de Rechtspraak

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

www.rechtspraak.nl

datum 20 januari 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De staatssecretaris Rechtsbescherming
onderwerp Advies inzake de concept Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Faber,

Bij brief van 25 november 2024, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') binnen één week advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet) (hierna: het 'Wetsvoorstel').

De Raad heeft bij brief van 2 december 2024 een advies op hoofdlijnen uitgebracht over onder meer het nu ter advisering voorliggende wetsvoorstel. Dit advies op hoofdlijnen kon gezien de zeer korte adviestermijn niet, zoals wettelijk bepaald, na overleg met de gerechten worden opgesteld. Het in deze brief aangekondigde onderstaande wetgevingsadvies is na overleg met de gerechten tot stand gekomen en dient gelezen te worden als een aanvulling op het eerder uitgebrachte advies op hoofdlijnen.

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Daartoe worden door middel van wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) diverse maatregelen voorgesteld.

Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
De geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd is momenteel vijf jaar. Deze vergunning wordt wettelijk gemaximeerd op drie jaar, zowel voor personen aan wie de vluchtelingenstatus als voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend. De verblijfsvergunning kan vervolgens steeds na drie jaar worden verlengd.

Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd
Met het Wetsvoorstel wordt de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd afgeschaft. Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft geen gevolgen voor de verleende internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Deze internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring
Er wordt voorzien in een verruiming van mogelijkheden om vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, ongewenst te verklaren. Gevolg van de ongewenstverklaring is dat de vreemdeling in beginsel géén rechtmatig verblijf (meer) heeft in Nederland. Dit Wetsvoorstel behelst geen aanpassing van de voorwaarden voor een ongewenstverklaring, maar beoogt (in de volgende alinea genoemde) onbedoelde effecten van de beperking ongedaan te maken betreffende de doelgroep aan wie een ongewenstverklaring opgelegd kan worden.
Bij de implementatie van de Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: de 'Terugkeerrichtlijn') is de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod geregeld, in die zin dat zij niet tegelijkertijd kunnen bestaan, met de gedachte dat zij samen het hele spectrum van de doelgroep beslaan. In de Memorie van Toelichting (hierna: de 'MvT', p. 6) staat hierover verder nog het volgende:
- *'[…] De veronderstelling was dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring en dezelfde rechtsgevolgen zou sorteren, doordat de gronden grotendeels gelijk zijn getrokken. Een samenloop van beide instrumenten werd daarom niet nodig bevonden. Hierdoor kan aan vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen een inreisverbod (artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000) en een terugkeerbesluit maar geen ongewenstverklaring worden opgelegd op grond van de openbare orde. De ongewenstverklaring heeft thans alleen betrekking op andere categorieën vreemdelingen, zoals burgers van de EU en hun gezinsleden, rechtmatig in Nederland verblijvende onderdanen van derde landen en onderdanen van derde landen die zich buiten de EU bevinden. Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd. De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Dus niet alleen als die vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook als hij bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, of ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland. Dit wetsvoorstel wijzigt dus de bestaande systematiek van de toepassing van de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring in relatie tot het EU-rechtelijk inreisverbod. […]'*

Afschaffing voornemenprocedure
Met het Wetsvoorstel wordt de voornemenprocedure afgeschaft. Dit betekent dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de 'IND') na een nader gehoor en, na ontvangst van de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor, direct een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op de voorgenomen afwijzing naar voren brengt. Deze maatregel zal alleen een wijziging inhouden voor asielaanvragen die nu tot een afwijzing leiden, inclusief de asielaanvragen die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk worden verklaard of buiten behandeling worden gesteld. Omstandigheden waar volgens de asielzoeker voldoende rekening mee moet worden gehouden, kunnen tijdens het gehoor worden aangevoerd. Zijn er argumenten die volgens de betrokkene onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen vóórdat de IND een besluit neemt. Voor zover de argumenten niet via correcties en aanvullingen onder de aandacht zijn gebracht, kunnen deze in de beroepsfase alsnog worden aangevoerd en wordt in het

licht van de beroepsgronden door de IND bezien of het besluit terecht is genomen.
De voornemenprocedure is in 2001 juist in de Vreemdelingenwet opgenomen om te bewerkstelligen dat de rechter in beroep voldoende gegevens krijgt op basis waarvan hij kan beoordelen of de genomen beslissing van de IND in stand kan blijven.

Beperking nareismogelijkheden
Als gevolg van het Wetsvoorstel wordt de mogelijkheid uitgesloten dat nareizende ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen. De beperking tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het reguliere kader voor gezinshereniging en het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het 'EVRM'). Dit beroep, al dan niet in de vorm van een daartoe strekkende aanvraag, zal door de IND getoetst worden, waarbij telkens een individuele belangenafweging plaatsvindt.

Efficiëntere behandeling herhaalde aanvragen
Het Wetsvoorstel introduceert verschillende instrumenten waarmee beoogd wordt de afdoening van opvolgende asielaanvragen makkelijker te maken, te weten:

- Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen. Met het Wetsvoorstel wordt het voor de IND mogelijk gemaakt de opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren door een strengere toets te introduceren ten aanzien van de informatie die als nieuwe elementen of bevindingen kwalificeert: de informatie moet de kans *aanzienlijk* groter maken dat de vreemdeling met de opvolgende aanvraag wel in aanmerking komt voor internationale bescherming;

- Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen. Het Wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de vreemdeling bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Daarbij moet door de IND wel steeds worden getoetst of het buiten beschouwing laten niet leidt tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade.

- Verruimde afwijzingsmogelijkheden. Het Wetsvoorstel geeft een bevoegdheid om een aanvraag als ongegrond af te wijzen indien:
a. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn aanvraag;
b. de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor en hij niet binnen een redelijke termijn heeft aangetoond dat dit niet aan hem is toe te rekenen; of
c. de vreemdeling is verdwenen of zonder toestemming van de minister is vertrokken en hierover toerekenbaar niet binnen een termijn van twee weken contact heeft opgenomen met de bevoegde autoriteiten.

Mede gelet op internationale verplichtingen is bij de bevoegdheden om aanvragen efficiënter af te handelen gekozen voor vormgeving als 'kan'-bepalingen: toepassing is mogelijk, maar niet verplicht.

De IND zal zich steeds moeten houden aan internationale verplichtingen. Dit betekent dat er altijd ruimte dient te zijn om in uitzonderlijke individuele omstandigheden een inhoudelijk oordeel te vellen over de beschermingsbehoefte.[1]

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[2]

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact[3] - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als de omvang van die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld. De Raad adviseert dan ook om dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen.
- De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn op zichzelf al groot, en worden nog verder vergroot door de maatregelen in het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Dit zal zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken. Daarbij kan deze gesignaleerde verzwaring van de werklast van de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

ADVIES

I Algemeen
De Raad is van mening dat uit de verstrekte informatie niet blijkt dat de voorgestelde maatregelen leiden tot het per direct en duurzaam ontlasten van de asielketen. De verwachting van de Raad is dat door deze maatregelen de asielketen juist meer zal worden belast. Dit geldt in ieder geval voor de Rechtspraak.
Veel maatregelen beogen te bewerkstellingen dat Nederland niet aantrekkelijker is dan andere lidstaten als bestemmingsland. In de MvT wordt niet goed onderbouwd of die maatregelen daadwerkelijk dat gevolg zullen hebben en of er geen andere factoren zijn die maken dat Nederland aantrekkelijk is als land van bestemming, zoals bijvoorbeeld de cultuur, werkgelegenheid of reeds aanwezige familieleden. De Raad adviseert om een goed onderbouwde motivering van de gestelde effecten aan de MvT toe te voegen.

Los van de vraag of de maatregelen passen binnen de internationale kaders constateert de Raad dat het

---

[1] Zie p. 13 MvT
[2] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.
[3] Asiel- en Migratiepact | Expertisecentrum Europees Recht

Wetsvoorstel tot een verslechtering van de (rechts)positie van vreemdelingen binnen de asielprocedure leidt ten opzichte van de huidige situatie. De Raad erkent dat het de regering vrijstaat hierin een eigen keuze te maken, tegelijk wil de Raad benadrukken dat ook de in dit land verblijvende vreemdeling aanspraak moet kunnen (blijven) maken op toereikende rechtsbescherming.

II Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Bestuursrecht
De Raad betwijfelt of met de voorgestelde maatregel met name criminele vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, vaker ongewenst kunnen worden verklaard. Zoals ook volgt uit de MvT kunnen ongewenstverklaringen thans in beginsel alleen bij Unieburgers worden opgelegd. Bij niet-Unieburgers kan alleen een inreisverbod worden opgelegd. In dit verband wijst de Raad ook op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581 (r.o. 11.4). Het is de vraag hoeveel verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring na een veroordeling, toevoegt aan de huidige mogelijkheden om een vreemdeling ongewenst te verklaren. Het Wetsvoorstel roept vragen op naar de verhouding tussen de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring en de (effectieve werking) van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij komt het de Raad voor dat het gecompliceerd is een ongewenstverklaring op te leggen in de situatie dat het niet mogelijk is geweest een inreisverbod uit te vaardigen terwijl de betrokken vreemdeling wel onder de werking van de Terugkeerrichtlijn valt. Het is de vraag of in een dergelijk geval dan ook niet af moet worden gezien van een ongewenstverklaring. Geadviseerd wordt om in de MvT nader inhoudelijk op dit punt in te gaan.

Strafrecht
Opgemerkt wordt dat op p. 7 van de MvT staat: ‘Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd.’ Geadviseerd wordt om in de MvT te verduidelijken waaruit dat is gebleken. Vervolgens wordt in de MvT overwogen: ‘De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen.’ Geadviseerd wordt om in de MvT (nader) te concretiseren voor welke doelgroep binnen de categorie die onder de Terugkeerrichtlijn valt de huidige wettelijke regeling tekortschiet en hoe groot die doelgroep ongeveer is. In het verlengde hiervan valt op dat in de MvT aanduidingen als ‘criminele’ en ‘overlastgevende’ vreemdelingen door elkaar worden gebruikt. Die termen behelzen niet hetzelfde en zijn niet uitwisselbaar. Tegelijkertijd wordt in de MvT als voornaamste knelpunt van de huidige regeling genoemd, de ontwikkeling van het begrip openbare orde in de jurisprudentie van de ABRvS waardoor het volgens de MvT ingewikkelder is geworden een inreisverbod uit te vaardigen (p. 7 MvT). Bij de (uitbreiding van de mogelijkheid tot) ongewenstverklaring komt volgens de uitdrukkelijke bedoeling van de opsteller van het conceptwetsvoorstel geen betekenis toe aan deze jurisprudentie (p. 31 MvT). De Raad merkt echter op dat ook in de situatie als bedoeld in artikel 67 eerste lid, onder c, Vw 2000 sprake zal moeten zijn van 'een actuele, daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving'. Op p. 26 van de MvT wordt gesproken over ‘verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaringen na veroordelingen’ en op p. 6 onder tussenkopje 2.2.3 wordt gesproken over ‘met name criminele - en daarmee veelal overlastgevende – vreemdelingen’. Dan gaat het dus met name

om de situatie als bedoeld in artikel 67 eerste lid, onder a en b, Vwt 2000. Geadviseerd wordt om de MvT op dit punt te verduidelijken.

Volgens de MvT (p. 8) dient van de ongewenstverklaring 'een verdere aansporing uit te gaan richting de criminele vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken en ook die mogelijkheid heeft, maar dat desondanks niet doet.' Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat na het opleggen van de ongewenstverklaring het Openbaar Ministerie in de meeste gevallen nog niet kan vervolgen. 'Eerst zal moeten worden ingezet op het realiseren van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Pas als blijkt dat terugkeer door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk is, en de Terugkeerrichtlijn als het ware is 'uitgewerkt', kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan en kan een vrijheidsstraf worden opgelegd,' aldus de MvT (p. 8, en ook p. 15). De Raad verwacht dat dit voorstel niet zomaar zal bijdragen aan het ontlasten van de strafrechtketen, terwijl dit wel het beoogde doel is van het concept wetsvoorstel.

III Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen
Artikel 40, vierde lid, van de Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (hierna: Procedurerichtlijn) biedt weliswaar ruimte voor een verwijtbaarheidstoets voor opvolgende aanvragen, maar het is de Raad niet geheel duidelijk wanneer en onder welke omstandigheden een dergelijke toets kan worden uitgevoerd. Daarbij wijst de Raad op het arrest van het HvJ EU van 10 juni 2021 (ECLI:EU:C:2021:478) omdat daarin is bepaald dat er geen verschil mag zijn tussen de beoordeling en samenwerking tussen eerste en opvolgende verzoeken. Daarnaast zal zowel de IND als de vreemdelingenrechter ingevolge artikel 3 van het EVRM alsnog het risico moeten beoordelen dat iemand loopt bij terugkeer naar zijn land van herkomst. Zie in dit verband ook het arrest van Hof van Justitie van de Rechten van de Mens van 19 augustus 1998 (ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494; Bahaddar tegen Nederland). Het is dan ook zeer de vraag of per saldo de invoering van deze verwijtbaarheidstoets zal leiden tot een daadwerkelijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Geadviseerd wordt hieraan aandacht te besteden in de MvT.

IV Tot slot
De Raad constateert dat het ter advisering voorliggende Wetsvoorstel gelijktijdig wordt gepresenteerd met andere wetsvoorstellen die – gedeeltelijk – eenzelfde bedoeling hebben, of die onderwerpen regelen die sterk met elkaar samenhangen. Gewezen wordt op het concept wetsvoorstel Introductie tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis en het concept wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.[4]

Indien dit Wetsvoorstel en het concept wetsvoorstel Introductie tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis op korte termijn tot wet worden verheven, zullen er grote veranderingen binnen de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel optreden, terwijl kort daarna, in juni 2026, het Asiel- en Migratiepact al van kracht wordt. Naast de vele ingrijpende en kort na elkaar ingevoerde veranderingen die ook een grote impact zullen hebben op de uitvoering in de gehele Migratieketen, is het de vraag of de maatregelen in de voornoemde wetsvoorstellen voldoende in samenhang zijn bezien. Dit speelt zowel ten aanzien van de inhoudelijke samenhang tussen de maatregelen als ook ten aanzien van de

[4] Overheid.nl | Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

vraag of deze samenhang leidt tot werklastgevolgen die op dit moment niet te voorzien en dus niet te becijferen zijn.
Zo staat op p. 8 van de MvT bij het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact het volgende:
- *' […]Daarop geldt een aantal uitzonderingen voor onderwerpen waarvan de beleidswijziging rechtstreeks voortvloeit uit het Asiel- en Migratiepact, zoals de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dan wel de invulling vormt van facultatieve ruimte die het Asiel- en migratiepact laat voor beleidswijziging. […]'*

De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

WERKLAST

De Raad verwacht vanwege het Wetsvoorstel een substantiële stijging van de werklast voor de Rechtspraak. Dit wordt veroorzaakt door een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee behandeltijd van zaken. In het eerste jaar is de omvang van de extra werklast incidenteel 5,9 miljoen euro, dit is hoger dan de structurele kosten vanwege het Wetsvoorstel die jaarlijks 5,8 miljoen euro bedragen. Hieronder volgt daarop een toelichting.

Gebruikte informatie
De Raad heeft bij het opstellen van de onderhavige raming zoveel mogelijk gebruik gemaakt van uitgangspunten en aantallen waar ketenpartners mee rekenen en die de MvT bij het Wetsvoorstel aangeeft. De Raad heeft geen aanleiding daarvan af te wijken, de werklast van de rechtspraak hangt immers nauw samen met de financiële en personele mogelijkheden van ketenpartners en hun vooruitzichten, in het bijzonder die van de IND.

Indien de instroom en/of het percentage inwilligingen significant afneemt ten opzichte van de huidige ketenprognoses en de maatregelen het beoogde effect sorteren, heeft dit ook betekenis voor de inschatting van de werklast voor de Rechtspraak en leidt dit automatisch tot een lagere vergoeding voor de Rechtspraak door de aard van de financieringssystematiek.

Voornemenprocedure
Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent een aanzienlijke werklastverzwaring voor de Rechtspraak. Deze procedure kadert in en heeft een duidelijke filterfunctie. Met de voornemenprocedure is de asielprocedure zorgvuldiger, onder meer omdat de motiveringsgronden en fouten kunnen worden hersteld voorafgaande aan een beroep bij de rechter. Door de voornemenprocedure wordt een behoorlijk aantal beroepen bij de rechtbanken voorkomen. Als de voornemenprocedure niet langer wordt toegepast, zullen er waarschijnlijk meer beroepen gegrond worden verklaard, waarna de IND in beginsel weer een nieuw besluit zal moeten nemen. Het afschaffen

van de voornemenprocedure zal de behandeltijd van de beroepsprocedures doen toenemen omdat deze procedure het geschil inkadert en het voor de rechter duidelijk(er) is om welke geschilpunten het gaat. Dat heeft tot gevolg dat voorbereiding, zitting en uitwerking meer tijd zullen vergen van de rechtbanken. Bij de invoering van de voornemenprocedure was overigens dit effect op de werklast voor de Rechtspraak een expliciete afweging.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Voornemenprocedure	2026	2027 en verder[5]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	3,1 miljoen	3,1 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,4 miljoen	0,3 miljoen
Totaal	3,5 miljoen	3,4 miljoen

Ongewenstverklaringen – gevolgen Vreemdelingenrecht
Met het voorstel om derdelanders die illegaal in Nederland verblijven en aan wie geen inreisverbod kan worden opgelegd ongewenst te kunnen verklaren, wordt een nieuwe categorie besluiten gecreëerd. Dit brengt een werklastverzwaring met zich mee voor de Rechtspraak, nu in ieder geval een deel van de vreemdelingen tegen deze besluiten tot ongewenstverklaring rechtsmiddelen zal instellen. De hieruit volgende beroepszaken zullen zeker in de beginperiode inhoudelijk meer complex zijn omdat dit nieuwe materie betreft waarbij waarschijnlijk verschillende rechtsvragen zullen moeten worden beantwoord. Dit betekent een langere behandeltijd van zaken.

Ongewenstverklaringen – gevolgen Strafrecht
De maatregel kent ook gevolgen die strafrechtelijk relevant zijn. Ook voor het strafrecht geldt dat deze wijzigingen bij ongewenstverklaringen tot verschillende rechtsvragen zullen leiden, waarbij bijvoorbeeld prejudiciële vragen mogelijk zijn. De strafrechter bij de rechtbanken en de hoven zal zich in artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken rekenschap moeten geven van de beantwoording van die vragen. Dit kan dus zeker in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wet tot inhoudelijk complexere zaken leiden. Wegens grotere inhoudelijke complexiteit zal de behandeltijd toenemen. De verruiming van mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de daarmee mogelijk samenhangende toename van het aantal beslissingen tot ongewenstverklaring of inreisverbod, zal ook een geringe toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken te verwachten zijn. Ten aanzien van die zaken zullen dossiers moeten worden aangelegd die voldoende informatie moeten bevatten ten behoeve van de vereiste toetsingen in de vervolgings- en berechtingsfase.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

[5] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

Ongewenstverklaringen Vreemdelingenrecht en Strafrecht	2026	2027 en verder[6]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,6 miljoen	0,6 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,1 miljoen	0,08 miljoen
Totaal	0,7 miljoen	0,7 miljoen

Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
Het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar betekent dat de IND eerder dan nu het geval is zal moeten overgaan tot een herbeoordeling, hetgeen meer procedures bij de rechtbank zal genereren. Op dit moment is het niet mogelijk een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie.

Afschaffen vergunning asiel onbepaalde tijd
Voor een raming van de werklast van de Rechtspraak is benodigd een reële schatting van het aantal extra beroepen die de rechtbanken in de toekomst zal moeten gaan behandelen. Daarnaast moet worden beantwoord hoe complex deze zaken zijn in relatie tot de behandeltijd van een zaak. Deze informatie is momenteel niet voorhanden bij de Raad. De groep asielzoekers die een vergunning voor bepaalde tijd krijgt zal door het vervallen van de vergunning voor onbepaalde tijd, evenredig toenemen in het eerste jaar. In latere jaren gaan deze aantallen stapelen omdat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd telkens aflopen en de veiligheidssituatie in die situaties opnieuw moet worden beoordeeld naast de nieuwe aanwas. Daarmee zal de groep asielzoekers die moet worden herbeoordeeld door de IND ook aanzienlijk gaan groeien. Daarnaast zullen, mede afhankelijk van de situatie van de landen van herkomst, meer herbeoordelingen tot meer intrekkingen of niet-verlenging van een vergunning leiden. Aangezien een intrekking/niet-verlenging grote consequenties voor betrokkenen heeft, is zeer waarschijnlijk dat een groot deel zich daar juridisch tegen zal verzetten door beroep bij de rechtbank in te stellen. Indien in een land van herkomst, waaruit veel asielzoekers met een vergunning asiel voor bepaalde tijd afkomstig zijn, de situatie positief wijzigt kan dit leiden tot een grote stijging van intrekkingen/niet verlengingen van de betreffende vergunningen door de IND. Op dit moment is het niet mogelijk een inschatting te maken hoeveel (extra) zaken dit zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie.

Strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij herhaalde aanvragen
De Raad voorziet dat een strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen, ook zal leiden tot meer afwijzende besluiten en daarmee meer beroepen bij de rechtbanken. De berekening houdt daar rekening mee.

[6] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Strengere toets herhaalde aanvragen	2026 en verder[7]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	0,3 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	-
Totaal	0,3 miljoen

Beperking nareismogelijkheden
Wat betreft de beperking van de nareismogelijkheden, verwacht de Raad een stijging van de werklast. Deze stijging heeft betrekking op extra beroepen vanwege afwijzingen van nareisaanvragen. Artikel 8 EVRM blijft echter van toepassing, de toetsing hieraan is complexer en omvangrijker dan de nareistoets. Dit betekent een toename van de behandeltijd van zaken.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Beperking nareismogelijkheden	2026 en verder[8]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	1,2 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,1 miljoen
Totaal	1,3 miljoen

Totaal
Bovenstaande inventarisatie van werklasteffecten per maatregel leidt op basis van de thans beschikbare informatie tot een totaal bedrag die samenhangt met de invoering van de Asielnoodmaatregelenwet van incidenteel 5,9 miljoen euro en structureel 5,8 miljoen euro op jaarbasis. Hierbij de kanttekening dat effecten die momenteel niet kunnen worden ingeschat hier geen onderdeel van uitmaken.

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

[7] Jaarlijkse structurele kosten in euro's
[8] idem

Totaal effect werklast Asielnoodmaatregelenwet	2026	2027 en verder[9]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	5,3 miljoen	5,3 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	0,6 miljoen	0,5 miljoen
Totaal	5,9 miljoen	5,8 miljoen

De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn groot, zeker in samenhang met het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Deze maatregelen zullen samen leiden tot veel meer zaken met vaak ook een grotere complexiteit binnen de vreemdelingenrechtspraak en daarmee tot een grotere behoefte aan rechters en gerechtsjuristen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft, gezien de grote gevolgen voor de rechtspraak en de Migratieketen, ernstige bezwaren tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen, maar eerst alle maatregelen voortvloeiend uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de omvang van de impact op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[9] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak