kamer hebben meegedeeld? Graag ontvangen de leden van de D66-fractie op deze commentaren een uitgebreide reflectie van de regering.

In de genoemde deskundigenbijeenkomst werden door de verschillende woordvoerders meer thema's naar voren gebracht. Hieronder worden vrij vertaald naar de strekking van de boodschap enkele relevante punten langsgelopen zonder compleet te kunnen zijn. Meerdere woordvoerders benoemden de datum van inwerkingtreding en pleiten voor één implementatiemoment van het Pact en de onderhavige wetten. Voorts werden vraagtekens gezet bij de onderbouwing van de gestelde doelen van de wetsvoorstellen waaronder de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Tevens waren er kritische kanttekeningen bij het verkorte proces van de totstandkoming van deze wetten en werd het belang van het goed betrekken aan de uitvoering benadrukt zodat de wet- en regelgeving goed aansluit bij wat nodig is en dat deze werkt in de praktijk. Ook werd aandacht gevraagd voor de mensenrechtelijke kant en de stress en onzekerheid die elementen van deze wetten met zich mee kunnen brengen en de omstandigheid dat deze wetten een belemmering kunnen zijn voor inburgering en arbeidsparticipatie. De vrees werd uitgesproken dat deze wetten de druk op de uitvoering vergroten vanwege langere procedures die leiden tot langer verblijf in de opvang en meer maatschappelijke onrust, zonder dat is aangetoond dat zij de asielinstroom verminderen. Een structurele en stabiele financiering wordt als randvoorwaardelijk gezien. Ook waren de woordvoerders kritisch over de juridische houdbaarheid van deze wetten. Anderzijds werd ook naar voren gebracht dat deze wetten in samenhang met het Pact kansen bieden bijvoorbeeld voor een noodzakelijke vereenvoudiging van de procedures.

De regering is erkentelijk voor de inbreng van deze deskundigen namens hun organisaties die zij naar voren hebben gebracht. Vanuit hun rol en verantwoordelijkheid is het goed dat zij hun zorgen en kritische kanttekeningen delen in deze bijeenkomst en ook in andere gremia en gedurende de consultatiefase.

Al deze punten worden uiterst serieus genomen door de regering en zijn deels eerder geuit. Zij hebben er op onderdelen ook toe geleid dat de toelichting op de wetten is aangepast. De inhoud van de gemaakte punten komt terug in de schriftelijke vragen gesteld door uw Kamer en de Tweede Kamer. De regering verwijst daarnaar voor de inhoudelijke reactie op deze punten en praat waar nodig graag met uw Kamer hierover door bij de wetsbehandeling.

Meer in algemene zin is het goed te benadrukken dat de regering een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft om een asielsysteem dat onhoudbaar is aan te passen en bestendig te maken voor de toekomst. Daar zijn stevige maatregelen voor nodig. De regering is zich er van bewust dat die in de beginfase tot extra belasting kunnen leiden. Dat is inherent aan elke systeemwijziging, maar op de langere termijn wordt op basis van dit brede pakket aan maatregelen, waaronder de hierbedoelde wetten, een belangrijk instroomeffect verwacht. Hiermee komt er ook verlichting van de structurele werklast en zal de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen worden verlicht. Het pakket aan maatregelen biedt ruimte om de asielketen op orde te brengen. Dit vertaalt zich door en brengt ook de gewenste maatschappelijke rust terug naar verwachting van de regering. Met een asielketen op orde en een grotere maatschappelijke acceptatie van het beleid zal naar inzicht van de regering ook de positie van de vreemdeling in procedure en waar van toepassing als statushouder in de Nederlandse maatschappij ten goede komen.

Nu eerst geldt dat de regering inzet op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten. Vanwege deze noodzaak heeft de regering ervoor gekozen om de hierbedoelde wetsvoorstellen met spoed en urgentie te behandelen en de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten.

Op 12 juni 2026 treedt het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: het Pact) in werking. De uitvoeringsorganisaties moeten dan hun werk gereed hebben, want 12 juni is een harde Europese verplichting, waarmee Nederland heeft ingestemd. Waarom heeft de regering erop aangedrongen dat beide wetsvoorstellen zo snel mogelijk moeten worden aanvaard en ingevoerd, wetend dat de uitvoeringsorganisaties, en dan met name de IND, het niet kunnen bolwerken om en de aanpassingen ten behoeve van het Pact en de aanpassingen ten behoeve van beide wetsvoorstellen tijdig en degelijk tegelijkertijd uit te voeren? Waarom geeft de regering de uitvoeringsorganisaties niet de tijd en de rust om eerst alle aanpassingen voortvloeiend uit het Pact te vervolmaken?

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote verandering betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen,

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Daarnaast zitten in de beide wetsvoorstellen maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

Datum
13 november 2025
Onze referentie
123

De leden van de D66-fractie missen een advies van het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) op de benodigde ICT-aanpassingen die alle geledingen in de asielketen moeten toepassen om de wetswijzigingen te stroomlijnen en uitvoerbaar te maken, eveneens in relatie tot het Pact en de datum van 12 juni 2026. Ook de samenhang tussen de ICT-aanpassingen tussen bijvoorbeeld IND, COA en rechtspraak zou daarbij betrokken moeten worden. Is er een dergelijke ICT-toetsing gedaan? Zo ja, wil de regering die aan de Eerste Kamer toesturen? Zo nee, waarom niet? Is de regering het met deze leden eens dat als er ergens een kink in de ICT-kabel komt, de overige geledingen in de keten daarvan nadeel kunnen ondervinden? Is de regering dan bereid zo snel mogelijk een adviesaanvraag bij het AcICT te doen?

Dit is afhankelijk van waar het om gaat en wat het effect is op de keten. Maar de regering is waar nodig bereid om extern om advies te vragen als dat aan de orde is, ook bij de AcICT.

Op p. 2 van de brief van de IND aan beide ministers van 24 september 2025, waarbij de uitvoeringstoetsen worden gestuurd, staat:

"(...) ziet de IND geen mogelijkheid om het geheel van deze wetten eerder dan het Migratiepact te implementeren."

Hoe serieus neemt de regering de IND als zij toch insisteert dat de wetten moeten worden aangenomen en ingevoerd? Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reflectie van de regering. Wil de regering daarbij ook de niet mis te verstane conclusie van de Inspectie JenV (mevrouw Huijzer) tijdens de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober meenemen dat het risico op wanorde en chaos veel te groot is en dat pas op de plaats zou moeten worden gemaakt? Neemt de regering de waarschuwingen van de Inspectie JenV wel serieus?

De Inspectie JenV is de onafhankelijke toezichthouder die toezicht houdt op uitvoeringsorganisaties en marktpartijen die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen, en op die van het ministerie van Asiel en Migratie. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering, de naleving van regels en normen, signaleert risico's en stimuleert zo verbetering om bij te dragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij het met hen eens is dat het vertrouwen in de overheid ernstig wordt geschaad als de overheid de dringende adviezen van haar eigen toezichthouders in de wind slaat.

Uiteraard neemt de regering de zorgen van zowel de IND als de Inspectie JenV en ook de andere betrokken organisaties heel serieus. Als in voorgaande beantwoording ook genoemd is vanwege de noodzaak om direct en met urgentie in te zetten op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en

duurzaam te ontlasten, ervoor gekozen om de hierbedoelde wetsvoorstellen na aanvaarding zo spoedig mogelijk in te voeren en de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten. Mede om de uitvoering waaronder de IND zo veel mogelijk te faciliteren wordt er voor zorg gedragen dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, voor zover relevant, niet onnodig zal verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van de voorliggende wetsvoorstellen zijn gemaakt.

Tijdens de genoemde bijeenkomst heeft de IND voorts verzocht om een spoedige behandeling van de wetten in uw Kamer juist om duidelijkheid te verkrijgen over de gevraagde voorbereiding en omdat enkele elementen van de wetten geen (zwaarwegende) aanpassingen behoeven en de efficiëntie van de IND kunnen vergroten.

De bevindingen van de Inspectie JenV zullen bij de implementatie van de wetten worden meegenomen. De regering deelt niet de conclusie dat de regering pas op de plaats zou moeten maken noch dat het vertrouwen in de overheid ernstig wordt geschaad door haar handelen in deze.

Hoe ziet de regering het voor zich dat de IND tijdig honderden fte's (genoemd werd het getal van 800) voldoende (juridisch) geschoolde medewerkers kan aannemen en inwerken? De IND schat zelf dat dit (p. 2 van de brief) al gauw meerdere jaren gaat duren.

De IND heeft aangegeven dat zij niet (tijdig) voldoende personeel zal kunnen aannemen en inwerken. Omdat er wel meer werk op de IND afkomt zal dit gevolgen hebben voor de voorraden en doorlooptijden bij de IND. De inzet van de regering is er echter op gericht de instroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt, is de verwachting dat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook zal dalen en de doorlooptijden op termijn zullen afnemen.

In de brief maakt de IND er gewag van dat enkele maatregelen in beide wetsvoorstellen het werk van de IND eenvoudiger kunnen maken. Denk bijvoorbeeld aan het afschaffen van de voornemenprocedure. Maar tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer (en ook tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer waar de Raad voor de rechtspraak als deskundige werd gehoord) maakten diverse experts de opmerking dat hier sprake is van een waterbedeffect. Als de IND de voornemenprocedure niet meer hoeft toe te passen, dan wordt het werk verderop in de keten zwaarder en tijdrovender, bijvoorbeeld voor de rechtspraak. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het afschaffen van het voornemen er toe zal leiden dat een deel van het werk zich naar de beroepsprocedure verplaatst. Echter, voor de IND weegt het voordeel van het afschaffen van de voornemenprocedure op tegen de nadelen van extra werk in de beroepsfase vanwege het afschaffen van het voornemen. Daarbij neemt de IND ook extra maatregelen om de negatieve effecten hiervan in beroep te mitigeren, zoals het screenen van zaken voor ze in beroep behandeld worden.

Ook het wegvallen van VluchtelingenWerk Nederland in de nareisprocedure wordt door de IND gezien als een factor die voor de IND extra werk gaat opleveren (p. 3 van de brief). "Bij de rechtspraak, de advocatuur en ook de IND zal rekening

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

gehouden moeten worden met buitengewoon veel extra beroepsprocedures”, aldus de IND. Wat is daarop de reactie van de regering?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

De regering erkent dat er extra beroepsprocedures zullen voortvloeien uit de wetsvoorstellen. De inzet van de regering is er echter op gericht de instroom te het verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt, is de verwachting dat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook zal dalen en de zullen wachttijden op termijn zullen afnemen.

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

De IND, maar ook bijvoorbeeld het Nidos en de Adviesraad Migratie, hebben er tijdens bovenvermelde deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op gewezen dat de impact van de te verwachten langere duur van de procedures voor mensen die hun asiel- en nareisaanvragen hebben ingediend, grote onzekerheid met zich mee gaat brengen voor de asielzoekers in kwestie. Dit gaat zich vertalen in (mentale) gezondheidsklachten, stagnerende integratie, leerproblemen op school etcetera. Hoe reageert de regering hierop?

De regering deelt de zorgen die leven ten aanzien de situatie in de asielketen en de ook gevolgen voor vreemdelingen. Dat zijn zwaarwegende redenen om tot verandering te komen. Het Nederlandse asielsysteem acht de regering in de huidige vorm onhoudbaar. De IND kan de instroom niet bijhouden, het COA kan slechts met hangen en wurgen opvang bieden aan de asielzoekers. Daarom is het noodzakelijk dat de maatregelen zoals die volgen uit deze wetten worden ingevoerd en de voorstellen van wet zo snel mogelijk tot stand komt. De invoering van de wetsvoorstellen kunnen in de beginfase tot extra belasting leiden, maar op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten, ook ten behoeve van de vreemdeling die daar op aangewezen is. Deze wetten geven ruimte voor het op orde brengen van de asielketen zijn juist nodig om de huidige negatieve gevolgen van een verstopt systeem om te buigen.

C. Vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de uitvoeringstoetsen bij de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet en hebben daarbij de volgende vragen.

Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

1. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets dat voor een 'laag scenario' wordt aangenomen dat 75% van de groep subsidiair beschermde in beroep gaat. Mogen zij daaruit concluderen dat de IND een lager percentage onwaarschijnlijk zo niet uiterst onrealistisch acht?

De verwachting is dat een groot deel van de groep subsidiair beschermde in beroep zal gaan. Dat zal met name gelden voor de subsidiair beschermde die nareis aan willen vragen voor hun gezinsleden. De verwachting is echter dat ook vreemdelingen die geen nareis aan willen vragen alsnog in beroep gaan. Ook uit het Asiel- en Migratie Pact volgt een onderscheid tussen beide statussen. De nareisvoorwaarden zijn echter nationaal bepaald en niet automatisch van toepassing

onder het Pact. Zonder deze nationale invulling zullen aanvragers van nareis dus zonder strikte voorwaarden blijven inreizen. Uiteraard blijft dit wel een inschatting.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

2. De IND schrijft in de uitvoeringstoets: "Het is onduidelijk of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders". Kan de regering daarover op dit moment duidelijkheid verschaffen en, zo nee, wanneer kan zij dat wel?

Datum
13 november 2025
Onze referentie
123

Het tweestatusstelsel wordt ook van toepassing op de huidige asielstatushouders. De maatregel heeft directe werking. Hiermee bewerkstelligt de regering dat het onderscheid tussen de status van vluchteling en subsidiair beschermde ook voor de huidige statushouders geldt en daarmee ook geldig is voor lopende en nieuwe aanvragen voor nareizende gezinsleden.

Ten aanzien specifiek de verlenging wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel: "Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat ook ten aanzien van het tweestatusstelsel niet is voorzien in overgangsrecht. Dat betekent echter niet dat bij aanvragen van vreemdelingen die nu in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd om verlenging van de geldigheidsduur van die vergunning zonder meer zal moeten worden herbeoordeeld of zij kwalificeren als vluchteling of in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. In beginsel kan worden volstaan met de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Dat is immers ook waartoe de aanvraag strekt. Artikel 28, gelezen in samenhang met het gewijzigde artikel 32 van de Vw 2000, biedt daarvoor de grondslag. Die beoordeling is bij de inwilliging van de oorspronkelijke aanvraag immers al gemaakt en hoeft in zoverre niet opnieuw te worden verricht, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor een andere uitkomst."

3. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets: "Het is onduidelijk of asielstatushouders die op dit moment (voor de wetswijziging) een asielstatus hebben op grond van subsidiaire bescherming, bij de aanvraag van een verlenging hiervan na de wetswijziging, alsnog kunnen doorprocederen tegen het niet-verlenen van een vergunning op basis van vluchtelingschap". Kan de regering inmiddels duidelijk maken of deze mogelijkheid er is?

De IND zal de verlengingsaanvragen van vreemdelingen aan wie subsidiaire bescherming is verleend conform de huidige werkwijze verrichten. Een dergelijke verlengingsaanvraag strekt alleen tot verlenging van de geldigheidsduur van de eerder verleende vergunning en niet tot een beoordeling of de statushouder voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling. Met inwilliging van de verlengingsaanvraag krijgt de statushouder in dergelijke zaken de verlenging waar hij om heeft verzocht. Meer of anders kan hij op grond van de verlengingsaanvraag niet krijgen. De huidige werkwijze, die door de IND dus zal worden voortgezet, heeft tot op heden niet geleid tot een golf van beroepszaken. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat daarin verandering zal komen.

4. Als het ook voor de 30.000 mensen die momenteel een asielvergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming mogelijk wordt om door te procederen om een vluchtelingenstatus te krijgen, wat betekent dit dan concreet voor de IND?

Zoals bij het vorige antwoord is aangegeven, strekt een verlengingsaanvraag alleen tot verlenging van de geldigheidsduur van eerder verleende vergunning en

niet tot een beoordeling of de statushouder voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

5. Kan de regering doorrekenen hoeveel fte de IND extra moet aannemen als het in de vorige vraag genoemde inderdaad mogelijk wordt?

Datum
13 november 2025

Verwezen wordt naar voorgaande antwoorden.

Onze referentie
123

6. In de uitvoeringstoets staat: "Het wetsvoorstel brengt volgens de betrokken experts weinig voordelen met zich mee". Kan de regering op deze bewering reageren? Kan de regering toelichten welke voordelen dit wetsvoorstel naar haar overtuiging heeft?

Dit wetsvoorstel en de maatregelen die daar onderdeel van uitmaken maken deel uit van een breder samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband pakket. Sturing op migratie moet en kan niet alleen plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen. Vanuit dat oogpunt begrijpt de regering de opmerking van experts per afzonderlijke maatregel. De regering heeft echter goede redenen aan te nemen dat op basis van een breed pakket aan maatregelen waaronder de hierbedoelde wetten een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht.

7. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de uitvoeringstoets dat de IND afhankelijk van het scenario tussen de 85 en 225 fte aan personeel moet werven. Acht de regering een dergelijke uitbreiding van het personeelsbestand realistisch, ook in het licht van de huidige krappe bezetting bij de IND en de moeite die het kost om nieuw personeel te werven?

De IND heeft aangegeven niet in staat te zijn tijdig voldoende personeel te werven. Wel zal de IND vanaf 12 juni 2026 in staat zijn om de wetsvoorstellen uit te voeren. Omdat de IND niet in staat is tijdig voldoende personeel te werven zal dit gevolgen hebben voor de voorraden en doorlooptijden van de IND. Hierbij wordt nog opgemerkt dat het onder het Migratiepact mogelijk wordt voor subsidiair beschermden om door te procederen voor een vluchtelingenstatus, ook indien er een éénstatusstelsel.

De inzet van de regering is er op gericht de instroom te verlagen zodat de druk op de gehele keten afneemt. Dit zal niet direct gerealiseerd worden, maar zodra de instroom daalt, is de verwachting dat het extra werk dat hiermee gepaard gaat uiteindelijk ook zal dalen en zullen de doorlooptijden op termijn zullen afnemen.

8. In de uitvoeringstoets staat: "Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar". Het is inmiddels half oktober en over negen maanden is het Europese Asiel en Migratiepact dus al in werking getreden. Mogen de leden van de ChristenUnie-fractie daaruit concluderen dat het inmiddels onmogelijk is dat de Wet invoering tweestatusstelsel in werking treedt voor de ingangsdatum van het Pact?

De inzet van de regering blijft er op gericht om de wet tweestatusstelsel zo spoedig mogelijk in te voeren en de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten.

De IND heeft tijd nodig om deze wet te kunnen implementeren. Dat geldt ook voor de toepassing onder het Asiel- en Migratiepact. Om te bereiken dat de IND op 12 juni 2026 klaar is om conform deze wet- en regelgeving te werken is het van belang dat de behandeling van de wetten snel wordt afgerond en er snel duidelijkheid komt, zo geeft ook de IND zelf aan.

De regering heeft er alle vertrouwen in dat de implementatie goed en tijdig verloopt en bij de inwerkingtreding uitvoerbaar is. Ook zijn er financiële middelen vrijgemaakt om de uitvoering van de maatregelen te ondersteunen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Uitvoeringstoets Nareis

9. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets dat het ontbreken van overgangsrecht mogelijk niet houdbaar is. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om geen overgangsrecht in de wetten op te nemen?

De maatregelen zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen. Dat geldt ook voor verzoeken om gezinshereniging waarop op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, nog niet is beslist. Deze onmiddellijke werking geldt overigens niet voor beroepsprocedures. Deze keuze is noodzakelijk gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet tevens van toepassing zullen worden op aanvragen, zeker gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

10. De Nederlandse orde van advocaten is van mening dat de wachttijd moet beginnen op de dag van de asielaanvraag en niet op de dag van de verlening van de asielvergunning. Kan de regering inzichtelijk maken waarom zij voor het laatste heeft gekozen en waarom zij meent dat dit juridisch houdbaar is?

De regering begrijpt de vraag zo dat verwezen wordt naar artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Gezinsherenigingsrichtlijn is niet van toepassing op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden. Voorts blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat het laten aanvangen van de wachtermijn op de dag van de verlening van de asielvergunning, op zich niet in strijd is met artikel 8 EVRM.

11. Deze uitvoeringstoets schetst een somber beeld van de gevolgen van de wetswijzigingen voor de asielzoekers zelf. Hoe heeft de regering hun belang gewogen bij de totstandkoming van deze wetsvoorstellen?

De regering acht het noodzakelijk om de voorgestelde maatregelen te nemen zodat de asielinstroom significant afneemt en de druk op de gehele asielketen vermindert. De regering heeft hiermee een afweging gemaakt die mogelijkerwijs in individuele gevallen nadelig kan uitpakken. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment statushouders (waaronder nareizigers) langdurig in COA opvang verblijven. De inzet van de regering is dat, voordat de nareis plaatsvindt, aan een

aantal voorwaarden is voldaan die bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

12. In de uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat het ontbreken van overgangsrecht kan leiden tot de gedachte dat de overheid onbetrouwbaar is. Kan de regering met de leden van de ChristenUnie-fractie delen of zij zich dat kan voorstellen en of zij dat heeft meegewogen bij het ontwerpen van deze wetswijzigingen?

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding is het uitgangspunt bij nieuwe regelgeving. De regering heeft geen aanleiding gezien om hiervan af te wijken. Het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen zou namelijk, gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden, onacceptabel worden vertraagd als de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden. De regering hecht dan ook aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures. De regering erkent dat onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen, en voor het recht dat op de beoordeling van die aanvraag van toepassing is. De maatregelen moeten echter op korte termijn nuttig effect sorteren. Dit is niet alleen van belang voor het reguleren van de asielinstroom maar ook om de druk op de asielketen te verlichten. De werkvoorraden in nareis- en asielzaken zijn momenteel dermate groot dat het niet realistisch is om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen kan afhandelen. Dat betekent dat met elke vorm van eerbiedigende werking de wet gedurende langere tijd geen meerwaarde zou hebben. Dat is een belangrijk argument om niet te voorzien in eerbiedigende werking.

13. Hoeveel extra fte heeft de IND totaal nodig om deze wetswijzigingen uit te kunnen voeren?

Ten aanzien van de beperking tot het kerngezin heeft de IND structureel circa 37 fte extra nodig voor nieuwe aanvragen. Om de extra uitvoeringslasten voor de huidige voorraad op te vangen, heeft de IND omgerekend circa 137 fte extra nodig. Ten aanzien van de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden heeft de IND in eerste instantie circa 110 extra fte en structureel circa 215 fte extra nodig. Om de extra uitvoeringslasten voor de huidige voorraad op te vangen, heeft de IND omgerekend circa 462 fte extra nodig.

14. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het mogelijk is dat het aantal nareisaanvragen hoger zal zijn dan IND en rechtspraak aankunnen. Hoe beoordeelt de regering dit risico?

Uit de ketenbrede uitvoeringstoets nareis blijkt dat de wetsvoorstellen ten aanzien van de nareismaatregelen een lastenverzwaring voor de IND en de Rechtspraak tot gevolg hebben. Indien de IND de werklastverzwaring niet in voldoende mate kan opvangen door het aannemen van gekwalificeerd personeel, zal dat leiden tot langere doorlooptijden van nareisprocedures en meer beroepen niet tijdig beslissen met dwangsommen tot gevolg. Het niet invoeren van de beoogde nareisbeperkingen leidt naar oordeel van de regering tot doorgaande belasting van zowel de asielketen als de huisvesting van statushouders.

15. In de uitvoeringstoets lezen de leden van de ChristenUnie-fractie: "Het wijzigen van toevoegingen voor de advocatuur om hen de juiste vergoeding voor hun werk te geven, vraagt doorgaans zes tot negen maanden na het ontvangen van de opdracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid". Betekent dit dat advocaten een tijd tegen een lagere vergoeding zullen moeten werken?

Het ministerie van JenV erkent dat er tijd nodig is om het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr) aan te passen naar de nieuwe situatie. Als, in de periode dat het Bvr nog niet is aangepast, uit de praktijk blijkt dat een hogere vergoeding gerechtvaardigd is dan kan daarop met een begunstigende beleidsregel geanticipeerd worden.

16. Hoe beoordeelt de regering de gesignaleerde risico's voor de IND in het licht van de uitvoerbaarheid van de wetswijzigingen op het gebied van nareis?

De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt. De regering onderkent het risico dat een tweestatusstelsel ook gevolgen heeft voor de uitvoering en de rechtspraak, zoals de mogelijkheid dat vreemdelingen doorprocederen voor een sterkere status en een toename van het aantal beroepen op artikel 8 van het EVRM. Om die gevolgen te ondervangen worden maatregelen genomen om tot een efficiëntere asielprocedure te komen, zoals het schrappen van de voornemenprocedure middels het voorstel tot een Asielnoodmaatregelenwet, en zijn er door het kabinet extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering.

Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA

17. Deze impactanalyse dateert uit september 2024. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er een recentere uitvoeringstoets beschikbaar is en, zo nee, waarom er voor dit deel van de wetsvoorstellen geen uitvoeringstoets is gedaan.

De IND heeft een impactanalyse gedaan op het moment dat het wetsvoorstel nog niet volledig was uitgewerkt. Om die reden zijn in de impactanalyse verschillende scenario's uitgewerkt. Nadat is komen vast te staan dat de IND de verlengingsaanvragen conform de huidige werkwijze gaat verrichten is een update van de kosten van de impactanalyse gedaan. Voor de IND voegt een uitvoeringstoets niets toe aan de informatie die reeds volgt uit de impactanalyse en daaropvolgende update.

18. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets dat er minimaal anderhalf à twee jaar nodig is "om wet- en regelgeving op orde te krijgen" voordat de wijziging geïmplementeerd kan worden. Mogen deze leden daaruit concluderen dat de wijzigingen in de geldigheidsduur van de asielvergunningen op z'n vroegst anderhalf jaar na afronding van de wetsbehandeling kunnen worden doorgevoerd of wordt hiermee de termijn vanaf de uitvoering van de impactanalyse bedoeld?

De 1,5 tot 2 jaar ziet op het wetstraject. Nadat het wetstraject is afgerond heeft de IND om en nabij de 6 maanden nodig om de wetswijziging te implementeren.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Dat geldt ook voor de toepassing onder het Asiel- en Migratiepact. Hoe sneller er duidelijkheid is, hoe sneller de maatregelen ingevoerd kunnen worden en effect hebben.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

19. Als het startmoment van de ongewenstverklaring het vertrek uit Nederland is, zou het volgens de uitvoeringstoets zo kunnen zijn dat de ongewenstverklaring zonder inreisverbod de facto voor onbepaalde tijd en daardoor juridisch kwetsbaar is. Kan de regering voor de leden van de ChristenUnie-fractie toelichten hoe zij deze kwetsbaarheid wil ondervangen?

Zoals ook in de toelichting bij het wetsvoorstel naar voren is gebracht, is de wijziging van de ongewenstverklaring in feite een gedeeltelijk herstel van de situatie zoals deze voor 2010 rehtens was. In het Vreemdelingenbesluit wordt wel vastgelegd dat waar samenloop met een inreisverbod is of kan zijn, de duur van het inreisverbod leidend is. In veel gevallen zal er dus wel een maximale termijn zijn, die ook in het besluit wordt vermeld. Dit om te borgen dat geen indirecte uitholling van de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn plaatsvindt. Wat betreft de zaken waarin er een nationale bevoegdheid bestaat en geen samenloop is met de Terugkeerrichtlijn, wordt de situatie van voor 2010 hersteld. Dat betekent dat door de vreemdeling actief om opheffing moet worden gevraagd. Dit is een herstel van de oude situatie en de regering acht dit niet onwenselijk.

20. De strafbaarstelling van illegaliteit kan "indirect leiden tot het opleggen van een ongewenstverklaring", zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie in de uitvoeringstoets. Kan de regering preciezer toelichten hoe dit in de praktijk zal uitpakken?

De vaststelling dat een vreemdeling bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit begaat, is grond voor het opleggen van een ongewenstverklaring (artikel 67 eerste lid onder a Vw). Dit kan zijn het niet naleven van een meldplicht of gebiedsgebod, handelingen die nu al in artikel 108 Vw strafbaar zijn gesteld. Aangezien artikel 108a beoogd wordt in de Vreemdelingenwet op te nemen, kan het meermalen plegen van dat feit ook leiden tot een ongewenstverklaring.

De ongewenstverklaring voorkomt dat procedureel rechtmatig verblijf ontstaat bij een nieuw ingediende reguliere verblijfsaanvraag. Hierdoor loont het niet om kansarme reguliere verblijfsaanvragen te doen. Deze kansarme aanvragen leggen thans beslag op de IND capaciteit en hebben vooral tot doel om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en uitzetting te voorkomen.

21. In de uitvoeringstoets wordt opgemerkt dat de groep derdelanders die straks wel een ongewenstverklaring, maar geen terugkeerbesluit of inreisverbod kunnen krijgen, kwetsbaar is en dat het beleid rondom het opheffen van een ongewenstverklaring ook voor deze groep 'doenbaar' moet zijn. Hoe is de regering voornemens daarvoor te zorgen?

De groep die geen terugkeerbesluit krijgt, omdat bij terugkeer schending van het beginsel van non-refoulement dreigt, is verhoudingsgewijs klein. In de meeste gevallen is hier ook sprake van ernstige strafbare feiten waarvoor voorheen werd teruggegrepen op het zware inreisverbod. De wet maakt het mogelijk de

ongewenstverklaring daarvoor in te zetten. Net als bij een inreisverbod kan de vreemdeling om opheffing vragen, en gelden dezelfde afwegingen, zoals – onder omstandigheden – een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets indien de situatie tien jaar voortduurt.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

22. In de uitvoeringstoets staat: "De combinaties tussen de maatregelen zijn zeer lastig uit te leggen aan de vreemdeling, met gevolg dat die de regels mogelijk niet zal begrijpen. Wanneer het beleid niet uitlegbaar te maken is aan een vreemdeling, is er het risico dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van de vreemdeling in de totstandkoming en uitvoering van het beleid" Kan de regering toelichten hoe zij de belangenafweging tussen wetswijziging en belang van de vreemdeling heeft gemaakt?

De regering heeft zorgvuldig afgewogen dat het belang van de vreemdeling, waaronder rechtszekerheid en begrijpelijkheid van de maatregelen, wordt gerespecteerd. Daarnaast blijft rechtsbijstand beschikbaar en worden procedurele waarborgen in acht genomen om te waarborgen dat de belangen van de vreemdeling in de besluitvorming en uitvoering voldoende worden meegenomen.

23. Volgens de uitvoeringstoets is het onduidelijk of de uitbreiding van de ongewenstverklaring het beoogde effect zal hebben, namelijk een toename van vertrek uit Nederland. Hoe beoordeelt de regering deze inschatting?

24. Het is onduidelijk of de uitbreiding van de ongewenstverklaring het beoogde effect zal hebben, namelijk een toename van vertrek uit Nederland. Kan de regering toelichten waarom zij dit onderdeel van het wetsvoorstel toch doelmatig en doeltreffend acht?

De ongewenstverklaring biedt op zichzelf staand geen volledige oplossing voor de uitdagingen op het gebied van terugkeer. Het wetsvoorstel betreft een brede kanbepaling waarbij duidelijk mag zijn dat de focus ligt op het zo effectief mogelijk benutten van de ongewenstverklaring in die situaties waarin dit van meerwaarde is. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement.

25. De Dienst Justitiële Inrichtingen acht deze wetswijziging niet uitvoerbaar, tenzij er voldoende personeel en celcapaciteit wordt geregeld. Kan de regering toelichten of en, zo ja, hoe zij voornemens is daarvoor zorg te dragen?

De regering zal in overleg met alle betrokken ketenpartners onderzoeken hoe kan worden voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden. De maatregelen zullen gefaseerd worden ingevoerd, afgestemd op de beschikbare capaciteit bij de betrokken ketenpartners, zodat de benodigde personele en materiële capaciteit tijdig beschikbaar is en verdringing van andere processen wordt voorkomen.

Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

26. In de uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat er aan vijf voorwaarden moet worden voldaan voordat een

illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling kan worden veroordeeld vanwege illegaal verblijf. De eerste twee van deze voorwaarden luiden als volgt: "Er bestaat geen zicht op uitzetting (ZoU), waardoor een vreemdeling niet (meer) in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld ter fine van uitzetting; vertrek zou mogelijk zijn als de vreemdeling wel zijn medewerking aan terugkeer zou verlenen". Kan de regering toelichten in welke situaties aan beide voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
13 november 2025

Onze referentie
123

Een vreemdeling kan de uitzetting frustreren door het gebruik van alibies of valse personalia, door onwaarheden te verklaren over zijn herkomst. Dit kan er toe leiden dat ondanks alle inspanningen, geen vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen. Ook zijn er landen die veel bereidwilliger zijn medewerking te verlenen aan vertrek op initiatief van hun eigen onderdaan dan aan gedwongen vertrek. In deze gevallen zou aan beide voorwaarden zijn voldaan.

27. In deze uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat het opvragen van Eurodac-gegevens een kwetsbaarheid oplevert, omdat gebruik van deze gegevens voor strafrechtelijk onderzoek aan voorwaarden is verbonden. Kan de regering toelichten wat deze voorwaarden zijn en of raadpleging van deze gegevens in het concrete geval van vervolging vanwege strafbaarstelling van illegaliteit in de praktijk mogelijk is?

De EU-wetgever heeft beperkingen opgelegd bij het gebruik voor strafrechtelijke doeleinden van Eurodac gegevens (foto's en vingerafdrukken) die in het kader van de asielprocedure worden opgeslagen. In de uitvoering zal moeten worden geborgd dat deze gegevens geen onderdeel uitmaken van het strafrechtelijke dossier. Overigens zien deze beperkingen met name op het identificeren en opsporen van daders van strafbare feiten. Bij de vervolging ter zake van artikel 108a Vw2000 is de verdachte al bekend en zal Eurodac niet meer hoeven te worden bevraagd ten behoeve van de identificatie.

28. In de toelichting bij het amendement-Vondeling staat: "Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden". De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de uitvoeringstoets echter het volgende: "Vanuit de DTenV komt het beeld naar voren dat deze beleidsmaatregel de organisatie niet wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren. Het is maar zeer de vraag of vreemdelingen die echt niet mee willen werken aan vertrek door deze maatregel alsnog zullen meewerken aan vertrek". Mogen deze leden op basis van de hier geciteerde passage concluderen dat het doel van strafbaarstelling van illegaliteit vermoedelijk niet wordt bereikt?

De strafbaarstelling vormt een aanvullend instrument binnen het bredere beleid voor terugkeer en handhaving, waarbij vrijwillige terugkeer en andere maatregelen centraal blijven staan. Het middel draagt dus bij aan het beoogde doel, maar kan niet garanderen dat alle betrokken personen daadwerkelijk tot vertrek worden gebracht.

**36 704 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)**

Nr. NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Hoofdpijnen van het voorstel.....	2
3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen.....	31
4. Gevolgen.....	48
5. Advies en consultatie.....	62
6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop.....	63

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. Bij het beantwoorden heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ter wille van de leesbaarheid in enkele gevallen is verwezen naar reeds eerder of later in deze nota gegeven antwoorden. De vragen en opmerkingen uit het verslag zijn genummerd en integraal opgenomen in cursieve tekst. De beantwoording van de vragen en opmerkingen is opgenomen in gewone typografie.

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling, maar ook met ernstige zorgen kennisgenomen van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet. Dit wetsvoorstel grijpt diep in op de rechtspositie van asielzoekers en vluchtelingen en heeft verstrekende gevolgen voor de uitvoering, de rechtsstaat en de naleving van internationale verplichtingen. Nu dit voorstel in de Eerste Kamer voorligt, verzoeken de leden van de fractie GroenLinks-PvdA om precieze en zorgvuldige beantwoording van hun vragen, voorzien van juridische en gedegen feitelijke onderbouwing.*

*De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsontwerp. Zij delen de mening van de regering dat stevige maatregelen noodzakelijk zijn om de asielinstroom te beperken, de druk op opvang en voorzieningen te verlichten en (zo) draagvlak te behouden voor het vreemdelingen- en asielbeleid. De regering heeft hiervoor voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel ingediend. Genoemde leden spreken steun uit voor de kabinetslijn dat stevige maatregelen nodig zijn, maar voegen daaraan toe dat het de taak van de Eerste Kamer is de voorgenomen wetgeving te toetsen op effectiviteit, rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarom hebben de leden van deze fracties gezamenlijk nog een aantal vragen.*

*De leden van de **D66**-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet. Het wetsvoorstel bevat een reeks ingrijpende maatregelen, waaronder de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar, het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring, de afschaffing van de voornemenprocedure, beperkingen op de nareis van ongehuwde partners en meerderjarige kinderen, en een aanscherping van de voorwaarden voor opvolgende asielaanvragen. De leden van de fractie van D66 benadrukken het belang van een effectief en beheersbaar asielstelsel, onder meer om voldoende maatschappelijk draagvlak voor asielopvang te waarborgen. Tegelijkertijd roept dit wetsvoorstel wezenlijke vragen op over de voorbereiding, de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen, de samenhang met Europese regelgeving en de gevolgen voor rechtszekerheid, gelijke behandeling en grondrechten.*

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben diverse vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarbij verschillende vragen.

De leden van de **FVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft deze leden aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen en het stellen van een vraag.

De leden van de fractie van **Volt** hebben met grote zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. Deze leden achten het van groot belang dat maatregelen ter ontlastening van de asielketen juridisch houdbaar en verdragsconform zijn. Op dit punt bestaan echter grote zorgen, mede gezien de verstrekende gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechtspositie van asielzoekers en hun gezinnen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en hebben een aantal vragen. Daarbij merken deze leden op dat de vragen die specifiek te stellen zijn bij de medemenselijkheid in het kader van de strafbaarstelling van illegaliteit nu niet worden gesteld. De leden van de fractie van de SGP zien met meer dan gebruikelijke belangstelling de novelle tegemoet die door de regering is toegezegd op dit punt.

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de ontvangen adviezen tijdens de gehouden deskundigenbijeenkomst op 7 oktober jl. Dit lid is ervan overtuigd dat maatregelen op korte termijn vereist zijn om de instroom van asielzoekers te verminderen omdat de huidige toestroom de draagkracht van ons land op diverse terreinen, zoals wonen, zorg, onderwijs en veiligheid te boven gaat. Efficiëntere behandeling van asielaanvragen, waaronder die van het voorkomen van herhaalde aanvragen, staan daarbij voorop, alsmede het tegengaan van misbruik van procedures. Dit lid hecht eraan te benadrukken dat asiel nog steeds moet worden verleend voor vluchtelingen vanwege geweld of oorlog, maar dat dit niet langer dient te gelden voor economische vluchtelingen of personen uit veilige landen. Het lid van de 50PLUS-fractie heeft nog wel een aantal vragen aangaande de uitvoerbaarheid, de problematiek die geschetst werd rondom de samenloop van voorliggende wetgeving versus de implementatie van het Migratiepact dat op 12 juni 2026 in werking treedt en de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van voorliggende wetsvoorstellen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies van 19 februari 2025¹ ernstige bedenkingen geuit heeft over de noodzaak, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet. Desondanks is dit voorstel ongewijzigd bij de Tweede Kamer ingediend. Tijdens de behandeling zijn bovendien diverse amendementen toegevoegd, waaronder het amendement inzake strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf en hulpverlening aan deze groep² en het afschaffen van rechterlijke dwangsommen.³ Deze toevoegingen hebben nog verdergaande gevolgen voor een groot aantal personen die in Nederland verblijven, alsmede voor uitvoeringsorganisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), lokale overheden en de politie. De leden van de fractie GroenLinks-PvdA zijn van mening dat de snelheid en onzorgvuldigheid waarmee deze wetgeving tot stand is gekomen zeer zorgelijk zijn voor de kwaliteit van de wetgeving in ons land. Dit leidt tot de volgende vragen.

1.

Kan de regering, nu er wordt gewerkt aan een novelle om de werking van het amendement inzake strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf te corrigeren, en gelet op de inwerkingtreding van het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: het Pact) op 12 juni 2026, toelichten of zij heeft overwogen dit wetsvoorstel waartegen uitvoeringsinstanties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en hoge adviescolleges ernstige bezwaren hebben geuit, in te trekken en de aandacht te richten op de uitvoering van het Pact? Indien zij intrekking niet heeft overwogen,

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 32.

waarom niet?

Nee, de regering heeft niet overwogen om het wetsvoorstel in te trekken. De verhouding van de maatregelen in dit wetsvoorstel tot de bepalingen van het Asiel- en migratiepact is meermaals onder ogen gezien. De inzet van de regering is om per inwerkingtreding op 12 juni 2026 tot een gedegen implementatie te zijn gekomen. De regering meent echter dat de situatie in de asielketen zo onhoudbaar is, dat het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen groot is.

2.

Is de regering met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat deze gang van zaken het vertrouwen in de rechtsstaat en in zorgvuldige wetgeving ernstig aantast?

De regering erkent dat dit wetsvoorstel met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand is gekomen. Zij zocht immers naar een goede balans tussen enerzijds het belang van een zorgvuldig wetgevingsproces en anderzijds het belang om de benodigde maatregelen ter ontlasting van de asielketen spoedig ter uitvoering te kunnen brengen. Vanwege de urgentie van de problematiek die de regering met dit wetsvoorstel beoogt te adresseren, streeft zij ernaar het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld te doorlopen. Het is niet ongebruikelijk dat wetsvoorstellen zoals het onderhavige, die een urgente problematiek beogen te adresseren, in relatief korte tijd worden voorbereid en versneld worden behandeld gedurende de parlementaire fase van het wetstraject.

De regering stelt dat de voorgestelde wet bijdraagt aan beperking van de asielinstroom en structurele ontlasting van de asielketen. 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, aldus de Raad van State.⁴ Dit oordeel wordt gedeeld door de Adviesraad Migratie.⁵

3.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering om per maatregel, zoals de afschaffing van de voornemenprocedure, verruiming van de ongewenstverklaring en strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, cijfermatig te onderbouwen wat het verwachte effect is op instroom, doorlooptijden, beroepsprocedures en uitvoeringscapaciteit in de gehele keten. Op welke empirische gegevens en feiten zijn deze aannames gebaseerd?

In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is reeds ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk 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. Tegen die achtergrond is het daarom niet aan de orde, noch mogelijk, om per genoemde maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven. Dat geldt evenzeer voor het totaal aan maatregelen. In het nader rapport is voorts het volgende opgenomen:

"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

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 2.

⁵ [Position paper AM](#) t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet d.d. 24 maart 2025 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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 is, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze."

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. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielketen en daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten.

De Asielnoodmaatregelenwet verkort de geldigheidsduur van de tijdelijke verblijfsvergunning van vijf naar drie jaar en schrapt de mogelijkheid van een vergunning voor onbepaalde tijd.

4.

Hoeveel extra verlengingsaanvragen per jaar verwacht de regering als gevolg van deze wijziging, uitgesplitst naar type bescherming? Wat zijn de geraamde extra kosten en personele inzet bij de IND en de rechtspraak?

Hieronder is een tabel opgenomen met de extra verlengingsaanvragen die per jaar verwacht worden tot 2034.

De extra kosten lopen tot 2034 op naar in totaal 2,7 miljoen euro. De extra capaciteit bij de IND loopt tot 2034 op naar in totaal 19 FTE. De IND heeft met name extra personeel nodig vanwege extra administratieve handelingen en omdat er vaker verblijfspasjes aan statushouders moeten worden uitgereikt.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de extra verlengingsaanvragen die door dit wetsvoorstel verwacht worden, ook extra beroepszaken gaan opleveren.

Extra zaken instroom (tov huidige situatie)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
VVA verlenging	4.289	7.424	10.379	34.894	41.309	28.389	46.845	49.071	31.881	49.474
VVA ONBEP	-3.907	-8.794	-9.499	-10.218	-11.199	-11.199	-11.713	-11.970	-11.970	-11.970
Naturalisatie (na VVA BEP)	-362	-829	-880	-948	-1.037	-1.037	-1.085	-1.109	-1.109	-1.109
Totaal	0	0	0	23.730	29.073	16.133	34.047	35.992	18.803	36.395

5.

Welke rechtsstatelijke argumenten rechtvaardigen dat langdurig rechtmatig verblijvende personen blijvend in onzekerheid verkeren over hun status?

Het verkorten van de verblijfsduur en het schrappen van verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd maken op zichzelf het verblijfsrecht op basis van de asielstatus niet anders. Bij zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiairebeschermingsstatus geldt dat de verleende internationale bescherming verleend blijft, zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Wel wenst de regering met deze maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming te benadrukken. Hoewel dat niet wordt beoogd, kan onzekerheid over de status daar het gevolg van zijn. Houders van een tijdelijke verblijfsvergunning asiel zullen dan ook gestimuleerd worden om te participeren. Na minimaal vijf jaar kunnen statushouders in aanmerking komen voor de EU -status als langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

6.

De regering stelt dat kortere vergunningen terugkeer stimuleren. Kan de regering empirisch bewijs overleggen dat een kortere vergunningduur daadwerkelijk leidt tot hogere terugkeerpercentages? Indien dit bewijs ontbreekt, waarop baseert de regering deze aanname?

Zoals in antwoord op vraag 3 van deze leden al naar voren is gebracht, is het niet aan de orde, noch mogelijk, om per maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* ook voor de onderhavige maatregel. Het voornaamste doel van het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel is het benadrukken van de tijdelijkheid van de asielbescherming. De maatregel is daarbij onderdeel van een breed pakket aan maatregelen in dit wetsvoorstel die tot doel hebben de asielketen te ontlasten en de instroom te verminderen. Deze maatregelen zijn hard nodig. Meerdere organisaties in de vreemdelingenketen kampen met immense achterstanden, waardoor asielprocedures een onwenselijk lange doorlooptijd kennen. Dit bemoeilijkt zowel deelnemen en bijdragen aan de maatschappij, als eventuele terugkeer. De vertrekbereidheid van vreemdelingen kan immers afnemen, naarmate zij vanwege tijdsverloop meer geworteld zijn in Nederland.

Dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en voorziet in het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat zowel de Raad van State als verschillende maatschappelijke organisaties hiertegen fundamentele bezwaren hebben geuit.

7.

Kan de regering aantonen dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf verenigbaar is met het non-refoulementbeginsel en de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)?

Het kabinet twijfelt niet aan de verenigbaarheid van de strafbaarstelling met het EU-recht, in het bijzonder de Terugkeerrichtlijn. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) in o.a. het *Achughbabian*-arrest bevestigd dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daarop strafrechtelijke sancties, daaronder begrepen gevangenisstraf, kunnen worden gesteld teneinde illegaal verblijf tegen te gaan.⁶ Tegelijkertijd mag de terugkeerprocedure niet door het strafrecht worden verhinderd of vertraagd.

Mede op grond van de rechtspraak van het HvJ EU, heeft de Hoge Raad (HR) geoordeeld dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) (illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een tot ongewenst vreemdeling verklaarde derdelander op wie de bij die richtlijn voorziene terugkeerprocedure is toegepast en die, zonder geldige reden om niet terug te keren, illegaal in Nederland verblijft.⁷ De regering gaat ervan uit dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing moet worden geacht op het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), waarin de strafbaarstelling van illegaal verblijf is opgenomen. De groep die in beeld komt voor bestrafing met een vrijheidsstraf of geldboete op grond van artikel 108a Vw 2000 louter wegens illegaal verblijf zou in dat geval rechtens beperkt zijn tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Uitgaande van deze (strikte) interpretatie van de bepaling, komt de toepassing ervan naar het oordeel van de regering niet in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

Van strijdigheid met het non-refoulementbeginsel is volgens de regering evenmin sprake. Met de strafbaarstelling wordt niet (indirect) beoogd vluchtelingen te doen terugkeren naar landen of gebieden waar zij een reëel risico lopen te worden onderworpen aan vervolging, de doodstraf, folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen. Zoals gezegd, is de groep die voor bestrafing in aanmerking komt rechtens beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.

8.

Kan de regering ingaan op de bezwaren van de politie en de VNG, zoals verwoord in hun position papers⁸, en daarbij een gedetailleerde en onderbouwde reactie geven?

De regering benadrukt met klem dat de strafbaarstelling in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Registratie

⁶ HvJ EU 6 december 2011, ECLI:EU:C:2011:807, zaak C-392/11 (*Achughbabian*). Zie meer recentelijk ook het *JZ*-arrest (HvJ EU 17 september 2020, zaak C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724).

⁷ Zie o.a. HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

⁸ [Position paper politie](#) en [position paper VNG](#).

voor hulpverlening bij bijvoorbeeld een Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) kan niet worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, blijft de politie verder vanzelfsprekend hulp bieden aan vreemdelingen wanneer zij dat behoeven, bijvoorbeeld als zij slachtoffer zijn van een strafbaar feit – in alle gevallen en ongeacht verblijfsstatus. Ook doet de strafbaarstelling niet af aan het recht op onderwijs dat alle kinderen in Nederland toekomt.⁹ Met de onlangs bij de Tweede Kamer ingediende novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf wordt bovendien verzekerd dat hulpverlenende instanties zoals de GGD'en hun taken onverminderd kunnen blijven uitvoeren, zonder daarbij het risico te lopen op strafvervolgning.¹⁰ Ook (leden van) kerkgenootschappen en andere (al dan niet religieuze) gemeenschappen hoeven in dit voorstel niet langer bevreesd te zijn voor strafvervolgning op grond van artikel 108a Vw 2000 als zij hulp verlenen aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

De regering erkent dat de toevoeging van artikel 108a Vw 2000 aan het onderhavige wetsvoorstel via een amendement met zich meebrengt dat de voorbereiding en verkenning van de uitvoeringsconsequenties van deze strafbepaling minder uitgebreid is geweest dan anders. Daarnaast herkent de regering de zorgen over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de mogelijke druk op de strafrechtketen. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij het strafrecht als *ultimum remedium* aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. De strafbepaling richt zich met andere woorden op de – in omvang beperkte – groep illegaal verblijvende vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren (zie ook het antwoord op de vorige vraag).

9.

Hoe voorkomt de regering dubbele bestraffing (ongewenstverklaring én strafvervolgning) in strijd met het ne bis in idem-beginsel?

Bij vervolging of bestraffing van een ongewenst verklaarde vreemdeling wegens illegaal verblijf is geen sprake van strijd met het *ne bis in idem*-beginsel. De strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft een punitief karakter, in tegenstelling tot de ongewenstverklaring, die overwegend preventief van aard is.¹¹ Bij samenloop tussen beide is reeds daarom geen sprake van dubbele vervolging of bestraffing.

10.

Wat is de verwachte capaciteitsbehoefte bij politie, Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie als gevolg van deze maatregelen? Wat zijn de geraamde jaarlijkse uitvoeringskosten, uitgesplitst naar handhaving, detentie en rechtsbijstand?

De verwachte capaciteitsbehoefte en geraamde uitvoeringskosten als gevolg van de maatregelen zijn gedetailleerd beschreven in de uitvoeringstoets "Strafbaarstelling Illegaliteit".¹² De uitvoeringstoets presenteert drie mogelijke opties. De uiteindelijke keuze tussen deze opties moet op het moment van schrijven nog worden gemaakt. Deze keuze heeft invloed op de capaciteitsbehoefte en de uitvoeringskosten voor de betrokken ketenpartners. De uitvoering van de strafbaarstelling is ook sterk afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Aangezien het OM in dit stadium hieraan nog geen definitieve richting heeft gegeven, is in de uitvoeringstoets gewerkt met aannames en werkgetallen. Dit maakt de uiteindelijke inschatting van de uitvoeringsconsequenties nog onzeker.

De Raad van State heeft geoordeeld dat de strafbaarstelling van illegaliteit onvoldoende gemotiveerd en disproportioneel is, zo vatten de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA samen.

⁹ Scholen kunnen hun leerplicht en kwalificatieplicht dus onverminderd blijven uitvoeren. Zie het antwoord op de vragen van de leden Haage en Westerveld aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de gevolgen van de ANMW op het onderwijs, Aanhangsel II 2024/25, 2891.

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 2.

¹¹ Vgl. HR 10 december 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC1739.

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 703, B.

11.

Kan de regering per proportionaliteitstoets (subsidiariteit, effectiviteit, uitvoerbaarheid) aangeven hoe zij deze kritiek kan weerleggen?

Om te beginnen moet worden benadrukt dat ook op dit moment al wordt opgetreden tegen onrechtmatig verblijf. De voorgestelde strafbepaling (artikel 108a Vw 2000) krijgt een plaats naast de reeds bestaande strafbaarstelling van het verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod (een misdrijf op grond van artikel 197 Sr) en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod (een overtreding op grond van artikel 108 Vw 2000). Als dit voorstel tot wet wordt verheven, zal de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering onverminderd leidend blijven. Handhaving zal, net als nu, primair plaatsvinden met toepassing van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten, waaronder de ongewenstverklaring (art. 67 Vw 2000). Daarnaast blijft de regering onverminderd inzetten op afspraken met de landen van herkomst en op verdere vereenvoudiging van (Europese) terugkeerprocedures. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement.

Dat gezegd hebbende, meent de regering dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf wel degelijk kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. In de optiek van het kabinet ligt het voor de hand dat een strafrechtelijke sanctie als extra negatieve prikkel bijdraagt aan gedragsbeïnvloeding. Het kabinet verwacht dat de voorgestelde strafbaarstelling op zichzelf een afschrikwekkende werking heeft en daarmee kan helpen om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en tegen te gaan. Daarmee wordt een duidelijk signaal afgegeven om Nederland niet aantrekkelijker te maken dan de omringende lidstaten. Gelet daarop wordt opgemerkt dat ook andere Europese landen illegaal verblijf sanctioneren. In verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België en Italië, bestaat er ook strafbaarstelling van illegaal verblijf. De handhaving richt zich in veel gevallen op vreemdelingen met een strafblad of overlastgevend gedrag.

De regering erkent tot slot dat de toevoeging van artikel 108a Vw 2000 aan dit voorstel via een amendement met zich meebrengt dat de voorbereiding en verkenning van de uitvoeringsconsequenties van deze strafbepaling minder uitgebreid is geweest dan anders. Daarnaast herkent de regering de zorgen over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de mogelijke druk op de strafrechtketen. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij het strafrecht zoals gezegd als *ultimum remedium* aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

12.

De regering stelt voor om de voornemenprocedure in de asielbesluitvorming af te schaffen. Hoe waarborgt de regering dat besluitvorming zonder deze procedure voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder hoor- en wederhoor en de motiveringsplicht? Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat afschaffing mogelijk leidt tot meer beroepszaken, heropeningen of vernietigingen door de rechter?

Uitgangspunt is en blijft dat elke asielzoeker vóór de beslissing op diens verzoek om internationale bescherming wordt gehoord, dat het dossier volledig is en dat er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede - wordt gebaseerd. In het gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Ook kan de vreemdeling na het gehoor samen met de advocaat correcties en aanvullingen indienen. In dat kader bestaat ook de mogelijkheid eventueel ontbrekende relevante informatie aan te dragen of documenten over te leggen.

Als de door de aanvrager aangevoerde elementen ter onderbouwing van diens verzoek om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de IND actief met de aanvrager samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Dit betekent onder andere dat de IND de vreemdeling tegemoet komt door actuele informatie over het land van herkomst te verzamelen en bijvoorbeeld documenten te vertalen of daar waar nodig onderzoek te doen. Uitgangspunt is dat de aanvrager altijd vooraf moet worden geconfronteerd als landeninformatie op een essentieel punt bijdraagt aan een voorgenomen afwijzing van diens aanvraag. Dit kan maken dat de IND de vreemdeling aanvullend moet horen of schriftelijk in de

gelegenheid moet stellen om voorafgaande aan het besluit ergens op te reageren. De verwachting is wel dat het afschaffen van het voornemen tot extra werk leidt als de vreemdeling in beroep gaat. Dit blijkt ook uit de uitvoeringstoets. De IND neemt daarom extra maatregelen om de negatieve effecten van de afschaffing van het voornemen te mitigeren, zoals het screenen van zaken voordat ze in beroep behandeld worden. Hierdoor wordt voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep behandeld worden.

13.

Erkent de regering dat deze wijziging wellicht tot vereenvoudiging bij de IND leidt, maar tegelijkertijd tot hogere werkdruk bij de rechtspraak, langere doorlooptijden en dus langere verblijfsduur in asielzoekerscentra?

Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. De regering verwacht ook zonder voornemenprocedure tot voldoende zorgvuldig voorbereide besluiten in de asielprocedure te kunnen komen. Het uitgangspunt van de asielprocedure blijft dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede – wordt gebaseerd. Zo kan extra belasting van opvang en rechtspraak worden voorkomen.

14.

Kan de regering de impact van deze maatregel kwantitatief en voor de gehele keten onderbouwen?

De mate waarin het afschaffen van het voornemen een positief effect zal hebben is mede afhankelijk van de aard van de instroom. Hoe meer inwillingen des te geringer het positieve effect omdat nu ook al na het gehoor een inwilligend besluit wordt genomen zonder voornemenprocedure. Wanneer de instroom vooral uit kansarme aanvragen zal bestaan is de impact groter omdat dan in meer zaken direct een afwijzend besluit volgt na het gehoor. Uit de impactanalyse van de IND blijkt dat meer capaciteit vrijkomt bij de directie A&B (50-60 fte). Wat het precieze effect is op de doorlooptijden, kan nu niet worden aangegeven behalve dat de verwachting is dat de doorlooptijd gaat afnemen. De regering verwacht dat de optelsom van meer vrijgekomen capaciteit bij de directie A&B en een lastenverzwaring bij de directie Juridische Zaken van de IND na verloop van tijd steeds positiever uitvalt. Het afschaffen van de voornemenprocedure biedt namelijk ook een mogelijkheid om tijdiger een asielbesluit te nemen en daarmee worden mogelijk beroepen wegens niet tijdig beslissen voorkomen, die een deel van de werklast vormen van bestuursrechters in vreemdelingenzaken.

*De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** hebben de volgende vragen.*

Terugkeerverordening

15.

De leden van de fracties van VVD en CDA wijzen erop dat critici, zoals de Commissie Meijers¹³, vrezen dat gedwongen terugkeer niet gemakkelijker te verwezenlijken is dan vrijwillige terugkeer. Kan de regering nader toelichten waarom wel zo stevig wordt ingezet op gedwongen terugkeer? Welke instrumenten denkt de regering hiervoor in te zetten?

De Commissie Meijers besteedt in haar *position paper* aandacht aan het voorstel van de Europese Commissie voor een Terugkeerverordening.¹⁴ Zij betwijfelt of de nadruk op gedwongen terugkeer in dit voorstel bijdraagt aan de beoogde verhoging van de effectiviteit. De regering merkt hierover op dat de beoogde Terugkeerverordening vrijwillige terugkeer geenszins uitsluit, maar alleen de nadruk anders legt. Waar de huidige Terugkeerrichtlijn uitgaat van het principe van 'vrijwillige terugkeer tenzij', legt het voorstel meer nadruk op gedwongen vertrek. In verschillende situaties kan zo direct worden gestart met gedwongen terugkeer. Het voorstel creëert daartoe meer mogelijkheden en instrumenten voor vertrek. Zo worden vertrekopties door de uitbreiding van definitie van terugkeer flink uitgebreid en worden de omstandigheden waaronder vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld verruimd zodat vreemdelingen beter beschikbaar blijven voor het gedwongen vertrekproces. Desalniettemin blijft de optie van vrijwillig vertrek open in alle fasen van het terugkeerproces. De terugkeerverordening maakt het dus het mogelijk om vrijwillig vertrek als uitgangspunt te blijven nemen in het terugkeerproces en over te gaan tot gedwongen terugkeer wanneer dit nodig is. Al met al creëert het voorstel

¹³ Commissie Meijers [position paper](#) voor EK deskundigenbijeenkomst over het voorstel voor een terugkeerverordening.

¹⁴ https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e250006_voorstel_voor_een.

meer mogelijkheden en instrumenten voor vrijwillig én gedwongen vertrek.

Strafbaarstelling van illegaliteit

De leden van de VVD- en CDA-fracties merken op dat bij de behandeling van de asielwetsvoorstellen in de Tweede Kamer amendement nr. 44 (Vondeling) over het strafbaar stellen van illegaal verblijf van vreemdelingen is aangenomen. Omdat dit tevens betekent dat ook hulp aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven strafbaar zou worden, heeft de regering besloten een novelle in te dienen die alleen illegaliteit zelf strafbaar stelt, en niet de hulp aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. De leden van de fracties van VVD en CDA zien uit naar deze novelle omdat zij van oordeel zijn dat deze medemenselijkheid niet dient te worden afgestraft.

16.

Er zijn op dit moment vermoedelijk zo'n dertig- tot vijftigduizend mensen in Nederland zonder verblijfspapieren. Tijdens de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer heeft de politie haar zorg uitgesproken over de omvang en precisering van deze doelgroep die nu dus strafbaar zou worden, en inperking van deze doelgroep bepleit. (De enige uitzondering is de illegale vreemdeling, waarbij de vertrektermijn van meestal 28 dagen nog niet is verlopen.) De leden van deze fracties VVD en CDA vragen de regering of zij de doelgroep nader zal afbakenen en zo ja, op welke wijze.

De novelle waaraan deze leden refereren (hierna: novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf) is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁵ Doel van dit wetsvoorstel is om te verzekeren dat hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen niet strafbaar wordt. Daartoe wordt in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 (strafbaarstelling illegaal verblijf) vastgelegd dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Voor het overige brengt dit wetsvoorstel geen nadere beperking aan in de reikwijdte van de strafbepaling. Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle echter wordt benadrukt, meent de regering dat de reikwijdte van de strafbaarstelling rehtens beperkt is tot de groep vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. De regering leidt dit af uit vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod). Uit deze jurisprudentie volgt dat dat de rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt aan een derdelander wegens handelen in strijd met artikel 197 Sr, zich ervan dient te vergewissen dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en daarvan in de motivering van zijn beslissing dient blijk te geven.¹⁶ In de optiek van de regering moet deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing worden geacht op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

17.

Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de doelgroep, die daadwerkelijk zou moeten kunnen worden vervolgd en gestraft, gericht kan worden bepaald. Maar het handhavings- en vervolgingsbeleid is nu onduidelijk. Kan de regering nader toelichten om welke doelgroep het precies gaat en wat de exacte reikwijdte is van deze wettelijke bepaling? En bestaat dienaangaande geen risico op willekeur?

Het OM heeft in zijn consultatiereactie op de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan voeren ten aanzien van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Daarin zal de mate waarin een illegaal verblijvende vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het te voeren beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen. In de kern komt deze jurisprudentie erop neer dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden verhinderd of vertraagd. Uitgaande van het door het OM voorziene vervolgingsbeleid, is de regering niet bevreesd dat de strafbaarstelling tot willekeurige vervolgingen zal leiden.

18.

Deelt de regering de mening van de leden van de fracties van VVD en het CDA dat de politie, noch

¹⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 2.

¹⁶ Zie o.a. HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

de rechterlijke macht, noch de Dienst Justitiële Inrichtingen momenteel de capaciteit heeft om de omvangrijke (aanvankelijke) doelgroep aan te houden, voor te geleiden, te berechten en de eventuele straf te laten uitzitten?

Zoals in het antwoord op vraag 16 al naar voren is gebracht, meent de regering dat de strafbaarstelling rehtens beperkt is tot de – in omvang beperkte – groep vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als *ultimum remedium* aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit niettemin serieus. Welke uitvoeringsoptie wordt gehanteerd, zal worden afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast.

19.

De politie heeft daarnaast gewezen op het gevaar van 'burgerarresten' ex artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering. Hieromtrent hebben genoemde leden grote zorgen. Hoe gaat de regering deze burgerarresten voorkomen?

De regering onderkent het risico op maatschappelijke spanningen en acht zorgvuldige uitvoering van het vreemdelingentoezicht essentieel. De uitvoering van dit toezicht is een exclusieve overheidstaak, die is belegd bij de daartoe bevoegde overheidsinstanties, te weten de politie en de Koninklijke Marechaussee. De regering zou het zeer ongewenst achten als burgers deze instanties voor de voeten zouden gaan lopen, bijvoorbeeld door eigenmachtig 'toezicht' uit te oefenen op vreemdelingen of anderszins. Dit kan leiden tot willekeur, discriminatie en verstoring van de openbare orde. De regering wijst er tot slot op dat het verrichten van een zogenaamd 'burgerarrest' op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) aan strenge voorwaarden is gebonden, die door de politie en het OM worden getoetst.

20.

Critici vrezen dat de strafbaarstelling van illegaliteit ertoe zou kunnen leiden dat mensen gaan onderduiken en misschien zelfs in nood geen hulp meer zullen zoeken. Deelt de regering deze vrees? Zo nee, waarom niet?

De regering deelt deze vrees niet. Zoals in de beantwoording van vraag 8 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wordt benadrukt, blijft de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs voor minderjarigen, zorg en bescherming door de politie gewaarborgd. Dit zal in alle gevallen zo zijn, ongeacht de verblijfstatus van de vreemdeling.

21.

Als er duidelijkheid is over bijvoorbeeld de verblijfplaats van mensen zonder verblijfspapieren, welke maatregelen denkt de regering dan te nemen en wie moet die maatregelen dan uitvoeren? Als een illegale vreemdeling bijvoorbeeld onderdak heeft gevonden bij een bed-bad-broodvoorziening, wordt dan van de politie verwacht dat de vreemdeling daar wordt opgepakt, vervolgd en mogelijk bestraft?

Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, brengt dit geen verandering in de handelwijze van de politie. De politie zal op basis van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 niet overgaan tot het gericht opsporen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Van belang is dat de vervolging zich zal richten op zaken die in het kader van andere politietaken, inclusief het vreemdelingentoezicht, binnen het bereik van de politie komen en waarbij geen zicht op terugkeer bestaat. Binnen de huidige kaders voor bestuurlijke handhaving beschikt de politie al over de nodige bevoegdheden, waaronder het recht om een locatie binnen te treden als er een redelijk vermoeden bestaat, op basis van objectieve maatstaven, dat zich daar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen bevinden. De politie maakt proportioneel gebruik van deze bevoegdheden. De registratie van een illegaal verblijvende vreemdeling bij een hulpverlenende instantie mag tot slot niet worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt.

22.

Wanneer illegale vreemdelingen strafbaar zijn, zou dat ertoe kunnen leiden dat ze geen hulp of

zorg zullen vragen. Daarmee wordt hun kwetsbaarheid vergroot. Hoe gaat de regering voorkomen dat hierdoor schrijnende situaties ontstaan? Kunnen slachtoffers van bijvoorbeeld uitbuiting zich nog tot hulpverleners en politie wenden? En blijft noodzakelijke zorg voorhanden zonder dat de vrees bestaat dat mensen worden aangegeven?

Zoals hiervoor in antwoord op vraag 8 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA al met klem is benadrukt, doet de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet af aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs voor minderjarigen, zorg en bescherming door de politie. Dit zal in alle gevallen zo zijn, ongeacht de verblijfsstatus. Registratie voor hulpverlening bij bijvoorbeeld een Gemeentelijke Gezondheidsdienst kan ook niet worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt.

Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zullen illegaal verblijvende vreemdelingen aangifte kunnen (blijven) doen van een misdrijf, zonder te hoeven vrezen voor aanhouding. Ook nu al kunnen illegaal verblijvende vreemdelingen aangifte doen van een misdrijf zonder dat er vreemdelingenrechtelijke maatregelen worden genomen en worden gegevens van de aanvrager niet gebruikt voor het vreemdelingentoezicht. De politietaak om te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde staat hier niet aan in de weg. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zal dit alles niet anders maken.

23.

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat vreemdelingen wel inburgeren en integreren als hun geen permanent verblijf in het vooruitzicht wordt gesteld? In de jaren 60 en 70 dacht men ook dat de gastarbeiders zouden terugkeren naar het land van herkomst, hetgeen veelal niet gebeurde. Deze groep integreerde moeizaam, aldus de leden van de fracties van VVD en CDA.

De regering ziet geen spanning tussen het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd en het belang van inburgering. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat deze maatregel op zichzelf niets verandert aan het verblijfsrecht op basis van de asielstatus. Bij zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus geldt dat de verleende internationale bescherming verleend blijft, zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Wel wenst de regering met deze maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming te benadrukken. Hoewel onbedoeld, kan onzekerheid over de status daar het gevolg van zijn. Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus oorspronkelijk werd verleend, kunnen statushouders een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd of de EU-status van langdurig ingezetene aanvragen. Omdat daarbij onder meer aan het inkomensvereiste moet worden voldaan, verwacht de regering dat het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd een positieve stimulans zal betekenen voor de integratie van nieuwkomers.

24.

*De voorbereiding van het wetsvoorstel roept bij de leden van de **D66-fractie** wezenlijke vragen op. Waarom duurde de consultatie van de IND, Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State slechts één week? Waarom zijn andere cruciale adviesorganen, zoals de Adviesraad Migratie, het COA, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en het College voor de Rechten van de Mens, helemaal niet geraadpleegd? Waarom heeft er geen internetconsultatie plaatsgevonden, terwijl dit bij ingrijpende wetsvoorstellen de norm zou moeten zijn? Hoe kan de regering beweren dat er sprake is van een zorgvuldige voorbereiding als zulke stappen ontbreken?*

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport,¹⁷ onderschrijft de regering het belang van zorgvuldige consultatie. Tegelijkertijd acht de regering het van 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 streeft de regering ernaar het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld te 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.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 12.

Daarnaast is bij gelegenheid van het nader rapport een aantal nagekomen reacties beknopt geadresseerd in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting. Het advies van de Adviesraad Migratie kon daarbij niet meer worden betrokken. Hierbij kan worden opgemerkt dat het advies bij de regering niet tot andere inzichten heeft geleid.¹⁸

25.

Realiseert de regering zich dat een van de kerntaken van de Eerste Kamer is om te letten op uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen? Om die taak zorgvuldig uit te oefenen zijn degelijke uitvoeringstoetsen en impactanalyses onontbeerlijk.

De regering beseft zich terdege dat uw Kamer doorgaans bijzondere aandacht schenkt aan de uitvoerbaarheid van aan haar voorgelegde wetsvoorstellen. Het onderhavige wetsvoorstel is inderdaad met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand gekomen. Om die reden kon niet voor alle afzonderlijke maatregelen een volledige *ex-ante* uitvoeringstoets worden opgesteld. De regering heeft immers naar een balans gezocht tussen enerzijds het belang om tot zorgvuldige wetgeving te komen en anderzijds 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. De regering meent voldoende informatie beschikbaar te hebben gesteld aan uw Kamer om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.¹⁹

26.

Bovendien wijzen de leden van de D66-fractie op de samenhang met de verplichte invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: het Pact) dat op 12 juni 2026 ingevoerd moet zijn. Dit vergt al bijzonder veel van de IND en andere uitvoeringsorganisaties. Waarom heeft de regering niet gewacht met het indienen van wetsvoorstellen tot na de inwerkingtreding van het Pact?

De verhouding van de maatregelen in dit wetsvoorstel tot de bepalingen van het Asiel- en migratiepact is meermaals onder ogen gezien. De uitdrukkelijke inzet van de regering is dat het wetsvoorstel ter uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact (hierna: de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026) op 12 juni 2026, mét het van toepassing worden van het pact in werking zal treden. De regering meent echter dat de situatie in de asielketen zo onhoudbaar is, dat het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen groot is. De regering zet er daarom op in de maatregelen uit het onderhavige voorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel waar dat kan zo spoedig mogelijk in te voeren en de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact niet af te wachten. Zie hierna ook de beantwoording van vraag 98 van het lid van de fractie van 50PLUS.

27.

Ook de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen is hoogst onzeker volgens deze leden. In hoeverre leidt de verkorting van verblijfsvergunningen of de beperking van nareis daadwerkelijk tot minder instroom, gegeven de bepalende invloed van internationale ontwikkelingen, sociale netwerken en alternatieve routes?

In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk 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. Wel betekent het dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen maar ook met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De door de leden van de D66-fractie uitgelichte maatregelen maken deel uit van dat bredere pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat. Tegen die achtergrond is het daarom niet aan de orde, noch mogelijk, om per genoemde maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven.

28.

¹⁸ Advies adviesraad migratie, 13 februari 2025.

¹⁹ Zie ook de brief van 23 september waarmee de Minister van Asiel en Migratie de Eerste Kamer zes rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen aanbiedt die samenhangen met de voorstellen voor dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel, Kamerstukken I 2025/26, 36 704, B.

Is het niet aannemelijk dat het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het beperken van opvolgende aanvragen juist zal leiden tot méér procedures, langere doorlooptijden en hogere kosten voor zowel de IND als de rechtspraak? Hoe realistisch is het om te veronderstellen dat deze maatregelen leiden tot efficiëntie, terwijl de uitvoeringstoetsen juist waarschuwen voor een aanzienlijke toename van de werklast en honderden extra fte's nodig achten?

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd reeds grotendeels geautomatiseerd getoetst. Zoals uit de door de IND gemaakte impactanalyse blijkt, zijn de gevolgen voor deze dienst van het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd per te behandelen zaak te overzien, doordat de huidige werkwijze voor de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd. De extra FTE die de IND nodig heeft voor de uitvoering van dit wetsvoorstel is ook niet vanwege de inhoudelijke afhandeling van de verlengingsaanvragen, maar vanwege de extra administratieve lasten en omdat er vaker verblijfspasjes aan statushouders moeten worden uitgereikt.

Het uitgangspunt blijft, zoals dat nu ook al het geval is, een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. De door de leden van de D66-fractie genoemde maatregelen hoeven niet te betekenen dat die zorgvuldigheid in het geding komt. Zo kan extra belasting van de rechtspraak worden voorkomen. In algemene zin is het de verwachting van de regering dat de instroom zo zal verlagen, dat de druk op de gehele keten afneemt.

29.

Daarnaast menen deze leden dat helder inzicht ontbreekt in de samenhang met het Pact, dat medio 2026 in werking treedt. Hoe verhouden de nationale maatregelen zich tot dit Pact? Bestaat er niet een groot risico dat Nederland binnen korte tijd opnieuw grote aanpassingen moet doorvoeren, met alle gevolgen van dien voor rechtszekerheid en uitvoerbaarheid? Is het niet onverstandig om nu ingrijpende maatregelen door te voeren waarvan op voorhand duidelijk is dat zij in conflict kunnen komen met Europese afspraken?

De nationale maatregelen in dit wetsvoorstel passen binnen het Asiel- en migratiepact en komen daar niet mee in conflict. Dezelfde maatregelen als die in dit wetsvoorstel (behoudens de verruiming van de ongewenstverklaring en de bij amendement toegevoegde onderdelen) zijn ook opgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Daarmee wordt geregeld dat deze maatregelen hun werking kunnen behouden na het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact 2026 op 12 juni 2026. Het overgangsrecht zorgt voor een soepele aansluiting daarop. In de memorie van toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 wordt uitvoerig ingegaan op de inpassing van deze maatregelen binnen het Asiel- en migratiepact. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 22 oktober 2025 haar advies over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 uitgebracht. Dat wetsvoorstel zal binnenkort, nog voor het kerstreces, bij de Tweede Kamer worden ingediend. Als bijlage bij het wetsvoorstel zal een transponeringstabel gaan waarin de verhouding tussen de ANMW en de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 op artikelniveau wordt beschreven.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat maatregelen zoals vervat in het voorliggende wetsvoorstel waren bedoeld om als staatsnoodrecht reeds in 2024 in werking te treden. Nu een mogelijke inwerkingtreding pas in 2026 valt te verwachten vragen deze leden naar de gevolgen voor de inhoud en de uitvoering in de samenloop met de inwerkingtreding van het Europese Asiel- en migratiepact in juni 2026. De bij de voorliggende wet betrokken uitvoeringsorganisaties geven via uitvoeringstoetsen duidelijk aan dat de samenloop van deze wet met het Pact voor problemen in de uitvoering gaan zorgen.

30.

Wat is de reactie van de regering op deze signalen vanuit de uitvoering? Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat dit wetsvoorstel door de tijd is ingehaald nu mogelijke invoering zo kort voor de inwerkingtreding van het Pact plaatsvindt?

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de beantwoording hierna van vraag 98 van het lid van de fractie van 50PLUS.

31.

Deelt de regering de mening van deze leden dat, als de regering deze maatregelen al in wil voeren, die vanwege de uitvoerbaarheid effectiever opgenomen kunnen worden in de implementatie van het Pact?

Behoudens de beoogde verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de per amendement aan het voorstel toegevoegde onderdelen, worden alle in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen ook opgenomen in de Uitvoeringswet bij het pact. De regering verwijst verder naar de beantwoording hierna van vraag 98 van het lid van de fractie van 50PLUS.

32.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering te onderbouwen, anders dan met wensen en verwachtingen, op welke wijze de maatregelen voortkomend uit deze wet gaan bijdragen aan de ontlasting van de asielketen en het verminderen van de instroom van asielzoekers.

De regering verwijst naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 3 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

33.

Daarnaast vragen deze leden de regering op welke wijze wordt voorkomen dat er met deze wet een waterbedeffect in Europa ontstaat.

Vanaf 12 juni 2026 zal het Asiel- en migratiepact in werking treden en zullen in alle lidstaten uniforme asielregels gaan gelden. Een van de doelstellingen van het Asiel- en migratiepact is het ontmoedigen van secundaire migratiestromen binnen de EU. De regering heeft geconstateerd dat het Nederlandse asielbeleid op dit moment op onderdelen verder gaat dan strikt noodzakelijk, zowel op basis van het huidige als het toekomstige Unierecht. Het Nederlandse beleid wijkt daarmee af van het veelal strengere asielbeleid van andere lidstaten, bijvoorbeeld met betrekking tot de huidige voornemenprocedure en het éénstatusstelsel. Met de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel wordt het Nederlandse asielbeleid in lijn gebracht met dat van andere lidstaten.

34.

Ziet de regering de in het Pact opgenomen spreidingswet tussen landen als een "dwangwet"? Gaat de regering deze "dwangwet" volledig en zonder voorbehoud uitvoeren, en zo ja op welke wijze?

De regering ziet de Asiel- en Migratiebeheerverordening (AMMR), waarin het solidariteitsmechanisme is opgenomen, niet als een dwangwet. De AMMR is één van de onderdelen van het Asiel- en migratiepact waar Nederland zelf mee ingestemd heeft. De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen, het invoeren van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen, het ontmoedigen van secundaire migratiestromen binnen de EU en het invoeren van een solidariteitsmechanisme. Daarbij is een balans getroffen tussen verantwoordelijkheid en solidariteit.

Zoals in antwoord op schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer is aangegeven,²⁰ is de inzet van de regering met betrekking tot het solidariteitsmechanisme erop gericht dat de hoogte van de solidariteitspool realistisch is. Daarnaast is een goede werking van de Dublinverordening voor de regering een belangrijke voorwaarde voor het bieden van solidariteit aan lidstaten die onder migratiedruk staan. De regering zal conform het regeerprogramma financieel bijdragen aan de solidariteitspool. Wanneer op EU-niveau de minimumdrempel van het aantal voorgeschreven herplaatsingen (het overnemen van asielzoekers vanuit de lidstaten die onder migratiedruk staan) niet wordt gehaald, is het binnen het solidariteitsmechanisme wel mogelijk dat, ter compensatie, lidstaten worden verplicht om afgebakende aantallen "Dublinclaimanten" niet over te dragen aan de lidstaat onder migratiedruk (de zogenoemde verantwoordelijkheidscompensaties). Als dit het geval is, zal dit verrekend worden met de hoogte van de financiële bijdrage.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie wensen vragen te stellen over de volgende thema's.*

²⁰ Kamerstukken II 2025/26, Aangangsels van de Handelingen, nr. 239.

Algemeen

35.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel maatregelen bevat 'om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen'.²¹ Is de regering van mening dat de in dit wetsvoorstel genomen maatregelen van alle mogelijk te nemen maatregelen het meest bijdragen aan deze doelen?

De regering meent dat de genoemde doelen alleen behaald kunnen worden met een samenhangend pakket aan maatregelen, zowel op nationaal niveau als in EU-verband. Daarbij sluit het in dit wetsvoorstel opgenomen pakket aan maatregelen ook aan bij het door de regering gekozen uitgangspunt dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker moet zijn dan andere EU-landen. Daarbij wenst de regering niet meer bescherming te bieden dan waartoe het volgens het EU-recht gehouden is. Dat vormt mede de aanleiding niet te kiezen voor alternatieve maatregelen die mogelijk wel boven dat minimale beschermingsniveau zouden uitstijgen.

36.

Kan de regering inzichtelijk maken in welke mate nationaal asielbeleid bijdraagt aan een daling van de asielinstroom? Hoe onderbouwt de regering de gedachte dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een verlaging van de asielinstroom? Kan de regering met de leden van de ChristenUnie-fractie delen of zij kan beoordelen of en wanneer het doel van de Asielnoodmaatregelenwet wordt bereikt?

Binnen drie jaar na de inwerkingtreding zal een verslag worden opgemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (artikel IIB). Onderdeel van deze evaluatie kan de vraag zijn of de nationale maatregelen op asielgebied die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel hebben bijgedragen aan een daling van de asielinstroom. Bij een dergelijke evaluatie moet wel in ogenschouw genomen worden dat dit wetsvoorstel niet op zichzelf staat, en dat de omvang van de asielstroom mede wordt beïnvloed door andere nationale en internationale factoren. Voor het overige verwijst de regering naar de beantwoording van vraag 3 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

37.

De regering vergelijkt de Nederlandse situatie bij herhaling met die in Zweden, waar de asielinstroom sterk is gedaald.²² Kan de regering toelichten of de situatie voor de daling vergelijkbaar was met die in Nederland en een overzicht bieden van de maatregelen die Zweden heeft genomen om de instroom te verlagen? Welke van deze Zweedse maatregelen komen overeen met de door de regering voorgestelde maatregelen?

Zoals in de beantwoording van vraag 3 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA al naar voren is gebracht, kan het Zweedse voorbeeld niet eenvoudig naar de Nederlandse situatie worden geëxtrapoleerd. Na 2015 greep de Zweedse regering fors in met een serie samenhangende maatregelen op het terrein van asiel en migratie. Met deze maatregelen benutte de Zweedse regering alle beschikbare juridische ruimte onder de vigerende internationale (mensenrechten)verdragen om de nationale asielregelgeving zo streng mogelijk te maken.

Er is geen overzicht voorhanden van de destijds door Zweden genomen maatregelen. Het Zweedse voorbeeld maakt niettemin duidelijk dat het met een krachtige inzet mogelijk is om een groot verschil te maken als het gaat om het inperken van de asielinstroom. Ook laat het voorbeeld zien dat het mogelijk is die kanteling in relatief korte tijd te maken.

Afschaffing verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

38.

Hoe verhoudt de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd zich tot het belang van inburgering? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of deze afschaffing niet zal leiden tot veel onzekerheid en inburgeren ontmoedigt dan wel bemoedigt, omdat niet duidelijk is of vreemdelingen zich duurzaam in Nederland kunnen vestigen.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 3, p. 2.

²² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 15.

De regering verwijst naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 23 van de leden van de fracties van VVD en CDA.

De regering ziet geen spanning tussen het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd en het belang van inburgering. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat deze maatregel op zichzelf niets verandert aan het verblijfsrecht op basis van de asielstatus. Bij zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus geldt dat de verleende internationale bescherming verleend blijft, zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Wel wenst de regering met deze maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming te benadrukken. Hoewel onbedoeld, kan onzekerheid over de status daar het gevolg van zijn. Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus oorspronkelijk werd verleend, kunnen statushouders een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd of de EU-status van langdurig ingezetene aanvragen. Omdat daarbij onder meer aan het inkomensvereiste moet worden voldaan, verwacht de regering dat het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd een positieve stimulans zal betekenen voor de integratie van nieuwkomers.

Nareis

39.

Het onderhavige wetsvoorstel beperkt gezinshereniging tot het 'kerngezin'. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om aansluiting te zoeken bij in Nederland gangbare samenlevingsvormen, zoals ongehuwd samenwonen?

Met onder andere de beperking van nareis tot het kerngezin zoekt de regering aansluiting bij de minimumnormen uit het Unierecht. Deze beperking laat onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen.

40.

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om partners uit landen waar homoseksualiteit strafbaar is gesteld en/of het homohuwelijk onwettig is te laten vallen onder de categorieën waarvoor gezinshereniging mogelijk blijft?

Ongehuwde partners worden niet structureel uitgesloten van gezinshereniging. De beperking binnen nareis laat onverlet dat ongehuwde partners zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

41.

Stel dat iemand een partner heeft met wie deze persoon niet kon samenleven vanwege de wetgeving in het land van herkomst. Kan deze persoon dan alsnog een beroep doen op gezinshereniging in het kader van artikel 8 van het EVRM?

Deze constatering is juist. Wanneer ongehuwde partners aannemelijk kunnen maken dat er sprake is van gezinsleven in de zin van 8 van het EVRM, analoog aan de wijze waarop nu een feitelijke gezinsband binnen het nareiskader moet worden aangetoond, dan kunnen zij alsnog in aanmerking komen voor verblijf bij hun partner in Nederland. Als sprake is van gezinsleven wordt altijd een belangenafweging gemaakt, waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling bij gezinshereniging enerzijds en het belang van de Nederlandse staat anderzijds. Onderdeel van de belangenafweging is dat de IND toetst of er sprake is van een zogenoemde 'objectieve belemmering' om het gezinsleven elders uit te oefenen. Daarvan zal al snel sprake zijn wanneer de referent internationale bescherming in Nederland heeft. Ook het feit dat het voor partners in het land van herkomst niet mogelijk was om te trouwen, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij LHBTIQ+ partners, weegt voor de aanvrager in positieve zin mee in deze belangenafweging. Als ongehuwde partners samen kinderen hebben en (ook) rechtmatig verblijf in Nederland hebben, weegt dat eveneens positief mee in de belangenafweging. Zie ook de brief van de Minister voor Asiel en Migratie van 27 juni 2025 aan de Tweede Kamer.²³

42.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 75.

In het nader rapport bij het advies van de Raad van State merkt de regering op dat het voor ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen mogelijk blijft om een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM.²⁴ Kan de regering toelichten hoe zo'n beroep op artikel 8 zich procedureel en qua duur verhoudt tot gezinshereniging als lid van het kerngezin?

Gezinsherenigingsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM zijn in de regel complexe en tijdsintensieve aanvragen, ook omdat de beslissing op dit soort aanvragen een individuele belangenafweging vergt waarvoor geen vastomlijnd toetsingskader geldt. Dit soort aanvragen hebben daarom over het algemeen een langere gemiddelde behandeltijd dan nareisaanvragen voor kerngezinsleden.

Bij zowel gezinsherenigingsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM als nareisaanvragen voor kerngezinsleden wordt allereerst de identiteit en familierelatie tussen de referent in Nederland en de gezinsleden beoordeeld. Wanneer er bij een gezinsherenigingsaanvraag op grond van artikel 8 EVRM sprake is van gezinsleven dient er ook altijd nog een individuele belangenafweging te worden gemaakt waarin de belangen van de vreemdeling worden gewogen tegen de belangen van de Staat.

43.

Hoeveel tijd kost de afhandeling van een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM de IND ten opzichte van een reguliere aanvraag voor gezinshereniging? Wat betekent dit voor de werklast van de IND?

In de uitvoeringstoets nareis is gerekend met een gemiddelde normtijd van bijna zeven uur voor een nareisaanvraag in eerste aanleg en een gemiddelde normtijd van bijna achttien uur voor een artikel 8 EVRM-aanvraag in eerste aanleg. Dit betekent dat indien gezinsleden buiten het kerngezin na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstel een artikel 8 EVRM-aanvraag in plaats van een nareisaanvraag indienen, de werklast bij de IND zal toenemen.

44.

Waarom geldt de wachttijd van twee jaar voor gezinshereniging ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen?

De genoemde maatregel maakt geen onderdeel uit van het onderhavige voorstel van wet, maar van het wetsvoorstel tweestatusstelsel. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel zal op deze vraag worden ingegaan.

45.

Hoe verhoudt de wachttijd voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen zich volgens de regering tot het belang van kinderen om bij hun ouders op te groeien?

De genoemde maatregel maakt geen onderdeel uit van het onderhavige voorstel van wet, maar van het wetsvoorstel tweestatusstelsel. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel zal op deze vraag worden ingegaan.

Strafbaarstelling illegaliteit

45.

Kan de regering toelichten wat het doel is van de strafbaarstelling van illegaliteit en waarom zij denkt dat dit doel met deze maatregel te bereiken is? Kan de regering toelichten waarom de huidige maatregelen rond illegaal verblijf, zoals vreemdelingenbewaring, niet afdoende functioneren en onderbouwen waarom strafbaarstelling van illegaliteit een oplossing is voor dit eventuele gebrekkige functioneren?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 11 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

46.

Hoe vaak kan een vreemdeling worden veroordeeld voor illegaal verblijf? Is het mogelijk dat een vreemdeling na het uitzitten van zijn of haar straf nogmaals wordt veroordeeld voor illegaal verblijf?

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 33.

In algemene zin geldt dat iemand na een eerdere veroordeling wederom kan worden veroordeeld voor het opnieuw begaan van hetzelfde delict. Dit algemene uitgangspunt is ook van toepassing op het voorgestelde misdrijf van illegaal verblijf. Dat betekent dat de meerderjarige vreemdeling die na de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf ter zake van overtreding van artikel 108a Vw 2000 zijn niet rechtmatige verblijf in Nederland voortzet, zich daarmee opnieuw aan dat misdrijf schuldig kan maken.

47.

Kan de regering toelichten welke vormen van hulp aan illegale vreemdelingen in het voorliggende wetsvoorstel strafbaar worden gesteld en voor welke vormen van hulp dit nog geldt in de novelle die op dit moment in voorbereiding is?

De novelle waaraan deze leden refereren is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend.²⁵ Doel van de novelle is om te voorkomen dat hulpverlening door derden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt. Het wetsvoorstel legt daartoe in artikel 108a Vw 2000 vast dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf (illegaal verblijf), anders dan als pleger, niet strafbaar is. Zodoende wil de regering een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en past bij de verwachting dat het bij die hulp in de regel zal gaan om situaties waarin de betrokkenen uit medemenselijkheid hebben gehandeld.

48.

Hulporganisaties vrezen dat illegale vreemdelingen niet meer naar de dokter durven of hun kinderen niet meer naar school sturen als de Asielnoodmaatregelenwet wordt aangenomen, zo bleek tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 7 oktober jl. In de uitvoeringstoets wordt dit ook geconstateerd. Wat vindt de regering daarvan en wat doet zij om zulke situaties te voorkomen?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 8 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

49.

Heeft de regering na het aannemen van het amendement-Vondeling (nr. 44) onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de strafbaarstelling van illegaliteit, bijvoorbeeld door de situatie in landen waar illegaliteit al strafbaar is te bestuderen? Is de regering bereid deze onderzoeken, voor zover ze bestaan, met deze Kamer te delen?

De regering heeft na het aannemen van het amendement-Vondeling geen aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de strafbaarstelling van illegaliteit in andere landen. De regering verwijst verder naar de beantwoording van vraag 11 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

50.

De politie heeft tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober jl. gesuggereerd dat de huidige wetstekst ruimte laat voor burgerarresten van illegale vreemdelingen. Kan de regering toelichten of zij die mogelijkheid wenselijk acht?

De regering verwijst naar het antwoord op vraag 19 van de leden van de fracties van VVD en CDA.

51.

De politie heeft tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober jl. aangegeven dat het mogelijk is dat illegale vreemdelingen geen aangifte doen wanneer zij slachtoffer worden van misdrijven als illegaal verblijf strafbaar is. Kan de regering toelichten of zij dat risico herkent en, zo ja, wat zij daarvan vindt?

De regering herkent dit risico niet. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijst zij naar de beantwoording van vraag 22 van de leden van de fracties van VVD en CDA.

52.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst heeft de politie aangegeven dat het moeilijk is om gericht vast te stellen of iemand onrechtmatig in Nederland verblijft. Aanhoudingen vanwege

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 2.

onrechtmatig verblijf zullen daarom, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie, vermoedelijk vaak het toevallige gevolg zijn van contact van de illegaal verblijvende vreemdeling met de politie. Kan de regering aangeven of zij meent dat gerichte opsporing van illegale vreemdelingen door de politie mogelijk is?

Zoals in het antwoord op vraag 21 van de leden van de fracties van de VVD en het CDA al is benadrukt, zal de politie, als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, niet overgaan tot het gericht opsporen van illegaal verblijvende vreemdelingen.

53.

In artikel 3 van de Politiewet 2012 staat: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' Hoe verhouden de strafbaarstelling van illegaliteit en de consequenties daarvan zich tot dit wetsartikel? Ziet de regering een spanning tussen het verlenen van hulp en de 'overeenstemming met de geldende rechtsregels' waarover dit artikel ook spreekt?

De regering ziet geen spanning tussen de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de politietaak om hulp te verlenen aan zij die deze behoeven. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijst zij naar de beantwoording van vraag 22 van de leden van de fracties van de VVD en het CDA.

54.

In de (ontwerp-)memorie van toelichting bij de novelle op de Asielnoodmaatregelenwet²⁶ stelt de regering: 'De groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a louter wegens illegaal verblijf is op deze manier rechtens beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.' (p.3) Mogen de leden van de ChristenUnie-fractie uit deze formulering concluderen dat deze drie voorwaarden limitatief moeten worden opgevat én dat aan alle drie deze voorwaarden moet worden voldaan voordat een vrijheidsstraf wegens onrechtmatig verblijf kan worden opgelegd?

De novelle waaraan deze leden refereren is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend.²⁷ Zoals in de memorie van toelichting bij deze novelle wordt benadrukt, meent de regering dat de reikwijdte van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 (strafbaarstelling illegaal verblijf) rechtens beperkt is tot de groep vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. In de rechtsopvatting van de regering gaat het hier inderdaad om drie cumulatieve voorwaarden. De regering verwijst verder naar de beantwoording van vraag 16 van de leden van de fracties van VVD en CDA.

55.

Wanneer en door wie wordt getoetst of van deze drie voorwaarden sprake is? De leden van de ChristenUnie-fractie nemen aan dat de strafrechter dit zal toetsen, maar vragen zich ook af of er andere momenten zijn waarop dit getoetst wordt tussen het moment waarop geconstateerd wordt dat iemand onrechtmatig in Nederland verblijft en de uitspraak van de rechter.

De regering wijst erop dat het OM de kaders stelt voor opsporing en vervolging. Het OM heeft aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan ontwikkelen ten aanzien van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Daarin zal de mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het voorziene beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn²⁸ nader vorm heeft gekregen. In de kern komt deze jurisprudentie erop neer dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden verhinderd of vertraagd.

56.

Als deze interpretatie van de memorie van toelichting bij de novelle juist is, welk concreet verschil bestaat er dan in de uitvoering tussen de huidige praktijk van vreemdelingenbewaring en de strafbaarstelling van illegaliteit? Het gaat deze leden daarbij niet om juridische verschillen, maar om de mogelijkheid deze groep vreemdelingen in bewaring te nemen met het oog op

²⁶ [Internetconsultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.](#)

²⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 855, nr. 2.

²⁸ 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 (PbEU L 348/98).

uitzetting. Ziet de regering mogelijkheden om vreemdelingen die in de huidige situatie niet kunnen worden uitgezet door strafbaarstelling van illegaliteit alsnog uit te zetten?

Indien een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld met het oog op terugkeer, zijn de mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn nog niet uitgeput en moet eerst daarop worden ingezet. Indien het niet mogelijk blijkt om de vreemdeling binnen een redelijke termijn uit te zetten en vreemdelingenbewaring daardoor niet of niet langer mogelijk is, en dit te wijten is aan het doen of nalaten van de vreemdeling, kan een situatie ontstaan waarin een vrijheidsstraf kan worden geëist op basis van artikel 108a Vw 2000. Het verschil is derhalve volgtijdelijk. Daarbij zal ook gedurende de vrijheidsstraf zo goed mogelijk geprobeerd worden de uitzetting naderbij te brengen, onder meer door met de vreemdeling in gesprek te gaan en hem voor te houden dat zijn weigerende en belemmerende houding niet betekent dat zijn verblijf gedoogd wordt.

57.

In de memorie van toelichting bij de novelle wordt gesteld dat uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat 'dat illegaal verblijf alleen kan worden bestraft met een vrijheidsstraf indien de terugkeerprocedure volledig is doorlopen en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling.' (p.3) Mogen de leden van de ChristenUnie-fractie daaruit concluderen dat de groep illegaal verblijvende vreemdelingen die door strafbaarstelling wordt geraakt, ook wanneer de novelle niet zou worden aangenomen, beperkt blijft tot vreemdelingen die aan deze voorwaarden voldoen?

Deze conclusie is correct. Zie de beantwoording van vraag 54 van deze leden.

58.

Kan de regering toelichten hoe zij het begrip 'aantoonbare schuld' bij het niet tot stand komen van vertrek uitlegt in het licht van de bestaande jurisprudentie?

In de memorie van toelichting bij de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf wordt uiteen gezet dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daarop strafrechtelijke sancties, daaronder begrepen gevangenisstraf, kunnen worden gesteld teneinde illegaal verblijf tegen te gaan.²⁹ Mede op grond van de rechtspraak van het HvJ EU, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat die richtlijn er niet aan in de weg staat dat op grond van artikel 197 Sr een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een tot ongewenst vreemdeling verklaarde derdelander op wie de bij die richtlijn voorziene terugkeerprocedure is toegepast en die, zonder geldige reden om niet terug te keren, illegaal in Nederland verblijft.³⁰

Voor de beoordeling of sprake is van een geldige reden om niet terug te keren is van belang dat de vreemdeling die niet rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 61 van de Vreemdelingenwet 2000, verplicht is om Nederland uit eigen beweging te verlaten. Dit betekent dat de desbetreffende vreemdeling alles in het werk moet stellen wat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden om aan deze verplichting te voldoen. Van die verplichting is uitgezonderd de vreemdeling van wie aannemelijk is geworden dat hij buiten zijn schuld niet in het bezit kan komen van reisdocumenten.³¹

De regering gaat ervan uit dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing zal zijn op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. De groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf of geldboete op grond van dat artikel louter wegens illegaal verblijf zou in dat geval rechtens beperkt zijn tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.

In de memorie van toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet stelt de regering dat het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning en het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd onderdeel zijn van maatregelen om "de asielketen te ontlasten en de instroom te verminderen", zo lezen de leden van de FVD-fractie.³² De regering onderbouwt echter niet empirisch dat deze maatregelen daadwerkelijk tot minder instroom zullen leiden. Zij verwijst

²⁹ HvJ EU 6 december 2011, ECLI:EU:C:2011:807, zaak C-392/11 (*Achughbabian*). Zie meer recentelijk ook het JZ-arrest (HvJ EU 17 september 2020, zaak C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724).

³⁰ Zie o.a. HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

³¹ Zie HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF8848 en HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

³² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 3, p. 2-5.

uitsluitend naar beleidsafspraken uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma van 2024, en naar demografische analyses van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

59.

Het WODC-onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut (2023)³³ biedt relevante context. Dat onderzoek concludeert dat er geen eenduidig bewijs is dat strengere asielmaatregelen leiden tot lagere instroom, en dat kennis van asielmigranten over nationaal beleid beperkt is (p. 42-45). In sommige landen, zoals Zweden, is juist een tijdelijk effect in omgekeerde richting zichtbaar geweest (p. 37). Daarmee rijst de vraag op basis waarvan de regering verwacht dat de voorgestelde maatregelen in Nederland wél instroombeperkend zullen werken. Als er geen empirisch bewijs is dat of literatuur is die aantoont dat dergelijke maatregelen daadwerkelijk invloed hebben op migratiebeslissingen, wat is dan de aanleiding voor dit beleid?

De leden verwijzen naar het onderzoek van het Verwey Jonker Instituut uit 2023. Hoewel - zo blijkt uit dat onderzoek - (on)veiligheid veruit de belangrijkste factor is voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze. De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben, zo is te lezen in datzelfde onderzoek. Daarmee wordt ook inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaalde lidstaat niet alleen afhangt van het beleid in dat land, maar ook van het beleid in vergelijkbare lidstaten. Strenger toelatingsbeleid in de ene lidstaat kan leiden tot meer asielmigranten in andere lidstaten. In reactie op de vraag naar de te verwachten instroombeperking op grond van de maatregelen uit dit wetsvoorstel wordt voorts verwezen naar de beantwoording van vraag 3 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

De leden van de **Volt**-fractie hebben vragen over diverse onderwerpen.

Effectiviteit van de maatregelen

60.

Welke juridische onderbouwing heeft de regering dat de afschaffing van de voornemenprocedure daadwerkelijk de asielketen ontlast? En welke feitelijke?

Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent voor de IND dat bij een afwijzing van de asielaanvraag na het gehoor meteen een besluit genomen kan worden. Door het wegvallen van de voornemenprocedure en eventuele zienswijze van de advocaat wordt de procedure korter en valt een procedurestap weg. Dit maakt dat met dezelfde capaciteit op meer asielaanvragen beslist kan worden. In de algemene asielprocedure levert een procedure zonder voornemen twee dagen doorlooptijd op, wat een beperkte directe impact heeft op de totale doorlooptijd van asielzaken. Echter, veel zaken worden in de verlengde asielprocedure opgepakt en hier gaat een veel langere wachttijd overheen. Voor dergelijke zaken wordt veel doorlooptijd bespaard als de voornemenprocedure wordt afgeschaft. Voorts zal de productiviteitswinst op de langere termijn gemiddeld ook tot een verkorting van de doorlooptijden leiden, mede doordat zaken eerder ingepland kunnen worden met de vrijkomende capaciteit. De verwachting is wel dat het afschaffen van het voornemen, vooral in het begin, tot extra werk in de beroepsfase leidt omdat de argumenten van de vreemdeling tegen een afwijzing daar voor het eerst besproken worden. Daarnaast zal de IND voordat de zaak in beroep komt een extra check op de zaak doen. Op die manier wordt voorkomen dat onvolledige zaken op zitting komen en daardoor veel extra werk naar de beroepsprocedure verschuift. De capaciteitswinst die wordt gehaald doordat meer aanvragen afgehandeld kunnen worden is voor de IND groter dan het verwachte negatieve capaciteitseffect hiervan op de beroepsprocedure.

61.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel vooral leidt tot meer procedures in plaats van minder instroom?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

³³ Rapport [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland](#).

62.

Hoe beoordeelt de regering de verhouding tussen de geringe verwachte instroomdaling en de forse inbreuk op fundamentele rechten?

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. De voorgestelde maatregelen mogen geen grondrechtenschendingen tot gevolg hebben. De regering rekent erop dat dit niet het geval zal zijn.

63.

Is overwogen alternatieve maatregelen te nemen die minder juridisch risicovol zijn?

De regering meent dat de beoogde ontlasting van de asielketen alleen behaald kan worden met een samenhangend pakket aan maatregelen, zowel op nationaal niveau als in EU-verband. Daarbij sluit het gekozen pakket aan maatregelen ook aan bij het door de regering gekozen uitgangspunt dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker moet zijn dan andere EU-landen en wenst de regering niet meer rechten toe te kennen dan waartoe het volgens EU-recht gehouden is. Dat vormt mede de aanleiding niet te kiezen voor alternatieve maatregelen die mogelijk wel boven dat rechtenniveau zouden uitstijgen. Zie verder het antwoord op de vorige vraag.

64.

Hoe beoordeelt de regering de kans dat dit wetsvoorstel leidt tot meer klachten bij internationale toezichthouders?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 62 van deze leden. Gelet op dit antwoord, verwacht de regering niet dat het wetsvoorstel tot meer (gegronde) klachten bij internationale toezichthouders zal leiden.

65.

Hoe is de effectbeoordeling aangepast na de kritiek van de Raad van State?

Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten. De reacties op het wetsvoorstel hebben in dat opzicht niet tot andere inzichten geleid. De Afdeling benoemt terecht dat de instroom, behalve van nationale maatregelen en EU-maatregelen, in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. 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 in nationaal als 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.

De regering heeft voorts de meerwaarde van een evaluatie in gesprek met de Tweede Kamer erkend en een evaluatiebepaling opgenomen. Binnen drie jaar na de inwerkingtreding wordt een verslag opgemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Onderdeel van de evaluatie kan de vraag zijn of de gestelde doelen van de wet worden behaald en te beschouwen wat de effecten op instroom en gevolgen voor de uitvoering zijn. Bij een dergelijke evaluatie moet wel in ogenschouw genomen worden dat deze wet niet op zichzelf staat en onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan maatregelen om het beoogde doel, grip krijgen op migratie, te realiseren.

66.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot schijnoplossingen die juridisch onhoudbaar blijken?

Zoals de regering hiervoor bij de beantwoording van vraag 62 van deze leden al heeft benadrukt, moeten 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 overeenstemmen. Mocht in de praktijk desondanks blijken

dat de toepassing van bepaalde maatregelen de toets van de rechter niet kan doorstaan, dan zal de regering die bevindingen vanzelfsprekend bestuderen en waar nodig aanpassingen in wet- of regelgeving doorvoeren.

67.

Welke scenario's zijn doorgerekend voor de juridische houdbaarheid van de maatregelen?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 62 van deze leden.

68.

Hoe wordt de effectiviteit van de wet geëvalueerd en binnen welke termijn?

Zoals in de beantwoording van vraag 65 van deze leden al is aangegeven, heeft de regering de meerwaarde van een evaluatie in gesprek met de Tweede Kamer erkend en een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen (artikel IIB). Binnen drie jaar na de inwerkingtreding wordt een verslag opgemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Onderdeel van de evaluatie kan de vraag zijn of de gestelde doelen van de wet worden behaald en te beschouwen wat de effecten op instroom en gevolgen voor de uitvoering zijn. Bij een dergelijke evaluatie moet wel in ogenschouw genomen worden dat deze wet niet op zichzelf staat en onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan maatregelen om het beoogde doel, grip krijgen op migratie, te realiseren.

Monitoring & evaluatie

69.

Is de regering bereid een onafhankelijke evaluatiecommissie in te stellen voor juridische houdbaarheid?

Zoals gezegd erkent de regering de meerwaarde van een evaluatie van de wet en is daarom een evaluatiebepaling opgenomen in dit wetsvoorstel (artikel IIB). Binnen drie jaar na de inwerkingtreding wordt een verslag opgemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Onderdeel van deze evaluatie kan de vraag zijn in hoeverre de maatregelen in dit voorstel, inclusief de individuele toepassingen daarvan, juridisch houdbaar zijn gebleken.

70.

Hoe wordt periodiek gemeten of maatregelen verdragsconform zijn?

De maatregelen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd, zijn in overeenstemming met de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen. Wanneer nationale of internationale jurisprudentie in een bepaalde casus op bepaalde punten toch tot een andere conclusie noopt, zal de regering die bevindingen vanzelfsprekend bestuderen en waar nodig aanpassingen in wet- of regelgeving doorvoeren.

71.

Is de regering bereid aan de Eerste Kamer te rapporteren over juridische procedures tegen dit wetsvoorstel en op welke wijze gaat de regering dit doen?

Richtinggevende uitspraken worden door de rechtspraak gepubliceerd. Indien rechterlijke uitspraken nopen tot een majeure wijziging van de regelgeving of het beleid, zal uw Kamer daarover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

72.

Op welke wijze zal de effectiviteit van de wet in juridische zin worden gemeten? Is de regering voornemens om bij te houden in hoeveel van de rechtszaken bij de nationale rechter of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de asielzoeker in het gelijk wordt gesteld en dit te betrekken bij de beoordeling van de effectiviteit van de maatregelen?

De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

73.

Hoe wordt het aantal klachten en verzoekschriften bij het Europees Hof met betrekking tot deze wet door de regering gemonitord?

Het Ministerie van Buitenlandse zaken registreert alle zaken bij het EHRM en publiceert deze in het jaaroverzicht.

74.

Is de regering bereid om een kinderrechtenimpactanalyse uit te voeren bij de monitoring en evaluatie van deze wet?

De maatregelen in de wetsvoorstel zijn verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind. Daarom ziet de regering geen aanleiding om bij de evaluatie van deze wet een kinderrechtenimpactanalyse uit te voeren.

75.

Hoe vaak rapporteert de regering over de verenigbaarheid van de uitvoering van de wet met het Migratiepact?

De nationale maatregelen in dit wetsvoorstel passen binnen het Asiel- en migratiepact en komen daar niet mee in conflict. Dezelfde maatregelen als die in dit wetsvoorstel zijn (behoudens de verruiming van de ongewenstverklaring en de bij amendement toegevoegde onderdelen) ook opgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Daarmee wordt geregeld dat deze maatregelen hun werking kunnen behouden na het toepasselijk worden van het pact op 12 juni 2026. De genoemde maatregelen gelden vanaf 12 juni 2026 oftewel op basis van het Asiel- en migratiepact en de beoogde Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, en niet langer op basis van het onderhavige voorstel van wet.

76.

Hoe wordt geëvalueerd of uitsluiting van nareis in de praktijk leidt tot structurele schendingen van rechten?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 69 van deze leden.

77.

Is de regering bereid een overzicht te publiceren van uitspraken waarin dit wetsvoorstel onverenigbaar wordt verklaard?

Richtinggevende uitspraken worden door de rechtspraak gepubliceerd. Indien rechterlijke uitspraken nopen tot een majeure wijziging van de regelgeving of het beleid, zal uw Kamer hierover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

78.

Hoe wordt transparantie geborgd in de evaluatie?

Het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal worden gedeeld met uw Kamer en de Tweede Kamer.

79.

Welke stappen neemt de regering als blijkt dat het wetsvoorstel structureel in strijd is met internationale verplichtingen?

Zoals hiervoor toegelicht benadrukt de regering 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. Mocht in de praktijk desondanks blijken dat de toepassing van bepaalde maatregelen de toets van de rechter niet kan doorstaan, dan zal de regering die bevindingen vanzelfsprekend bestuderen en waar nodig aanpassingen in wet- of regelgeving doorvoeren.

*Eén van de twee hoofddoelen van deze wet is, zo lezen de leden van de **SGP**-fractie, om de asielketen duurzaam te ontlasten. Tegelijk staan er op korte termijn, dus binnen enkele jaren, grote bezuinigingen gepland. De komende jaren worden miljarden bezuinigd op de asielketen, namelijk 6,9 miljard euro in 2027 en 8,5 miljard euro in 2028. Daarmee heeft de asielketen volgens deze leden geen ruimte om te investeren in bijvoorbeeld de modernisering of het reorganiseren van de keten of het acquireren van duurzame opvanglocaties. Aanleiding voor*

deze wet is onder andere juist dat er onvoldoende opvangcapaciteit is en dat de opvanglocaties qua leefkwaliteit onvoldoende zijn voor de grote aantallen asielzoekers. Dit zet de veiligheid van asielzoekers, medewerkers en omwonenden op het spel. Dit leidt vermoedelijk ook tot hogere zorgkosten.

80.

Waarom wordt er de komende jaren extreem bezuinigd op de asielketen?

Vanwege de onzekerheid in de asielprognoses is de financiering verwerkt tot en met 2026. Voorts is in de begroting verwerkt dat, in samenhang met het maatregelenpakket uit het regeerplan, de asielbegroting wordt verlaagd met 1 miljard euro. Hierdoor dalen de kosten in 2029 sterk ten aanzien van 2025. 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. Op basis van een nieuwe Meerjaren Productie Prognose (MPP) wordt tijdens de reguliere begrotingsmomenten bezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de IND.

81.

Zullen de bezuinigingen, gekoppeld aan de transitie die het asielproces blijkbaar doorloopt, niet tot een extreme werkdruk leiden?

Op basis van een nieuwe MPP wordt tijdens de reguliere begrotingsmomenten bezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de asielketen. Mogelijke taakverzwaringen zullen hierin meegenomen worden.

82.

Welke middelen stelt de regering beschikbaar om de asielketen daadwerkelijk dusdanig robuust en efficiënt te maken dat zij duurzaam de asielinstroom kan verwerken, ook tijdens crises?

De regering verwijst naar de beantwoording van de vorige vraag.

83.

Is het, in het licht van het voorgaande, niet wenselijk om juist meer budget vrij te maken op de middellange en lange termijn om voldoende opvangcapaciteit te realiseren?

Het COA verwacht 75.000 plekken te kunnen realiseren, waarvan voor ca. 70.000 meerjarige (financiële) afspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten. Om binnen de huidige budgettaire kaders meerjarig 70.000 plekken vast te leggen en dure noodopvang te kunnen afschalen, conform de motie Boomsma (Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3414), vindt dit plaats onder de voorwaarde dat deze plekken contractueel opzegbaar zijn. Hierdoor blijft het financieel risico beperkt. Als de instroom daalt, kunnen de contracten immers worden opgezegd. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om deze plekken om te zetten naar huisvesting (omklapbaar).

84.

Is de regering bereid om voor de middellange en lange termijn meer middelen beschikbaar te stellen voor de asielketen om voor de toekomst te investeren in bijvoorbeeld duurzame opvanglocaties of een reorganisatie om te komen tot een efficiëntere keten?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 80.

De verkorting van de geldigheid van de vergunningen leidt juist tot een toename van de werkdruk en kan onzorgvuldigheden in de hand werken. Daarnaast beperkt het de capaciteit om maatwerk te bieden in situaties die daarom vragen. Indien de zorgvuldigheid in de behandeling gewaarborgd kan worden, zou dit het maatschappelijk draagvlak vergroten voor bijvoorbeeld het amendement strafbaarstelling illegaliteit of het afschaffen van de beroepsmogelijkheid.

85.

Welke maatregelen neemt de regering om de zorgvuldigheid in de behandelfase te verbeteren?

Deze vraag doet zich met name voor met betrekking tot de afschaffing van de voornemenprocedure. 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. 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. Daar wordt op de volgende wijze voor gezorgd.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, kan de asielzoeker 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 mogelijkheden voor ongewenstverklaring worden uitgebreid, met name in gevallen waarin iemand overlast geeft of veroordeeld is voor een misdrijf. Bij een ongewenstverklaring is er sprake van een onrechtmatig verblijf in Nederland waarop een gevangenisstraf van zes maanden kan volgen.

86.

Klopt het beeld van deze leden dat bij een ongewenstverklaring, en daarmee bij een onrechtmatig verblijf, het verblijf nog met zes maanden kan worden verlengd door het opleggen van een gevangenisstraf? Is het de bedoeling om, indien terugkeer of uitzetting mogelijk is, na strafonderbreking alsnog tot uitzetting over te gaan? Klopt het dat, in lijn met de Europese rechtsspraak, prioriteit wordt gegeven aan terugkeer in plaats van gevangenisstraf?

Bij niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen gaat de terugkeer voor op het bestraffen van het illegaal verblijf. Een straf die vertrek belemmert, in het bijzonder een vrijheidsstraf, kan alleen worden opgelegd als het gedwongen vertrekproces onverrichterzake is gestopt, en de vreemdeling niet in een overmachtssituatie verkeert. Zelfstandig vertrek moet dus wel mogelijk zijn. Een andere uitleg zou betekenen dat de terugkeerprocedure uit de Terugkeerrichtlijn wordt gehinderd door de strafrechtelijke detentie. Anders gezegd, voorwaarde voor de vervolging is juist dat het op het moment van vervolgen niet mogelijk is om uit te zetten.

In gevallen waarin tijdens een strafrechtelijke detentie het gedrag van de vreemdeling verbetert, waardoor uitzetting alsnog mogelijk wordt, zal worden gestreefd naar strafonderbreking, zodat de vreemdeling direct vanuit de detentie kan worden uitgezet.

De overheid is niet verplicht om tot uitzetting over te gaan in het geval iemand onrechtmatig in Nederland verblijft. Deze systematiek maakt maatwerk mogelijk. De verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring biedt in de ogen van de leden van de SGP-fractie een goede balans tussen enerzijds de wenselijkheid dat personen die onrechtmatig in Nederland verblijven en criminele activiteiten ontplooiën kunnen worden aangepakt, terwijl anderzijds recht wordt gedaan aan het maatschappelijk draagvlak voor vreemdelingen die weliswaar onrechtmatig in Nederland verblijven, maar die zich aan de wet houden en zich op enige wijze verdienstelijk maken voor de samenleving.

87.

Is het amendement betreffende de strafbaarstelling van illegaliteit in dat licht niet overbodig?

Deze vraag lijkt door de indiener van het amendement niet expliciet onder ogen te zijn gezien. In de toelichting op het amendement wordt de strafbaarstelling getypeerd als 'een noodzakelijke "stok achter de deur" om illegalen te motiveren om Nederland te verlaten'. Aan de vraag hoe de strafbaarstelling zich verhoudt tot de ongewenstverklaring besteedt de toelichting geen aandacht.

In de optiek van de regering kan de strafbaarstelling bijdragen aan meer grip krijgen op migratie

en een effectiever terugkeerbeleid. In de optiek van de regering ligt het voor de hand dat een strafrechtelijke sanctie als extra negatieve prikkel bijdraagt aan gedragsbeïnvloeding. Het kabinet verwacht dat de voorgestelde strafbaarstelling op zichzelf een afschrikwekkende werking heeft en daarmee kan helpen om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en tegen te gaan. Daarmee wordt een duidelijk signaal afgegeven om Nederland niet aantrekkelijker te maken dan de omringende lidstaten. Gelet daarop, wordt opgemerkt dat ook andere Europese landen illegaal verblijf sanctioneren. In verschillende andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, België en Italië, bestaat er ook een strafbaarstelling van illegaal verblijf. De handhaving richt zich in veel gevallen op vreemdelingen met een strafblad of overlastgevend gedrag.

Over de relatie tussen de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de ongewenstverklaring wordt tot slot het volgende opgemerkt. De in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 opgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf en de ongewenstverklaring zijn ongelijksoortige instrumenten met een verschillende uitwerking. De strafbaarstelling is een strafrechtelijke sanctie die tot een gevangenisstraf of een boete kan leiden. De ongewenstverklaring is een bestuurlijke sanctie op basis van het illegale verblijf en het gedrag van de vreemdeling die ertoe leidt dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf meer kan hebben en niet kan terugkeren naar Nederland. Het verblijf van de vreemdeling wordt daarmee tevens een (gekwalficeerd) misdrijf. Bij amendement van de leden Rajkowski en Van Zanten³⁴ is de strafmaat van artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) gewijzigd naar een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of geldboete van de derde categorie, waarmee deze zich nu onderscheidt van de in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 opgenomen strafmaat van een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie. Daarmee blijft het verzwaarde karakter van de ongewenstverklaring ten opzichte van het delict uit artikel 108a Vw 2000 behouden.

88.

Uit de uitvoeringstoets van het ministerie van Asiel en Migratie blijkt dat de Dienst Justitiële Inrichtingen tot 2030 geen capaciteit heeft om de strafbaarstelling illegaliteit uit te voeren. Anderzijds zullen vreemdelingen gaan proberen om zorg, politie en andere instanties te gaan mijden. Hoe gaat de regering met deze knelpunten om?

De regering neemt de zorgen over capaciteitsdruk, scholing en proportionaliteit serieus. Welke uitvoeringsoptie wordt gehanteerd, wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit en de mate waarin de maatregelen effectief en proportioneel kunnen worden toegepast. Dit zal in overleg gaan met de betrokken ketenpartners. Structurele middelen worden bekeken in samenhang met de bredere capaciteitsplanning, inclusief mogelijkheden voor werving, scholing en prioritering, om verdringingseffecten zoveel mogelijk te beperken.

89.

Hoe wordt de drempel voor deze groep weggenomen om wel om hulp te vragen en zich vrijwillig te melden?

De regering zal ervoor zorgen dat vreemdelingen die risico lopen of slachtoffer zijn van misdrijven, zich veilig kunnen melden en om hulp kunnen vragen. Hiervoor zullen duidelijke informatievoorziening over rechten en bescherming worden geboden, toegang tot rechtsbijstand en opvang worden gegarandeerd, en bestaande waarborgen zoals de B8-regeling en slachtofferbescherming worden gehandhaafd. Op deze manier wordt voorkomen dat vreemdelingen uit angst voor vervolging afzien van hulp of vrijwillige melding.

90.

Het ne bis in idem-beginsel stelt dat iemand niet tweemaal voor hetzelfde feit kan worden gestraft. Indien een illegale vreemdeling een gevangenisstraf heeft uitgezeten, kan hij of zij dan nog worden uitgezet, of valt uitzetting vervolgens onder het voornoemde beginsel? Of wordt de illegale vreemdeling dan per definitie een legale vreemdeling omdat de 'prijs' is betaald?

Van strijdigheid met het *ne bis in idem*-beginsel is geen sprake. De strafbaarstelling heeft een punitief karakter, terwijl de uitzetting een bestuurlijke sanctie is, gericht op het herstel

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.

van de rechtmatige toestand. Het feit dat een illegaal verblijvende vreemdeling een gevangenisstraf heeft uitgezeten vormt dan ook geen beletsel voor uitzetting. Een illegaal verblijvende vreemdeling heeft na het uitzitten van een gevangenisstraf kortom niet automatisch rechtmatig verblijf.

91.

Als het laatste het geval is, hoe wordt dan voorkomen dat illegale vreemdelingen zich massaal laten oppakken om na zes maanden automatisch te mogen blijven?

Gelet op het antwoord op de vorige vraag, is dit risico niet aanwezig.

92.

Niet iedere vreemdeling die illegaal verblijft, doet dat op eigen verantwoordelijkheid. Er worden bijvoorbeeld jaarlijks duizenden meisjes naar Europa gesmokkeld om daar actief te zijn in de prostitutie. Op welke manier is het mogelijk gemaakt om in de praktijk onderscheid te maken tussen hen die op eigen verantwoordelijkheid illegaal verblijven en hen die buiten hun schuld om illegaal in Nederland verblijven?

Deze mogelijkheid ligt reeds besloten in het systeem van het strafrecht. De strafrechter kan slechts tot oplegging van een straf overgaan als is voldaan aan de vier materiële voorwaarden voor strafbaarheid: (1) de verdachte heeft de tenlastegelegde gedraging begaan (2) het bewezen verklaarde is onder te brengen bij een wettelijke delictsomschrijving (3) het feit is wederrechtelijk (er is geen rechtvaardigingsgrond) en (4) aan de schuld van de verdachte te wijten (er is geen schuldsluitingsgrond). In het door de leden van de SGP-fractie genoemde voorbeeld is er, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, mogelijk sprake van een rechtvaardigings- of schuldsluitingsgrond (bijvoorbeeld overmacht of afwezigheid van alle schuld). In dat geval is de dader (in dit geval: de illegaal verblijvende vreemdeling) niet strafbaar en zal deze door de strafrechter worden ontslagen van alle rechtsvervolgning.

93.

Het afschaffen van de voornemenprocedure en het openstellen van rechtstreeks beroep moeten in de praktijk leiden tot kortere procedures. Ook het frustreren en onnodig juridiseren worden hiermee tegengegaan. Tegelijk moet het mogelijk blijven voor vreemdelingen om informatie te verzamelen. Juist vanwege hun penibele situatie kan dit moeilijk zijn en extra tijd vergen. Welke waarborgen gelden er zodat vreemdelingen wel in redelijkheid in staat worden gesteld om informatie en documenten te verkrijgen die relevant zijn voor hun procedure?

Uitgangspunt is en blijft dat elke asielzoeker wordt gehoord en dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede – wordt gebaseerd, vóór de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. In het gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Als de door de aanvrager aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de IND actief met de aanvrager samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Dit betekent onder andere dat de IND de vreemdeling tegemoet komt door actuele informatie over het land van herkomst te verzamelen en bijvoorbeeld documenten te vertalen of daar waar nodig onderzoek te doen.

De asielzoeker wordt daarnaast op meerdere momenten tijdens de asielprocedure gewezen op het belang van het overleggen van documenten. Dit gebeurt reeds vanaf binnenkomst van de asielzoeker. De IND vraagt hier ook actief naar tijdens de gehoren. Ook kan de vreemdeling samen met de advocaat na het gehoor correcties en aanvullingen op het gehoor indienen. Ook met de correcties en aanvullingen bestaat de mogelijkheid eventueel ontbrekende relevante informatie aan te dragen of documenten over te leggen.

94.

De beperking van de nareismogelijkheden sluit uit dat meerderjarige kinderen die afhankelijk zijn van de vergunninghouder een afgeleide vergunning zouden krijgen. De onderliggende aanname is dat meerderjarige kinderen voldoende zelfstandig zijn om voor zichzelf te zorgen, ook al woonden ze in de eigenlijke situatie nog thuis. Het gaat in casu wel om afhankelijke ongehuwde partners of afhankelijke meerderjarige kinderen. Wordt in de praktijk wel onderscheid gemaakt in de mate van afhankelijkheid?

Met het wetsvoorstel tweestatusstel wordt nareis beperkt tot het kerngezin. Ongehuwde partners

en meerderjarige kinderen die zodanig afhankelijk zijn van hun ouder(s) komen hierdoor niet langer in aanmerking voor een nareisvergunning. Zij kunnen nog wel een beroep doen op een reguliere vergunning op grond van artikel 8 EVRM. Bij beoordeling van het gezinsleven en een eventuele belangenafweging worden dan alle relevante feiten en omstandigheden betrokken, waaronder de mate van afhankelijkheid.

95.

Is er bijvoorbeeld ruimte in situaties waarin sprake is van mantelzorg?

De regering verwijst naar het antwoord op de vorige vraag.

96.

Niet in alle landen van herkomst is er een ontwikkeld zorgstelsel zoals hier. In voorkomende gevallen is het mogelijk dat verstandelijk beperkte meerderjarigen daarvoor geen indicatie hebben ontvangen en daardoor niet in aanmerking komen voor nareizen. Hoe wordt omgegaan met meerderjarige kinderen die vanwege bijvoorbeeld geestelijke of lichamelijke beperkingen afhankelijk zijn van de vergunninghouder, ook als daarvoor geen indicatie uit het land van herkomst is gesteld?

Met het wetsvoorstel wordt nareis beperkt tot het kerngezin. Meerderjarige kinderen komen hierdoor niet langer in aanmerking voor een nareisvergunning. Zij kunnen nog wel een beroep doen op een reguliere vergunning op grond van artikel 8 EVRM. Bij beoordeling van het gezinsleven en een eventuele belangenafweging worden alle relevante documenten en verklaringen over bijvoorbeeld geestelijke of lichamelijke beperkingen betrokken.

97.

Veel burgerlijke instellingen zijn in het buitenland anders geregeld. Zo is een instituut als het huwelijk in Nederland burgerlijk geregeld, terwijl dit in andere landen vaak een religieus instituut is. Welke mogelijkheden zijn er om huwelijken die alleen voor een religieus instituut zijn voltrokken alsnog te erkennen?

Op grond van artikel 10:31 van het Burgerlijk Wetboek wordt een buitenlands huwelijk erkend in Nederland wanneer dit volgens het lokale recht door een bevoegde instantie rechtsgeldig is gesloten of later rechtsgeldig is geworden. De vraag stelt terecht dat anders dan in Nederland, de bevoegde instantie voor het sluiten van een huwelijk in andere landen ook een religieuze instelling kan zijn. Indien een religieuze instantie in een ander land bevoegd is om huwelijken te sluiten en dit conform lokaal recht geschiedt, wordt het religieuze huwelijk in beginsel erkend in Nederland als een burgerlijk huwelijk in de zin van de Nederlandse wet. Wel bestaan er weigeringsgronden die aan de erkenning van huwelijken in het algemeen – dus religieuze én niet-religieuze huwelijken – in de weg staan, zoals minderjarigheid of nauwe familieverwantschap tussen de echtgenoten (artikel 10:32 Burgerlijk Wetboek).

*Met name het invoeren van een tweestatusstelsel, het inperken van het kerngezin en het toetsen van de extra voorwaarden bij nareis betekent veel extra werk voor de IND, zo werd het lid van de fractie van **50PLUS** duidelijk tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 7 oktober 2025. Het afschaffen van de voornemenprocedure zou het extra werk beperken, sterker nog: de IND noemde dit een cruciale factor bij invoering van de voorgestelde regelingen.*

98.

Is de regering bereid om te bezien of een meer gedifferentieerde wijze van inwerkingtreding bij aanvaarding van de wetsvoorstellen tot de mogelijkheden behoort? Zou dit ook kunnen gelden voor het afschaffen van de rechtelijke dwangsom, waardoor zoals beoogd procedures worden verminderd? Zo nee, kan de regering aangeven wat de beletselen zijn tegen gefaseerde invoering?

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote verandering betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is na aanvaarding van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook

zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen.

Daarnaast zitten in de beide wetsvoorstellen maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

99.

De IND gaf herhaaldelijk aan dat de werklast te hoog, althans nog hoger dan nu, zou worden indien het voorliggende wetsvoorstel zouden worden aangenomen. Moet daaruit de conclusie worden getrokken dat vanwege het ontbreken van voldoende gekwalificeerde mankracht bij de IND, wetgeving zoals voorliggend niet aangenomen kan worden? Dat zou impliceren dat invoering van nieuwe wetten enkel mogelijk is als daarvoor voldoende mankracht bestaat. Is dat niet de wereld op zijn kop zetten? Graag ontvangt het lid van de 50PLUS-fractie een reactie van de regering hierop. Welke stappen onderneemt de regering om deze tekorten op te vullen?

Bij de verschillende ketenpartners wordt het noodzakelijke personeel geworven en opgeleid. De IND heeft bijvoorbeeld aangegeven dat zij vanaf 12 juni 2026 weliswaar in staat zal zijn conform de nieuwe wet- en regelgeving te werken, maar op dat moment nog niet alle benodigde extra capaciteit geworven zal hebben. Dit kan later in de tijd ingevuld worden, maar dat zal de nodige consequenties hebben op voorraden, doorlooptijden en dergelijke.

100.

Het lid van de 50PLUS-fractie heeft door de toelichting van mevrouw Krukkert (politie) op het position paper Asielnoodwetgeving en de consultatiereactie de indruk gekregen dat de voorgestelde wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 onvoldoende leiden tot een afbakening van de doelgroepen die het betreft. Zij stelde dat duidelijker juridische kaders noodzakelijk zijn om de uitvoering effectief en proportioneel te maken. Kan de regering hierop reflecteren?

In het *position paper* van de politie wordt gesteld "dat als wetgeving onvoldoende duidelijkheid biedt, zoals nu onderhavig is bij de strafbaarstelling van illegaliteit, de politie zorgen blijft hebben over de uitvoering hiervan, de taakaafbakening, prioritering en de inzet van schaarse politiecapaciteit".³⁵ In haar mondelinge toelichting op het position paper heeft mevrouw Krukkert daarnaast benadrukt dat meer duidelijkheid nodig is over op wie de strafbaarstelling ziet.

Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf wordt uitgelegd, is de reikwijdte van de strafbaarstelling in de optiek van de regering reeds beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Daarbij is het uiteraard aan het OM om de kaders voor opsporing en vervolging te stellen.

Het OM heeft al aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan voeren. Daarin zal de mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het voorziene beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen. In de kern komt deze jurisprudentie erop neer dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden verhinderd of vertraagd. Mede gelet op het door het OM voorziene vervolgingsbeleid, verwacht de regering ook niet dat deze duidelijke en beperkte strafbaarstelling zal leiden tot vervolging van bijvoorbeeld kennismigranten wier verblijfsrecht door een fout van hun werkgever met terugwerkende kracht niet meer aanwezig blijkt te zijn (een voorbeeld dat in de consultatiereactie van de NOvA op het wetsvoorstel werd genoemd).

De belangrijkste wijziging in het proces bevindt zich in de ogen van de regering aan het einde van dat proces. Pas wanneer duidelijk is dat verwijdering niet mogelijk is vanwege het gebrek aan medewerking van de vreemdeling aan diens terugkeerproces, kan een vrijheidsstraf worden geëist. Een andere uitleg zou betekenen dat de terugkeerprocedure uit de Terugkeerrichtlijn wordt gehinderd door de strafrechtelijke detentie. Na aantreffen van een illegaal verblijvende vreemdeling, dient in eerste instantie ingezet te worden op de terugkeer van de vreemdeling, inclusief een bestuursrechtelijke inbewaringstelling met het oog op de uitzetting. Dit is een uitvoeringspraktijk die goed moet worden ingekaderd. Van een verstrekende onduidelijkheid is in de ogen van de regering echter geen sprake.

³⁵ De politie, [Position Paper Asielnoodmaatregelenwet](#).

101.

Daarenboven werd door de politie aangegeven dat detentie niet leidt tot uitzetting dan wel tot terugkeer naar het land van herkomst van de vreemdeling. Eerder bestaat de mogelijkheid dat door illegaliteit strafbaar te stellen de criminaliteit toeneemt. Is de regering het met deze stelling eens en, zo nee, waarom niet?

De regering is het niet eens met de stelling dat strafbaarstelling van illegaliteit tot een toename van de criminaliteit zal leiden. In tegendeel, met de strafbaarstelling krijgen politie en justitie juist meer mogelijkheden om handelend op te treden als een criminele, niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangetroffen, maar uitzetting, vanwege tegenwerking door de vreemdeling, niet mogelijk is. Wanneer vreemdelingenbewaring niet mogelijk is, zal de vreemdeling nu nog worden heengezonden, en mogelijk (opnieuw) met het strafrecht in aanraking komen. De strafbaarstelling kan de naleving van de verblijfsregels verbeteren en zo bijdragen aan een effectief terugkeerbeleid, met name ten aanzien van criminele, overlastgevende vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

102.

Hoe verhoudt zich deze strafbaarstelling met de op handen zijnde Terugkeerverordening, zo vraagt dit lid.

De regering twijfelt niet aan de verenigbaarheid van de strafbaarstelling met de aankomende Terugkeerverordening. Voor de onderbouwing van dit standpunt wordt korthedshalve verwezen naar de beantwoording van vraag 7 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

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

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** verwijzen naar de Raad van State en de Adviesraad Migratie, die opmerken dat het wetsvoorstel onvoldoende is afgestemd op het Europese Asiel- en Migratiepact, dat per 12 juni 2026 in werking treedt, en dat de wet dit Pact zelfs kan doorkruisen.³⁶*

103.

Kan de regering per maatregel in dit wetsvoorstel aangeven of en hoe deze in overeenstemming is met de wetgeving die vanaf 12 juni 2026 in de gehele Europese Unie zal gelden op grond van het Asiel- en Migratiepact?

Dezelfde maatregelen als die in de ANMW (behoudens de verruiming van de ongewenstverklaring en de bij amendement toegevoegde onderdelen) zijn ook opgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Daarmee wordt geregeld dat deze maatregelen hun werking kunnen behouden na het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact 2026 op 12 juni 2026. Het overgangsrecht zorgt voor een soepele aansluiting daarop. In de memorie van toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 wordt uitvoerig ingegaan op de inpassing van deze maatregelen binnen het Asiel- en migratiepact. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 22 oktober 2025 haar advies uitgebracht over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact. Dat wetsvoorstel zal binnenkort, nog voor het kerstreces, bij de Tweede Kamer worden ingediend. Als bijlage bij het wetsvoorstel zal een transponeringstabel gaan waarin de verhouding tussen de ANMW en de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 op artikelniveau wordt beschreven.

104.

Welke onderdelen van dit wetsvoorstel moeten vóór 2026 worden aangepast om strijdigheid met het pact te voorkomen?

Zie het antwoord op de bovenstaande vraag.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd het amendement-Van Dijk c.s. (nr. 32) aangenomen, dat voorziet in de afschaffing van rechterlijke dwangsommen in vreemdelingenzaken. De minister van Asiel en Migratie gaf dit amendement tijdens het debat

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 2-3, [Position paper Adviesraad Migratie](#).

van 26 juni 2025 het oordeel "oordeel Kamer", maar waarschuwde voor juridische risico's en verwees naar een separaat wetsvoorstel waarmee de regering hetzelfde doel zou willen bereiken. Ondanks die risico's heeft de minister het amendement niet ontraden. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraken van 30 november 2022³⁷ reeds heeft geoordeeld dat het uitsluiten van rechterlijke dwangsommen in asielzaken in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 EU-Handvest). Het opnieuw invoeren van een dergelijke beperking roept daarom vragen op over de verenigbaarheid met het Europese recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

105.

Op welke juridische gronden komt de afschaffing volgens de regering niet in strijd met artikel 47 EU-Handvest en bovengenoemde jurisprudentie?

In de toelichting op het amendement (Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 32, p. 3) hebben de indieners gewezen op het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 19 december 2024 (ECLI:EU:C:2024:1038), dat naar hun oordeel ruimte biedt om het beschermingsniveau ook op andere domeinen dan waar dit arrest over ging (de bescherming van derdelanders uit Oekraïne) aan te passen, binnen de geldende EU-kaders. Op grond daarvan, in combinatie met andere feiten en omstandigheden zoals die in de toelichting bij het amendement zijn opgesomd, kan dan worden beredeneerd dat, anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog aannam in haar uitspraak van 30 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3353), een lidstaat wel mag teruggekomen van een eerder geboden verdergaand beschermingsniveau, zoals in Nederland de rechterlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen, zonder dat daarvoor dan in dit geval een ander effectief middel om naleving van een rechterlijke uitspraak af te kunnen dwingen in de plaats wordt gesteld. Vanzelfsprekend is het uiteindelijk aan de (hoogste) rechter om hierover uiteindelijk definitieve juridische zekerheid te verschaffen.

106.

Hoe wordt gewaarborgd dat asielzoekers en vreemdelingen nog steeds over een effectief rechtsmiddel beschikken wanneer de IND langdurig niet beslist op een aanvraag?

Zie het antwoord op de bovenstaande vraag.

107.

Waarom heeft de regering na aanneming van het amendement geen advies van de Raad van State gevraagd over de rechtmatigheid ervan? Is zij bereid om dat alsnog te doen?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 105, kan worden beredeneerd dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 november 2022 door het arrest van het HvJEU van 19 december 2024 in een ander daglicht is komen te staan. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, zal toekomstige jurisprudentie moeten uitwijzen. Het is niet gebruikelijk om over ieder amendement waarbij nog geen volledige zekerheid is te geven over de juridische houdbaarheid ervan, separaat advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De regering ziet ook onvoldoende reden om dit alsnog te doen.

108.

Wat zijn de verwachte gevolgen van deze afschaffing voor de besluitvormingstermijnen, de werklast bij de IND en de rechtsbescherming van vreemdelingen?

Dwangsommen kosten de IND extra tijd per zaak. Tijd die de IND dan niet kan besteden aan het beslissen op aanvragen. Door het afschaffen van de rechterlijke dwangsommen in vreemdelingenzaken zal de werklast verminderen.

Een aanzienlijk deel van de werkvoorraad van vreemdelingenzaken bij de rechtspraak betreft beroepen wegens niet-tijdig beslissen. Deze zaken veroorzaken een hoge werkdruk en maken het prioriteren voor de rechtspraak complex. Door de grote instroom van beroepen wegens niet-tijdig beslissen is het voor de rechtbanken niet altijd mogelijk om in alle zaken binnen de wettelijke termijn uitspraak te doen. De afschaffing van de rechterlijke dwangsommen kan de

³⁷ ECLI:NL:RVS:2022:3352 en 3353.

rechtspraak in de praktijk meer ademruimte geven om zich te concentreren op de inhoudelijke beoordeling van zaken. Dit komt de doorlooptijden uiteindelijk ten goede. Voor wat betreft de gevolgen voor de rechtsbescherming van vreemdelingen verwijst de regering naar de beantwoording van vraag 105 hierboven.

Tegelijkertijd is het van belang ook te kijken naar de onderliggende oorzaak van het hoge aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen, namelijk de lange doorlooptijden bij de IND. De IND heeft het tijdig beslissen als prioriteit. Het afschaffen van de voornemenprocedure draagt eraan bij dat besluiten sneller kunnen worden genomen en de instroom van deze beroepszaken afneemt.

*De Raad van State schrijft, zo lezen de leden van de fracties van **VVD** en **CDA**, dat de beperking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot drie jaar en het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, juridisch kwetsbaar zijn en potentieel zelfs in strijd zijn met internationale verplichtingen, zoals het Vluchtelingenverdrag en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.*

109.

De leden van de fracties van VVD en CDA vragen de regering om aan te geven waarom deze beperking de toets der kritiek wel zou kunnen doorstaan.

De regering veronderstelt dat deze leden met name op twee opmerkingen uit het advies doelen.

In haar advies merkt de Afdeling advisering ten eerste op dat 'de terugkerende herbeoordeling van de asielstatus [kan] leiden tot onnodige spanning en onzekerheid bij statushouders en hun integratie in de Nederlandse maatschappij – die op grond van het Vluchtelingenverdrag moet worden bevorderd – [kan] bemoeilijken'. Zoals in het nader rapport is benadrukt, zijn deze mogelijke gevolgen zeker geen oogmerk van de voorgestelde maatregelen. In tegendeel, de regering verwacht juist dat de genoemde maatregelen ten aanzien van de verblijfsvergunning een positieve stimulans zullen betekenen voor de integratie van vreemdelingen die willen beschikken over een verblijfsvergunning die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus oorspronkelijk werd verleend.

In haar advies merkt de Afdeling advisering verder op dat 'een aantal maatregelen grote gevolgen zal hebben voor de asielketen' en dat 'uitvoeringsproblemen in de praktijk kunnen leiden tot een schending van grondrechten'. Zoals in het nader rapport is benadrukt, mag het vanzelfsprekend niet zo zijn dat uitvoeringsproblemen tot een schending van grondrechten leiden, waaronder het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM).³⁸ Het is mogelijk dat de maatregelen in dit wetsvoorstel consequenties hebben voor de werklust 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 druk op de IND maar ook de druk op de rechtspraak afneemt.

110.

Ook de nareis voor ongehuwde partners en meerderjarige kinderen wordt kritisch beoordeeld in het licht van het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM). Kan de regering de Kamer geruststellen als het gaat om deze juridische kwetsbaarheid? Blijft een beroep op het EVRM uitkomst bieden?

Ja, vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, kunnen zich nog steeds 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.

De regering heeft eerder aangegeven dat alle in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen ook staan opgenomen in de Uitvoeringswet, die voorziet in de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. En dat de regering hierbij alleen ruimte heeft gezien het overgangsrecht onder de Uitvoeringswet zo in te richten dat de in de Uitvoeringswet opgenomen regels ook gelden voor asielaanvragen die zijn ingediend vóór 12 juni 2026. De in dit wetsvoorstel opgenomen regels voor verruiming van de mogelijkheden tot

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 22.

ongewenstverklaring worden hierdoor niet geraakt door het nieuwe Europees Asiel- en Migratiepact, aldus de regering. De regering geeft aan dat waarschijnlijk geen onderdelen zullen conflicteren bij de implementatie die op 12 juni 2026 voltooid dient te zijn.

111.

Kan de regering de Kamer toezeggen dat de maatregelen zoals verwoord in de Asielnoodmaatregelenwet niet conflicteren met Europese wetgeving, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Vluchtelingenverdrag en met de regels uit het Europees Asiel- en Migratiepact na implementatie?

Zoals in het nader rapport is benadrukt, doet dit wetsvoorstel geen afbreuk 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. Het wetsvoorstel conflicteert ook niet met de regels uit het Asiel- en migratiepact. Hoewel het pact op veel onderdelen zal leiden tot uniformering op het terrein van asiel en opvang, is het niet zo dat er geen nationale ruimte meer blijft voor de lidstaten. Dit is in het kader van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit ook passend. Het kabinet kiest er voor niet onnodig aantrekkelijker te zijn dan andere lidstaten en is dan ook zeer terughoudend als het gaat om het bieden van rechten of processtappen boven hetgeen waartoe het pact verplicht. Die keuze maakt het kabinet mede in het licht van de grote druk die de asielinstroom heeft op de asielketen en de sociale voorzieningen. Die inzet heeft geen werking die strijdig is met de beoogde werking van het pact en is enkel een gevolg van de ruimte die de Europese wetgever op onderdelen aan de lidstaten heeft gelaten.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen de regering de volgende vragen.*

112.

Welke tijdlijn ziet de regering op dit moment voor zich bij de parlementaire behandeling van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 22 oktober 2025 haar advies uitgebracht over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact. Dat wetsvoorstel zal binnenkort, nog voor het kerstreces, bij de Tweede Kamer worden ingediend.

113.

Kan de regering een overzicht bieden van alle onderdelen van het Nederlandse migratierecht die zowel door dit wetsvoorstel als door het Migratiepact worden gewijzigd?

De Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 wordt binnenkort, voor het kerstreces, bij de Tweede Kamer ingediend. Als bijlage bij het wetsvoorstel zal een transponeringstabel gaan waarin de verhouding tussen de ANMW en het wetsvoorstel voor de invoering van een tweestatusstelsel enerzijds en de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 anderzijds op artikelniveau wordt beschreven.

114.

De Raad van State stelt in zijn advies dat de 'cumulatie' van de Asielnoodmaatregelenwet en de implementatie van het Asiel- en Migratiepact ertoe leidt dat 'de ontlasting van de asielketen' verder uit beeld raakt.³⁹ Kan de regering toelichten of zij deze analyse onderschrijft en, mocht dat niet het geval zijn, kan zij dan toelichten waarop zij haar oordeel baseert?

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport,⁴⁰ is de verhouding van de maatregelen in dit wetsvoorstel tot het Asiel- en migratiepact 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.⁴¹ De inzet van de regering 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. De inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het pact verschilt verder niet onnodig van de inhoudelijke en wetstechnische

³⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 3.

⁴⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 24.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304.

keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn gemaakt. De samenloop wordt bovendien en voor zover noodzakelijk geregeld in het (latere) wetsvoorstel inzake de uitvoering van het pact (de uitvoeringswet). Dat betekent concreet dat die uitvoeringswet is afgestemd op het thans voorliggende wetsvoorstellen.

De invoering van het pact zal er, zoals dat nu wordt voorzien, niet toe leiden dat het onderhavige wetsvoorstel moet worden aangepast. Dit omdat alle in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen, behoudens de regels voor verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring, de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de afschaffing van de rechterlijke dwangsommen, ook worden opgenomen in de uitvoeringswet en ruimte is gezien het overgangsrecht onder de uitvoeringswet zo in te richten dat de in de uitvoeringswet opgenomen regels ook gelden voor asielaanvragen die nog in behandeling zijn.

115.

Ziet de regering het als een reële mogelijkheid om de Vreemdelingenwet 2000 op onderdelen binnen een half jaar tweemaal te wijzigen? Als dat het geval is, kan de regering dan inzichtelijk maken waarom twee wetswijzigingen binnen dezelfde wetsartikelen en in korte tijd naar haar overtuiging wenselijk, haalbaar en uitvoerbaar zijn?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

116.

Door het aangenomen amendement-Diederik van Dijk c.s. (nr. 32) worden de rechterlijke dwangsommen afgeschaft. Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken⁴² in de Eerste Kamer heeft de regering aangegeven dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de afschaffing van rechterlijke dwangsommen zonder alternatief dwangmiddel in strijd is met het Unierecht. Kan de regering toelichten of het amendement-Diederik van Dijk c.s. in strijd is met het Unierecht?

Hiervoor wordt korthedshalve verwezen naar de hierboven in deze paragraaf opgenomen beantwoording van vraag 105 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

*De leden van de **Volt**-fractie leggen diverse vragen aan de regering voor.*

Grondrechten & Grondwet

117.

Hoe verhoudt de beperking van de verblijfsvergunning asiel tot drie jaar (artikel I, onderdeel A) zich tot artikel 1 van de Grondwet inzake gelijke behandeling?

De regering neemt aan dat deze leden doelen op het feit dat de in het wetsvoorstel 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 erkent dat de onmiddellijke werking, afhankelijk van het moment waarop de Minister op de aanvraag beslist, consequenties kan hebben voor de termijn waarmee een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verlengd. Dit is het logische gevolg van de keuze voor onmiddellijke werking en levert in de optiek van de regering geen strijdigheid op met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling. Zoals in het nader rapport is aangegeven,⁴³ meent de regering met de gekozen vormgeving van het overgangsrecht 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.

118.

Hoe beoordeelt de regering het risico dat de afschaffing van de verblijfsvergunning voor

⁴² Kamerstukken 35 749.

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 26.

onbepaalde tijd leidt tot strijd met het beginsel van rechtszekerheid?

De regering acht dit risico niet aanwezig. Artikel III van het wetsvoorstel bepaalt namelijk dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor 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.

119.

Hoe verhoudt het voorstel zich tot artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven), nu ongehuwde partners en meerderjarige kinderen worden uitgesloten van nareis?

Met onder andere de beperking van nareis tot het kerngezin zoekt de regering aansluiting bij de minimumnormen uit het Unierecht. Deze beperking laat onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen.

120.

Hoe onderbouwt de regering dat de strafbaarstelling van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 16 van de Grondwet (geen straf zonder wet) én internationale verdragsverplichtingen voor alle vreemdelingen die voorafgaand aan de invoering hiervan hun land van herkomst hebben verlaten of al in Nederland zijn?

Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel waarborgt dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.⁴⁴ Toegespitst op het voorgestelde misdrijf van illegaal verblijf brengt dit beginsel mee dat die strafbepaling van toepassing is op niet rechtmatig verblijf van een meerderjarige vreemdeling in Nederland dat plaatsheeft nadat die bepaling in werking is getreden, ongeacht of de desbetreffende vreemdeling zich voor die inwerkingtredingsdatum al in Nederland bevond.

121.

Hoe is geborgd dat de menselijke waardigheid (artikel 1 Handvest EU, artikel 10 van de Grondwet) niet wordt geschonden door het beperken van verblijfsrechten?

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. De voorgestelde maatregelen mogen geen grondrechtenschendingen tot gevolg hebben. De regering rekent erop dat dit niet het geval zal zijn.

122.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de grondrechtelijke plicht om effectief rechtsherstel te bieden aan vreemdelingen?

Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de grondrechten, waaronder het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (art. 17 Grondwet).

123.

Hoe is rekening gehouden met de rechtspraak van de Hoge Raad over het evenredigheidsbeginsel

⁴⁴ Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel vindt behalve in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht, ook uitdrukking in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

bij ingrijpende maatregelen?

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (artikel 3:4, tweede lid, Awb). Of hier al dan niet sprake van is, moet volgens inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden beoordeeld aan de hand van de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit.⁴⁵

De regering neemt aan dat de leden van de Volt-fractie op de zojuist genoemde jurisprudentie doelen met hun vraag. Het voorstel houdt rekening met deze jurisprudentie, in die zin dat het er op geen enkele wijze afbreuk aan doet. Zo laat de in dit voorstel opgenomen uitbreiding van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring bijvoorbeeld onverlet dat een individueel besluit tot ongewenstverklaring van een vreemdeling altijd aan het evenredigheidsbeginsel moet voldoen.

124.

Kan de regering toelichten hoe de beoogde afschaffing van de voornemenprocedure zich verhoudt tot de waarborg van behoorlijk bestuur in artikel 3:2 Awb?

De regering verwacht ook zonder voornemenprocedure tot voldoende zorgvuldig voorbereide besluiten in de asielprocedure te kunnen komen. Het uitgangspunt van de asielprocedure blijft dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede – wordt gebaseerd. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft wel als consequentie dat de argumenten tegen de daadwerkelijke afwijzing voor het eerst in beroep besproken worden. De weging van feiten en dus het besluit om de asielaanvraag in te willigen of af te wijzen gebeurt, zoals nu ook het geval is, na het gehoor. Het verschil is dat er geen zienswijze is waar bij het opstellen van de beschikking rekening gehouden moet worden. Om rechtbanken niet onnodig te belasten vanwege het afschaffen van de voornemenprocedure, zal de IND – voor zover dat mogelijk is – een check voorafgaande aan de plaatsing op zitting blijven voeren zodat rechtbanken niet extra worden belast met dossiers waarin het besluit niet houdbaar is. Deze check vindt nu overigens ook al plaats.

125.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel bij de toepassing in de praktijk leidt tot ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen, in strijd met artikel 1 van de Grondwet?

De regering verwijst naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 121 van deze leden.

Verhouding tot het EVRM

126.

Hoe verhoudt de beperking van nareis zich tot artikel 8 EVRM, met name in het licht van het arrest Sen v. Netherlands (2001)?

De uitspraak in de zaak Sen betreft gezinshereniging van mensen die niet op asielgronden in Nederland verbleven. Reeds daarom is deze zaak niet relevant voor de beperking van nareis. Daarnaast wijst de regering erop dat zij van mening is dat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat voorwaarden stellen aan de gezinshereniging van subsidiair beschermde, op zich niet in strijd is met artikel 8 EVRM. Bovendien laten de beperkende maatregelen onverlet dat een beroep op artikel 8 EVRM kan worden gedaan, waarbij in de belangenafweging de belangen van het kind ook meegewogen worden. Het belang van het kind is een zwaarwegend belang binnen deze beoordeling, maar is niet reeds daarom doorslaggevend.

127.

Hoe wordt voorkomen dat de strafbaarstelling van verblijf zonder rechtstitel strijdig is met artikel 31 Vluchtelingenverdrag én artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling)?

De regering acht de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet strijdig met artikel 31 Vluchtelingenverdrag of artikel 3 van het EVRM. Artikel 31, eerste lid, Vluchtelingenverdrag bepaalt dat een asielzoeker die rechtstreeks uit een land komt waar zijn leven of zijn vrijheid wordt bedreigd niet kan worden bestraft voor illegaal verblijf. Van belang is dat deze vrijwaring van

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2341, r.o. 6 ('Afsluitregeling').

strafvervolgning alleen geldt voor asielzoekers die 'zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid'. Naar Nederlands recht is in een dergelijke situatie geen sprake van illegaal verblijf. De asielzoeker die een aanvraag voor een (eerste) verblijfsvergunning heeft ingediend of verleend heeft gekregen, heeft op grond van artikel 8 Vw 2000 immers rechtmatig verblijf. Een dergelijke asielzoeker is dus ook niet strafbaar wegens illegaal verblijf. De strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft daarnaast geen gevolgen voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Mede gelet hierop, is er in de optiek van de regering geen sprake van strijdigheid van de strafbaarstelling met in internationale verdragen verankerde mensenrechten zoals het recht op gezondheid, het recht op geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en het recht op bescherming van de menselijke waardigheid.

128.

Hoe beoordeelt de regering het risico dat de afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd leidt tot een schending van artikel 14 EVRM (discriminatieverbod)?

De regering gaat ervan uit dat bedoeld wordt op onderscheid in personen die onder de oude wetgeving nog wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en personen die daar na inwerkingtreding van de wet niet meer voor in aanmerking komen. Nog daargelaten de vraag of deze situatie valt onder de reikwijdte van het discriminatieverbod zoals bedoeld in artikel 14 EVRM, kent het Unierecht geen onderscheid tussen asielvergunningen voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie (EU) inzake de huidige Kwalificatierichtlijn volgt dat internationale bescherming móet worden ingetrokken, wanneer er geen grond meer bestaat voor internationale bescherming. Die intrekkingsmogelijkheid bestaat echter in Nederland niet indien iemand in het bezit is van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Overigens heeft het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd geen gevolgen voor de verleende internationale bescherming (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming), zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Zolang een vreemdeling te vreezen heeft voor vervolging of ernstige schade in de zin van artikel 3 EVRM, blijft hij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De regering ziet daarom niet in waarom het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel in strijd zou zijn met het discriminatieverbod.

129.

Hoe wordt gewaarborgd dat artikel 13 EVRM (recht op een effectief rechtsmiddel) niet wordt uitgehouden door de afschaffing van de voornemenprocedure?

Noch de huidige Procedurerichtlijn, noch de toekomstige Procedureverordening die vanaf medio 2026 van kracht is, kent een verplicht om een voornemenprocedure te volgen. Uit jurisprudentie van het HvJ EU blijkt dat er geen verplichting bestaat voor de IND om de aanvrager te informeren over de intentie een asielaanvraag af te wijzen maar dat de aanvrager wel naar behoren gehoord moet zijn omtrent de asielmotieven. Het Hof heeft uiteengezet dat dit betekent dat de aanvrager in de gelegenheid moet worden gesteld zijn opmerkingen te maken voordat een besluit wordt vastgesteld, met als doel hem de mogelijkheid te bieden een onjuistheid recht te zetten of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie aan te voeren. Hiervoor biedt het asielgehoor de gelegenheid. Uitgangspunt is en blijft dan ook dat elke asielzoeker wordt gehoord voorafgaand aan een beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. In dit gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Als de door de aanvrager aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de IND actief met de aanvrager samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Dit betekent onder andere dat de IND de vreemdeling tegemoet komt door actuele informatie over het land van herkomst te verzamelen en bijvoorbeeld documenten te vertalen of daar waar nodig onderzoek te doen. Uitgangspunt is dat de aanvrager altijd geconfronteerd moet worden als landeninformatie op een essentieel punt bijdraagt aan de afwijzing van de aanvraag. Hiermee wordt de aanvraag dus nog steeds in samenwerking met de vreemdeling beoordeeld en hiermee wordt ook invulling gegeven aan het samenwerkingsvereiste en het verdedigingsbeginsel. Ook geeft dit de vreemdeling altijd de gelegenheid om met individuele redenen aan te tonen waarom het land van herkomst niet veilig is. De vreemdeling hoeft ook op dit moment niet te wachten tot er een voornemen tot afwijzing komt, van belang is dat hij dit zo vroeg mogelijk in de procedure inbrengt. Indien dit niet mogelijk is, kan het altijd in beroep nog betrokken worden.

130.

Hoe wordt voorkomen dat de afschaffing van de voornemenprocedure leidt tot schending van het recht op hoor en wederhoor?

Uitgangspunt is en blijft dat elke asielzoeker wordt gehoord en dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager waarop het besluit – mede – wordt gebaseerd, vóór de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. In het gehoor krijgt de asielzoeker uitgebreid de gelegenheid om zijn motieven naar voren te brengen. Als de door de aanvrager aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de IND actief met de aanvrager samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Dit betekent onder andere dat de IND de vreemdeling tegemoet komt door actuele informatie over het land van herkomst te verzamelen en bijvoorbeeld documenten te vertalen of daar waar nodig onderzoek te doen. Uitgangspunt is dat de aanvrager altijd geconfronteerd moet worden als landeninformatie op een essentieel punt bijdraagt aan de afwijzing van de aanvraag. Dit kan maken dat de IND de vreemdeling aanvullend moet horen of schriftelijk in de gelegenheid moet stellen om voorafgaande aan het besluit ergens op te reageren.

134.

Is onderzocht of dit wetsvoorstel verenigbaar is met het arrest M.A. v. Denmark (2019), waarin strengere voorwaarden voor nareis disproportioneel werden bevonden?

De regering acht het wetsvoorstel verenigbaar met deze uitspraak, ook gelet op de latere uitspraak van het EHRM in de zaak B.F. t. Zwitserland.⁴⁶ In die laatste uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachttermijn van twee jaar niet zonder meer in strijd is met artikel 8 van het EVRM, en dat de vraag of krachtens artikel 8 van het EVRM alsnog gezinshereniging moet worden toegestaan, afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.⁴⁷ In dat verband wordt ook de zaak M.A. t. Denemarken aangehaald.⁴⁸ Het EHRM wijst er bovendien op dat een onderscheid in de voorwaarden voor gezinshereniging tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus voortvloeit uit het Unierecht en gerechtvaardigd kan zijn, mits er ruimte blijft voor een individuele beoordeling.⁴⁹ Die ruimte is er in dit geval, gelet op de toets aan artikel 8 van het EVRM.

135.

Hoe beoordeelt de regering de juridische houdbaarheid van de strengere toets bij opvolgende aanvragen in het licht van artikel 6 EVRM (fair trial)?

De strengere toets bij opvolgende aanvragen 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. Het wetsvoorstel introduceert daartoe een strengere toets 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. Uiteraard kan de bestuursrechter een afwijzing van een opeenvolgende aanvraag altijd toetsen. Het feit dat deze toetsing plaatsvindt aan een strenger criterium vormt geen beperking van het recht op een eerlijk proces.

136.

Hoe wordt voorkomen dat de verruimde ongewenstverklaring leidt tot willekeur in strijd met artikel 5 EVRM (vrijheidsontneming)? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 4 EVRM (verbod op dwangarbeid), wanneer ongewenst verklaarde vreemdelingen geen legaal werk kunnen verrichten maar ook niet kunnen vertrekken?

De regering waarborgt dat de verruiming van de ongewenstverklaring in overeenstemming blijft met internationale (mensenrechten)verdragen. In het kader van artikel 5 EVRM kan worden gesteld dat handhaving van maatregelen, zoals detentie, zal plaatsvinden binnen de bestaande rechtsbescherming en proportionaliteitsprincipes. Daarmee wordt willekeur voorkomen door

⁴⁶ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

⁴⁷ Daarbij is onder meer de totale duur van de procedure van belang. De regering gaat ervan uit dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen uiteindelijk leiden tot een verlaagde instroom, en daarmee een lagere werkbelasting van de IND en een positief effect op de doorlooptijden.

⁴⁸ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, § 162.

⁴⁹ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, § 102 e.v.

individuele toetsing, bezwaar- en beroepsmogelijkheden en toezicht door de rechter. Gezien het koppelingsbeginsel mogen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet werken. Dit geldt niet alleen voor ongewenst verklaarde vreemdelingen, maar voor alle vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. De uitbreiding van de ongewenstverklaring staat daarmee los van de problematiek van illegale arbeid door vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

138.

Welke risico's ziet de regering op klachten bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over disproportionele gevolgen voor kinderen onder dit wetsvoorstel?

De regering is van mening dat het wetsvoorstel in lijn is met het EVRM. Ten overvloede wijst de regering erop dat, als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermde wordt voldaan, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Hierin worden ook de belangen van het kind betrokken.

139.

Hoe is het subsidiariteitsbeginsel van het EVRM betrokken bij de beoordeling van de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel?

Zoals in de memorie van toelichting is uitgelegd, meent de regering dat het wetsvoorstel niet in strijd is met de grondrechten, het Europese en internationale recht en de rechtsbeginselen zoals proportionaliteit en subsidiariteit.

Verhouding tot het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK)

140.

Hoe verhoudt de uitsluiting van meerderjarige kinderen bij nareis zich tot artikel 9 IVRK (recht om niet van ouders te worden gescheiden)?

Deze maatregel levert geen strijd op met artikel 9 IVRK, aangezien het IVRK niet van toepassing is op meerderjarige kinderen. Volgens artikel 1 van het IVRK is een kind immers 'ieder mens jonger dan achttien jaar'. De positie van meerderjarige kinderen die afhankelijk zijn van de vreemdeling wordt beoordeeld aan de hand van artikel 8 EVRM. In individuele gevallen kan een belangenafweging leiden tot gezinshereniging met een meerderjarig kind.

141.

Hoe beoordeelt de regering de compatibiliteit met artikel 3 IVRK, waarin het belang van het kind altijd de eerste overweging moet zijn?

Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, zijn de genomen maatregelen verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind.

142.

Hoe is artikel 10 IVRK (gezinshereniging) betrokken bij de beoordeling van dit wetsvoorstel?

Artikel 10 IVRK verplicht staten om gezinsherenigingsverzoeken met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen en om het contact tussen ouders en kinderen over landsgrenzen te faciliteren. Het artikel biedt geen absoluut recht op toelating, maar waarborgt een zorgvuldige en kindgerichte procedure, waarbij het belang van het kind een eerste overweging moet zijn. In Nederland gelden procedurele waarborgen voor minderjarige asielzoekers in de procedure, daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in.

143.

Hoe waarborgt de regering dat kinderen niet disproportioneel getroffen worden door de verlenging van onzekerheid via tijdelijke verblijfsvergunningen?

Voor zowel volwassenen als kinderen maakt het verkorten van de verblijfsduur op zichzelf het verblijfsrecht op basis van de asielstatus niet anders. Bij zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus geldt dat de verleende internationale bescherming verleend blijft, zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Wel wenst de regering met deze maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming te benadrukken. Hoewel onbedoeld, kan onzekerheid over de status daar het gevolg van zijn. Houders van een tijdelijke

verblijfsvergunning asiel zullen dan ook gestimuleerd blijven worden om te participeren. Na minimaal vijf jaar kunnen statushouders in aanmerking komen voor de EU -status als langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Daarbij moet onder meer aan het middelenvereiste worden voldaan.

Voor minderjarigen geldt dat het behalen van het inburgeringsexamen geen vereiste is om voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd in aanmerking te komen. Kinderen hoeven bovendien niet zelf aan het inkomensvereiste te voldoen, maar als een minderjarige een aanvraag doet, wordt wel getoetst of de ouders voldoende middelen hebben. Zo zal het dus ook voor kinderen mogelijk blijven om een verblijfsvergunning te krijgen die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de beschermingsstatus oorspronkelijk werd verleend.

144.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 22 IVRK, dat specifieke bescherming vereist voor kinderen die asiel zoeken?

Het wetsvoorstel sluit de mogelijkheid uit dat nareizende ongehuwde partners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen. Deze maatregel is verenigbaar met de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en algemene rechtsbeginselen. Zoals eerder genoemd ontlenen meerderjarige kinderen geen bescherming aan het IVRK, dat ziet op kinderen onder de 18 jaar. De beperking tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat bovendien 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 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.

145.

Hoe wordt gegarandeerd dat de uitsluiting van ongehuwde partners niet leidt tot situaties waarin kinderen de dupe worden van gebroken gezinsverbanden?

De beperking van nareis tot het kerngezin laat onverlet dat ongehuwde partners zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

146.

Hoe voorkomt de regering dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ook kinderen indirect treft, in strijd met artikel 2 IVRK (non-discriminatie)?

De regering waarborgt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in overeenstemming blijft met internationale (mensenrechten)verdragen. Maatregelen zullen worden afgestemd op het gezinsbelang en toegang tot onderwijs en basisvoorzieningen blijft gewaarborgd.

147.

Hoe beoordeelt de regering dit wetsvoorstel in het licht van eerdere aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité aan Nederland?

Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen moeten de genomen maatregelen, waaronder het beperken van nareis tot het kerngezin, verenigbaar zijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind. Bij de belangenafweging binnen artikel 8 van het EVRM worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken. De belangen van minderjarige kinderen zijn zwaarwegend in deze belangenafweging. Dit is in lijn met de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité om te zorgen dat het belang van het kind de belangrijkste afweging is in de procedure, wat overigens niet betekent dat dit zwaarwegende belang reeds daarom doorslaggevend is.

148.

Is overwogen om een kinderrechtenimpactanalyse uit te voeren voordat dit wetsvoorstel in werking treedt?

Voor een impactanalyse die specifiek op kinderrechten ingaat heeft de regering geen aanleiding gezien. De maatregelen uit het wetsvoorstel zijn immers verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind. Ook onder het beoogde restrictievere toelatingskader blijft het belang van het kind van zwaarwegende relevantie.

149.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 24 IVRK (recht op gezondheid), wanneer gezinsleden in gevaarlijke omstandigheden achterblijven door belemmerde nareis?

De kern van artikel 24 IVRK is dat elk kind recht heeft op de best mogelijke gezondheid en het recht op gezondheidszorg. Daar doet dit wetsvoorstel op zichzelf geen afbreuk aan. Zoals meermaals aangegeven is de regering van mening dat het wetsvoorstel in lijn is met het Unierecht en internationale verdragen.

Verhouding tot andere internationale verdragen en nakoming internationale verplichtingen

150.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 31 Vluchtelingenverdrag (geen straf voor illegale binnenkomst)?

Korthedshalve verwijs ik de leden van de fractie van Volt naar de beantwoording van hun vraag 127.

151.

Hoe wordt artikel 34 Vluchtelingenverdrag (integratie bevorderen) in acht genomen bij de beperking van verblijfsrechten?

De regering verwacht dat de kortere duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en het niet langer verlenen van verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd een positieve stimulans zullen betekenen voor de integratie van vreemdelingen die willen beschikken over een verblijfsvergunning die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus oorspronkelijk werd verleend.

152.

Hoe is artikel 23 Vluchtelingenverdrag (openbare bijstand) meegewogen?

Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag. Zoals eerder aangegeven, heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf geen gevolgen voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie.

153.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot CERD, het VN-Verdrag tegen rassendiscriminatie?

Het wetsvoorstel is niet strijdig met het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237). Het wetsvoorstel bevat maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Deze maatregelen maken geen onderscheid tussen asielzoekers op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

154.

Is overwogen advies in te winnen van UNHCR, de VN-Vluchtelingenorganisatie, over de juridische houdbaarheid?

Het is niet gebruikelijk om bij voorstellen op het gebied van het vreemdelingenrecht advies in te winnen bij UNHCR. De regering ziet geen aanleiding dit alsnog te doen.

155.

Hoe beoordeelt de regering de kans op negatieve aanbevelingen tijdens de Universal Periodic Review van de Mensenrechtenraad van de VN?

De maatregelen uit dit wetsvoorstel doen geen afbreuk aan verdragsverplichtingen. Dat geldt evenzo voor de het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen. De regering verwacht dan ook geen negatieve aanbevelingen tijdens de *Universal Periodic Review* van de Mensenrechtenraad van de VN.

156.

Hoe is rekening gehouden met het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) bij uitsluiting van nareis voor meerderjarige kinderen met een beperking?

De regering zoekt met het beperken van de mogelijkheid van nareis tot het kerngezin nauw uitsluiting bij de minimale voorwaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hieraan stelt. Deze richtlijn verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen, maar de mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan onder andere meerderjarige kinderen is geen verplichting. Dat laat onverlet dat meerderjarige kinderen zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Bij die beoordeling worden alle relevante documenten en verklaringen betrokken, bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele geestelijke of lichamelijke beperkingen.

157.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het Verdrag van Istanbul, specifiek bescherming tegen gendergerelateerd geweld?

De regering ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met dit verdrag.

158.

Welke risico's ziet de regering in verband met het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 24 (bescherming minderjarigen)?

De regering ziet geen grond om strijdigheid met artikel 24 IVBPR aan te nemen.

159.

Hoe wordt voorkomen dat Nederland internationaal juridisch geïsoleerd raakt door dit wetsvoorstel?

De regering ziet geen risico dat Nederland internationaal juridisch geïsoleerd raakt door dit wetsvoorstel.

Samenhang met EU-recht & het Asiel- en Migratiepact

160.

Hoe verhoudt de afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zich tot Richtlijn 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen?

De regering ziet geen spanning tussen deze maatregel en Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven (artikel 3, eerste lid).⁵⁰ Hieronder vallen ook derdelanders die de vluchtelingenstatus hebben of personen die vormen van subsidiaire bescherming genieten. Na minimaal vijf jaar kunnen statushouders in aanmerking komen voor de EU-status als langdurig ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. De regering verwacht daarmee dat de maatregelen inzake de verblijfsvergunning asiel een positieve stimulans zullen betekenen voor de integratie van nieuwkomers die willen beschikken over een verblijfsvergunning die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de internationale bescherming oorspronkelijk werd verleend. Om in aanmerking te komen voor de EU-status als langdurig ingezetene of de reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moet immers onder meer worden voldaan aan het inkomensvereiste.

⁵⁰ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16).

161.

Hoe wordt voorkomen dat het beperken van nareis strijd oplevert met Richtlijn 2003/86/EG (Gezinsherenigingsrichtlijn)?

Het beperken van de nareismogelijkheden is niet strijdig met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het Unierecht, in het bijzonder 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 onder andere de niet-gehuwde partner en meerderjarige kinderen is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat bovendien onverlet dat ongehuwde partners en meerderjarige kinderen zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

162.

Hoe is de compatibiliteit van dit wetsvoorstel met Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn) beoordeeld, waarin vluchtelingen en subsidiair beschermden grotendeels gelijke rechten hebben?

De invoering van het tweestatusstelsel is geen onderdeel van dit wetsvoorstel, maar van het wetsvoorstel tweestatusstelsel. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel zal op deze vraag worden ingegaan.

163.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 7 Handvest EU (eerbiediging van privé- en familielevens)?

Het onderhavige wetsvoorstel beperkt de groep die voor nareis in aanmerking komt tot die categorieën van gezinsleden die tot het kerngezin behoren. In die gevallen waarin niet (langer) aan deze criteria wordt voldaan, blijft altijd de mogelijkheid behouden om een individuele toets aan artikel 8 van het EVRM te verrichten. Deze toets is naar aard en strekking gelijk aan de toets onder artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

164.

Hoe is artikel 24 Handvest EU (rechten van het kind) meegenomen in de wetsanalyse?

Zoals in het nader rapport is benadrukt, laat de beperking van de nareismogelijkheid tot het kerngezin onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen, 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 voorgezinshereniging in aanmerking te komen. Het is daarom allerminst uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend.

165.

Is juridisch advies ingewonnen bij de Europese Commissie over mogelijke strijdigheid met het Migratiepact?

Het is niet gebruikelijk om bij voorstellen op het gebied van het vreemdelingenrecht advies in te winnen bij de Europese Commissie. De regering ziet geen aanleiding dit alsnog te doen.

166.

Hoe wordt voorkomen dat Nederland door dit wetsvoorstel een inbreukprocedure van de Europese Commissie riskeert?

Het voorstel is in overeenstemming met het thans geldende Europese asielrecht en het aankomende Asiel- en migratiepact en andere EU-regelgeving, zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn. De regering ziet daarom geen risico op een inbreukprocedure.

167.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de harmonisatiedoelstellingen van het Migratiepact?

Die doelstellingen worden gerealiseerd in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 22 oktober 2025 haar advies uitgebracht over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact. Dat wetsvoorstel zal binnenkort, nog voor het kerstreces, bij de Tweede Kamer worden ingediend. Als bijlage bij het wetsvoorstel zal een transponeringstabel gaan waarin de verhouding tussen de ANMW en de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 op artikelniveau wordt beschreven.

168.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot secundaire migratie naar andere lidstaten?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 33 van de leden van de SP-fractie.

169.

Welke lessen zijn getrokken uit arresten van het Hof van Justitie zoals Chakroun (C-578/08) en K. & B. (C-380/17), waarin strikte nareisvoorwaarden werden afgewezen?

Het arrest Chakroun ging specifiek over de toen geldende inkomenseis in de Nederlandse regelgeving voor de hoofdpersoon die om gezinshereniging verzocht. Het arrest heeft opvolging gekregen in zowel het Vreemdelingenbesluit 2000 als het toepasselijke beleid, waarbij die inkomenseis is aangepast.

Inbreukrisico en toezicht door Europese Commissie

170.

Heeft de regering een risicoanalyse gemaakt van de kans op een inbreukprocedure (artikel 258 VWEU) wegens strijd met geldend EU-recht? Voor welke EU-regelgeving is die analyse gedaan en hoe beoordeelt de regering die kans?

De regering verwijst naar haar antwoord op vraag 166.

171.

Hoe beoordeelt de regering de kans dat de Europese Commissie, na klachten van ngo's of belanghebbenden, een formeel onderzoek zal starten naar de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met EU-recht?

De regering verwijst naar haar antwoord op de hiervoor gestelde vraag.

172.

Hoe wordt de regering juridisch geadviseerd over mogelijke correctieve maatregelen die nodig zijn als de Commissie een reasoned opinion afgeeft tegen Nederland?

Het ministerie dat verantwoordelijk is voor de naleving van het Unierecht waar het met reden omklede advies ('reasoned opinion') van de Europese Commissie op ziet, is ook verantwoordelijk voor het opstellen van het schriftelijke antwoord van Nederland op zo'n advies. De juridische advisering daarbij komt (dus) van het beleidsverantwoordelijke ministerie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken dient het antwoord in bij de Commissie. De juristen van Buitenlandse Zaken kunnen mee-adviseren over de Nederlandse beantwoording in de administratieve procedure, vanuit hun brede kennis van het EU-recht en met het oog op een eventuele procedure bij het Hof van Justitie.

173.

Is de regering bereid de Eerste Kamer te informeren als er signalen zijn dat de Europese Commissie het wetsvoorstel nader onderzoekt op rechtmatigheid?

De regering ziet geen aanleiding voor een dergelijk onderzoek, maar mocht het zover komen, dan is de regering bereid uw Kamer daarover te informeren.

174.

Hoe zal Nederland omgaan met eventuele voorlopige maatregelen (interim measures) die het Hof van Justitie kan treffen in een speedprocedure tegen de toepassing van het tweestatusstelsel?

Een *interim measure* kan worden getroffen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat gebeurt doorgaans alleen bij een dreigende schending van artikel 3 van het EVRM. Dat is in het onderhavige geval niet aan de orde. Ten overvloede benadrukt de regering dat gerechtelijke uitspraken (waaronder begrepen *interim measures*) zullen worden nageleefd.

Jurisprudentie & rechtspraak

175.

Welke gevolgen heeft dit wetsvoorstel in het licht van Elgafaji (HvJEU, C-465/07)?

Dit arrest is alleen relevant voor het wetsvoorstel tweestatusstelsel. Het arrest behandelt de vraag hoe artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn zich verhoudt tot artikel 3 van het EVRM, en ziet derhalve op de vraag hoe moet worden beoordeeld of een vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Reeds daarom is de relevantie van deze zaak voor het onderhavige wetsvoorstel zeer beperkt, zo niet afwezig.

176.

Hoe verhoudt het voorstel zich tot het arrest Jeunesse v. Netherlands (EHRM, 2014) inzake het gezinsleven?

De uitspraak in de zaak Jeunesse betreft gezinshereniging van mensen die niet op asielgronden in Nederland verbleven. Reeds daarom is de relevantie van deze zaak voor het wetsvoorstel zeer beperkt, zo niet afwezig.

177.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot strijd met het arrest M.A. v. Denmark (2019)?

Dit arrest ziet op stellen van een wachttermijn voor nareis. Deze maatregel maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel tweestatusstelsel. De relevantie van deze zaak voor het onderhavige wetsvoorstel is daarom beperkt, zo niet afwezig.

178.

Hoe beoordeelt de regering het risico dat Nederlandse rechters het wetsvoorstel onverbindend verklaren wegens strijd met verdragen?

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. De regering acht het risico dat de rechter het wetsvoorstel (op onderdelen) onverbindend verklaart wegens strijd met verdragen dan ook zeer klein.

179.

Hoe is de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betrokken?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is rekening gehouden met relevante jurisprudentie, waaronder jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie o.a. p. 7, 8, 16, 17, 46, 52, 53, 54 van de memorie van toelichting).

180.

Hoe beoordeelt de regering het risico van voorlopige voorzieningen die uitvoering van onderdelen van dit wetsvoorstel opschorten?

De regering verwijst naar haar antwoord op vraag 178.

181.

Hoe wordt voorkomen dat inconsistentie in rechterlijke uitspraken leidt tot rechtsonzekerheid?

Het bestaande bestuursprocesrechtelijke stelsel draagt hier al zorg voor. Binnen dit stelsel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste bestuursrechter in het vreemdelingenrecht een belangrijke taak bij het zorgdragen voor rechtseenheid op dit terrein.

182.

Is overwogen een overzicht van relevante jurisprudentie te publiceren?

Richtinggevende uitspraken worden door de rechtspraak gepubliceerd. Indien nieuwe jurisprudentie noopt tot een majeure wijziging van de regelgeving of het beleid, zal uw Kamer hierover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

183.

Hoe wordt omgegaan met mogelijke tegenstrijdigheden tussen nationale en Europese jurisprudentie?

De regering gaat ervan uit dat de Nederlandse rechters bij het doen van hun uitspraken, zich rekenschap geven van de uitleg van internationale normen zoals uitgelegd in de jurisprudentie van de Europese hoven.

184.

Hoe wordt het risico beperkt dat het wetsvoorstel in strijd komt met toekomstige arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het Migratie- en Asielpact?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 29 van de leden van de D66-fractie.

*Het lid van de fractie van **50PLUS** legt de volgende vragen aan de regering voor.*

Terugkeerverordening

Het eerder dit jaar gepubliceerde voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de Unie verblijven moet de huidige Terugkeerrichtlijn en gerelateerde EU-wetgeving vervangen. Het terugkeerbeleid in de EU is aan herziening toe doordat er momenteel 27 verschillende nationale terugkeersystemen binnen de EU van kracht zijn, elk met eigen aanpak en procedures. Hierdoor wordt de terugkeer van ongewenste vreemdelingen ondermijnd. Terecht werd opgemerkt dat een succesvol EU- migratiebeleid alleen kan bestaan bij uniformiteit, solidariteit en harmonisatie van nationale regelgeving.

185.

Tijdens het mondeling overleg met de minister van Asiel en Migratie⁵¹ op 8 juli 2025 merkte hij op dat er in het voorstel voor de Terugkeerverordening een aantal zaken staan waarvan hij verwacht dat die de terugkeer gaan verbeteren. Kunnen die met name worden benoemd, zo vraagt dit lid. Aan de andere kant vond de minister dat een aantal zaken iets te veel wordt geharmoniseerd, waardoor de nationale ruimte juist kleiner wordt. Kan de regering aangeven welke zaken hiermee worden bedoeld?

Het voorstel brengt op onderdelen positieve verbeteringen met zich mee voor de terugkeerprocedure. Zo wordt onder andere het handelsperspectief van uitvoerings- en handhavingsorganisaties vergroot waardoor de lidstaten op die betreffende onderdelen vaker en beter werk kunnen maken van terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Daarnaast wordt onder andere de definitie van terugkeer uitgebreid, legt het voorstel grote nadruk op de terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen (bijvoorbeeld in het kader van de openbare orde of de nationale veiligheid) en wordt de maximale werkingsduur van het inreisverbod verlengd van vijf jaar naar tien jaar en naar twintig jaar als de vreemdeling een veiligheidsrisico vormt.

Het voorstel bevat ook onderdelen die de flexibiliteit en ruimte van de lidstaten beperken. Zo bevat het voorstel onder andere aanvullende regels ten aanzien van het toezicht op vreemdelingen, alternatieven voor bewaring, bepalingen omtrent het beginsel van non-refoulement, de rechterlijke toetsing van verschillende besluiten en (automatische) schorsende werking van terugkeerbesluiten, inreisverboden en verwijderingbesluiten. Volgens de regering beperken deze regels de flexibiliteit en ruimte van lidstaten om deze maatregelen op nationaal niveau verder vorm te geven en kan het doel van het voorstel ook zonder deze extra maatregelen worden bereikt. Om die reden gaat het voorstel op sommige onderdelen verder dan noodzakelijk. In de onderhandelingen in de Raad zet Nederland dan ook in op aanpassingen

⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, F.

van de onderdelen van het voorstel die de nationale ruimte onnodig verkleinen.

186.

Dit lid vraagt de regering bovendien of de Terugkeerverordening niet integraal deel moet uitmaken van het Migratiepact en of de mogelijkheid bestaat dat deze verordening gelijktijdig in werking treedt op 12 juni 2026. Graag ontvangt dit lid een antwoord van de regering op beide vragen.

Op 11 maart 2025 is het voorstel voor een Terugkeerverordening door de Europese Commissie openbaar gemaakt. De Terugkeerverordening is bedoeld als het sluitstuk van het Asiel- en migratiepact en beoogt de Terugkeerrichtlijn te vervangen. Aangezien de ontwerp-Terugkeerverordening nog de EU-wetgevingsprocedure moet doorlopen, is onbekend wanneer deze verordening in werking zal treden en vervolgens van toepassing zal worden. De uitvoeringswet van het pact (de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026) voorziet derhalve niet in de uitvoering daarvan en kan daar niet op wachten.

Samenloop Asielnoodmaatregelenwet en invoering Migratiepact

De regering stelt dat de invoering van het Migratiepact er niet toe zal leiden dat de Asielnoodmaatregelenwet moet worden aangepast.⁵² Alle in de onderhavige wetsvoorstellen opgenomen maatregelen – behoudens de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring – worden ook opgenomen in de Uitvoeringswet, waarbij de regering zelfs ruimte ziet het overgangsrecht onder de Uitvoeringswet zo in te richten dat de regels ook gelden voor asielaanvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026.

187.

Ook de IND refereerde in zijn position paper⁵³ voor de Eerste Kamer aan overlap tussen voorliggende wetsvoorstellen en het binnenkort in werking tredende Migratiepact. De IND pleit zelfs voor snelle behandeling van de wetten in deze Kamer. Diverse partijen vragen waarom toch niet gewacht wordt met behandeling van deze wetten tot de implementatie van het Migratiepact een feit is. Bij een dusdanige grote overlap en overeenkomsten tussen de wetsvoorstellen en de verplichte uitvoeringswet van het Migratiepact zou gesteld kunnen worden dat Nederland enkel voortvarend te werk gaat met eerdere implementatie van toekomstige Europese regelgeving, hetgeen volgens dit lid eerder als een positief dan een negatief gegeven dient te worden beschouwd. Kan de regering hier haar zienswijze op geven?

De regering verwijst hiervoor naar de beantwoording van vraag 98 van het lid van de fractie van 50PLUS.

4. Gevolgen

Tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 7 oktober 2025 verklaarde de directeur- generaal van de IND dat de organisatie reeds voorbereidingen treft voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact.

188.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA** fractie verzoeken om een gedetailleerd overzicht van alle benodigde aanpassingen, met vermelding van de personele en financiële capaciteit die hiervoor bij de IND wordt ingezet.*

De belangrijkste benodigde aanpassingen om de uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met het Asiel- en migratiepact, zijn in kaart gebracht in het Nationaal Implementatieplan bij het Asiel- en migratiepact.⁵⁴

189.

Tevens gaf de directeur-generaal aan dat er momenteel een werkvoorraad van circa 50.000 aanvragen bestaat. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering wat de huidige gemiddelde wachttijd voor individuele aanvragen is, en welke extra capaciteit ingezet

⁵² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 16, p. 81.

⁵³ [Position paper IND](#).

⁵⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 32 317, nr. 908.

wordt om deze achterstanden te verminderen.

De gemiddelde wachttijd is afhankelijk van het type aanvraag. De doorlooptijd in spoor vier is in de Algemene Asielprocedure 71 weken, in de Verlengde Asielprocedure 101 weken. Voor alle aanvragen zet de IND zich maximaal in om deze zo snel mogelijk af te doen. Bijvoorbeeld door het werven en opleiden van extra personeel. Maatregelen uit het onderhavige voorstel die de procedure efficiënter maken, zoals het afschaffen van de voornemenprocedure, de herhaalde asielaanvraag en no-show maatregelen als ook het afschaffen van de rechterlijke dwangsom, helpen de IND bij het verminderen van de doorlooptijd.

Zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak, alsook de uitvoeringsorganisaties het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de politie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleren dat de voorgestelde maatregelen de uitvoeringsdruk juist vergroten. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben daarom de volgende vragen:

190.

Welke aanvullende personele en financiële middelen zijn structureel beschikbaar gesteld aan de IND, het COA, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de rechtspraak en de rechtsbijstand?

Voor de uitvoering van de aangekondigde asielwetgeving, waaronder invoering tweestatusstelsel, is voor de IND structureel 35,5 miljoen euro uitgetrokken, voor het COA ca. 4 miljoen euro, de DtenV 0,8 miljoen euro, de rechtspraak 25,2 miljoen euro en voor de rechtsbijstand 12,3 miljoen euro. Hiermee wordt de uitvoering in staat gesteld om bijvoorbeeld personeel aan te trekken en de maatregelen uit te voeren.

191.

Kan de regering een tijdpad overleggen waaruit blijkt wanneer de uitvoering gereed is voor invoering?

Onverlet het streven dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt is, wordt bij het vaststellen van de inwerkingtreding van de (verschillende onderdelen van de) wet rekening gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties. De IND ziet geen mogelijkheden om alle onderdelen van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel eerder dan het Asiel- en migratiepact te implementeren. Er zijn ook onderdelen uit de beide wetsvoorstellen die de IND geen verandercapaciteit kosten en eventueel eerder geïmplementeerd zouden kunnen worden, zoals het afschaffen van de rechterlijke dwangsom of de maatregelen die zien op een efficiëntere behandeling van de aanvragen, zoals de maatregelen met betrekking tot herhaalde aanvragen.

192.

Hoe waarborgt de regering dat uitvoering en handhaving in overeenstemming blijven met de Europese rechtsorde en de vereisten van het Asiel- en Migratiepact?

De maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel zijn in overeenstemming met het Unierecht, waaronder het Asiel- en migratiepact, of brengen de nationale regelgeving meer in lijn met de huidige Unierechtelijke bepalingen. Wanneer nationale of internationale jurisprudentie in individuele casuïstiek op bepaalde punten toch tot een andere conclusie noopt, zal de regering die bevindingen vanzelfsprekend bestuderen en waar nodig aanpassing in wet- of regelgeving doorvoeren.

193.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering toe te lichten hoe de voorgestelde wet, in samenhang met andere voornemens van het demissionaire kabinet – te weten het intrekken van de Spreidingswet, het afschaffen van de taakstelling voor gemeenten voor de huisvesting van statushouders en het intrekken van de bevoegdheid van gemeenten om statushouders voorrang te verlenen bij de toewijzing van sociale huurwoningen – de uitvoering binnen de gehele asiel- en vreemdelingenketen zal beïnvloeden. Hoe zullen deze maatregelen gezamenlijk doorwerken op de positie van asielzoekers en vluchtelingen, en op de rol en uitvoerbaarheid bij uitvoeringsorganisaties en medeoverheden?

In samenhang met de voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van het schrappen van de taakstelling, het verbod op voorrang voor statushouders alsook het intrekken van de Spreidingswet, heeft de regering een breed pakket aan maatregelen aangekondigd. Dit pakket

heeft tot doel de asielketen op de langere termijn te ontlasten door bij te dragen aan de doorstroom van statushouders uit de asielopvang. Ook bevat het maatregelen om onder andere meer huisvestingsmogelijkheden voor statushouders te realiseren en te zorgen voor voldoende en stabiel aanbod van betaalbare asielopvang. De overheid heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van het borgen van toegang tot huisvesting. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden en hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat vergunninghouders door middel van voorrang op basis van huisvestingsverordeningen worden gehuisvest. Het is noodzakelijk om de huisvesting van vergunninghouders te normaliseren en hen sneller te huisvesten. Daarbij moet naar oordeel van de regering wel een gelijk speelveld worden gecreëerd voor alle woningzoekenden. Met een samenhangend pakket aan maatregelen zet de regering zich in voor meer huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders, waarbij in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van vergunninghouders om in woonruimte te voorzien wordt aangesproken. De regering zet in die context daarnaast in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, waaronder vergunninghouders. De genoemde doorstroom van statushouders uit de asielopvang naar huisvesting is van belang voor hun participatie.

*De leden van de **VVD**- en **CDA**-fracties merken op dat diverse instellingen advies hebben uitgebracht over beide wetsvoorstellen. Onder andere ook de relevante uitvoeringsorganisaties zoals de IND en het COA. Zij vinden elkaar in de kritiek op beide wetsvoorstellen ten aanzien van de uitvoerbaarheid, mede gelet op de capaciteit en de beoogde effectiviteit. De regering heeft aangegeven zoveel mogelijk rekening te houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.*

194.

Maar kan de regering duidelijk maken wat zij gedaan heeft om aan de kritische noten van deze diverse instellingen daadwerkelijk tegemoet te komen?

De regering onderkent dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een hogere werkbelasting van de keten. Op termijn zal de totale werklast afnemen door de beperking van de instroom. Op basis van de verschillende uitvoeringstoetsen zijn de met de wetsvoorstellen gemoeide kosten en de verwachte capaciteit van de keten in kaart gebracht. Bij de implementatie van de maatregelen zal de keten ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde financiële middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken.

*De uitvoeringstoetsen die inmiddels zijn uitgevoerd, laten volgens de leden van de **D66**-fractie een zorgwekkend beeld zien. Zij wijzen volgens deze leden op de noodzaak van ingrijpende aanpassingen in werkprocessen, systemen en communicatie, én op een structurele uitbreiding van capaciteit om de extra werklast op te vangen. Ook de politie en de Inspectie JenV waarschuwden tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 7 oktober jl. met klem voor verdringingseffecten in capaciteit en uitvoering.*

195.

Hoe kan de regering, in het licht van deze bevindingen, volhouden dat invoering van deze wetsvoorstellen op korte termijn haalbaar en verantwoord is?

De regering meent dat de situatie in de asielketen zo onhoudbaar is, dat het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen groot is. De regering vindt het niet verantwoord om tot medio 2026 te wachten met het treffen van maatregelen. Daarbij realiseert de regering zich dat de uitdagingen groot zijn. Bij de implementatie van de maatregelen zal de keten ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde financiële middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken.

196.

*Waarom is het advies van het Adviescollege ICT-toetsing niet aan de Eerste Kamer overgelegd? En mocht de regering het Adviescollege ICT-toetsing niet om advies gevraagd hebben: waarom niet? Dit college kan bij uitstek de samenhang tussen alle ICT-systemen van de uitvoeringsorganisaties bekijken. Dit lijkt de leden van de **D66**-fractie een onontbeerlijk advies. Graag ontvangen zij daarom een reflectie van de regering.*

Zoals in antwoord op vraag 24 van deze leden al naar voren is gebracht, onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige consultatie van wetsvoorstellen. Tegelijkertijd acht de regering het van 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 streeft de regering ernaar het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld te 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. Daarnaast is bij gelegenheid van het nader rapport een aantal nagekomen reacties beknopt geadresseerd in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting.

197.

Deze leden menen tevens dat er onvoldoende inzicht is in de financiële en personele middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de maatregelen. Hoe verhoudt dit zich tot de geplande bezuiniging op de asielketen vanaf 2027? Worden bestaande knelpunten hierdoor niet juist verergerd?

Bij de totstandkoming van de onderhavige wetsvoorstellen zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd voorafgaand en gedurende de consultatiefase, en gedurende de periode dat het wetsvoorstel voorlag bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De uitkomsten van deze toetsen en ook nagekomen adviezen zijn betrokken en geven inzicht in de financiële en personele gevolgen van de uitvoering van deze maatregelen.

Voor de implementatie van de asielmaatregelen is door het kabinet structureel 115 mln. euro beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn bij voorjaarsnota op basis van de MPP meerjarig middelen beschikbaar gesteld voor de IND, zodat de IND kan voldoen aan de maatschappelijke opgave. Voor het COA en NIDOS zijn geen aanvullende middelen na 2026 beschikbaar gesteld. Op basis van een nieuwe meerjaren productie prognose (MPP) wordt tijdens de reguliere begrotingsmomenten door het kabinet bezien welke middelen de komende jaren nodig zijn.

198.

Hoe kan de regering waarborgen dat beslissingen tijdig worden genomen, opvang beschikbaar blijft en fundamentele rechten – zoals het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind – niet worden geschonden?

De regering benadrukt dat zowel het wetsvoorstel, als 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. De voorgestelde maatregelen mogen geen grondrechtenschendingen tot gevolg hebben. De regering rekent erop dat dit niet het geval zal zijn.

Voorts is de inzet van de regering en ook in de uitvoering van de asielketen er op gericht dat besluiten tijdig worden genomen en de opvang voor degenen die daar recht op hebben beschikbaar is. De praktijk wijst uit dat deze ambitie met het huidige stelsel niet altijd gerealiseerd kan worden. De regering acht het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm mede om die reden niet houdbaar en ziet aanleiding voor het doorvoeren van een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, waaronder het onderhavige wetsvoorstel.

199.

Welke gevolgen heeft het afschaffen van het permanent verblijfsrecht voor integratie en maatschappelijke stabiliteit? En is het aanvaardbaar dat mensen na jarenlang legaal verblijf alsnog hun status verliezen en in onzekerheid belanden?

Zoals hiervoor in antwoord op vraag 23 van de leden van de D66-fractie al is benadrukt, vindt de regering inburgering en participatie onverminderd belangrijk. Dit wetsvoorstel doet daar niet aan af. Het schrappen van verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd maakt op zichzelf het verblijfsrecht op basis van de asielstatus niet anders. Bij zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus geldt dat de verleende internationale bescherming verleend blijft, zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Wel wenst de regering met deze maatregelen het tijdelijke karakter van asielbescherming te benadrukken. Hoewel onbedoeld, kan onzekerheid over de status daar het gevolg van zijn. Houders van een tijdelijke verblijfsvergunning asiel zullen dan ook gestimuleerd blijven worden om te participeren. Na minimaal vijf jaar kunnen statushouders in aanmerking komen voor de EU -status als langdurig

ingezetene of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Omdat daarbij onder meer aan het inkomensvereiste moet worden voldaan, verwacht de regering dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd een positieve stimulans zal betekenen voor de integratie van statushouders.

200.

De IND heeft aangegeven honderden fte's nodig te hebben voor gekwalificeerde medewerkers die ook nog opgeleid moeten worden. Is de regering het met de leden van de D66-fractie eens dat in de huidige arbeidsmarkt zulks een schier onmogelijke opgave voor de IND is? Wat betekent dit voor de achterstanden bij het wegwerken van de asielverzoeken?

ONDANKS DE UITDAGING VAN DE KRAPTE OP DE ARBEIDSMARKT WERKT DE IND MET EEN DOORLOPENDE WERVINGSCAMPAGNE EN ZET DAARNAAST IN OP HET VERLAGEN VAN DE VOORRADEN DOOR SLIMMER TE GAAN WERKEN EN COMPLEXITEIT TE REDUCEREN. SLIMMER WERKEN BETEKENT DAT DE IND HAAR PROCESSEN EFFICIËNTER INRICHT WAARDOR PRODUCTIVITEIT WORDT VERHOOGD, TERWIJL HET VERMINDEREN VAN COMPLEXITEIT DE PROCESSEN EENVOUTIGER MAAKT.

201.

En wat betekent dit voor de mensen om wie het gaat, de asielzoekers? Zij zullen langer op een beslissing in hun zaak moeten wachten met alle nadelige consequenties op het gebied van (mentale) gezondheid en welzijn van dien. Hoe reageert de regering op deze zorgen?

MEERDERE ORGANISATIES IN DE VREEMDELINGENKETEN KAMPEN MOMENTEEL MET IMMENSE ACHTERSTANDEN. AAN MENSEN DIE ZIJN GEVLUCHT VOOR VERVOLGING, OORLOG EN GEWELD, WIL DE REGERING BESCHERMING BIJEN, MAAR ZIJ MOETEN IN DE HUIDIGE SITUATIE VAAK IN SUBOPTIMALE OMSTANDIGHEDEN WORDEN OPGEVANGEN EN KUNNEN VERVOLGENS NIET DOORSTROMEN. ASIELPROCEDURES KENNEN EEN ONWENSELIJK LANGE DOORLOOPTIJD. ZO BEMOEILIJKEN OOK DE HUIDIGE OMSTANDIGHEDEN DEELNEMEN EN BIJDAGEN AAN DE MAATSCHAPPIJ. DAT IS, ZO MEENT DE REGERING, ONHOUDBAAR. HET STREVEN VAN DE REGERING IS DAN OOK OM TOT EEN DUSDANIGE DALING VAN DE INSTROOM TE KOMEN, DAT DE DRUK OP DE GEHELE ASIELKETEN KAN WORDEN VERLICHT. DIT ZAL HET WELZIJN VAN ASIELZOEKERS, VLUCHTELINGEN EN STATUSHOUDERS IN NEDERLAND UITEINDELIJK OOK TEN GOEDE KOMEN.

202.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke extra belasting voor de uitvoering van de asielketen, en met name ook de rechtsspraak, te verwachten is na invoering van deze wet, welke kosten hiermee gepaard zullen gaan (aan te geven in een financieel overzicht) en op welke wijze de extra belasting en kosten worden gedekt.

DE REGERING ERKENT DAT EEN DEEL VAN DE MAATREGELN IN DIT WETSVOORSTEL OP KORTE TERMIJN KUNNEN LEIDEN TOT EEN TOENAME VAN DE WERKLAST BINNEN DE RECHTSpraak, DE IND EN HET COA, MAAR OP LANGERE TERMIJN VERWACHT DE REGERING DAT DE INVOERING VAN DIT WETSVOORSTEL, SAMEN MET HET BREDERE PAKKET AAN MAATREGELN, LEIDT TOT EEN SUBSTANTIËLE BEPERKING VAN DE ASIELINSTROOM EN DE NAREIS VAN GEZINSLEDEN. ALS GEVOLG DAARVAN NEMEN NAAR VERWACHTING DE KOSTEN EN DE BENODIGDE CAPACITEIT IN DE GEHELE MIGRATIEKETEN UITEINDELIJK AF EN IS HET TOTAAL EFFECT OP DE KETEN POSITIEF.

DE UITEINDELIJKE IMPACT VAN HET WETSVOORSTEL OP DE WERKDruk BINNEN DE RECHTSpraak IS MEDE AFHANKELIJK VAN DE FEITELIJKE INSTROOM VAN ZAKEN. HET WETSVOORSTEL BEOOGT DE ASIELINSTROOM TE BEPERKEN, WAT OP TERMIJN KAN BIJDAGEN AAN EEN MEER BEHEERSBARE BELASTING VOOR ZOWEL DE IND EN HET COA ALS DE RECHTSpraak.

VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN DE ASIELMAATREGELN HEEFT HET KABINET STRUCTUREEL € 115 mln. BESCHIKBAAR GESTELD.

203.

De leden van de SP-fractie vragen de regering verder welke gevolgen en effecten deze wet gaat hebben op vormen van migratie anders dan asiel. Deze leden vragen de regering welke gevolgen deze wet gaat hebben op de doorstroming in de opvangcentra en welke maatregelen, en welke effecten, te verwachten zijn om de doorstroming te bevorderen.

HET PRIMAIRE DOEL VAN DIT WETSVOORSTEL IS DE ONTLASTING VAN DE ASIELKETEN EN HET VERMINDEREN VAN DE INSTROOM VAN ASIELZOEKERS IN NEDERLAND. DE REGERING ERKENT DAT HET MIGRATIEVRAAGSTUK NIET ENKEL GAAT OVER ASIELMIGRATIE, MAAR RICHT ZICH IN HET VOORLIGGENDE WETSVOORSTEL IN HET

bijzonder op asielmigratie.

204.

Daarnaast vragen deze leden de regering welke extra belasting van de asielketen te verwachten is na invoering van deze wet, welke kosten hiermee gepaard zullen gaan (concreet in een overzicht) en op welke wijze de extra belasting en kosten worden gedekt.

Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd voorafgaand en gedurende de consultatiefase, en gedurende de periode dat het wetsvoorstel voorlag bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De uitkomsten van deze toetsen en ook nagekomen adviezen zijn betrokken. In het kader van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen invoering tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelen is op 23 september jl. aan uw Kamer een zestal rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen toegezonden.⁵⁵ Hierin wordt uitgebreid stilgestaan bij de uitvoeringsgevolgen.

De kosten voor de implementatie worden gedekt binnen de 115 mln. die beschikbaar is gesteld.

205.

Welke gevolgen gaat deze wet hebben voor de doorstroming in de opvangcentra en welke maatregelen zijn te verwachten zijn om de doorstroming te bevorderen?

De wet heeft als doel om asielmigratie naar Nederland minder aantrekkelijk te maken. De beoogde verlaging in instroom dient tot een algehele verlichting van de druk op het opvanglandschap te leiden. De huidige dagelijkse inzet om aan de groeiende capaciteitsvraag te voldoen met nieuwe opvanglocaties, kan worden verschoven naar het realiseren van meer uit- en doorstroom mogelijkheden zoals met het samenhangend pakket om meer woonvoorzieningen voor onder andere statushouders te realiseren en voorts vertrek te bevorderen. Geïsoleerde verwachte effecten zijn vanwege de verschillende (voorgenomen) maatregelen en externe ontwikkelingen echter op dit moment niet te schetsen.

206.

Daarnaast vragen deze leden de regering op welke wijze de Spreidingswet, zolang deze niet is ingetrokken, gehandhaafd gaat worden en hoe ervoor gezorgd gaat worden dat alle gemeenten hierin hun verantwoordelijkheid nemen.

Zolang de Spreidingswet niet is ingetrokken, is de wet van kracht en hebben gemeenten een wettelijke taak. De Spreidingswet sluit aan bij het bestaande interbestuurlijke toezicht voor gemeentelijk taken als opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht, het bijbehorende handboek en het algemeen beleidskader. Sinds 1 juli geldt de eerste stap van de interventieladder. Waar nodig zal het gesprek worden aangegaan met gemeenten over de invulling van hun taak. Het doel is en blijft om gemeenten zoveel mogelijk te ondersteunen bij hun inzet.

207.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke maatregelen uit deze wet voortvloeien als het gaat om het vermijden van dure noodopvanglocaties. Hoeveel middelen verwacht deze regering extra nodig te hebben voor de opvang in noodopvanglocaties?

De regering zet in op het uitfaseren van noodopvanglocaties. Deze zijn naar verhouding gemiddeld twee keer zo duur als reguliere opvangplekken en zijn van gemiddeld lagere kwaliteit. Op dit moment is de afspraak dat het COA kan toewerken naar een reguliere meerjarige capaciteit van 70.000 opvangplekken op voorwaarde dat nieuwe locaties flexibel contractueel opzegbaar zijn of omgeklapt kunnen worden naar huisvesting van statushouders en andere doelgroepen, wanneer deze niet meer nodig zijn voor asielopvang. Het streven is dat door de (voorgenomen) maatregelen van het kabinet noodopvang op termijn afgeschaald kan worden. Op de geijkte financiële besluitvormingsmomenten wordt gekeken wat aanvullend nodig is voor het COA.

⁵⁵ [Aanbiedingsbrief bij uitvoeringstoetsen invoeren tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet | Kamerstuk | Rijksverheid.nl](#).

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen diverse vragen over de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel.

208.

Kan de regering per onderdeel van dit wetsvoorstel toelichten hoeveel tijd er nodig zal zijn om de wet in werking te laten treden na de afronding van de behandeling in de Eerste Kamer?

Het moment van daadwerkelijke inwerkingtreding van de verschillende maatregelen in de wetten zal op een later moment worden bepaald. Daarbij is van belang dat in de wetsvoorstellen is opgenomen dat bij het vaststellen van de inwerkingtreding van de (verschillende onderdelen van de) wet rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties. Dat laat onverlet dat het streven is dat dit wetsvoorstel, in zijn geheel, zo spoedig mogelijk in werking treedt.

209.

Hoe verhoudt het in de memorie van toelichting genoemde 'per direct en duurzaam ontlasten' van de asielketen (p. 5) zich volgens de regering tot de door de uitvoeringsorganisaties geuite zorgen over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel?

De regering is de uitvoeringsorganisaties erkentelijk voor het toetsen van de uitvoerbaarheid van de maatregelen uit dit wetsvoorstel. De regering erkent dat het pakket aan maatregelen in de voorliggende wetsvoorstellen op korte termijn kan leiden tot een toename van de werklust voor de uitvoeringsorganisaties. In algemene zin benadrukt de regering dat de maatregelen in dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom en daarmee het aantal aanvragen sterk zal verminderen.

210.

De regering constateert in de memorie van toelichting (p. 4) dat de druk op de rechtsspraak groot is. Kan de regering onderbouwen waarom zij meent dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan de afname van deze druk, in het bijzonder nu de afschaffing van de voornemenprocedure vermoedelijk zal leiden tot meer beroepszaken?

Zoals gezegd, erkent de regering dat het pakket aan maatregelen in de voorliggende wetsvoorstellen op korte termijn kan leiden tot een toename van de werklust voor de uitvoeringsorganisaties (zie het antwoord op de vorige vraag). Ook met het afschaffen van de voornemenprocedure blijft het uitgangspunt van de asielprocedure dat de asielzoeker de mogelijkheid moet hebben om alle feiten en omstandigheden aan te voeren die relevant zijn voor het besluit op zijn aanvraag. De regering meent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel noodzakelijk zijn in het licht van de huidige instroom, maar is er tegelijkertijd van overtuigd dat nog steeds op een zorgvuldige wijze op asielverzoeken beslist kan worden. De verwachting is wel dat het afschaffen van het voornemen tot extra werk leidt als de vreemdeling in beroep gaat. Dit blijkt ook uit de uitvoeringstoets. De IND neemt daarom extra maatregelen om de negatieve effecten van de afschaffing van het voornemen te mitigeren, zoals het screenen van zaken voordat ze in beroep behandeld worden. Hierdoor wordt voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep behandeld worden.

211.

Als de regering alle onderdelen van het wetsvoorstel en alle uitvoeringstoetsen en dergelijke in overweging neemt, leidt dit wetsvoorstel dan tot een verzwaring of verlichting van de last van de IND?

Het onderhavige wetsvoorstel levert een (tijds)besparing op voor de IND als het gaat om de behandeling van asielaanvragen. Dit laatste met name vanwege het wegvallen van de voornemenprocedure en de maatregelen met betrekking tot de efficiëntere behandeling van asielaanvragen. Er wordt ten aanzien van het afschaffen van de voornemenprocedure wel een lastenverzwaring verwacht met betrekking tot beroepsprocedures bij de IND. De werklustverzwaring voor de directie Juridische Zaken van de IND in de beroepsfase vanwege het afschaffen van de voornemenprocedure, weegt echter niet op tegen de tijdswinst bij het behandelen van asielaanvragen. De beperking van de nareismogelijkheden tot het kerngezin betekent wel een lastenverzwaring voor de IND. Dit geldt zowel in de behandelfase als in de beroepsfase.

212.

Als de doorlooptijd van een asielprocedure door dit wetsvoorstel toeneemt, met hoeveel procent moet het aantal asielaanvragen dan dalen om de totale last voor de IND gelijk te laten blijven?

De doorlooptijd van een asielprocedure neemt niet toe door dit wetsvoorstel. Immers, de verwachting is dat maatregelen dit wetsvoorstel die zien op asiel tot een efficiëntieslag zullen leiden en de doorlooptijden zullen verkorten met name door het afschaffen van de voornemenprocedure.

213.

In de beslisnota van 10 december 2024⁵⁶ lezen de leden van de ChristenUnie-fractie de volgende zin over de reacties van organisaties die betrokken zullen zijn bij de uitvoering van het wetsvoorstel: 'De kritiekpunten zijn in de meeste gevallen niet (goed) te weerleggen.' Deelt de regering dit standpunt en, zo ja, mogen de leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat de regering de bezwaren van deze organisaties herkent en niet betwist?

De regering erkent dat het pakket aan maatregelen in de voorliggende wetsvoorstellen op korte termijn en in de beginfase kunnen leiden tot een toename van de werklast voor de betrokken organisaties. Op langere termijn echter, wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt, waarmee ruimte voor verlichting van de structurele werklast ontstaat. De regering meent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel noodzakelijk zijn in het licht van de huidige instroom.

214.

Het COA heeft aangegeven te verwachten dat het aantal benodigde opvangplekken door dit wetsvoorstel zal toenemen.⁵⁷ Kan de regering toelichten of zij dat ook zo ziet? Als dat niet het geval is, waarop baseert de regering dan haar standpunt? Als het aantal benodigde opvangplekken door langer verblijf zal toenemen, met hoeveel moet de asielinstroom dan dalen om ervoor te zorgen dat de bezettingsgraad bij het COA gelijk blijft?

Dat blijft in de eerste plaats afhankelijk van de ontwikkeling van de doorstroom naar reguliere huisvesting. Bij inwerkingtreding van het tweestatenstel wordt de asielprocedure bij de IND versneld. Dit betekent dat ongeacht of de asielaanvraag met een A- of B-status wordt beoordeeld, de aanvrager een status heeft en uit de asielopvang doorstroomt naar reguliere huisvesting, ook wanneer sprake is van doorprocederen. Daarmee is het de verwachting dat de doorstroom van de asiel opvang naar reguliere opvang zal toenemen.

Wanneer meer bekend is over de invloed van de genomen maatregelen dan zullen deze worden meegenomen in een volgende meerjarige productieprognose (MPP).

215.

Het COA pleitte tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober jl. voor stabiele financiering van de asielopvang. De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van de begroting Asiel en Migratie 2025 een motie aangenomen om de vaste voorraad van het COA stabiel en duurzaam te financieren.⁵⁸ Kan de regering toelichten hoe zij uitvoering geeft aan deze motie?

De wens van de regering is nog steeds om te komen tot een stabiele capaciteit bij het COA, waardoor op termijn de kosten van opvang verminderd worden. Het COA verwacht 75.000 plekken te kunnen realiseren, waarvan voor circa 70.000 plekken meerjarige (financiële) afspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten. Om binnen de huidige beschikbare budgettaire kaders meerjarig 70.000 plekken vast te kunnen leggen en dure noodopvang te kunnen afschalen, conform de motie-Boomsma,⁵⁹ is afgesproken dat dit plaatsvindt onder de voorwaarde dat deze plekken contractueel opzegbaar zijn. Hierdoor blijft het financieel risico beperkt. Als de instroom daalt, kunnen de contracten immers worden opgezegd. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om deze plekken om te zetten naar huisvesting (omklapbaar). Het COA zal de komende jaren zoveel mogelijk toegroeien naar de afgesproken

⁵⁶ [Nota Aanbieding Asielnoodmaatregelenwet aan ministerraad voor spoedadvies Raad van State](#), p. 3.

⁵⁷ [Position paper COA](#).

⁵⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 XX, M.

⁵⁹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3414.

vaste voorraad van 41.000, op dit moment zijn vanaf 2027 hiervoor nog onvoldoende middelen op de begroting voorzien.

216.

De IND pleitte er tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober jl. voor om de wetten tegelijk met het Europese Asiel- en Migratiepact in werking te laten treden. Ziet de regering dat als een mogelijkheid? Zo niet, waarom niet?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 98 van het lid van de fractie van 50PLUS.

217.

Wat zou het betekenen voor de druk op de IND als de asielinstroom, die in hoge mate afhankelijk is van externe factoren, door dit wetsvoorstel niet daalt?

De implementatie van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstel, in combinatie met een tijdige implementatie van het Europees asiel- en migratiepact, biedt kansen, maar zorgt ook voor uitdagingen bij de uitvoeringsorganisaties, waaronder met name bij de IND. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de ketenbrede effecten van de wetten in de uitvoeringstoetsen (EAUT's) die grotendeels onder regie van de IND zijn uitgevoerd. Met deze uitvoeringstoetsen wordt ook invulling gegeven aan de toezegging in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tweestatusstelsel om in 2025 de kostenontwikkeling van de wetsvoorstellen te evalueren. Door de vele onzekerheden in de voorgaande meerjaren productie prognose (MPP) is in de huidige MPP op dit moment nog geen rekening gehouden met een eventuele daling van asielinstroom als gevolg van deze wetsvoorstellen.

218.

Wat zou het betekenen voor de druk op het COA als de asielinstroom, die in hoge mate afhankelijk is van externe factoren, door dit wetsvoorstel niet daalt?

De regering zet in op meer dan alleen dit wetsvoorstel om de instroom te doen dalen. Ook het wetsvoorstel tweestatusstelsel en het Europees Asiel- en migratiepact dat op 12 juni 2026 in werking treedt beogen dit doel. De druk op het COA is tevens afhankelijk van genomen maatregelen om uitstroom van statushouders uit de opvang te bevorderen. In de MPP worden de prognoses voor de migratieketen, waaronder COA, meegenomen. Op basis van deze prognoses wordt bekeken wat er benodigd is aan opvangplekken.

219.

Hoe moeten de leden van de ChristenUnie-fractie de verhouding zien tussen de noodzakelijke versterking van de IND die volgt uit dit wetsvoorstel en de meerjarenramingen in de begroting 2026⁶⁰, waarin het voor de IND gereserveerde bedrag juist sterk daalt voor de jaren 2027 en later?

Voor de implementatie van de wetsvoorstellen is voor de IND structureel 35,5 miljoen euro uitgetrokken. Daarnaast zijn de benodigde middelen voor de IND op basis van de Meerjaren Productieprognose (2024-II) bij voorjaarsnota 2025 structureel met circa 374 miljoen euro verhoogd om de asielaanvragen volgend uit de MPP en de bestaande voorraad te verwerken. Op basis van een nieuwe MPP wordt tijdens de reguliere begrotingsmomenten gezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de IND.

220.

Door het aangenomen amendement-Diederik van Dijk c.s. (nr. 32) worden de rechterlijke dwangsommen afgeschaft. In de toelichting bij het amendement wordt aangegeven dat de bestuursrechter het bestuursorgaan opdraagt binnen een bepaalde termijn te beslissen als de wettelijke termijnen worden overschreden. Welke garantie heeft de vreemdeling dat er binnen de door de rechter gestelde termijn een beslissing wordt genomen?

Dat de bestuursrechter, als hij vaststelt dat niet tijdig op een aanvraag of bezwaar is beslist, het bestuursorgaan moet opdragen om dit binnen een door de bestuursrechter te stellen redelijke termijn alsnog te doen, is een regel die ingevolge het amendement wordt vastgelegd in de wet (nieuw voorgesteld artikel 71c Vreemdelingenwet 2000). Ook wat betreft dit element hebben de

⁶⁰ Kamerstukken 36 800 XX.

indieners van het amendement kennelijk willen aansluiten bij de regeling over het afschaffen van de rechterlijke dwangsom zoals die aanvankelijk was opgenomen in het wetsvoorstel Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken,⁶¹ maar die later bij nota van wijziging⁶² uit het wetsvoorstel is verwijderd naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen bij niet tijdig beslissen zonder alternatief dwangmiddel, in strijd kwam met het Unierecht.⁶³ In genoemd wetsvoorstel werd dezelfde bepaling voorgesteld (toen genummerd als artikel 71b). Daarmee werd beoogd, als tegenwicht voor het afschaffen van de rechterlijke dwangsom, een stringenter regel op te nemen voor gevallen waarin de rechter constateert dat niet tijdig is beslist, door een afwijking op te nemen van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb, waarin het stellen van een termijn voor het nemen van een nieuw besluit slechts als een mogelijkheid is geformuleerd.⁶⁴ Dit wordt ingevolge het nieuw voorgestelde artikel 71c Vreemdelingenwet 2000 dus een verplichting. De door de rechter gestelde termijn zal door de IND uiteraard serieus moeten worden genomen. Aan het niet-naleven van de gestelde termijn zal ingevolge het amendement door de rechter echter geen dwangsom kunnen worden verbonden.

221.

Wat gebeurt er als het bestuursorgaan de door de rechter gestelde termijn vervolgens overschrijdt?

In dat geval zal de vreemdeling opnieuw beroep kunnen instellen tegen het niet tijdig nemen van het besluit.

Afschaffing voornemenprocedure

222.

De regering neemt aan dat de afschaffing van de voornemenprocedure leidt tot een verkorting van de duur van de asielprocedure. Kan de regering deze aanname onderbouwen en daarbij in elk geval in acht nemen dat het aantal beroepszaken door de afschaffing van de voornemenprocedure naar alle waarschijnlijk zal toenemen?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 60 van de leden van de Volt-fractie. In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt. In de uitvoeringstoets is ervan uit gegaan dat een beroepszaak per zaak meer tijd gaat kosten en er meer zaken in beroep gaan komen. Dat laatste omdat nu in ongeveer 10% van de gevallen waarin de IND een voornemen slaat, na de zienswijze, alsnog wordt ingewilligd. Daar staat echter tegenover dat in 90% van de zaken die de IND afwijst (veel) sneller een besluit kan worden genomen en de doorlooptijden van deze zaken naar beneden gaat. Of en in hoeverre de totale doorlooptijd van een asielprocedure, dus inclusief beroep en eventueel hoger beroep, omlaag gaat, laat zich lastig voorspellen. Daarnaast zet de IND in op vroegtijdige screening van zaken, zodat de IND al na ontvangst van het beroep en de gronden gelijk kan anticiperen op besluiten die bijvoorbeeld een motiveringsgebrek bevatten. Zo kan de IND deze nog voorafgaande aan de zitting herstellen of het besluit tijdig intrekken. Hierdoor wordt voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken op zitting komen.

223.

Kan de regering toelichten in welke mate de afschaffing van de voornemenprocedure zorgt voor snellere doorlooptijden en daardoor lagere kosten voor de IND en hoe dat zich verhoudt tot de toenemende druk op andere delen van de asielketen, zowel personeel als financieel? Deze leden ontvangen daarbij graag een financiële onderbouwing.

Wat de exacte effecten gaan zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure is nu niet met zekerheid te zeggen. De verwachting is dat dit gaat leiden tot een vermindering van de doorlooptijden en snellere besluitvorming van de IND. De invoering van het tweestatusstelsel betekent juist weer meer werk voor de IND omdat een uitgebreidere motivering nodig is wanneer wordt ingewilligd op grond van subsidiaire bescherming. Het is niet mogelijk om aan te

⁶¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nrs. 1-2.

⁶² Kamerstukken II 2023/24, 35 749, nr. 7.

⁶³ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

⁶⁴ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nr. 3, p. 20-21.

geven in hoeveel gevallen het afschaffen van de voornemenprocedure gaat leiden tot het nemen van een nieuw besluit na de beroepsfase, of inzicht te geven in de financiële gevolgen hiervan.

*De leden van de **Volt**-fractie hebben nog verschillende vragen over mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel.*

Uitvoerbaarheid

224.

Hoe waarborgt de regering dat de IND de strengere toets op "nieuwe feiten en omstandigheden" consistent toepast?

De IND beoordeelt of de nieuw aangevoerde elementen en bevindingen de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken en of de asielzoeker deze elementen al in de eerdere asielprocedure had kunnen en moeten aanvoeren. Indien dat het geval is, hoeft de IND de stukken niet in volle omvang inhoudelijk te beoordelen. Dat komt een efficiënte en spoedige afdoening van deze zaken ten goede. Hierbij geldt wel dat de IND nog steeds moet toetsen of het buiten beschouwing laten van de aangevoerde elementen niet leidt tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade. Bij inwerkingtreding van de wetten zullen de IND-medewerkers worden geïnstrueerd hoe zij dit in de praktijk op uniforme wijze moeten toepassen. Dit wordt in het algemeen gedaan door middel van een beschrijving in de Vreemdelingencirculaire dan wel door werkinstructies of informatieberichten.

225.

Hoe wordt voorkomen dat de uitvoerbaarheid leidt tot meer rechtszaken en langere procedures?

De achterliggende gedachte bij de niet-ontvankelijkverklaring van opvolgende aanvragen waaraan geen nieuwe elementen en bevindingen ten grondslag zijn gelegd, is volgens de Procedurerichtlijn dat lidstaten in die gevallen niet verplicht zijn een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen. Dat komt niet alleen een efficiënte en spoedige afdoening door de IND ten goede, ook de rechtbank kan sneller een oordeel vellen. De rechter kan dan namelijk volstaan met de beoordeling of de IND terecht heeft vastgesteld dat er geen nieuwe elementen en bevindingen zijn die een inhoudelijke behandeling rechtvaardigen. Ook nu kan de asielzoeker tegen zijn besluit in beroep gaan. De verwachting is dan ook niet dat deze wijziging tot méér rechtszaken gaat leiden of tot langere procedures.

226.

Hoe beoordeelt de regering het risico dat dit wetsvoorstel de rechtspraak overbelast?

De regering erkent dat het pakket aan maatregelen in de voorliggende wetsvoorstellen op korte termijn en in de beginfase kunnen leiden tot een toename van de werklast binnen de rechtspraak. Op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt, waarmee ruimte voor verlichting van de structurele werklast ontstaat. De regering meent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel noodzakelijk zijn in het licht van de huidige instroom en is er tegelijkertijd van overtuigd dat zorgvuldigheid van besluiten niet in het geding hoeft te komen.

227.

Hoe wordt gegarandeerd dat vreemdelingen voldoende geïnformeerd worden over hun rechten?

Al bij indiening van een asielaanvraag worden vreemdelingen geïnformeerd over de procedure en hun rechten. Bij opvolgende aanvragen betreft het overigens per definitie vreemdelingen die al eerder een asielprocedure hebben doorlopen en die dus daarvan in het algemeen al redelijk goed op de hoogte zijn. De IND legt in besluiten altijd uit wat de asielzoeker kan doen als hij het niet eens is met de uitkomst van de aanvraag. Daarnaast heeft de asielzoeker een advocaat die hem kan bijstaan in de procedure.

228.

Hoe is de Raad voor de rechtspraak betrokken geweest bij de beoordeling van dit wetsvoorstel?

De Raad voor de rechtspraak heeft op 2 december 2024 een eerste advies op hoofdlijnen uitgebracht. Vervolgens heeft de Raad op 20 januari 2025 een uitgebreide aanvulling op dit advies

verstrekt. Daarnaast is de Raad uitgenodigd om deel te nemen aan de uitvoeringstoets Wet Tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet. Verder vindt er regelmatig ambtelijk overleg plaats tussen het ministerie en de Raad voor de rechtspraak, waarin de voortgang en actualiteiten rondom de wetsvoorstellen en de uitvoeringsaspecten structureel worden besproken.

229.

Hoe wordt voorkomen dat uitvoeringsinstanties disproportioneel veel discretionaire bevoegdheid krijgen?

Alle uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen beschikken, binnen de door de wet gestelde grenzen, over een bepaalde mate van beslissingsvrijheid om tot gedegen besluiten te komen en met de omstandigheden van een individueel geval rekening te houden. Beleidsregels en circulaire zoals het Vreemdelingencirculaire 2000 zorgen er in de praktijk voor dat gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk worden behandeld en willekeur wordt voorkomen. Daar brengen de voorliggende wetsvoorstellen geen verandering in.

230.

Hoe wordt geborgd dat gemeenten niet klem komen te zitten in de opvang en huisvesting?

De regering veronderstelt dat met deze vraag wordt bedoeld op de uitstroom van statushouders uit de asielopvang naar huisvesting in de gemeenten. De regering werkt hiervoor aan een samenhangend pakket. Daarbij is onder andere als uitgangspunt gesteld dat meer woonvoorzieningen moeten worden gerealiseerd, waarmee ook de asielopvang wordt ontlast en er geen extra druk komt op de sociale huurwoningvoorraad.

231.

Hoe wordt toegang tot rechtsbijstand geborgd bij opvolgende aanvragen?

Dit wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. De vreemdeling die een opvolgende aanvraag indient, wordt evenals nu het geval is door de Raad voor de Rechtsbijstand gekoppeld aan een advocaat. Voor opvolgende asielaanvragen geldt het *no cure less fee*-principe. Dit betekent dat als de aanvraag wordt afgewezen, een lager aantal punten wordt toegekend dan bij inwilliging van de opvolgende aanvraag. Dit geldt ook voor (hoger) beroep. De regering is niet voornemens de rechtsbijstand bij opvolgende asielaanvragen aan te passen.

232.

Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot rechtsonzekerheid voor asielzoekers met lopende procedures?

Er wordt ook nu al verwacht dat de asielzoeker zijn opvolgende aanvraag onderbouwt met nieuwe elementen of bevindingen. Dat wordt immers ook nu betrokken bij de beoordeling van de aanvraag, alleen op een andere manier. De uiteindelijk uitkomst van de aanvraag (inwilligen/afwijzen) wijzigt ook niet door dit voorstel. Er ontstaat dan ook geen rechtsonzekerheid voor asielzoekers met lopende procedures.

De regering erkent dat onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen, en voor het recht dat op de beoordeling van die aanvraag van toepassing is. De maatregelen moeten echter op korte termijn nuttig effect sorteren. Dit is niet alleen van belang voor het reguleren van de asielinstroom maar ook om de druk op de asielketen te verlichten. De werkvoorraden in nareis- en asielzaken zijn momenteel dermate groot dat het niet realistisch is om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen kan afhandelen. De onmiddellijke werking van het wetsvoorstel op dit punt mag geen onaantoonbare consequenties hebben voor bijvoorbeeld het recht op gezinsleven. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen kunnen zich echter nog steeds beroepen op artikel 8 EVRM, met inachtneming van de voorwaarden in het nieuwe recht.

233.

Hoe beoordeelt de regering dit wetsvoorstel in het licht van het beginsel dat overheidsbesluiten evenredig moeten zijn, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht? Welke ruimte laat de wet bij de uitvoering om de overheidsbesluiten die daarop gebaseerd worden te toetsen op proportionaliteit?

De regering ziet geen spanning tussen dit wetsvoorstel en het evenredigheidsbeginsel. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zullen (discretionaire) besluiten gebaseerd op de Vw 2000 nog altijd aan het evenredigheidsbeginsel moeten voldoen.

Uitvoering en toezicht

234.

Hoe wordt toezicht gehouden op naleving van mensenrechtenverplichtingen in de uitvoering?

Het toezicht op uitvoeringsorganisaties op het terrein van Justitie en Veiligheid en van Asiel en Migratie wordt uitgeoefend door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Daarnaast is van belang dat vreemdelingen die menen niet correct te zijn behandeld door de IND, bijvoorbeeld tijdens een gehoor, worden gewezen op de mogelijkheid een klacht in te dienen. Klachten kunnen ook (rechtstreeks) worden ingediend bij instanties zoals de Nationale Ombudsman, de Kinderombudsman en het College voor de Rechten van de Mens.

235.

Hoe worden uitvoeringsorganisaties voorbereid op de juridische complexiteit van de uitvoering van het wetsvoorstel?

Het doel van het voorliggende wetsvoorstel is de ontlasting van de asielketen. Enkele maatregelen zien dan ook expliciet op de vereenvoudiging en versnelling van de asielprocedure. Waar dat nodig blijkt, zullen uitvoeringsorganisaties ondersteund worden bij het inrichten van de werkprocessen en uitvoeringsregels die eventuele juridische complexiteit kunnen mitigeren.

236.

Welke rol speelt de Kinderombudsman bij monitoring van effecten voor kinderen?

De Kinderombudsman bevordert de naleving van kinderrechten in Europees en Caribisch Nederland. De Kinderombudsman is een onafhankelijk instituut en geeft gevraagd en ongevraagd advies over kinderrechtenissues en doet als het nodig is nader onderzoek. Ook voert de Kinderombudsman reguliere gesprekken met onder meer COA en IND.

237.

Hoe worden gemeenten betrokken bij de signalering van juridische knelpunten in de uitvoering van de wet?

De regering is gemeenten erkentelijk voor de signalerende rol die zij kunnen vervullen. Het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan de relevante vereisten uit nationale en internationale wet- en regelgeving. De regering verwacht dan ook niet dat juridische knelpunten naar aanleiding van dit wetsvoorstel gesignaleerd zullen worden. Indien gemeenten in voorkomende gevallen desalniettemin juridische knelpunten signaleren, kunnen zij die via de bestaande kanalen aankaarten.

238.

Hoe wordt de proportionaliteit van ongewenstverklaring getoetst in de praktijk?

Of een besluit evenredig is, moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden beoordeeld aan de hand van de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit.⁶⁵ De proportionaliteit van een ongewenstverklaring wordt in de praktijk getoetst door een individuele afweging van omstandigheden, waarbij wordt gekeken naar de ernst van het gedrag van de vreemdeling.

239.

Hoe wordt rechtsgelijkheid geborgd in de toepassing van strafbaarstelling?

De regering veronderstelt dat de leden van de Volt-fractie doelen op de via het amendement-

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2341, r.o. 6 ('Afsluitregeling').

Vondeling in het wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het bestaande strafrechtelijk stelsel waarborgt reeds de rechtsgelijkheid in de toepassing van strafbepalingen, waaronder het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 (strafbaarstelling van illegaal verblijf). Het OM als vervolgende instantie en de Hoge Raad als cassatierechter in strafzaken spelen hierbij een belangrijke rol. Het OM heeft al aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan voeren met betrekking tot de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Daarin zal de mate waarin een illegaal verblijvende vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het te voeren beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn nader vorm heeft gekregen.

240.

Hoe worden belangenorganisaties betrokken bij het toezicht op de toepassing van de wet?

De regering is de diverse belangenorganisaties die betrokken zijn bij de vreemdelingenketen erkentelijk voor de signalerende rol die zij kunnen vervullen. Wanneer zij knelpunten signaleren die voortvloeien uit de toepassing van de voorliggende wet, kunnen zij die via de geëigende kanalen aankaarten.

241.

Hoe wordt toegang tot klachtenmechanismen met betrekking tot de uitvoering van de wet geborgd?

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een algemene regeling voor de behandeling van klachten over bestuursorganen. Dit wetsvoorstel doet niet af aan deze regeling.

242.

Hoe wordt voorkomen dat uitvoeringsorganisaties gedwongen worden in strijd te handelen met internationale verplichtingen?

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. De voorgestelde maatregelen mogen geen grondrechtenschendingen tot gevolg hebben. De regering rekent erop dat dit niet het geval zal zijn. Mocht in de praktijk desondanks blijken dat de toepassing van bepaalde maatregelen de toets van de rechter niet kan doorstaan, dan zal de regering die bevindingen vanzelfsprekend bestuderen en waar nodig aanpassing in wet- of regelgeving doorvoeren.

243.

Hoe wordt gewaarborgd dat asielzoekers altijd toegang hebben tot een rechterlijke toetsing?

Dat is niet anders dan nu al het geval is. Elke asielzoeker heeft toegang tot de bestuursrechter na een afwijzend besluit. Daar wordt de asielzoeker in het besluit ook op gewezen. Bovendien heeft de asielzoekers een advocaat die hem hierin bij kan staan.

244.

Welke druk legt de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf naar verwachting op de beschikbare cellencapaciteit? Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid van die strafbaarstelling in het licht van het tekort aan beschikbare cellen, nu detentie eerst in Nederland moet worden uitgezeten voordat terugkeer kan worden geregeld? En wat zijn de effecten hiervan op de rest van de asielketen?

Zoals in het antwoord op vraag 18 al naar voren is gebracht, meent de regering dat de strafbaarstelling rechtens beperkt is tot de – in omvang beperkte – groep vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als *ultimum remedium* aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput.

De voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf kan niettemin extra druk leggen op de

beperkte cellencapaciteit. De DJI heeft aangegeven dat tot 2030 geen aanvullende detentiecapaciteit beschikbaar is, ~~waardoor uitvoering van deze maatregel binnen bestaande capaciteit niet mogelijk is.~~ De regering zal in overleg met betrokken ketenpartners onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om uitvoering te faciliteren, rekening houdend met bestaande capaciteitsbeperkingen.

De werkdruk op de rechtspraak neemt toe, zo constateren de leden van de SGP-fractie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak waarschuwen daarvoor. In de stukken wordt op basis van theoretische logica onderbouwd dat er uiteindelijk een werkdrukverlichting moet plaatsvinden. Dit is echter niet cijfermatig onderbouwd en volgt niet onvermijdelijk uit de praktijk. De leden van de SGP-fractie stellen daarom de volgende vragen.

245.

Doet dit wel recht aan de zorgen die zijn geuit?

De regering ziet aanleiding om van een instroombeperkend effect uit te gaan en daarmee van een verlichting op de gehele migratieketen. Waar mogelijk, wordt voorkomen dat de rechtspraak extra wordt belast. Het uitgangspunt van de asielprocedure blijft dat deze zorgvuldig wordt doorlopen en dat tot een even zo zorgvuldig besluit wordt gekomen.

246.

Kan de regering een cijfermatige onderbouwing geven voor de verwachte gevolgen?

De regering beschikt op dit moment niet over exacte cijfers over het mogelijke aantal extra beroepszaken als gevolg van dit wetsvoorstel. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies aangegeven een substantiële stijging van de werklust voor de rechtspraak te verwachten. Dit wordt veroorzaakt door een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee behandeltijd van zaken, aldus het advies. De verwachte uitvoeringsconsequenties zijn ook opgenomen in de onlangs toegezonden uitvoeringstoetsen. Daarbij kan deze gesignaleerde verzwaring van de werklust ook effect hebben op de doorlooptijden van rechtszaken op andere rechtsgebieden.

247.

Is het mogelijk om een overzicht te geven per betrokken keten wat de verwachte werkdrukverhoging of -verlaging is en welke concrete maatregelen worden genomen ter ondersteuning?

Voor de implementatie van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tweestatusstelsel is voor de rechtspraak structureel 25,2 miljoen euro uitgetrokken. Voor de rechtsbijstand is dit 12,3 miljoen euro structureel.

De Raad voor de rechtspraak heeft in haar reactie van 20 januari 2025 een inschatting gemaakt van de kosten die het onderliggende wetsvoorstel met zich meebrengt. Volgens de Raad worden de totale kosten in 2026 als volgt ingeschat: 5,3 miljoen euro voor de stijging van het aantal beroepszaken; 0,6 miljoen euro voor de verhoogde kosten door de toename van de behandeltijd. Vanaf 2027 wordt een extra kostenpost van 0,5 miljoen euro verwacht voor de toename van de behandeltijd per zaak. De kosten van de toename van het aantal beroepszaken blijven hetzelfde. Deze kosten zijn onder andere gerelateerd aan het afschaffen van de voornemenprocedure, het opleggen van ongewenstverklaringen, het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning bepaalde tijd, het afschaffen van de asielvergunning onbepaalde tijd, strengere toetsing van nieuwe feiten en omstandigheden, en de beperking van de nareismogelijkheden.

De regering erkent dat de voorgestelde maatregelen, zoals het afschaffen van bepaalde procedures en de verscherping van toetsingscriteria, leiden tot een toegenomen werklust voor de rechtspraak. Daarnaast wordt ook erkend dat meer afwijzende besluiten de druk op de rechtspraak kunnen verhogen. De rechtspraak werkt via het programma Tijdige rechtspraak aan het verkorten van doorlooptijden en het vergroten van voorspelbaarheid. De invoering van het wetsvoorstel kan in de beginfase tot extra belasting leiden, maar op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt. Daarmee ontstaat ook ruimte voor verlichting van de structurele werklust.

Het Openbaar Ministerie (OM) signaleert dat de strafbaarstelling van illegaliteit niets toevoegt aan zijn instrumentarium.

248.

Hoe reflecteert de regering hierop? Wat kan het OM straks meer dat het nu niet kan?

Het wetsvoorstel biedt het OM een aanvullend juridisch instrument om de naleving van vertrekverplichtingen te handhaven. De regering merkt daarbij op dat het OM nog geen vervolgingsbeleid heeft vastgesteld, waardoor op dit moment nog niet met zekerheid gezegd kan worden hoe (vaak) dit instrument zal worden ingezet.

5. Advies en consultatie

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** constateren dat dit wetsvoorstel in zeer korte tijd is voorbereid en slechts beperkt is geconsulteerd. Dit leidt bij hen tot de volgende vragen.*

249.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering wat volgens haar de gevolgen van deze onzorgvuldige voorbereiding zijn voor het vertrouwen van uitvoeringsorganisaties en medeoverheden in het kabinetsbeleid? Kan de regering ook een reflectie geven op de impact hiervan op het functioneren van de democratische rechtsstaat?

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 2 van deze leden.

250.

Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat deze gang van zaken niet alleen heeft geleid tot ondeugdelijke wetgeving en geen bijdrage levert aan het oplossen van structurele problemen in de keten zoals de achterstanden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de knelpunten in de opvang, maar tevens het vertrouwen van uitvoeringsinstanties en burgers in de overheid heeft geschaad? Zo niet, kan de regering dit gemotiveerd onderbouwen?

Zoals in de beantwoording van vraag 2 van deze leden al uitgebreid aan bod is gekomen, hecht de regering groot belang aan een zorgvuldige consultatie, maar moest zij dit belang in dit geval verenigen 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. De regering is van mening dat de voorbereiding zorgvuldig is verlopen en heeft geresulteerd in een deugdelijk wetsvoorstel. De regering deelt niet de opvatting dat het doorlopen proces het vertrouwen schaadt van uitvoeringsinstanties, burgers of medeoverheden. Het is niet ongebruikelijk dat wetsvoorstellen zoals het onderhavige, die een urgente problematiek beogen te adresseren, in relatief korte tijd worden voorbereid en versneld worden behandeld gedurende de parlementaire fase van het wetstraject.

Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten.

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop

*Dit wetsvoorstel kent onmiddellijke werking, ook voor lopende procedures. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering:*

251.

Is het juist dat asielzoekers met een lopende aanvraag of een lopend beroep onder het nieuwe, strengere regime vallen?

Vrijwel alle maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.⁶⁶ 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 het uitgangspunt van onmiddellijke werking maakt artikel III van het wetsvoorstel twee uitzonderingen. Ten eerste wordt bepaald dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel

⁶⁶ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

voor 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, Vw 2000; hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken op de in het huidige artikel 35 Vw 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 inwerking 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.

252.

Hoeveel zaken worden hierdoor geraakt, uitgesplitst naar procedurefase?

De meeste maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen betreffen procedurele bepalingen die leiden tot een efficiëntere werkwijze. Er kan ten aanzien daarvan niet worden uitgesplitst per procedurefase hoeveel zaken er in totaal worden geraakt door het ontbreken van overgangsrecht. Dat is bij voornoemde maatregelen immers afhankelijk van de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Er valt immers op voorhand niet te voorspellen hoe vaak vreemdelingen niet op komen dagen voor hun gehoor, hoe vaak bij opvolgende aanvragen tegengeworpen kan worden dat de nieuwe elementen eerder aangevoerd hadden kunnen worden en/of dat het een inwilliging of afwijzing wordt (afschaffen voornemenprocedure).

Bij het inperken van de nareismogelijkheden tot het kerngezin ligt dit anders. In die zaken kunnen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel wel leiden tot een andere beslissing op de aanvraag. In de uitvoeringstoets ten aanzien van het inperken van de nareismogelijkheden tot het kerngezin is opgenomen dat indien het aantal lopende aanvragen bij de IND stabiel blijft ten opzichte van eind juni 2025, bijna 5.000 gezinsleden dan niet meer in aanmerking komen voor de nareisaanvraag die ze eerder hebben ingediend. Er wordt bij deze aanvragen wel getoetst of zij alsnog in aanmerking komen voor verblijf op grond van artikel 8 EVRM. Ongeveer 15.000 gezinsleden zullen nu juist wél op nareis beoordeeld worden voor wie nu een 8 EVRM aanvraag is ingediend.

De leden van deze fractie merken op dat het College voor de Rechten van de Mens gesteld heeft dat het ontbreken van overgangsrecht de beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid schendt en naar verwachting geen stand houdt bij de rechter.

253.

Op welke juridische adviezen baseert de regering haar oordeel dat onmiddellijke werking wél toelaatbaar is? Waarom acht zij deze regeling geschikt om de instroom te beperken? Kan de regering een overzicht geven van eerdere wetgeving die rechten van burgers rechtstreeks raakt en waarbij er geen sprake was van overgangsrecht?

De maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.⁶⁷ Een vergelijking met eerdere wetgeving waarin ook voor onmiddellijke werking is gekozen, is minder relevant: het gaat om de

⁶⁷ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

afweging die in dit concrete geval is gemaakt. In dit geval vindt de regering deze onmiddellijke werking noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren.

254.

Welke procedurele gevolgen heeft deze regel voor de IND? Moeten lopende aanvragen opnieuw worden beoordeeld, en wat betekent dit voor opvangcapaciteit en doorlooptijd? Graag ontvangen deze leden een kwantitatieve en juridische onderbouwing.

Aanvragen om een verblijfsvergunning asiel waarop nog niet is beslist hoeven niet opnieuw te worden beoordeeld. De IND beoordeelt elke asielaanvraag, zowel nu als na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet, op vluchtelingrechtelijke- en subsidiairebeschermingsgronden, en legt die beoordeling gemotiveerd vast in het dossier.

Voor aanvragen om nareis gelden wel nieuwe voorwaarden met onmiddellijke werking. Indien een nareisaanvraag al inhoudelijk in behandeling is genomen zal daarom alsnog aan deze nieuwe voorwaarden moeten worden getoetst. Bij de nieuwe voorwaarden aan nareis zal bijvoorbeeld (opnieuw) herstel verzuim geboden moeten worden om een eerdere aanvraag compleet te maken. Dit kan gevolgen hebben voor de doorlooptijd in de individuele zaak. Voor lopende nareisaanvragen geldt echter dat deze in de regel niet drukken op de opvangcapaciteit in Nederland aangezien potentiële nareizigers zich nog in het buitenland bevinden.

255.

*De directe werking van het wetsvoorstel roept wezenlijke vragen op bij de leden van de **D66**-fractie. Wat betekent het dat lopende aanvragen en verlengingen ineens onder de nieuwe regels vallen? Welke risico's levert dit op voor gelijke behandeling en het recht op een eerlijk proces? Hoe wordt voorkomen dat asielzoekers die hun aanvraag al hebben ingediend, opeens aan strengere eisen worden onderworpen? Hoe gaat de regering het overgangsrecht zo vormgeven dat rechtszekerheid gewaarborgd blijft?*

De regering verwijst naar de beantwoording van vraag 251 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

256.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de deskundigenbijeenkomst met diverse uitvoeringsorganisaties die op 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer is gehouden. Daar hebben onder andere de Adviesraad Migratie, het College voor de Rechten van de Mens en het Nidos ervoor gewaarschuwd dat de directe werking van de maatregelen in het wetsvoorstel wel eens bij de rechter zou kunnen sneuvelen. Hoe reflecteert de regering daarop?

Zoals in het antwoord op vraag 251 van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA al naar voren is gebracht, meent de regering met de keuze voor onmiddellijke werking in combinatie met de in artikel III gemaakte uitzonderingen daarop 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 regering heeft er vertrouwen in dat het overgangsrecht bij de rechter stand zal houden.

De Minister van Asiel en Migratie,



Aan de Minister van Asiel en Migratie

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

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

nota

Asielnoodmaatregelenwet

Datum

21 november 2025

Onze referentie

6929418

Bijlage(n)

4

Bijlage(n)

1. Nota n.a.v. het verslag
2. Beantwoording brief ketenbrede uitvoeringsgevolgen ANMW en tweestatuswet
3. Aanbiedingsbrief
4. Verslag

1. Aanleiding

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad van de EK heeft op 22 oktober 2025 verslag uitgebracht over het bovengenoemde wetsvoorstel (bijlage 4). De nota n.a.v. het verslag is gereed (bijlage 1).

Naast het verslag heeft de vaste commissie op 22 oktober 2025 ook een brief gestuurd (gericht aan u als Minister van AenM) met aanvullende vragen over de ketenbrede uitvoeringsgevolgen van zowel het onderhavige wetsvoorstel als de tweestatuswet (waarvoor de Minister voor AenM eerstverantwoordelijk is). Deze brief komt voort uit de uitvoeringstoetsen en de deskundigen-bijeenkomst. Ook de beantwoording van deze brief is gereed (bijlage 2).

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om in te stemmen met:

- de nota n.a.v. het verslag;
- de kabinetsreactie op de uitvoeringstoetsen;
- verzending van de nota n.a.v. het verslag en de kabinetsreactie op de uitvoeringstoetsen aan de EK.

3. Kernpunten

Nota n.a.v. het verslag

- Er zijn ruim 300 vragen gesteld. Inbreng is geleverd door GroenLinks-PvdA, VVD, CDA, D66, SP, ChristenUnie, FvD, Volt, SGP en 50Plus.
- De toonzetting van het verslag is wisselend: van gematigd positief (VVD, CDA, SGP, 50PLUS) tot zeer negatief (GroenLinks-PvdA, D66, Volt) en daar tussenin (ChristenUnie, SP, FvD).¹ De SGP merkt nog op dat "de vragen die specifiek te stellen zijn bij de medemenselijkheid in het kader van de strafbaarstelling van illegaliteit nu niet worden gesteld" en met "meer dan gebruikelijke

¹ Deze kenschets van de toonzetting is gebaseerd op de inleiding van het verslag.

belangstelling” uit te zien naar de onlangs op 12 november bij de TK ingediende novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf.

- Zie hierna onder 4.2 voor een samenvatting van de belangrijkste inbreng en de reactie van de regering daarop.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
21 november 2025

Onze referentie
6929418

Beantwoordingsbrief ketenbrede uitvoeringsgevolgen

- Vanwege de nauwe samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en de tweestatuswet, wordt de kabinetsreactie op de uitvoeringstoetsen voor beide wetten ondertekend door u (als Minister van AenM) en de Minister voor AenM gezamenlijk. De Minister voor AenM krijgt de kabinetsreactie separaat ter accordering voorgelegd. Zie hierna onder 4.3 voor een korte bespreking van de kabinetsreactie.

Samenhang tussen NnavV ANMW, NnavV tweestatuswet en beantwoordingsbrief

- De vragen uit het verslag over de ANMW, het verslag over de tweestatuswet en de brief over de uitvoeringsgevolgen overlappen elkaar gedeeltelijk.
- Gelet op deze overlap, kan zich de situatie voordoen dat door u gewenste wijzigingen in de nota n.a.v. het verslag of de beantwoordingsbrief, ook consequenties moeten hebben voor de nota n.a.v. het verslag over de Wet invoering tweestatusstelsel (en vice versa). Dit geldt in ieder geval voor zover het gaat om de beantwoording van vragen die raken aan de uitvoeringsgevolgen en inwerkingtreding van (een van) beide wetten.

4. Toelichting

4.1 Samenvatting wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat acht maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen:

1. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt beperkt tot drie jaar;
2. De verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd worden niet langer verleend;
3. De mogelijkheden om vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven ongewenst te verklaren worden verruimd;
4. De voornemenprocedure bij de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel wordt afgeschaft;
5. De mogelijkheid dat nareizende ongehuwde partners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen wordt uitgesloten;
6. Er komt een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen;
7. Er wordt een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen geïntroduceerd;
8. Het wordt mogelijk aanvragen als ongegrond af te wijzen als de vreemdeling niet meewerkt aan de procedure.

Daarnaast zijn per amendement de volgende twee maatregelen aan het voorstel toegevoegd:

9. Strafbbaarstelling illegaal verblijf ([amendement-Vondeling](#));
10. Afschaffing rechterlijke dwangsommen in asielzaken ([amendement-Van Dijk](#) c.s.).

4.2 Inbreng en beantwoording

De belangrijkste inbreng en de reactie daarop is op hoofdlijnen weergegeven.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
21 november 2025

Onze referentie
6929418

- Voorbereiding van het wetsvoorstel

Verschillende partijen stellen vragen over de meer dan gebruikelijke snelheid waarmee het wetsvoorstel is voorbereid. In de beantwoording is nauw aangesloten bij de motivering die tot nu toe steeds is gehanteerd: de regering erkent dat het voorstel met grotere snelheid dan gebruikelijk tot stand is gekomen, maar voert ter rechtvaardiging aan dat zij zocht naar een goede balans tussen enerzijds het belang van een zorgvuldig wetgevingsproces en anderzijds het belang om de benodigde maatregelen ter ontlasting van de asielketen spoedig te kunnen implementeren.

- Effectiviteit, nut en noodzaak

Veel vragen gaan over het verwachte effect van het wetsvoorstel op de instroom van asielzoekers en de ontlasting van de asielketen, en de onderbouwing daarvan. Ook hier is aangesloten bij de beantwoordingslijn die tot nu toe steeds is gehanteerd: de regering verwacht dat van de maatregelen een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht. Desgevraagd wordt geantwoord dat het niet aan de orde, noch mogelijk is om per genoemde maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven, aangezien het wetsvoorstel onderdeel is van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen. Daarnaast zijn er in het wetsvoorstel maatregelen opgenomen die ertoe strekken de asielprocedure efficiënter en sneller te maken en door uitvoeringsorganisaties aangekaarte knelpunten op te lossen (bijvoorbeeld het niet komen opdagen bij gehoor of het bij vertrek aanvoeren van nieuwe feiten).

- Strafbaarstelling van illegaal verblijf

Er zijn veel vragen over effectiviteit, nut en noodzaak, reikwijdte en juridische houdbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Deze kritiek wordt, in nauwe aansluiting op de MvT bij de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf, in grote lijnen als volgt gepareerd: (1) de strafbaarstelling kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid (2) de reikwijdte van de strafbaarstelling is rechtens beperkt tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren (3) de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen blijft gewaarborgd en (4) van strijdigheid van de strafbaarstelling met Europees en internationaal recht is geen sprake. Desgevraagd wordt uitgelegd dat de (onlangs op 12 november bij de TK ingediende) novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf het verlenen van hulp aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen van strafbaarheid uitsluit.

- Afschaffing rechterlijke dwangsommen

GL-PvdA en de CU stellen vragen over de verenigbaarheid van de (in het amendement Van Dijk c.s. opgenomen) afschaffing van de rechterlijke dwangsommen in vreemdelingenzaken met artikel 47 EU-Handvest (recht op een effectief rechtsmiddel). Deze vragen worden gesteld tegen de achtergrond van (a) twee uitspraken van de ABRvS uit 2022 waarin tot strijdigheid met dit recht werd geconcludeerd² en (b) het feit dat u dit amendement destijds het oordeel "oordeel Kamer" heeft gegeven, daarbij wijzend op juridische risico's en een separaat

² ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352 en 3353.

wetsvoorstel waarmee de regering hetzelfde doel zou willen bereiken. In het antwoord verwijst de regering naar de toelichting bij het amendement, waarin de indieners uitleggen waarom zij menen dat het amendement toch verenigbaar geacht kan worden met artikel 47 EU-handvest. Daarbij merkt de regering op dat het vanzelfsprekend uiteindelijk aan de (hoogste) rechter is om hierover definitieve juridische zekerheid te verschaffen. Verder wordt desgevraagd uitgelegd dat de bestuursrechter, als hij vaststelt dat niet tijdig op een aanvraag of bezwaar is beslist, het bestuursorgaan, op grond van het door de indieners voorgestelde artikel 71c Vw 2000, moet opdragen om dit binnen een door de bestuursrechter te stellen termijn alsnog te doen. Deze bepaling is daarmee stringenter dan het huidige artikel 8:72 Awb, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb, waarin het stellen van een termijn voor het nemen van een nieuw besluit slechts als een mogelijkheid is geformuleerd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
21 november 2025

Onze referentie
6929418

- *Uitvoeringsgevolgen*

Er zijn veel vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering. Vragen over specifieke maatregelen (bijv. afschaffing voornemenprocedure) worden zoveel mogelijk beantwoord aan de hand van de uitvoeringstoetsen. In algemene zin erkent de regering dat een deel van de maatregelen in het wetsvoorstel op korte termijn tot een toename van de werklast binnen de rechtspraak, de IND en het COA kunnen leiden. Zij spreekt daarbij echter de verwachting uit dat het wetsvoorstel op langere termijn tot een substantiële beperking van de asielinstroom zal leiden. Als gevolg daarvan zouden de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af moeten nemen.

- *Verhouding tot hoger recht*

Er zijn veel vragen over de verhouding van het wetsvoorstel tot Europees recht en diverse internationale (mensenrechten)verdragen (o.a. EVRM, EU-Handvest, IVRK, VN-Vluchtelingenverdrag). De beantwoording geschiedt langs de eerder gehanteerde lijnen: de regering beargumenteert dat de maatregelen uit het wetsvoorstel in lijn zijn met Europees en internationaal recht, dat de uitvoering van deze maatregelen niet tot grondrechtenschendingen mag leiden en dat de regering erop rekent dat dit niet het geval zal zijn. Met betrekking tot de beperking van de nareismogelijkheden tot het kerngezin wordt benadrukt dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin nog steeds een beroep kunnen doen op artikel 8 EVRM (recht op eerbieding van het gezinsleven).

- *Samenloop met Asiel- en Migratiepact & inwerkingtreding*

Verschillende fracties vragen naar de samenloop met het Asiel- en Migratiepact. Hierop is geantwoord dat de maatregelen in het wetsvoorstel binnen het pact passen. Afgezien van de uitbreiding van de ongewenstverklaring en de per amendement toegevoegde onderdelen, zijn er materieel geen verschillen. Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. Gelet op de benodigde implementatietermijn van deze wet en de tweestatuswet zoals die uit de uitvoeringstoetsen (EAUT's) blijkt en met nog circa een half jaar te gaan voor het moment van overgang naar het Asiel- en Migratiepact, ziet de IND geen mogelijkheid om alle maatregelen in de wet eerder dan het Asiel- en Migratiepact te implementeren. In de Asielnoodmaatregelenwet zitten echter ook onderdelen die geen verandercapaciteit vragen. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het afschaffen van de

rechterlijke dwangsom. Daarbij zorgt het overgangsrecht in de uitvoeringswet van het pact voor een soepele en ook voor de uitvoering werkbare overgang van het oude naar het nieuwe recht.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

4.3 Kabinetsreactie op de uitvoeringstoetsen

De brief met aanvullende vragen over de uitvoeringstoetsen bij beide wetsvoorstellen bevat, voor wat betreft het onderhavige wetsvoorstel, vragen over de volgende maatregelen: (a) beperking nareismogelijkheden tot kerngezin (b) beperking geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd (c) afschaffen voornemenprocedure (d) uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (e) strafbaarstelling illegaal verblijf. Daarnaast worden vragen gesteld over het overgangsrecht en de samenloop met het Asiel- en Migratiepact. Tussen de aanvullende vragen over de uitvoeringstoetsen en de vragen uit het verslag over de uitvoeringsgevolgen bestaat de nodige overlap. De beantwoording van beide sets vragen is op elkaar afgestemd.

Datum
21 november 2025
Onze referentie
6929418

4.4 Ontwikkelingen hiervoor

- Op 23 september 2025 heeft de IND de uitvoeringstoetsen met betrekking tot het onderhavige voorstel van wet en de Asielnoodmaatregelenwet aan de EK gestuurd.
- Op 7 oktober 2025 heeft de VKC een deskundigenbijeenkomst georganiseerd over de voorstellen voor een Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet. Inbreng is geleverd door de IND, VNG, het COA, de politie, Inspectie JenV, Vluchtelingenwerk, Nidos, het College voor de Rechten van de Mens en de Adviesraad Migratie.
- In aanvulling op het verslag heeft de VKC op 22 oktober 2025 een brief gestuurd met vragen over de ketenbrede uitvoeringsgevolgen van de beide wetsvoorstellen. Deze brief komt voort uit de uitvoeringstoetsen en de deskundigenbijeenkomst.

Eerdere ontwikkelingen zijn opgenomen in de nota van 27 februari 2025 (DJ 6219382) over de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

4.5 Afstemming

De nota n.a.v. het verslag en deze beslisnota zijn intern afgestemd met DGM.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

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