

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 19 februari 2025  
dossiernummer: 206235  
uw kenmerk: n.v.t.  
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35  
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

**Betreft: wetgevingsadvies asielnoodmaatregelenwet**

Geachte leden van de vaste Kamercommissie Asiel en Migratie,

Eind december 2024 is de asielnoodmaatregelenwet gepubliceerd. De Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'de NOvA') heeft haar adviescommissies vreemdelingenrecht en rechtsstatelijkheid gevraagd om alsnog advies uit te brengen ten behoeve van de wetsbehandeling door uw Kamer.

De NOvA heeft eerder ernstige zorgen geuit<sup>1</sup> over de gevolgen van het wetgevingsproces voor de democratische rechtsstaat. De NOvA staat hierin niet alleen. Inmiddels heeft ook de Raad van State zich, als hoogste adviesorgaan, uiterst kritisch uitgelaten over de gang van zaken. Toch heeft verantwoordelijk minister Marjolein Faber, in reactie op vragen van media, laten weten met de kritiek van de Raad van State niet veel te doen, waarmee willens en wetens de asielketen en de rechtsstaat onder grotere druk worden gezet. In een volwaardige democratische rechtsstaat behoren dergelijke belangrijke adviezen bovendien niet zomaar te worden genegeerd.

Daar komt bij dat het hier gevolgde wetgevingsproces rechtstreeks indruist tegen wat is afgesproken in het regeerprogramma, waarin juist wordt gewezen op het belang van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving als één van de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat. Daarvoor is nodig, zo stelt hetzelfde regeerprogramma, dat *“het kabinet beter gebruik maakt van inzichten van burgers en ervaringskennis in het wetgevingsproces, vereenvoudiging van wetten en meer aandacht voor de werking van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een lerende overheid is hiervoor cruciaal (...)”*.

De NOvA ziet het tegenovergestelde gebeuren. Een belangrijk deel van de asielketen wordt door het vertrouwelijke karakter buitenspel gezet bij de consultatie en/of door de strakke reactietermijn. Zowel geconsulteerde als niet-geconsulteerde partijen, stuk voor stuk van belang voor de asielketen, wijzen op het averechtse effect van de maatregelen; zo ook de Raad van State. Werklast, doorlooptijden en daarmee maatschappelijke kosten zullen toenemen. Uiteindelijk zal dit zijn weerslag hebben op de toegang tot het recht.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5  
2595 AK Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

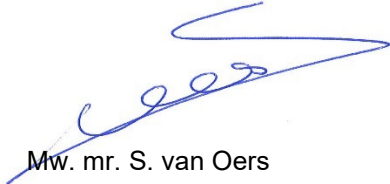
<sup>1</sup> [Minister Faber van Asiel en Migratie ondermijnt democratische rechtsstaat, NOvA vreest voor gevolgen | Nederlandse orde van advocaten](#)

Tegelijkertijd bezuinigt minister Faber met dezelfde spoed op Vluchtelingenwerk als gespecialiseerde eerste lijn. Dit maakt dat de druk op de rest van de asielketen, waaronder de asieladvocatuur, nog meer zal toenemen. Deze beroepsgroep is onlosmakelijk verbonden met de rechtsstaat en in dit specifieke geval met de asielketen. Asieladvocaten moeten in staat worden gesteld om rechtzoekenden goed bij te kunnen staan en te zorgen dat de asielprocedure ordentelijk en efficiënt verloopt. Dat is in het belang van de rechtzoekende maar ook in het belang van de samenleving.

De NOvA had over voorliggende asielwetgeving geconsulteerd moeten worden, dan had er tijdig geadviseerd kunnen worden. Omdat dit niet is gebeurd, is besloten uw Kamer actief te benaderen met bijgaand wetgevingsadvies, opdat dit alsnog kan worden betrokken bij de behandeling van het wetsvoorstel. De NOvA benadrukt dat het voor zorgvuldige en effectieve wetgeving essentieel is dat niet alleen dit advies, dat onderhavig wetsvoorstel met klem ontraadt, maar ook alle andere adviezen die zijn gegeven over betreffende wetsvoorstellen worden betrokken bij de verdere wetsbehandeling.

Tot slot benadrukt de NOvA dat het van groot belang is dat niet wordt afgeweken van het bestaande uitgangspunt dat de betrokken praktijk altijd wordt geconsulteerd. Dat is essentieel voor waarborging van de kwaliteit. Tevens dienen er standaard uitvoeringstoetsen plaats te vinden bij nieuwe en te wijzigen wet- en regelgeving. Dit alles volgt ook uit de afspraken in het regeerprogramma.

Met de meeste hoogachting,



Mw. mr. S. van Oers  
Algemeen deken

bijlage: advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht en rechtsstatelijkheid

## ADVIES

---

Aan:	algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht Wetgevingsadviescommissie rechtsstatelijkheid
Datum:	10 februari 2025
<b>Betreft:</b>	<b>Asielnoodmaatregelenwet</b>

---

## SAMENVATTING

### Conclusie

De wetgevingsadviescommissie rechtsstatelijkheid van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'ACR') zet in het algemeen zorgelijke kanttekeningen bij de rechtsstatelijkheid van het wetsvoorstel. Het staat op gespannen voet met een aantal belangrijke uitgangspunten van de rechtsstaat, waaronder toegang tot het recht, het recht op een eerlijk proces en het algemene rechtsbeginsel van zorgvuldige belangenafweging en evenredigheid. De ACR sluit zich voorts aan bij de opmerkingen van de wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'de ACV').

De ACV raadt in het verlengde hiervan de invoering van dit wetsvoorstel met klem af. Het bevat ingrijpende wijzigingen zonder dat er uitvoeringstoetsen zijn gedaan. Bovendien wordt door een aantal tegenstrijdigheden met het Asiel- en Migratiepact de rechtszekerheid in gevaar gebracht. De verwachting is dat al deze wijzigingen zorgen voor meer en complexere procedures, waardoor de asielketen nog meer wordt verstopt dan reeds het geval is, terwijl op geen enkele wijze is onderbouwd dat het doel dat de wijziging beoogt (afname asielinstroom) ook daadwerkelijk behaald zou worden. Daarnaast wordt door deze maatregelen de rechtsbijstand aan een zeer kwetsbare groep ernstig beperkt, wat de ACV bijzonder zorgelijk en zeer onwenselijk acht.

### Kernpunten

- Het wetgevingsproces is zeer onzorgvuldig en een rechtsstaat onwaardig.
- De ACV adviseert om een uitvoeringstoets te doen en om alle ketenpartners te consulteren bij (ingrijpende) wetwijzigingen met een redelijke termijn voor de advisering.
- De ACV raadt het af om een groot pakket aan (ingrijpende) maatregelen te nemen, terwijl een jaar later het Asiel- en Migratiepact van toepassing wordt. Het zo kort na elkaar invoeren van wetten die elkaar ook gedeeltelijk weer ongedaan maken, brengt de rechtszekerheid in gevaar en zorgt voor juridische complexe procedures.
- De noodzaak voor de asielnoodmaatregelenwet is niet onderbouwd en niet overtuigend.
- De asielnoodmaatregelenwet zal meer en complexere procedures tot gevolg hebben en zeer waarschijnlijk niet leiden tot een lagere instroom, maar wel tot een lagere uitstroom.
- Het voorstel om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te beperken tot maximaal drie jaar voegt niets toe aan de mogelijkheden die de minister nu al heeft om een verblijfsvergunning in te trekken.
- De beperking van de geldigheidsduur zal leiden tot hogere kosten, een grotere werklast voor de IND en de asielzoeker belemmeren in zijn integratie.
- De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd zal, doordat de vergunningen dan vaker zullen moeten worden verlengd eveneens leiden tot hogere kosten, een grotere werklast voor de IND en de asielzoeker belemmeren in zijn integratie.

- Ook zal er een grotere groep zijn, die niet in aanmerking komt voor een permanent verblijfsrecht en hierdoor na een lange verblijfsduur alsnog een status kan kwijtraken, hetgeen met name de rechten van kinderen kan raken.
- De ACV raadt het afschaffen van de voornemenprocedure met klem af, aangezien de asielpcedure aan zorgvuldigheidswaarborgen verliest, de beoogde tijdswinst minimaal is en het de druk op de rechtspraak verhoogt.
- De ACV ontraadt de beperking van de nareismogelijkheden en verwijst daarvoor naar haar eerdere advies.
- De ACV raadt het toevoegen van de verwijtbaarheidstoets bij herhaalde asielaanvragen af, nu dit zorgt voor meer en complexere procedures en geen procedurele voordelen biedt.
- De ACV raadt de verruiming van de ongewenstverklaring zoals is voorgesteld af. Het creëert meer en meer complexe procedures, terwijl het gestelde probleem op een simpelere manier is op te lossen.

## CONSULTATIEREACTIE

### 1. Rechtsstatelijke beschouwing

De ACR wil voorafgaand aan het advies van de ACV enkele inleidende opmerkingen maken om het wetsvoorstel eerst in een bredere rechtsstatelijke context te plaatsen.

Onderhavig wetsvoorstel is een uitwerking van een onderdeel van het regeerprogramma van het huidige kabinet. Dit regeerprogramma is eerder op rechtsstatelijkheid getoetst door de commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma van de NOVA.<sup>2</sup> In het rapport van die commissie is scherpe kritiek geleverd op de asielparagraaf van het regeerprogramma. Het plan om de voornemenprocedure te schrappen, hoger beroep af te schaffen en beroepstermijnen te verkorten, is in het regeerprogramma gepresenteerd als combinatie van maatregelen. Volgens de commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma zou invoering hiervan leiden tot een groot risico op ongerechtvaardigde ongelijke behandeling, onzorgvuldige besluitvorming en strijd met het recht op een effectief rechtsmiddel.<sup>3</sup>

De ACR acht het zeer problematisch dat de minister verschillende wijzigingen voorstelt van de wet om het asielbeleid verder aan te scherpen, maar er geen rekening mee lijkt te houden dat de rechten die asielzoekers hebben ook nu al met voeten worden getreden en er niet alsnog effectieve rechtsmiddelen zullen komen om aan die constante schending van het recht door de Staat zelf een halt toe te roepen. Die 'cultuur' van onachtzaamheid over de nakoming van het eigen recht wordt kennelijk alleen maar aangemoedigd en versterkt.

De ACR vraagt in het verlengde hiervan dan ook uitdrukkelijk aandacht voor de door de ACV hieronder gesignaleerde delegatie van wetgeving aan de minister voor de regeling van ingrijpende en belangrijke zaken en rechten als inreisverboden en rechtsbijstand.<sup>4</sup>

In onderhavig advies zal voorts nader worden ingegaan over de onzorgvuldige voorbereiding van het wetsvoorstel, de onzekere effecten van het wetsvoorstel en de gevaren van het voorstel voor de rechtspositie van asielzoekers. De ACR onderschrijft die opmerkingen. De ACR oordeelt dat onderhavig wetsvoorstel daarmee op gespannen voet staat met één van de kernelementen van de

<sup>2</sup> [Negen onderdelen van het regeerprogramma in strijd met de beginselen van rechtsstatelijkheid | Nederlandse orde van advocaten](#)

<sup>3</sup> Commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024, rapport 10 oktober 2024, p. 24.

<sup>4</sup> Pagina 9 resp. 14 van onderhavig wetgevingsadvies.

rechtsstaat, zoals geformuleerd door de Venetië-commissie: het uitgangspunt dat de overheid zich binnen een rechtsstaat laat leiden door het uitgangspunt dat de toegankelijkheid van het recht en het recht op een eerlijk proces voor eenieder is gewaarborgd. Het voorstel lijkt, gegeven de kritiek over de onzorgvuldige besluitvorming in de voorgestelde asielprocedure, daarnaast ook op gespannen voet te staan met het algemene rechtsbeginsel van zorgvuldige belangenafweging en evenredigheid.

Het kabinet heeft in reactie op het rapport rechtsstatelijke toets regeerprogramma aangegeven: *“De komende tijd werkt het kabinet aan de uitwerking van de plannen uit het regeerprogramma in afzonderlijke wetsvoorstellen, regels en beleid. Het kabinet neemt de bevindingen uit het rapport mee bij de precieze uitwerking van die plannen, zoals we die de komende periode in samenspraak met organisaties, instituties, medeoverheden en burgers gaan vormgeven.”*<sup>5</sup>

In dezelfde reactie staat: *“het kabinet benadrukt dat in het regeerprogramma is opgenomen dat bij de uitwerking van dit regeerprogramma in concrete voorstellen tot wet- en regelgeving scherp wordt getoetst op verenigbaarheid met de Grondwet, het Europese en internationale recht en beginselen.”*

De ACR constateert dat deze toezeggingen van het kabinet niet te rijmen zijn met de vorm, wijze van totstandkoming en inhoud van voorliggend wetsvoorstel. Van samenspraak met relevante organisaties, instituties, medeoverheden en burgers lijkt nauwelijks sprake. De verenigbaarheid van de voorstellen met algemene rechtsbeginselen is op zijn minst discutabel.

## 2. Zorgvuldig wetgevingsproces

### 2.1. Gebrek aan consultatie

De minister is niet verplicht om wetsvoorstellen ter consultatie voor te leggen aan de Nederlandse orde van advocaten (hierna: ‘de NOvA’). Desondanks is dit wel al jarenlang de staande praktijk. De NOvA is immers een belangrijke ketenpartner, nu de advocaten rechtstreeks betrokken zijn in de asielprocedure en de vervolgprocedures. Bij een zorgvuldig en weloverwogen wetgevingsproces, hoort ons inziens dan ook een consultatie van de advocatuur.

Ondanks het zeer grote belang van deze wetten en de belangrijke rol die de advocatuur heeft in de asielketen, is de NOvA niet gevraagd om over de inhoud van dit wetsvoorstel advies uit te brengen. Waarom dit niet is gebeurd, is niet toegelicht of duidelijk geworden. De asielketen (waaronder IND, rechtspraak, Vluchtelingenwerk en advocatuur) wordt grotendeels buitenspel gezet. Bovendien komt de kwaliteit van wetgeving ernstig in het gedrang. Binnen korte tijd wordt een aanzienlijk aantal wetgevingstrajecten in gang gezet. De ACV vreest met grote vrees dat deze gang van zaken staande praktijk zal worden, met grote gevolgen voor onze democratische rechtsstaat.

De ACV adviseert dan ook met klem om dergelijke ingrijpende wetsvoorstellen ter consultatie te blijven voorleggen aan onder andere de advocatuur.

### 2.2. Ontbreken uitvoeringstoets

De ACV constateert dat er, alvorens het wetsvoorstel in te willen dienen, geen degelijke uitvoeringstoetsen zijn verricht. De ACV sluit zich aan bij wat hierover door de Nationale Politie,

<sup>5</sup> Reactie kabinet op rapport commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024, 20 december 2024, TK 2024-2025 29279/921.

IND, Dienst Terugkeer & Vertrek, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak is aangegeven in hun officiële reacties op onderhavig wetsvoorstel.

Zonder een degelijke uitvoeringstoets te doen op doelmatigheid, praktische haalbaarheid en bekostiging, kan een wetswijziging met deze grote impactvolle wijzigingen niet zorgvuldig zijn. Deze uitvoeringstoets is noodzakelijk om tot juridisch juiste en praktisch haalbare wetgeving te komen.

De ACV adviseert daarom met klem, nog los van de hierover te behandelen inhoudelijke punten, eerst deze uitvoeringstoetsen alsnog te doen, alvorens de wetsvoorstellen verder te behandelen.

### 2.3. Samenloop Asiel- en Migratiepact

De ACV begrijpt niet waarom ervoor is gekozen om een groot pakket aan (ingrijpende) maatregelen te nemen, terwijl een jaar later het Asiel- en Migratiepact van toepassing wordt. Het zo kort na elkaar invoeren van wetten die elkaar ook gedeeltelijk weer ongedaan maken, brengt de rechtszekerheid in gevaar en zorgt voor juridisch complexe procedures. Juist in deze tijden waarin de zaken veelal al complex zijn en de IND te kampen heeft met grote tekorten aan capaciteit, zou er een prioriteit moeten liggen bij het versimpelen van de regelgeving en de procedure. De huidige werkwijze zorgt juist voor ingewikkeldere processen en daardoor voor nog meer werkdruk op een toch al overbelast systeem.

De IND geeft zelf aan<sup>6</sup>: *“Helaas lukt het niet altijd om deze drukte op te vangen door meer mensen aan te nemen. Beslissen op een asielaanvraag of nareisaanvraag is ingewikkeld en moet met aandacht gebeuren. Het opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers kost tijd.”*

De minister handelt tegenstrijdig door enerzijds te stellen dat de maatregelen noodzakelijk zijn vanwege de capaciteit, maar vervolgens maatregelen te treffen die nog meer capaciteit vergen. De kortere duur verblijfsvergunning en de afschaffing van de verblijfsvergunning onbepaalde tijd betekenen immers dat er vaker besluiten moeten worden genomen en dus meer capaciteit vergen. Ook de nieuwe beperkingen ten aanzien van de nareis zullen leiden tot meer procedures en vergen meer capaciteit van de IND.

De ACV brengt onder de aandacht dat uiteindelijk de vreemdeling hiervan de dupe is, nu in steeds meer zaken de beslistermijnen niet worden gehaald. Dit leidt tot schrijnende gevallen. De ACV meent dat de minister er alles aan zou moeten doen om te zorgen dat de IND weer de zaken tijdig, dat wil zeggen binnen de wettelijke beslistermijnen, kan afdoen. Deze regelgeving draagt daar niet alleen niet aan bij, het doet er zelfs aan af.

Als voorbeeld wordt verwezen naar het voornemen om de asielvergunning terug te brengen naar een tijdelijke vergunning voor ten hoogste drie jaar. Zodra het Asiel- en Migratiepact in werking treedt, is sprake van een declaratoir<sup>7</sup> verblijfsrecht en wordt de verblijfsvergunning voor minimaal drie jaar verleend.

Ook het afschaffen van de voornemenprocedure, wat een ingrijpende wijziging is in de huidige procedure, terwijl er wordt gewerkt aan een volledig nieuwe procedure in het kader van het Asiel- en Migratiepact, komt de ACV zinloos voor. Indien de wens is om het voornemen te schrappen,

<sup>6</sup> <https://ind.nl/nl/asiel-laatste-ontwikkelingen>, geraadpleegd 9 februari 2025

<sup>7</sup> Wanneer een verblijfsrecht van rechtswege ontstaat en er dus al is.

dan verdient het aanbeveling om dit zorgvuldig te bezien en te bekijken hoe de waarborgen die de voornemenprocedure biedt kunnen blijven gewaarborgd in de nieuwe procedure.

Het in korte tijd twee keer ingrijpend wijzigen van de procedure dient geen enkel doel en is niet opportuun. Het zal de werkdruk van de IND, de rechtspraak en de advocatuur sterk verhogen, waardoor de keten nog verder verstopt zal raken dan hij nu al is. De minister maakt niet duidelijk welk voordeel de asielnoodmaatregelenwet beoogt te bewerkstellingen. De voorgestelde regels zullen nog geen effect hebben kunnen gehad, voor zover ze dat al zouden hebben, voordat de regels weer aangepast worden in het kader van het Asiel- en Migratiepact. De wet wordt daarmee feitelijk zinloos. Het lost geen problemen op, maar het creëert deze wel.

### 3. Noodzaak wetsvoorstel

#### 3.1. 'Asielcrisis'?

In de Memorie van Toelichting (hierna: 'de MvT') wordt aangegeven dat het Nederlandse asielsysteem in zijn huidige vorm onhoudbaar is, gelet op de overbezetting van de opvanglocaties van het COA, het gebrek aan uitstroom van statushouders, de druk op de woningmarkt en de zorg. De minister laat echter na aan te geven waarom juist de asielinstroom en het asielsysteem de oorzaak zijn van deze problematiek. De ACV meent dat ook het beleid en de bezuinigingen van de afgelopen regeringen ertoe hebben bijdragen dat er te weinig opvangplekken en te weinig sociale huurwoningen zijn. Indien hierop tijdig was geacteerd, dan was er geen probleem geweest met de huisvesting van asielzoekers en de uitstroom van statushouders.

De ACV merkt op dat in de MvT wordt verwezen naar de situatie in 2014. Uit cijfers van de IND<sup>8</sup> blijkt dat er in 2014 in totaal 21.810 eerste asielaanvragen werden ingediend. In 2015 is dit aantal meer dan verdubbeld: er waren toen 43.090 eerste asielaanvragen. In 2024 werden er 32.180 eerste asielaanvragen ingediend.<sup>9</sup> Toch was het in 2015 niet nodig om het asielsysteem grondig aan te passen. De ACV kan daarom de minister niet volgen in het standpunt dat de asielinstroom de oorzaak is van de aangehaalde problemen. De oplossing voor die problemen kunnen volgens de ACV dan ook niet in het beperking van de asielinstroom liggen. Deze dient echter te liggen in het weer op peil brengen van de slagkracht van de IND, het structureel op peil houden van de opvangvoorzieningen en zorgdragen voor meer sociale huurwoningen.

De noodzaak voor de maatregelen is volgens de ACV dan ook niet aangetoond. De ACV meent zelfs dat deze maatregelen contraproductief zijn voor het beoogde doel, nu de maatregelen zullen zorgen voor meer procedures, waardoor er nog meer druk op de gehele vreemdelingenketen komt te liggen, wat ook de doorstroom niet bevordert.

#### 3.2. Afstotende werking van de maatregelen

In de MvT is voorts aangegeven dat de maatregelen ervoor moeten zorgen dat Nederland niet aantrekkelijker wordt dan de buurlanden. Er is echter geen enkel bewijs aangeleverd waaruit blijkt dat dergelijke maatregelen er ook daadwerkelijk voor zorgen dat de asielinstroom als gevolg daarvan zal verminderen, terwijl er wel onderzoeken<sup>10</sup> zijn die aantonen dat dergelijke wijzigingen niet tot nauwelijks effect hebben op de keuze van asielzoekers voor een bepaald land. De ACV

<sup>8</sup> <https://ind.nl/nl/documenten/03-2022/jaarcijfers-2015.pdf>

<sup>9</sup> <https://ind.nl/nl/documenten/01-2025/ind-jaarcijfers-2024-tabel.pdf-0>

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld onderzoek Universiteit Maastricht, Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten [https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2175/2553-volledige-tekst\\_tcm28-73957.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2175/2553-volledige-tekst_tcm28-73957.pdf?sequence=2&isAllowed=y)



roept de minister dan ook op om onderbouwd aan te geven op grond waarvan wordt verwacht dat deze maatregelen daadwerkelijk de instroom zouden verminderen.

### 3.3. *Afname vertrekbaarheid*

De ACV kan zich eveneens vinden in de opmerking van DT&V<sup>11</sup> dat door meer en complexere procedures de vertrekbaarheid zal afnemen. Indien de kans op een gegrond beroep hoger wordt, zullen meer vreemdelingen dit willen inzetten en niet (eerder) willen vertrekken. De maatregelen zullen derhalve zeer waarschijnlijk niet leiden tot een lagere instroom, maar wel tot een lagere uitstroom. Het wetsvoorstel behaalt daarmee juist het tegenovergestelde van wat het wil bereiken.

## 4. Beperking verblijfsduur

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd te verlenen voor ten hoogste drie jaar. De minister is voornemens de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te beperken van vijf jaren tot drie jaren.

De ACV meent dat het voorstel niets toevoegt aan de mogelijkheden die de minister nu al heeft om een verblijfsvergunning in te trekken. Bovendien zal deze maatregel leiden tot hogere kosten, een grotere werklast voor de IND en een belemmering van de asielzoeker in zijn integratie. De ACV mist de noodzaak van de maatregel.

Een verblijfsvergunning asiel is op dit moment vijf jaar geldig en kan gedurende deze vijf jaar op ieder moment worden ingetrokken wanneer de minister van mening is dat er geen reden meer is voor het voortduren van de vergunning. Verkorting tot drie jaar is dus niet nodig om mensen in voorkomende gevallen eerder terug te kunnen laten keren naar hun land van herkomst.

Het verlenen van een asielvergunning voor drie jaar in plaats van vijf zal zelfs tot een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van de justitiële keten leiden. De ACV voorziet dat dit tot een grote extra belasting van de IND leidt, omdat jaarlijks in duizenden zaken een extra beoordeling plaats zal moeten vinden. Die zal in de praktijk vrijwel nooit tot intrekking van de verblijfsvergunning leiden, behalve bij vluchtelingen uit landen die aanvankelijk onveilig waren maar in de tussentijd volgens de minister wel weer veilig zijn. Zoals reeds gezegd kunnen in die gevallen ook nu de verblijfsvergunningen ingetrokken worden en is er geen enkele noodzaak om voor alle verleende vergunningen een apart peilmoment na drie jaar in te voeren.

In het wetsvoorstel wordt gesproken van een duur van ten hoogste drie jaar, terwijl ingevolge artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn en het toekomstige artikel 24 van de Kwalificatieverordening een verblijfstitel van minimaal 3 jaar voorgeschreven wordt. Er is dus ruimte om vast te houden aan een geldigheidsduur van 5 jaar.

De minister motiveert niet wat de voordelen zijn van de verkorting van de geldigheidsduur. De ACV verwacht niet dat de wijziging zal leiden tot een lagere instroom of in een toename van het aantal intrekkingen.

De minister heeft nu ook al de mogelijkheid om de verblijfsvergunning in te trekken wegens wijziging van het beleid van subsidiaire bescherming in het betreffende land. Ook volgt een herbeoordeling indien de IND door koppeling van de systemen een melding van de BRP ontvangt

<sup>11</sup> [Documenten bij Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)



dat iemand zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst, of een melding ontvangt dat er sprake is van criminele antecedenten of vanwege een uitreis naar het land van herkomst.

De ACV ziet daarentegen wel de volgende nadelen:

- De werkbelasting van de IND neemt toe.
- De IND is nu al permanent overbelast, wat leidt tot onwenselijk lange wachttijden bij de behandeling van asielaanvragen en reguliere aanvragen.

De doorlooptijd van asielaanvragen bedraagt inmiddels gemiddeld 21 maanden in plaats van enkele dagen, zoals bij invoering van de Algemene Asielprocedure was beoogd.

In het voorstel wordt niet aangegeven dat zal worden ingezet op verkorting van de wachttijden in de asielprocedure. De minister lukt het al jaren niet om deze capaciteitsproblemen op te lossen.

Wanneer de IND er een grote hoeveelheid werk bij krijgt, zonder dat eerst het probleem van de permanente achterstanden is opgelost, dan is voorzienbaar dat de achterstanden en de wachttijden nog veel verder oplopen. Uiteindelijk kan dat ook tot meer kosten leiden, bijvoorbeeld doordat mensen als gevolg van de oplopende wachttijden langer in de centrale opvang dienen te verblijven en omdat de minister dwangsommen is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen.

- De verkorting van de geldigheidsduur leidt ook tot meer procedures en hogere kosten voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.
- De verkorting van de geldigheidsduur belemmert de integratie.

Voor de statushouders betekent het een nieuwe periode van onzekerheid. Hoewel te voorzien is dat herbeoordelingen ten aanzien van statushouders uit landen waarop het beleid niet is veranderd zelden tot beëindiging van het verblijfsrecht zullen leiden, zullen de statushouders dat anders ervaren. Voor hen zal het altijd weer erg spannend zijn of zij een nieuwe verblijfsvergunning voor drie jaar gaan krijgen.

Nadat de statushouder een verblijfsvergunning heeft gekregen, duurt het over het algemeen nog wel enige tijd voordat zij een woning hebben toegewezen gekregen in een Nederlandse gemeente. Tegen de tijd dat zij daar enigszins hun weg hebben gevonden en zich op de arbeidsmarkt kunnen begeven is al een behoorlijk deel van de eerste periode van drie jaar verstreken.

Werkgevers zullen niet snel investeren in nieuwe werknemers die een verblijfsvergunning hebben die al vrij snel afloopt. Bij statushouders die een eigen onderneming willen beginnen is voorzienbaar dat het voor hen moeilijker zal worden om financiering te vinden.

De ACV gaat ervan uit dat voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor een nieuwe termijn van drie jaar de gebruikelijke beslistermijn van zes maanden zal gelden. De aanvraag kan pas vrij kort voor afloop van de eerste termijn van drie jaar ingediend worden.

Gelet op de ervaring van de afgelopen jaren zal in veel gevallen niet op de aanvraag beslist worden voor afloop van de verblijfsvergunning. Uiteraard zullen de statushouders de beslissing in Nederland af mogen wachten, maar in de tussentijd kunnen zij niet solliciteren of andere activiteiten beginnen om inkomsten te verwerven, omdat zij niet een geldig verblijfsdocument kunnen tonen en geen paspoort hebben om een verblijfsaantekening laten

zetten. Er is wettelijk (nog) niet voorzien in afgifte van een W-document in afwachting van de verlengingsaanvraag met aantekening arbeid vrij toegestaan.

Ook dat werkt negatief op de integratie. Schoolgaande kinderen ervaren in een periode waarin gewacht moet worden op verlenging van een verblijfsvergunning vaak problemen bij het afleggen van examens en het regelen van studiefinanciering en stages.

Ook ECRE onderschrijft in het rapport "The Way Forward: Towards the Integration of Refugees in Europe"<sup>12</sup> dat het geven van een minder tijdelijke vergunning, die geen onderwerp is van meerdere herbeoordelingen, essentieel is voor de asielzoeker om de stabiliteit en zekerheid te vinden, die nodig is om verder te gaan met hun leven en toegang tot sociale en economische rechten bevordert.

### **5. Afschaffing vergunning onbepaalde tijd**

De tweede maatregel die in de asielnoodmaatregelenwet wordt voorgesteld is de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd. Op dit moment kan de vluchteling na vijf jaar verblijf en een behaald inburgeringsdiploma een verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd verkrijgen. Na wijziging is alleen nog mogelijk om na minimaal 5 jaar verblijf een verblijfsvergunning aan te vragen als langdurig ingezetene EU op grond van de Richtlijn 2003/109/EG.

Dit betekent dat nog vaker over de verlenging moet worden beslist en een nog grotere belasting van de IND. De hierboven vermelde opmerkingen over integratie zijn ook hier van toepassing.

Artikel 8, vierde lid van de Richtlijn langdurig ingezetenen schrijft voor dat wanneer een lidstaat een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen afgeeft aan een onderdaan van een derde land aan wie hij internationale bescherming heeft verleend, op die EU-verblijfsvergunning de volgende opmerking in de rubriek "opmerkingen" moet worden aangebracht: "*Internationale bescherming verleend op [datum] door [naam van de lidstaat]*". Het voorschrift vreemdelingen bevat geen ruimte voor deze opmerking. De ACV adviseert dit in het Voorschrift Vreemdelingen vast te leggen.

De ACV meent dat het met het oog op rechtszekerheid onwenselijk is om de wet direct van toepassing te verklaren op reeds ingediende aanvragen voor asiel onbepaalde tijd. Indien reeds een aanvraag is ingediend en bij inwerkingtreding van onderhavige wet aan alle voorwaarden wordt voldaan voor verlening van asiel onbepaalde tijd, dan dient deze alsnog te worden verleend.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd betekent ook dat een grotere groep niet in staat zal zijn om een permanent verblijfsrecht te verwerven. De richtlijn is niet van toepassing op mensen met een afhankelijk asielrecht en kent een middelenvereiste. De vergunning kan dan wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst alsnog na een langere verblijfsduur in Nederland worden ingetrokken.

De rechten van het kind komen dan in het geding. Om dit te voorkomen dient te worden voorzien in een mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden voor de minderjarige vreemdeling en diens gezinsleden, na vijf jaar in het bezit te zijn geweest van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd.

<sup>12</sup> [https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-The-Way-Forward-Towards-the-Integration-of-Refugees-in-Europe\\_July-2005.pdf](https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-The-Way-Forward-Towards-the-Integration-of-Refugees-in-Europe_July-2005.pdf)

De verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd kent een vrijstelling van het inkomensvereiste na tien jaar verblijf. Het dient voor mensen met een asielvergunning ook mogelijk te worden om na tien jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Er is geen grond voor een ongelijke behandeling.

Ook zal het inkomensvereiste bij jongeren leiden tot keuzes die hun kansen op de arbeidsmarkt op lange termijn zal beperken. Zij zullen er eerder voor kiezen te gaan werken, in plaats van een opleiding af te ronden.

## **6. Verruimde mogelijkheid ongewenstverklaring**

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om naast het inreisverbod gelijktijdig een ongewenstverklaring mogelijk te maken. Kort gezegd is een inreisverbod hetzelfde als een ongewenstverklaring, maar voor een andere categorie van vreemdelingen. Het inreisverbod kan worden opgelegd aan vreemdelingen die geconfronteerd kunnen worden met een terugkeerbesluit, zoals dat in de Terugkeerrichtlijn wordt omschreven. Voor andere categorieën vreemdelingen, namelijk derdelanders met een verblijfsvergunning ergens anders in de EU en onderdanen van EU-lidstaten is een inreisverbod niet mogelijk. Dat is omdat een inreisverbod voor de hele EU geldt, terwijl deze personen natuurlijk wél ergens anders in de EU mogen verblijven, namelijk in het land waarvan ze de nationaliteit hebben of waar een verblijfsvergunning geldig is.

De bedoeling was destijds, dat het inreisverbod en de ongewenstverklaring naadloos op elkaar aansloten, en dat voor criminele vreemdelingen die een gevaar voor de openbare orde vormen ofwel het een ofwel het ander beschikbaar was om als maatregel op te leggen. In een procedure uit 2022 is gebleken dat er een (klein) gat in de regelgeving zit, waarbij voor een heel specifieke groep vreemdelingen noch het één noch het ander kan worden opgelegd. Het gaat om vreemdelingen met een verblijfsrecht in een andere lidstaat, waarvan Nederland vindt, dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt, terwijl de andere lidstaat daar anders over denkt en (hoewel daartoe verzocht) het verblijfsrecht niet wenst in te trekken. Het is tekenend, dat hierover sinds 2011 voor het eerst een uitspraak komt van de Raad van State in december 2022. Het probleem doet zich eenvoudigweg niet vaak voor.

Er zou een eenvoudige oplossing voor te vinden zijn door de ongewenstverklaring uit te breiden tot deze nauwkeurig omschreven kleine groep van gevallen. Maar de minister heeft gekozen voor iets wat veel ingewikkelder is en veel meer complicaties geeft: de minister stelt in het wetsvoorstel voor om altijd en overal een nationaalrechtelijke ongewenstverklaring mogelijk te maken, óók naast bestaande inreisverboden.

- De ACV raadt het wetsvoorstel ook op dit punt af. Het geeft veel extra werkdruk en veel rechtsonzekerheid, terwijl de winst gering is en veel makkelijker kan worden verkregen via een andere, lichtere aanpassing van de wet. Waarbij de ACV nog opmerkt dat het de vraag is of een dergelijke wetswijziging nodig is, gelet op het feit dat het zelden voorkomt, namelijk slechts in de gevallen waarbij er sprake is van:
  - een gevaar voor de openbare orde dat dusdanig ernstig is;
  - dat het een inreisverbod rechtvaardigt;
  - en de lidstaat van gewoon verblijf van de derdelander daar anders over denkt én bovendien de desbetreffende derdelander ook nog na zijn straf opnieuw naar Nederland zou willen komen in plaats van te blijven in het land van zijn gewoon verblijf.

Nu de asielnoodmaatregelenwet volgens de minister vooral bedoeld is om het systeem vlotter te laten verlopen en minder in zijn voegen te laten kraken, is het voorstel om een dubbele regelgeving te creëren ten aanzien van ongewenste vreemdelingen, waarbij zonder twijfel interferentieproblematiek zich zal gaan voordoen (zie onder meer de consultatiereactie van het OM en de IND)<sup>13</sup> een onverstandige exercitie.

Daarbij komt dat een dergelijke keuze ook op gespannen voet staat met de unietrouw. De minister geeft aan in de MvT dat zij een eigen nationaalrechtelijk openbare ordecriterium wil gaan invoeren, in afwijking van het unierechtelijk openbare ordecriterium. Maar het unierechtelijk openbare ordecriterium is niet 'maar een formaliteit'. Het is een materiële toetsing van belangen. Vanwege de onderbouwing en brede acceptatie van dit openbare ordebegrip kan de minister zich niet onttrekken aan de invulling daarvan. Dat is ook wat we gezien hebben in de achterliggende jaren in de jurisprudentie, die op dit punt convergeert en niet divergeert. Dat is niet enkel en alleen op formele gronden, maar juist op inhoudelijke gronden. Via toetsing aan artikel 8 EVRM of 3:4 Awb of exceptieve toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zal toch steeds het begrip zoals het zich ontwikkelt binnen het unierecht zeggingskracht hebben. Ook bij de beoordeling van nationaalrechtelijke instrumenten waar het om de bescherming van de openbare orde gaat. Het voordeel dat de minister denkt te kunnen behalen zal zich daarom niet realiseren: het unierechtelijk openbare ordebegrip zal leidend blijven. Daarmee valt er geen enkel doel meer te dienen met het voorstel om in alle gevallen ook nog een ongewenstverklaring mogelijk te maken.

De redenatie van de minister, dat het niet of nauwelijks mogelijk zou zijn om in geval van ernstige vormen van overlast in crimineel gedrag met nadelige maatschappelijke gevolgen een inreisverbod op te leggen, is in strijd met de werkelijkheid. In die gevallen kan altijd worden voldaan aan de criteria die het unierecht de openbare ordebegrip stelt. Alleen in gevallen waarin juist niet meer sprake is van overlast of nadelige maatschappelijke gevolgen, dus wanneer de openbare orde niet meer hoeft te worden beschermd, legt het unierechtelijke openbare ordecriterium beperkingen op aan de minister om iedereen die ooit een strafblad heeft gekregen een ongewenstverklaring op te leggen. Maar dat is ook helemaal niet erg, als de openbare orde niet meer in het geding is.

Opgemerkt wordt nog, dat het 'bevorderen van de terugkeer', waarvan wordt gesproken aan het einde van paragraaf 2.2.3 van de MvT, niet het beoogde nut kan zijn van de voorgestelde wetswijziging, omdat het voorstel is ingegeven maatregelen mogelijk te maken jegens derdelanders die een verblijf hebben en houden in een andere EU-lidstaat. 'Terugkeer' gaat over vertrek naar een land buiten de EU.

In het wetsvoorstel is tenslotte gekozen voor verschillende rechtsmiddelen tegen de ongewenstverklaring. In het ene geval moet bezwaar worden ingesteld, in het andere beroep, en in het derde weer bezwaar. Met betrekking tot inreisverbod was dat al niet eenvoudig, maar bij de ongewenstverklaring wordt het nog ingewikkelder gemaakt (met vier smaken in plaats van drie). Dat maakt het systeem nog minder overzichtelijk, vooral nu het wetsvoorstel mogelijk moet maken dat de ongewenstverklaring naast een inreisverbod bestaat. Bovendien lijkt er niet over nagedacht te zijn, dat als er een beroep openstaat tegen een inreisverbod en een bezwaar tegen een parallelle ongewenstverklaring, de termijnen niet gelijk oplopen. Evenmin is nagedacht over de vraag of schorsende werking aan het rechtsmiddel wordt verleend. Door de verschillende variaties en meer

<sup>13</sup> [Documenten bij Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

ruimte voor een inreisverbod naast een ongewenstverklaring, bestaat de zorg dat er meer procedures komen.

Dat de voorgestelde verruiming van de ongewenstverklaring inhoudelijke en technische complexiteit oplevert (en dus problemen en een zwaardere werkdruk bij de ketenpartners) wordt erkend in de laatste alinea van paragraaf 4.1.3 van de MvT.

Ten slotte acht de ACV het onwenselijk, dat waar de criteria voor het opleggen, de duur en het opheffen van een inreisverbod in de Vreemdelingenwet (een wet in formele zin) zijn opgenomen, de regering deze criteria in lagere regelgeving wenst neer te leggen waar het de parallelle ongewenstverklaring betreft. De delegatie in het derde lid van artikel 68 van de Vreemdelingenwet vormt eens te meer een inbreuk op het systeem die leidt tot rechtsonzekerheid en verminderde rechtsbescherming. De formele wetgever dient de hoofdelementen van een regeling vast te stellen en ook nauwkeurig het doel van de reikwijdte te bepalen van de regels die het bestuur mag maken<sup>14</sup>. In de Aanwijzingen voor Regelgeving<sup>15</sup> is dit ook terug te vinden: *“Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.”* Daar bij dient *“steeds te worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken”*. Ook moeten de hoofdelementen worden benoemd, te weten de reikwijdte, de structurele elementen van de regeling en de voornaamste duurzame normen. In casu is niet gemotiveerd waarom het voor deze regeling nodig is om niet bij wet in formele zin te regelen. De ACV acht dit zorgelijk.

## 7. Afschaffing voornemenprocedure

Het wetsvoorstel behelst ook de afschaffing van de voornemenprocedure bij asielaanvragen. De redenen die daarvoor worden opgegeven geven blijk van onvoldoende inzicht in de materie. Overigens is ook opvallend, dat de MvT bij de asielnoodmaatregelenwet slechts 46 pagina's bedraagt, terwijl de MvT bij de Uitvoering- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 al 91 pagina's beslaat. Die Uitvoeringswet houdt voornamelijk slechts het schrappen in van bepalingen die al op unierechtelijk niveau zijn geregeld, aldus de minister. Voor het schrappen van regels die inhoudelijk al vaststaan is dus bijna twee keer zoveel toelichting gegeven als bij het bedenken en invoeren van een heel nieuw 'tussenregime'. Dat zegt iets over de kwaliteit van het wetsvoorstel voor de asielnoodmaatregelenwet, welke te mager moet worden geacht.

Voor wat betreft het idee om de voornemenprocedure af te schaffen is in het wetsvoorstel niets anders te vinden, dan dat het volgens de EU-verordeningen niet verplicht is, en volgens de minister een positief effect zou hebben op de doorlooptijden van de IND en tot minder benodigde opvangcapaciteit.

Wat dit laatste betreft: de doorlooptijden worden ermee verkort met twee dagen. Volgens het huidige systeem is na het voornemen één enkele dag ingeruimd voor het indienen van een zienswijze, waarna meteen de beslissing op het asielverzoek dient te volgen.

<sup>14</sup> Slingenberg, L. (2023). Een uitzonderlijke toestand: Over legaliteit in het migratierecht. Boom juridisch, 9-18

<sup>15</sup> Aanwijzingen voor Regelgeving, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01>

Van het voorstel gaat dus niet een groot effect uit met betrekking tot de doorlooptijd van de algemene asielprocedure, welke op dit moment volgens de IND zelf<sup>16</sup> gemiddeld ruim 63 weken bedraagt, noch met betrekking tot de opvangcapaciteit<sup>17</sup>.

Wat betreft het andere argument lijkt de minister uit het oog te hebben verloren dat de uniewetgeving minimumnormen biedt waaraan voldaan moet worden, maar dat de uitvoering van de richtlijnen, verordeningen en grondbeginselen een plaats dient te krijgen in het nationale systeem van de verschillende lidstaten. Die lidstaten hebben verschillende culturen en verschillende systemen. Niet overal in Europa is het gebruikelijk naar consensus te zoeken en 'te polderen'. Niet overal is evenveel sprake van een responsieve overheid of het streven daarnaar. Niet overal is de verhouding tussen justitiabelen in de rechtszaal hetzelfde. Niet overal is de opdracht aan de rechter dezelfde (bijvoorbeeld voor wat betreft de indringendheid van toetsen of ambtshalve bevoegdheden, of simpelweg de mores en het verloop van een zitting). Dat leidt ertoe dat de uitwerking van de procedure ook per land zal verschillen en dat voor Nederland te gelden heeft, dat zij moet passen binnen het systeem en het karakter van het bestuursrecht dat wij hier kennen.

In Nederland hebben wij gekozen voor een systeem waarbij het bestuursorgaan eerst overweegt of de beslissing die het eerder heeft genomen of wil nemen wel de juiste beslissing is, gelet op hetgeen de burger daar tegenin heeft gebracht. Dit voorkomt, dat 'onvoldragen beslissingen' aan de rechter worden voorgelegd<sup>18</sup>. In procedures waarin geen bezwaarfase is, is een voornemenprocedure noodzakelijk om deze kwaliteit van besluitvorming te borgen. En zij is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat rechters een oordeel kunnen geven over die besluitvorming binnen het kader van de Awb. Het is dan ook geen goed idee om in één specifieke procedure wat andere verwachtingen te hebben bij het bestuursorgaan en de rechterlijke toetsing. In bestuursrechtelijke procedures komen de besluiten in Nederland normaliter pas bij de rechter, wanneer de discussie al is gestart. Wat de minister nu voorstelt is dat dit in enkele procedures anders wordt, dus dat deze discussie pas start in de rechterlijke fase. De kwaliteit, maar ook de rechtszekerheid en de rechtsbescherming komen daarmee onder druk te staan, terwijl het werk voor de rechters moeilijker wordt.

Het belang van de voornemenprocedure is goed uiteengezet door voormalig plaatsvervangend Landsadvocaat en later Staatsraad mr. G.M.H. Hoogvliet. Hij schreef: *"De voornemenprocedure is geïntroduceerd om de kwaliteit van de besluitvorming (zoveel mogelijk) te waarborgen. Omdat de bezwaarfase is afgeschaft, moet worden voorkomen, dat de rechter te oordelen krijgt over een onduidelijk en onvolledig dossier. Met de voornemenprocedure is met andere woorden beoogd in de enige fase van bestuurlijke beoordeling zoveel mogelijk duidelijkheid te krijgen over wat partijen verdeeld houdt."*<sup>19</sup>

Wanneer pas na de afronding van de bestuurlijke fase namens de asielzoeker een visie kan worden gegeven op de relevante elementen die de minister ten grondslag legt aan de besluitvorming, ontbreekt die duidelijkheid. Er zij op gewezen, dat in de gehoren wel wordt

<sup>16</sup> <https://ind.nl/nl/asiel-laatste-ontwikkelingen>, geraadpleegd 20 januari 2025

<sup>17</sup> Wat de opvangcapaciteit betreft kan zelfs gesteld worden dat het effect nihil is. Immers, er komen niet meer opvangplekken bij, zodat wanneer de uitstroom hetzelfde blijft, de wachttijd voor de statushouder met één dag verlengd wordt. Die ene dag valt dan precies weg tegen de ene dag winst in de aanvraagprocedure.

<sup>18</sup> Rb Den Haag, 21 mei 2003 (ECLI:NL:RBSGR:2003:AF9775), ABRvS 1 augustus 2003 (ECLI:NL:RVS:2003, JV 2003/407)

<sup>19</sup> mr. G.M.H. Hoogvliet, *De Awb en het vreemdelingenrecht*, Kluwer/Deventer 2001, p. 18



gevraagd naar de asielmotieven en de omstandigheden waaronder de asielzoeker zich genoodzaakt heeft gezien om te vluchten, maar dat is nog niet hetzelfde als een rechtskundig discours en een duiden van die verklaringen van de asielzoeker. Pas nadat er verklaringen zijn gegeven vangt de beoordeling daarvan aan. En wanneer nu de eerste beoordeling meteen leidt tot het definitieve besluit van het bestuursorgaan, dan heeft hoor en wederhoor niet plaatsgevonden op een wijze die eigen is aan ons Nederlandse systeem.

Nu de tijdwinst bijzonder minimaal is, en het kwaliteitsverlies groot, terwijl bovendien de werkwijze in het geheel niet past in het systeem dat ons in Nederland eigen is, dient de afschaffing van het voornemen en afschaffing van de mogelijkheid op dat voornemen te reageren met een zienswijze in de asielprocedure achterwege te blijven. Het wetsvoorstel behoort niet te worden omgezet in wet- en regelgeving, wil de ACV met stelligheid benadrukken.

Voor zover de minister zou willen betogen dat het de asielzoeker vrij staat om ook zónder voornemen al een nadere onderbouwing of toelichting te geven waarom hij – op grond van het in de gehoren gerelateerde - in aanmerking moet komen voor internationale bescherming, zij erop gewezen, dat hiermee de tijdwinst verloren zou gaan, omdat het enige moment waarop dit zou kunnen gebeuren na afloop van de gehoren is. De eerste dag na die gehoren is bestemd voor het nabespreken van het gehoor en het indienen van correcties en aanvullingen. Die dag kan dus niet worden besteed aan een juridisch betoog ten aanzien van de merites van de aanvraag. Daarvoor bestaat eenvoudigweg niet de tijd. Het systeem is er niet op ingesteld. En als de voornemenprocedure zou worden afgeschaft kan het ook niet meer de dag daarna, omdat dat dan al de dag is van de beschikking (in plaats van het voornemen).

Voorafgaand aan de gehoren een toelichting geven past ook niet in het systeem, omdat het gehoor vraaggestuurd is en de advocaat van de asielzoeker niet van tevoren kan bedenken wat de hoorambtenaar zal gaan vragen. Net zomin als hij kan weten welke bronnen en verklaringen van derden de beslisambtenaar zal wensen te betrekken bij de daarop volgende beoordeling van de geboren. Het enige moment om daar zijn licht over te laten schijnen is het moment waarop de zienswijze na het voornemen kan worden gegeven.

De enige andere mogelijkheid die dan nog resteert om iets naar voren te brengen met betrekking tot de asielmotieven is nádat de gehoren hebben plaatsgevonden en de correcties en aanvullingen daarop zijn gegeven. Maar dat zou betekenen, dat er extra tijd in de procedure moet worden ingeruimd op dat punt en dan vervalt het doel dat met de wijziging was gesteld, namelijk tijdwinst (van één dag). Bovendien is op dat moment nog niet bekend, waaraan de verklaringen van de asielzoeker zullen worden getoetst door de IND, welke elementen wél geloofwaardig worden bevonden en welke niet, en waarom, en wat de bronnen, landeninformatie, Werkinstructies of uitspraken uit de rijke jurisprudentie zullen zijn die de hoorambtenaar zal wensen te betrekken bij de beoordeling.

De rechtsbescherming zou ernstig in het gedrang komen, wanneer de voornemenprocedure wordt afgeschaft en een on-Nederlandse procedure zou worden geïntroduceerd, die wellicht elders werkt, maar niet is toegesneden op het Nederlandse rechtssysteem.

Gelukkig wordt in het wetsvoorstel bij de aanvraag langdurig ingezetene wél het belang van de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel genoemd als reden voor het behoud van de voornemenprocedure (slot paragraaf 3.2.4 van de MvT). De ACV wijst erop, dat precies diezelfde beginselen evenzo voor de asielprocedure gelden, net als het beginsel van hoor- en



wederhoor en het systeem der wet. Ook in de aanvraagprocedure kan het voornemen en de daaraan gekoppelde mogelijkheid een zienswijze in te dienen niet worden gemist.

De ACV wijst daarbij ook op de waarborgen die in de procedure moeten worden opgenomen conform de Europese richtlijnen en verordeningen. In artikel 16 van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) (en ook in de nog in werking te treden Procedureverordening 2024/1348 in artikel 12) is opgenomen dat de asielzoeker *“in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen.”* Nu gebeurt dit voornamelijk doordat in het voornemen op de vermeende inconsistenties of tegenstrijdigheden wordt gewezen en de asielzoeker hierop in de zienswijze kan reageren. Het schrappen van de voornemenprocedure betekent dat deze gelegenheid enkel en alleen tijdens het gehoor kan worden geboden. Dit vraagt meer van de gehoorambtenaar dan thans het geval is. Dit lijkt volledig over het hoofd gezien te zijn.

Ook wijst de ACV er in dit verband op dat momenteel nog geheel niet duidelijk is hoe de rechtsbijstandverlening er na de invoering van het Asiel- en Migratiepact uit komt te zien. In het wetsvoorstel ter invoering van dit pact is enkel opgenomen dat de volledige regelgeving over de rechtsbijstand en juridische adviseurs bij ministeriële regeling plaatsvindt. Over de inhoud van deze rechtsbijstand en wie deze zal verlenen is nog in het geheel niets bekend.

De ACV spreekt de zorgen uit over het ontbreken van een duidelijke visie op de rechtsbijstand tijdens de asielprocedure, juist nu het grootste gedeelte van de huidige rechtsbijstand in de asielprocedure wordt geschrapt. Hierover zijn eerder door de ACV ernstige zorgen geuit.<sup>20</sup> Welke waarborgen worden er nog tijdens de asielprocedure aan rechtsbijstand geboden? Dit blijft volstrekt onduidelijk, wat zeer onwenselijk is.

Ook moet voorafgaand aan een negatief asielbesluit met daarin een terugkeerbesluit, toepassing worden gegeven aan de hoorplicht ex artikel 4:8 Awb. Hieraan wordt in de MvT wel gerefereerd in het kader van de ongewenstverklaring, maar in het geheel niet in het kader van het terugkeerbesluit. Kennelijk is hierover niet expliciet nagedacht. De ACV ziet hierin een leemte in de in te voeren procedure.

Ten slotte zij er nog op gewezen, dat niet is voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat willekeur ontstaat. Immers in gelijke gevallen waarin de IND de wettelijke beslistermijn heeft overschreden (wat in een groot aantal zaken het geval is) blijkt het ineens belangrijk te zijn of er al een beroep niet tijdig beslist is ingediend en bij welke vreemdelingenkamer het is behandeld (per vreemdelingenkamer lopen de doorlooptijden voor een beroep NTB uiteen). Of dat juist vanwege een verminderde werkdruk van de IND en rechtbanken, en verzocht door IND, de vreemdeling heeft afgezien van het instellen van zo'n beroep en daardoor minder druk kan zetten op voortgang in zijn procedure. In het geval waarin het nader gehoor tenminste drie dagen voor de datum van de beoogde inwerkingtreding van deze wet plaatsvindt, zal een zorgvuldiger procedure worden doorlopen en een zorgvuldiger besluit worden gegeven en meer mogelijkheid worden geboden aan de vreemdeling om gewenste toelichting en commentaar te geven op de merites van zijn aanvraag dan in de gevallen waarin het inhoudelijk gehoor plaatsvindt na de beoogde inwerkingtreding van deze wet. Dat is onacceptabel. Op dit punt kan overgangsrecht niet ontbreken.

<sup>20</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1064?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3Drechtsbijstand%26voor%3D%26na%3D>

## 8. Beperking nareismogelijkheden

De ACV heeft hierover uitgebreid geadviseerd in haar advies met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de invoering van het tweestatusstelsel<sup>21</sup> en verwijst in dit verband hiernaar.

## 9. Efficiëntere herhaalde asielaanvragen (hasa)

De minister stelt in het wetsvoorstel ook een 'efficiëntere behandeling' van (herhaalde) aanvragen voor. Het blijkt te gaan om niets anders dan een aantal aanscherpingen die het moeilijker maken voor een asielzoeker om internationale bescherming te krijgen.

Allereerst wil de minister af van het criterium voor een niet-ontvankelijkheidsverklaring zoals neergelegd in artikel 30a, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000. In paragraaf 2.2.6.1 van de MvT geeft de minister aan dat het criterium dusdanig ruim is dat de IND niet vaak toekomt aan een niet-ontvankelijkheidsverklaring. Dat kan echter moeilijk als een bezwaar worden beschouwd. Kennelijk vindt de IND het vaak belangrijk genoeg om te komen tot een heroverweging. Dat is alleen maar zorgvuldig, vooral in het licht van het verbod op refoulement, dat absoluut is. Indien uit een ambtsbericht blijkt dat de omstandigheden in relevante zin zijn veranderd, dient een dergelijke heroverweging plaats te vinden, als daarom wordt gevraagd. Dat de minister dit kennelijk anders ziet, is geen reden om de rechtsbescherming op dit punt uit te hollen. De risico's die daardoor zouden kunnen ontstaan zijn te groot.

De minister stelt dat het wetsvoorstel de Nederlandse praktijk meer in lijn brengt met de bewoordingen van artikel 40, derde lid van de Procedurerichtlijn, maar daar staat tegenover, dat in artikel 33, tweede lid sub d van de Procedurerichtlijn die extra verscherping niet is opgenomen. Dat is van belang, omdat artikel 40 Procedurerichtlijn verwijst naar artikel 33, tweede lid sub d van die richtlijn voor de wijze van afdoening.

De minister wenst voorts gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn biedt om een discussie te introduceren over de vraag of nieuwe elementen en bevindingen al in een eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Daarmee wordt in feite een verwijtbaarheidstoets geïntroduceerd. Er zij allereerst op gewezen dat een dergelijke discussie geen efficiëntere behandeling van de procedure met zich meebrengt. Integendeel, het vergt alleen maar méér procedurestappen dan voorheen.

Daarnaast wordt erop gewezen dat in de ontwikkelingen in de Nederlandse jurisprudentie (inclusief die van ABRvS) een lange lijn te vinden is waarin juist afstand is genomen van de gedachte dat streng moet worden getoetst op de vraag of een bepaald element al eerder had kunnen worden ingebracht of niet. Waar misbruik van recht zich voordoet, ligt voor de hand dat daarop wordt gereageerd. Maar die situatie is niet de situatie waar de minister verandering in wil brengen. Bij misbruik van recht kan sowieso al een korte route worden genomen. Het gaat hier enkel om de gevallen waarin een asielzoeker een bepaald feit of een bepaalde omstandigheid niet eerder naar voren heeft gebracht omdat hij er niet eerder mee bekend was, niet het belang ervan kende, of om een andere reden niet aan had gedacht hiervoor aandacht te vragen.

Op dit moment wordt de lijn gevolgd, die ook in de rest van het bestuursrecht geldt, waarbij het toetsingskader van artikel 4:6 Awb leidend is. De ACV pleit ervoor dat zo te houden, omdat dit de rechtszekerheid bevordert, en ook de robuustheid van het systeem. Het is niet praktisch om overal waar de Europese regelgeving het zou toelaten afwijkingen van het Nederlandse algemene

<sup>21</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/download/wetgevingsadviezen/1993/1>

bestuursproces op te nemen. Juist de samenhang in het bestuursprocesrecht zorgt ervoor dat er waarborgen zijn voor rechtsbescherming en deze worden met het wetsvoorstel op ongewenste wijze ondergraven.

Daar komt nog bij dat wanneer tegelijkertijd wordt voorgesteld om de voornemenprocedure af te schaffen, er aan twee kanten wordt beknibbeld op de rechtsbescherming en de kwaliteit van het procesrecht.

Uit de MvT spreekt de gedachte dat asielzoekers bewust informatie achterhouden die nuttig kan zijn in een procedure en die hen dichterbij vergunningverlening zou kunnen brengen. Voor die aannahme bestaat geen enkele grond. Integendeel, het is vaste praktijk dat asielzoekers en hun gemachtigden proberen om zoveel mogelijk onderbouwing te geven voor de aanvraag. Wanneer er eenmaal een negatief besluit ligt, zal een extra element immers minder gewicht in de schaal leggen dan op het moment in de allereerste asielaanvraag, wanneer nog niet bepaald is of de schaal de positieve of negatieve kant uit zal slaan. Er is geen noodzaak om asielzoekers of hun gemachtigde aan te sporen om zoveel mogelijk argumenten in de eerste procedure aan te dragen. Dat gebeurt immers al.

Ten slotte wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid in het leven geroepen om een aanvraag die normaal gesproken buiten behandeling werd gesteld omdat de asielzoeker geen medewerking verleende (bijvoorbeeld door expres niet te verschijnen op een gehoor), voortaan als kennelijk ongegrond af te doen. Het probleem hiervan is dat voor die ongegrondverklaring toch “een toereikend onderzoek ten gronde” moet worden verricht. Wanneer niet voldoende wordt uitgewerkt in de wet wat dat inhoudt blijft de voorgestelde bepaling een loze letter. De MvT zegt hier echter niets over. Overigens zal deze wijziging uiteindelijk worden overruled door het Asiel- en Migratiepact.

De werking van de voorgestelde wetswijziging blijft verder nog beperkt, omdat steeds zal moeten worden vastgesteld dat er geen risico op refoulement bestaat. Ook als verwijtbaar nieuwe elementen pas in de herhaalde aanvraag naar voren worden gebracht en dus tot niet-ontvankelijkheid kan worden overgegaan, dient altijd in het kader van de zogenaamde Bahadar-exceptie<sup>22</sup> aan artikel 3 EVRM en het refoulementverbod te worden getoetst.

Het belangrijkste is echter dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat een asielzoeker, die om een reden die de minister niet verschoonbaar acht, een gehoor mist noch in de eerste procedure, noch in een vervolprocedure een eerlijke inhoudelijke beoordeling van zijn asielmotieven krijgt. Dit zou niet het doel moeten zijn. De ACV neemt aan dat het doel van de behandeling van de aanvraag is dat er een zorgvuldig besluit wordt genomen. De aanpassing die de minister beoogt leidt hier niet toe.

---

<sup>22</sup> Europese Hof voor de Rechten van de Mens, arrest Bahaddar, 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494