

Vergaderjaar 2025–2026

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)

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 2025

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 verstrekken 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 ontlasting van de asielketen juridisch houdbaar en verdragsconform zijn. Op dit punt bestaan echter grote zorgen, mede gezien de verstrekkende 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, 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

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.

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 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

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.

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	48.845	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)	-382	-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 vertrekbaarheid 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,

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).

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 bestraffing 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, foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen. Zoals gezegd, is de groep die voor bestraffing 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 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 strafvervolging.¹⁰ Ook (leden van) kerkgenootschappen en andere (al dan niet religieuze) gemeenschappen hoeven in dit voorstel niet langer bevreesd te zijn voor strafvervolging 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 strafbaar-

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

⁸ Position paper politie en position paper VNG.

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.

stelling 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 strafvervolg) 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.

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,

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

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 703, B.

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 inwilligingen 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

¹³ Commissie Meijers position paper voor EK deskundigenbijeenkomst over het voorstel voor een terugkeerverordening.

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 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

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

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

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 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

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

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 overheidsstaak, 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-brood-voorziening, 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 noodza-

kelijke 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 verblijfstatus. 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. 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 inwerking-treding 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

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

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.

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.

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 uitvoeringskosten juist waarschuwen voor een aanzienlijke toename van de werklust 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.

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

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

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

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

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

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 bemoeilijkt, omdat niet duidelijk is of vreemdelingen zich duurzaam in Nederland kunnen vestigen.

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.

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

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 75.

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

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?

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

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

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 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.

²⁶ Internetconsultatie Novelle strafbaarstelling illegaal verblijf.

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

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 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.

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).

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 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

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.

³³ Rapport Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland.

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.

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 ongewenst-verklaring 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 blijikbaar 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 verdedigingsbe-

ginsel, 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 rechtspraak, 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 gestokt, 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 (gekwalificeerd) 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?

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

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 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 delictomschrijving (3) het feit is wederrechtelijk (er is geen rechtvaardigingsgrond) en (4) aan de schuld van de verdachte te wijten (er is geen schulduitsluitingsgrond). 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 schulditsluitingsgrond (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 veranderopgave 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 taakafbakening, 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 rechtens beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat

³⁵ De politie, Position Paper Asielnoodmaatregelenwet.

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 verstrekkende onduidelijkheid is in de ogen van de regering echter geen sprake.

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 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?

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 2–3, Position paper Adviesraad Migratie.

³⁷ ECLI:NL:RVS:2022:3352 en 3353.

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 derde-landers 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 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 werklast en doorlooptijden van de rechtspraak als gevolg van de keuze om de asielprocedure efficiënter in te richten en vreemdelingen sneller duidelijkheid te bieden over hun aanvraag. Daar staat tegenover dat het aantal asielzoekers naar verwachting beter beheersbaar wordt doordat er minder mensen naar Nederland komen, zodat uiteindelijk niet alleen de 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

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

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 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 Asiel-noodmaatregelenwet 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 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.

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.

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 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 verblijfs-

⁴² Kamerstukken 35 749.

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

vergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt ingetrokken indien de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus 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?

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.

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 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)?

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

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 beschermden, 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 strafvervolgning alleen geldt voor asielzoekers die «zich onverwijd 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 intrekkingmogelijkheid 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 vrezen 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 uitgehold 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 asiël 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?

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.

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 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 beschermden 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)?

Kortheidshalve 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.

161.

Hoe wordt voorkomen dat het beperken van nareis strijd oplevert met Richtlijn 2003/86/EG (Gezinsherenigingsrichtlijn)?

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).

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 allerm minst 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 speed-procedure 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 & rechtspraktijk

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 verwijderingsbesluiten. 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

⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, F.

zet Nederland dan ook in op aanpassingen 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.*

⁵² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 16, p. 81.

⁵³ Position paper IND.

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 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.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 32 317, nr. 908.

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 werkl belasting van de keten. Op termijn zal de totale werkl ast 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 werkl ast 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 waardoor productiviteit wordt verhoogd, terwijl het verminderen van complexiteit de processen eenvoudiger 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 bieden, 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 bijdragen 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 rechtspraak, 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 maatregelen 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 maatregelen, 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 totaaleffect 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 bijdragen aan een meer beheersbare belasting voor zowel de IND en het COA als de rechtspraak.

Voor de implementatie van de asielmaatregelen 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 uitvoerings-toetsen 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.

⁵⁵ Aanbiedingsbrief bij uitvoeringstoetsen invoeren tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

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 uitfasen 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.

*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 wetvoorstellen 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 werklast 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 rechtspraak 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 uitvoerings-toets. 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 uitvoerings-toetsen 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 voornemenpro-cedure, 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 voornemenpro-cedure.

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

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.

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 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?

⁶⁰ Kamerstukken 36 800 XX.

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 bezien 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 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.

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.

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 aannahme 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 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 inwerking-treding 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 Vreemdelin-gencirculaire 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 werklust binnen de rechtspraak. Op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt, waarmee ruimte voor verlichting van de structurele werklust 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 geïnfor-meerd 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 Tweestatus-stelsel 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's 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 gedoeld 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 onaanvaardbare 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-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?

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2341, r.o. 6 («Afsluitregeling»).

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 werklast 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 werklast 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 tweesta-tusstelsel is voor de rechtspraak structureel 25,2 miljoen euro uitge-trokken. 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 beroeps-zaken; 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 het 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 nareismoge-lijkheden.

De regering erkent dat de voorgestelde maatregelen, zoals het afschaffen van bepaalde procedures en de verscherping van toetsingscriteria, leiden tot een toegenomen werklast 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 voorspel-baarheid. 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.

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 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).

⁶⁶ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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 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.

⁶⁷ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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,
D.M. van Weel