

From: 5.1.2.e <5.1.2.e@law.leidenuniv.nl>
Date: Thursday, July 2, 2026, 11:33 AM
To: "secretariaat@eerstekamer.nl" <secretariaat@eerstekamer.nl>
"postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
"5.1.2.e@eerstekamer.nl" <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
"Alexander.vanHattem@eerstekamer.nl" <Alexander.vanHattem@eerstekamer.nl>
Subject: Brief NJCM Dwangsommen (asiel en migratie)

Attachments:

NJCM Brief Asiel en Migratie_Dwangsommen_Eerste Kamer_02072026.pdf

Sommige mensen die dit bericht hebben ontvangen, ontvangen niet vaak e-mail van njcm@law.leidenuniv.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte leden van de Eerste Kamer, geachte leden van de Commissie voor Immigratie & Asiel,

Namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en haar werkgroep Asiel- en Migratierecht bied ik u graag bijgaande brief aan, welke ook met de Tweede Kamer en haar Vaste Commissie voor Asiel en Migratie en de Minister van Asiel en Migratie wordt gedeeld.

In deze brief gaan wij in op hoe het nieuwe Europees Asiel- en Migratiepact de IND dwingt om haar capaciteit vooral in te zetten op nieuwe aanvragen, waardoor tienduizenden mensen die al vóór 12 juni 2026 een verzoek indienden nóg langer moeten wachten — inmiddels gemiddeld 32 maanden, met een verwachte verdere stijging. Deze oplopende wachttijden, gecombineerd met de voorgenomen afschaffing van de rechterlijke dwangsom, bedreigen volgens de werkgroep Asiel- en Migratierecht van het NJCM zowel het recht op asiel als effectieve rechtsbescherming. Het NJCM roept daarom op tot maatregelen om deze groeiende achterstanden en de ernstige gevolgen voor asielzoekers te voorkomen.

Wij zijn graag bereid tot verdere toelichting en gesprek.

Namens het NJCM bestuur en de werkgroep Asiel- en Migratierecht,

Met vriendelijke groet/Warm regards,

5.1.2.e
Coördinator NJCM | BA, LLM, MPhil
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Dutch section of the International Commission of Jurists
Postbus 778, 2300 AT Leiden | Nederland
T 5.1.2.e | NJCM@law.leidenuniv.nl
NJCM.nl | twitter.com/NJCM_nl | facebook.com/NJCM.nl | ICJ.org

Werkdagen: Maandag t/m donderdag
Work days: Monday to Thursday

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJC)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 2 juli 2026

Betreft: Brief NJCM over beslistijden in asielzaken en afschaffen dwangsommen

Geachte leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, leden van de Commissie voor Immigratie & Asiel,

Inleiding

Op 12 juni is het Europees Asiel- en Migratiepact in werking getreden. In het Migratiepact zijn kortere termijnen vastgesteld waarbinnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) moet beslissen op asielaanvragen. Om deze termijnen te halen en nieuwe achterstanden te voorkomen, wil de IND een groot deel van haar beslis capaciteit inzetten voor nieuwe aanvragen. Dit betekent dat er minder capaciteit overblijft voor aanvragen die vóór 12 juni 2026 zijn ingediend.

Momenteel wachten 54.000 mensen op een beslissing van de IND.¹ Asielaanvragen van september 2023 worden nu behandeld, met een gemiddelde wachttijd van 32 maanden, terwijl de wettelijke beslistermijn zes maanden is en maximaal kan worden verlengd tot 21 maanden.² Deze wachttijd zal naar verwachting verder oplopen wegens de beperkte beslis capaciteit van de IND ontstaan door bezuinigingen. Dit schaadt de positie van asielzoekers ernstig. Ook gaat 70 procent van de beslis capaciteit van de IND naar Migratiepact-zaken, waardoor mensen die vóór 12 juni hun asielaanvraag deden - en soms al maanden of jaren wachten - achteraan de rij worden geplaatst. De inschatting is dat zij pas over drie jaar meer duidelijkheid krijgen.³

De werkgroep Asiel- en Migratierecht van het NJCM maakt zich zorgen over de gevolgen van deze lange wachttijd voor asielzoekers. Zeker in combinatie met de voorgenomen afschaffing van het recht van asielzoekers om een rechterlijke dwangsom te eisen, vreest de werkgroep dat het recht op asiel en effectieve rechtsbescherming in het geding komt. Zonder financiële prikkel hebben asielzoekers straks geen effectief middel meer om tegen de lange behandelduur op te komen.

¹ [IND gaat openstaande aanvragen versneld behandelen | IND.](#)

² <https://ind.nl/nl/asiel-en-nareis-het-migratiepact-en-andere-ontwikkelingen/gemiddelde-wachttijden-asiel>.

³ [54.000 asielzoekers nóg langer in de wacht: de gevolgen van het EU-Migratiepact.](#)

Plan van aanpak van de Minister van Asiel en Migratie

Op 5 juni 2026 stuurde de minister van Asiel en Migratie zijn plan van aanpak voor deze oude asielaanvragen aan de Eerste en Tweede Kamer.⁴ Door aanvragers in de voorfase hun asielrelaas op papier te laten zetten en groepen aanvragen te clusteren, hoopt de Minister binnen drie jaar (36 maanden) op de oude aanvragen te kunnen beslissen. Veel is echter nog onduidelijk over deze werkwijze, bijvoorbeeld of de aanvragers toegang hebben tot rechtsbescherming in deze voorfase. Daarnaast hebben onzekere, toekomstige factoren, zoals de instroom van nieuwe aanvragen, veel impact op de uiteindelijke beslisbaarheid voor de oude aanvragen. De werkgroep vreest dat de voorgenomen maatregelen onvoldoende zijn om binnen drie jaar te beslissen, nog daargelaten dat een beslistermijn van drie jaar al vijf keer de wettelijke beslistermijn overschrijdt.⁵

Wet dwangsom en het belang van een financiële prikkel

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden. Deze wet was bedoeld als financiële prikkel tegen langdurige beslistermijnen. Juist deze financiële prikkel bleek noodzakelijk om bestuursrechtelijke termijnen na te leven, omdat organisatorische maatregelen onvoldoende bleken.

Afschaffing van de rechterlijke dwangsom in strijd met EU-recht en mensenrechten

Bij de vraag of Nederland al dan niet een stelsel van dwangsommen inricht, is het van belang dat EU-lidstaten over procedurele autonomie beschikken: het EU-recht heeft daarover immers niets geregeld en laat dit in principe geheel over aan de lidstaten. Deze procedurele autonomie wordt echter ingekaderd door de beginselen van doeltreffendheid, gelijkwaardigheid en effectieve rechtsbescherming. Ten eerste moet de doeltreffendheid of effectiviteit van het Unierecht – in dit geval het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel – worden bevorderd door de procedurele keuzes die Nederland maakt. Het afschaffen van rechterlijke dwangsommen staat op gespannen voet met deze beginselen. Zeker nu de kans groter wordt dat Unierechtelijke termijnen (die dus niet binnen de procedurele autonomie vallen en waarborgen dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen op een asielverzoek) worden overschreden, zonder rechterlijke tussenkomst, met andere woorden: zonder een stok achter de deur.

Ten tweede moet ook ten aanzien van het beginsel van gelijkwaardigheid een kanttekening worden geplaatst: lidstaten moeten in vergelijkbare materiële en procedurele voorwaarden voorzien in procedures onder het EU-recht als procedures onder nationaal recht. Mogelijk wringt het hier ook, nu in alle andere bestuursrechtelijke procedures rechterlijke dwangsommen in stand worden gelaten en deze alleen in vreemdelingenzaken worden afgeschaft.

Ten derde is het onwenselijk om de rechterlijke dwangsom af te schaffen in het licht van het beginsel van effectieve rechtsbescherming. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in november 2022 al geoordeeld dat een beroep zonder rechterlijke dwangsom onvoldoende is voor effectieve rechtsbescherming.⁶ Het recht op effectieve rechtsbescherming is in artikel 47 van het EU-Handvest vastgelegd.

⁴ [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

⁵ [Beslistermijnen | IND](#).

⁶ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@134017/202203068-1-v1/>.

Door de afschaffing van de dwangsommen en prioritering van nieuwe aanvragen ontbreekt nu een prikkel voor de IND om oude zaken tijdig af te handelen. Zonder middel om naleving af te dwingen, is het risico groot dat besluiten uitblijven. De recente kabinetsplannen bevatten geen alternatief dwangmiddel. Daarmee voldoen de plannen niet aan artikel 47 van het EU-Handvest, zo blijkt uit rechtspraak van de Afdeling.

Verder laat wetenschappelijk onderzoek consistent zien dat een lange asielprocedure door de combinatie van wachten, verblijf in een AZC, onzekerheid, scheiding van familie en beperkte mogelijkheden om het eigen leven op te bouwen, aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor de asielzoeker. Er is sprake van aantoonbare negatieve effecten op de psychische gezondheid, integratie en maatschappelijke positie.⁷ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in de zaak B.A.C. tegen Griekenland geoordeeld dat langdurige onzekerheid en uitblijven van besluitvorming de rechten van asielzoekers schendt, specifiek artikel 8 van het EVRM.⁸ Het Hof oordeelt dat de Griekse autoriteiten hun positieve verplichting schonden door geen effectieve asielprocedure te bieden, wat leidde tot onwettige belemmeringen van het privéleven.

Hoewel de praktijk laat zien dat de dwangsom bij de IND niet altijd meer tot versnelde beslissingen leidt, is dit wel het enige middel dat in het systeem van de Nederlandse rechtsbescherming bij overschrijding van de beslistermijnen bestaat en daarmee een essentieel onderdeel van het bieden van effectieve rechtsbescherming.

Effectieve rechtsbescherming in andere lidstaten

Het aangenomen amendement in de Tweede Kamer steunt volgens de toelichting onder meer op een recente verkenning van het Ministerie van Asiel en Migratie naar de manier waarop andere lidstaten invulling geven aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming voor vreemdelingen in verband met overschrijding van de beslistermijnen van de Procedurerichtlijn.⁹

De Minister van Asiel en Migratie verwijst in zijn brief aan de Tweede Kamer over deze verkenning naar bovenstaande uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 november 2022, waarin is bepaald dat uitsluiting van de rechterlijke dwangsom in de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, zonder alternatief dwangmiddel, in strijd is met artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten – het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

⁷ Zie bijvoorbeeld de volgende studies:

Aleena Shahzad, Cornelius Katona & Naomi Glover, [The psychological impact of spending a prolonged time awaiting asylum](#) 10 Jun 2025; Charlotta van Eggermont Arwidson, Jessica Holmgren, Kristina Gottberg, Petter Tinghög, Henrik Eriksson, [Living a frozen life: a qualitative study on asylum seekers' experiences and care practices at accommodation centers in Sweden](#), 07-09-20202; Jessie Mulcaire, Dom Smetham, Leah Holt, Sana Zard, Francesca Brady, Ciarán O'Driscoll, [Impact of the asylum determination process on mental health in the UK and EU+: a systematic review and thematic synthesis](#), 9-10-2024.

⁸ *B.A.C. v. GREECE* r.o. 36: "The Court emphasises that it has affirmed on many occasions that under Article 8 of the Convention the positive obligation of the State inherent in an effective respect for private life may involve the adoption of an effective and accessible procedure designed to secure respect for private life, and in particular the introduction of a statutory framework setting up an enforceable judicial mechanism to protect individuals' rights and, if necessary, of appropriate specific measures ...".

⁹ *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, p. 7.

De brief houdt onder meer in: *“Uit de inventarisatie is niet gebleken dat andere Europese landen een (ander) effectief rechtsmiddel hebben in de zin als bedoeld in vorengenoemde uitspraak van de Afdeling. Evenmin is gebleken dat effectieve rechtsbescherming in andere Europese landen wordt geborgd door het opleggen van dwangsommen of is geoordeeld dat dit enkel kan middels het opleggen van dwangsommen.”*¹⁰

Kennelijk heeft deze informatie achtereenvolgend de indieners van het amendement en de Tweede Kamer ervan weten te overtuigen dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom (toch) niet in strijd is met artikel 47 van het Handvest.

De werkgroep deelt deze conclusie niet. Allereerst blijkt uit de brief van de minister dat slechts 12 andere lidstaten hebben gereageerd op de navraag van de IND. In een deel van die landen kan de rechter wel degelijk beslissen een financiële prikkel af te geven bij een overschrijding van de beslistermijn. Ten tweede, en belangrijker nog, betekent het enkele feit, dat in sommige lidstaten effectieve rechtsbescherming tegen termijnoverschrijdingen niet wordt gewaarborgd door een dwangsom of een ander rechtsmiddel, niet dat 1) die landen voldoen aan de verplichting van het bieden van effectieve rechtsbescherming en 2) dat Nederland van die verplichting zou zijn ontslagen. Mogelijk kennen deze lidstaten ook niet dezelfde ernstige en structurele problemen als Nederland op dit vlak, zodat daadwerkelijke en effectieve rechtsbescherming voor asielzoekers tegen termijnoverschrijdingen daar niet dezelfde urgentie heeft.

Bovendien kennen vele landen wel een effectieve rechtsbescherming.

In Duitsland kan ingevolge [§75 VwGO](#) een Untätigkeitsklage worden ingediend wegens niet tijdig beslissen van de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). De Duitse rechter onderzoekt of er geldige redenen zijn voor de langere beslistermijn, bijvoorbeeld: complexiteit van de zaak, hoge instroom of onderzoeken die moeten worden ingesteld. Als de rechter beslist dat er geen geldige reden is voor de overschrijding van de termijn, dan verplicht de rechter dat de BAMF zo spoedig mogelijk een beslissing neemt. Deze vordering neemt de BAMF serieus en de zaak wordt ingedeeld. Mocht de overheid de beslissing desondanks niet uitvoeren, dan kan ingevolge [§172 VwGO](#) een tweede beroep worden ingesteld en een dwangsom (Zwangsgeld) worden gevraagd. Ook Frankrijk kent een vergelijkbare regeling in [artikel L.911.1](#) e.v. van de Code de justice administrative en kan eerst een termijn worden opgelegd en vervolgens een dwangsom (astreinte). In Oostenrijk kan een asielzoeker ingevolge [§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz](#) een Säumnisbeschwerde indienen. De rechter legt dan een termijn op van acht weken om alsnog te beslissen, dan neemt de Rechtbank een inhoudelijke beslissing op de zaak.

Bovendien moet een stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid in zijn totaliteit worden beschouwd: het is dus goed mogelijk dat in een andere lidstaat voldoende rechtsbescherming wordt geboden aan asielzoekers zonder de mogelijkheid van rechterlijke dwangsommen, maar in Nederland maakt de dwangsom nu juist een fundamenteel onderdeel uit van het systeem van rechtsbescherming.

¹⁰ [Kamerstuk 35749, nr. 16 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.](#)

Een mogelijk alternatief dwangmiddel dan de dwangsommen zou kunnen zijn het opnieuw invoeren van een driejarenbeleid,¹¹ of een vergelijkbare regeling. Het driejarenbeleid was een regeling die werd ingevoerd als tijdelijke maatregel voor oude zaken in het kader van de invoering van het nieuwe Toelatings- en Opvangmodel (NTOM) per 1 januari 1992. Op grond van het NTOM moesten in nieuwe asielzaken binnen circa een jaar duidelijkheid geboden worden. In het kader van dit nieuwe model moesten oude zaken versneld binnen drie jaar worden weggewerkt. Dit is heel vergelijkbaar met het plan van aanpak dat de Minister nu heeft.

Enkel in die gevallen waarin de lange duur van de procedure voornamelijk of uitsluitend op effecten van bestuurlijk beleid was terug te voeren, kon de vreemdeling na drie jaar procedure in het bezit gesteld worden van een verblijfsvergunning en daarbij golden strikte voorwaarden en alleen als er geen sprake was van contra-indicaties (o.a. criminele antecedenten en twijfel identiteit).

Nu de dwangsommen worden afgeschaft, kan een dergelijke maximumtermijn toch uitzicht geven op enige zekerheid en wordt voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin het recht op privéleven wordt geschonden. Met name in het kader van de oude aanvragen, die zijn ingediend vóór 12 juni 2026, biedt een dergelijke regeling mogelijk een uitkomst om te voorkomen dat mensen nog jarenlang moeten wachten op een beslissing.

Ook Spanje kent een dergelijke regeling ([Arraigo social](#)), waarin na drie jaar verblijf een beroep kan worden gedaan op sociale worteling.

Conclusie

Door de voorgenomen prioritering van de na invoering van het Migratiepact ingediende zaken en afschaffing van de dwangsommen is er geen enkele prikkel meer voor de IND om voortgang te maken met het beslissen in oude zaken en dreigen de lopende asielprocedures disproportioneel lang te gaan duren, zonder enige rechtvaardigingsgrond en zonder uitzicht op verbetering. Een dergelijke lange procedure heeft aantoonbare negatieve effecten op de psychische gezondheid, integratie en maatschappelijke positie van asielzoekers en kan strijdig zijn met het recht op een privéleven, als bedoeld in artikel 8 van het EVRM.

Hoewel de dwangsom niet meer leidt tot het gewenste effect van een tijdige beslissing, is het noodzakelijk dat er een alternatief dwangmiddel komt om de rechtsbescherming te effectueren en om te voorkomen dat de precaire en onzekere situatie voor asielzoekers te lang duurt.

Het ontbreken van enig dwangmiddel is in strijd met artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten – het beginsel van effectieve rechtsbescherming. De werkgroep wijst op meerdere oplossingen die wel voldoende rechtsbescherming bieden en vergelijkt hoe effectieve rechtsbescherming voor asielzoekers wegens lange doorlooptijden in andere EU-landen is geregeld. Daarnaast kan het oude driejarenbeleid heringevoerd worden, zodat een asielzoeker na drie jaar aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk.

¹¹ [Vc94.TBV1996.12.pdf](#)

Concluderend roept de werkgroep betrokken partijen op om het recht van asielzoekers op effectieve rechtsbescherming in wet- en regelgeving te waarborgen.

Wij zijn graag bereid om op bovenstaande verdere toelichting te geven en hierover in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Bestuur Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Werkgroep Asiel- & Migratierecht