

ADVIES OVER WIJZIGING VAN DE VREEMDELINGENWET EN DE

ALGEMENE WET BESTUURSRECHT IN VERBAND MET MAATREGELEN

OM DE ASIELKETEN TE ONTLASTEN EN DE INSTROOM VAN

ASIELZOEKERS TE VERMINDEREN (ASIELNOODMAATREGELENWET)

**Wetsadvies**

# 1. Samenvatting en aanbevelingen

Dit advies heeft betrekking op een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw 2000) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet). Deze wetswijziging is niet expliciet aan de Adviesraad Migratie (hierna: adviesraad) voorgelegd. Ingevolge zijn wettelijke taak in artikel 2 van de Vw 2000 adviseert de adviesraad hier op eigen initiatief over. In het debat met de vaste commissie Asiel en Migratie van 19 december 2024 heeft de minister uitgesproken dat zij adviezen, waaronder een advies van de adviesraad, in de verdere behandeling van het wetsvoorstel zal meewegen.<sup>1</sup>

## 1.1 Samenvatting

Het wetsvoorstel heeft als doel de asielketen per direct te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. De adviesraad onderschrijft dat er grote maatschappelijke opgaven bestaan ten aanzien van de opvang van asielzoekers en het huisvesten van statushouders en dat er extra druk ligt op algemene voorzieningen als onderwijs en zorg. In het advies heeft de adviesraad de noodzaak en effectiviteit van de voorgenomen maatregelen beoordeeld.

De adviesraad stelt voorop dat prioriteit dient te worden gegeven aan het Europese Asiel- en Migratiepact (het pact) dat in juni 2026 in werking treedt. Het pact omvat een ingrijpende hervorming van het Europese asielstelsel. Het beoogt om asielprocedures te stroomlijnen en asielzoekers snel duidelijkheid te geven over hun aanvraag. In het geval van een afwijzing moet daarna een voortvarende terugkeer naar het land van herkomst volgen. Een zorgvuldige implementatie van het pact past dus goed bij de wens van de regering om het asielbeleid effectiever te maken en procedures te optimaliseren. Voorkomen moet worden dat aanvullende wetsvoorstellen die uitvoering geven aan het regeerprogramma de zorgvuldige voorbereiding van het pact doorkruisen. De regering wordt geadviseerd om aanvullende maatregelen te integreren in het wetsvoorstel voor de inwerkingtreding van het pact. Daarnaast is het een grote belasting voor de uitvoeringsorganisaties omdat zij door aparte wetswijzigingen vaker en meer wijzigingen in hun processen moeten doorvoeren. Het doel om de druk op de asielketen te verlichten raakt daarmee uit zicht.

De regering heeft de noodzaak en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen onvoldoende gemotiveerd. De asielketen is overbelast, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft achterstanden en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers kan de opvang van de asielzoekers die in de procedure zitten nauwelijks aan. In de toelichting bij het wetsvoorstel is niet getalsmatig onderbouwd dat deze problemen zijn veroorzaakt door bovenmatige of

<sup>1</sup> [Brief van de Minister](#) van Asiel en Migratie van 22 januari 2025 in antwoord op Kamervragen over het beperken van inspraak van maatschappelijke organisaties bij nieuwe wetten.

onbeheersbare aantallen migranten die Nederland binnenkomen. De voorgestelde maatregelen hebben, behoudens de beperking van nareismogelijkheden, geen direct effect op de komst van migranten naar Nederland. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is evenmin getalsmatig onderbouwd en er zijn geen uitvoeringstoetsen uitgevoerd. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is daarmee onvoldoende aannemelijk gemaakt.

Het doel van de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring is tweeledig. Het is bedoeld om crimineel en daarmee overlast gevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende migranten effectiever te kunnen tegengaan, en om deze migranten ertoe aan te zetten Nederland alsnog te verlaten door hun voortdurend verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen. De adviesraad vindt dat crimineel gedrag van migranten niet tegengegaan moet worden door de inzet van artikel 197 Wetboek van strafrecht (Sr). Migranten moeten, als ieder ander in Nederland, alleen strafrechtelijk worden vervolgd op basis van specifieke strafrechtelijke normen die zij hebben overtreden. Het gebruik van artikel 197 Sr om migranten alsnog te bewegen om Nederland te verlaten is in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

De regering wil met het afschaffen van de voornemenprocedure asielprocedures verkorten. De voornemenprocedure heeft als functie de omvang van het geschil te verkleinen. In beroep staan dan alleen nog onderdelen van het besluit ter discussie waarover partijen van mening verschillen. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot een verzwaring van de werkdruk voor de IND en de rechtspraak in de beroepsfase. Beroepen worden omvangrijker en complexer. De adviesraad is er niet van overtuigd dat de voordelen van deze maatregel opwegen tegen de nadelen. Indien de regering vasthoudt aan deze maatregel, dient deze samen te gaan met maatregelen om de rechtsbescherming van vreemdelingen bij de behandeling van beroepen in asielzaken te waarborgen. Hiervoor dient de regering geloofwaardige compenserende maatregelen in te voeren. Gedacht kan worden aan langere termijnen om beroep in te stellen, een hogere vergoeding voor rechtshulp en meer tijd voor de rechtspraak om beroepen te behandelen.

De beperkingen van nareis kunnen wellicht enig effect hebben op het totale aantal asielzoekers en nareizigers dat naar Nederland komt. De maatregelen treffen echter een beperkte groep aanvragers. Hoe groot die groep is, wordt nergens in het wetsvoorstel vermeld. Daarnaast zal een gedeelte van het verminderde aantal nareisaanvragen verschuiven naar de artikel 8 EVRM-procedure. De effectiviteit van deze maatregel is daarom onvoldoende onderbouwd.

## 1.2 Aanbevelingen

De adviesraad doet in dit advies de volgende aanbevelingen:

- *Dien het wetsvoorstel niet in bij de Tweede Kamer, tenzij het is aangepast.*
- *Geef prioriteit aan de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. Integreer voorgenomen nationale maatregelen in het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.*
- *Schrap de maatregelen die betrekking hebben op de beperking van de nareismogelijkheden uit het voorliggende wetsvoorstel, gelet op de samenloop met het wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel.*
- *Motiveer nader en onderbouw met cijfers dat de maatregelen noodzakelijk en effectief zijn om de geïdentificeerde problemen op te lossen.*
- *Flankeer de voorgenomen maatregelen met substantiële investeringen in de uitvoering (Immigratie- en Naturalisatiedienst en Centraal Orgaan Opvang asielzoekers) en in de rechtspraak.*
- *Schrap de verkorting van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd uit dit wetsvoorstel, tenzij onderbouwd kan worden dat deze maatregel effect heeft op de komst van asielzoekers naar Nederland en de voordelen van de maatregel opwegen tegen de verzwaring van de werklust van de IND.*
- *Schrap de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd uit dit wetsvoorstel, tenzij onderbouwd kan worden dat deze maatregel effect heeft op de komst van asielzoekers naar Nederland en de voordelen van de maatregel opwegen tegen de nadelen voor de werklust van de IND.*
- *Schrap de verruiming van de mogelijkheden tot oplegging van de ongewenstverklaring uit het wetsvoorstel, tenzij de motivering wordt aangepast.*
- *Schaf de voornemenprocedure niet af zonder dat het wetsvoorstel wordt uitgebreid met maatregelen om de rechtsbescherming van vreemdelingen te waarborgen.*
- *Schrap de maatregel tot beperking van nareis tot het kerngezin uit dit wetsvoorstel, tenzij nader onderbouwd wordt dat deze het aantal nareizende migranten vermindert en de voordelen van deze maatregel opwegen tegen de nadelen.*
- *Toets nareisaanvragen aan het recht dat van toepassing was op de datum waarop de asielaanvraag werd ingediend.*
- *Motiveer dat de maatregelen ter verkorting van asielprocedures verenigbaar zijn met het Europees Asiel- en Migratiepact. Laat deze gelijktijdig met het pact in werking treden.*

### 1.3 Opbouw van dit advies

In hoofdstuk 2 van dit advies wordt de inhoud van het wetsvoorstel toegelicht. De samenhang tussen het Europees Asiel- en Migratiepact en andere aanhangige wetsvoorstellen, waaronder het voorliggende voorstel, komt aan de orde in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden enkele algemene opmerkingen gemaakt over de noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. In hoofdstuk 5 worden de voorgestelde maatregelen afzonderlijk beoordeeld. Tot slot worden in hoofdstuk 6 enkele opmerkingen over de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces gemaakt.

## 2. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die als doel hebben de asielketen per direct te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen.

### 2.1 Waarom deze wet?

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de nadruk gelegd op de acute druk op de asielopvang en de maatschappelijke vraagstukken en financiële verplichtingen die daaruit voortvloeien. De regering constateert dat deze druk voortkomt uit drie onderling verweven problemen:

- het tekort aan opvangcapaciteit,
- lange doorlooptijden bij de afhandeling van asielaanvragen, en
- maatschappelijke onrust en overlast.

In november 2024 bood het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) opvang aan circa 72.500 mensen, waarvan ongeveer 19.000 statushouders die wachten op reguliere huisvesting. De stagnatie in deze doorstroming leidt tot langdurige verblijfperiodes in opvanglocaties, wat niet alleen de opvangcapaciteit onder druk zet, maar ook leidt tot een toenemend beroep op dure noodvoorzieningen. De opvangkosten zijn hierdoor de afgelopen tien jaar fors gestegen en bedroegen in 2024 circa vier miljard euro.

Daarnaast kampen de uitvoeringsorganisaties, met name de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak, met aanzienlijke achterstanden. De gemiddelde wachttijd voor een beslissing op een asielaanvraag bedraagt inmiddels ruim een jaar. Deze vertragingen leiden niet alleen tot onzekerheid voor asielzoekers, maar ook tot een verhoogde druk op opvang en de samenleving als geheel.

De financiële impact beperkt zich niet alleen tot de opvangkosten. De zorgkosten voor asielzoekers zijn tussen 2022 en 2023 gestegen van 169 miljoen naar 239 miljoen euro. Ook het onderwijs staat onder druk. Dat is deels toe te schrijven aan

de komst van Oekraïense leerlingen, die de druk op het primair en voortgezet onderwijs verder hebben vergroot.

De regering stelt dat de druk op het asielsysteem en de komst van migranten naar Nederland per direct en duurzaam moet worden verminderd.

## **2.2 Het voorstel**

In het voorliggende wetsvoorstel zijn de volgende maatregelen opgenomen om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden.

### **Kortere duur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd**

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verkort van vijf naar drie jaar. Volgens de regering heeft deze maatregel twee doelen: betere afstemming van het Nederlandse asielbeleid op dat van andere EU-lidstaten en het verminderen van de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland voor asielzoekers. Deze maatregel sluit aan bij de gedachte dat asielzoekers voor Nederland kiezen vanwege de relatief lange geldigheidsduur van de verblijfsvergunning die wordt verleend. De regering stelt dat door de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning terug te brengen van vijf naar drie jaar, migranten minder snel geneigd zullen zijn om voor Nederland te kiezen boven andere EU-lidstaten.

### **Afschaffing verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd**

De regering stelt voor de mogelijkheid om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verkrijgen af te schaffen. Dit betekent dat asielzoekers in de toekomst uitsluitend in aanmerking kunnen komen voor tijdelijke verlengingen van hun verblijfsstatus, afhankelijk van de situatie in hun land van herkomst. Het onderliggende idee is dat een tijdelijke verblijfsstatus het mogelijk maakt om in geval van gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst te toetsen of bescherming nog noodzakelijk is, of dat iemand weer kan terugkeren naar het land van herkomst. De regering stelt dat deze maatregel ertoe leidt dat minder migranten naar Nederland komen en het Nederlandse asielbeleid meer in lijn wordt gebracht met dat van andere EU-lidstaten.

### **Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring**

Het is op dit moment niet mogelijk aan een vreemdeling zowel een inreisverbod als een ongewenstverklaring op te leggen. De ongewenstverklaring heeft op dit moment alleen betrekking op migranten die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen zoals burgers van de EU en hun gezinsleden, en onderdanen van derde landen die zich buiten Nederland bevinden.

De regering vindt dat een zwaar inreisverbod niet vaak genoeg kan worden opgelegd aan migranten die zijn veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten. Het EU-Hof van Justitie heeft geoordeeld dat voor een zwaar inreisverbod een hoge bewijslast is vereist: aangetoond moet worden dat het persoonlijk gedrag van de

betrokken migrant een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. De voorgestelde wetswijziging brengt daar verandering in, door de mogelijkheid om een ongewenstverklaring op te leggen te verruimen. Ook aan migranten die onder de Terugkeerrichtlijn vallen kan door deze wetswijziging voortaan een ongewenstverklaring worden opgelegd.

### **Afschaffen voornemenprocedure**

De regering stelt voor om de voornemenprocedure af te schaffen. De procedure, die in 2001 werd ingevoerd met de Vw 2000, biedt asielzoekers de kans om voorafgaand aan het besluit van de IND in een zienswijze hun standpunt kenbaar te maken op het voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag. Met deze wijziging beoogt de regering de Nederlandse asielprocedure efficiënter te maken en deze meer in lijn te brengen met procedures in andere EU-lidstaten, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtspositie van de asielzoeker.

### **Beperking nareismogelijkheden**

Met deze maatregel wil de regering de mogelijkheden voor nareis van gezinsleden van vluchtelingen beperken tot het kerngezin: de hoofdpersoon (statushouder), diens huwelijkspartner en minderjarige kinderen tot 18 jaar. Ongehuwde partners en meerderjarige kinderen komen niet langer in aanmerking voor een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De regering stelt dat deze beperking noodzakelijk is om de komst van migranten via gezinshereniging te beperken en de druk op de opvang en uitvoeringsinstanties te verlichten.

### **Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen**

Om de werklast bij de IND te verminderen en misbruik van (opvolgende) asielaanvragen tegen te gaan, introduceert de regering drie maatregelen die erop gericht zijn asielaanvragen sneller te kunnen afwijzen:

1. Een strengere toets op nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen,
2. Een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen; en
3. Verruimde afwijzingsmogelijkheden.

#### *Strengere toets op nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen*

De huidige wet maakt het mogelijk een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er geen nieuwe elementen of bevindingen zijn die 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag'. In de praktijk blijkt deze toets niet selectief genoeg, waardoor opvolgende aanvragen toch inhoudelijk beoordeeld moeten worden. De voorgestelde strengere toets vereist dat de nieuwe informatie significant bijdraagt aan de kans op toekenning van internationale bescherming. Dit brengt de Nederlandse regelgeving meer in lijn met de bewoordingen van artikel 40, derde lid, van de EU-Procedure richtlijn.

### *Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen*

De tweede maatregel is de invoering van een verwijtbaarheidstoets. Die toets gebaseerd op artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn stelt dat nieuwe feiten die al tijdens de eerste procedure hadden kunnen worden aangevoerd, buiten beschouwing kunnen worden gelaten. De IND moet hierbij wel toetsen of de migrant bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade.

### *Verruimde afwijzingsmogelijkheden*

Het voorgestelde artikel 31a van de Vw 2000 maakt het mogelijk een asielaanvraag als ongegrond af te wijzen wanneer de asielzoeker niet meewerkt aan de procedure, bijvoorbeeld door niet op te komen dagen bij een gehoor. Deze verruimde afwijzingsmogelijkheden zijn in lijn met de Procedurerichtlijn, die toestaat dat aanvragen van niet-meewerkende asielzoekers sneller worden afgewezen, mits er een zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden.

## **3. Samenhang met het Europees Migratiepact en andere aanhangige wetsvoorstellen**

### **3.1 Inwerkingtreding Asiel- en Migratiepact**

Op 14 mei 2024 werd het Europees Asiel- en Migratiepact (hierna: het pact) aangenomen. Het pact beoogt het Europees asielstelsel te hervormen en de lasten voor registratie en opvang van asielzoekers beter over de lidstaten te verdelen. Het verdelingsmechanisme voor asielzoekers dat in het pact is opgenomen, gaat uit van solidariteit tussen de lidstaten. Om het pact tot een succes te maken is het noodzakelijk dat de lidstaten de verplichtingen in het pact eenvormig implementeren en samenwerken om de afspraken optimaal te laten functioneren.

Solidariteit als instrument van Europese samenwerking is ook opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)<sup>2</sup>. Dit vertaalt zich onder meer in het beginsel van loyale samenwerking.<sup>3</sup> Volgens dit beginsel treffen de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de verplichtingen in het Unierecht te verzekeren en onthouden zij zich van het aannemen van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. Dit geldt ook tijdens de implementatieperiode van secundaire Uniewetgeving.<sup>4</sup>

De adviesraad constateert dat de regering ingrijpende wijzigingen van de Vreemdelingenwet voorstelt zonder daarbij te motiveren op welke manier die zich verhouden tot de implementatie van het pact dat binnen anderhalf jaar operationeel moet worden. Het doel van het pact is om de procedures en opvang in de verschillende lidstaten te uniformeren en onderlinge verschillen weg te nemen, terwijl de regering in haar wetsvoorstellen benadrukt dat het beoogde doel

<sup>2</sup> Artikelen 2-4 van VEU.

<sup>3</sup> Artikel 4, derde lid, van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU).

<sup>4</sup> Punten 45 en 50 van zaak C-129/96 *Inter-Environment* ECLI:EU:C:1997:628.



van de wetgeving is om Nederland onaantrekkelijker te maken dan onze buurlanden.<sup>5</sup> Die doelstelling beoogt verschillen tussen de lidstaten te creëren of te vergroten, zodat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen zoveel mogelijk bij andere lidstaten terecht komt en staat daarmee diagonaal op de doelstelling van het pact.

Deze trend is overigens niet alleen zichtbaar in Nederland. Andere lidstaten uiten een vergelijkbare wens om hun nationale asielbeleid strenger te maken. De Duitse *Sachverständigenrat für Integration und Migration* (SVR) heeft hierover een beleidsbrief opgesteld die is gericht aan de Europese instellingen en de Duitse federale overheid. De SVR signaleert dat de vormgeving van het asielbeleid op nationaal niveau een andere richting opgaat dan met de introductie van het pact is beoogd en roept op om deze nationale tendens te stoppen. Het adviesorgaan adviseert om de nadruk te leggen op een zorgvuldige implementatie van de nieuwe Europese wetgeving en de individuele afwijkingen hiervan tot een minimum te beperken.<sup>6</sup> Dichterbij huis kwam het Montesquieu instituut met een vergelijkbare oproep.<sup>7</sup> De adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State over het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet kunnen hieraan worden toegevoegd. Ook die Raden adviseren eerst in te zetten op een zorgvuldige implementatie van het pact, voordat er nieuwe of aanvullende maatregelen worden voorgesteld.<sup>8</sup>

Een zorgvuldige afstemming van lopende en aanstaande wetsvoorstellen<sup>9</sup> op de implementatie van het pact is van belang om de consistentie in de wetgeving te bewaken. Hoe de verschillende wetsvoorstellen zich tot elkaar en tot de implementatiewet verhouden, wordt in de memorie van toelichting nauwelijks toegelicht. Dit maakt het moeilijk om de effecten van het totale pakket aan maatregelen te kunnen beoordelen.

In het belang van een zorgvuldige implementatie van het pact en het bewaken van de samenhang met aanverwante nationale regelgeving adviseert de adviesraad, de regering de voorgenomen wetswijzigingen niet apart, versneld, voorafgaand aan de implementatie van het pact door te voeren. In het licht van het interstatelijk loyaliteitsbeginsel, beveelt zij aan om de voorgenomen wetswijzigingen bij de implementatie van het pact te betrekken en daarop af te stemmen. Daarmee wordt een zorgvuldige afstemming met en implementatie van dit pact gewaarborgd en wordt versnippering van wetgeving en potentiële innerlijke tegenstrijdigheid van

<sup>5</sup> Zie p. 2, punt 2, van de mvt (onderaan).

<sup>6</sup> SVR, [Position paper on EU asylum policy](#), 28 november 2024.

<sup>7</sup> F. Peerboom, [‘De nationale uitzonderingstrek en de \(vergeten\) rol van het EU-noodrecht in ‘asielcrises’](#) Blog van het Montesquieu Instituut, 19 december 2024.

<sup>8</sup> Adviezen van de Raad voor de Rechtspraak over het wetsvoorstel ‘Introductie van een [tweestatusstelsel](#) en het aanscherpen van de vereisten bij nareis’ en over het wetsvoorstel [‘Asielnoodmaatregelenwet’](#) van 20 januari 2025; Adviezen van 5 februari 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het [tweestatusstelsel](#), W03.24.00362/II, en de [Asielnoodmaatregelenwet](#), W03.24.00364/II, onder punt 6.

<sup>9</sup> Volgens de [brief van de minister](#) van Asiel en Migratie van 14 november 2024 gaat het naast de introductie van het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet onder andere om de Asielcrisiswet en intrekking van de Spreidingswet, *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 XX, nr. 52.

beleid voorkomen. Dit is ook van groot belang voor de uitvoering. De IND is overbelast en kampt met een enorme voorraad aan zaken waarop nog moet worden beslist. Het doorvoeren van tussentijdse beleidswijzigingen kost de dienst beslis capaciteit waardoor tijdelijk minder zaken kunnen worden afgedaan. De organisatie is daarom het meest gebaat bij zo min mogelijk tussentijdse wijzigingen van beleid en wetgeving.<sup>10</sup>

*Aanbeveling:  
Geef prioriteit aan de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact. Integreer voorgenomen nationale maatregelen in het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.*

### 3.2 Beperking nareismogelijkheden

De adviesraad constateert dat de beperking van de nareismogelijkheden die opgenomen zijn in voorliggend wetsvoorstel ook onderdeel uitmaken van een breder pakket aan maatregelen om nareis te beperken die zijn opgenomen in het wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel. De regering heeft niet gemotiveerd waarom voor deze samenloop is gekozen. Ter bevordering van de transparantie van wetgevingsprocedures verdient het de voorkeur om samenloop zo veel mogelijk te voorkomen. Om die reden is de adviesraad van mening dat de maatregelen tot beperking van nareis uit voorliggend wetsvoorstel zouden moeten worden geschrapt.

*Aanbeveling:  
Schrap de maatregelen die betrekking hebben op de beperking van de nareismogelijkheden uit het voorliggende wetsvoorstel, gelet op de samenloop met het wetsvoorstel tot introductie van het tweestatusstelsel.*

<sup>10</sup> Consultatiereactie van de IND betreffende de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, 29 november 2024. Zie ook het [interview met Rodhia Maas](#), DG bij de IND over de wetsvoorstellen van de regering.

## 4. Noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen

### 4.1 Noodzaak van de voorgestelde maatregelen

Uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving alleen tot stand wordt gebracht indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.<sup>11</sup> Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Indien niet aan elk van deze voorwaarden is voldaan, bestaat onvoldoende grond om tot regelgeving (in de voorgenomen vorm) over te gaan.

De motivering van het wetsvoorstel luistert nauw omdat de voorgenomen maatregelen de rechtspositie van in Nederland verblijvende migranten verslechtert. De beperking van de nareismogelijkheden voor ongehuwde partners en meerderjarige kinderen heeft een direct effect op de mogelijkheid om hun familieleven in Nederland te kunnen uitoefenen. De adviesraad hecht er daarom aan dat de noodzaak van de wetswijziging zorgvuldig wordt gemotiveerd.

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de voorgenomen maatregelen nodig om het aantal asielzoekers en nareizigers te verlagen. Het – volgens de regering – hoge aantal migranten legt een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De asielopvang is vol en de IND kampt met grote achterstanden.<sup>12</sup> De adviesraad onderkent het bestaan van de moeilijkheden die de regering benoemt, maar stelt vraagtekens bij de conclusie dat deze maatschappelijke problemen worden veroorzaakt door hoge aantallen aanvragers en nareizigers en de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om die problemen op te lossen.

#### **Overbelasting van de woningmarkt, het onderwijs en de zorg**

Het staat vast dat Nederland met grote maatschappelijke opgaven wordt geconfronteerd. De woningmarkt is (te) krap en er zijn tekorten in het onderwijs en in de zorg. Asielzoekers en statushouders doen ook een beroep op die voorzieningen. De verwachting van de regering is dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een afname van het aantal migranten en tot een verlichting van de vastgestelde problemen.<sup>13</sup> Daarnaast maken de maatregelen Nederland volgens het kabinet minder aantrekkelijk dan andere EU-lidstaten, wat de komst van migranten naar Nederland verder zal verlagen. Het verlagen van het aantal migranten is volgens de regering noodzakelijk om de problemen op de

<sup>11</sup> Aanwijzing 2.2 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>12</sup> Punt 2 van de mvt.

<sup>13</sup> Punt 1 van de mvt.

woningmarkt, in het onderwijs en in de zorg op te lossen, of in elk geval verlichting te bieden.

De adviesraad begrijpt de zorgen van de regering. De directe invloed van migranten op de ernst van deze maatschappelijke problemen die het noodzakelijk maakt om met grote spoed strengere asielwetgeving te introduceren, wordt in de memorie van toelichting echter niet onderbouwd. Hetzelfde geldt voor de verwachting van de regering dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot een afname van het aantal migranten en daarmee tot een verlichting op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg.

Het daadwerkelijk aanpakken van de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg vereist een gecoördineerde aanpak van de betrokken ministeries met structurele maatregelen voor hervorming. De regering zal hier met beleid en visie aan moeten werken om deze opgaven het hoofd te kunnen bieden.<sup>14</sup> De regering geeft geen blijk van een algehele visie hierop, waar de voorgestelde asielmaatregelen worden ingepast. De adviesraad is van mening dat de regering de noodzaak van deze maatregelen om de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg, te verlichten, onvoldoende heeft onderbouwd.

### **Overbelasting van de asielketen**

De asielketen is overbelast, de IND heeft achterstanden en het COA kan de opvang van asielzoekers die in de procedure zitten nauwelijks aan. Deze problemen zijn niet veroorzaakt door bovenmatige of onbeheersbare aantallen migranten die Nederland binnenkomen. De memorie van toelichting geeft daar althans geen getalsmatige onderbouwing voor. Op 29 oktober 2024 publiceerde het CBS cijfers waaruit volgt dat het aantal asielaanvragen in het derde kwartaal van 2024 bijna een kwart lager ligt dan in hetzelfde kwartaal van 2023.<sup>15</sup> Uit cijfers van het Europese Asiel Agentschap (EUAA) blijkt dat het aantal migranten dat naar Nederland komt en asiel aanvraagt onder het Europese gemiddelde ligt. Nederland ontving over de periode januari-juni 2024 976 asielaanvragen per 1.000.000 inwoners. Het gemiddelde in de EU is 1.108 aanvragen per 1.000.000 inwoners.<sup>16</sup>

De problemen in de asielketen zijn ook niet veroorzaakt door gebrekkige wetgeving. De memorie van toelichting geeft daar althans geen onderbouwing voor. De huidige regelgeving biedt al voldoende handvatten om asielaanvragen effectief te kunnen behandelen. Zo voorziet de regelgeving in een verkorte procedure om asielaanvragen van migranten die afkomstig zijn uit veilige landen versneld in acht dagen te kunnen behandelen.<sup>17</sup> Daarnaast zijn er aparte procedures voor migranten die kunnen worden overgedragen aan andere EU-

<sup>14</sup> Zie een pleidooi voor consistent beleid voor de asielopvang: Adviesraad Migratie en Raad voor het Openbaar Bestuur, [De asielopvang uit de crisis](#), 17 juni 2022.

<sup>15</sup> CBS, ['Asielverzoeken derde kwartaal' bijna een kwart lager dan vorig jaar](#), 29 oktober 2024.

<sup>16</sup> Europees Asiel Agentschap, [Latest Asylum Trends – Mid-Year Review](#), 16 september 2024. Zie ook: H. Paul, [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken/ ABDTOPconsult, 8 februari 2024, p. 16 e.v..

<sup>17</sup> Artikel 3.109ca Vb 2000.

lidstaten en migranten die in aanmerking komen voor een evidente inwilliging. De capaciteit van de IND moet wel zodanig zijn dat asielaanvragen snel in behandeling kunnen worden genomen. Als het 14 weken duurt voordat de IND asielaanvragen van migranten uit veilige landen in behandeling neemt, verliest de daaropvolgende snelle afhandeling daarvan zijn effect.<sup>18</sup>

Een belangrijke reden voor het ontstaan van de problemen in de asielketen is de te krappe personeelsomvang en beslis capaciteit bij de IND en de opvangcapaciteit bij het COA. Dit capaciteitsprobleem is ontstaan doordat deze uitvoeringsorganisaties in tijden van lage instroom van migranten naar Nederland (te veel) zijn afgeschaald. Toen het aantal migranten dat naar Nederland kwam weer toenam, is de capaciteit van de diensten niet tijdig genoeg weer opgeschaald.<sup>19</sup> Dat heeft geleid tot achterstanden bij de IND, langere asielprocedures en oplopende aantallen asielzoekers in de opvang bij het COA. De asielopvang is nog verder onder druk komen te staan doordat statushouders onvoldoende doorstromen naar reguliere huisvesting.

De regering heeft naar het oordeel van de adviesraad de noodzaak van de voorgestelde maatregelen niet voldoende gemotiveerd. De asielwetgeving is niet de oorzaak van de geïdentificeerde problemen. Het is niet aannemelijk dat deze nieuwe regelgeving zal bijdragen aan de oplossing.

## 4.2 Effectiviteit van de voorgestelde maatregelen

De voorgestelde maatregelen hebben, met uitzondering van de beperking van de nareismogelijkheden, géén directe invloed op de komst van migranten naar Nederland. De maatregelen tasten vooral de rechtspositie van migranten aan die in Nederland zijn in afwachting van een beslissing op een asielaanvraag of waaraan al een verblijfsstatus is verleend.

Doelstelling van de invoering van het voorliggende wetsvoorstel is verlichting van de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De regering heeft echter niet met wetenschappelijke of cijfermatige gegevens onderbouwd dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een (significante) verlaging van het aantal asielzoekers en nareizigers. De kring van familieleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden die voor nareis in aanmerking komt, wordt beperkt. Meerderjarige kinderen en ongehuwde partners kunnen hierdoor niet meer onder gunstigere voorwaarden nareizen. Een gedeelte van de nareizigers dat wordt uitgesloten kan echter alsnog in aanmerking komen voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van familie- of gezinsleven, dat is vastgelegd in artikel 8 van het EVRM.<sup>20</sup> Het is dus moeilijk voorspelbaar hoeveel minder nareizigers zullen binnenkomen naar aanleiding van de beperking van de kring van gerechtigden voor gezinshereniging.

<sup>18</sup> IND, '[Asiel: laatste ontwikkelingen](#)' 12 februari 2025.

<sup>19</sup> ACVZ, '[Pieken en dalen](#)', 23 juli 2017, p. 29 e.v..

<sup>20</sup> Punt 2.2.5 van de mvt.

Volgens de regering zullen de voorgestelde maatregelen ook bijdragen aan een verlaging van het totale aantal asielzoekers doordat het aangepaste nareisbeleid Nederland onaantrekkelijker maakt voor asielmigranten. Het effect hiervan op het aantal asielaanvragen is echter ook niet onderbouwd met wetenschappelijke of cijfermatige inzichten. Uit onderzoek blijkt dat het asielbeleid in een bestemmingsland slechts een beperkte invloed heeft op de komst van asielmigranten. Onveiligheid en het ontbreken van perspectief op een goede toekomst in landen van herkomst zijn sterke pushfactoren voor migranten om hun land te verlaten en een toekomst elders te zoeken. Wijziging van het asielbeleid in landen van ontvangst heeft geen invloed op deze pushfactoren. Na aankomst in Europa kan asielbeleid wel een bescheiden rol spelen in de keuze voor het bestemmingsland, maar de aanwezigheid van sociale contacten en netwerken zijn de belangrijkste reden voor asielmigranten om naar Nederland te komen.<sup>21</sup>

Op basis van de analyse van de regering in de memorie van toelichting is het effect van de maatregelen op het totale aantal migranten dus moeilijk te voorspellen. Die onzekerheid betekent dat onvoldoende is onderbouwd in hoeverre de voorgestelde maatregelen de druk op de woningmarkt, het onderwijs en de zorg merkbaar verlichten. De regering stelt de noodzaak van deze drukverlichting wel voorop als een van de doelen van de voorgestelde maatregelen. Nu de daarbij behorende (cijfermatige) onderbouwing ontbreekt, heeft de regering naar het oordeel van de adviesraad de noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen niet voldoende gemotiveerd.

*Aanbevelingen:*

*Motiveer nader en onderbouw met cijfers dat de maatregelen noodzakelijk en effectief zijn om de geïdentificeerde problemen op te lossen.*

*Flankeer de voorgenomen maatregelen met substantiële investeringen in de uitvoering (Immigratie- en Naturalisatiedienst en Centraal Orgaan Opvang asielzoekers) en in de rechtspraak.*

<sup>21</sup> Verwey-Jonkerinstituut, [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland: wetenschappelijke inzichten in migratie drivers](#), 4 september 2023; Adviesraad Migratie, [Rapport Secundaire Migratie](#), 5 november 2019, p. 106.

## 5. Beoordeling van de afzonderlijke maatregelen

### 5.1 Kortere duur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor vluchtelingen is op grond van Europees recht ten minste drie jaar geldig, zowel bij eerste verlening als bij verlenging.<sup>22</sup> De verblijfsvergunning voor subsidiair beschermden is bij verlening tenminste geldig voor één jaar en bij verlenging tenminste twee jaar. Europeesrechtelijk is er dus geen regel die zich verzet tegen het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Met de zinsnede 'tenminste' geeft de Europese regelgeving aan dat afgifte van een verblijfsvergunning voor langer dan drie jaar ook mogelijk is.

Het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning betekent wel dat de IND vaker moet toetsen of nog aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht wordt voldaan. De dienst moet niet na vijf maar na drie jaar een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning beoordelen. Het aantal verlengingsaanvragen neemt dus toe. Door vervroeging van deze maatregel wordt de werkvoorraad van de IND, die al enorm is, verhoogd. De memorie van toelichting erkent de implicaties hiervan voor de werklast van de IND, zeker als die samenvallen met de gevolgen van de afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (zie hieronder).<sup>23</sup> De regering maakt een aantal keuzes die de toename van de werklast nog enigszins beperkt. De regering heeft er niet voor gekozen te differentiëren in de duur van de vergunning voor vluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermden anderzijds. Bovendien wordt de bestaande werkwijze voor de behandeling van verlengingsaanvragen gehandhaafd. De IND gaat alleen bij concrete aanwijzingen over tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. De internationale bescherming wordt alleen ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze wijziging moet voldoende ingrijpend en van lange duur zijn.

De adviesraad ziet geen toegevoegde waarde van de wetswijziging ten opzichte van de huidige situatie. Als de situatie in het land van herkomst van een statushouder zodanig gewijzigd is dat internationale bescherming niet langer nodig is, kan het verblijfsrecht ook herzien en zo nodig ingetrokken worden zonder dat er een verlengingsaanvraag voorligt.<sup>24</sup> Als de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft blijft dit ongewijzigd. Tot die tijd zijn de extra verlengingsaanvragen die door de maatregel aan de IND worden voorgelegd wellicht geen overmatig grote belasting, maar ook niet noodzakelijk, omdat de

<sup>22</sup> Artikel 24, eerste en tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn en artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening.

<sup>23</sup> Punt 4.4.1 van de mvt.

<sup>24</sup> Zie het advies van 26 april 2019 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van 5 naar 3 jaar, [W16.19.0047/II – Kamerstukken II 2020/2021, 35691, nr. 4](#).

tussentijdse toetsing die ermee beoogd wordt nu ook al mogelijk is als de omstandigheden daar aanleiding toe geven. De extra verlengingen zijn dus in feite een extra formaliteit, die niets toevoegen aan de mogelijkheden om internationale bescherming te beëindigen.

De regering heeft niet onderbouwd dat deze maatregel bijdraagt aan verlaging van het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt. Het is niet aannemelijk gemaakt dat deze maatregel op (langere) termijn een positieve invloed zal hebben op de werklast van de IND. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft geen directe invloed op de komst van asielzoekers, alleen op hun formele rechtspositie.

*Aanbeveling:*

*Schrap de maatregel tot het verkorten van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd uit dit wetsvoorstel, tenzij onderbouwd kan worden dat deze maatregel effect heeft op de komst van asielzoekers naar Nederland en de voordelen van de maatregel opwegen tegen de verzwaring van de werklast van de IND.*

## 5.2 Afschaffen verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Het gevolg van het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd is dat migranten aan wie in Nederland asiel is verleend een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd houden, die kan worden ingetrokken dan wel niet verlengd als de situatie in het land van herkomst zodanig gewijzigd is dat internationale bescherming niet langer nodig is. De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt niet geregeld in het Europees recht. De wetgever heeft dus de mogelijkheid om deze verblijfsvergunning af te schaffen. Er is geen hoger recht (EU-recht) dat hieraan in de weg staat. Anders dan in de memorie van toelichting staat vermeld, is het ook niet in strijd met het Europees recht om de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te handhaven.<sup>25</sup> Het staat lidstaten vrij op nationale gronden verdergaande bescherming te bieden door een nationaal verblijfsrecht voor onbepaalde tijd toe te kennen dat niet meer kan worden ingetrokken door gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst.<sup>26</sup> De migrant die internationale bescherming heeft en die in aanmerking wil komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan na minimaal vijf jaar rechtmatig

<sup>25</sup> Punt 3.1.2 van de mvt, ...'De maatregel is in lijn met het Unierecht, nu het, gelet op de Kwalificatierichtlijn, niet is toegestaan om een verblijfsvergunning asiel te verlenen die niet kan worden ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de internationale bescherming is verleend, niet lager bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze internationale bescherming niet langer nodig is.'

<sup>26</sup> Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt wel dat de Europees geregelde vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus moeten worden ingetrokken wanneer de omstandigheden in het herkomstland van de statushouder zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. HvJ EU 18 december 2014, nr. C-542/13, *M'Bodj* ECLI:EU:C:2014:2452 en HvJ EU 23 mei 2019, nr. C-720/17, *Bilali* ECLI:EU:C:2019:448.



verblijf een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aanvragen.<sup>27</sup>

Het invoeren van deze maatregel heeft een negatief effect op de werklast van de IND. De IND moet telkens na drie jaar een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning beoordelen. De verwachting is dat aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd in aantallen gaan stijgen na afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. De vreemdeling moet om voor deze vergunningen in aanmerking te komen echter aan aanvullende voorwaarden voldoen, waaronder een middelenvereiste. Omdat het voor statushouders vaak moeilijk is om binnen vijf jaar zelfstandig aan deze voorwaarde te voldoen, zal de IND meer tijd nodig hebben om deze aanvragen te beoordelen. Bij afwijzing zullen beroepsprocedures volgen, waarin de interpretatie van het middelenvereiste ter discussie komt te staan. De langdurig ingezetenen richtlijn vereist dat het middelenvereiste met een zekere flexibiliteit wordt toegepast.<sup>28</sup> De discussie hierover zet ook (onnodig) druk op de reguliere procedure voor verblijf voor onbepaalde tijd. Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd draagt dus niet bij aan het verlichten van de druk op de asielketen. De werklast van de IND zal door het invoeren van deze maatregel niet alleen toenemen in asielprocedures maar ook in aanvraagprocedures voor een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Uit onderzoek blijkt dat migranten, voor zover zij hun reisroute al zelf kunnen kiezen, die niet mede laten afhangen van het asielbeleid in verschillende bestemmingslanden, waaronder een hypothetische mogelijkheid om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen.<sup>29</sup> Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd zal er naar alle waarschijnlijkheid niet toe leiden dat er minder migranten naar Nederland komen. De regering heeft nagelaten de effectiviteit van de maatregel met wetenschappelijke of cijfermatige gegevens te onderbouwen.

*Aanbeveling:*

*Schrap de maatregel tot het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd uit dit wetsvoorstel, tenzij onderbouwd kan worden dat deze maatregel effect heeft op de komst van asielzoekers naar Nederland en de voordelen van de maatregel opwegen tegen de nadelen voor de werklast van de IND.*

<sup>27</sup> Punt 2.2.2 van de mvt.

<sup>28</sup> Artikel 5, eerste lid, Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109/EG).

<sup>29</sup> Verwey-Jonkerinstituut, [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland: wetenschappelijke inzichten in migratie drivers](#), 4 september 2023; Adviesraad Migratie, [Rapport Secundaire Migratie](#), 5 november 2019, p. 106.

### 5.3 Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

De motivering van de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring roept enkele vragen op. De adviesraad is er niet van overtuigd dat uitbreiding van de ongewenstverklaring zoals voorgesteld verenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn. Ook is niet duidelijk hoe deze verruiming zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden om een inreisverbod op te leggen.

De adviesraad maakt uit de memorie van toelichting op dat de voorgestelde verruiming beoogt in de praktijk een licht inreisverbod en een ongewenstverklaring te combineren. Met de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn is de reikwijdte van de ongewenstverklaring beperkt. Er is toen wettelijk geregeld dat een inreisverbod en ongewenstverklaring niet tegelijkertijd kunnen worden opgelegd.<sup>30</sup> De wens van de regering om een inreisverbod en ongewenstverklaring te combineren is ingegeven door de wens vreemdelingen vaker strafrechtelijk te kunnen vervolgen op grond van een misdrijf. Bij de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn was de gedachte dat een migrant die veroordeeld was vanwege het plegen van strafbare feiten een zwaar inreisverbod kon worden opgelegd. Dat is niet langer mogelijk. Uit jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie volgt dat een zwaar inreisverbod alleen kan worden opgelegd als is aangetoond dat het persoonlijke gedrag van de betrokken vreemdeling en werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Op grond van artikel 197 Sr<sup>31</sup> wordt het verblijf van een vreemdeling in Nederland gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie, als hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard. Overtreding van een licht inreisverbod wordt op grond van artikel 108 Vw 2000 aangemerkt als een overtreding, en is dus geen misdrijf. Op basis daarvan is geen strafvervolgning op basis van artikel 197 Sr mogelijk. Daarnaast zijn de gevolgen van een veroordeling op grond van artikel 197 Sr groter dan op grond van artikel 108 Vw 2000. Een veroordeling op grond van artikel 197 Sr kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden om te naturaliseren.<sup>32</sup> Naar het oordeel van de adviesraad heeft de regering in beginsel de ruimte om de mogelijkheden om een ongewenstverklaring op te leggen te verruimen.

<sup>30</sup> Punt 2.2.3 van de mvt.

<sup>31</sup> Artikel 197 Sr: Een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

<sup>32</sup> Voorts zijn er volgens de memorie van toelichting andere rechtsgevolgen op het terrein van de Wet justitiële en strafrechtelijke gegevens, punt 5 van de mvt.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het doel van deze verruiming tevens gelegen is in de wens:

1. om crimineel en daarmee veelal overlast gevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende migranten effectiever te kunnen tegengaan, en
2. om deze migranten ertoe aan te zetten Nederland alsnog te verlaten door hun voortdurend verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen.

Het inzetten van artikel 197 Sr om crimineel gedrag van migranten tegen te gaan is oneigenlijk gebruik van het strafrecht. De politie en het Openbaar Ministerie zijn verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en vervolging van strafbare feiten. Artikel 197 Sr is bedoeld om migranten te kunnen bestraffen die in Nederland verblijven terwijl zij ongewenst zijn verklaard dan wel tegen hen een zwaar inreisverbod is uitgevaardigd. Migranten die zich aan strafbare feiten schuldig maken, moeten daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd als ieder ander in Nederland, op basis van specifieke strafrechtelijke normen die worden overtreden. Artikel 197 Sr is niet bedoeld om ander strafbaar gedrag te vervolgen dan specifiek in deze bepaling is vastgelegd.

Het gebruik van artikel 197 Sr om migranten alsnog te bewegen om Nederland te verlaten staat op gespannen voet met de Terugkeerrichtlijn. Het opleggen van vreemdelingenbewaring om een migrant gedwongen te kunnen laten terugkeren naar het land van herkomst valt onder de werking van de Terugkeerrichtlijn.<sup>33</sup> Vreemdelingenbewaring mag alleen worden toegepast als ultimum remedium én als er een redelijk vooruitzicht op verwijdering bestaat. Een nationale regeling die door middel van detentie als doel heeft om het terugkeerbesluit uit te voeren, terwijl niet aan de voorwaarden uit de Terugkeerrichtlijn is voldaan, is in strijd met die richtlijn.

*Aanbeveling:*

*Schrap de verruiming van de mogelijkheden tot oplegging van de ongewenstverklaring uit het wetsvoorstel, tenzij de motivering wordt aangepast.*

#### **5.4 Afschaffen voornemenprocedure**

De voornemenprocedure is een stap in de procedure waarin de vreemdeling met een zienswijze kan reageren op het voornemen van de IND om zijn aanvraag af te wijzen. Feitelijke onjuistheden kunnen in deze fase van de procedure door de vreemdeling worden aangewezen en onduidelijkheden in het vluchtrelaas kunnen nader worden toegelicht. Daarnaast kan de vreemdeling reageren op het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas en of op basis van dat relaas internationale bescherming aan de vreemdeling wordt verleend. De voornemenprocedure draagt eraan bij dat ongerijmdheden in het relaas van de vreemdeling zo veel als mogelijk worden weggenomen en het besluit op de juiste

<sup>33</sup> Op basis van artikel 59 Vw 2000.

feiten is gebaseerd. Daarnaast is de vreemdeling in de gelegenheid om nieuwe feiten en argumenten in te brengen. De IND neemt een besluit waarbij al deze informatie is meegewogen. Voor zover de nieuwe informatie de IND overtuigt, wordt de omvang van het geschil verkleind.

Het geldende Europees recht en het pact stellen geen normen voor de inrichting van de nationale asielprocedure. Die valt onder de nationale procedurele autonomie van de lidstaten. Europeesrechtelijk is er dus geen regel die verplicht om een voornemenprocedure te hebben of te handhaven en ook geen regel die dit verbiedt. Het pact introduceert wel kortere beslistermijnen in de asielprocedure. In de memorie van toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 wordt toegelicht dat het schrappen van de voornemenprocedure noodzakelijk is om binnen de verkorte beslistermijnen in de asielprocedure op aanvragen te kunnen beslissen. Met het schrappen van de voornemenprocedure wil de regering de asielprocedure verkorten. Het afschaffen van de voornemenprocedure kan eraan bijdragen dat de IND binnen de beslistermijnen van het pact op asielaanvragen kan beslissen. Dat betekent echter niet dat afschaffing ervan ook een bijdrage levert aan het verkorten van de gehele asielprocedure. Wat het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure op het vervolg van de asielprocedure is, is lastig in te schatten. De adviesraad mist bij de beoordeling van deze maatregel een uitvoeringstoets waarin de gevolgen voor de IND en de rechtspraak in kaart worden gebracht. De adviesraad beveelt aan om de uitkomsten van een uitvoeringstoets te verwerken in het wetsvoorstel voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat argumenten die volgens de vreemdeling onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, alsnog kunnen worden ingediend in de correcties en aanvullingen op het gehoor. De correcties en aanvullingen op het gehoor gaan echter alleen over de schriftelijke weergave van dat gehoor. De vreemdeling kan daarin niet reageren op de (voorlopige) geloofwaardigheidsbeoordeling en de weging van zijn relaas. De correcties en aanvullingen op het gehoor zijn dus geen alternatief voor het indienen van een zienswijze. Bovendien moeten die correcties en aanvullingen vaak op heel korte termijn worden aangeleverd. Uit onderzoek blijkt dat een zorgvuldige voorbereiding van het eerste besluit cruciaal is voor een efficiënte afhandeling en het terugdringen van beroepsprocedures.<sup>34</sup> De voornemenprocedure draagt bij aan die zorgvuldigheid. Afschaffing ervan moet daarom gecompenseerd worden met alternatieve rechtswaarborgen.

Het ontbreken van een 'trechterende werking' van de voornemenprocedure leidt naar alle waarschijnlijkheid tot complexere beroepszaken en meer gegronde beroepen, waar door de IND opnieuw op moet worden beslist. Het werk van de

---

<sup>34</sup> European Asylum Support Office (EASO), [Annual General Report 2019](#), juni 2019; UNCHR, [Accelerated and Simplified Procedures in the European Union](#), 25 juli 2018; UNHCR, [Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice](#), maart 2010.

IND en de rechterlijke macht in de beroepsfase wordt complexer. De vreemdeling heeft voor het eerst in beroep de gelegenheid om te reageren op de beoordeling van zijn vluchtrelaas. Rechtshulp heeft geen aandeel meer in de bestuurlijke voorfase, de betrokkenheid van rechtshulp wordt geconcentreerd in de beroepsfase. De bestuursrechter krijgt een zwaardere taak in het vaststellen van de feiten. Indien is uitgegaan van een onjuist feitencomplex zal dit vaker leiden tot gegrondverklaring van het beroep. Na een gegrond beroep dient de IND opnieuw op de aanvraag te beslissen.

Verlegging van een deel van de asielprocedure naar de beroepsfase is niet onmogelijk, maar deze keuze moet wel worden ondersteund met randvoorwaarden die het voor de IND en de rechtspraak mogelijk maken om deze functie te vervullen. Zo zou bijvoorbeeld een langere beroepstermijn kunnen worden gegeven. Van net zo groot belang is dat de capaciteit van de rechtspraak wordt verhoogd en daarvoor zijn significante investeringen nodig. De memorie van toelichting gaat hier echter in het geheel niet op in. Als de regering deze maatregel wil handhaven, beveelt de adviesraad aan om de toelichting bij deze maatregel aan te vullen.

Alles in overweging genomen is het onzeker of het afschaffen van de voornemenprocedure gemiddeld genomen zal leiden tot verkorting van asielprocedures, of dat de voordelen opwegen tegen de nadelen. Indien de regering vasthoudt aan deze maatregel, dient deze samen te gaan met maatregelen om de rechtsbescherming van vreemdelingen bij de behandeling van beroepen in asielzaken te waarborgen. Hiervoor dient de regering geloofwaardige compenserende maatregelen in te voeren. Gedacht kan worden aan langere termijnen om beroep in te stellen, een hogere vergoeding voor rechtshulp en meer tijd voor de rechtspraak om beroepen te behandelen.

*Aanbeveling:*

*Schaf de voornemenprocedure niet af zonder dat het wetsvoorstel wordt uitgebreid met maatregelen om de rechtsbescherming van vreemdelingen te waarborgen.*

## 5.5 Beperking nareismogelijkheden

De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de ruimte om de mogelijkheid tot verlening van een afhankelijke asielvergunning nareis te beperken tot het kerngezin bestaande uit de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen. Hierdoor komen ongehuwde partners en meerderjarige kinderen die tot het gezin behoren niet langer voor gezinshereniging in aanmerking. De adviesraad tekent bij deze maatregel aan dat beperking van het recht op gezinshereniging alleen is toegestaan als dit niet in strijd komt met het recht op familie- of gezinsleven zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU-Handvest voor de Grondrechten. Voor zover bij beslissingen over familie- of gezinsleven minderjarige kinderen zijn betrokken dient tevens rekening te worden gehouden met de rechten van het kind dei zijn

vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt niet ingegaan op het belang van het kind.

In het kader van artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest dient de Staat een belangenafweging te maken. In deze belangenafweging dient gewicht te worden toegekend aan de feitelijke onmogelijkheid voor vluchtelingen en subsidiair beschermden om het familie- of gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen. De toekenning van internationale bescherming impliceert immers dat zij niet veilig zijn in hun land van herkomst. In de richtlijnen van de UNHCR over gezinshereniging van vluchtelingen en subsidiair beschermden<sup>35</sup> wordt benadrukt dat het maken van onderscheid op grond van iemands juridische status niet mag leiden tot discriminatie. Er zijn landen waar personen niet met elkaar kunnen huwen, bijvoorbeeld in verband met hun etnische achtergrond of omdat het partners van hetzelfde geslacht betreft. In deze situaties is het de vraag of het respect voor het familie- of gezinsleven niet moet leiden tot inwilliging van het verzoek om nareis.

In het internationale en nationale recht is er een brede consensus dat in alle besluiten waarbij kinderen betrokken zijn het belang van het kind een centrale rol moet spelen.<sup>36</sup> Het IVRK is de belangrijkste leidraad voor het betrekken en wegen van deze belangen.<sup>37</sup> Volgens dit verdrag moeten de belangen van het kind de eerste overweging zijn.<sup>38</sup> Daarbij wordt sterk gehecht aan het belang van het contact tussen een kind en zijn ouders. Kinderen hebben het recht op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden en mogen niet onnodig van hen gescheiden worden (gehouden).<sup>39</sup> Aanvragen om gezinshereniging waarbij een kind betrokken is, moeten daarom met 'welwillendheid, menselijkheid en spoed' worden behandeld.<sup>40</sup> In een zaak waarin de procedure voor gezinshereniging meer dan vier jaar duurde, overwoog het EHRM dat deze periode, met name in het licht van het belang van het kind, veel te lang was. De besluitvorming was onvoldoende flexibel, snel en efficiënt en schond daarmee artikel 8 EVRM.<sup>41</sup> Uit rechtspraak van het VN-Kinderrechtencomité volgt daarnaast dat de aanvraag om gezinshereniging met een minderjarige niet mocht worden afgewezen zonder een individuele belangenafweging te maken.<sup>42</sup>

Beperking van gezinshereniging tot het kerngezin leidt ertoe dat de IND in zaken van ongehuwde partners en meerderjarige kinderen een individuele belangenafweging dient te maken met inachtneming van het

<sup>35</sup> UNHCR, [Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection](#), december 2024.

<sup>36</sup> EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 133.

<sup>37</sup> Zie ook artikel 24 van het EU-Handvest.

<sup>38</sup> Artikel 3, eerste lid, van het IVRK Artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest.

<sup>39</sup> Artikel 9, eerste en derde lid, van het IVRK; Artikel 24, derde lid, van het EU-Handvest.

<sup>40</sup> Artikel 10 van het IVRK.

<sup>41</sup> EHRM 9 juli 2021, *MA t. Denemarken* (Application no. 6697/18), para. 139.

<sup>42</sup> VN-Kinderrechtencomité, 5 november 2018, *YB en NS t. België*, no. 12/2017.

internationaalrechtelijk kader. Deze zaken kunnen zeer complex en daarmee tijdrovend zijn. Het is aannemelijk dat in een aanmerkelijk deel van deze zaken een verblijfsvergunning dient te worden verleend, mede gelet op het bestaan van een objectieve belemmering om het familie- of gezinsleden in het land van herkomst uit te oefenen. De verschuiving van nareizigers van de asielprocedure naar de reguliere procedure verlicht de last op de IND dus niet, maar verhoogt de werkdruk doordat de dienst complexere beoordelingen moet maken.

In de memorie van toelichting is niet toegelicht welke reële afname van nareizigers wordt verwacht naar aanleiding van deze maatregel en hoeveel daarvan simpelweg verschuiven naar de reguliere gezinsherenigingsprocedure. De adviesraad acht het effect van deze maatregel op de nareis van familieleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden verwaarloosbaar, terwijl de maatregel wel een groot effect heeft op de mogelijkheid voor statushouders om hun recht op familieleden te kunnen uitoefenen.

De adviesraad heeft ernstige twijfel over de vraag of deze maatregel het aantal familieleden dat nareist daadwerkelijk beperkt. De onzekere effecten hiervan wegen niet op tegen de toename van de werklast van de IND en de rechtspraak en de gevolgen voor het recht op familieleden van statushouders.

*Aanbeveling:*

*Schrap de maatregel tot beperking van nareis tot het kerngezin uit dit wetsvoorstel, tenzij nader onderbouwd wordt dat deze maatregel het aantal nareizende migranten vermindert en de voordelen van deze maatregel opwegen tegen de nadelen.*

### **Overgangsrecht**

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever beoogt dat het tweestatusstelsel en de daarbij behorende nareisbeperkingen na de inwerkingtreding op alle aanvragen wordt toegepast. Dat betekent dat aanvragen die onder de oude wetgeving werden ingediend ook aan de hand van de nieuwe wetgeving moeten worden beoordeeld. Volgens de regering is dit mogelijk omdat er geen overgangsrecht is opgenomen in het wetsvoorstel. Volgens de memorie van toelichting geldt in dat geval de algemene regel in de Aanwijzingen voor de regelgeving waaruit volgt dat nieuwe wetgeving vanaf het tijdstip van de inwerkingtreding onmiddellijke werking heeft.

In afwijking van de algemene regel van onmiddellijke werking van nieuwe wetgeving, regelt het Vreemdelingenbesluit dat een nareisaanvraag moet worden getoetst aan het recht dat van toepassing is op het moment van de *aanvraag*.<sup>43</sup> Bij het ontbreken van overgangsrecht, geldt deze bepaling voor het vaststellen van het toepasselijk recht op een nareisaanvraag. De regering gaat eraan voorbij

<sup>43</sup> Artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000). De bepaling is een aanvulling op artikel 3.103 van het Vb 2000 waarin staat dat bij een aanvraag tot een verblijfsvergunning regulier het recht zoals het gold op het moment van aanvraag van toepassing is.

dat de voorgestelde maatregelen hierdoor geen onmiddellijke werking kunnen hebben. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken dit niet anders.

In de memorie van toelichting staat dat artikel 1.27 van het Vb 2000 zo nodig zal worden aangepast. Uit de totstandkoming van de Vreemdelingenwet blijkt echter dat de wetgever een bewuste keuze heeft gemaakt om in het vreemdelingenrecht het recht toe te passen dat gold op het moment van de aanvraag. Hier ligt een overtuiging aan ten grondslag dat het niet wenselijk is dat de vreemdeling door een belastende wijziging in een slechtere positie komt te verkeren.<sup>44</sup> Als de regering dit uitgangspunt wil veranderen, moet hiertoe een apart wetsvoorstel worden ingediend waarin dit gewijzigde inzicht wordt onderbouwd. Zolang de regering dit niet heeft gedaan is onmiddellijke toepassing van de nieuwe wetgeving na de inwerkingtreding hiervan in strijd met artikel 1.27 van het Vb 2000.

Als artikel 1.27 van het Vb 2000 gelijktijdig met de invoering van dit wetsvoorstel wordt aangepast, is er in de wetssystematiek geen belemmering meer voor onmiddellijke toepassing van de nieuwe wetgeving. De vervolgvraag is of onmiddellijke toepassing ook in overeenstemming is met het Europees recht. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *A. en S.* bepaald dat het moment van de asielaanvraag bepalend is voor de vaststelling van de leeftijd waar bij de beoordeling van een nareisaanvraag van moet worden uitgegaan.<sup>45</sup> Dat is met name van belang als een minderjarige asielzoeker die recht heeft op gezinshereniging met zijn ouders tijdens de procedure meerderjarig wordt. Als het moment van het besluit op de aanvraag doorslaggevend zou zijn, zou het bestaan van het recht op gezinshereniging afhankelijk zijn van de duur van de procedure waarin de aanvraag wordt behandeld. Daarom ontstaat het recht op gezinshereniging op het moment van de asielaanvraag met inachtneming van de feitelijke omstandigheden zoals die op dat moment bestaan.

Asielzoekers of statushouders die tijdens hun procedure worden geconfronteerd met een wijziging van het toepasselijk recht waardoor de omvang van hun recht op gezinshereniging wordt beperkt, bevinden zich in een vergelijkbare situatie. De vraag of een wetswijziging in de loop van hun procedure aanvullende beperkingen van het recht op gezinshereniging aan hen kan opleggen hangt af van de reikwijdte van het recht op gezinshereniging zoals dat ontstaat op het moment van de asielaanvraag. Ontstaan alleen de minimale gezinsherenigingsrechten waar de Gezinsherenigingsrichtlijn in voorziet? Of ontstaat op dat moment het recht op gezinshereniging zoals dat door de lidstaat is geïmplementeerd? In dat laatste geval verzet de Gezinsherenigingsrichtlijn zich ertegen dat een aanpassing van implementatiewetgeving bestaande aanvragers benadeelt omdat hen een bestaand recht op basis van de implementatie van de richtlijn wordt ontzegd.

Als het juridisch technisch mogelijk blijkt om het nieuwe recht onmiddellijk toe te passen op lopende aanvragen, blijft de vraag hoe moet worden omgegaan met de

<sup>44</sup> Staatsblad 2000, 497, p. 171.

<sup>45</sup> HvJ EU C-550/16 *A. & S.* ECLI:EU:C:2018:248.



grote achterstanden in de uitvoering. De verandering van het toepasselijk recht terwijl bij de asiel- dan wel de nareisaanvraag van een andere rechtspositie werd uitgegaan, is in veel zaken immers te wijten aan de vertraging die deze aanvragen hebben opgelopen in de uitvoering. Daarmee komt die vertraging voor rekening van de aanvragers. In het arrest *A. en S.* oordeelde het Hof dat het tijdverloop dat door een lidstaat is veroorzaakt niet aan een statushouder kan worden aangerekend als het gaat om de leeftijdsbepaling.<sup>46</sup> Die redenering kan naar analogie worden toegepast op aanvragers die tijdens hun procedure met een verandering in hun rechten worden geconfronteerd. In het licht van het arrest *A. en S.* betwijfelt de adviesraad of een wetswijziging die uiteindelijk van toepassing wordt omdat de procedure buiten de schuld van de aanvrager om is vertraagd, aan hem kan worden toegerekend. De adviesraad acht het daarom mogelijk dat het onmiddellijk toepassen van het nieuwe recht op bestaande aanvragen in strijd is met het Europees recht. De adviesraad mist in de paragraaf over de verhouding tot het Europese recht in de memorie van toelichting een onderbouwing van de regering over hoe de onmiddellijke inwerkingtreding zich verhoudt tot de richtlijn.<sup>47</sup>

Als laatste is het de vraag of onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Op grond van het bestaande recht komen ongehuwde partners en meerderjarige kinderen onder dezelfde voorwaarden als gezinsleden die tot het kerngezin behoren in aanmerking voor gezinshereniging. De wetswijziging zorgt ervoor dat dit niet langer zo is, terwijl zij bij hun aanvraag voor asiel en de nareisaanvraag hiervan konden uitgaan. Zij hebben hier gerechtvaardigd op vertrouwd en konden de wetswijziging mogelijk nog niet voorzien. Als de regering artikel 1.27 van het Vb 2000 aanpast en de nieuwe regels voor nareis onmiddellijk wil toepassen, inclusief op lopende aanvragen, moet worden gemotiveerd waarom dit niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

*Aanbeveling:*

*Motiveer dat het toepasselijk recht voor nareisaanvragen wordt bepaald door het moment van de asielaanvraag.*

## 5.6 Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

De drie maatregelen die in dit kader worden genomen beogen de asielprocedure efficiënter te maken en misbruik van de procedure tegen te gaan. In wezen betreft het een nadere implementatie van de Procedurerichtlijn. De adviesraad kan de regering op zichzelf volgen in haar streven om de asielprocedure efficiënter te maken en misbruik tegen te gaan door beter gebruik te maken van EU-regelgeving. Wel dient benadrukt te worden dat met de vereenvoudigde afdoening van asielprocedures, gelet op de risico's die daaraan kleven, terughoudend dient

<sup>46</sup> HvJ EU C-550/16 *A. & S.* ECLI:EU:C:2018:248, para. 55-57; HvJ EU C279/20 *XC* ECLI:EU:C:2022:618, para. 48-50.

<sup>47</sup> Punt 3.2.5 van de mvt.

te worden omgegaan. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat de IND zich steeds zal moeten houden aan internationale verplichtingen zoals het verbod op refoulement en het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling. Dit betekent dat er altijd ruimte moet zijn om in individuele omstandigheden een inhoudelijk oordeel te vellen over de beschermingsbehoefte. In dat licht bezien zal de impact van deze maatregelen op de wijze waarop asielprocedures worden behandeld, beperkt zijn. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de Procedurerichtlijn in juni 2026 wordt vervangen door de Procedureverordening en dat de gevolgen voor het nationale recht worden bezien in het kader van de uitvoeringswetgeving bij het pact. De adviesraad is van oordeel dat maatregelen om asielprocedures verkort te kunnen afdoen in het belang van de uitvoeringsinstanties verenigbaar dienen te zijn met de Procedureverordening en gelijktijdig met het pact in werking dienen te treden.

*Aanbeveling:*

*Motiveer dat de maatregelen ter verkorting van asielprocedures verenigbaar zijn met het Europees Asiel- en Migratiepact. Laat deze gelijktijdig met het pact in werking treden.*

## 6. Zorgvuldigheid van de procedure

De adviesraad betreurt het dat de minister geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om het wetsvoorstel aan hem voor te leggen. Ingevolge zijn wettelijke adviestaak in artikel 2 Vw 2000, heeft de adviesraad tot taak de minister te adviseren over het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid, waaronder ook wijzigingen van de Vreemdelingenwet. Dit gebeurt bij voorkeur voordat een wetsvoorstel naar de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gestuurd, zodat de Raad van State in staat wordt gesteld het advies van de adviesraad bij zijn beoordeling te betrekken.

De veronderstelde spoed van de wetgeving doet niet af aan de wenselijkheid om deze en latere wijzigingen van de Vreemdelingenwet aanverwante regelgeving aan de adviesraad voor te leggen. Tijdens het debat van de vaste commissie Asiel en Migratie van 19 december 2024, spraken de Kamerleden van verschillende partijen, inclusief coalitiepartijen, de expliciete wens uit dat de wetgeving wel aan de adviesraad en andere betrokken organisaties voor te leggen en dat zij bereid waren om hierop te wachten. Dit past bij de plicht om wetgeving zorgvuldig voor te bereiden.<sup>48</sup> Het haastige wetgevingstraject waarbij rechtsstatelijke adviescolleges, uitvoering en andere betrokkenen niet of slechts met een onredelijk korte reactietermijn worden geraadpleegd voldoet niet aan de vereisten die een zorgvuldige voorbereiding met zich meebrengt.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Artikel 3:2 Awb.

<sup>49</sup> Zie de adviezen en opmerkingen van de Raad voor de Rechtspraak ([2 december 2024](#) en [27 januari 2025](#)), de [Afdeling Bestuursrechtspraak](#) van de Raad van State (2 december 2024), de Nederlandse [Orde van Advocaten](#) (2 december 2024), het [College voor de Rechten van de Mens](#) (17 december 2024) en de [Commissie Meijers](#) (17 december 2024); Advies van de [Afdeling advisering](#) van de Raad van State (5 februari 2025), W03.24.00362/II, onder punt 4.

## **Adviesraad Migratie**

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

## **Missie en Visie**

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

## **Colofon**

'Advies over wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag februari 2025  
Uitgebracht aan de minister van Asiel en Migratie

Adviesraad Migratie  
Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
[www.adviesraadmigratie.nl](http://www.adviesraadmigratie.nl)  
06 - 46 84 09 07