



> Retouradres Hoge Nieuwstraat 8 2514 EL Den Haag

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Asiel en Migratie
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Strategie, Kwaliteit en
Bedrijfsvoering

Bentinkhuis
Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Nederland
www.inspectie-jenv.nl

Datum 23 mei 2025
Betreft Reactie op verzoek over het wetsvoorstel
Asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel Wet invoering
tweestatusstelsel

Geachte heer Vijlbrief,

Op 1 mei jl. ontving de Inspectie Justitie en Veiligheid (de inspectie) uw verzoek om een reactie te geven op het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel met als aandachtspunt het gesignaleerde risico op grondrechtenschendingen door uitvoeringsproblemen. Dit naar aanleiding van de adviezen van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing over voornoemde wetsvoorstellen. Met deze brief reageert de inspectie op dit verzoek.

De inspectie deelt de zorgen van de afdeling Advisering van de Raad van State en de Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing over een mogelijke toename van grondrechtsschendingen bij de uitvoering van de wetsvoorstellen, omdat zij vanuit het toezicht een opeenstapeling van factoren voorziet die zal leiden tot problemen in de uitvoering. De inspectie vreest dat deze opeenstapeling een zorgvuldige en rechtvaardige uitvoering van het asielbeleid in ernstige mate zal bemoeilijken.

De inspectie licht aan de hand van de volgende onderwerpen toe welke risico's zij ziet bij invoering van de wetsvoorstellen:

- Uitvoering die nu al onder hoogspanning staat;
- Meerdere ingrijpende wetgevingstrajecten volgen elkaar te snel op;
- Aannames over instroombeperking zonder adequate onderbouwing;
- Ontoereikende uitvoeringstoetsen.

Uitvoering die nu al onder hoogspanning staat

Achterstanden in de keten

De asielketen kampt op dit moment al met aanzienlijke achterstanden, tekorten aan opvangcapaciteit en ondermaatse kwaliteit in de noodopvang. De IND heeft grote voorraden aan asielprocedures die nog afgehandeld moeten worden. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft te weinig kwalitatief goede opvangplekken. De rechtspraak kampt met grote achterstanden, waardoor asielprocedures onwenselijk lange doorlooptijden kennen. Er is onvoldoende doorstroming van statushouders naar huisvesting in gemeenten. Deze omstandigheden leiden ertoe dat statushouders langer dan gewenst in de asielopvanglocaties verblijven.

Het voorgaande heeft stevige impact op de positie van asielzoekers. Zo concludeerde de inspectie in de brief 'Kinderen in de (crisis)noodopvang'¹ samen met andere inspecties dat de aanhoudende capaciteitsdruk een negatief effect heeft op de veiligheid, gezondheid en de ononderbroken ontwikkeling van kinderen. De opvang van kinderen voldoet op diverse terreinen niet aan de minimale kwaliteitsnormen. Mede gelet op de adviezen van de Raad van State² en de Kinderombudsman³ waarin zij toelichten op welke wijze de wetsvoorstellen niet voldoen aan het VN-Kinderrechtenverdrag, heeft de inspectie grote zorgen over het nog verder in de knel komen van (de rechtspositie van) kinderen.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Strategie, Kwaliteit en Bedrijfsvoering

Datum
19 mei 2025

Uitvoeringsorganisaties in de asielketen zijn nu niet altijd in staat om hun wettelijke taken naar behoren uit te voeren. De wetsvoorstellen hebben grote bijkomende gevolgen voor de IND en de andere uitvoeringsorganisaties in de asielketen. Invoering hiervan dient dan ook met zorgvuldigheid plaats te vinden. In dit verband hecht de inspectie belang aan het goed waarborgen van de juiste randvoorwaarden, waaronder passende, stabiele en meerjarige financiering en uitvoerbare opdrachten. Mede gelet op de consultatiereacties van de uitvoeringsorganisaties ziet de inspectie dat nog niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

Achterstanden en aanvragen op nareis

Het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet bevat geen overgangsrecht. Beoogd wordt dat het wetsvoorstel directe werking heeft. Dit heeft tot gevolg dat het geldende recht afhankelijk is van het moment dat de minister een aanvraag voor nareis behandelt. Zoals ook in uw brief⁴ staat, vloeit uit het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in artikel 14 EVRM en artikel 21 van het Handvest, voort dat het maken van onderscheid alleen is toegestaan indien hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en wanneer de desbetreffende maatregel proportioneel is in verhouding tot het nagestreefte doel. Daarbij wordt specifiek gewezen op interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn door het Hof van Justitie van de EU waaruit valt af te leiden dat het indruist tegen de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling wanneer tijdverloop dat door een lidstaat is veroorzaakt, bij de behandeling van een aanvraag wordt aangerekend aan een statushouder.

In dit verband is het van belang om te noemen dat er thans een werkvoorraad bij de IND is van 64.980 aantal aanvragen op nareis.⁵ Van deze aanvragen zijn 18.780 aanvragen op nareis langer dan 15 maanden geleden ingediend en 34.900 aanvragen die tussen de 6 en 15 maanden geleden zijn ingediend. Deze werkvoorraden zullen naar verwachting niet op korte termijn zijn opgelost. Hieruit leidt de inspectie af dat een groot aantal personen als gevolg van achterstanden bij de IND in combinatie met inwerkingtreding van de Asielnoodmaatregelenwet te maken krijgen met een stringenter regels, terwijl dat mogelijk in strijd is met het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie.

Meerdere ingrijpende wetgevingstrajecten volgen elkaar te snel op

De asielketen wordt in zeer korte tijd geconfronteerd met twee grote systeemwijzigingen: eerst de voorgestelde wetsvoorstellen en vervolgens in medio

¹ [Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid, Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang van 19 april 2023.](#)

² Afdeling advisering van de Raad van State van 5 februari 2025 met de kenmerken W03.24.00362/II en W03.24.00364/II

³ Brief van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman van 7 maart 2025

⁴ *Kamerstukken II*, 2024-2025, 36 704, nr. 11

⁵ [De IND in cijfers | IND](#), getallen van maart 2025

2026 de implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact. Dit vereist een dubbele aanpassing van werkprocessen, IT-systemen en personeel. Dit levert een substantieel risico op voor de uitvoeringskwaliteit.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Strategie, Kwaliteit en Bedrijfsvoering

Uit onderzoek van de inspectie naar de Taskforce Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)⁶ bleek dat de complexiteit van asielzaken vaak wordt onderschat en dat te hoge werkdruk en onvoldoende gekwalificeerd personeel leidden tot kwaliteitsproblemen. De inspectie concludeerde toen dat door de politieke en bestuurlijke druk om snel productie te leveren beslissingen werden genomen door onvoldoende toegeruste en gekwalificeerde medewerkers. Hierdoor voldeden zaken niet aan de daarvoor geldende kwaliteitsnorm. Deze problematiek is nog relevanter in een context waarin, zoals zich nu laat aanzien, de uitvoering tweemaal achter elkaar ingrijpende systeemwijzigingen moet implementeren.

Datum
19 mei 2025

Het risico op kwaliteitsverlies in de besluitvorming raakt direct aan de rechtspositie van asielzoekers. Een onzorgvuldige behandeling van asielaanvragen kan leiden tot het ten onrechte niet verlenen van bescherming aan mensen die daar wel recht op hebben (en omgekeerd). De IND heeft in haar consultatiereactie expliciet aangegeven dat een gelijktijdig invoeringsmoment met het Asiel- en Migratiepact wenselijk zou zijn en dat de wetsvoorstellen met het pact in lijn moeten worden gebracht. Dit onderstreept de zorg van de inspectie voor de uitvoeringskwaliteit wanneer wordt gekozen voor te snelle invoering van de twee wetsvoorstellen.

Aannames over instroombeperking zonder adequate onderbouwing

In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt erkend dat op onderdelen (zoals het aantal beroepsprocedures) de uitvoering zwaarder zal worden belast. Evenwel gaan de wetsvoorstellen uit van een substantiële daling van de asielinstroom als gevolg van een strenger beleid, waardoor dit per saldo verlichting zou brengen voor de uitvoering. De Raad van State heeft in haar adviezen ten aanzien van de wetsvoorstellen aangegeven dat de toelichtingen erbij niet aannemelijk maken dat de maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure.⁷ De inspectie deelt deze analyse en weet uit eigen onderzoek dat de asielinstroom in omvang historisch gezien moeilijk te voorspellen is gebleken.⁸

Wanneer de verwachte instroomdaling niet of onvoldoende optreedt, zal het effect van de voorgestelde maatregelen tegengesteld zijn aan het beoogde doel. In plaats van een verlichting van de druk op de asielketen, zal de complexiteit van zaken⁹ en het aantal procedures toenemen, met als gevolg een nog grotere belasting van het systeem.

In eerdere onderzoeken, waaronder de brief 'Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie'¹⁰ heeft de inspectie vastgesteld dat juist een te rigide financieringssysteem een belangrijke oorzaak is waardoor de uitvoering in de problemen komt. Het financieel vooruitlopen op verwachte instroomdalingen, die historisch zoals gezegd nagenoeg niet voorspelbaar zijn gebleken, brengt een groot risico op meerkosten met zich mee, omdat uiteindelijk

⁶ [Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid, Taskforce IND van 14 december 2021](#)

⁷ Afdeling advisering van de Raad van State van 5 februari 2025 met de kenmerken W03.24.00362/II en W03.24.00364/II

⁸ [Brief Inspectie Justitie en Veiligheid, Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie van 20 juni 2023](#)

⁹ Door o.a. de verwachte toename van procedures waar getoetst dient te worden aan het recht op eerbiediging van het gezinsleven (artikel 8 EVRM)

¹⁰ [Brief Inspectie Justitie en Veiligheid, Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie van 20 juni 2023](#)

alsnog noodvoorzieningen moeten worden getroffen die als regel kostbaarder zijn dan basisvoorzieningen. Dit patroon van te zeer vooruitlopen op verwachte maar onzekere beleidseffecten, ziet de inspectie herhaaldelijk terugkomen in de asielketen met alle gevolgen van dien.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Strategie, Kwaliteit en
Bedrijfsvoering

Ontoereikende uitvoeringstoetsen

Er is slechts zeer beperkt tijd genomen voor uitvoeringstoetsen en er heeft geen ketenbrede analyse plaatsgevonden. Dit staat haaks op het uitgangspunt dat het daadwerkelijk uitvoeren van uitvoerbaarheidstoetsen essentieel is voor kwalitatief goede besluitvorming.

Datum
19 mei 2025

Het ontbreken van deugdelijke uitvoeringstoetsen is niet alleen een procedureel probleem; het ondermijnt de gehele basis van effectieve beleidsvorming. Uitvoeringstoetsen bieden essentiële inzichten in praktische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en mogelijke ongewenste neveneffecten van nieuw beleid. De beperkte consultatie vergroot dan ook het risico op blinde vlekken in het voorgenomen beleid. Een zorgvuldig totstandkomingsproces draagt volgens de inspectie bovendien wezenlijk bij aan draagvlak en vertrouwen in de uitvoering van beleid.

Conclusie

De inspectie concludeert dat de opeenstapeling van factoren de uitvoerbaarheid van de wetsvoorstellen ernstig onder druk zet. De combinatie van een potentieel overhaaste invoering, onvoldoende onderbouwde aannames, gebrek aan deugdelijke uitvoeringstoetsen en van uitvoeringsorganisaties die nu al overbelast zijn, bedreigt een rechtvaardig, zorgvuldig en stabiel asielbeleid.

De Inspectie benadrukt dan ook het belang van de conclusies in de rapporten 'Ongekend Onrecht'¹¹ en 'Klem tussen balie en beleid'¹², die bij het vormen van nieuw beleid ter harte moeten worden genomen. Ook de Staatscommissie rechtstaat heeft in haar adviesrapport enkele aanbevelingen gedaan aan het parlement in haar verhouding tot uitvoeringsorganisaties.¹³ Wanneer wetgeving wordt ingevoerd zonder voldoende oog te hebben voor de uitvoeringspraktijk, komen niet alleen de uitvoeringsorganisaties in de knel, maar juist ook zij die zo afhankelijk zijn van de dienstverlening van deze organisaties.

Hoogachtend,

mr. E.G.M. Huijzer

Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

¹¹ Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Kamerstukken II*, 2020-20X21, 35 510, nr. 3

¹² Rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35 387, nr. 2; over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties

¹³ Rapport van de Staatscommissie rechtsstaat 'De gebroken belofte van de rechtsstaat' 28 juni 2024