

Vergaderjaar 2025-2026

36 704 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)

F **TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE & ASIEL / JBZ-RAAD¹**

Vastgesteld 10 februari 2026

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben de nota naar aanleiding van het verslag gelezen. Zij wensen mede namens de leden van de **SP**-fractie de regering een aantal vervolgvragen te stellen. Voor een uitvoerige inbreng ten aanzien van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf verwijzen deze leden naar hun inbreng over de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf.

De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** hebben kennisgenomen van de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij stellen nog een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben aanvullende vragen bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** hebben met grote zorg kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet. Deze leden achten het van groot belang dat maatregelen ter ontlasting van de asielketen juridisch houdbaar en verdragsconform zijn en hebben daar nog een aantal aanvullende vragen over.

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft nog een aantal vragen die voornamelijk gericht zijn op de onderlinge verhouding tussen de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, inclusief de novelle, tot het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding daarvan.

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** heeft kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De regering stelt dat de situatie in de asielketen “zo onhoudbaar”² is dat spoedwetgeving noodzakelijk is, maar heeft nagelaten dit met concrete, verifieerbare indicatoren te onderbouwen. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen of de regering alsnog kan specificeren welke objectieve criteria (bijvoorbeeld instroomcijfers) zij hanteert om te concluderen dat sprake is van een noodsituatie die afwijking van reguliere wetgevingszorgvuldigheid rechtvaardigt.

De regering beroept zich herhaaldelijk op buitenlandse voorbeelden, zoals Zweden, terwijl zij tegelijkertijd stelt dat effecten niet kwantificeerbaar zijn en niet geëxtrapoleerd kunnen worden. Acht de regering het consistent en wetenschappelijk verantwoord om wel anekdotische buitenlandse voorbeelden te gebruiken

¹Samenstelling:

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

² Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 3.

ter legitimering van beleid, maar geen enkele cijfermatige onderbouwing te geven voor de Nederlandse context? Zo ja, waarom?

De regering stelt dat het ontbreken van kwantitatieve onderbouwing “niet wegneemt dat een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht”.³ Op basis van welke toetsbare aannames of beleidsanalyses mag dit effect dan worden verwacht, en hoe kan de Eerste Kamer haar constitutionele taak vervullen wanneer verwachte effecten niet toetsbaar zijn gemaakt?

De regering erkent dat de verkorting van de vergunningduur onzekerheid kan veroorzaken, maar acht dit aanvaardbaar omdat het “tijdelijke karakter” van bescherming wordt benadrukt.⁴ Deze leden vragen hoe deze aanvaarde onzekerheid zich verhoudt tot het belang van duurzame integratie, het voorkomen van psychosociale schade en het rechtszekerheidsbeginsel zoals dat door de rechter wordt toegepast.

De regering verwijst naar de mogelijkheid om na vijf jaar in aanmerking te komen voor een EU-status langdurig ingezetene of een reguliere vergunning voor onbepaalde tijd.⁵ Erkent de regering dat deze mogelijkheden niet voor alle statushouders reëel of toegankelijk zijn (bijvoorbeeld wegens inkomenseisen, inburgeringseisen of procedurele belemmeringen)? Zo ja, hoe weegt zij dit mee? Zo nee, waarom niet?

Met betrekking tot de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf stelt de regering dat deze zich “rechtens beperkt” tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek.⁶ Deze leden vragen de regering exact toe te lichten hoe deze beperking juridisch is verankerd, nu artikel 108a Vreemdelingenwet zelf geen expliciete beperking tot deze groep bevat. Welke waarborgen bestaan er concreet om te voorkomen dat personen die feitelijk niet kunnen vertrekken, personen in lopende procedures of personen met medische of feitelijke belemmeringen toch strafrechtelijk in beeld komen?

De regering erkent dat de uitvoeringsconsequenties van de strafbaarstelling “minder uitgebreid zijn verkend dan anders”.⁷ Acht de regering dit, gelet op de ingrijpende gevolgen voor fundamentele rechten en de strafrechtketen, verenigbaar met het zorgvuldigheidsbeginsel? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De regering stelt dat strafrechtelijke sancties een “afschrikwekkende werking” hebben, maar erkent tegelijkertijd dat effecten niet empirisch aantoonbaar zijn.⁸ Hoe verhoudt deze aanname zich tot vaste jurisprudentie en beleidskaders waarin effectiviteit en proportionaliteit juist onderbouwd moeten worden bij inzet van strafrecht?

De regering verwijst naar andere EU-lidstaten waar illegaal verblijf strafbaar is.⁹ Kan zij aangeven in welke landen dit daadwerkelijk leidt tot structureel lagere instroom, en in welke landen de strafbaarstelling juist selectief of nauwelijks wordt toegepast vanwege uitvoerbaarheidsproblemen?

Met betrekking tot het afschaffen van de voornemenprocedure erkent de regering dat dit kan leiden tot extra werk in beroep.¹⁰ Waarom acht de regering het aanvaardbaar om procedurele lasten te verschuiven van de bestuurlijke fase naar de rechterlijke fase, terwijl dit haaks lijkt te staan op het streven naar efficiënte en finale besluitvorming? Kan de regering nader toelichten hoe het “screenen van zaken voordat zij in beroep gaan”¹¹ zich verhoudt tot de onafhankelijkheid van de rechtspraak en tot het recht op effectieve rechtsbescherming?

Alles overziend vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA of de regering erkent dat dit wetsvoorstel in hoge mate steunt op verwachtingen, aannames en beleidsmatige overtuigingen, terwijl empirische onderbouwing ontbreekt, uitvoeringsrisico's worden erkend en fundamentele rechten onder druk komen te staan. Zo nee, kan zij concreet aangeven welke onderdelen van het wetsvoorstel wél op aantoonbaar vaststaande effecten berusten?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of zij bereid is het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf in hun geheel in te trekken. Het aantreden van een nieuw kabinet vormt bij uitstek een geschikt moment om afstand te nemen van wetgeving die onzorgvuldig is voorbereid, tekortschiet in rechtmatigheid en rechtszekerheid, en die bovendien in de praktijk onuitvoerbaar en moeilijk handhaafbaar lijkt te zijn.

³ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 5.

⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 5-6.

⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 6.

⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 7.

⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 7.

⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 9.

⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 9.

¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 10.

¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 10.

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt beperkt tot drie jaar en de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt niet langer verleend, zo constateren de leden van de fracties van **VVD** en **CDA**. Dit kan leiden tot een geringere motivatie om in te burgeren. Dat terwijl de kans nog steeds reëel is dat iemand niet zal vertrekken. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat mensen wel gemotiveerd blijven in te burgeren ook al is niet gezegd dat iemand ook daadwerkelijk mag blijven?

Kan de regering voor de leden van de **PVV**-fractie aangeven of met het in deze wet opgenomen amendement-Diederik van Dijk c.s. (nr. 32) de rechterlijke dwangsom in vreemdelingenzaken volledig wordt afgeschaft, of dat er nog alternatieve juridische mogelijkheden blijven bestaan voor zulke dwangsommen bij niet tijdig beslissen?

Kan de regering over de aangenomen motie-Rajkowski (nr. 55) over de participatieverklaring aangeven hoe hier uitvoering aan wordt gegeven en op basis van welke criteria?

Kan de regering over de aangenomen motie-Eerdmans (nr. 64) inzake een terugkeerplan met maatregelen tegen onwelwillende herkomstlanden aangeven hoe hieraan uitvoering zal worden gegeven en welke maatregelen en stappen daarbij voorzien zijn?

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering op p. 32 in antwoord op vraag 83 dat het COA verwacht 75.000 plekken te kunnen realiseren. Zouden er, gelet op het doel van deze wetgeving van minder instroom, niet juist minder plekken moeten komen in plaats van meer?

De regering geeft aan af te willen van tijdelijke noodopvang. Is de regering bereid de contracten en afspraken met hotelaanbieders voor tijdelijke (nood)opvang openbaar te maken?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering welk effect zij de komende maanden verwacht van de Asielnoodmaatregelenwet, nu de implementatiewet bij het Asiel- en migratiepact al in juni in werking moet treden en de IND blijkens zijn brief (d.d. 27 januari 2026) niet in staat is om de Asielnoodmaatregelenwet in zijn geheel eerder in werking te laten treden? Als deze wet nauwelijks meer effect sorteert, is het dan niet beter om dit wetsvoorstel in te trekken?

Daarnaast vragen deze leden hoe de asielinstroom in Nederland zich in de afgelopen vijf jaar procentueel en per hoofd van de bevolking verhiel tot de omliggende landen, waaronder de leden van de ChristenUnie-fractie in elk geval Duitsland en België verstaan.

Deze leden constateren dat de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State onlangs heeft geoordeeld dat aan asielzoekers betaalde dwangsommen geen compensatie voor immateriële schade zijn en daarom – onder voorwaarden – gebruikt mogen worden om de eigen bijdrage van de asielzoeker bij diens verblijf te bekostigen.¹² Licht het niet eerder in de rede om deze dwangsommen inderdaad te gebruiken om het COA te bekostigen, dat immers meer kosten maakt wanneer de IND niet tijdig beslist, dan om ze af te schaffen?

In de nota naar aanleiding van het verslag (antwoord 210) lezen de leden van de ChristenUnie-fractie: 'De IND neemt daarom extra maatregelen om de negatieve effecten van de afschaffing van het voornemen te mitigeren, zoals het screenen van zaken voordat ze in beroep behandeld worden. Hiermee wordt voorkomen dat onzorgvuldig voorbereide zaken in beroep behandeld worden.' Bedoelt de regering hiermee te zeggen dat het regelmatig zal voorkomen dat de IND onzorgvuldige beslissingen neemt, die vervolgens hersteld worden nadat beroep is aangekondigd?

De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag (antwoord 213): 'Op langere termijn echter, wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt, waarmee ruimte voor verlichting van de structurele werklast ontstaat.' De leden van de ChristenUnie-fractie lezen echter in het dagblad *Trouw* dat de instroom in 2024 en 2025 is gedaald, terwijl de werklast blijft toenemen en asielzoekers steeds langer wachten op een beslissing.¹³ Deze leden concluderen daaruit dat de aanname van de regering niet lijkt te stroken met de feiten: een daling van de instroom leidt immers tot nu toe niet tot een afname van de werklast, zeker niet nu de IND meer zaken afwijst en afwijzingen meer tijd kosten. Kan de regering daarop reageren?

Vervolgens vragen deze leden hoe het komt het dat de IND inmiddels in 3 op de 10 zaken een verblijfsvergunning geeft, terwijl dit een aantal jaar geleden om 8 op de 10 zaken ging. Wat verklaart deze afname, terwijl de wetgeving niet is veranderd?

¹² ABRvS 14 januari 2026, zaaknummers 202107338/1, 202203259/1, 202300124/1 en 202302916/1.

¹³ [Asielzoekers wachten langer dan ooit op een besluit van de IND. Dat leidt tot ernstige schade | Trouw](#).

Het dagblad *Trouw* schrijft dat het aantal eerste asielaanvragen in Nederland in 2024 en 2025 fors is gedaald ten opzichte van de jaren daarvoor.¹⁴ Zijn deze cijfers correct? Als dat het geval is, wat verklaart dan volgens de regering deze afname van de instroom?

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** hebben verschillende vragen met betrekking tot proportionaliteit en minimale bescherming. Zij zien dat de regering aangeeft bewust te kiezen voor het minimale beschermingsniveau dat het EU-recht vereist. Kan de regering toelichten hoe deze keuze zich verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel onder artikel 52 EU-Handvest? Is de regering het met deze leden eens dat het voldoen aan minimumnormen niet automatisch betekent dat een maatregel proportioneel is? Hoe is getoetst of de cumulatie van maatregelen (kortere vergunningduur, geen onbepaalde tijd, beperkingen nareis, strafbaarstelling) niet leidt tot een onevenredige totale inbreuk op grondrechten?

Waar het gaat om rechtszekerheid, erkent de regering dat blijvende onzekerheid over verblijfsstatus “kan optreden”.¹⁵ Acht zij deze onzekerheid verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel? Hoe verhoudt deze onzekerheid zich tot het doel van duurzame integratie, zoals neergelegd in artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag? Kan de regering toelichten waarom zij deze onzekerheid accepteert zonder aanvullende waarborgen of compensatoire maatregelen?

De regering ziet geen aanleiding voor een kinderrechtenimpactanalyse omdat de wet “verenigbaar” zou zijn met verdragen.¹⁶ Kan zij toelichten waarom zij analyse vervangt door conclusie? Is de regering het eens dat artikel 3 IVRK niet alleen een inhoudelijke norm, maar ook een procedurele verplichting tot toetsing bevat? Hoe wordt in individuele besluiten aantoonbaar vastgelegd dat het belang van het kind een eerste overweging is geweest?

De regering verwijst naar artikel 8 EVRM voor maatwerk bij nareis. Kan zij toelichten hoe dit maatwerk structureel wordt geborgd, en niet afhankelijk wordt van beroep en rechterlijke correctie? Hoe voorkomt de regering dat het ontbreken van vooraf vastgelegde uitzonderingen leidt tot rechtsongelijkheid tussen vergelijkbare gevallen?

Is de regering bereid te erkennen dat structurele afhankelijkheid van artikel 8 EVRM-procedures wijst op een onvoldoende verdragsconforme wetssystematiek?

De regering stelt dat strafbaarstelling slechts een beperkte groep zal treffen, zien de leden van de fracties van Volt en de PvdD. Kan zij toelichten hoe dit vooraf is afgebakend, gelet op de ruime formulering van artikel 108a Vreemdelingenwet? Hoe wordt voorkomen dat strafbaarstelling indirect leidt tot criminalisering van kwetsbaarheid, in strijd met Unierechtelijke jurisprudentie (o.a. zaak-Achughbabian¹⁷)? Is de regering bereid te erkennen dat proportionaliteitstoetsing niet uitsluitend aan Openbaar Ministerie en rechter kan worden overgelaten, maar ook een wetgevende verantwoordelijkheid is?

De regering stelt dat de wet niet conflicteert met het Asiel- en migratiepact. Kan zij toelichten hoe deze conclusie is getoetst, nu delen van het Pact rechtstreeks werkend EU-recht worden? Hoe wordt voorkomen dat bepalingen van deze wet binnen korte tijd juridisch obsoleet worden of moeten worden gecorrigeerd door de rechter? Acht de regering het wetstechnisch zorgvuldig om nationale wetgeving vast te stellen die binnen enkele maanden haar zelfstandige werking verliest? Welke feitelijke en praktische uitvoeringsverschillen gaan er optreden zodra de EU-wetgeving in werking treedt?

De regering verwijst in de nota naar aanleiding van het verslag naar publicatie van richtinggevende uitspraken (pagina 30). Kan zij toelichten waarom zij geen actieve monitoring wil uitvoeren van rechterlijke correcties op deze wet?

Is de regering bereid om de Eerste Kamer periodiek te informeren over het aantal Handvest-beroepen, het aantal EVRM-correcties en gevallen waarin bepalingen buiten toepassing zijn gelaten?

Is de regering bereid te reflecteren op de vraag of een wet die in hoge mate afhankelijk is van rechterlijke proportionaliteitscorrectie, voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid, rechtszekerheid en wetgevingskwaliteit die van de wetgever mogen worden verwacht?

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** wijst erop dat Inspectie JenV meermaals en op diverse manieren haar zorgen heeft geuit over de invoering van de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, bijvoorbeeld over het onvoldoende ruimte bieden voor uitvoeringstoetsen, de optimistische ramingen in de meerjarenbegroting van asiel en migratie, de risicovolle aannames die gedaan worden over de instroomdaling, het ontbreken van overgangsrecht en de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.¹⁸ Dit lid vraagt welke stappen de regering heeft genomen naar aanleiding van de geuite zorgen van de Inspectie op onderhavige wetsvoorstellen. Het lid ontvangt graag een overzicht van

¹⁴ [Vorig jaar kwart minder nieuwe asielaanvragen in Nederland | Trouw](#).

¹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 6, p. 14, p. 20, p. 52, p. 66.

¹⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 30.

¹⁷ C-329/11, [Cases - InfoCuria - Court of Justice of the European Union](#)

¹⁸ Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer, Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E.

stappen genomen door de regering per geuite zorg. Als er geen vervolgstappen zijn genomen naar aanleiding van de geuite zorgen van de Inspectie JenV verneemt het lid van de fractie-Visseren-Hamakers graag waarom niet.

De bestuursvoorzitter van het COA stelde in de deskundigenbijeenkomst van 7 oktober jl. in de Eerste Kamer dat de maatregelen die nu voorliggen kunnen zorgen voor een langer verblijf in COA-opvanglocaties.¹⁹ Als gevolg daarvan kunnen er juist meer opvangplekken nodig zijn. Heeft de regering de zorgen van het COA meegenomen in de totstandkoming van de wetsontwerpen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Het beperken van het verlenen van een vergunning tot maximaal drie jaar kan ertoe leiden dat bewoners minder gemotiveerd worden om kansen op de arbeidsmarkt aan te grijpen, aldus de bestuursvoorzitter van het COA in deze deskundigenbijeenkomst.²⁰ Heeft de regering rekening gehouden met deze gevolgen? Graag ontvangt dit lid een reflectie.

Stabiele financiering in de Rijksbegroting kan zorgen voor een beter opvangsysteem, aldus de bestuursvoorzitter van het COA in de deskundigenbijeenkomst.²¹ Is de regering het met het lid van de fractie-Visseren-Hamakers eens dat Rijksbezuinigingen die het COA raken kunnen leiden tot ongewenste onstabiele? Zo ja, is de regering voornemens te zorgen voor voldoende en stabiele financiering voor het COA in de Rijksbegroting? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers vraagt of de regering bekend is met het volgende artikel: VluchtelingenWerk weg uit COA-locaties: 'Rampzalig voor vluchtelingen'.²² Kan de regering reflecteren op gevolgen van de ingevoerde bezuinigingen van de regering voor VluchtelingenWerk Nederland, die er naar verwachting voor kunnen zorgen dat 'de hele asielketen straks nog verder vastloopt'?

Klopt het dat het voorstel om gezinshereniging te beperken tot getrouwde partners zal leiden tot de uitsluiting van LHBTI+-personen die niet kunnen trouwen in het land waar ze uit gevlucht zijn, alsmede personen die traditioneel getrouwd zijn en hierbij geen fysieke of digitale huwelijksvereenkomst kunnen laten zien? Zo ja, erkent de regering dat deze wetswijziging leidt tot discriminatie op basis van seksuele geaardheid en religie? Erkent de regering dat deze wetswijziging in strijd is met artikel 1 van de Grondwet? Graag ontvangt dit lid een toelichting op beide vragen.

Dit lid vraagt of de regering bekend is met het recht op bezwaar van de Algemene wet bestuursrecht. Hoe verhoudt volgens de regering de afschaffing van de voornemenprocedure zich tot het recht op bezwaar van de Algemene wet bestuursrecht?

De Commissie Meijers concludeert in haar reactie op de voorstellen (p. 20) dat het afschaffen van de voornemenprocedure kan leiden tot een grotere kans op onjuiste beslissingen van de IND, meer procedures bij de rechter en meer belasting van het COA.²³ Met welke bron onderbouwt de regering de uitspraak dat het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk tot een verkorting van de procedure zal leiden?

Is de regering het met het lid van de fractie-Visseren-Hamakers eens dat het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ervoor zorgt dat mensen geen stabiel leven kunnen opbouwen met een reële langetermijnvisie? En dat dit negatieve invloed kan hebben op hun actieve participatie in de samenleving? Zo nee, waarom niet?

Erkent de regering dat kortdurende verblijfsvergunningen kunnen zorgen voor een extra drempel naar een vast contract, het opzetten van een eigen bedrijf of organisatie of het volgen van een educatief traject (dat al snel drie à vier jaar in beslag kan nemen)? Erkent de regering dat dit de integratie van mensen kan belemmeren? Acht de regering dit wenselijk? Graag ontvangt dit lid een toelichting.

Klopt het dat afschaffing van de vergunning voor onbepaalde tijd geen vereiste is op grond van het Asiel- en migratiepact? Zo nee, kan de regering aangeven waar in het Pact wordt vermeld dat dit een vereiste is?

3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen

De regering stelt dat de maatregelen uit de Asielnoodmaatregelenwet grotendeels zijn overgenomen in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026.²⁴ De leden van de fractie van

¹⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 3.

²⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 3.

²¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 3.

²² [VluchtelingenWerk weg uit COA-locaties: 'Rampzalig voor vluchtelingen' | Binnenland | NU.nl](#)

²³ Zie [CM-reactie-asielplannen.pdf](#).

²⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 871 / 36 703 / 36 704, A.

GroenLinks-PvdA vragen waarom de regering het wenselijk en noodzakelijk acht om twee parallelle wetstrajecten te hanteren voor grotendeels dezelfde maatregelen, terwijl dit de overzichtelijkheid, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid niet ten goede lijkt te komen. Kan de regering bevestigen dat de transponeringstabel waarnaar zij verwijst ten tijde van de behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet in de Eerste Kamer nog niet beschikbaar is? Hoe kan de Eerste Kamer dan beoordelen of de Asielnoodmaatregelenwet het Pact niet doorkruist, terwijl zij niet beschikt over een artikel-voor-artikelvergelijking? De Raad van State en de Adviesraad Migratie waarschuwen dat de Asielnoodmaatregelenwet het Asiel- en migratiepact kan doorkruisen. Waarom kiest de regering er niet voor om de beoordeling van deze maatregelen integraal te laten plaatsvinden in het kader van de implementatiewet van het Pact, in plaats van vooruit te lopen met nationale noodwetgeving?

Met betrekking tot de afschaffing van rechterlijke dwangsommen baseert de regering zich mede op het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2024, dat ziet op tijdelijke bescherming van Oekraïners. Deze leden vragen de regering expliciet toe te lichten waarom een arrest over een uitzonderlijk beschermingsregime zonder individuele besluitvorming één-op-één toepasbaar zou zijn op reguliere asielprocedures, waarin juist individuele rechtsbescherming centraal staat.

VluchtelingenWerk Nederland betoogt in dit verband het volgende in haar brief aan de fracties in de Eerste Kamer:

“Via de amendering van de asielnoodmaatregelenwet, wordt nu ook voorgesteld de rechterlijke dwangsom af te schaffen. In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 19 december 2024 (ECLI:EU:C:2024:1038). Dit arrest zou ruimte bieden om het beschermingsniveau ook op andere domeinen dan waar dit arrest over ging (de bescherming van derdelanders uit Oekraïne) aan te passen binnen de geldende EU-kaders. Uit de nota volgt dat om die reden, gecombineerd met andere feiten en omstandigheden (die in de toelichting bij het amendement zijn opgesomd), dat een lidstaat wel mag teruggekomen van een eerder geboden verdergaand beschermingsniveau, zoals de rechterlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen. En dat dit kan zonder dat een ander effectief middel om naleving van een rechterlijke uitspraak af te kunnen dwingen in de plaats wordt gesteld. Dit in tegenstelling tot wat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog aannam in haar uitspraak van 30 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3353).

Dit is echter een onjuiste interpretatie van het arrest. Hierin is namelijk overwogen dat Nederland bij het verlenen van tijdelijke bescherming verder ging dat het Unierecht voorschrijft, door deze ook te verlenen aan derdelanders. Die verregaandere bescherming is vroegtijdig ingetrokken, waarbij het Hof de vraag moest beantwoorden of een lidstaat gunstigere bepalingen dan het Unierecht voorschrijft vroegtijdig mag intrekken. Het Hof antwoordde dat dat wel mocht, mits in overeenstemming met beginselen van het Unierecht. De 'denkfout' die wordt gemaakt is dat uit de beantwoording lijkt alsof de rechterlijke dwangsom een gunstiger bepaling is dan het Unierecht voorschrijft.

In art. 47 EU-Handvest staat dat iemand een effectief rechtsmiddel dient te hebben. De Afdeling heeft in de uitspraak in 2022 gezegd dat het rechtsmiddel niet effectief kan zijn zonder dwangsom. De dwangsom is dus een vereiste dat het rechtsmiddel effectief maakt. Het is niet, zoals wordt beargumenteerd, dat het instellen van beroep niet-tijdig beslissen al een effectief rechtsmiddel is, waar de dwangsom een verregaandere maatregel is. De zinsnede dat het aan de hoogste bestuursrechter is om 'definitieve juridische zekerheid te verschaffen' is moeilijk te volgen, want dat heeft de Afdeling al gedaan.

Kort gezegd: het arrest vormt dus geen adequate onderbouwing voor de afschaffing van de rechterlijke dwangsom.”

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verzoeken de regering om een onderbouwde reactie te geven op deze analyse van VluchtelingenWerk Nederland.

In de toelichting bij het amendement- Diederik van Dijk c.s. wordt gesteld dat artikel 71c voortaan regelt dat, indien de rechtbank vaststelt dat niet tijdig op een aanvraag op grond van deze wet is beslist, de rechtbank het bestuursorgaan opdraagt om binnen een door de rechtbank te stellen redelijke termijn alsnog een beslissing te nemen.²⁵ Op welke wijze denkt de regering dat dit artikel afwijkt van de huidige praktijk, waarin rechtbanken deze termijn ook al stellen? En waarom zou dit de IND wel bewegen om tijdig besluiten te nemen?

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde in 2022 dat het uitsluiten van dwangsommen in asielzaken in strijd is met artikel 47 EU-Handvest.²⁶ Kan de regering aangeven welk alternatief effectief rechtsmiddel resteert voor asielzoekers wanneer de IND structureel te laat beslist en rechterlijke dwangsommen zijn afgeschaft?

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 32.

²⁶ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

De regering stelt dat het “niet gebruikelijk” is om over amendementen afzonderlijk advies te vragen aan de Raad van State²⁷, terwijl de Raad van State zelf heeft geadviseerd dit vaker te doen. Erkent de regering dat dit amendement fundamentele gevolgen heeft voor rechtsbescherming, afwijkt van bestaande jurisprudentie en mogelijk strijdig is met Unierecht? Waarom acht zij het in dit uitzonderlijke geval dan toch niet aangewezen om extern juridisch advies in te winnen?

De regering verwacht dat afschaffing van dwangsommen leidt tot minder werklast bij de IND en minder niet-tijdig-beslisberoepen. Kan zij deze stelling onderbouwen? Kan zij aangeven welke prikkel de IND dan nog heeft om wettelijke beslistermijnen daadwerkelijk na te leven? Acht de regering het risico reëel dat het afschaffen van dwangsommen juist leidt tot langere beslistermijnen, meer onzekerheid voor aanvragers en een verschuiving van procedures naar schadeclaims of EVRM-procedures? Zo nee, waarop baseert zij dat? Zo ja, acht zij het dan logisch om door te gaan met de afschaffing van dwangsommen?

De regering heeft er niet (langer) voor gekozen om partners uit landen waar homoseksualiteit strafbaar is gesteld en/of het homohuwelijk onwettig is te laten vallen onder de categorieën waarvoor gezinshereniging mogelijk blijft, zo stellen de leden van de fracties van **VVD** en **CDA** vast. Dienaangaande blijft een beroep op artikel 8 EVRM wel mogelijk. Is de regering bereid de instructie af te geven dat in voorkomende gevallen ambtshalve aan 8 EVRM wordt getoetst?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen vast dat artikel 47 van het EU-Handvest bepaalt dat er sprake moet zijn van ‘een doeltreffende voorziening in rechte’. De regering antwoordde op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over de afschaffing van de rechterlijke dwangsommen dat een ‘door de rechter gestelde termijn’ door de IND ‘serieus’ moet worden genomen.²⁸ Daarmee heeft de vreemdeling als de termijnen zijn overschreden echter geen doeltreffend rechtsmiddel: de rechter kan weliswaar een termijn stellen, maar het bestuursorgaan niet dwingen tot naleving van deze termijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering daarom uiteen te zetten waarom zij van mening is dat de afschaffing van de rechterlijke dwangsommen niet in strijd is met artikel 47 van het EU-Handvest, zoals dat wordt uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De leden van de fracties van **Volt** en **PvdD** merken op dat de regering herhaaldelijk stelt dat het wetsvoorstel “verenigbaar is met het Europese en internationale recht”. Kan zij toelichten welke juridische toetsingsmethodiek is gehanteerd om tot die conclusie te komen? Is bij deze toetsing expliciet onderscheid gemaakt tussen EVRM-toetsing en EU-Handvesttoetsing, en, zo ja, waar blijkt dat uit?

Kan de regering bevestigen dat bij uitvoering van EU-asielrecht het EU-Handvest zelfstandig en rechtstreeks toepasselijk is, en hoe dit in de uitvoering wordt geborgd? Waarom ontbreekt in de beantwoording een concrete toepassing van artikelen 7, 21 en 24 van het EU-Handvest, terwijl deze rechtstreeks gelden bij uitvoering van EU-asielrecht?

Deze leden vragen ook of de regering het juridisch aanvaardbaar acht om Handvestrechten uitsluitend impliciet te betrekken via een EVRM-afweging. Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat nationale rechters bepalingen van deze wet buiten toepassing laten wegens strijd met het EU-Handvest?

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** vraagt of de regering erkent dat het automatisch uitsluiten van pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen bij gezinshereniging in strijd is met artikel 3 en 10 IVRK.

4. Gevolgen

Gelet op een werkvoorraad van circa 50.000 aanvragen en doorlooptijden tot ruim honderd weken vragen de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie of de regering het realistisch acht dat dezelfde IND gelijktijdig achterstanden wegwerkt, ingrijpende wetwijzigingen implementeert en het Asiel- en migratiepact invoert vóór juni 2026. Kan zij deze cumulatieve belasting kwantitatief onderbouwen?

Bij de IND loopt een uitvoeringstoets (“verkennend onderzoek”) naar de gewijzigde asielprocedure. Wat is de stand van zaken van deze uitvoeringstoets? Wanneer verwacht de regering de resultaten te kunnen delen, aangezien deze relevant zijn voor een zorgvuldige behandeling van de wetgeving? Onder meer over de voornemenprocedure (maar ook andere onderdelen van de wetgeving) werd tijdens de technische briefing in de Eerste Kamer op 20 januari 2026 gesteld dat deze is vormgegeven conform de voorschriften van de verordening. Dat is echter iets anders dan dat het EU-recht Nederland hiertoe verplicht. Kan de regering bevestigen dat dit onderdeel van de wet weliswaar is vormgegeven conform de voorschriften, maar niet wordt voorgeschreven door het Pact, en dat Nederland hier beleidskeuzes maakt?

²⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 41.

²⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E, p. 72.

De regering noemt structurele middelen voor diverse ketenpartners. Kan zij aangeven in hoeverre deze middelen reeds zijn vertaald in daadwerkelijk geworven personeel, en welke risico's bestaan indien deze werving achterblijft?

De regering stelt dat sommige onderdelen, zoals het afschaffen van de rechterlijke dwangsom, eerder kunnen worden ingevoerd omdat zij geen verandercapaciteit kosten. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat juist dit soort maatregelen wel degelijk grote rechtsstatelijke gevolgen hebben, ook als zij organisatorisch eenvoudig zijn? Kan de regering deze rechtsstatelijke gevolgen inzichtelijk maken?

Verwacht worden 800 tot 1.200 extra ongewenstverklaringen. Hoe wordt bewerkstelligd dat deze aantallen uitvoerbaar zijn? De uitvoeringsdiensten maken zich hier zorgen over, zo constateren de leden van de fracties van **VVD** en **CDA**.

Het COA heeft tijdens de deskundigheidsbijeenkomst in de Eerste Kamer aangegeven te verwachten dat de wijzigingen die nu worden voorgesteld kunnen leiden tot een langer verblijf in de opvang.²⁹ Dat leidt er vervolgens toe dat er juist meer opvangplekken voor asielzoekers nodig zullen zijn. De vraag van de aan het woord zijnde leden dienaangaande luidt: hoe gaat de regering ervoor zorgen dat dit niet tot grote problemen leidt, nu de inrichting van nieuwe azc's op steeds meer bezwaren stuit?

Wat wordt momenteel gedaan om de doorstroomlocaties daadwerkelijk van de grond te krijgen? Hoeveel capaciteit is inmiddels beschikbaar? Hoeveel capaciteit is op korte termijn te verwachten? De leden van de fracties van VVD en CDA krijgen graag een nadere toelichting.

5. Advies en consultatie

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** vraagt de regering of het klopt dat zij de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet niet ter advies heeft voorgelegd aan adviescommissies, zoals de Adviesraad Migratie, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse orde van advocaten. Zo ja, waarom? Zo ja, erkent de regering dat de onderhavige wetsvoorstellen hierdoor met onzorgvuldigheid zijn gerealiseerd?

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop

Het inwilligingspercentage bij de IND is het afgelopen jaar teruggelopen naar ongeveer 40%, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**. Meer asielzoekers gaan na een negatieve beschikking in beroep bij de rechtbank. De wachttijden voor behandeling van beroep lopen hierdoor nu al op. Kan de regering inzage geven in de actuele wachttijden bij rechtbanken? Hoe verwacht zij dat deze wachttijden zich ontwikkelen in het eerste jaar na mogelijke aanneming van de twee wetten en de strafbaarstelling van illegaliteit? Hoe beziet de regering in dit licht het ontbreken van overgangsrecht: welk effect heeft dit op de wachttijden? Heeft de regering over de oplopende wachttijden overleg gevoerd met de Raad voor de rechtspraak? Zo ja, wat zijn de uitkomsten van dit overleg? Welke maatregelen acht zij noodzakelijk om te voorkomen dat de toegang tot de rechter en de redelijke en wettelijke termijn onder druk komen te staan?

De regering kan niet aangeven hoeveel zaken per procedurefase worden geraakt door het ontbreken van overgangsrecht. Acht zij het aanvaardbaar om wetgeving met zulke ingrijpende gevolgen in te voeren zonder enig kwantitatief zicht op de omvang van de groep die wordt geraakt? Kan de regering alsnog een onderbouwde schatting maken van het aantal asielverzoeken dat hierdoor gevolgen zal ondervinden?

Het College voor de Rechten van de Mens verwacht dat het ontbreken van overgangsrecht geen stand zal houden bij de rechter.³⁰ Waarom kiest de regering er desondanks voor deze juridische onzekerheid bewust te accepteren, met het risico op vernietiging van besluiten, extra procedures en verdere vertraging in de keten? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een beargumenteerd antwoord.

De regering geeft aan dat onmiddellijke werking het algemene uitgangspunt is bij wetgeving.³¹ Kan de regering bevestigen dat in het vreemdelingenrecht al meer dan 25 jaar juist de eerbiedigende werking is vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit (artikel 1.27 voor visa en 3.103 voor vergunningen), namelijk dat aanvragen worden getoetst aan het recht zoals dat gold bij aanvraag, tenzij op het moment van beschikking het recht gunstiger is voor de vreemdeling? Kan de regering de juridische onderbouwing geven waarom afwijking hiervan gerechtvaardigd is, terwijl dit voor de groep individuele aanvragers een enorme impact heeft en hun rechtspositie en recht op gezinshereniging ernstig worden geschonden? Hoe ziet de regering de juridische houdbaarheid van onmiddellijke werking in zaken waarin de IND de wettelijke beslistermijnen ernstig heeft overtreden?

²⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 3.

³⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 32.

³¹ Onder verwijzing naar aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De regering geeft als argument voor onmiddellijke werking dat daarmee snel een 'nuttig effect' wordt gesorteerd voor de vreemdelingenketen.³² Klopt dit wel, gezien de grote werklast voor de IND, waarbij naar schatting 25.000 minder tijdsintensieve nareisaanvragen opgevolgd moeten worden met veel tijdsintensievere doortoetsingen aan artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven) en vervolgens naar verwachting grote aantallen zeer tijdsintensieve bezwaarzaken bij de IND en daarna tienduizenden rechterlijke procedures, en daarnaast ook tienduizenden procedures voor het alsnog verkrijgen van een vluchtelingenstatus, terwijl de IND ook het ingrijpende Migratiepact zorgvuldig moet implementeren?

Hoe wordt rekening gehouden met de waarschuwing van de Inspectie JenV voor wanorde en chaos?³³ Is bij dit veronderstelde 'nuttig effect' rekening gehouden met de effecten voor de samenleving en gemeenten in het bijzonder, wanneer tienduizenden vluchtelingen worden geconfronteerd met een onbetrouwbare overheid die geen zeker verblijfsrecht meer geeft en hun gezinsleden nog langer of mogelijk voor altijd zullen moeten missen, terwijl zij hier hun nieuwe bestaan moeten opbouwen? Is een inschatting gemaakt van de kosten die dit met zich meebrengt ten aanzien van gebrekkige inburgering en participatie, minder kans op werk (door de onzekere rechtspositie) of het starten van eigen ondernemingen, en een groter beroep op (gezondheids)zorg? Zo nee, is de regering bereid deze kosten in beeld te brengen? Zo nee, waarom niet? Is ten aanzien van dit 'nuttig effect' rekening gehouden met de grote kans dat de rechter de te vergaande inperking van nareis, het gebrek aan een zekere verblijfstitel, het ongerechtvaardigd onderscheid ten aanzien van het uitsluiten van ongehuwde partners en de onmiddellijke werking zal verbieden, waardoor juist veel (financiële) schade voor de samenleving kan ontstaan?

Kan de regering reflecteren op de vraag of de cumulatie van onmiddellijke werking, verminderde rechtsbescherming, verhoogde uitvoeringsdruk en vooruitlopen op Europese regelgeving niet juist leidt tot meer juridische procedures, meer onzekerheid en minder grip op de asielketen, in plaats van het beoogde tegenovergestelde?

De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** constateren dat voorliggende wetgeving ten dele de uitvoering is van de in Europa gemaakte afspraken (het Europees Asiel- en migratiepact), naast een aantal nationale maatregelen. Gelet op de inwerkingtredingsbepaling is het mogelijk artikelen op verschillende momenten te laten ingaan. Op welke wijze kan daadwerkelijk bewerkstelligd worden dat de bepalingen die volgen uit het Pact ingaan op (uiterlijk) 12 juni 2026 en de bepalingen die de regering daarnaast wenst in te voeren (denk aan het afschaffen van de voornemenprocedure) eerder ingaan? Is de regering bereid hieraan medewerking te verlenen?

Is het daarnaast wel mogelijk de nareismaatregelen direct in werking te laten treden, zo vragen de leden van de fracties van VVD en CDA.

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft eerder een vraag gesteld over artikel VIII van de Asielnoodmaatregelenwet en artikel III van de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze artikelen luiden:

“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld”.

Daarop kwam de toelichting dat deze wetten inderdaad een bepaling kennen waarin ieder onderdeel op een ander moment in werking kan treden. Kan de regering bevestigen dat inderdaad de mogelijkheid bestaat dat per noodmaatregel de inwerkingtreding op een verschillend tijdstip kan plaatsvinden? Bestaat er een verschil tussen de technische en gewenste volgorde?

Tijdens de technische briefing aan de Eerste Kamer van 20 januari meldde een ambtenaar dat technisch kan worden besloten om voor elk onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet een andere ingangsdatum te bepalen waarbij geldt dat voor de onderdelen die niet in het Asiel- en migratiepact (hierna: Pact) terugkeren zoals de ongewenstverklaring, de strafbaarstelling illegaliteit, de dwangsommen, de voornemenprocedure, ervoor gekozen kan worden om die eerder in werking te laten treden dan 12 juni 2026.

Kan de regering – in aansluiting op de technische briefing – uitvoerig uitleggen hoe de inwerkingtreding van diverse maatregelen in zo'n geval zal plaatsvinden? Is de regering het eens met deze technische mogelijkheden en, zo ja, is het de bedoeling van de regering om de hierboven opgesomde onderdelen die niet in het Pact zijn opgenomen ook daadwerkelijk eerder in werking te laten treden, dan wel een gedeelte van die onderdelen? Kan de regering aangeven welke dat dan zouden zijn?

Kan de regering de actuele stand van zaken verstrekken over de Terugkeerverordening, zo vraagt het lid van de 50PLUS-fractie. Temeer daar deze mede van belang is voor de effectiviteit van het Pact en de thans voorliggende wetsvoorstellen indien die worden aangenomen.

³² Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 4, p. 26. Herhaald op diverse plekken in Kamerstukken I 2025/26, 36 704, E.

³³ Kamerstukken I 2025/26, 36 703 / 36 704, E, p. 15-17.

Dit lid constateert dat zoals te doen gebruikelijk bij een novelle in deze Kamer eerst gestemd wordt over het wijzigingsvoorstel (de novelle) en daarna over het oorspronkelijke wetsvoorstel. Dit lid vraagt of, naar het oordeel van de regering, de mogelijkheid bestaat dat bij het ontbreken van de meerderheid in deze Kamer de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf niet wordt aangenomen en het voorliggend wetsvoorstel wel. Want dan zou de conclusie toch moeten zijn dat het bieden van hulp in welke vorm dan ook aan een illegale vreemdeling wel strafbaar zou worden. Onderschrijft de regering deze conclusie? Zo nee, wat is dan het resultaat omtrent de strafbaarheid voor het bieden van hulp aan een illegale vreemdeling?

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet de nota naar aanleiding van het tweede verslag met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag **zo spoedig mogelijk**. Na ontvangst van de nota acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op een nader te bepalen datum. De commissie zal te zijner tijd de Kamervoorzitter adviseren over deze datum. Daarbij wenst de commissie de voorstellen voor de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, alsmede de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf gelijktijdig plenair te behandelen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Hattem

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