



Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 2 december 2024
doorkiesnummer

ons kenmerk
uw kenmerk 5949453
cc Staatssecretaris Rechtsbescherming

onderwerp Uw verzoek advies uit te brengen t.a.v. het Wetsvoorstel
tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Faber,

Bij brieven van 25 november 2024, kenmerk 5949453, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: 'de Raad') advies uit te brengen inzake een tweetal concept wetsvoorstellen, te weten:

- i) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (het 'Wetsvoorstel tweestatusstelsel'), en
- ii) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (de 'Asielnoodmaatregelenwet').

In voornoemde brieven geeft u aan de reactie op de concept wetsvoorstellen graag uiterlijk binnen één week na dagtekening te willen ontvangen. Daarbij merkt u op dat, mocht u voor deze datum geen advies hebben ontvangen, u er dan van uit gaat dat de Raad er geen prijs op zou stellen om te adviseren over de concept wetsvoorstellen.

Uw verzoek

In reactie op uw verzoek merkt de Raad op dat hij op grond van artikel 95, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie tot taak heeft de regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De wet stelt nadrukkelijk dat de adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten.

Het geven van dergelijke adviezen is in het kader van de wetgevingskwaliteit van groot belang en vraagt om zorgvuldigheid. Blijkens het Regeerprogramma van 13 september 2024 hecht ook het kabinet er veel waarde aan dat wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals de bedoeling is.¹

¹ Zie paragraaf 'Wetten die werken' op pagina 83.



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk
pagina 2 van 5

De Raad vindt het van groot belang om te adviseren over deze concept wetsvoorstellen nu dit zijn wettelijke taak is. Een adviestermijn van één week biedt in dezen echter geen goede basis voor een serieuze en zorgvuldige advisering gehoord de gerechten. Het belang om een gedegen wetgevingsadvies uit te brengen klemt temeer nu het hier een omvangrijke herziening betreft die potentiële gevolgen kan hebben voor de (grond)rechten van mensen die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde maatregelen moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid en zal ten behoeve van het wetgevingsadvies nog bepaald moeten worden wat de verwachte impact van de wetsvoorstellen is op de (werklast van de) Rechtspraak. Het vraagt enige tijd om dat in kaart te brengen. Het proces om te komen tot een ‘advies gehoord de gerechten’ (hierna: ‘het nadere advies’) is binnen de Rechtspraak in gang gezet. De Raad verwacht dat nadere advies uiterlijk in de tweede helft van januari 2025 te kunnen sturen.

Vooruitlopend hierop wil de Raad in deze brief alvast een aantal aspecten op hoofdlijnen belichten die uitgebreider in het uiteindelijke nadere advies aan de orde kunnen komen, en waarvan de Raad het belangrijk vindt deze nu al bij u onder de aandacht te brengen. Deze brief betreft derhalve een ‘advies op hoofdlijnen van de Raad’ (hierna: ‘advies van de Raad’) dat op geen enkele manier in de plaats treedt van het toekomstige nadere advies.

Rechtsbescherming en internationale regelgeving

De voorgestelde wijzigingen in de ter consultatie voorgelegde wetsvoorstellen hebben (potentiële) gevolgen voor de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen, die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. In een dergelijke situatie is het van essentieel belang dat de rechtsbescherming voor deze mensen volledig geborgd is. Verder biedt het Europese en internationale recht de kaders waarbinnen wijzigingen van de vreemdelingenwetgeving kunnen worden gedaan. Van belang is dan ook dat deze kaders niet worden overschreden door de voorgestelde wijzigingen. Bij de verdere beoordeling van de wetsvoorstellen zal dit in ieder geval nader onderzocht moeten worden waar het gaat om de (juridische) vormgeving van onder andere de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de wijze waarop de beperking van de nareismogelijkheden is vormgegeven.

Tweestatusstelsel en nareis

Hoewel deze maatregel op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, heeft de Raad zeer grote bezwaren tegen de herinvoering van het tweestatusstelsel. In algemene zin is de verwachting dat het tweestatusstelsel ertoe zal leiden dat een zeer groot deel van de asielzoekers die subsidiaire bescherming krijgen, zullen doorprocederen voor de vluchtelingenstatus, omdat deze status conform het wetsvoorstel meer rechten biedt. In de Memorie van Toelichting wordt genoemd dat naar schatting 75% van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zullen gaan tegen de inwilligende beschikking. Ook de zij-instroom zal stijgen, hetgeen mede een instroomverhogend effect voor de Rechtspraak zal hebben, evenals de voorgestelde beperkingen van nareismogelijkheden. Deze maatregel heeft het zeer reële risico in zich dat het een bijzonder groot negatief effect op de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken kan hebben. De te verwachten hoog oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich brengen. In algemene zin is het dan ook niet onwaarschijnlijk dat het totaaleffect op de doorlooptijd van deze maatregel op de gehele keten eerder een verslechtering dan een verbetering zal zijn.



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk
pagina 3 van 5

In relatie tot het onderwerp tweestatusstelsel attendeert de Raad u voor de volledigheid ook op het rapport ‘Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel’ van 8 februari 2024 van ABD Topconsult.²

Kortere duur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en afschaffing verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

De kortere duur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd lijkt op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht te vallen. In de Memorie van Toelichting (pagina 22) wordt gemeld dat de gevolgen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: ‘de IND’) per te behandelen zaak zijn te overzien mede doordat de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Vaker en dus meer verlengingen van vergunningen zullen logischerwijs leiden tot meer intrekkingen dan thans het geval is en daarmee tot meer beroepen tegen die intrekkingen.

Belangrijker nog is dat deze maatregel in potentie zeer grote gevolgen kan hebben voor de Rechtspraak. Deze gevolgen zullen optreden op het moment dat een land van herkomst veilig wordt verklaard en grote aantallen vergunningen gelijktijdig door de IND moeten worden ingetrokken. Het is zeer waarschijnlijk dat de betreffende vergunninghouders in grote getale binnen een zeer kort tijdsbestek beroep tegen deze besluiten van de IND zullen instellen bij de rechtbanken. Dit zal een zeer zorgelijk zwaar effect hebben op de vreemdelingenrechtspraak van de rechtbanken en kan lange tijd aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken tot gevolg hebben. Ook dit zal leiden tot keteneffecten.

Verder zal het afschaffen van vergunningen voor onbepaalde tijd, een maatregel die vooralsnog op het eerste gezicht ook binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, tot gevolg hebben dat het aantal vergunningen voor bepaalde tijd zal stijgen en het hiervoor geschetste gevolg versterkt zal worden.

De Raad wil hierbij nog wijzen op het volgende. Personen van wie de verblijfsvergunning asiel niet wordt verlengd zullen andere mogelijkheden willen benutten om hun verblijf in Nederland, zo mogelijk voor onbepaalde tijd, voort te zetten. Dit kan leiden tot een toename van reguliere verblijfsaanvragen. Ook dit effect heeft mogelijke werklastgevolgen voor de IND en de rechtbanken.

Afschaffen voornemenprocedure

In de aanloop naar het nadere advies zal nader inhoudelijk moeten worden bepaald of het afschaffen van de voornemenprocedure past binnen de kaders van het Europese en internationale recht. Deze maatregel zal naar verwachting zowel leiden tot de instroom van meer beroepen bij de rechtbanken, alsook tot een grotere omvang van de geschilpunten in die beroepen. De zaken zullen dus meer tijd gaan kosten. In de voornemenfase worden de geschilpunten immers gekaderd en vallen sommige geschilpunten weg, omdat de vreemdeling op dat punt gelijk krijgt. Als de voornemenfase verdwijnt worden alle

² Zie: [pdf \(overheid.nl\)](https://pdf.overheid.nl).



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk
pagina 4 van 5

geschilpunten pas in beroep aangekaart. De werklasterzwaring per zaak zal naar verwachting aanzienlijk stijgen na afschaffing van de voornemenprocedure.

Samenhang met het Migratiepact

Naast dit alles wijst de Raad er op dat het Migratiepact op 12 juni 2026 van kracht wordt. Dit zal voor de rechtbanken ook veel veranderingen en waarschijnlijk een verhoging van de werklaster met zich brengen. Die zal door de samenhang (zowel het moment van invoering als de inhoud) met de ter advisering aangeboden wetsvoorstellen alleen maar groter worden.

Werklast Rechtspraak

Gelet op het vorenstaande voorziet de Raad, nog zonder de gerechten gehoord te (kunnen) hebben, op dit moment, op basis van een eerste inventarisatie, de beschikbare informatie en beperkte tijd, dat onderhavige voorgestelde wetgeving per saldo een zeer significante verzwaring van de werklaster voor de Rechtspraak oplevert.

Voor het nadere advies dat in januari 2025 volgt, zal de Raad per maatregel bezien of een concrete inschatting van de wijziging van de behandelduur en van de aantallen zaken mogelijk is. Daarvoor is de inbreng van de gerechten van essentieel belang. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat er ook duidelijke keteneffecten zijn. Zo zijn beroepen die op de rechtbanken worden behandeld in het logistieke proces volgend op de besluitvorming door de IND waartegen het beroep zich strekt. In dat licht is de inschatting van de IND over de uitvoeringsgevolgen van de wetsvoorstellen logischerwijs ook van evident belang voor het bepalen van de werklasterconsequenties van de Rechtspraak. De Raad verzoekt dan ook om de inschatting van de uitvoeringsconsequenties van de IND ten aanzien van de verschillende maatregelen zo spoedig mogelijk te ontvangen.

Tot slot

De Raad maakt zich, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, wetgevingskwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving, grote zorgen over het tempo waarin deze omvangrijke herziening wordt ingezet. Dit klemmt temeer nu de voorgestelde maatregelen de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen raken die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde wetsvoorstellen naar het zich laat aanzien zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklaster en doorlooptijden van de gehele vreemdelingenketen. Daarbij kan de gesignaleerde zeer substantiële verzwaring van de werklaster voor de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk
pagina 5 van 5

Al met al vergt deze wetgeving om een nadere, zorgvuldige analyse. De Raad zal daarom in de tweede helft van januari 2025 een nader advies uitbrengen waarin de verwachte effecten van deze wetgeving verder worden toegelicht.

Hoogachtend,

Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak