

Vergaderjaar 225-2026

36 703	Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)
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)
G¹	VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG Vastgesteld 28 november 2025

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van en de minister voor Asiel en Migratie over **ketenbrede uitvoeringstoetsen betreffende de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 22 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 27 november 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Dragstra

¹ De letter G heeft alleen betrekking op 36 703.

² Samenstelling:

Marquart Scholtz (BBB), Griffioen (D66), Karimi (GroenLinks-PvdA), Lagas (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Meijer (VVD), Van Toorenborg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Croll (D66), Aerdts (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Van Bijsterveld (JA21), Koffeman (PvdD), Janssen (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE & ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de minister van Asiel en Migratie

Den Haag, 22 oktober 2025

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft kennisgenomen van uw brief van 23 september 2025 waarmee u de Kamer zes rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen aanbiedt die samenhangen met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet.³ Naar aanleiding van uw brief en de zes rapportages wensen de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **D66** en de **ChristenUnie** u een aantal vragen voor te leggen.

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

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

1. Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

1.1 Uitvoeringsgevolgen voor de vreemdelingenketen

Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel leidt tot een aanzienlijke toename van de werklust bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), met name bij de directies Asiel en Bescherming (A&B) en Dienstverlenen (DV), waardoor de productie bij asielaanvragen zal dalen bij een gelijkblijvend aantal aanvragen? Kan de regering, per uitvoeringsorganisatie, kwantitatief inzichtelijk maken in welke mate de lasten bij de verschillende organisaties zullen toenemen? Kan de regering daarnaast de volgende vragen beantwoorden:

1. Hoe waarborgt de regering dat de IND tijdig voldoende gekwalificeerd personeel kan werven en opleiden om deze extra werklust op te vangen?
2. Erkent de regering dat het tweestatusstelsel naar verwachting zal leiden tot een forse toename van beroepsprocedures tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, wanneer de subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend?
3. Hoe beoordeelt de regering de impact van deze verwachte toename op de werkdruk bij de IND (directies Juridische Zaken (JZ) en Dienstverlenen (DV)), de Rechtspraak (rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) en de rechtsbijstand?
4. Hoe verhoudt dit zich tot het doel van de wet om de asielketen te ontlasten?
5. Erkent de regering de signalen van de Rechtspraak en de rechtsbijstand dat beroepszaken onder het tweestatusstelsel inhoudelijk complexer zullen zijn?

1.2. Gevolgen voor de asielaanvrager

³ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, B.

6. Erkent de regering dat de zwaardere nadruk op persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal kan leiden tot extra stress en druk bij asielzoekers?
7. Hoe beoordeelt de regering dit risico, nu de rechtsgevolgen van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus verder uit elkaar komen te liggen?

1.3. Personele en financiële impact

8. Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, volgens de uitvoeringstoets, de IND tussen de 11,7 en € 28,4 miljoen euro meer per jaar en de overheid tussen de 66 en 83 miljoen euro meer per jaar zal kosten dan het handhaven van het eenstatusstelsel?
9. Zijn de extra personele middelen die de IND nodig heeft (tot 71 fte bij A&B, 144 fte bij JZ en 12,5 fte bij DV) begroot binnen de huidige begroting van de IND?
10. Waarom kiest de regering ervoor om de voornemenprocedure af te schaffen, terwijl de IND aangeeft dat dit juist leidt tot extra werkdruk bij de directie JZ en het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal?

1.4. Overgangsrecht en implementatietermijn

11. Erkent de regering dat het ontbreken van overgangsrecht gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van de wet binnen de vreemdelingenketen?
12. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de plotselinge toepassing van het tweestatusstelsel op lopende zaken leidt tot rechtsongelijkheid en het beeld oproept van willekeurig overheidsoptreden?
13. Erkent de regering dat implementatie voor juni 2026 nauwelijks haalbaar is, gezien de door de IND vastgestelde implementatietermijn van negen tot vijftien maanden?
14. Heeft de regering reeds besloten of het tweestatusstelsel ook zal gelden voor huidige statushouders?
15. Erkent de regering dat een inhoudelijke herbeoordeling bij verlenging van bestaande vergunningen aanzienlijke extra werklast zal opleveren voor de IND, de Rechtspraak en de rechtsbijstand (ruim 30.000 gevallen)?
16. Hoe beoordeelt de regering het risico dat het nalaten van een dergelijke herbeoordeling juist zal leiden tot een golf van beroepszaken tegen verlengingsbesluiten en wat betekent dit voor de lastendruk op de Rechtspraak?

1.5 Aanpassing puntensysteem rechtsbijstand

17. Hoe garandeert de regering dat de Raad voor Rechtsbijstand uiterlijk voor 1 november 2025 de opdracht krijgt om het puntensysteem voor asieladvocaten te herzien, zodat dit op tijd klaar is voor de invoering van de wet?
18. Hoe verantwoordt de regering de beoogde invoering per juni 2026, terwijl de Raad voor Rechtsbijstand heeft aangegeven dat de noodzakelijke aanpassingen pas op zijn vroegst in november 2026 gereed kunnen zijn?
19. Wat is het handelingsperspectief van de regering indien de deadline van 1 november 2025 niet wordt gehaald en de uitvoering daardoor verschuift naar medio 2027?
20. Hoe zal de regering in dat geval de continuïteit van rechtsbijstand aan asielzoekers waarborgen?

1.6 Aanpassing IV-systemen

21. Hoe garandeert de regering dat de noodzakelijke ICT-aanpassingen bij de IND tijdig worden afgerond voor de beoogde inwerkingtreding van de wet?
22. Hoe zorgt de regering voor effectieve coördinatie tussen ketenpartners, zodat hun systemen gelijktijdig gereed zijn?
23. Wat gebeurt er indien een of meerdere ketenpartners niet tijdig klaar zijn met hun ICT-aanpassingen? Wordt de invoering dan uitgesteld?
24. Waarom overweegt de regering invoering van de wet voordat alle ICT-systemen volledig zijn aangepast, terwijl de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dit als randvoorwaardelijk beschouwt voor een correcte uitvoering?
25. Welke impactanalyse is gemaakt van de gevolgen voor uitvoering, administratie en dienstverlening indien de wet in werking treedt zonder volledig aangepaste ICT-systemen?

1.7 Personeel en productie

26. Erkent de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, gezien de huidige personeelstekorten en capaciteitsproblemen bij de IND, een reëel risico vormt op langere doorlooptijden, meer dwangsommen en druk op de kwaliteit van besluitvorming?
27. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid van de wet onder deze omstandigheden?
28. Hoe zorgt de regering ervoor dat de IND en andere ketenpartners tijdig voldoende personeel kunnen werven en intern beschikbaar stellen?

1.8 Doorlooptijden en rechterlijke dwangsommen

29. Hoe reageert de regering op de constatering uit de uitvoeringstoets dat langere gehoren en langere doorlooptijden zullen leiden tot hogere kosten door rechterlijke dwangsommen?
30. Erkent de regering dat het plotseling toepassen van nieuwe regels op lopende zaken kan leiden tot massale beroepsprocedures uit voorzorg, zoals door de advocatuur is aangegeven?
31. Hoe beoordeelt de regering het risico dat dit tot extra druk op de Rechtspraak leidt?
32. Welke maatregelen neemt de regering om te voorkomen dat de doorlooptijden en druk bij rechtbanken verder toenemen?

2. Uitvoeringstoets Nareis

2.1 Juridische houdbaarheid en rechtszekerheid

33. Hoe motiveert de regering dat het ontbreken van overgangsrecht in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel, nu lopende of reeds voorbereide aanvragen daardoor onder een ander regime kunnen vallen?
34. Hoe weegt de regering de juridische risico's van het ontbreken van uitzonderingsgronden bij de aanvullende voorwaarden voor nareis, mede in het licht van Europese jurisprudentie die dergelijke uitzonderingen verplicht stelt?

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

2.2 Effecten op uitvoerbaarheid en werklast

36. Is de regering bereid te onderzoeken of deze constructie in de praktijk leidt tot een verschuiving van in plaats van een afname aan aanvragen?
37. B-statushouders zullen eerst binnen de wachttermijn, via een nareisaanvraag of op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en vervolgens opnieuw na afloop daarvan een aanvraag indienen voor gezinshereniging, waardoor feitelijk twee beoordelingsmomenten voor dezelfde zaak ontstaan. In hoeverre acht de regering dit een ongewenste of inefficiënte uitkomst van het voorgestelde stelsel?
38. Erkent de regering dat deze constructie kan leiden tot een toename van dubbele procedures, met hogere druk op de IND en de Rechtspraak in plaats van de beoogde ontlasting?
39. Kan de regering onderbouwen dat de huidige fraudebestrijdingsmechanismen voldoende zijn voor de verwachte toename van dossiers?
40. Hoe beoordeelt de regering de inschatting dat de Rechtspraak door de voorgestelde wijzigingen te maken krijgt met een forse toename aan beroepszaken en een extra personeelslast van tientallen miljoenen euro (bijna 25 miljoen)?

2.3 Gevolgen voor statushouders en gezinsleden

41. Naar verwachting zal slechts vijf procent van de B-statushouders na afloop van de wachttermijn aan de voorwaarden voor gezinshereniging voldoen. Dit zou langdurige gezinsscheiding en psychosociale schade veroorzaken, met name voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Hoe heeft de regering deze belangenafweging gemaakt bij de besluitvorming over de wachttijd en aanvullende eisen?
42. Op welke wijze worden de belangen van deze groep gecompenseerd of wordt anderszins aan deze belangen tegemoetgekomen binnen het huidige beleidskader?

2.4 Effecten voor ketenorganisatie

43. Waarom is in de uitvoeringstoets geen doorrekening gemaakt van de personele en financiële impact voor ketenorganisaties zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos, gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland, terwijl deze organisaties volgens de toets wel aanzienlijk extra begeleiding moeten bieden aan statushouders?
44. Is de regering bereid alsnog een integrale impactanalyse te laten uitvoeren waarin ook deze ketenpartners worden meegenomen, zodat een volledig beeld ontstaat van de uitvoeringslasten en risico's in de gehele asielketen?
45. Welke maatregelen zijn voorzien indien tijdens of na invoering blijkt dat de werklast bij Nidos en andere uitvoeringsorganisaties onverantwoord hoog wordt?
46. Erkent de regering dat het ontbreken van een voorafgaande capaciteitsanalyse het risico met zich meebrengt dat de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder druk komt te staan?

3. Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

3.1 Beleidsvoorbereiding en implementatie

47. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de beleidsmatige en juridische randvoorwaarden volledig zijn vastgesteld voordat de implementatie start?
48. Op welke wijze zal de regering voorkomen dat de cumulatie van beleidswijzigingen (splitsing A- en B-status, implementatie EU-Migratiepact, digitale innovatie) leidt tot overbelasting van medewerkers en stagnatie in de uitvoering?
49. Welke stappen zullen worden ondernomen wanneer de IV-systemen of de registratiemodule van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) niet tijdig gereed zijn?

3.2 Juridische houdbaarheid en overgangsrecht

50. Wanneer verwacht de regering duidelijkheid te kunnen verschaffen over de invulling van het overgangsrecht, zowel voor bestaande vergunninghouders als voor lopende aanvragen?
51. Wanneer verwacht de regering de voorwaarden voor naturalisatie onder het tweestatusstelsel te kunnen vaststellen?
52. Lidstaten zijn verplicht om tien jaar na de datum van de beslissing op de asielaanvraag alle opgeslagen gegevens te wissen. Hoe waarborgt de regering dat herbeoordelingen en naturalisatieprocedures na die termijn juridisch houdbaar en feitelijk zorgvuldig kunnen plaatsvinden?
53. Hoe verhoudt de intrekking van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bij gezinnen met minderjarige kinderen die lange tijd in Nederland verblijven, zich volgens de regering met artikel 8 EVRM?

3.3 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

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

3.4 Naturalisatie en rechtspositie van statushouders

55. Betekent de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen verlenging van de naturalisatietermijn tot tien jaar dat houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd na tien jaar rechtmatig verblijf in aanmerking komen voor naturalisatie, ook zonder een onbepaalde-tijdvergunning?
56. Overweegt de regering om aanvullende of afwijkende voorwaarden te stellen aan naturalisatie voor houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd, en zo ja, welke?
57. Op welk moment zal over de voorwaarden voor naturalisatie duidelijkheid worden verschaft, gezien de impact hiervan op de rechtspositie van statushouders?
58. Acht de regering het verenigbaar met de rechtszekerheid om vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd van rechtswege om te zetten naar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, terwijl daarvoor andere vereisten gelden, zoals het middelenvereiste?

4. Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure

4.1 Doel en onderbouwing

- 59. Kan de regering toelichten wat de precieze beleidsdoelstelling is van het afschaffen van de voornemenprocedure, mede in het licht van de beoogde efficiëntie en aansluiting bij de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact?
- 60. Hoe weegt de regering het belang van snelheid en efficiëntie tegenover het risico op een verminderde zorgvuldigheid en rechtsbescherming voor de asielaanvrager?
- 61. Op welke wijze is de uitvoerbaarheidstoets gebruikt bij de afweging om dit onderdeel van het Regeerprogramma daadwerkelijk te implementeren?

4.2 Effecten voor de uitvoeringspraktijk

- 62. De ex-ante uitvoeringstoets concludeert dat het voorstel uitvoerbaar is nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Kan de regering specificeren welke randvoorwaarden nog niet zijn ingevuld en welke stappen worden gezet om hieraan te voldoen?
- 63. Hoe wordt voorkomen dat het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij de directie Juridische Zaken (JZ) en de Rechtspraak leidt tot verdringingseffecten van andere zaken, zoals reguliere en nareiszaken?
- 64. Hoe groot acht de regering het risico dat, bij onvoldoende opschaling van JZ en de Rechtspraak, de beoogde efficiëntiewinst bij de IND slechts tijdelijk of schijnbaar zal zijn?
- 65. Hoe wordt geborgd dat de hoormogelijkheid bij belastende besluiten – zoals een terugkeerbesluit of inreisverbod – in alle gevallen gewaarborgd blijft?

4.3 Financiële consequenties

- 66. De IND verwacht een structurele besparing van 660.000 tot 800.000 euro per jaar, maar de ex-ante uitvoeringstoets meldt dat er overheidsbreed geen sprake zal zijn van besparing. Hoe verklaart de regering deze discrepantie?
- 67. Hoe verhoudt deze verwachte besparing zich tot de aanzienlijke lastenverzwaring voor JZ, de Rechtspraak, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en andere ketenpartners?
- 68. Kan de regering aangeven hoe de extra kosten en werklast bij deze ketenpartners worden gedekt?
- 69. Worden de mogelijke financiële risico's, die volgens de ex-ante uitvoeringstoets niet konden worden doorgerekend (zoals meer gegrondverklaringen of langere doorlooptijden bij de Rechtspraak), alsnog financieel ingeschat voordat tot implementatie wordt overgegaan?

4.4 Rechtsbescherming en menselijke maat

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

71. Hoe voorkomt de regering dat aanvragers ten onrechte een afwijzing krijgen die pas in beroep wordt hersteld, zoals volgens de ex-ante uitvoeringstoets jaarlijks bij circa 1.000 zaken kan gebeuren?
72. Hoe wordt voorkomen dat de ervaren zorgvuldigheid bij aanvragers afneemt en de vertrekbaarheid, zoals door de DTenV gesignaleerd, hierdoor juist vermindert?
73. Kan de regering aangeven op welke wijze de belangenbehartiging door advocaten en VluchtelingenWerk Nederland voldoende geborgd blijft, nu de voornemenprocedure, en daarmee het moment voor een zienswijze, komt te vervallen?

4.5 Capaciteit en implementatie

74. De ex-ante uitvoeringstoets beveelt aan om een implementatietermijn van ten minste zes maanden aan te houden. Acht de regering deze termijn haalbaar en voldoende, gezien de personele en organisatorische uitdagingen bij JZ en de Rechtspraak?
75. Welke concrete maatregelen neemt de regering om tijdig voldoende capaciteit te realiseren bij de betrokken diensten en instanties?
76. Hoe wordt de voortgang op de implementatie gemonitord en is de regering bereid de Kamer hierover periodiek te informeren?

4.6 Gevolgen voor ketenpartners

77. De ex-ante uitvoeringstoets vermeldt dat ketenpartners vooral risico's en niet-berekende kosten signaleren. Hoe weegt de regering deze signalen?
78. Hoe wordt voorkomen dat de extra werklust bij de DTenV, het COA en gemeenten leidt tot nieuwe knelpunten in de asielketen?
79. Kan de regering toelichten hoe de informatie-uitwisseling en werkafspraken met ketenpartners concreet worden versterkt, zoals aanbevolen in de ex-ante uitvoeringstoets?

4.7 Evaluatie en monitoring

80. Op welke wijze en binnen welke termijn zal worden geëvalueerd of het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk leidt tot de beoogde efficiëntiewinst en niet tot verslechtering van de rechtsbescherming?
81. Is de regering bereid deze evaluatie vooraf te laten gaan door een onafhankelijke toets op de effecten voor de menselijke maat en de rechtspositie van asielzoekers?

5. Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

5.1 Doel en noodzaak van de uitbreiding

82. Kan de regering toelichten wat de concrete doelstelling is van de uitbreiding van de ongewenstverklaring, mede in het licht van de reeds bestaande instrumenten zoals het terugkeerbesluit (TKB) en het inreisverbod (IRV)?
83. Hoe verhoudt deze uitbreiding zich tot de proportionaliteitsvereisten van de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?

84. Acht de regering het wenselijk dat een vreemdeling die ongewenst is verklaard geen rechtmatig verblijf meer kan hebben, ook niet bij het indienen van een reguliere aanvraag, en acht zij dit in overeenstemming met de beginselen van effectieve rechtsbescherming?
85. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring vooral een symbolisch karakter krijgt, gelet op de onzekerheid over het daadwerkelijke effect op vertrek en terugkeerbereidheid?

5.2 Rechtsbescherming en menselijke maat

86. De uitvoeringstoets signaleert dat de doelgroep van de ongewenstverklaring wordt uitgebreid en dat de gevolgen voor de vreemdeling verstrekkend zijn, waaronder het verval van de mogelijkheid tot bezwaar in veel gevallen. Hoe wordt gewaarborgd dat de vreemdeling toegang houdt tot effectieve rechtsbescherming?
87. Hoe wordt voorkomen dat vreemdelingen die door samenloop van maatregelen (ongewenstverklaring en het inreisverbod) hun rechtspositie niet volledig begrijpen, worden benadeeld door gebrek aan doenvermogen of onduidelijke communicatie?
88. Kan de regering aangeven hoe wordt geborgd dat vreemdelingen tijdig, begrijpelijk en volledig worden geïnformeerd over de gevolgen van een ongewenstverklaring en de mogelijkheden tot opheffing?
89. Acht de regering het wenselijk dat de duur van een ongewenstverklaring in sommige gevallen feitelijk onbepaald is, totdat de vreemdeling zelf een verzoek tot opheffing indient? Hoe verhoudt dit zich tot het rechtszekerheidsbeginsel?

5.3 Uitvoerbaarheid en capaciteit

90. De uitvoeringstoets concludeert dat het voorstel uitvoerbaar is voor de meeste ketenpartners, mits aan tal van randvoorwaarden wordt voldaan, maar niet uitvoerbaar voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zonder extra detentiecapaciteit. Hoe wordt deze conclusie betrokken in het vervolgtraject?
91. Hoe garandeert de regering dat de benodigde personele capaciteit tijdig beschikbaar zal zijn, gelet op de huidige tekorten binnen deze organisaties?
92. Hoe wordt voorkomen dat verdringingseffecten optreden binnen bestaande processen, zoals de behandeling van reguliere of asielzaken bij de IND en de Rechtspraak?
93. De DJI waarschuwt voor inefficiëntie door het moeten reserveren van niet-planbare detentiecapaciteit. Hoe wordt dit risico ondervangen en welke alternatieven zijn overwogen?

5.4 Financiële consequenties

94. De uitvoeringstoets schat de structurele kosten op 13,1–29,6 miljoen euro per jaar, met incidentele kosten van €2,2 miljoen. Is er financiële dekking voor deze bedragen?
95. Kan de regering aangeven welke begrotingsposten hiervoor worden aangesproken en of deze dekking structureel is?
96. Worden de extra kosten die voortvloeien uit de aangenomen amendementen (nr. 47 en 52)⁴ volledig meegenomen in de begrotingsdoorrekening?

⁴ Amendement van de leden Van Zanten en Rajkowski (Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 47) en amendement van de leden Rajkowski en Van Zanten (Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52).

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

5.4 Juridische en uitvoeringstechnische risico's

98. De uitvoeringstoets signaleert juridische kwetsbaarheden, onder meer doordat de samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod kan leiden tot willekeur in toepassing en verschillen in vervolging. Hoe beoordeelt de regering dit risico?
99. Hoe wordt voorkomen dat rechtbanken uiteenlopend oordelen over de samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod, met het risico van rechtsongelijkheid?
- 2 De toets waarschuwt dat de juridische houdbaarheid van de ongewenstverklaring, wanneer deze niet is gekoppeld aan een inreisverbod, onzeker is. Hoe borgt de regering dat deze maatregel bestand is tegen rechterlijke toetsing en het Europese recht?
100. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring tot een hogere werklast voor de Rechtspraak leidt zonder dat dit bijdraagt aan een daadwerkelijke toename van vertrek?

5.5 Impact op vreemdelingen- en terugkeerbeleid

101. Verwacht de regering dat de uitbreiding van de ongewenstverklaring daadwerkelijk zal leiden tot meer terugkeer, en op basis van welke gegevens wordt dit verondersteld?
102. Wordt de effectiviteit van de ongewenstverklaring als terugkeerinstrument vooraf of uitsluitend achteraf geëvalueerd?
103. Hoe wordt voorkomen dat vreemdelingen met een terugkeerbeletsel of belemmering voor vertrek onevenredig worden getroffen door strafrechtelijke vervolging?
104. Hoe verhoudt de uitbreiding van de ongewenstverklaring zich tot de inzet op vrijwillige terugkeer en re-integratie, zoals bepleit door internationale partners en ngo's?

5.6 Implementatie en monitoring

105. De uitvoeringstoets geeft aan dat de implementatietermijn voor de IND minimaal twaalf maanden bedraagt, exclusief werving en training van personeel. Acht de regering het realistisch om het wetsvoorstel binnen deze termijn in werking te laten treden?
106. Hoe wordt gewaarborgd dat de noodzakelijke IV-aanpassingen tijdig gereed zijn, gezien de complexiteit van het systeem INDiGO en de afhankelijkheid van nadere regelgeving?
107. Is de regering bereid de Kamer periodiek te informeren over de voortgang van de implementatie en de voortgang van de randvoorwaarden?
108. Wanneer zullen de door de uitvoeringstoets aanbevolen invoeringstoets en evaluatie worden uitgevoerd, en door wie?

5.7 Conclusie

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

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

6. Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

6.1 Uitvoerbaarheid, capaciteit en juridische houdbaarheid

111. De uitvoeringstoets is uitgevoerd als een *quickscan*, waarbij de belangrijkste aandachtspunten in kaart zijn gebracht zonder een volledige ex-ante analyse. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor een beperkte uitvoeringstoets, gezien de ingrijpende aard en mogelijke gevolgen van de voorgestelde strafbaarstelling voor zowel uitvoeringsorganisaties als betrokken vreemdelingen?
112. De uitvoeringstoets benadrukt dat het Europees-juridisch kader slechts ruimte laat voor strafrechtelijke sancties nadat de terugkeerprocedure volledig is doorlopen en uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk blijkt. Hoe waarborgt de regering dat deze beperking strikt wordt nageleefd, en dat strafrechtelijke vervolging niet in strijd komt met de Europese Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?
113. Omdat het Openbaar Ministerie (OM) zich in dit stadium niet uitlaat over het opsporings- en vervolgingsbeleid, is in de uitvoeringstoets gewerkt met aannames over de omvang en aard van de vervolging. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid van de maatregel zolang dit beleid nog niet is vastgesteld? Wanneer verwacht de regering dat het OM een uitgewerkt vervolgingsbeleid zal presenteren?
114. De uitvoeringstoets beschrijft drie uitvoeringsopties die uiteenlopen in intensiteit en impact op de ketenpartners. De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) voorzien aanzienlijke capaciteitsdruk, scholingsbehoefte en risico's voor legitimiteit en proportionaliteit. Hoe beoordeelt de regering deze zorgen? Kan de regering inzicht geven in welke uitvoeringsoptie zij beoogt te hanteren en welke structurele middelen beschikbaar worden gesteld om verdringingseffecten binnen de politie en KMar te voorkomen?
115. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) voorziet, afhankelijk van de gekozen uitvoeringsoptie, een forse toename van informatieverzoeken, wat de kerntaak van vertrekbevordering kan verdringen. Hoe weegt de regering dit risico in het licht van de reeds bestaande capaciteitsproblemen binnen de terugkeerketen?
116. De uitvoeringstoets signaleert dat Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een extra behoefte van 55 tot 165 detentieplaatsen per jaar verwacht, terwijl er tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar is. Hoe acht de regering het voorstel uitvoerbaar onder deze omstandigheden? Is de regering bereid de inwerkingtreding van artikel 108a Vreemdelingenwet uit te stellen totdat voldoende detentiecapaciteit gerealiseerd is?

6.2 Rechtspositie, proportionaliteit en doenvermogen van vreemdelingen

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

118. De uitvoeringstoets benoemt risico's voor de legitimiteit van betrokken organisaties, omdat disproportionele aanhoudingen en strafvervolgingen het vertrouwen in de politie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek kunnen schaden. Hoe beoordeelt de regering deze risico's? Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de proportionaliteit en rechtmatigheid van de handhaving?
119. De politie wijst op het risico dat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die slachtoffer zijn van misdrijven, uit angst voor vervolging, niet langer hulp durven inroepen. Hoe voorkomt de regering dat deze maatregel leidt tot een toename van onveiligheid, uitbuiting en mensenhandel onder kwetsbare groepen?
120. Daarnaast kan de strafbaarstelling vreemdelingen ontmoedigen om gebruik te maken van basisrechten zoals medische zorg, onderwijs voor hun kinderen en juridische bijstand, uit vrees om in beeld te komen bij de autoriteiten. Hoe beoordeelt de regering deze risico's en welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat mensen hun fundamentele rechten kunnen blijven uitoefenen?

6.3 Gevolgen voor gezinnen, kinderen en maatschappelijke samenhang

121. De uitvoeringstoets signaleert dat gezinnen en kinderen indirect geraakt kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer ouders worden vervolgd of gedetineerd, of wanneer angst voor vervolging ertoe leidt dat kinderen niet meer naar school gaan. Hoe verhoudt de strafbaarstelling zich tot de verplichtingen van Nederland onder het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)?
122. De politie waarschuwt dat de strafbaarstelling kan leiden tot maatschappelijke spanningen, onder meer doordat mensen elkaar kunnen 'melden' vanwege vermeende illegaliteit. Hoe beoordeelt de regering dit risico, en welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de sociale cohesie binnen en tussen gemeenschappen wordt aangetast?
123. Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hoe de regering de effectiviteit en proportionaliteit van de strafbaarstelling zal monitoren. Welke indicatoren worden gehanteerd om te beoordelen of deze maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de terugkeer, en hoe wordt voorkomen dat zij leidt tot een grotere maatschappelijke en bestuurlijke druk zonder reëel effect op de terugkeerresultaten? Kan de regering toezeggen in de evaluatie expliciet aandacht te besteden aan de door de uitvoeringsorganisaties benoemde bezwaren?

B. Vragen van de leden van de fractie van D66

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

Waarom zijn niet alle uitvoeringstoetsen opgesteld voordat de wetsvoorstellen naar de Raad van State zijn gestuurd en bij de Tweede Kamer ingediend? Zo dateert de uitvoeringstoets tweestatusstelsel van augustus 2025, de uitvoeringstoets over nareis van september 2025 en die van de uitbreiding ongewenstverklaring van augustus 2025. Is het vanuit rechtsstatelijk oogpunt wel verantwoord de wetsvoorstellen in te dienen (met een uiterst korte termijn in de consultatieronde

voor onder andere de politie en de rechterlijke macht) zonder dat men weet hoe de uitvoeringsorganisaties zoals de IND, het COA, de politie, de VNG, het OM en de Rechtspraak de wetsvoorstellen in de praktijk kunnen uitvoeren? Datzelfde geldt voor de impact die de wetsvoorstellen hebben op de asielzoekers en op de inwoners van de gemeenten in Nederland. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reactie van de regering.

Is de regering bekend met de kritiek en de zorgen die de woordvoerders van de betreffende organisaties, maar ook die van de Inspectie JenV, VluchtelingenWerk Nederland, het Nidos, de Adviesraad Migratie en het College voor de Rechten van de Mens tijdens de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober 2025 over de uitvoerbaarheid van beide wetsvoorstellen aan de Eerste Kamer hebben meegedeeld?⁵ Graag ontvangen de leden van de D66-fractie op deze commentaren een uitgebreide reflectie van de regering.

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

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

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

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

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

⁵ Zie het videoverslag: [Verslag van de vergadering van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad \(I&A/JBZ\) op 7 oktober 2025 - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

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

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

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

Ook het wegvallen van VluchtelingenWerk Nederland in de nareisprocedure wordt door de IND gezien als een factor die voor de IND extra werk gaat opleveren (p. 3 van de brief). "Bij de rechtspraak, de advocatuur en ook de IND zal rekening gehouden moeten worden met buitengewoon veel extra beroepsprocedures", aldus de IND. Wat is daarop de reactie van de regering?

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

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

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

Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

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

2. De IND schrijft in de uitvoeringstoets: "Het is onduidelijk of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders". Kan de regering daarover op dit moment duidelijkheid verschaffen en, zo nee, wanneer kan zij dat wel?
3. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets: "Het is onduidelijk of asielstatushouders die op dit moment (voor de wetswijziging) een asielstatus hebben op grond van subsidiaire bescherming, bij de aanvraag van een verlenging hiervan na de wetswijziging, alsnog kunnen doorprocederen tegen het niet-verlenen van een vergunning op basis van vluchtelingschap". Kan de regering inmiddels duidelijk maken of deze mogelijkheid er is?
4. Als het ook voor de 30.000 mensen die momenteel een asielvergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming mogelijk wordt om door te procederen om een vluchtelingenstatus te krijgen, wat betekent dit dan concreet voor de IND?
5. Kan de regering doorrekenen hoeveel fte de IND extra moet aannemen als het in de vorige vraag genoemde inderdaad mogelijk wordt?
6. In de uitvoeringstoets staat: "Het wetsvoorstel brengt volgens de betrokken experts weinig voordelen met zich mee". Kan de regering op deze bewering reageren? Kan de regering toelichten welke voordelen dit wetsvoorstel naar haar overtuiging heeft?
7. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de uitvoeringstoets dat de IND afhankelijk van het scenario tussen de 85 en 225 fte aan personeel moet werven. Acht de regering een dergelijke uitbreiding van het personeelsbestand realistisch, ook in het licht van de huidige krappe bezetting bij de IND en de moeite die het kost om nieuw personeel te werven?
8. In de uitvoeringstoets staat: "Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar". Het is inmiddels half oktober en over negen maanden is het Europese Asiel en Migratiepact dus al in werking getreden. Mogen de leden van de ChristenUnie-fractie daaruit concluderen dat het inmiddels onmogelijk is dat de Wet invoering tweestatusstelsel in werking treedt voor de ingangsdatum van het Pact?

Uitvoeringstoets Nareis

9. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets dat het ontbreken van overgangsrecht mogelijk niet houdbaar is. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om geen overgangsrecht in de wetten op te nemen?
10. De Nederlandse orde van advocaten is van mening dat de wachttijd moet beginnen op de dag van de asielaanvraag en niet op de dag van de verlening van de asielvergunning. Kan de regering inzichtelijk maken waarom zij voor het laatste heeft gekozen en waarom zij meent dat dit juridisch houdbaar is?
11. Deze uitvoeringstoets schetst een somber beeld van de gevolgen van de wetswijzigingen voor de asielzoekers zelf. Hoe heeft de regering hun belang gewogen bij de totstandkoming van deze wetsvoorstellen?
12. In de uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat het ontbreken van overgangsrecht kan leiden tot de gedachte dat de overheid onbetrouwbaar is. Kan de regering met de leden van de ChristenUnie-fractie delen of zij zich dat kan voorstellen en of zij dat heeft meegewogen bij het ontwerpen van deze wetswijzigingen?
13. Hoeveel extra fte heeft de IND totaal nodig om deze wetswijzigingen uit te kunnen voeren?

14. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het mogelijk is dat het aantal nareisaanvragen hoger zal zijn dan IND en de Rechtspraak aankunnen. Hoe beoordeelt de regering dit risico?
15. In de uitvoeringstoets lezen de leden van de ChristenUnie-fractie: “Het wijzigen van toevoegingen voor de advocatuur om hen de juiste vergoeding voor hun werk te geven, vraagt doorgaans zes tot negen maanden na het ontvangen van de opdracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid”. Betekent dit dat advocaten een tijd tegen een lagere vergoeding zullen moeten werken?
16. Hoe beoordeelt de regering de gesignaleerde risico’s voor de IND in het licht van de uitvoerbaarheid van de wetswijzigingen op het gebied van nareis?

Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA

17. Deze impactanalyse dateert uit september 2024. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er een recentere uitvoeringstoets beschikbaar is en, zo nee, waarom er voor dit deel van de wetsvoorstellen geen uitvoeringstoets is gedaan.
18. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in deze uitvoeringstoets dat er minimaal anderhalf à twee jaar nodig is “om wet- en regelgeving op orde te krijgen” voordat de wijziging geïmplementeerd kan worden. Mogen deze leden daaruit concluderen dat de wijzigingen in de geldigheidsduur van de asielvergunningen op z’n vroegst anderhalf jaar na afronding van de wetsbehandeling kunnen worden doorgevoerd of wordt hiermee de termijn vanaf de uitvoering van de impactanalyse bedoeld?

Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

19. Als het startmoment van de ongewenstverklaring het vertrek uit Nederland is, zou het volgens de uitvoeringstoets zo kunnen zijn dat de ongewenstverklaring zonder inreisverbod de facto voor onbepaalde tijd en daardoor juridisch kwetsbaar is. Kan de regering voor de leden van de ChristenUnie-fractie toelichten hoe zij deze kwetsbaarheid wil ondervangen?
20. De strafbaarstelling van illegaliteit kan “indirect leiden tot het opleggen van een ongewenstverklaring”, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie in de uitvoeringstoets. Kan de regering preciezer toelichten hoe dit in de praktijk zal uitpakken?
21. In de uitvoeringstoets wordt opgemerkt dat de groep derdelanders die straks wel een ongewenstverklaring, maar geen terugkeerbesluit of inreisverbod kunnen krijgen, kwetsbaar is en dat het beleid rondom het opheffen van een ongewenstverklaring ook voor deze groep ‘doenbaar’ moet zijn. Hoe is de regering voornemens daarvoor te zorgen?
22. In de uitvoeringstoets staat: “De combinaties tussen de maatregelen zijn zeer lastig uit te leggen aan de vreemdeling, met gevolg dat die de regels mogelijk niet zal begrijpen. Wanneer het beleid niet uitlegbaar te maken is aan een vreemdeling, is er het risico dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van de vreemdeling in de totstandkoming en uitvoering van het beleid” Kan de regering toelichten hoe zij de belangenafweging tussen wetswijziging en belang van de vreemdeling heeft gemaakt?
23. Volgens de uitvoeringstoets is het onduidelijk of de uitbreiding van de ongewenstverklaring het beoogde effect zal hebben, namelijk een toename van vertrek uit Nederland. Hoe beoordeelt de regering deze inschatting?

24. Het is onduidelijk of de uitbreiding van de ongewenstverklaring het beoogde effect zal hebben, namelijk een toename van vertrek uit Nederland. Kan de regering toelichten waarom zij dit onderdeel van het wetsvoorstel toch doelmatig en doeltreffend acht?
25. De Dienst Justitiële Inrichtingen acht deze wetswijziging niet uitvoerbaar, tenzij er voldoende personeel en celcapaciteit wordt geregeld. Kan de regering toelichten of en, zo ja, hoe zij voornemens is daarvoor zorg te dragen?

Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

26. In de uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat er aan vijf voorwaarden moet worden voldaan voordat een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling kan worden veroordeeld vanwege illegaal verblijf. De eerste twee van deze voorwaarden luiden als volgt: “Er bestaat geen zicht op uitzetting (ZoU), waardoor een vreemdeling niet (meer) in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld ter fine van uitzetting; vertrek zou mogelijk zijn als de vreemdeling wel zijn medewerking aan terugkeer zou verlenen”. Kan de regering toelichten in welke situaties aan beide voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan?
27. In deze uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat het opvragen van Eurodac-gegevens een kwetsbaarheid oplevert, omdat gebruik van deze gegevens voor strafrechtelijk onderzoek aan voorwaarden is verbonden. Kan de regering toelichten wat deze voorwaarden zijn en of raadpleging van deze gegevens in het concrete geval van vervolging vanwege strafbaarstelling van illegaliteit in de praktijk mogelijk is?
28. In de toelichting bij het amendement-Vondeling⁶ staat: “Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden”. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de uitvoeringstoets echter het volgende: “Vanuit de DTenV komt het beeld naar voren dat deze beleidsmaatregel de organisatie niet wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren. Het is maar zeer de vraag of vreemdelingen die echt niet mee willen werken aan vertrek door deze maatregel alsnog zullen meewerken aan vertrek”. Mogen deze leden op basis van de hier geciteerde passage concluderen dat het doel van strafbaarstelling van illegaliteit vermoedelijk niet wordt bereikt?

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief. Vanwege de samenhang met de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet verzoekt de commissie u vriendelijk deze reactie tegelijk met de nota's naar aanleiding van de verslagen bij genoemde wetsvoorstellen naar de Kamer te sturen.

A.W.J.A. van Hattem

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad

Een gelijkkluidende brief is verstuurd aan de minister voor Asiel en Migratie.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE EN DE MINISTER VOOR ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2025

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

Deze vragen werden ingezonden op 21 oktober met kenmerk 178562.

De Minister van Asiel en Migratie,

D.M. van Weel

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer

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

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

1. Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

1.1 Uitvoeringsgevolgen voor de vreemdelingenketen

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

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

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

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

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

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

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

Doordat de vreemdeling met een subsidiaire status een belang krijgt om door te procederen voor de sterkere vluchtelingenstatus is de verwachting dat veel vreemdelingen ook daadwerkelijk zullen doorprocederen. Dit betekent dat er relatief meer beroepsprocedures zullen volgen. De uitvoeringstoetsen onderschrijven dat beeld.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Gevolgen voor de asielaanvrager

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

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

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

Zie het antwoord op de vorige vraag.

1.3 Personele en financiële impact

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

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

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

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

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

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

1.4 Overgangsrecht en implementatietermijn

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

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

Naar het oordeel van de regering is het ontbreken van overgangsrecht ook bij de nareisvoorwaarden juridisch houdbaar. De IND wijst er wel op dat uit de ketenbrede uitvoeringstoets blijkt dat – als gevolg van het ontbreken van overgangsrecht – de wijzigingen ten aanzien van nareis juridisch kwetsbaar worden

geacht. Om die reden heeft de IND aangegeven met betrekking tot de maatregelen op nareis eerst een beperkt aantal zaken wil uit procederen om te voorkomen dat er veel werk opnieuw gedaan moet worden. Daarnaast leidt de directe werking ook tot meerwerk voor de behandeling van openstaande aanvragen bij nareis. De directe werking van de wet heeft daardoor gevolgen voor de werklast, doorlooptijden en uitvoerbaarheid bij de IND, advocatuur en de Rechtspraak.

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

In het onderhavige voorstel van wet is geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding en de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is. De regering beseft dat deze maatregel in individuele gevallen nadelig voor de vreemdeling kan uitvallen. Vanzelfsprekend staat in alle gevallen bezwaar en beroep open. De regering acht de onmiddellijke werking noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. Op dit moment zijn er nog 55.000 aanvragers in het buitenland die wachten op een besluit op nareis. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. Met een overgangstermijn zal deze groep nog onder het huidige recht, dus zonder voorwaarden inreizen. De afgelopen drie maanden zijn 10.000 aanvragen voor nareis afgehandeld. Dit leidt tot een acuut vraagstuk in de asielketen. Als gevolg van een gebrek aan huisvesting verblijven momenteel 8050 nareizigers in het COA en wordt samen met gemeenten gezocht naar een alternatieve oplossing met de inzet van hotels. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden, en de problematiek in de opvang en huisvesting verder zal verergeren.

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

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

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

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

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

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

tussen beide statussen. De nareisvoorwaarden zijn echter nationaal bepaald en niet automatisch van toepassing onder het Pact.

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

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

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

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

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

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

1.5 Aanpassing puntensysteem rechtsbijstand

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

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

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

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

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

De rechtsbijstand aan asielzoekers komt niet in gevaar.

1.6 Aanpassing IV-systemen

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

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

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

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

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

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

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

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het

geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

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

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

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

Daar is geen impactanalyse van gemaakt

1.7 Personeel en productie

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

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

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

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

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

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

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

1.8 Doorlooptijden en rechterlijke dwangsommen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Uitvoeringstoets Nareis

2.1 Juridische houdbaarheid en rechtszekerheid

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

Door de keuze voor onmiddellijke werking zal het wetsvoorstel inderdaad van toepassing zijn op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn (nareis)aanvraag. Het enkele feit dat met deze wet (nieuwe) voorwaarden worden gesteld in nog lopende procedures, maakt niet dat er strijd is met het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel.

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

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

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

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

2.2 Effecten op uitvoerbaarheid en werklast

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Gevolgen voor statushouders en gezinsleden

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

Het is op voorhand niet mogelijk om te bepalen of en in welke mate de wachttermijn negatieve gevolgen heeft alsook hoeveel procent van de subsidiaire beschermden na de wachttermijn zal voldoen aan de overige aanvullende voorwaarden, zoals door de aan het woord zijnde leden wordt gesteld. Echter, de regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de wachttermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft zij dit vereiste. Het voorgestelde artikel 29a voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en daarmee in belangrijke mate zijn uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met subsidiaire bescherming. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit neemt niet weg dat de regering erkent dat het voor mensen in het algemeen onprettig is om voor langere tijd in onzekerheid te leven. De regering ziet het echter als noodzakelijk om de asielinstroom te beperken zodat de druk op de asielketen wordt verminderd. De regering heeft hiermee een afweging gemaakt die mogelijkerwijs in individuele gevallen nadelig kan uitpakken. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment statushouders (waaronder nareizigers) langdurig in COA opvang verblijven. De inzet van de regering is dat, voordat de nareis plaatsvindt, aan een aantal voorwaarden is voldaan die bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

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

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

2.4 Effecten voor ketenorganisatie

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

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

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

In de consultatiefase zijn de wetsvoorstellen voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Elk ingekomen advies is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Ook hebben organisaties de gelegenheid gehad om gedurende de periode dat het concept wetsvoorstel voorlag voor advies bij de Raad van State de impact van de voorstellen voor hun uitvoering te bepalen. Deze inbreng is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het is niet waarschijnlijk dat aanvullend onderzoek zoals een integrale impactanalyse tot wezenlijk andere inzichten zal leiden. Er is voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De uiteindelijke impact van het wetsvoorstel op de werkdruk binnen de keten is afhankelijk van de feitelijke instroom van zaken. Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen heeft om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten wat op termijn kan bijdragen aan een meer beheersbare belasting voor de asielketen en samenhangende sociale voorzieningen. Als gezegd volgt na drie jaar een brede evaluatie.

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

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

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

Nidos verwacht dat de aanpassing van de nareisvoorwaarden met name gevolgen zal hebben voor de tijdsbesteding van jeugdbeschermers bij de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het is echter nog niet duidelijk of de extra tijd die daarmee gemoeid is ook zal leiden tot een grotere behoefte aan personeel. Binnen de asielketen wordt reeds gestuurd op capaciteit via bestaande prognoses en instrumenten, zoals de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Daarnaast wordt in periodiek overleg met Nidos nauwlettend gemonitord of aanvullende

maatregelen nodig zijn om de begeleiding van deze kwetsbare groep te waarborgen. Het kabinet hecht groot belang aan het bieden van adequate begeleiding aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen en zal zich blijven inzetten om de noodzakelijke capaciteit hiervoor te borgen.

3. Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

3.1 Beleidsvoorbereiding en implementatie

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

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

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

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

De IND heeft reeds aangegeven dat zij niet (tijdig) voldoende personeel kunnen werven om al het extra werk dat uit de wetsvoorstellen voortvloeit op te kunnen vangen. Evenmin is het reëel te verwachten dat de medewerkers van de IND net zoveel zaken af blijven handelen terwijl er meer werk op de IND af komt en het werk per zaak ingewikkelder wordt en meer tijd kost. Dat is simpelweg onmogelijk. Dat betekent dat dit gevolgen heeft voor de voorraden en doorlooptijden bij de IND verder op zullen lopen als gevolg van deze wetten.

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

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

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

3.2 Juridische houdbaarheid en overgangsrecht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

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

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

3.4 Naturalisatie en rechtspositie van statushouders

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

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

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

Voor personen met een asielstatus geldt een verlaagd tarief voor de naturalisatieleges. Voor de rest zal deze groep moeten voldoen aan alle reguliere voorwaarden voor naturalisatie die ook gelden voor andere vreemdelingen.

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

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

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

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

4. Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure

4.1 Doel en onderbouwing

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

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

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

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

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

De uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure maakt duidelijk dat het afschaffen van het voornemen niet alleen bijdraagt aan een asielprocedure die meer in lijn is met die van andere Europese Lidstaten maar ook dat het afschaffen bijdraagt aan het tijdiger beslissen op asielaanvragen. De regering erkent dat vooral in het begin van de invoering dit zal leiden tot een extra druk op de beroepsprocedures maar verwacht dat dit na verloop van tijd minder wordt onder andere het aannemen van extra personeel bij de rechtbanken.

4.2 Effecten voor de uitvoeringspraktijk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Financiële consequenties

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

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

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

In bijlage 7 van de op 23 september jl. aan uw Kamer toegezonden uitvoeringstoetsen wordt ingegaan op de ketenbrede gevolgen van het voorstel om de voornemenprocedure uit de asielprocedure te schrappen.

Waar het voorstel bij de IND tot besparingen kan leiden, is dit niet noodzakelijkerwijs het geval bij andere ketenpartners. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook (gemiddeld jaarlijks 1.000) meer zaken verwachten. Het aantal van 1000 zaken in de uitvoeringstoets is gebaseerd op zaken die eerst een voornemen hebben ontvangen en daarna zijn ingewilligd. Er is in de uitvoeringstoets niet onderzocht of al deze zaken alsnog werden ingewilligd vanwege de zienswijze op het voornemen. De redenen waarom een zaak alsnog is ingewilligd kunnen divers zijn bijvoorbeeld nieuwe informatie aangeleverd door de vreemdeling of nieuw landenbeleid. De IND neemt ook zonder voornemenprocedure altijd een besluit op een zorgvuldig voorbereid dossier. Na een afwijzing kan de vreemdeling in beroep gaan. Om te voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep worden behandeld en hiermee ook leiden tot een extra druk op de rechtbanken en de DTV, zal de IND zoveel mogelijk alle zaken gaan screenen voordat een zitting wordt gepland. Indien sprake is van een onzorgvuldig voorbereid dossier of indien tot de conclusie wordt gekomen dat de zaak inmiddels voor inwilliging in aanmerking komt, zal de IND het besluit intrekken en een nieuw besluit nemen. Indirecte financiële impact houdt in dat de productieverhoging bij A&B bij de IND leidt tot meer besluiten en dus meer inwilligingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwilligingen leidt, mits de uitstroom goed verloopt, tot een besparing voor COA en verzwaring voor gemeenten.

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

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

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

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

4.4 Rechtsbescherming en menselijke maat

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

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

De IND zal net als nu de vreemdeling altijd in de gelegenheid moeten stellen om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. Indien verklaringen onduidelijk zijn of sprake is van tegenstrijdigheden, dient de vreemdeling hiermee geconfronteerd te worden. Bij afschaffing van de voornemenprocedure, zal de IND aan het eind van het gehoor nóg nadrukkelijker vragen of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de aanvrager voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen beïnvloeden. Indien bijvoorbeeld na ontvangst van deze correcties en aanvullingen of een onderzoeksresultaat alsnog blijkt dat de aanvrager op een bepaald element onvoldoende heeft kunnen reageren, kan altijd besloten worden tot een aanvullend gehoor of om een nadere schriftelijke verklaring gevraagd worden. Het uitgangspunt blijft dat het dossier volledig is en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de aanvrager vóór het besluit wordt genomen. Zo wordt zoveel mogelijk bewerkstelligd dat de rechter de gegrondheid kan toetsen van het besluit van de IND om de asielaanvraag af te wijzen.

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

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

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

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

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

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

4.5 Capaciteit en implementatie

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

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

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

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

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

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

4.6 Gevolgen voor ketenpartners

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

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

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

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

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

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

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

4.7 Evaluatie en monitoring

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

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

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

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

5. Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

5.1 Doel en noodzaak van de uitbreiding

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

De uitbreiding van de ongewenstverklaring heeft als doelstelling om, waar nodig, criminele en daarmee veelal overlastgevende vreemdelingen ongewenst te kunnen verklaren en zo de openbare orde beter te kunnen waarborgen. Daarnaast wordt beoogd maatschappelijk draagvlak te behouden voor het overgrote deel van de vreemdelingen dat zich wel aan de wet houdt. Vreemdelingen die zich bijvoorbeeld schuldig maken aan strafbare feiten, doen afbreuk aan dat draagvlak. Dit treft ook het onontbeerlijke (lokale) draagvlak voor de daarmee samenhangende opvang van asielmigranten, die de druk op de asielketen ontlast. De regering vindt het daarom van belang dat de mogelijkheid bestaat om iemands aanwezigheid, wanneer daartoe aanleiding is ongewenst te verklaren en het desondanks in Nederland blijven als misdrijf te kunnen laten bestraffen.

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

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

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

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

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

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

De regering acht dit verenigbaar met de beginselen van effectieve rechtsbescherming, omdat bezwaar en beroep mogelijk blijven volgens de reguliere Awb-procedure. Daarnaast kan een vreemdeling, die kan onderbouwen dat hij recht heeft op een verblijfsvergunning, vanuit het buitenland verzoeken om ontheffing van de ongewenstverklaring.

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

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

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

5.2 Rechtsbescherming en menselijke maat

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Uitvoerbaarheid en capaciteit

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

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

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

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

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

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

5.4 Financiële consequenties

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Juridische en uitvoeringstechnische risico's

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Impact op vreemdelingen- en terugkeerbeleid

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

De regering stelt dat de bereidheid om mee te werken aan terugkeer kan worden verhoogd door de mogelijkheid om voor de groep onrechtmatige verblijvende vreemdelingen tastbare maatregelen te treffen –ook in de vorm van een vervolging voor een misdrijf dat tot gevangenisstraf kan leiden. Hoeveel effect de ongewenstverklaring heeft op het aantal terugkeerders, hangt ook af van het samenspel met andere factoren en middelen, zoals terugkeerondersteuning.

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

De effectiviteit van de ongewenstverklaring zal achteraf worden geëvalueerd.

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

Het is vaste jurisprudentie dat in geval van overmacht geen vervolging kan plaatsvinden. In de context van artikel 197 Sr is er sprake van overmacht als de vreemdeling anders dan door eigen toedoen niet kan vertrekken, indien de staat desondanks tot vervolging overgaat kan hij zich daarop beroepen⁷.

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

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

5.6 Implementatie en monitoring

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

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

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

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

⁷ ECLI:NL:GHSHE:2014:1249

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

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

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

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

5.7 Conclusie

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

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

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

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

6. Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

6.1 Uitvoerbaarheid, capaciteit en juridische houdbaarheid

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

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

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

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

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

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

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

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

116. De uitvoeringstoets signaleert dat Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een extra behoefte van 55 tot 165 detentieplaatsen per jaar verwacht, terwijl er tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar is. Hoe acht de regering het voorstel uitvoerbaar onder deze omstandigheden? Is de regering bereid de inwerkingtreding van artikel 108a Vreemdelingenwet uit te stellen totdat voldoende detentiecapaciteit gerealiseerd is?

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

6.2 Rechtspositie, proportionaliteit en doenvermogen van vreemdelingen

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

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

er rechtsmiddelen tegen de maatregelen openstaan. Deze folders zijn beschikbaar in minimaal twintig talen. De folders zullen worden herzien zodra het mogelijk is de maatregelen te combineren. Op deze manier wordt volgens de regering gewaarborgd dat vreemdelingen volledig geïnformeerd zijn over de gevolgen en mogelijkheden tot opheffing.

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

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

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

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

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

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

6.3 Gevolgen voor gezinnen, kinderen en maatschappelijke samenhang

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Vragen van de leden van de fractie van D66

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

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

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

Het Nederlandse asielsysteem acht de regering in de huidige vorm onhoudbaar. Daarom is het noodzakelijk dat de onderhavige voorstellen van wet zo snel mogelijk tot stand komen. Tegelijkertijd

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

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

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

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

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

Meer in algemene zin is het goed te benadrukken dat de regering een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft om een asielsysteem dat onhoudbaar is aan te passen en bestendig te maken voor de toekomst. Daar zijn stevige maatregelen voor nodig. De regering is zich er van bewust dat die in de beginfase tot extra belasting kunnen leiden. Dat is inherent aan elke systeemwijziging, maar op de langere termijn wordt op basis van dit brede pakket aan maatregelen,

waaronder de hierbedoelde wetten, een belangrijk instroomeffect verwacht. Hiermee komt er ook verlichting van de structurele werklast en zal de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen worden verlicht. Het pakket aan maatregelen biedt ruimte om de asielketen op orde te brengen. Dit vertaalt zich door en brengt ook de gewenste maatschappelijke rust terug naar verwachting van de regering. Met een asielketen op orde en een grotere maatschappelijke acceptatie van het beleid zal naar inzicht van de regering ook de positie van de vreemdeling in procedure en waar van toepassing als statushouder in de Nederlandse maatschappij ten goede komen.

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

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

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

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

Daarnaast zitten in de 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.

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

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

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

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

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

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

Uiteraard neemt de regering de zorgen van zowel de IND als de Inspectie JenV en ook de andere betrokken organisaties heel serieus. Als in voorgaande beantwoording ook genoemd is vanwege de noodzaak om direct en met urgentie in te zetten op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten, ervoor gekozen om de hierbedoelde wetsvoorstellen na aanvaarding zo spoedig mogelijk in te voeren en de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten. Mede om de uitvoering waaronder de IND zo veel mogelijk te faciliteren wordt er voor zorg gedragen dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, voor zover relevant, niet onnodig zal verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van de voorliggende wetsvoorstellen zijn gemaakt.

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

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

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

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

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

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het afschaffen van het voornemen er toe zal leiden dat een deel van het werk zich naar de beroepsprocedure verplaatst. Echter, voor de IND weegt het voordeel van het afschaffen van de voornemenprocedure op tegen de nadelen van extra werk in de beroepsfase

vanwege het afschaffen van het voornemen. Daarbij neemt de IND ook extra maatregelen om de negatieve effecten hiervan in beroep te mitigeren, zoals het screenen van zaken voor ze in beroep behandeld worden.

Ook het wegvallen van VluchtelingenWerk Nederland in de nareisprocedure wordt door de IND gezien als een factor die voor de IND extra werk gaat opleveren (p. 3 van de brief). “Bij de rechtspraak, de advocatuur en ook de IND zal rekening gehouden moeten worden met buitengewoon veel extra beroepsprocedures”, aldus de IND. Wat is daarop de reactie van de regering?

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

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

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

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

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

Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel

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

De verwachting is dat een groot deel van de groep subsidiair beschermde in beroep zal gaan. Dat zal met name gelden voor de subsidiair beschermde die nareis aan willen vragen voor hun gezinsleden. De verwachting is echter dat ook vreemdelingen die geen nareis aan willen vragen alsnog in beroep gaan. Ook uit het Asiel- en Migratie Pact volgt een onderscheid tussen beide statussen. De nareisvoorwaarden zijn echter nationaal bepaald en niet automatisch van toepassing onder het Pact. Zonder deze nationale invulling zullen aanvragers van nareis dus zonder strikte voorwaarden blijven inreizen. Uiteraard blijft dit wel een inschatting.

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

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

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

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

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

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

Zoals bij het vorige antwoord is aangegeven, strekt een verlengingsaanvraag alleen tot verlenging van de geldigheidsduur van eerder verleende vergunning en niet tot een beoordeling of de statushouder voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling.

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

Verwezen wordt naar voorgaande antwoorden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitvoeringstoets Nareis

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

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

De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA

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

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

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

De 1,5 tot 2 jaar ziet op het wetstraject. Nadat het wetstraject is afgerond heeft de IND om en nabij de 6 maanden nodig om de wetswijziging te implementeren. Dat geldt ook voor de toepassing onder het Asiel- en Migratiepact. Hoe sneller er duidelijkheid is, hoe sneller de maatregelen ingevoerd kunnen worden en effect hebben.

Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring

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

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

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

De vaststelling dat een vreemdeling bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit begaat, is grond voor het opleggen van een ongewenstverklaring (artikel 67 eerste lid onder a Vw). Dit kan zijn het niet naleven van een meldplicht of gebiedsgebod, handelingen die nu al in artikel 108 Vw strafbaar zijn gesteld. Aangezien artikel 108a beoogd wordt in de Vreemdelingenwet op te nemen, kan het meermalen plegen van dat feit ook leiden tot een ongewenstverklaring. De ongewenstverklaring voorkomt dat procedureel rechtmatig verblijf ontstaat bij een nieuw ingediende reguliere verblijfsaanvraag. Hierdoor loont het niet om kansarme reguliere verblijfsaanvragen te doen. Deze kansarme aanvragen leggen thans beslag op de IND capaciteit en hebben vooral tot doel om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en uitzetting te voorkomen.

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

De groep die geen terugkeerbesluit krijgt, omdat bij terugkeer schending van het beginsel van non-refoulement dreigt, is verhoudingsgewijs klein. In de meeste gevallen is hier ook sprake van ernstige strafbare feiten waarvoor voorheen werd teruggегреpen op het zware inreisverbod. De wet maakt het mogelijk de ongewenstverklaring daarvoor in te zetten. Net als bij een inreisverbod kan de vreemdeling om opheffing vragen, en gelden dezelfde afwegingen, zoals – onder omstandigheden – een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets indien de situatie tien jaar voortduurt.

22. In de uitvoeringstoets staat: “De combinaties tussen de maatregelen zijn zeer lastig uit te leggen aan de vreemdeling, met gevolg dat die de regels mogelijk niet zal begrijpen. Wanneer het beleid niet uitlegbaar te maken is aan een vreemdeling, is er het risico dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van de vreemdeling in de totstandkoming en uitvoering van het

beleid” Kan de regering toelichten hoe zij de belangenafweging tussen wetswijziging en belang van de vreemdeling heeft gemaakt?

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

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

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

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

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

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

Uitvoeringstoets Strafbbaarstelling Illegaliteit

26. In de uitvoeringstoets Strafbbaarstelling Illegaliteit lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat er aan vijf voorwaarden moet worden voldaan voordat een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling kan worden veroordeeld vanwege illegaal verblijf. De eerste twee van deze voorwaarden luiden als volgt: “Er bestaat geen zicht op uitzetting (ZoU), waardoor een vreemdeling niet (meer) in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld ter fine van uitzetting; vertrek zou mogelijk zijn als de vreemdeling wel zijn medewerking aan terugkeer zou verlenen”. Kan de regering toelichten in welke situaties aan beide voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan?

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

27. In deze uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat het opvragen van Eurodac-gegevens een kwetsbaarheid oplevert, omdat gebruik van deze gegevens voor strafrechtelijk onderzoek aan voorwaarden is verbonden. Kan de regering toelichten wat deze voorwaarden zijn en of raadpleging

van deze gegevens in het concrete geval van vervolging vanwege strafbaarstelling van illegaliteit in de praktijk mogelijk is?

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

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

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